

### III. OTRAS DISPOSICIONES

## CORTES GENERALES

**6440** *Resolución de 27 de febrero de 2019, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Programa de Activación para el Empleo.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 27 de febrero de 2019, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Programa de Activación para el Empleo, acuerda:

1. Instar al Gobierno a:

– Asumir las conclusiones y las recomendaciones del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

– Impulsar la integración en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, de todas las rentas mínimas, salarios sociales o ayudas de asistencia social concedidas por cualquier administración pública, con el fin de evitar posibles situaciones de incompatibilidad y concurrencia, vinculadas al requisito de carencia de rentas; y realizar los desarrollos reglamentarios oportunos para definir con exactitud el concepto de búsqueda activa de empleo.

– Analizar la conveniencia de modificar el artículo 27.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, referida a impagados, retrocesiones y reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, a efectos de homogeneizar el marco contable aplicable al Servicio Público de Empleo Estatal, en cuanto al reintegro de cobros indebidos, al del resto de la Administración Institucional del Estado, conformado, fundamentalmente, por la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

2. Instar al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y al Servicio Público de Empleo a:

– Seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en futuros programas.

3. Instar al Servicio Público de Empleo Estatal a:

– Mejorar la planificación de los distintos programas de ayudas que gestione, definiendo, con carácter previo a su ejecución, las metas a alcanzar, para disponer así de un criterio objetivo de valoración de los resultados dados por los indicadores y, en su caso, determinar la necesidad de articular su continuidad o de realizar cualquier tipo de adaptación.

– Mejorar o adaptar sus aplicaciones informáticas a la naturaleza de la prestación que se está gestionando, priorizando la introducción de alertas y validaciones que impidan seguir con la tramitación en el supuesto de que no se verifiquen los requisitos exigidos y limitando, en lo posible, las acciones que dependan del análisis del gestor.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de febrero de 2019.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

---

**INFORME DE FISCALIZACIÓN  
DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

---

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 dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 29 de noviembre de 2018, el *Informe de Fiscalización del Programa de Activación para el Empleo*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
- I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES.
- I.5. MARCO NORMATIVO.
- I.6. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO Y LA ACCIÓN PROTECTORA POR DESEMPLEO.
- I.7. EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.
  - I.7.1. Concepto y atribución de competencias del Programa de Activación para el Empleo .
  - I.7.2. Requisitos de los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo.
  - I.7.3. Financiación del Programa de Activación para el Empleo.
  - I.7.4. Régimen contable de la ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo.

### II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- II.1. ESTIMACIÓN INICIAL DE LOS BENEFICIARIOS Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.
  - II.1.1. Estimación inicial de los beneficiarios.
  - II.1.2. Evaluación del PAE.
- II.2. GESTIÓN Y CONTROL DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.
  - II.2.1. Análisis de las solicitudes denegadas.
  - II.2.2. Análisis de la tramitación de las solicitudes aceptadas.
  - II.2.3. Análisis del pago de la ayuda económica.
  - II.2.4. Registro contable de la ayuda económica de acompañamiento.
  - II.2.5. Resultados de la circularización a las Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal.
- II.3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.
  - II.3.1. Análisis de la distribución de fondos del Servicio Público de Empleo Estatal para su gestión por las Comunidades Autónomas.
  - II.3.2. Análisis de la eficacia del Programa de Activación para el Empleo.
  - II.3.3. Análisis de la eficiencia del Programa de Activación para el Empleo.
- II.4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REQUISITOS Y OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.
- II.5. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.

**II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.**

**III. CONCLUSIONES.**

**III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO Y LA ACCIÓN PROTECTORA PARA DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN.**

**III.2. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.**

**III.3. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DESARROLLADA POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.**

**III.3.1. Conclusiones relativas a la gestión del Programa de Activación para el Empleo.**

**III.3.2. Conclusiones relativas al pago de la ayuda económica de acompañamiento.**

**III.3.3. Conclusiones relativas al registro contable de la ayuda económica de acompañamiento.**

**III.3.4. Conclusiones relativas al análisis de la circularización a las Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal.**

**III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.**

**III.5. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.**

**IV. RECOMENDACIONES.**

**IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO.**

**IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.**

**IV.3. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.**

**ANEXOS.**

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BAE	Búsqueda activa de empleo
CCAA	Comunidades Autónomas
DDPP	Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal
EEAE	Estrategia Española de Activación para el Empleo
IPE	Itinerario individual y personalizado de empleo
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
PAE	Programa de Activación para el Empleo
PAPE	Planes Anuales de Política de Empleo
PLD	Parados de larga duración
PREPARA	Programa de Recualificación Profesional
PRODI	Programa Temporal de Protección e Inserción por Desempleo
RAI	Renta Activa de Inserción
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SISPE	Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo
SMI	Salario mínimo interprofesional
SNE	Sistema Nacional de Empleo
SPEA	Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas
SSCC	Servicios Centrales del Servicio Público de Empleo Estatal
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

## RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS DE LAS PRESTACIONES Y SUBVENCIONES A LOS DESEMPLEADOS, EJERCICIOS 2015 Y 2016.

CUADRO Nº 2 ALTAS INICIALES DE LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES Y SUBVENCIONES A LOS DESEMPLEADOS, EJERCICIOS 2015 Y 2016.

CUADRO Nº 3 MODIFICACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS INTRODUCIDAS POR LAS PRÓRROGAS DEL PROGRAMA INICIAL EN LOS REQUISITOS Y OBLIGACIONES LOS BENEFICIARIOS DEL PAE.

CUADRO Nº 4 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA AYUDA ECONÓMICA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL PAE EN EL PERIODO 2015-2016.

CUADRO Nº 5 DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PAE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS.

CUADRO Nº 6 CUANTÍAS DE LAS SUBVENCIONES IMPUTADAS AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 241A "FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL", DISTRIBUIDAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

CUADRO Nº 7 DIFERENCIA ENTRE LOS BENEFICIARIOS ESTIMADOS Y LOS REALES DEL PAE INICIAL, CON DETALLE POR COMUNIDAD Y CIUDAD AUTÓNOMA.

CUADRO Nº 8 DATOS UTILIZADOS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL PARA LA EVALUACIÓN DEL PAE INICIAL Y DE LA PRIMERA PRÓRROGA, BENEFICIARIOS EMPLEADOS.

CUADRO Nº 9 DATOS UTILIZADOS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL PARA LA EVALUACIÓN DEL PAE INICIAL Y DE LA PRIMERA PRÓRROGA, BENEFICIARIOS QUE PERMANECEN EMPLEADOS TRAS LA FINALIZACIÓN DE LA AYUDA.

CUADRO Nº 10 NÚMERO Y PORCENTAJE DE SOLICITUDES DENEGADAS DEL PAE.

CUADRO Nº 11 CAUSAS MÁS REPRESENTATIVAS DE LA DENEGACIÓN DE SOLICITUDES.

CUADRO Nº 12 ACTUACIONES DE REVISIÓN DE DENEGACIONES REALIZADAS COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO EN LA INTERPRETACIÓN DEL ART. 2.1.a) DEL RD-L 16/2014.

CUADRO Nº 13 ESTIMACIÓN PORCENTUAL DE LOS MOTIVOS DE DENEGACIÓN DE SOLICITUDES POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE BÚSQUEDA ACTIVA DE EMPLEO, POR DIRECCIONES PROVINCIALES.

CUADRO Nº 14 DENEGACIONES POR NO QUEDAR ACREDITADA LA REALIZACIÓN DE LAS TRES ACCIONES DE BAE EN EL PLAZO Y FORMA ESTABLECIDOS (DDPP CIRCULARIZADAS).

CUADRO Nº 15 EQUIVALENCIA ENTRE LOS REQUISITOS DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN Y EL PROGRAMA INICIAL DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

CUADRO Nº 16 REPRESENTATIVIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DEL PAE INICIAL Y DE LA PRIMERA PRÓRROGA QUE PODRÍAN HABER RECIBIDO LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN.

CUADRO Nº 17 DEUDORES POR PRESTACIONES INDEBIDAMENTE ABONADAS DE PAE PENDIENTES DE COBRO.

CUADRO Nº 18 DETALLE REINTEGROS PAE 2015-2016.

CUADRO Nº 19 IMPORTES IMPAGADOS EN NÓMINAS DE NOVIEMBRE DE 2015 Y DE 2016, SOBRE LOS QUE SE REITERÓ EL PAGO.

CUADRO Nº 20 TOTAL RECLAMACIONES PREVIAS FORMULADAS POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE LES DENEGÓ EL PAE INICIAL Y LA PRIMERA PRÓRROGA EN LAS DIRECCIONES PROVINCIALES CIRCULARIZADAS.

CUADRO Nº 21 RECLAMACIONES PREVIAS FORMULADAS POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE LES DENEGÓ EL PAE INICIAL Y LA PRIMERA PRÓRROGA, CON DESGLOSE DE LAS DIRECCIONES PROVINCIALES CIRCULARIZADAS.

CUADRO Nº 22 EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

CUADRO Nº 23 MODALIDADES DE GASTO DE LOS FONDOS DESTINADOS A LA ASIGNACIÓN DE LOS TUTORES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

CUADRO Nº 24 RECURSOS UTILIZADOS PARA POLÍTICAS ACTIVAS DISTINTAS DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

CUADRO Nº 25 COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN UTILIZADO RECURSOS PROPIOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

CUADRO Nº 26 EJECUCIÓN DE LA SUBVENCIÓN RECIBIDA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

CUADRO Nº 27 COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE PRESENTARON LA RENDICIÓN FUERA DE PLAZO.

CUADRO Nº 28 DÍAS TRABAJADOS POR LOS BENEFICIARIOS EN LOS 6, 12 Y 18 MESES ANTERIORES Y POSTERIORES A LA SOLICITUD DE LA AYUDA ECONÓMICA DE ACOMPAÑAMIENTO.

CUADRO Nº 29 VARIACIÓN DE LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS ANTES Y DESPUÉS DE SOLICITAR EL PAE.

CUADRO Nº 30 NÚMERO DE COLOCACIONES/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE COLOCACIONES/DENEGADOS A LOS 6, 12 Y 18 MESES DE LA SOLICITUD DE ACCESO AL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

CUADRO Nº 31 NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS/DENEGADOS A LOS 6, 12 Y 18 MESES DE LA SOLICITUD DE ACCESO AL PAE.

CUADRO Nº 32 SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE DENEGÓ EL ACCESO AL MISMO.

CUADRO Nº 33 PROMEDIO DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS POR TUTOR.

CUADRO Nº 34 COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON PROMEDIO BENEFICIARIO ATENDIDO / TUTOR MÁS ELEVADO.

CUADRO Nº 35 COSTES INCURRIDOS EN 2015 PARA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y CIUDAD AUTÓNOMA.

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 DISTRIBUCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA, AÑO 2015, DISTRIBUIDOS POR EDAD Y SEXO.

GRÁFICO Nº 2 COMPARACIÓN DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, AÑO 2015, DISTRIBUIDOS POR EDAD Y SEXO.

GRÁFICO Nº 3 COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO EN RELACIÓN CON EL PAE.

GRÁFICO Nº 4 ESQUEMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO DE RECEPCIÓN E INCORPORACIÓN AL PAE.

GRÁFICO Nº 5 DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR SEXO.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la **“Fiscalización del Programa de Activación para el Empleo”**, la cual figura incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2017, aprobado por su Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2016.

Asimismo, el Pleno de Tribunal de Cuentas, en sesión de 30 de marzo de 2017, y en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, acordó el inicio de esta fiscalización. Con posterioridad, y dado que las Directrices Técnicas de la actuación se aprobaron por el Pleno en la sesión de 21 de diciembre de 2017, la misma se incorporó al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por su Pleno en sesión de 21 de diciembre de 2017.

La presente fiscalización se incluye dentro del objetivo estratégico 1 *“Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del Sector Público”*, objetivos específicos 1.2 *“Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”* (medida 1 *“Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas”*, y medida 3 *“Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad”*) y 1.4 *“Incrementar las fiscalizaciones operativas”* (medida 2 *“Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos”*), del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018.

### I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

La fiscalización se ha referido, en su ámbito subjetivo, al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo autónomo de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social<sup>1</sup>, al que se le encomiendan la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo; y al Instituto Social de la Marina, que ejercerá las competencias atribuidas al SEPE relativas a la gestión del PAE cuando se aplique a los desempleados procedentes del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

El ámbito objetivo de la fiscalización se refiere, en relación con el Programa de Activación para el Empleo (PAE), tanto a las políticas activas de empleo e intermediación laboral establecidas con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo, como a los procedimientos de gestión, pago y contabilización de la ayuda económica de acompañamiento.

---

<sup>1</sup> Tras las modificaciones operadas por el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Por último, el ámbito temporal de la fiscalización se ha referido al PAE inicial, aprobado por el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo<sup>2</sup>; a la primera prórroga, aprobada por el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo<sup>3</sup>; y a los requisitos del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prórroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo<sup>4</sup>. Todo lo anterior, sin perjuicio del análisis de cuantos hechos y operaciones anteriores o posteriores se ha considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

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

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de diciembre de 2017, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, siendo los objetivos específicos de la misma los siguientes:

1. Analizar los procedimientos de gestión y control de la ayuda económica de acompañamiento, implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal, así como verificar su adecuación a la normativa vigente y su adecuada contabilización financiera y presupuestaria.
2. Determinar la eficacia del Programa de Activación para el Empleo, inicial y de la primera prórroga, en función del grado de inserción laboral o de mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios, teniendo en cuenta la evaluación que, según la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 16/2014, se realiza de forma conjunta entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales.
3. Estudiar la eficiencia del Programa de Activación para el Empleo, relacionando la totalidad de los recursos económicos utilizados para la asignación de tutores y para la realización de itinerarios personalizados de empleo con los resultados obtenidos en la mejora de la empleabilidad de los beneficiarios del programa.
4. Analizar el Programa de Activación para el Empleo inicial y sus dos prórrogas, valorando las analogías y diferencias existentes en los requisitos de acceso y en las obligaciones establecidas para los desempleados, con el fin de determinar si dichos requisitos han influido en la reducida ejecución del Plan.

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

---

<sup>2</sup> La solicitud de incorporación al programa debía presentarse entre el 15 de enero de 2015 y el 15 de abril de 2016.

<sup>3</sup> La solicitud de incorporación a esta primera prórroga del programa debía presentarse entre el 16 de abril de 2016 y el 15 de abril de 2017.

<sup>4</sup> La solicitud de incorporación a esta segunda prórroga del programa debe presentarse “dentro del año siguiente contando a partir del 1 de mayo de 2017”, por lo que únicamente se analizarán los requisitos establecidos por el Real Decreto-ley 7/2017 para la incorporación al Programa de Activación para el Empleo y las obligaciones establecidas para los beneficiarios como consecuencia de dicha incorporación.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales y específicos para cada una de las diferentes áreas de fiscalización, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo, dirigidos a la obtención de evidencias adecuadas y suficientes sobre la gestión del Programa de Activación para el Empleo por el SEPE.

La obtención de los datos, las comprobaciones y las verificaciones se han realizado en los Servicios Centrales del SEPE (SSCC). Asimismo, se han solicitado datos a las siguientes de sus Direcciones Provinciales (DDPP): Barcelona, Ciudad Real, Las Palmas, Madrid, Sevilla y Valencia. Para ello se ha revisado la documentación correspondiente (manuales de procedimiento, cuentas anuales, controles efectuados, expedientes, registro contable de pagos, deudores y reintegros, cruces con la información obrante en otros organismos y bases de datos, entre otros), y se han realizado entrevistas con los responsables de las principales áreas en relación con los objetivos de la fiscalización. Para la elección de las DDPP que han sido seleccionadas se ha tenido en cuenta a aquellas con un mayor y menor número de solicitudes denegadas por beneficiario, siempre que tuvieran más de 5.000 beneficiarios de PAE.

Adicionalmente, se ha solicitado información a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (SPEA) con competencias transferidas en esta materia. En relación con esta cuestión, debe señalarse que no han sido objeto de la presente fiscalización los procedimientos de gestión de las Comunidades Autónomas (CCAA) en relación con las políticas activas de empleo, sino que la información remitida ha sido utilizada para determinar el grado de eficacia y de eficiencia del PAE.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos. Tanto el SEPE, donde se han efectuado comprobaciones, como los SPEA, a los que se les ha solicitado información, han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y con el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión, aprobado por el Pleno el Tribunal de Cuentas en sesión de 30 de abril de 2015.

#### **I.4. 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 16 de julio de 2018, a los actuales titulares del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de la Secretaría de Estado de Empleo y del Servicio Público de Empleo Estatal, para que pudiesen efectuar cuantas alegaciones se estimasen pertinentes y para que presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes. Con el mismo fin, se remitió el Anteproyecto de Informe a los anteriores titulares de los citados órganos y entidades durante el periodo fiscalizado.

El Servicio Público de Empleo Estatal solicitó ampliación del plazo para la formulación de alegaciones, ampliación que fue concedida a todos los destinatarios del Anteproyecto de Informe.

Formularon alegaciones la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y el Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, a la vista de las cuales, este Tribunal de Cuentas

ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las alegaciones, aquellas se reflejan mediante notas al pie de página.

Por último, debe indicarse que no se formulan observaciones o comentarios sobre las alegaciones que constituyen meras explicaciones en relación con el contenido del Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición al mismo.

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

### **I.5. MARCO NORMATIVO**

El marco normativo que regula la gestión económico-financiera objeto de la fiscalización cuyos resultados se incluyen en el presente Informe está constituido, entre otras, por las siguientes disposiciones:

1. Constitución española de 1978.
2. Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre<sup>5</sup> (entrada en vigor el 2 de enero de 2016).
3. Texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre<sup>6</sup> (entrada en vigor el 13 de noviembre de 2015).
4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>7</sup> (entrada en vigor el 2 de octubre de 2016).
5. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
6. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
7. Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.
8. Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.
9. Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prórroga el Programa de Activación para el Empleo.
10. Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prórroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo.

---

<sup>5</sup> Con anterioridad regía el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>6</sup> Anteriormente estaba vigente la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

<sup>7</sup> Con anterioridad era de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

11. Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.
12. Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.
13. Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.
14. Órdenes ESS/1978/2015, de 17 de septiembre, y ESS/2760/2015, de 18 de diciembre, por las que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2015, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a la ejecución de las competencias del Programa de Activación para el Empleo.
15. Orden ESS/2570/2015, de 30 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2015, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
16. Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2016, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.
17. Resolución de 29 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
18. Resolución de 3 de julio de 2014, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.
19. Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

#### **I.6. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO Y LA ACCIÓN PROTECTORA POR DESEMPLEO**

El artículo 40 de la Constitución Española de 1978 establece que *“Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico... De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo... los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales...”*, mientras que el artículo 41 dispone que *“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de*

*necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*". Teniendo en cuenta lo anterior, la política de empleo se configura como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las CCAA que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.

Dicha política de empleo se enmarca dentro de los criterios y recomendaciones establecidos en el ámbito de la Unión Europea. En este sentido, el Consejo de la Unión Europea emitió una Recomendación, el 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, proponiendo una serie de medidas a adoptar por los Estados miembros, entre las que destacan, en materia del ámbito objetivo del presente Informe, las siguientes consideraciones:

- La implicación de los empleadores en la integración de las personas desempleadas de larga duración es esencial, y debe contar con el apoyo de servicios especializados prestados por los servicios de empleo, que vayan acompañados de incentivos financieros cuyos destinatarios estén bien elegidos, y con la implicación de los interlocutores sociales.
- Un acuerdo de integración laboral, redactado de manera que refleje la situación de cada persona desempleada de larga duración, debe detallar un paquete de medidas personalizadas disponibles a escala nacional (como los relativos al mercado de trabajo, educación, formación y a servicios de asistencia social), concebidas para ayudar y capacitar a la persona desempleada de larga duración para que consiga superar los obstáculos específicos a los que se enfrenta a la hora de encontrar empleo. Dichos acuerdos deben definir los objetivos, el calendario, las obligaciones de la persona desempleada de larga duración y la oferta del prestador o prestadores de servicios, y deben indicar también las medidas de integración disponibles.

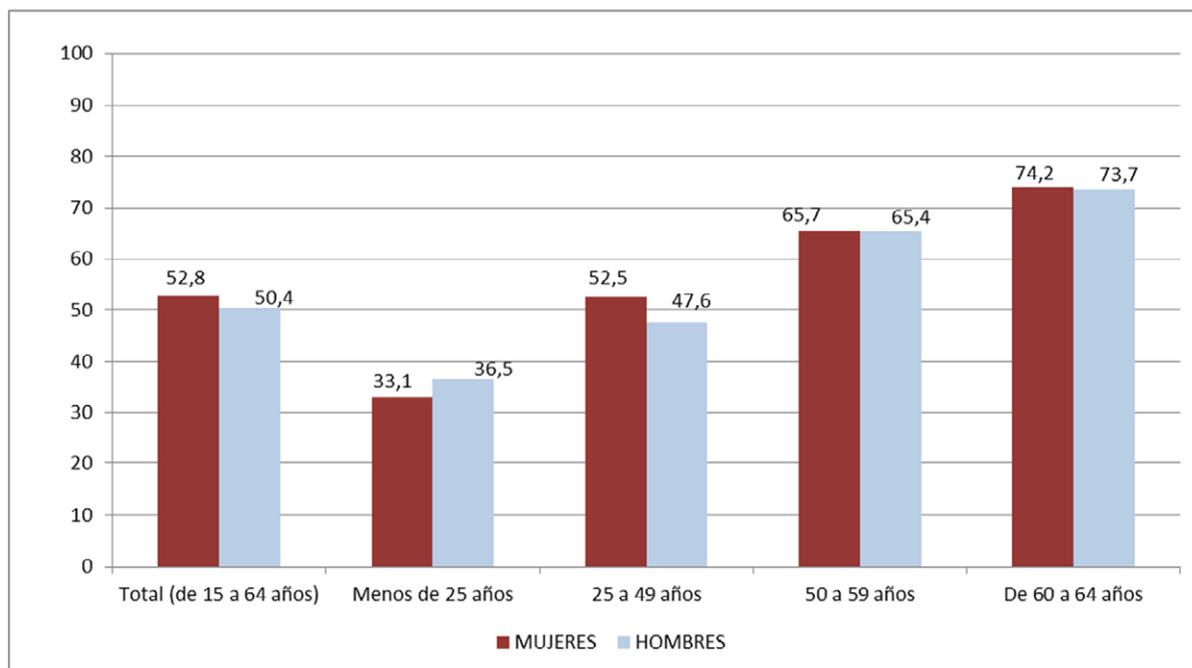
La situación en España, a 1 de enero de 2015, muestra un total de 5.457.700 parados, de los que más de 2.700.000, son considerados de larga duración, entendiéndose como tales a aquellas personas desempleadas que llevan doce meses como mínimo buscando empleo y no han trabajado en ese período<sup>8</sup>.

En el gráfico siguiente se muestra la distribución por edad y sexo de los desempleados de larga duración en España en el año 2015, según datos del Instituto Nacional de Estadística:

---

<sup>8</sup> Fuente: Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística).

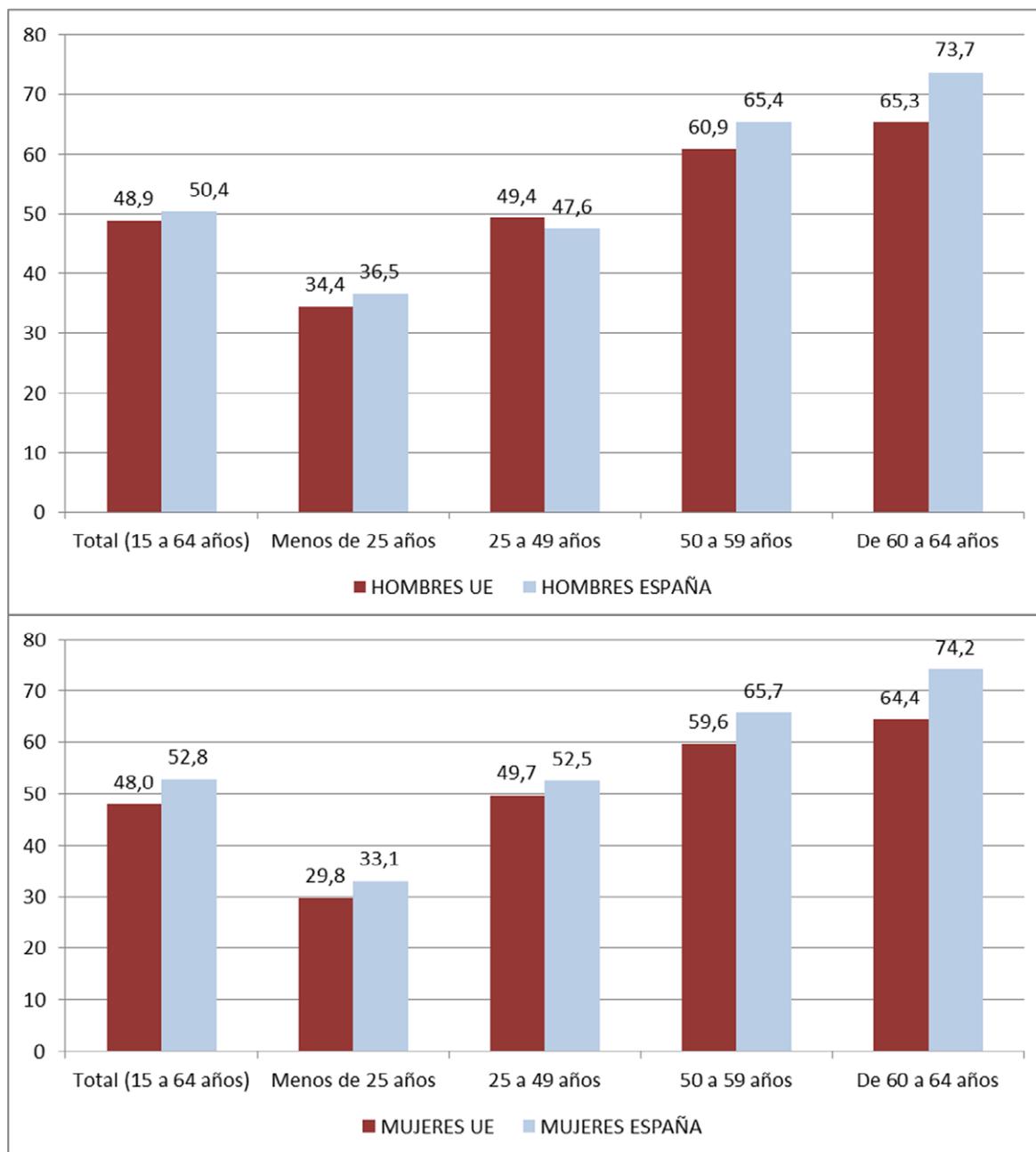
GRÁFICO Nº 1  
DISTRIBUCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA, AÑO 2015, DISTRIBUIDOS POR  
EDAD Y SEXO



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Si se comparan los datos de los desempleados de larga duración en España con los de la Unión Europea en el año 2015, se observa una mayor repercusión del problema en los desempleados españoles, tal y como se muestra en el gráfico siguiente:

GRÁFICO Nº 2  
COMPARACIÓN DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, AÑO 2015, DISTRIBUIDOS POR EDAD Y SEXO



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La lucha contra el desempleo de los parados de larga duración en España se realiza a través de políticas activas de empleo e intermediación laboral, gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo nacional y autonómicos; y, también mediante políticas pasivas de empleo, ofreciendo una

ayuda económica de acompañamiento gestionada por el SEPE y vinculada a la participación del beneficiario de dicha ayuda en las mencionadas políticas activas. En el ámbito temporal de esta actuación fiscalizadora cohabitaban 3 programas destinados a desempleados de larga duración en situación de necesidad económica y que tienen graves dificultades para acceder de nuevo al mercado de trabajo:

- Renta Activa de Inserción (RAI): vigente desde febrero del año 2000. Consiste en una ayuda económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en 2015, la ayuda ascendía a 426 euros mensuales) durante 11 meses, pudiendo percibirse un máximo de 3 veces, previa suscripción por el beneficiario de un compromiso de actividad.
- Programa de Recualificación Profesional<sup>9</sup> (PREPARA): vigente desde febrero de 2011 hasta el 30 de abril de 2018 (sustituyó al Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI)). Consiste en la percepción de una ayuda económica equivalente al 75% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (o del 85% de dicho indicador en el supuesto de que se reúnan ciertos requisitos de cargas familiares) durante 6 meses, previa realización por el beneficiario de acciones para la búsqueda activa de empleo.
- Programa de Activación para el Empleo (PAE), objeto de la presente fiscalización.

En el cuadro siguiente se detallan las obligaciones reconocidas netas derivadas de las prestaciones y subvenciones a los desempleados en los ejercicios 2015 y 2016:

---

<sup>9</sup> El Tribunal Constitucional, mediante sentencia 100/2017, de 20 de julio, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra algunas disposiciones relativas a las competencias sobre el empleo del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el Programa de Recualificación Profesional.

**CUADRO Nº 1**  
**OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS DE LAS PRESTACIONES Y SUBVENCIONES A LOS DESEMPLEADOS,**  
**EJERCICIOS 2015 Y 2016**

*(Importe en euros)*

DESCRIPCIÓN	2015		2016		VARIACIÓN	% VARIACIÓN
	IMPORTE	%	IMPORTE	%		
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO	9.361.680.086,24	44,95	8.443.086.888,16	45,11	(918.593.198,08)	(9,81)
SUBSIDIO POR DESEMPLEO	4.757.724.890,34	22,84	4.266.457.260,29	22,79	(491.267.630,05)	(10,33)
SUBSIDIO POR DESEMPLEO PARA EVENTUALES DEL SISTEMA ESPECIAL AGRARIO	541.533.193,25	2,60	515.229.500,03	2,75	(26.303.693,22)	(4,86)
AYUDA ECONÓMICA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO	160.582.136,23	0,77	124.995.114,90	0,67	(35.587.021,33)	(22,16)
CUOTAS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO	3.680.137.086,82	17,67	3.228.193.550,39	17,25	(451.943.536,43)	(12,28)
CUOTAS DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO	762.117.779,02	3,66	726.298.713,24	3,88	(35.819.065,78)	(4,70)
CUOTAS DE BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO PARA EVENTUALES DEL SISTEMA ESPECIAL AGRARIO	110.546.963,13	0,53	106.720.394,70	0,57	(3.826.568,43)	(3,46)
RENDA ACTIVA DE INSERCIÓN	1.286.539.982,19	6,18	1.182.403.153,98	6,32	(104.136.828,21)	(8,09)
AYUDAS PARA LA RECUALIFICACIÓN PROFES. DE LAS PERSONAS QUE HAN AGOTADO LA PREST. POR DESEMPLEO	166.124.554,48	0,80	124.425.783,46	0,66	(41.698.771,02)	(25,10)
<b>TOTAL PRESTACIONES Y SUBVENCIONES</b>	<b>20.826.986.671,70</b>	<b>100</b>	<b>18.717.810.359,15</b>	<b>100</b>	<b>(2.109.176.312,55)</b>	<b>(10,13)</b>

Fuente: Presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Si se tienen en cuenta las altas iniciales de beneficiarios de las prestaciones y subvenciones a los desempleados, se obtiene el resultado que muestra el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 2**  
**ALTAS INICIALES DE LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES Y SUBVENCIONES A LOS DESEMPLEADOS,**  
**EJERCICIOS 2015 Y 2016**

TIPO DE PRESTACIÓN/SUBVENCIÓN	AÑO 2015		AÑO 2016	
	ALTAS INICIALES	%	ALTAS INICIALES	%
Prestación contributiva por desempleo	1.349.841	47,60	1.383.771	51,20
Subsidio por desempleo	789.265	27,83	710.942	26,30
Renta activa de inserción	279.299	9,85	257.864	9,54
Subsidio por desempleo para eventuales del Sistema Especial Agrario	148.716	5,24	141.170	5,22
Renta Agraria	109.413	3,86	104.827	3,88
Programa Activación Empleo	86.110	3,04	50.342	1,86
Ayudas para la recualificación profes. de las personas que han agotado la prest. por desempleo	73.151	2,58	54.088	2,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.835.795</b>	<b>100,00</b>	<b>2.703.004</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

En materia de política de empleo, el Sistema Nacional de Empleo (SNE) es el instrumento nuclear para asegurar la cooperación y coordinación necesaria entre el Estado y las CCAA, con el fin de lograr la máxima efectividad movilizando y optimizando todos los recursos disponibles.

El artículo 6 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, define al SNE como “*El conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas*”.

El Servicio Público de Empleo Estatal se define en el artículo 15 como el “*organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de lo establecido en esta ley*”. Por su parte, el artículo 19 define los SPEA como los “*órganos o entidades de las mismas a los que dichas administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral, según lo establecido en los artículos del 31 al 35, ambos inclusive, y de las políticas activas de empleo, a las que se refieren los artículos del 36 al 40, ambos inclusive*”.

Dentro de los fines del SNE, recogidos en el artículo 7, destacan, en relación con la materia objeto de esta fiscalización, el de fomentar el empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo, en especial dirigidos a personas con mayor dificultad de inserción laboral, y el de garantizar la aplicación de las políticas de activación para el empleo y de la acción protectora por desempleo.

Para el ejercicio de sus competencias, el SNE cuenta con dos órganos:

- a) La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las CCAA en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.
- b) El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que se configura como un órgano consultivo y de participación institucional en esta materia. En su composición figuran representantes de las CCAA, de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas.

Los instrumentos mediante los que se lleva a cabo la coordinación del SNE, recogidos en el artículo 9 del mencionado Real Decreto Legislativo, son:

- a) La Estrategia Española de Activación para el Empleo<sup>10</sup> (EEAE): aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, constituye el marco para la determinación de objetivos comunes a conseguir por el conjunto de Servicios Públicos de Empleo, garantizando la igualdad en el acceso y atención a los beneficiarios de las políticas de activación para el empleo en todo el territorio nacional permitiendo, asimismo, la flexibilidad suficiente para su adaptación a las especiales características de los beneficiarios de dichas políticas en las distintas CCAA, de tal manera que se garantice, en todo momento, la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial, así como la eficacia y eficiencia en la utilización de fondos públicos.
- b) Los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE)<sup>11</sup>: elaborado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, concretan los objetivos de la EEAE, definiéndolos en cada año para el conjunto del Estado y para cada una de las distintas CCAA, así como los indicadores que se van a utilizar para conocer y valorar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos.

El Plan de 2015 presentó como novedad la inclusión de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, aprobada por el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, y que tiene por objeto garantizar, en todo el Estado, el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos de empleo y a las oportunidades de empleo, constituyéndose como un compromiso con las personas y empresas usuarias de los mismos. La Cartera está integrada por los servicios de orientación profesional, de colocación y de asesoramiento a las empresas, formación y cualificación para el empleo y de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento. La articulación de un itinerario personalizado para el

---

<sup>10</sup> En el ámbito temporal objeto de este Informe se aprobaron dos Estrategias mediante: Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

<sup>11</sup> Dentro del ámbito temporal de esta fiscalización se aprobaron los Planes Anuales de Política de Empleo del periodo 2014-2017, respectivamente, mediante Resoluciones de la Secretaría de Estado de Empleo de 16 de septiembre de 2014, de 29 de julio de 2015, de 22 de agosto de 2016 y de 18 de diciembre de 2018, por las que se publican los Acuerdos del Consejo de Ministros que aprueban los mismos.

empleo se configura como un derecho para las personas desempleadas y una obligación para los Servicios Públicos de Empleo.

- c) El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE): se articula como un sistema de información común organizado con una estructura informática integrada y compatible, con el fin de aglutinar la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo y a la protección por desempleo, que realicen los Servicios Públicos de Empleo en todo el territorio del Estado, garantizando la completa trazabilidad de la participación de los usuarios de los servicios.

## **I.7. EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

### **I.7.1. Concepto y atribución de competencias del Programa de Activación para el Empleo**

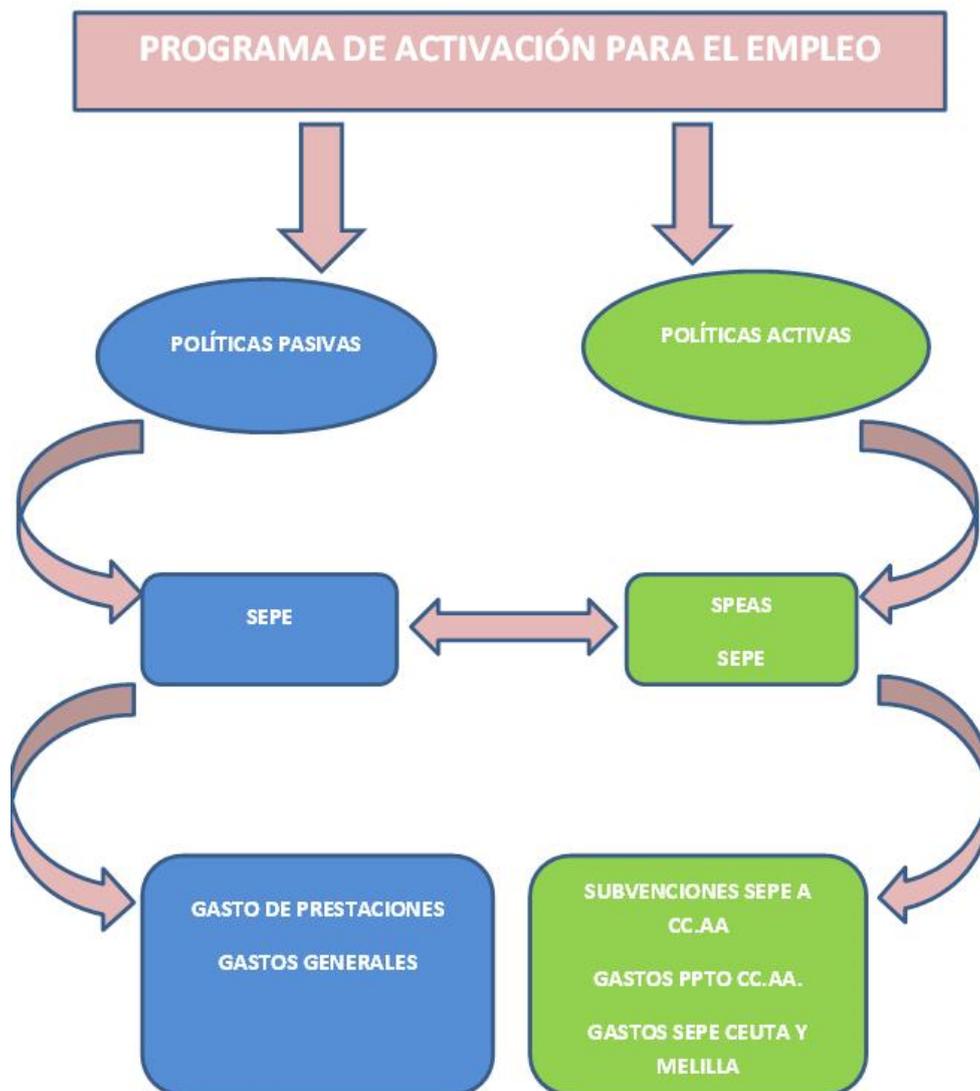
El PAE surge como consecuencia del Acuerdo de 29 de julio de 2014, adoptado por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, siendo su objetivo principal el fortalecimiento del crecimiento económico y el empleo, y teniendo como una de sus iniciativas el diseño, con la colaboración de las CCAA, de un programa de activación para el empleo con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral que, acompañado de una medida de protección, tuviera por objetivo facilitar la reinserción laboral a los desempleados de larga duración con cargas familiares y con mayores dificultades de colocación. Posteriormente, el 15 de diciembre de 2014, se firmó el Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, destinado a mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades al colectivo de trabajadores desempleados de larga duración con cargas familiares.

Asimismo, el PAE se alinea con las Recomendaciones específicas del Consejo de la Unión Europea, de 8 de julio de 2014, relativas al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España. En particular, en el papel a desempeñar por los Servicios Públicos de Empleo en el sentido de prestar servicios personalizados y eficaces, en especial con aquellas personas que tienen más dificultades para acceder a un empleo, como son los parados de larga duración; como en la importancia de mantener el compromiso de los beneficiarios con el mercado laboral a través de su búsqueda activa de empleo, coordinando y dirigiendo, de este modo, las políticas de empleo activas y pasivas a un objetivo común.

El PAE es un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración, que comprende políticas activas de empleo e intermediación laboral gestionadas por los SPEA y por el propio SEPE en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo. Además, el programa ofrece una ayuda económica de acompañamiento (política pasiva de empleo) gestionada por el SEPE, vinculada a la participación en las mencionadas políticas activas de empleo.

En el gráfico 3 se muestran las competencias en materia de políticas activas y pasivas de empleo, en relación con el PAE:

GRÁFICO Nº 3  
COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO EN RELACIÓN CON EL PAE



Como consecuencia del mencionado Acuerdo firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales, se aprobó el PAE, que fue prorrogado hasta en dos ocasiones, según el siguiente detalle:

- Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (en adelante PAE inicial). El plazo para la presentación de la solicitud de incorporación al programa, se fijó entre el 15 de enero de 2015 y el 15 de abril de 2016.

- Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prórroga el Programa de Activación para el Empleo (en adelante primera prórroga). El plazo para la presentación de la solicitud de incorporación al programa, se fijó entre el 16 de abril de 2016 y el 15 de abril de 2017.
- Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prórroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo (en adelante segunda prórroga). El plazo para la presentación de la solicitud de incorporación al programa, se fijó "dentro del año siguiente contando a partir del 1 de mayo de 2017".

La distribución de competencias para la gestión del PAE, establecida en el Real Decreto-ley 16/2014 anteriormente citado, es la siguiente:

a) Servicio Público de Empleo Estatal:

1. La gestión administrativa de la ayuda económica prevista en el PAE, que incluye: la recepción de las solicitudes; el control de requisitos e incompatibilidades; la resolución de reconocimiento o denegación del derecho a la admisión en el programa; y la resolución sobre las bajas y las reincorporaciones al mismo. El plazo máximo para que el SEPE dicte la resolución de incorporación al PAE es de 3 meses desde que se efectuó la solicitud.
2. El pago de la ayuda económica de acompañamiento y, en su caso, la exigencia de la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, así como las compensaciones por este motivo en la prestación o el subsidio por desempleo o en la renta activa de inserción.
3. El desarrollo de las acciones de mejora de la empleabilidad en el ámbito de las políticas activas de empleo que hayan de ser financiadas con cargo a los créditos específicamente autorizados en su estado de gastos, como reserva de gestión directa, por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado de conformidad con lo establecido en el artículo 18.h).5º del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que entró en vigor el 13 de noviembre de 2015<sup>12</sup>.
4. Por último, con el fin de promover el correcto funcionamiento del programa y garantizar las mismas posibilidades de acceso a todos sus potenciales beneficiarios, se habilita al SEPE para establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los SPEA, así como con las agencias de colocación cuando actúen en colaboración con aquéllos.

b) Instituto Social de la Marina:

---

<sup>12</sup> El artículo 18.h) establece, en relación con las competencias del SEPE, la de "Gestionar los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos", y dentro de estos, el apartado 5º se refiere a los "Programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios". Anteriormente esta competencia estaba atribuida al SEPE por el artículo 13.h).4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que se pronunciaba en los mismos términos respecto a la gestión de estos programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos.

En el caso de que el solicitante admitido en el PAE sea un desempleado procedente del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, el ejercicio de las competencias atribuidas al SEPE corresponde al Instituto Social de la Marina.

c) Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas:

Las CCAA, que han asumido el traspaso de la gestión realizada por el SEPE en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, les corresponde, en relación con el PAE, el ejercicio de las siguientes competencias:

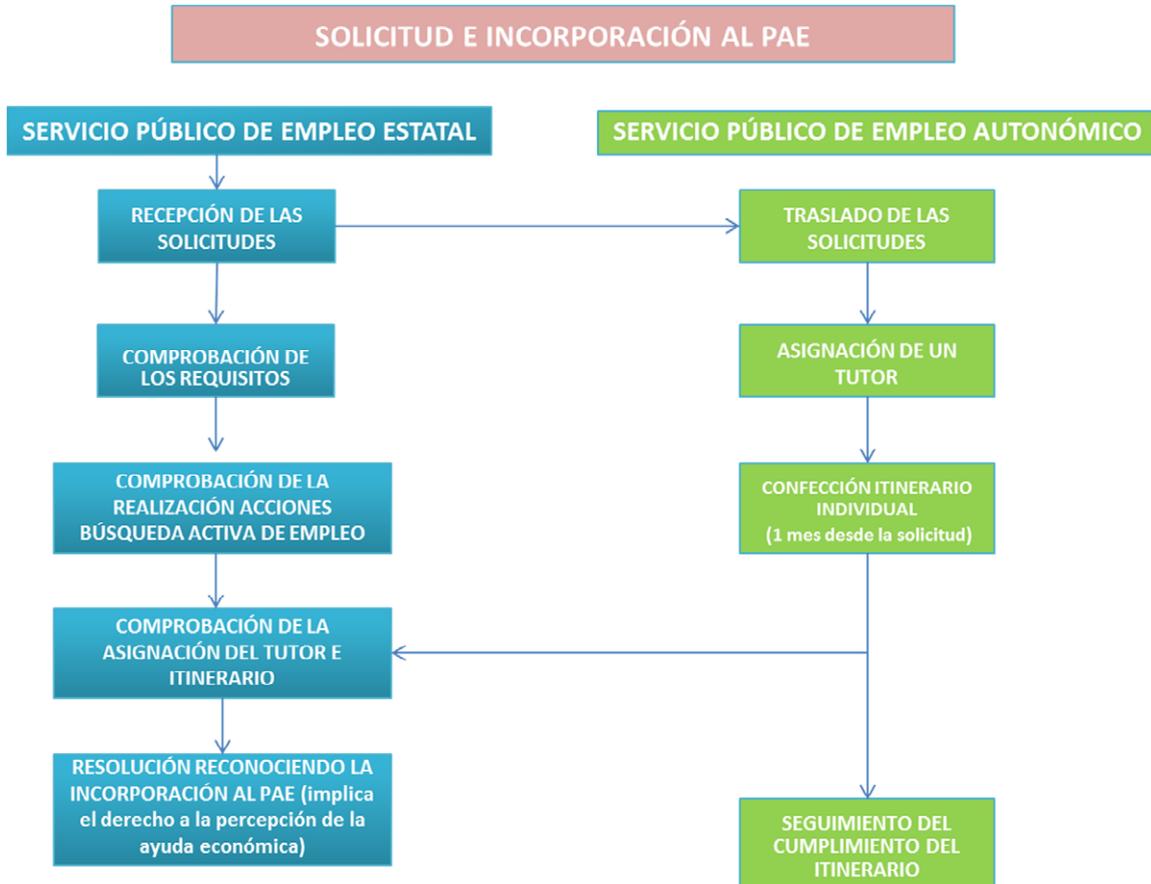
1. La asignación de un tutor individual que confeccione un itinerario individual y personalizado de empleo (IPE) al desempleado. El itinerario debe estar preparado en el plazo de 1 mes desde la presentación de la solicitud de admisión al PAE.

La información sobre los servicios o programas que configuran el itinerario individual deberán incorporarse al SISPE en el plazo máximo de 1 mes desde su inicio. Asimismo, los SPEA deben comunicar al SEPE: la identidad del tutor individual; los itinerarios asignados; el seguimiento de su cumplimiento y, en su caso, el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el beneficiario; el mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo; la búsqueda activa de empleo; y las colocaciones que se realicen.

2. Las acciones de mejora de la empleabilidad para la realización del PAE, de conformidad con lo previsto en los reales decretos de traspaso de competencias.

En el gráfico 4 se detalla el esquema general del procedimiento de recepción de solicitudes e incorporación al PAE:

GRÁFICO Nº 4  
ESQUEMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO DE RECEPCIÓN E INCORPORACIÓN AL PAE



En relación con la distribución de competencias, hay que tener en cuenta las siguientes Sentencias del Tribunal Constitucional (STC):

- STC 153/2017, de 21 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1571-2015, interpuesto por el Gobierno Vasco respecto de diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.
- STC 156/2017, de 21 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3849-2016, interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prórroga el Programa de Activación para el Empleo.

Ambos recursos de inconstitucionalidad se refieren, fundamentalmente, a cuestiones relativas a las competencias sobre el empleo y a la nulidad de los preceptos legales que atribuyen diversas funciones ejecutivas al SEPE y regulan las relaciones de este con los SPEA.

El Tribunal Constitucional decidió estimar parcialmente ambos recursos de inconstitucionalidad, declarando inconstitucional y nula la referencia al Servicio Público de Empleo Estatal, recogida en varios artículos de las mencionadas disposiciones reguladoras del PAE.

No obstante lo anterior, en el apartado de fundamentos jurídicos de la STC 153/2017 se recoge que *“Por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la declaración de inconstitucionalidad y nulidad contenida en la presente sentencia no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)”*, circunstancia que se contiene en idéntico sentido en el apartado de fundamentos jurídicos de la STC 156/2017.

Por tanto, es a partir de la fecha de publicación de las STC citadas (17 de enero de 2018) cuando se modifica el régimen competencial recogido en los Reales Decretos-leyes recurridos, afectando a las solicitudes de incorporación al programa que se produjesen a partir de la misma. Y dado que cuando se publicaron dichas sentencias, el plazo para la presentación de las solicitudes al programa inicial (15 de enero de 2015 a 15 de abril de 2016) y la primera prórroga (16 abril de 2016 a 15 de abril de 2017), así como la admisión de los beneficiarios, ya estaban cerrados, en función del principio constitucional de seguridad jurídica, no se han visto afectadas las situaciones jurídicas consolidadas.

En relación con el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo, y en el que se fijó como plazo para la presentación de la solicitud de incorporación al programa, un año contado a partir del 1 de mayo de 2017, la Generalitat de Catalunya interpuso el recurso de inconstitucionalidad 4007-2017, sin que a la fecha de redacción del presente Informe se haya producido fallo alguno por parte del Tribunal Constitucional.

Ante esta situación, el SEPE solicitó a la Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, un informe sobre la vigencia del Real Decreto-ley 7/2017 precitado tras las STC referidas anteriormente. El 18 de enero de 2018 se emitió el informe solicitado, en cuya conclusión tercera se recoge que *“El Real Decreto Ley 7/2017, de 28 de abril que prórroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo, hasta que se resuelva el recurso de inconstitucionalidad 4.007/2017 (promovido por la Generalidad de Cataluña), mantiene formalmente su vigencia, en todas su previsiones, porque no ha sido objeto de declaración de inconstitucionalidad...”*.

### **I.7.2. Requisitos de los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo**

El Real Decreto-ley 16/2014 regula en su artículo 2<sup>13</sup> los requisitos que, a la fecha de su solicitud, han de cumplir los desempleados para ser beneficiarios del PAE. Se trata de aspectos relativos a la situación familiar, económica y de desempleo del solicitante, entre los que destacan el transcurso de, al menos, 6 meses desde el agotamiento de alguna de las ayudas o prestaciones concedidas por cualquier Administración Pública; la permanencia de la inscripción como demandante de empleo durante 360 días en los 18 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud; carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional; o, acreditar responsabilidades familiares.

---

<sup>13</sup> En el anexo 1 se transcribe el artículo 2 (*Beneficiarios*) del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

Por su parte, el artículo 3<sup>14</sup> recoge las obligaciones de activación necesarias para la incorporación y mantenimiento en el programa, entre las que cabe destacar la suscripción por el solicitante de un compromiso de actividad en pos de la inserción laboral y la acreditación ante el SEPE la realización de, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo (BAE) durante el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud.

Asimismo, en el artículo 5<sup>15</sup> se prevén diversas circunstancias que provocan la baja (definitiva o temporal) en el programa, existiendo, en este último caso, la posibilidad de reincorporación al mismo. Dentro de las causas de baja definitiva, cabe mencionar: el incumplimiento de las obligaciones derivadas del compromiso de actividad; la incomparecencia ante un requerimiento del SEPE o SPEA; la no renovación de la demanda de empleo; no acreditar la búsqueda activa de empleo; rechazar una oferta de colocación adecuada o la participación en programas de empleo, acciones de promoción, formación o reconversión profesional; trabajar por cuenta ajena a tiempo completo o parcial por un plazo igual o superior a 90 días, cuando la empresa no proceda a descontar del salario que perciba el trabajador la ayuda económica que este perciba; trabajar por cuenta propia por un periodo superior a 180 días, entre otros.

En cuanto a las bajas temporales en el programa, se producen: cuando el beneficiario trabaje por cuenta ajena a tiempo completo o parcial por un plazo inferior a 90 días, siempre que la empresa no proceda a descontar del salario que perciba el trabajador la ayuda económica que este perciba; cuando se trabaje por cuenta propia por un periodo inferior a 180 días; o por la pérdida de los requisitos de rentas o responsabilidades familiares.

Por último, con el fin de dotar de un incentivo que pueda coadyuvar a la inserción y contratación laboral del colectivo de beneficiarios del PAE, en el artículo 8 se recoge la posibilidad de compatibilizar la percepción de la ayuda económica de acompañamiento con un contrato de trabajo por cuenta ajena con una empresa privada, siempre que esta descuente la cuantía de la ayuda económica del importe del salario que corresponda percibir al trabajador, durante un máximo de 5 meses.

Tras el agotamiento del PAE inicial, se acordaron dos prórrogas consecutivas que recogieron algunas modificaciones en los requisitos y obligaciones de activación, con el fin de ampliar el colectivo y facilitar el acceso al programa de los posibles beneficiarios. Entre los aspectos modificados, cabe mencionar los que se recogen en el cuadro siguiente:

---

<sup>14</sup> En el anexo 2 se transcribe el artículo 3 (*Obligaciones de activación*) del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

<sup>15</sup> En el anexo 3 se transcribe el artículo 5 (*Baja y reincorporación al programa y a la ayuda económica*) del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

**CUADRO Nº 3**  
**MODIFICACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS INTRODUCIDAS POR LAS PRÓRROGAS DEL PROGRAMA INICIAL EN**  
**LOS REQUISITOS Y OBLIGACIONES LOS BENEFICIARIOS DEL PAE**

<b>PAE INICIAL</b> <b>(Real Decreto-ley 16/2014)</b>	<b>1ª PRÓRROGA</b> <b>(Real Decreto-ley 1/2016)</b>	<b>2ª PRÓRROGA</b> <b>(Real Decreto-ley 7/2017)</b>
Transcurso de, al menos, <b>6 meses</b> desde el agotamiento de alguna de las ayudas o prestaciones que se citan	Sin cambios	Transcurso de, al menos, <b>1 mes</b> desde el agotamiento de alguna de las ayudas o prestaciones que se citan
Estar inscrito como demandante de empleo a fecha de <b>1 de diciembre de 2014</b> .	Estar inscrito como demandante de empleo a fecha de <b>1 de abril de 2016</b> . Se admiten solicitudes de personas en situación de desempleo a <b>1 de diciembre de 2014</b> y reúnan los requisitos (Disposición transitoria única).	Antigüedad de la inscripción de la demanda de empleo: <b>1 de mayo de 2017</b> . Se admiten solicitudes de personas en situación de desempleo a <b>1 de diciembre de 2014</b> o <b>1 de abril de 2016</b> y reúnan los requisitos (Disposición transitoria única).
Permanencia como demandantes de empleo durante <b>360 días</b> en los 18 meses inmediatamente anteriores a la solicitud.	Sin cambios	Permanencia como demandantes de empleo durante <b>270 días</b> en los 18 meses inmediatamente anteriores a la solicitud.
Transcurso mínimo de <b>6 meses</b> desde la percepción de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social.	Sin cambios	Transcurso mínimo de <b>1 mes</b> desde la percepción de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social.
Acreditar ante el <b>SEPE</b> las acciones para la búsqueda activa de empleo	Sin cambios	Acreditar ante el <b>SPEA</b> las acciones para la búsqueda activa de empleo.

Fuente: Elaboración propia.

### **I.7.3. Financiación del Programa de Activación para el Empleo**

La financiación del PAE se recoge en el artículo 9 del Real Decreto-ley 16/2014. Cabe distinguir entre los recursos financieros destinados al pago de la ayuda económica de acompañamiento, y aquellos cuya finalidad es la financiación del diseño, la asignación y el seguimiento del IPE, así como las acciones de inserción incluidas en el PAE.

#### a) Ayuda económica de acompañamiento:

De acuerdo con lo dispuesto en el precitado artículo 9, *“La financiación de la ayuda económica recogida en el artículo 7 se incluirá dentro de la acción protectora por desempleo y se realizará con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal”*.

El coste de la ayuda económica, según consta en la Memoria del análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 16/2014, se estimó que ascendería a 1.032.100.020 euros, distribuyéndose el gasto entre los años 2015 y 2016 según se indica en la Memoria citada (850.189.500 euros en 2015; y los restantes 181.910.520 euros en 2016). Teniendo en cuenta que el PAE se aprobó el 19 de diciembre, los importes de la ayuda de acompañamiento que regula no pudieron tenerse en cuenta en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, al estar prácticamente finalizada su tramitación.

Por lo anterior, para la implementación de estos recursos se aplicó lo establecido en el artículo 55 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), que determina que cuando haya que realizarse un gasto con cargo al Presupuesto del Estado que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito adecuado y su dotación no sea posible a través de las restantes modificaciones presupuestarias, deberá procederse a la tramitación un crédito extraordinario. Por su parte, el artículo 56 señala que la financiación de los créditos extraordinarios en los organismos autónomos únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada al presupuesto del organismo, o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente.

En el caso de la ayuda económica de acompañamiento del PAE, cumpliéndose las circunstancias mencionadas, se propuso su financiación con cargo al remanente de tesorería que tendría el SEPE en 2014, dado que no se aplicó ninguna cantidad de éste en su presupuesto.

Por tanto, para la ejecución del PAE, se aprobó por acuerdo del Consejo de Ministros (competencia atribuida por el artículo 61.1.b) de la LGP) un crédito extraordinario por importe de 850.189.500 euros.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, la ayuda económica se incluye dentro de la acción protectora por desempleo, financiándose con cargo al presupuesto de gastos del SEPE, en el programa 251M "Prestaciones a los desempleados". Su ejecución presupuestaria, en el periodo 2015-2016, se detalla en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 4**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA AYUDA ECONÓMICA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL PAE EN EL PERIODO**  
**2015-2016**

*(Importes en euros)*

EJERCICIO	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIONES DE CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	GRADO DE EJECUCIÓN (%)
2015	0,00	850.189.500,00	850.189.500,00	160.582.136,23	18,89
2016	350.000.000,00	(59.308.824,95)	290.691.175,05	124.995.114,90	43,00
Diferencia	350.000.000,00	(909.498.324,95)	(559.498.324,95)	(35.587.021,33)	-

Fuente: Presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Como se observa en el cuadro, en el ejercicio 2016 el crédito definitivo disminuyó en 559.498.324,95 euros (un 65,81%), mientras que las obligaciones reconocidas se redujeron en 35.587.021,33 euros (un 22,16%).

Los reintegros derivados de esta ayuda correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016 fueron, respectivamente, 424.876,66 y 708.027,58 euros, cantidades que fueron imputadas a los respectivos presupuestos de gastos como minoración de las obligaciones reconocidas.

La cuantía de esta ayuda se establece en el 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento (532,51 euros en 2015 y 537,84 en 2016), fijándose en 426 euros para 2015 y 430,27 euros para 2016, durante un plazo máximo de 6 meses.

De conformidad con los datos contenidos en la memoria que se acompaña al expediente de crédito extraordinario aprobado por el Consejo de Ministros para financiar la ayuda económica de acompañamiento, el SEPE estimó la existencia de un total de 403.795 beneficiarios durante toda la vigencia del programa inicial (15/01/2015 a 15/04/2016), cifra que se quedó muy lejos de las 107.892 personas que, finalmente, resultaron beneficiarias. Por su parte, el número de beneficiarios de la primera prórroga del programa fue de 47.272, y de 114.505 en la segunda prórroga.

En el cuadro siguiente se recoge la distribución de dichos beneficiarios por CCAA y ciudades autónomas:

**CUADRO Nº 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PAE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS**

COMUNIDAD / CIUDAD AUTÓNOMA	PAE INICIAL		PRIMERA PRÓRROGA		SEGUNDA PRÓRROGA <sup>16</sup>	
	BENEFICIARIOS	%	BENEFICIARIOS	%	BENEFICIARIOS	%
ANDALUCÍA	37.228	34,50	18.244	38,59	42.821	37,40
ARAGÓN	1.699	1,60	476	1,00	1.282	1,12
C. F. DE NAVARRA	232	0,22	56	0,12	185	0,16
CANARIAS	10.334	9,58	4.333	9,17	9.995	8,73
CANTABRIA	518	0,48	191	0,40	590	0,52
CASTILLA Y LEÓN	3.371	3,12	1.187	2,51	3.863	3,37
CASTILLA-LA MANCHA	8.969	8,31	4.158	8,80	7.680	6,71
CATALUÑA	7.931	7,35	3.015	6,38	8.771	7,66
CEUTA	1.348	1,25	588	1,24	1.003	0,88
COMUNIDAD DE MADRID	5.294	4,91	1.938	4,10	5.910	5,16
COMUNIDAD VALENCIANA	14.677	13,60	6.438	13,62	14.965	13,06
EXTREMADURA	4.134	3,83	1.824	3,86	4.538	3,96
GALICIA	4.299	3,98	1.700	3,60	4.704	4,11
ILLES BALEARS	649	0,60	192	0,41	425	0,37
LA RIOJA	275	0,25	111	0,23	334	0,29
MELILLA	377	0,35	287	0,60	684	0,60
PAÍS VASCO	316	0,29	83	0,18	394	0,34
PRINCIPADO DE ASTURIAS	908	0,84	349	0,74	972	0,85
REGIÓN DE MURCIA	5.333	4,94	2.102	4,45	5.389	4,71
<b>TOTAL</b>	<b>107.892</b>	<b>100,00</b>	<b>47.272</b>	<b>100,00</b>	<b>114.505</b>	<b>100,00</b>

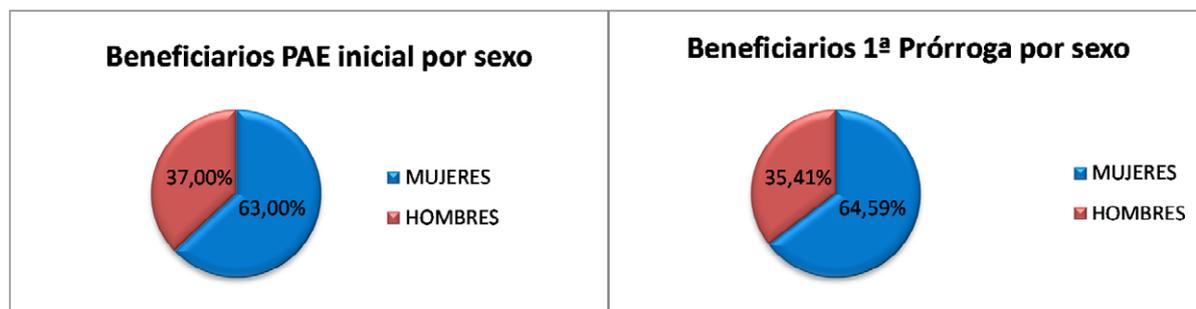
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

En cuanto al impacto del PAE por sexo<sup>17</sup>, se observa una mayor incidencia del mismo en las mujeres que en los hombres, como se puede observar en el siguiente gráfico:

<sup>16</sup> Datos extraídos por el Servicio Público de Empleo Estatal referidos al 10 de mayo de 2018.

<sup>17</sup> En el anexo 4, se detalla la distribución de los beneficiarios por sexo y Comunidad Autónoma.

GRÁFICO Nº 5  
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR SEXO



- b) Diseño, asignación y seguimiento del itinerario individual y personalizado de empleo, así como acciones de inserción incluidas en el PAE:

Estas acciones se incluyen dentro de las políticas activas de empleo, y de acuerdo con el artículo 9 del Real Decreto-ley 16/2014 se financian con cargo a los presupuestos de las respectivas CCAA.

No obstante, las CCAA utilizarán, en la ejecución del PAE, las cantidades procedentes del presupuesto de gastos del SEPE que les sean asignadas como consecuencia de los criterios aprobados en la respectiva Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en los términos dispuestos en las normas o convenios que fijen, entre otras cuestiones las condiciones de gestión de estos fondos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la LGP, que regula los créditos gestionados por las CCAA. Asimismo, el Real Decreto-ley 16/2014 contempla la posibilidad de que las CCAA puedan destinar recursos propios adicionales para financiar la adecuada gestión del PAE.

La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, celebrada el día 13 de abril de 2015, fijó los criterios de distribución territorial de las subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a la ejecución de las competencias del PAE en el ejercicio económico 2015, para su gestión por las CCAA con competencias asumidas.

Las Órdenes ESS/1978/2015, de 17 de septiembre, y ESS/2760/2015, de 18 de diciembre, por las que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2015, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a la ejecución de las competencias del Programa de Activación para el Empleo, fijaron los criterios de dicha distribución, en los que se recogía que el 40% de los fondos destinados a la financiación del PAE, por un montante total de 128.888.519,00 euros, se asignarían en función del número de potenciales beneficiarios tenido en cuenta para elaborar la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre; y el 60% restante, se distribuiría entre las CCAA en función de la inserción de los beneficiarios del citado Programa, en el período comprendido entre el 15 de febrero y el 31 de julio de 2015.

Estos recursos, tienen el carácter de fondos de empleo de ámbito nacional a los efectos de lo dispuesto en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 3/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, por lo que es el Estado, a través del SEPE, quien tiene las competencias en esta materia, figurando los fondos en su presupuesto debidamente identificados y desagregados. Asimismo, se les aplica lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Con cargo a los fondos distribuidos se podrá financiar los gastos destinados a garantizar que todo beneficiario del PAE disponga de un tutor que elaborará el IPE, realizará el seguimiento de dicho itinerario, controlará las obligaciones adquiridas por el beneficiario en el compromiso de actividad y propondrá las medidas de activación necesarias para posibilitar la inserción laboral del trabajador en los términos previstos en el artículo 6 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre.

La asignación de un tutor a cada beneficiario del PAE se podrá realizar con sus propios medios o bien con la colaboración público-privada (concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho).

En todo caso, los servicios públicos de empleo u órganos de las CCAA con competencias en la ejecución del PAE, podrán utilizar agencias de colocación para garantizar la asignación de un tutor a cada beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

Las subvenciones se imputaron al programa presupuestario 241A "*Fomento de la inserción y estabilidad laboral*", siendo las cuantías asignadas, distribuidas por CCAA, las recogidas en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 6**  
**CUANTÍAS DE LAS SUBVENCIONES IMPUTADAS AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 241A "FOMENTO DE LA**  
**INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL", DISTRIBUIDAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

*(Importes en euros)*

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	ASIGNACIÓN
ANDALUCÍA	38.451.189,53
ARAGÓN	2.781.293,96
C. F. DE NAVARRA	733.650,90
CANARIAS	11.076.035,06
CANTABRIA	993.770,52
CASTILLA Y LEÓN	5.578.834,33
CASTILLA-LA MANCHA	9.860.872,94
CATALUÑA	12.548.141,01
COMUNIDAD DE MADRID	8.850.297,17
COMUNIDAD VALENCIANA	16.435.429,39
EXTREMADURA	5.389.237,90
GALICIA	6.556.607,58
ILLES BALEARS	1.193.949,53
LA RIOJA	550.845,36
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.687.969,00
REGIÓN DE MURCIA	6.200.394,82
<b>TOTAL</b>	<b>128.888.519,00</b>

Fuente: Órdenes de distribución del Programa de Activación para el Empleo.

Debe señalarse que en el cuadro anterior no se incluye al País Vasco debido a que recibe la asignación para las políticas activas de acuerdo a lo establecido en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal.

Por su parte, de conformidad con las órdenes de distribución de fondos para el ejercicio 2015, que recogen lo dispuesto en el citado artículo 86 de la LGP, una vez finalizado el ejercicio económico 2015, y no más tarde del 31 de marzo de 2016, las CCAA debían remitir al SEPE la información relativa a la totalidad de los compromisos de créditos adquiridos hasta el 31 de diciembre de 2015, de las obligaciones reconocidas y de los pagos realizados, relativos a las subvenciones gestionadas, financiadas con cargo a los Presupuestos de dicho organismo en 2015. Asimismo, se establece que la ejecución de estas subvenciones por las CCAA, se ha de imputar al ejercicio para el que se hayan distribuido territorialmente las mismas.

Con respecto a los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al finalizar cada ejercicio, el artículo 86 determina que *"seguirán manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio como situación de tesorería en el origen como remanentes que serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a cada Comunidad*

*Autónoma*". No obstante, se apostilla que *"Si el gasto o actuación a la que corresponda el remanente resulta suprimida en el presupuesto del ejercicio siguiente, se destinará aquél en primer lugar a hacer efectivas las obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio inmediatamente anterior y el sobrante que no estuviere comprometido se reintegrará al Estado"*.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 3/2015, que en relación con el régimen presupuestario de fondos de empleo de ámbito nacional, establece que *"Será objeto de devolución al Servicio Público de Empleo Estatal los fondos con destino específico que no se hayan utilizado para tal fin, salvo que por circunstancias excepcionales, sobrevenidas y de urgente atención dichos fondos deban utilizarse para otros colectivos dentro de las finalidades presupuestarias específicas, precisando en otro caso informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En todo caso, el Servicio Público de Empleo Estatal y el correspondiente órgano de la comunidad autónoma acordarán la reasignación de tales fondos, reasignación que en ningún caso dará lugar a la modificación del presupuesto de este organismo"*.

El importe del remanente no comprometido por las CCAA de las subvenciones gestionadas del PAE, ascendió, en el año 2015, a 84.908.792,27 euros.

En relación con el año 2016, el SEPE no dispone de información específica sobre la distribución de fondos para las CCAA relacionada con el PAE, debido a que en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, celebrada el 18 de abril de 2016, los recursos correspondientes a la totalidad de las políticas activas de empleo se distribuyeron sin establecer criterios específicos para el PAE. Por tanto, los recursos destinados para la ejecución de las competencias del PAE, fueron subsumidos en los globales para la financiación de las políticas activas, por lo que no se exigió a las CCAA que rindiesen un estado justificativo de las subvenciones correspondientes a su ejecución.

#### **1.7.4. Régimen contable de la ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo**

El artículo 9 del Real Decreto-ley 16/2014, establece que la financiación de la ayuda económica de acompañamiento se incluye dentro de la acción protectora por desempleo, y se realiza con cargo al presupuesto del SEPE, motivo por el que la ayuda se registra contablemente de igual forma que el resto de las prestaciones de desempleo.

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

El registro contable del pago de la nómina mensual sigue el procedimiento habitual del pago de cualquier prestación del SEPE. Se inicia con la contabilización de las fases de ejecución presupuestaria (retención del crédito por el importe estimado a abonar, autorización del gasto, compromiso o disposición del gasto y el reconocimiento de la obligación) por el importe a pagar de la nómina. El pago efectivo lo efectúa la Tesorería General de la Seguridad Social.

Con respecto a los deudores por prestaciones indebidamente percibidas, la normativa de aplicación en relación con el registro contable establece el reconocimiento de un derecho de cobro no presupuestario en el momento de la notificación de la liquidación al interesado por la que se declara la existencia de una deuda por este concepto.

En relación con los reintegros de pagos indebidos, la mencionada Orden EHA/2045/2011, señala en su Disposición adicional única, que las cantidades reintegradas como consecuencia de pagos presupuestarios realizados indebidamente se imputarán, si se trata de presupuesto corriente, al propio presupuesto de gastos con cargo al que se hubiesen reconocido las respectivas obligaciones, minorando el importe de estas así como el de los correspondientes pagos; y si se trata de reintegros de presupuestos cerrados, se considerarán como un recurso más de la entidad, imputándose al presupuesto de ingresos del ejercicio en que se efectúe el reconocimiento del derecho.

No obstante, el apartado uno de esta disposición señala que el tratamiento de los reintegros será el descrito para las entidades que apliquen esta Instrucción de Contabilidad cuyo presupuesto de gastos tenga carácter limitativo, *“siempre que en la normativa presupuestaria específica por la que se rijan no se disponga otro tipo de tratamiento para los reintegros de pagos indebidos”*. Este supuesto concurre en el SEPE, puesto que la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, en materia de reintegros de prestaciones, en su Disposición final sexta<sup>18</sup>, modifica la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, estableciendo que, con efectos de 1 de enero de 2016, *“Los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social (...) se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso”*.

Por tanto, esta norma habilita al SEPE a registrar los reintegros de los pagos indebidos por prestaciones como menor gasto del ejercicio corriente, cualquiera que sea el ejercicio del que provengan, y supone, además, que el registro contable de dichos reintegros no esté sometido al régimen general establecido para la Administración Institucional.

Esta excepcionalidad fue reflejada por este Tribunal de Cuentas en el *Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Empleo, ejercicio 1994*, aprobado por su Pleno en sesión de 23 de enero de 1997, en el que se recoge que *“Esta norma supone una excepción a los principios contables aplicables, y puede servir para amparar la actual situación en que no es posible discriminar cual es el origen de los reintegros que se producen”*. En el mismo sentido se pronunció este Tribunal de Cuentas en el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas*, aprobado por su Pleno en sesión de 29 de octubre de 2015, y en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016*, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018, en donde se indica también que este proceder es contrario al principio contable de no compensación.

---

<sup>18</sup> La Disposición final sexta se pronuncia en los mismos términos que la Disposición adicional trigésimo segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que señalaba que *“Los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de Seguridad Social se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso”*.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1. ESTIMACIÓN INICIAL DE LOS BENEFICIARIOS Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

El colectivo beneficiario del PAE está integrado por aquellos parados de larga duración, en situación de difícil empleabilidad y con especial necesidad de protección por soportar cargas familiares, carecer de rentas y haber visto agotadas desde hace, al menos, 6 meses todas las posibilidades que ofrece el sistema de protección, es decir, haber agotado la RAI, el PRODI o el PREPARA, careciendo del derecho a una prestación contributiva o asistencial por desempleo.

#### II.1.1. Estimación inicial de los beneficiarios

El SEPE estimó en un total de 270.349 el número de personas inscritas en los registros de los Servicios Públicos de Empleo que cumplirían los requisitos de elegibilidad para cuando empezara el programa el 15 de enero de 2015, al cual se iría incorporando un flujo de otras 133.446 personas hasta el 15 de abril de 2016. En suma, 403.795 potenciales beneficiarios<sup>19</sup>, podrían acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos y podrían beneficiarse del programa.

Sin embargo, la estimación de los 403.795 potenciales beneficiarios quedó lejos de las 107.892<sup>20</sup> personas que, finalmente, resultaron beneficiarias del PAE inicial.

En relación con los bajos ratios de solicitudes respecto a las estimaciones realizadas, según informa el SEPE, hay que partir de que las estimaciones que se realizan en estos casos siempre tienen el carácter de máximos, con el fin de asegurar que la financiación prevista es suficiente para atender el gasto necesario. Asimismo, se debe tener en cuenta que al calcular los potenciales beneficiarios no se puede conocer si cumplen todos los requisitos recogidos en la norma, como es el caso de la carencia de rentas, o si perciben o han agotado salarios sociales de las CCAA.

Por otro lado, en opinión del SEPE, con carácter general, en este tipo de programas siempre existe un porcentaje de potenciales beneficiarios que no solicitan la ayuda. No se conocen las causas de esta falta de solicitud, ya que la única forma de tener conocimiento de ellas sería mediante una encuesta personal, lo que dado las características del colectivo de desempleados a los que se dirige, no resulta sencillo. Un hecho similar sucedió con programas anteriores como el PREPARA y el PRODI.

En el cuadro siguiente, se recoge la diferencia existente entre los beneficiarios estimados y los reales del PAE inicial, con detalle por CCAA:

---

<sup>19</sup> Información obtenida de la memoria que se acompaña al expediente de crédito extraordinario aprobado por el Consejo de Ministros para financiar la ayuda económica de acompañamiento.

<sup>20</sup> Dato obtenido del listado de beneficiarios del PAE inicial solicitado por este Tribunal al SEPE.

**CUADRO N° 7**  
**DIFERENCIA ENTRE LOS BENEFICIARIOS ESTIMADOS Y LOS REALES DEL PAE INICIAL, CON DETALLE POR**  
**COMUNIDAD Y CIUDAD AUTÓNOMA**

COMUNIDAD/CIUDAD AUTÓNOMA	ESTIMADOS <sup>21</sup>	REALES	% DE REALES SOBRE ESTIMADOS
ANDALUCÍA	110.856	37.228	33,58
ARAGÓN	8.135	1.699	20,89
C. F. DE NAVARRA	3.169	232	7,32
CANARIAS	34.138	10.334	30,27
CANTABRIA	4.393	518	11,79
CASTILLA Y LEÓN	18.398	3.371	18,32
CASTILLA-LA MANCHA	26.148	8.969	34,30
CATALUÑA	39.881	7.931	19,89
CEUTA	1.655	1.348	81,45
COMUNIDAD DE MADRID	30.123	5.294	17,57
COMUNIDAD VALENCIANA	50.028	14.677	29,34
EXTREMADURA	16.058	4.134	25,74
GALICIA	21.120	4.299	20,35
ILLES BALEARS	4.158	649	15,61
LA RIOJA	1.869	275	14,71
MELILLA	1.447	377	26,05
PAÍS VASCO	9.079	316	3,48
PRINCIPADO DE ASTURIAS	8.191	908	11,09
REGIÓN DE MURCIA	14.949	5.333	35,67

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Si se comparan los datos de beneficiarios reales por cada CCAA con los estimados inicialmente, se aprecia la falta de acierto en las previsiones respecto a algunas de ellas (País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Illes Balears y Comunidad de Madrid), lo que podría ser consecuencia de factores muy diversos, como por

<sup>21</sup> El reparto por CCAA se realiza teniendo en cuenta la aplicación de una fórmula cuyo resultado arroja decimales. A efectos de garantizar la coincidencia con el total contenido en la de la memoria del expediente de crédito extraordinario aprobado por el Consejo de Ministros para financiar la ayuda económica de acompañamiento (403.795 beneficiarios estimados), se han efectuado los redondeos necesarios por el equipo fiscalizador.

ejemplo, la existencia de una renta básica de ingresos mínimos con mejores condiciones que las de la ayuda económica de acompañamiento del PAE, tal y como han puesto de manifiesto algunas CCAA, circunstancia esta última que habría provocado que estos beneficiarios se decantasen finalmente por solicitar dicha renta y no la ayuda del programa. Asimismo, según manifiesta el SEPE, lo anterior podría justificar una desviación de más del 15% en las estimaciones de potenciales beneficiarios a nivel nacional, ya que esta es la proporción que sobre el total de beneficiarios se estimó que correspondería a las comunidades señaladas.

### II.1.2. Evaluación del PAE

La Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 16/2014, que regula el PAE inicial, prevé la realización, tres meses antes de la fecha de finalización de su vigencia, de una evaluación de los resultados obtenidos con el fin de determinar su eficacia y, en su caso, valorar la necesidad de prorrogarlo o de realizar cualquier tipo de adaptación. Asimismo, dispone que esta evaluación se realice de forma conjunta entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las autoridades competentes de las CCAA y los interlocutores sociales.

En relación con la realización de la evaluación del PAE, conviene efectuar las siguientes observaciones:

- a) En el *Informe sobre la gestión financiera del Programa de Activación para el Empleo*, emitido el 31 de marzo de 2016, no se incluía conclusión alguna sobre la eficacia del programa en virtud de los datos recogidos en el mismo. Además, la evaluación se efectuó 3 meses más tarde del plazo establecido.
- b) La evaluación de la primera prórroga del PAE fue realizada únicamente por el SEPE, sin incluir las valoraciones realizadas por las CCAA. Además, fue presentada a los agentes sociales en marzo de 2017, por tanto, ya concluido el plazo para presentar dicha evaluación conjunta.

Por otro lado, para la realización de estas evaluaciones, en el Anexo V de los Planes Anuales de Políticas de Empleo para los años 2015 y 2016, se incluyeron dos indicadores relativos al PAE:

1. Número de personas distintas que han recibido la ayuda del PAE y se han colocado, con posterioridad a su reconocimiento, durante el 2015, sobre el total de personas distintas que han recibido la ayuda del Programa<sup>22</sup>.

En el cuadro siguiente se reflejan los datos sobre este indicador que el SEPE tuvo en cuenta en la evaluación del PAE inicial y en la primera prórroga del programa:

---

<sup>22</sup> Este indicador se incluye en el objetivo estratégico D, cuya finalidad es conocer el esfuerzo y eficacia de las acciones que se realizan para reforzar la vinculación entre políticas activas y pasivas, como instrumento para promover la activación e inserción de los desempleados y para mejorar su protección a través de un mejor aprovechamiento de los recursos.

**CUADRO N° 8**  
**DATOS UTILIZADOS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL PARA LA EVALUACIÓN DEL PAE**  
**INICIAL Y DE LA PRIMERA PRÓRROGA, BENEFICIARIOS EMPLEADOS**

COMUNIDAD/CIUDAD AUTÓNOMA	Beneficiarios PAE inicial empleados hasta marzo 2016 (A)	Beneficiarios PAE inicial y primera prórroga empleados hasta marzo 2017 (B)	Beneficiarios PAE inicial hasta marzo 2016 (C)	Beneficiarios PAE inicial y primera prórroga hasta marzo 2017 (D)	% B <sup>os</sup> PAE empleados / B <sup>os</sup> PAE inicial hasta marzo 2016 (A/C)	% B <sup>os</sup> PAE empleados / B <sup>os</sup> PAE inicial y primera prórroga hasta marzo 2017 (B/D)
ANDALUCÍA	5.008	8.797	33.871	52.817	14,79	16,66
ARAGÓN	327	490	1.597	2.104	20,48	23,29
C. F. DE NAVARRA	57	73	215	287	26,51	25,44
CANARIAS	1.455	2.390	9.613	14.084	15,14	16,97
CANTABRIA	73	123	485	685	15,05	17,96
CASTILLA Y LEÓN	606	986	3.119	4.410	19,43	22,36
CASTILLA-LA MANCHA	1.277	2.127	8.296	12.484	15,39	17,04
CATALUÑA	1.323	2.067	7.375	10.516	17,94	19,66
CEUTA	86	205	1.254	1.848	6,86	11,09
COM. DE MADRID	1.032	1.612	4.868	6.895	21,20	23,38
COM. VALENCIANA	2.087	3.456	13.610	20.235	15,33	17,08
EXTREMADURA	618	985	3.804	5.665	16,25	17,39
GALICIA	787	1.303	3.996	5.756	19,69	22,64
ILLES BALEARS	117	193	594	805	19,70	23,98
LA RIOJA	60	95	259	370	23,17	25,68
MELILLA	17	28	346	607	4,91	4,61
PAÍS VASCO	55	74	301	390	18,27	18,97
PRINCIP. DE ASTURIAS	174	297	834	1.198	20,86	24,79
REGIÓN DE MURCIA	795	1.233	4.973	7.156	15,99	17,23
<b>TOTAL</b>	<b>15.954</b>	<b>26.534</b>	<b>99.410</b>	<b>148.312</b>	<b>16,05</b>	<b>17,89</b>

Fuente: Informe de situación de la gestión del PAE a 31 de marzo de 2016, proporcionado por el SEPE.

A nivel nacional, y según este indicador, hasta el mes de marzo de 2016 y de 2017, un 16,05% y un 17,89%, respectivamente, de las personas beneficiarias del PAE habían encontrado un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

Por Comunidades Autónomas, estos porcentajes varían, hasta marzo de 2016, desde el 4,91% de Melilla, hasta el 26,51% de la Comunidad Foral de Navarra; y hasta marzo de 2017, desde el 4,61% de Melilla, hasta el 25,68% de La Rioja.

- Inserción/colocación de las personas desempleadas perceptoras de la ayuda del PAE que permanecen colocadas tras la finalización de la ayuda con compatibilidad o del plazo de compatibilidad<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Este indicador se incluye en el Eje 3 Oportunidades de Empleo, dentro de los objetivos estructurales, Objetivo 3.4, cuya finalidad es el fomento de la inserción laboral de personas desempleadas perceptoras de prestaciones por desempleo.

En el cuadro siguiente se reflejan los datos sobre este indicador que el SEPE tuvo en cuenta en la evaluación del PAE inicial y en la primera prórroga del programa:

**CUADRO N° 9**  
**DATOS UTILIZADOS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL PARA LA EVALUACIÓN DEL PAE INICIAL Y DE LA PRIMERA PRÓRROGA, BENEFICIARIOS QUE PERMANECEN EMPLEADOS TRAS LA FINALIZACIÓN DE LA AYUDA**

COMUNIDAD/CIUDAD AUTÓNOMA	B <sup>os</sup> PAE que permanecen colocados	Beneficiarios hasta marzo 2016	% Beneficiarios PAE que permanecen colocados / Beneficiarios PAE hasta marzo 2016	B <sup>os</sup> PAE que permanecen colocados Acumulado hasta marzo 2017	Beneficiarios Acumulado hasta marzo 2017	% Beneficiarios PAE que permanecen colocados / Beneficiarios PAE Acumulado hasta marzo 2017
ANDALUCÍA	149	33.871	0,44	301	52.817	0,57
ARAGÓN	10	1.597	0,63	12	2.104	0,57
C. F. DE NAVARRA	7	215	3,26	8	287	2,79
CANARIAS	47	9.613	0,49	91	14.084	0,65
CANTABRIA	7	485	1,44	10	685	1,46
CASTILLA Y LEÓN	53	3.119	1,70	83	4.410	1,88
CASTILLA-LA MANCHA	55	8.296	0,66	85	12.484	0,68
CATALUÑA	42	7.375	0,57	77	10.516	0,73
CEUTA	1	1.254	0,08	1	1.848	0,05
COM. DE MADRID	110	4.868	2,26	184	6.895	2,67
COM. VALENCIANA	141	13.610	1,04	249	20.235	1,23
EXTREMADURA	23	3.804	0,60	38	5.665	0,67
GALICIA	114	3.996	2,85	189	5.756	3,28
ILLES BALEARS	13	594	2,19	23	805	2,86
LA RIOJA	0	259	0,00	0	370	0,00
MELILLA	1	346	0,29	1	607	0,16
PAÍS VASCO	4	301	1,33	6	390	1,54
PRINCIP. DE ASTURIAS	11	834	1,32	15	1.198	1,25
REGIÓN DE MURCIA	51	4.973	1,03	83	7.156	1,16
<b>TOTAL</b>	<b>839</b>	<b>99.410</b>	<b>0,84</b>	<b>1.456</b>	<b>148.312</b>	<b>0,98</b>

Fuente: Informe de situación de la gestión del PAE a 31 de marzo de 2016, proporcionado por el SEPE.

Del análisis de estos datos, se desprende que del total de beneficiarios del PAE inicial y de la primera prórroga, hasta el mes marzo de 2016 y de 2017, únicamente el 0,84% y el 0,98%, respectivamente, del total han continuado trabajando tras agotar la posibilidad de beneficiarse de la compatibilidad, destacando además el hecho de que en ambos períodos solamente una comunidad autónoma sobre pasa el 3% y otras tres sobrepasan el 2%.

## II.2. GESTIÓN Y CONTROL DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

Según los datos facilitados por el SEPE, el número definitivo de solicitudes recibidas, resueltas favorablemente y denegadas, ha sido el recogido en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 10**  
**NÚMERO Y PORCENTAJE DE SOLICITUDES DENEGADAS DEL PAE**

	SOLICITUDES RESUELTAS FAVORABLEMENTE	SOLICITUDES DENEGADAS	TOTAL SOLICITUDES PAE	% DENEGADOS/ TOTAL SOLICITUDES
<b>PAE INICIAL</b>	107.892	44.774	152.666	29,33
<b>PAE PRIMERA PRÓRROGA</b>	47.272	16.957	64.229	26,40

Fuente: Listados de beneficiarios y de denegados proporcionados por el Servicio Público de Empleo Estatal.

### II.2.1. Análisis de las solicitudes denegadas

De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, las causas de denegación con porcentaje más significativo se reflejan en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 11**  
**CAUSAS MÁS REPRESENTATIVAS DE LA DENEGACIÓN DE SOLICITUDES**

CAUSA DE DENEGACIÓN	PAE INICIAL	%	PRIMERA PRÓRROGA	%
No se ha agotado alguna de las prestaciones o ayuda que dan derecho al programa	8.826	19,71	1.126	6,64
No queda acreditada la realización de las tres acciones de BAE en el plazo y forma establecidos	7.809	17,44	4.475	26,39
Otras causas (distintas causas de denegación agrupadas, todas ellas de menor importancia relativa respecto a las anteriores)	28.139	62,85	11.356	66,97
<b>TOTAL SOLICITUDES DENEGADAS</b>	<b>44.774</b>	<b>100,00</b>	<b>16.957</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Listados de solicitudes denegadas proporcionados por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Las causas con más porcentaje de denegaciones han resultado ser en el PAE inicial, en primer lugar, no haber agotado alguna de las prestaciones o ayuda que dan derecho al programa (19,71%), causa que pierde relevancia en la prórroga del programa (6,64%); y, en segundo lugar, no quedar acreditada la realización de las tres acciones de BAE en el plazo y forma establecidos (17,44% en el PAE inicial; y 26,39 % en la primera prórroga).

En relación con estas causas de denegación, cabe destacar las siguientes cuestiones:

a) No haber agotado alguna de la prestación o ayuda que dan derecho al PAE:

La interpretación dada por el SEPE al artículo 2.1.a)<sup>24</sup> del Real Decreto-ley 16/2014, consistió en la exigencia de que el solicitante hubiese agotado el tercer derecho a la RAI, la prestación del PRODI o el plan PREPARA, teniendo que haber sido percibidas alguna de estas tres ayudas en último lugar, sin poder acceder al PAE el solicitante que, después de las mismas, hubiera sido beneficiario de una prestación por desempleo distinta de las indicadas.

Tras la presentación de diversas reclamaciones por parte de los solicitantes a los que se les denegó la ayuda por esta causa, el SEPE planteó una consulta a la Abogacía del Estado, para que determinase si procedía reconocer el PAE cuando lo último percibido hubiera sido una prestación o subsidio por desempleo. La Abogacía se pronunció en ese sentido, que resulta más favorable a los solicitantes, por lo que a partir del 23 de marzo de 2015 se empezó a aplicar el nuevo criterio tanto para las nuevas solicitudes, como en las solicitudes y en las reclamaciones previas pendientes de resolver.

Asimismo, el SEPE solicitó a las DDPP que contactasen con todas las personas a las que se les hubiera denegado el derecho a PAE por no haber percibido en último lugar RAI, PRODI o PREPARA, para que volvieran a presentar la solicitud de acceso al programa, y además envió un fichero con los DNI de 2.548 personas que, habiendo recibido RAI, PRODI o PREPARA, no hubieran entrado en el PAE por no ser ninguna de estas la última prestación recibida.

Con la identificación de los solicitantes a los que se les denegó el PAE por esta causa, este Tribunal de Cuentas efectuó un cruce con el listado de beneficiarios definitivos del PAE, para determinar cuántos de los denegados accedieron finalmente al programa. De los 2.548 potenciales beneficiarios, se incorporaron al programa 608<sup>25</sup> (un 23,86%).

Con objeto de conocer la repercusión de la interpretación errónea de este apartado por parte del SEPE, en la circularización a la que se hace referencia en el epígrafe II.2.5, este Tribunal solicitó información sobre la gestión, realizada por 6 Direcciones Provinciales (Barcelona, Ciudad Real, Las Palmas, Madrid, Sevilla y Valencia), del fichero remitido por los SSCC.

A estas 6 DDPP, se les preguntó por el número de solicitantes denegados con los que habían contactado y con los que no lo habían hecho, y el número de los que fueron admitidos en el PAE debido al cambio de interpretación, del artículo 2.1.a) del Real Decreto-ley 16/2014, o debido a otras causas. De la información remitida por las DDPP, se han obtenido los resultados que figuran en el cuadro siguiente:

---

<sup>24</sup> El artículo 2.1.a) del Real Decreto-ley 16/2014, en su redacción original, establece que: “*Podrán ser beneficiarias del presente programa las personas desempleadas que (...), reúnan los siguientes requisitos a la fecha de dicha solicitud:* a) *Haber transcurrido al menos seis meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones: ... (RAI)...(PRODI)... (PREPARA)...”.*

<sup>25</sup> En el anexo 5 se detalla el número de potenciales beneficiarios del PAE y los que, finalmente, se incorporaron al mismo, a nivel provincial, como consecuencia del cambio en la interpretación del art.2.1.a) del Real Decreto Ley 16/2014.

**CUADRO Nº 12**  
**ACTUACIONES DE REVISIÓN DE DENEGACIONES REALIZADAS COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO EN LA**  
**INTERPRETACIÓN DEL ART. 2.1.a) DEL RD-L 16/2014**

PROVINCIA	Solicitantes denegados a contactar (A)	Solicitantes con los que no se contactó (B)	% (A/B)	Solicitantes admitidos sin contactar (C)	% (C/B)	Solicitantes con los que se contactó (D)	Solicitantes admitidos (E)	% (D/E)
BARCELONA	668	656	98,20	54	8,23	12	5	41,67
CIUDAD REAL	23	16	69,57	0	0,00	7	7	100,00
LAS PALMAS	100	59	59,00	0	0,00	41	27	65,85
MADRID	122	104	85,25	0	0,00	18	14	77,78
SEVILLA	123	65	52,85	0	0,00	58	58	100,00
VALENCIA	174	92	52,87	15	16,30	82	48	58,54
<b>TOTAL</b>	<b>1.210</b>	<b>992</b>	<b>81,98</b>	<b>69</b>	<b>6,96</b>	<b>218</b>	<b>159</b>	<b>72,94</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el SEPE y por sus Direcciones en contestación a la circularización. Datos confirmados por las DDPP.

Del cuadro anterior se puede deducir lo siguiente:

1. A pesar de que todas las DDPP realizaron alguna gestión sobre el fichero remitido por los SSCC, ninguna lo trató en su totalidad, destacando por el escaso número de beneficiarios contactados las DDPP de Barcelona y Madrid, indicando la DP de Barcelona que en los datos facilitados sólo se computan las citaciones notificadas por el servicio de correos, mientras que la de Madrid indica que en las distintas oficinas de prestaciones no se mantienen datos sobre si se contactó o no con estos solicitantes. En consecuencia, la circunstancia indicada no parece derivar de la falta de gestión por parte de estas DDPP sino que más bien parece tener que ver con el sistema de notificación y archivo de la documentación relativa a estas comunicaciones.
2. Por otro lado, el porcentaje de admitidos en el PAE resulta mayor en el caso de los solicitantes con los que se contactó (72,94%) que en los casos en los que desde las DDPP no se pusieron en contacto con ellos (6,96%), por lo que parece que sí que era necesario corregir el efecto producido por la interpretación del artículo 2.1.a) precitado.

Y además, como se indicó anteriormente, esta causa de denegación perdió relevancia en la primera prórroga del programa (6,64%), ya que la interpretación del SEPE del artículo 2.1.a) en el ámbito temporal de la aplicación del Real Decreto-ley 1/2016 fue distinta.

- b) No quedar acreditada la realización de las tres acciones de BAE en el plazo y forma establecidos (17,44% en el PAE inicial y 26,39 % en la primera prórroga):

Para tratar de conocer los motivos por los que la falta de acreditación de BAE se configura como una de las causas de denegación más importante, se solicitó a las 6 DDPP ya mencionadas que estimasen un porcentaje atribuible a los distintos motivos por los que se produjo esta denegación, obteniéndose el resultado que se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 13**  
**ESTIMACIÓN PORCENTUAL DE LOS MOTIVOS DE DENEGACIÓN DE SOLICITUDES POR INCUMPLIMIENTO DEL**  
**REQUISITO DE BÚSQUEDA ACTIVA DE EMPLEO, POR DIRECCIONES PROVINCIALES**

(Datos en %)

DDPP	FALTA DE PRESENTACIÓN	PRESENTACIÓN FUERA DE PLAZO	BAE INCOMPLETA O DEFECTO DE FORMA	OTROS	TOTAL
BARCELONA	5	5	90	-	100
CIUDAD REAL	96	1	3	-	100
LAS PALMAS	95	5	-	-	100
MADRID	33	12	54	1	100
SEVILLA	30	10	60	-	100
VALENCIA	63	2	30	5	100

Fuente: Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal en contestación a la circularización.

Por otro lado, hay que hacer mención al artículo 3.b) del Real Decreto-ley 16/2014<sup>26</sup>, que recoge las actuaciones que se consideran BAE. El SEPE ha interpretado que se cumple con el requisito si se acredita el envío de currículos a 9 o más empresas, la realización de 3 o más entrevistas de trabajo o la inscripción en 3 o más webs o portales de empleo, de manera que no es necesario que el solicitante efectúe tres actuaciones de diferente naturaleza de BAE, sino que basta con que repita una de ellas las veces necesarias, interpretación que este Tribunal de Cuentas considera no ajustada al tenor literal del citado artículo. Si lo que se pretende con programas de esta naturaleza es que el solicitante participe activamente en la búsqueda de un empleo, resultaría más conforme con este objetivo que el mismo se vea obligado a realizar distintas acciones dentro de las recogidas en el precitado artículo.

<sup>26</sup> "Se considerarán actuaciones de búsqueda activa de empleo cada una de las siguientes:

- 1.ª Trabajo por cuenta propia o ajena.
- 2.ª Envío o presentación de currículos en, al menos, tres empresas distintas.
- 3.ª Realización de, al menos, una entrevista de trabajo.
- 4.ª Inscripción en, al menos, una agencia de colocación.
- 5.ª Inscripción como solicitante de empleo en, al menos, dos portales de empleo públicos o privados.
- 6.ª Presentación, al menos, a una oferta de trabajo gestionada por los Servicios Públicos de Empleo.
- 7.ª Cualesquiera otras ofertadas por los Servicios Públicos de Empleo y específicamente acciones formativas o acciones de información y actuaciones dirigidas al autoempleo y emprendimiento".

Este artículo seguirá teniendo virtualidad jurídica aun cuando se extinga el PAE puesto que la normativa reguladora de la Renta Activa de Inserción (artículo 2.1.b) del Real Decreto 1369/2006) indica, en relación con las acciones de búsqueda activa de empleo, que "En tanto se produzca ese desarrollo normativo se acreditarán de la forma establecida en el artículo 3 del Real Decreto-ley 16/2014" (únicamente es preciso tener en cuenta una mínima diferencia y es que, en relación con la presentación a una oferta de trabajo, se admite que la misma sea gestionada por una agencia de colocación, de acuerdo con la modificación introducida por el artículo único.2 del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril).

En el cuadro siguiente se muestra el número de denegados por esta causa y el porcentaje provincial<sup>27</sup> sobre el total nacional, tanto en el primer programa como en la primera prórroga:

**CUADRO Nº 14**  
**DENEGACIONES POR NO QUEDAR ACREDITADA LA REALIZACIÓN DE LAS TRES ACCIONES DE BAE EN EL PLAZO Y FORMA ESTABLECIDOS (DDPP CIRCULARIZADAS)**

PROVINCIA	DENEGADOS PAE INICIAL	%	DENEGADOS PRIMERA PRÓRROGA	%
BARCELONA	542	12,20	261	9,45
CIUDAD REAL	45	1,01	30	1,09
LAS PALMAS	256	5,76	148	5,36
MADRID	392	8,82	244	8,84
SEVILLA	177	3,98	194	7,03
VALENCIA	267	6,01	180	6,52

Fuente: Listado de solicitudes denegadas proporcionado por el Servicio Público de Empleo Estatal. La columna de % se refiere a los denegados del PAE inicial y de la primera prórroga sobre el total de denegados por falta de acreditación de las tres acciones de BAE, como se detalla en el anexo 6.

## II.2.2. Análisis de la tramitación de las solicitudes aceptadas

En relación con esta fase del procedimiento, se han detectado las siguientes incidencias:

- a) Como consecuencia de la existencia de supuestos de revocación del PAE por haber detectado el SEPE la existencia del derecho por parte del beneficiario a percibir la RAI en su lugar, se ha considerado que podría existir el riesgo de concesiones a beneficiarios que no hubieran agotado su derecho previo a esta ayuda.

La RAI consiste en la percepción de una ayuda del mismo importe que el PAE (80% del IPREM), durante un periodo máximo de 11 meses y que puede ser percibida hasta en 3 veces distintas, siempre que hubiera transcurrido al menos 1 año entre el agotamiento del último derecho percibido y la solicitud del siguiente.

Los principales requisitos que tiene que cumplir un solicitante de la RAI, y su equivalencia con los requisitos exigidos para percibir el PAE, se muestran en el cuadro siguiente:

<sup>27</sup> En el anexo 6 se recoge la distribución por provincias del número de solicitudes denegadas por no quedar acreditada la realización de las tres acciones de BAE.

**CUADRO Nº 15**  
**EQUIVALENCIA ENTRE LOS REQUISITOS DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN Y EL PROGRAMA INICIAL DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

REQUISITO	RAI	PAE
<i>Edad mínima</i>	Mayor de 45 años	No se exige
<i>Inscripción como demandante de empleo</i>	12 meses ininterrumpidos anteriores a la fecha de solicitud	360 días dentro de los 18 meses anteriores a la fecha de solicitud
<i>Rentas</i>	No superiores al 75% del salario mínimo interprofesional (SMI)	No superiores al 75% del SMI
<i>Responsabilidades familiares</i>	No se exigen	Se exige que se acrediten
<i>Prestaciones extinguidas y tiempo transcurrido desde dicha extinción</i>	Tienen que haberse extinguido la prestación por desempleo y/o el subsidio por desempleo, no exigiéndose ningún período de tiempo desde dicha extinción	Tienen que haber transcurrido al menos 6 meses desde la extinción de la RAI, el PRODI, el PREPARA, o desde el agotamiento de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública
<i>Carecer del derecho a la protección contributiva o asistencial por desempleo</i>	Se exige	Se exige, y además se exige no tener derecho a la RAI
<i>Cese involuntario en un trabajo por cuenta ajena</i>	Se exige implícitamente, puesto que el requisito de haber extinguido la prestación por desempleo y/o el subsidio por desempleo implica que la situación anterior era situación legal de desempleo, circunstancia que exige el cese involuntario en el trabajo	Se exige expresamente
<i>Colectivos especiales</i>	Minusválías, inmigrantes retornados, víctimas violencia de género	No hay

Tal y como se indica en el cuadro anterior, es importante tener en cuenta que para percibir el PAE es necesario carecer, en el momento de la solicitud, del derecho a la RAI (artículo 2.1.d) del Real Decreto-ley 16/2014).

Por tanto, un beneficiario del PAE con más de 45 años, con un periodo ininterrumpido de inscripción como demandante de empleo en los 12 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud, que no hubiera agotado los tres derechos que establece la normativa de la RAI, y que cumpliera el resto de requisitos comunes a ambas prestaciones, podría haber tenido que percibir una nueva prestación de esta naturaleza.

Para la detección y evaluación de esta circunstancia, se ha seleccionado una muestra de los beneficiarios de PAE con mayor riesgo en este sentido, de acuerdo con los siguientes criterios: que procedieran de las ayudas de PRODI o PREPARA, y que fueran mayores de 45 años y

próximos a esta edad, seleccionándose un total de 1.282 beneficiarios del PAE inicial y de la primera prórroga.

Dicho listado fue remitido al SEPE con el fin de efectuar un cruce con sus bases de datos que confirmase la inscripción ininterrumpida en demanda durante los 12 meses anteriores a la solicitud del PAE. Como resultado, un total de 238 beneficiarios cumplirían los requisitos para percibir la RAI en lugar del PAE.

Por tanto, se observa una debilidad en el procedimiento de análisis de las solicitudes del PAE, así reconocida implícitamente por el SEPE en un informe sobre los controles de las aplicaciones utilizadas para la tramitación del PAE, puesto que se indica que *“el sistema no informa sobre si es posible tener derecho a una prestación o programa distinto, dado que los requisitos son diferentes (edad, colectivos, responsabilidades familiares, período de inscripción, entre otros), por lo que queda en manos del gestor el análisis de todas las posibilidades. Se reitera que una aplicación diseñada para el pago no permite obtener como producto de salida la prestación o programa que corresponde...”*.

En el cuadro siguiente se muestra la representatividad, tanto en número de beneficiarios como en importe de los casos positivos del cruce, tanto para el PAE inicial como para la primera prórroga, y los totales:

**CUADRO Nº 16**  
**REPRESENTATIVIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DEL PAE INICIAL Y DE LA PRIMERA PRÓRROGA QUE PODRÍAN HABER RECIBIDO LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN**

*(Importe en euros)*

CONCEPTO	Nº BENEFICIARIOS	IMPORTE PAE
PAE inicial	865	2.020.503,80
Supuestos RAI	172	415.151,20
%	19,88	20,5
1ª prórroga	417	943.473,70
Supuestos RAI	66	147.449,44
%	15,83	15,63
<b>Total PAE</b>	<b>1.282</b>	<b>2.963.977,50</b>
<b>Supuestos RAI</b>	<b>238</b>	<b>562.600,64</b>
<b>%</b>	<b>18,56</b>	<b>18,98</b>

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Lo anterior ha supuesto un perjuicio económico para los 238 beneficiarios, puesto que mientras que el PAE supone la percepción de 6 meses de remuneración por un importe total de 2.556 euros, la RAI implica el abono de 11 meses por un total de 4.686 euros.

- b) Entre las obligaciones de activación que deben cumplir los solicitantes al PAE, se encuentra la acreditación ante el SEPE de que en el plazo de un mes, a partir de la presentación de la solicitud, la persona desempleada ha realizado, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo. Esta acreditación se ha de efectuar dentro de los 10 días posteriores a la finalización de dicho mes, a través de la presentación de un impreso normalizado. Los procedimientos del SEPE establecen que este certificado de las acciones de búsqueda de empleo ha de anexarse necesariamente al expediente electrónico.

No obstante, y a pesar de que en la aplicación informática de gestión y pago de prestaciones es imprescindible, para activar el pago, que el gestor valide la existencia del certificado de BAE, se han detectado casos en los que la ayuda había sido activada sin que constara acreditada la presentación del certificado.

A la vista del riesgo detectado, se analizó una muestra dirigida a la detección de esta incidencia, compuesta por 51 expedientes del listado de beneficiarios del PAE inicial con el objeto de comprobar el efectivo cumplimiento de esta obligación. Como resultado de dicho análisis se detectó que en 8 de ellos (15,69% del total) no se había cumplido esta obligación, o se había hecho de forma incompleta (números de identificador D0045474779F, EX6853068B, EX6770778S, D0028456714X, D0028618119R, EX3713729B, D0053090391C y D0029011526Q).

A este respecto, se constata que la existencia del riesgo de incumplimiento de esta obligación se produce, principalmente, cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando habiendo sido la solicitud denegada por el SEPE por incumplimiento de los requisitos iniciales, se estima la reclamación previa correspondiente. En este supuesto se han detectado casos en los que se le ha dado de alta en la ayuda de forma directa sin exigírsele la realización de la BAE.
- Cuando el PAE fue concedido tras una sentencia judicial y el certificado de BAE no fue presentado en su momento, detectándose casos en los que no se le requirió al beneficiario el cumplimiento de esta obligación.

Asimismo, para comprobar si esta incidencia había sido detectada y solventada por el SEPE o, por el contrario, se produjo durante la primera prórroga del PAE, se seleccionaron 34 expedientes de dicho periodo, de los que en 3 (números de identificador D0043693957Y, D0026801022L y D0019880548S) (un 8,82% del total), no quedó justificado el cumplimiento de la obligación de acreditación de la BAE.

- c) En el procedimiento que regula la asignación de tutor individual y del IPE se establece que el SPEA debe acreditar al SEPE la prestación de este servicio con carácter previo a la resolución de incorporación al programa del solicitante. La acreditación se materializa mediante la grabación en el SISPE de un código, así como de la fecha de inicio de dicho itinerario, quedando esta información reflejada en el historial de demanda de empleo del solicitante.

Tras analizar el listado de beneficiarios del PAE inicial se ha detectado que un total de 66 no tenían grabado el citado código en el momento de la activación de la ayuda. Una vez comunicada esta incidencia al SEPE, este confirma que el sistema informático está diseñado

para impedir que se active el pago si no existe el código, si bien ese no fue el caso de estos 66 expedientes. En relación con los mismos se ha podido verificar lo siguiente:

1. En el 42,42% de estos casos (28 expedientes) la no constancia del código establecido se explica por un error informático; en todos los casos los SPEA afirman que los IPE fueron efectivamente implementados, acreditándose documentalmente dicha circunstancia en la mayoría de los mismos.
2. En el 4,55% (3 expedientes) no se ha podido determinar la causa de la omisión del código. Los SPEA acreditaron la realización del IPE en dos casos, mientras que en el otro expediente se procedió a iniciar su revocación al constatarse, en el momento de realización de los trabajos de la presente fiscalización, el incumplimiento de otro requisito.
3. En el 9,09% de los supuestos (6 expedientes con números de identificador D0075442695G, D0045074758W, D0045151393R, D0045104681W, D0045096643Z y D0045066995J) figura grabado el código, pero con una fecha posterior al inicio del pago de la ayuda económica, lo que supone un incumplimiento de la norma reguladora del PAE.
4. En el 43,94% (29 expedientes<sup>28</sup>) no consta el código, sin que el SEPE haya justificado la causa de esta omisión, ni se ha podido determinar fehacientemente la existencia de IPE. En 3 de estos expedientes, se ha iniciado el procedimiento de revisión de oficio con el fin de revocar la prestación (en uno de ellos el SEPE informa de que tampoco consta la BAE); asimismo, en 2 de estos expedientes, el SPEA ha certificado que la no constancia de la existencia de IPE se debe a que en ningún momento se tuvo conocimiento de las solicitudes correspondientes, circunstancia que pone de manifiesto una falta de coordinación entre el SEPE y el SPEA correspondiente.

Adicionalmente, para comprobar si esta circunstancia ha sido detectada y solventada por el SEPE o si había seguido produciéndose durante la primera prórroga del PAE, este Tribunal ha pedido información sobre 13 expedientes en los que se ha detectado la no constancia del código. En esta ocasión, el SEPE ha informado de que en todos los casos se ha debido a un problema informático, aportando la documentación correspondiente que acredita la existencia efectiva de IPE para cada beneficiario.

- d) El artículo 5.2 del Real Decreto-ley 16/2014, permite que el beneficiario cause baja temporal en el programa cuando deje de cumplir los requisitos de rentas o cargas familiares, y también cuando obtenga un trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena, que no supere los límites de tiempo establecidos (90 días en trabajos por cuenta ajena, siempre que la empresa no descuente del salario la ayuda económica de acompañamiento, y 180 días en trabajos por cuenta propia), pudiendo reincorporarse al programa posteriormente siempre que se solicite dentro del plazo de vigencia del mismo. En el supuesto de que el período de trabajo exceda de los límites señalados, se dispone en el artículo 5.1 del Real Decreto-ley 16/2014 que se causará baja definitiva.

Para comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el supuesto de baja temporal, se han seleccionado y analizado 23 expedientes correspondientes al PAE inicial en

<sup>28</sup> En el anexo 7 se identifican los 29 expedientes referidos.

los que el tiempo transcurrido entre la baja y la reincorporación ha sido elevado, por lo que existiría un riesgo de incumplir el límite temporal citado, obteniéndose los siguientes resultados:

1. En el 47,83% de los supuestos analizados (12 expedientes, con números de identificador EX4769321H, D0046429047M, EX2552652C, D0048954304T, D0074913568S, D0011437431Z, D0012764318P, D0078615554J, D0054109838S, D0024473498A y D0071934108K), se han aportado las vidas laborales acreditándose que los días trabajados superan los límites establecidos en la norma. En cuatro de estos supuestos (números de identificador EX2552652C, D0012764318P, D0078615554J y D0054109838S) el SEPE ha procedido a revocar la reanudación, iniciando el procedimiento correspondiente.
2. En el expediente D0071934108K, no se ha adjuntado la vida laboral ni se ha especificado si ha sido el único periodo trabajado por el beneficiario.

Asimismo, para comprobar este aspecto durante la primera prórroga del PAE, este Tribunal ha seleccionado 3 expedientes del listado de beneficiarios correspondiente, habiendo detectado que, en 2 de ellos (66,67%), la reincorporación al PAE no debió producirse (números de identificador D0038171888F y D0078715843E). En el primero de los supuestos, la DP correspondiente ha revocado la reincorporación al PAE y, en el otro, la DP ha presentado la vida laboral solicitada, pero no ha emitido valoración ni ha iniciado actuación alguna.

- e) En el artículo 8 del Real Decreto-ley 16/2014 se establece la posibilidad de que los beneficiarios puedan compatibilizar la ayuda económica con un trabajo por cuenta ajena por un periodo no superior a 5 meses. Durante el transcurso de esta compatibilidad el beneficiario seguirá percibiendo la ayuda y el empresario que le contrate tendrá derecho a su descuento directo en la nómina correspondiente. Transcurridos los 5 meses, el beneficiario ya no tiene derecho a la ayuda y entra en la situación de baja temporal en la misma, pudiendo tener derecho al cobro del mes restante, hasta completar los 6 meses del PAE, en un momento posterior, vía reincorporación al programa.

En la aplicación informática utilizada por el SEPE, no existe ningún mecanismo que suspenda automáticamente la percepción de la ayuda económica al transcurrir los 5 meses desde el inicio de la compatibilidad; tan sólo existe un listado informativo que es puesto a disposición de las DDPP por los SSCC.

Con el fin de comprobar el cumplimiento de los plazos anteriores, se seleccionó una muestra de 24 expedientes del PAE inicial en los que concurrían las siguientes circunstancias: que el trabajador hubiera comunicado una compatibilidad en el transcurso del percibo de la ayuda; que hubiera cobrado el importe completo de la ayuda o al menos una cantidad superior a la correspondiente a los 5 meses del máximo de compatibilidad; que hubiera agotado el cobro de la ayuda; y, finalmente, que la diferencia entre la fecha del inicio de la compatibilidad y la de baja definitiva en el programa, indicara un periodo superior a 150 días.

Tras el análisis de los expedientes, se detectó la percepción indebida de la ayuda económica de acompañamiento en 13 de ellos, lo que representa el 54,17% de la citada muestra (números de identificador D0074521434P, D0074230554D, D0048533210J, D0075252211Y,

D0043087190W, D0046482380R, D0076016776M, EX8229608R, D0045549881Z, D0009417835W, D0078712800S, D0045652433D y D0052638308W).

Asimismo, para comprobar este aspecto durante la primera prórroga del PAE, se seleccionaron 7 expedientes, de los que en el 57,14% de los casos (4 expedientes, con números de identificador D0021693332P, D0076238134B, D0027347120M y D0027318996X), se ha pagado la ayuda económica con compatibilidad por encima del plazo máximo de 5 meses que establece la norma.

- f) Por último, se ha detectado que la ayuda económica comenzó a abonarse antes de transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud establecido por la normativa reguladora del PAE, en 4 expedientes (números de identificador EX2299827, D0023272556Y, D0044801961P y EX6101862P). Si bien es cierto que el porcentaje sobre el total de beneficiarios del programa inicial (107.892) a los que afecta esta incidencia es prácticamente inapreciable, no obstante esta incidencia revela un fallo grave en el sistema de control interno, que supone el incumplimiento de la fecha de efectos económicos de la ayuda económica, señalada en el artículo 7.c) del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre.

### II.2.3. Análisis del pago de la ayuda económica

Se ha efectuado una comprobación de la regularidad de los pagos de la ayuda económica de acompañamiento reflejados en las nóminas del PAE, detectándose las siguientes incidencias:

- a) En el análisis del acumulado de las nóminas de PAE facilitadas por el SEPE correspondientes al periodo desde febrero de 2015 hasta agosto de 2017, se han detectado 130 beneficiarios que figurarían con un importe líquido pagado superior al máximo permitido por la normativa del PAE (importes líquidos acumulados en nómina superiores a 2.556 euros o 2.581,62 euros a partir de 29 de junio de 2017, fecha de entrada en vigor de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017). De estos 130 casos, se ha analizado una muestra dirigida a la detección de esta incidencia compuesta por 63 expedientes (el 48,46%) resultando que en un total de 49 supuestos (77,78% de la muestra) el importe percibido se ha justificado, fundamentalmente, por liquidaciones de atrasos procedentes de prestaciones distintas del PAE; sin embargo, en los 14 supuestos restantes (22,22% de la muestra) el importe cobrado ha sido, efectivamente, superior al máximo legal. Analizando estos últimos, se ha podido comprobar lo siguiente:

1. Hay 4 expedientes en los que el pago indebido de la ayuda se ha producido por distintos fallos de control:
  - En los expedientes con números de identificador EX6800571T y D0053417816V se han abonado excesos motivados por no haberse tenido en cuenta la existencia de días consumidos en la ayuda a la hora de tramitar una reanudación de la prestación tras una baja temporal.
  - En los expedientes con números de identificador EX6809343D y D0026027656M se han producido errores en la tramitación de sendos procedimientos de cobro indebido, que han dado lugar a pagos excesivos de la ayuda.

2. En los otros 10 casos (expedientes con números de identificador D0005678687X, D0029441101C, D0078494913F, D0004255220J, D0053016359W, D0079016985W, D0026332703A, D0076020727T, D0025333834R y D0052223463P) se ha detectado el reconocimiento y pago consecutivo de dos ayudas del PAE, contraviniendo lo establecido en el apartado a) del artículo 7 del Real Decreto-ley 16/2014, que fija la percepción máxima de la ayuda en 6 meses. De estos 10 casos, se constató la existencia de un procedimiento de recuperación del pago indebido ya tramitado por parte de la Dirección Provincial correspondiente en dos expedientes, mientras que respecto a los otros 8 (importe total de 19.993,60 euros) el procedimiento se ha iniciado a raíz de los hallazgos efectuados por el equipo de este Tribunal de Cuentas que ha desarrollado los trabajos de campo de la presente fiscalización, tal y como se concreta más adelante en este mismo epígrafe.

En consecuencia, se constata que la aplicación informática de gestión del PAE permite emitir dos resoluciones de concesión de la ayuda económica a un mismo beneficiario, incluso aunque la primera no esté revocada. Desde el SEPE se informó de que existe una advertencia en dicha aplicación que, cuando se tramita la incorporación al PAE de un beneficiario, avisa al tramitador de que al beneficiario ya se le ha concedido previamente la ayuda, si bien, a la vista de los casos detectados, dicha advertencia no parece ser efectiva.

Por otra parte, la actuación de las DDPP afectadas por estos casos de PAE duplicado no ha sido homogénea en cuanto al procedimiento seguido para su reclamación. De los 8 casos en los que procedía ahora regularizar dado que la duplicidad no había sido detectada en su momento por la oficina de empleo o la dirección provincial correspondiente, se ha procedido de la siguiente manera:

- En 5 supuestos (expedientes con números de identificador D0005678687X, D0079016985W, D0076020727T, D0025333834R y D0052223463P), las DDPP afectadas (Illes Balears, Málaga, Cáceres y Sevilla) han iniciado un procedimiento de revocación de la segunda resolución emitida y de recuperación de la prestación indebidamente abonada, considerando que se trata de error material, aritmético o de hecho (habiendo transcurrido más de un año desde la resolución a revocar no cabe la excepción del apartado 2.b) del artículo 146 de la Ley de la Jurisdicción Social<sup>29</sup>, motivo por el cual el único supuesto de revisión sería el previsto en el apartado 2.a), esto es, el error material, aritmético o de hecho).

<sup>29</sup> El artículo 146 "Revisión de actos declarativos de derechos" de la Ley reguladora de Jurisdicción Social (Ley 36/2011, de 10 de octubre) establece que:

"1. Las Entidades, órganos u Organismos gestores, o el Fondo de Garantía Salarial no podrán revisar por sí mismos sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, debiendo, en su caso, solicitar la revisión ante el Juzgado de lo Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del derecho reconocido.

2. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior:

a) La rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.

b) Las revisiones de los actos en materia de protección por desempleo, y por cese de actividad de los trabajadores autónomos, siempre que se efectúen dentro del plazo máximo de un año desde la resolución administrativa o del órgano gestor que no hubiere sido impugnada, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 147.

(...)"

- En los otros 3 casos (expedientes con números de identificador D0029441101C, D0078494913F y D0004255220J), las DDPP (Huelva, Las Palmas y Toledo) han iniciado un procedimiento de revisión acudiendo al Juzgado de lo Social competente al considerar que no se pueden asimilar estos casos a un error material, aritmético o de hecho.

A la vista de la existencia de actuaciones diferentes que parten de una situación idéntica, durante la fiscalización se solicitó al SEPE aclaración al respecto, quien contestó aportando unas Instrucciones en materia de desempleo dictadas para establecer criterios uniformes de aplicación de la citada ley, que ya habían trasladado en su momento a las DDPP.

En concreto, la Instrucción Tercera de este documento se refiere a la aplicación del artículo 146 de la Ley 36/2011, detallando los procedimientos correspondientes. Sin embargo, no se llega a definir lo que se ha de considerar "*error material, aritmético o de hecho*", cuestión clave para dilucidar qué procedimiento de revisión es el que hay que aplicar en cada caso.

Para la clarificación de qué casos responden a esa definición, desde los SSCC se informó a las DDPP, en un correo de 18 de diciembre de 2017 que "*por errores materiales sólo pueden tenerse los evidentes, los que se pueden apreciar sin necesidad de hipótesis, deducciones o conjeturas, sin que puedan tener tal consideración aquellos errores cuya apreciación requiera realizar una nueva calificación jurídica o resolver cuestiones discutibles*".

A la vista de esta definición, podría parecer que se trata claramente de casos de error material o de hecho, pero examinando la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2009, puede comprobarse que en ella se sigue una doctrina en la que se define este concepto que ya incluía el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vigente en el momento de emitir la sentencia. Esta doctrina afirma que la apreciación de este tipo de error supone "*que no padezca la subsistencia del acto administrativo es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión, y que se aplique con profundo criterio restrictivo*".

Por tanto de lo anterior se deduce que en los supuestos de revocación de la segunda resolución duplicada de PAE, habría que proceder a la revisión por la vía de la Jurisdicción Social.

Asimismo, y considerando las incidencias detectadas por este Tribunal de Cuentas, los SSCC emitieron un correo electrónico dirigido a todas las DDPP, en el que se las instaba a realizar una revisión general de todos los supuestos posibles en los que figuraran dos o más fechas de resolución, con la finalidad de que dichas sedes codificaran cada una de las

situaciones para determinar si se trataba de pagos en exceso u otra casuística. Para ello, envió a las DDPP un fichero con 1.365 expedientes que debían analizar.

Como resultado de esta revisión a efectuar por las DDPP, se detectaron un total de 15 casos de PAEs duplicados (se confirmaron 6 nuevos casos de PAE duplicado distintos a los ya detectados por este Tribunal). Hay que tener en cuenta que a la fecha de redacción del presente Informe se encontraba pendiente de comunicación el resultado del análisis de un total de 300 expedientes.

- b) En la fiscalización se ha efectuado un cruce entre las nóminas del PAE de los años 2015 y 2016 y la base de datos de beneficiarios del PAE inicial elaborada a petición de este Tribunal por el SEPE (beneficiarios de la ayuda económica comprendidos entre enero de 2015 y 15 de abril de 2016). Un total de 265 teóricos beneficiarios según la base de datos elaborada a estos efectos, no figuran en las nóminas correspondientes. De estos, el 30,19% (80 casos), aparecen en la citada base de datos, y en consecuencia, en la aplicación informática utilizada para tramitar, con un importe devengado total de 130.040,05 euros, mientras que en el resto el importe que figura como devengado es cero, respondiendo estos últimos a supuestos revocados en los que no se llegó a abonar cantidad alguna por la ayuda ni a emitir nómina de ninguna clase.

De los 80 expedientes en los que consta importe devengado en la base de datos de beneficiarios, se analizaron 8, y se constató que, si bien presentaban nómina de PAE en la aplicación informática de pago correspondiente, no se produjo abono alguno a los beneficiarios (en su liquidación mensual se incluyó un descuento del total del importe a cobrar en concepto de compensación de prestaciones indebidamente abonadas con anterioridad). Por tanto se trataba de nóminas no efectivas que no han dado lugar a ningún pago indebido.

Desde el punto de vista contable, tal y como se analiza en el epígrafe II.2.4 siguiente, debe resaltarse que estos registros no han formado parte del gasto contabilizado correspondiente a las nóminas, ni de los reintegros por descuento en nómina en cada una de las cuentas de gasto representativas de las prestaciones de las que procedieran los abonos indebidos.

#### **II.2.4. Registro contable de la ayuda económica de acompañamiento**

Tras el análisis del procedimiento de registro contable seguido por el SEPE, tanto en lo que se refiere al reconocimiento y pago de la ayuda económica de acompañamiento del PAE, como en lo que respecta a los deudores por prestaciones indebidamente abonadas y al reintegro del cobro de las mismas, cabe efectuar los siguientes comentarios:

- a) En relación con la aplicación informática utilizada en la gestión de las prestaciones y subsidios que concede el SEPE, de la que se obtienen los datos para proceder a su registro contable, se han detectado las siguientes carencias:
1. En aquellos meses dentro de los cuales finaliza el cobro de una ayuda determinada y comienza la vigencia de otra distinta, produciéndose por tanto el devengo de dos partes de subsidio diferentes para un mismo beneficiario, el SEPE elabora una sola nómina por el importe total que imputa presupuestariamente al nuevo subsidio de manera íntegra (a título

de ejemplo, expedientes con números de identificador D0047054857P, D0020025633Q, D0021503082Z y D0079317912C)

Este hecho se produce, tal y como ha confirmado el SEPE, al tener asociadas las prestaciones con carácter de subsidio (entre las que está la ayuda económica del PAE) el mismo código de devengo en la aplicación informática, lo que imposibilita que en la información que proporciona para la contabilización del gasto se puedan distinguir los importes correspondientes a estos efectos.

De esta manera, el gasto imputado al PAE está infravalorado por los importes correspondientes a aquellos supuestos en los que su término haya coincidido en el mismo mes con el comienzo del devengo de otro subsidio (quedando el gasto de este último subsidio sobrevalorado). Debido a la mencionada limitación de la aplicación informática, el cálculo del importe de la infravaloración sería, según informó el SEPE, muy costoso en términos de programación y extracción de los datos.

2. En las nóminas de pago de la ayuda del PAE se observan importes significativos en el concepto de "Otros devengos", que derivan de liquidaciones a favor de los beneficiarios. Analizados 32 expedientes, se comprueba que en 20 casos (62,50%) dichas liquidaciones proceden de prestaciones distintas del PAE. Estas cantidades han sido, sin embargo, contabilizadas como gasto del PAE en los ejercicios correspondientes, por un total de 46.243,19 euros, debiéndose esta imputación errónea a que la aplicación informática que utiliza el SEPE para la gestión de los pagos de prestaciones no permite imputar gastos a prestaciones distintas a aquella que esté siendo gestionada en el momento en el que se produce la liquidación.
  - b) En los supuestos en los que la entidad financiera colaboradora en el pago de las prestaciones devuelve el importe de la nómina por problemas con la cuenta corriente del beneficiario, no se produce el registro contable de dicha prestación hasta que se materializa el pago en un momento posterior.
  - c) La nómina del mes de diciembre de las prestaciones y subsidios que abona el SEPE no tiene reflejo en la contabilidad presupuestaria hasta el ejercicio siguiente, circunstancia que también ha sido reflejada en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016*, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018, en donde se hace constar lo siguiente: "*En el epígrafe <<Acreedores, acreedores comerciales y otras cuentas a pagar>> se recogen obligaciones de diciembre de 2016,... derivadas de los gastos por las prestaciones contributivas y no contributivas, no imputadas al presupuesto de 2016 por el... esta falta de imputación no supone un incumplimiento normativo, puesto que se encuentra sometida al principio de legalidad... sin embargo en el mes de diciembre tales gastos reúnen todos los requisitos para que pueda efectuarse dicho reconocimiento y liquidación, previa dotación del crédito presupuestario correspondiente. Este criterio ha de hacerse extensivo a las prestaciones de desempleo del SEPE del mes de diciembre de 2016, que ascienden a 1.536,6 millones, ya que, según dispone el artículo 42.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), estas forman parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social (párrafo 4.116)*".
  - d) Al no disponer de una base de datos histórica sobre la evolución de los deudores por reintegros de pagos indebidos de prestaciones de desempleo, ni de un adecuado control y

seguimiento de esta deuda, el SEPE no genera la información que le permita confeccionar un inventario de los deudores y, en consecuencia, no registra contablemente los deudores por reintegros de pagos indebidos de prestaciones de desempleo. La consecuencia de la carencia de un inventario de deudores, por tanto, es contraria a los criterios y principios (criterio de registro y principio de devengo) que regulan la contabilización de los ingresos procedentes de estos derechos de cobro<sup>30</sup>.

A los efectos oportunos en relación con este tema, se solicitó al SEPE que, mediante la información estadística que generan sus aplicaciones informáticas, proporcionase datos sobre la cuantía de los deudores por prestaciones en relación con la ayuda económica de acompañamiento del PAE. En el momento de la extracción de datos (marzo de 2018), la cifra a la que ascendían los derechos de cobro era de 1.461.335,12 euros, según el detalle que se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 17**  
**DEUDORES POR PRESTACIONES INDEBIDAMENTE ABONADAS DE PAE PENDIENTES DE COBRO**

*(Importe en euros)*

AÑO	IMPORTE PENDIENTE
2018	42,36
2017	234.528,35
2016	475.557,49
2015	751.206,92
<b>TOTAL</b>	<b>1.461.335,12</b>

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

- e) Los ingresos por los reintegros derivados de pagos indebidos de la ayuda económica de acompañamiento se reflejan patrimonialmente cuando se efectúa su cobro, ya que, de acuerdo con lo indicado en la letra anterior, las liquidaciones a los deudores pendientes de reintegrar, tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva, no se registran en el momento de su emisión. Ello supone, por tanto, el incumplimiento del principio contable de devengo<sup>31</sup>.
- f) Por otra parte, se ha procedido a analizar las cantidades reintegradas por los beneficiarios como consecuencia de pagos indebidos del PAE. Para ello, y dado que los procedimientos de reintegro a presupuesto de gastos y contables, así como el concepto no presupuestario utilizado para la aplicación de los cobros y para la financiación del reintegro a presupuesto de gastos (concepto no presupuestario 321009 "*Ingresos pendientes de distribución*"), son los mismos en los supuestos de reintegros por pagos indebidos y en aquellos que derivan de

<sup>30</sup> Este hecho se refleja en el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas*, aprobado por el Pleno de este Tribunal en sesión de 29 de octubre de 2015, y en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016*, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018.

<sup>31</sup> Este hecho se refleja en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016*, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018.

impagados y retrocesiones de nómina, ha sido preciso recurrir a información extra-contable suministrada por el SEPE.

El detalle de los reintegros de los años 2015 y 2016, se contiene en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 18**  
**DETALLE REINTEGROS PAE 2015-2016**

(Importe en euros)

REINTEGROS			
EJERCICIO	PRESTACIONES INDEBIDAMENTE ABONADAS	IMPAGADOS Y RETROCESIONES	TOTAL REINTEGROS
2015	0	424.876,66	424.876,66
2016	265.905,44	442.122,14	708.027,58
<b>TOTAL</b>	<b>265.905,44</b>	<b>866.998,80</b>	<b>1.132.904,24</b>

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

De acuerdo con lo que se indica en la letra anterior y en el epígrafe I.7.4 del presente informe, estos reintegros no se imputan al ejercicio en el que se abonó la ayuda, sino en el que se producen, minorando las obligaciones reconocidas, por lo que además patrimonialmente se registran como un menor gasto del ejercicio. Si bien, desde el punto de vista de la contabilidad presupuestaria existe una excepcionalidad en esta materia recogida en la Disposición final sexta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, tal y como se ha descrito en el apartado I.6.4, desde el punto de vista del resultado económico-patrimonial el reintegro se debería registrar como un ingreso en lugar de como un menor gasto, ya que la excepción mencionada se refiere únicamente a la contabilidad presupuestaria. Por lo tanto, la minoración del gasto es contraria al principio contable de no compensación.

- g) El SEPE no imputa cada reintegro cobrado a la prestación que dio origen al pago indebido, sino que utiliza un criterio de imputación que elabora a partir de sus estadísticas (en función de las obligaciones reconocidas de prestaciones contributivas, subsidio de desempleo, subsidio de eventuales agrarios, RAI y PAE).

Además de lo anterior, en el año 2015 no se incluyó el PAE en el criterio de imputación, por lo que los reintegros correspondientes a esta ayuda económica se imputaron a las aplicaciones presupuestarias correspondientes a prestaciones distintas (el importe de los reintegros del PAE en 2015 fue 424.876,66 euros, correspondiendo en su totalidad a prestaciones impagadas); y en el año 2016, sí que se tuvo en cuenta esta ayuda a efectos del reintegro a presupuesto de gastos, asignando a la ayuda económica de acompañamiento unos reintegros por importe de 708.027,58 euros, los cuales, de acuerdo con lo que se expresa en el párrafo anterior, no se corresponden con las devoluciones efectuadas por abonos indebidos de esta prestación (ascendieron, según informó el SEPE, a 265.905,44 euros).

- h) Por lo que se refiere a las retrocesiones, impagados y anulaciones, al no tratarse de reintegros de prestaciones indebidamente abonadas, si bien la contabilidad presupuestaria es correcta

por la excepcionalidad mencionada anteriormente (Disposición final sexta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016), no lo es desde el punto de vista patrimonial, ya que se está minorando el importe de los gastos del ejercicio derivados de prestaciones. Dado que el importe de la prestación es correcto, el importe correspondiente debería permanecer como pendiente de pago hasta que se produzca el abono, puesto que la forma de actuar del SEPE da lugar al incumplimiento del principio del devengo cuando el reintegro se produce en el ejercicio en el que se abonó la prestación por primera vez y el pago definitivo se produce en el siguiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó información al SEPE sobre los pagos realizados hasta 2017 de los impagados contabilizados en el 2015 y 2016, con el objetivo de poder cuantificar el ajuste contable de los mismos. El SEPE informó de los impagados de las nóminas de noviembre de 2015 y noviembre de 2016 que se volvieron a poner al pago en el ejercicio siguiente. Los datos obtenidos se reflejan en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 19**  
**IMPORTES IMPAGADOS EN NÓMINAS DE NOVIEMBRE DE 2015 Y DE 2016, SOBRE LOS QUE SE REITERÓ EL PAGO**

*(Importe en euros)*

IMPAGADOS	REHABILITADOS EN 2016	REHABILITADOS EN 2017	NO REHABILITADOS	TOTAL
2015	22.816,11	-	1.292,20	24.108,31
2016	-	16.669,40	3.889,72	20.559,12
<b>TOTAL</b>	<b>22.816,11</b>	<b>16.669,40</b>	<b>5.181,92</b>	<b>44.667,43</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el SEPE.

De los datos del cuadro anterior se deduce que el resultado del ajuste ascendería, al menos, a 22.816,11 euros, en 2015 y, en sentido contrario, a 6.146,71 euros, en 2016.

## II.2.5. Resultados de la circularización a las Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal

Con la finalidad de comprobar si el procedimiento de gestión de la ayuda económica de acompañamiento del PAE ha sido homogéneo, durante la fiscalización se realizó una circularización a 6 DDPP del SEPE solicitándoles datos sobre la verificación del cumplimiento de los requisitos de acceso al programa y sobre la emisión de las resoluciones, en su caso, denegatorias.

Las DDPP del SEPE seleccionadas han sido Barcelona, Ciudad Real, Las Palmas, Madrid, Sevilla y Valencia. Para la selección, se ha tenido en cuenta a aquellas DDPP con alto y bajo número de denegados por beneficiario, siempre que tuvieran más de 5.000 beneficiarios de PAE, y seleccionando sólo una DP por CCAA.

En el análisis de la información remitida por las mismas, se han obtenido los siguientes resultados:

1. En relación con las reclamaciones previas formuladas por los solicitantes a los que se les denegó el PAE, se solicitó información al SEPE para analizar si ha habido un porcentaje significativo de las mismas que hayan sido estimadas y, en ese caso, si la estimación se ha debido a error del gestor o a presentación de documentación adicional por parte de los solicitantes<sup>32</sup>. El resultado del análisis de dicha información se contiene en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 20**  
**TOTAL RECLAMACIONES PREVIAS FORMULADAS POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE LES DENEGÓ EL PAE INICIAL Y LA PRIMERA PRÓRROGA EN LAS DIRECCIONES PROVINCIALES CIRCULARIZADAS**

NORMATIVA	Nº RECLAMACIONES PREVIAS PRESENTADAS	Nº RECLAMACIONES PREVIAS ESTIMADAS			
		POR PRESENTACIÓN DE DOCUMENTO ADICIONAL	POR ERROR DEL GESTOR	TOTAL	%
Real Decreto-ley 16/2014	1.693	128	139	267	15,77
Real Decreto-ley 1/2016	514	57	31	88	17,12
<b>TOTAL</b>	<b>2.207</b>	<b>185</b>	<b>170</b>	<b>355</b>	<b>16,09</b>

Fuente: Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal.

Se han presentado 2.207 reclamaciones previas, de las cuales se han estimado 355 (16,09%), en 185 casos por haberse presentado documentación adicional, y en 170 por haberse producido errores por parte de los gestores. Llama la atención el hecho de que prácticamente el 50% de las reclamaciones estimadas lo hayan sido como consecuencia de errores por parte de los gestores.

La información anterior, con detalle por cada DDPP circularizada, se recoge en el siguiente cuadro:

<sup>32</sup> En cuanto a la información sobre la estimación de las reclamaciones previas presentadas y sobre su causa de estimación, se solicitó inicialmente al SEPE información sobre todas las DDPP, respondiendo que, a la fecha, no existía una funcionalidad que permitiera obtener esta información, sin perjuicio de que se encontrara en fase de pruebas en determinadas Direcciones Provinciales.

**CUADRO Nº 21**  
**RECLAMACIONES PREVIAS FORMULADAS POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE LES DENEGÓ EL PAE**  
**INICIAL Y LA PRIMERA PRÓRROGA, CON DESGLOSE DE LAS DIRECCIONES PROVINCIALES**  
**CIRCULARIZADAS**

DIRECCIÓN PROVINCIAL	Nº RECLAMACIONES PREVIAS	Nº RECLAMACIONES PREVIAS ESTIMADAS			
		POR DOCUMENTACIÓN ADICIONAL		POR ERROR DEL GESTOR	
		Nº	%	Nº	%
BARCELONA	611	116	18,99	5	0,82
CIUDAD REAL	28	1	3,57	1	3,57
LAS PALMAS	175	5	2,86	5	2,86
MADRID	419	22	5,25	38	9,07
SEVILLA	533	33	6,19	40	7,50
VALENCIA	441	8	1,81	81	18,37
<b>TOTAL</b>	<b>2.207</b>	<b>185</b>	<b>8,38</b>	<b>170</b>	<b>7,70</b>

Fuente: Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal en contestación a la circularización.

Como se observa en el cuadro, el mayor número de reclamaciones previas presentadas en las provincias seleccionadas en la muestra corresponde a Barcelona, seguida de Sevilla, Valencia y Madrid, pero las estimaciones derivadas de errores de los gestores se localizan en mayor proporción en Valencia, Sevilla y Madrid.

- Por otra parte, respecto de la percepción de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública, se ha evaluado la existencia de dos posibles riesgos: por un lado su percepción sin el transcurso del tiempo mínimo de 6 meses desde la finalización de la percepción de estas rentas antes de la solicitud del PAE, regulada en el artículo 2.1.g) del Real Decreto-ley 16/2014, y por otro la concurrencia del PAE, una vez aprobada su percepción, con cualquiera de estas ayudas.

Ambos riesgos se ven reducidos por el hecho de estar los órganos de las CCAA actualmente adheridos al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP); no así la mayoría de los Ayuntamientos y restantes Administraciones Públicas, por lo que, para estos casos, existe el riesgo de situaciones de incompatibilidad y concurrencia en el reconocimiento de otras prestaciones económicas.

Los gestores de las oficinas de prestaciones del SEPE tienen acceso al RPSP, por lo que pueden comprobar si los solicitantes del PAE han percibido una renta social en los 6 meses anteriores a la solicitud. Asimismo, desde los SSCC se realiza un cruce informativo con el RPSP.

En relación con la comprobaciones que hacen los gestores, hay que destacar que las Instrucciones de aplicación del Real Decreto-ley 16/2014, establecen, en cuanto a la forma de

comprobación y acreditación de la no percepción de estas ayudas, que se ha de consultar el RPSP, pero dado que la información que se ofrece en las transacciones correspondientes a este registro es incompleta en cuanto a la fecha de baja, se ha de requerir, además, certificado de las entidades locales, en el que conste la no percepción de estas ayudas sociales (basta, en algunos casos, con un certificado permanente de las entidades cuando estas no concedan este tipo de ayudas).

En respuesta a la circularización, las 6 DDPP han informado lo siguiente:

- Todas las DDPP comprueban el cumplimiento de este requisito accediendo al RPSP, excepto la de Barcelona (que únicamente comprueba las rentas solicitando información al SPEA). Asimismo, las DDPP de Sevilla y Las Palmas solicitan certificados de rentas a los ayuntamientos y esta última, consulta transacciones de vida laboral e información del SPEA correspondiente.
- Sobre la realización de comprobaciones posteriores para detectar la posible percepción de las citadas rentas mínimas, una vez concedida la ayuda económica del PAE, con carácter previo a cada uno de los pagos de la ayuda económica, las citadas Instrucciones no establecen nada al respecto. Las DDPP de Barcelona, Sevilla y Las Palmas han informado que no realizan dichas comprobaciones posteriores, mientras que las DDPP de Madrid, Ciudad Real y Valencia sí que realizan comprobaciones posteriores a través del RPSP.

En consecuencia, si bien no hay diferencia de criterios en cuanto a la necesidad de analizar este tipo de rentas antes de conceder la ayuda, sí que hay distintas formas de proceder en cuanto a la manera de comprobarlas y en cuanto a la hora de analizarlas en momentos posteriores.

### **II.3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

#### **II.3.1. Análisis de la distribución de fondos del Servicio Público de Empleo Estatal para su gestión por las Comunidades Autónomas**

Como se ha descrito en el epígrafe I.7.3, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en la reunión celebrada el día 13 de abril de 2015, acordó los criterios de distribución territorial entre las CCAA de las subvenciones correspondientes al ejercicio 2015, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a la ejecución de las competencias del PAE. En el cuadro siguiente se detalla la ejecución de los recursos asignados a las CCAA:

**CUADRO Nº 22**  
**EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

*(Importe en euros)*

CCAA <sup>33</sup>	ASIGNACIÓN (A)	EJECUCIÓN (B)	EJECUCIÓN (%) (B/A)
ANDALUCÍA	38.451.189,53	0,00	0,00
ARAGÓN	2.781.293,96	1.993.422,01	71,67
C. F. DE NAVARRA	733.650,90	733.650,90	100,00
CANARIAS	11.076.035,06	10.917.238,71	98,57
CANTABRIA	993.770,52	993.770,52	100,00
CASTILLA Y LEÓN	5.578.834,33	0,00	0,00
CASTILLA-LA MANCHA	9.860.872,94	4.155.672,43	42,14
CATALUÑA	12.548.141,01	12.004.987,46	95,67
COMUNIDAD DE MADRID	8.850.297,17	2.520.325,37	28,48
COMUNIDAD VALENCIANA	16.435.429,39	0,00	0,00
EXTREMADURA	5.389.237,90	840.000,00	15,59
GALICIA	6.556.607,58	2.734.765,95	41,71
ILLES BALEARS	1.193.949,53	624.408,48	52,30
LA RIOJA	550.845,36	362.848,78	65,87
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.687.969,00	609.634,40	36,12
REGIÓN DE MURCIA	6.200.394,82	5.489.001,72	88,53
<b>TOTAL</b>	<b>128.888.519,00</b>	<b>43.979.726,73</b>	<b>34,12</b>

Fuente: Anexos de distribución de las Órdenes de distribución del Programa de Activación para el Empleo y Servicios Públicos de empleo de las CCAA.

Como se refleja en el cuadro anterior, los gastos comprometidos fueron, tan solo, del 34,12%, y las CCAA de Andalucía, de Castilla y León y de Valencia no ejecutaron cantidad alguna de la asignación recibida para desarrollar las competencias asumidas en el PAE debido, según manifiestan estas comunidades, al retraso en la materialización de los fondos.

El apartado 2, regla quinta, del artículo 86 de la LGP establece que “*Los créditos que corresponda gestionar a cada Comunidad Autónoma se le librarán y harán efectivos por cuartas partes en la segunda quincena natural de cada trimestre...*”. Tanto en el ejercicio 2015, como en el 2016, las transferencias de fondos a las CCAA, reguladas en las Órdenes ESS/2570/2015 y

<sup>33</sup> Tal y como ya se ha indicado en el epígrafe I.7.3 no se incluye la CA del País Vasco debido a que recibe la asignación para las políticas activas de acuerdo a lo establecido en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

ESS/1857/2016, se han hecho efectivas en un único pago en el último trimestre del año. Asimismo, el libramiento de fondos correspondientes a las órdenes de distribución específicas para el PAE, ESS/1978/2015 y ESS/2760/2015, no se han materializado hasta noviembre y diciembre de 2015, respectivamente.

Por su parte, el apartado Tercero de la Resolución de 27 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2013, por el que se aprueban las instrucciones para la aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece, sobre el compromiso de aportación de fondos a favor de las Comunidades Autónomas, en el punto 4, que *“La mera consignación de los créditos en los Presupuestos Generales del Estado, su distribución territorial mediante Conferencia Sectorial y su formalización por el Acuerdo de Consejo de Ministros contemplado en la regla Segunda del apartado 2 del artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, no crean derecho alguno a favor de las Comunidades Autónomas, frente a la Administración del Estado, mientras no se suscriba el convenio o se apruebe la resolución unilateral”*.

En relación con el año 2016, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, celebrada el 18 de abril de 2016, no fijó criterios específicos para la distribución de fondos para la ejecución del PAE, por lo que el SEPE no dispone de información al respecto y, en consecuencia, no ha podido realizar el seguimiento y la valoración de la utilización de estos recursos de financiación específicos para PAE relacionados con las políticas activas de empleo.

Con la finalidad de contrastar y ampliar información sobre la ejecución presupuestaria de los fondos asignados, durante la fiscalización se realizó una circularización a las CCAA<sup>34</sup>, que tienen transferida la competencia en materia de trabajo, empleo y formación, solicitándoles información sobre la misma.

Los resultados obtenidos tras el análisis de los datos solicitados, son los siguientes:

- a) La información sobre la ejecución presupuestaria justificada por las CCAA ante el SEPE (43.979.726,73 euros), coincide con la remitida por dichas CCAA a este Tribunal, a excepción de dos diferencias:
  - 199.111,20 euros localizados en Cataluña, justificada por una anulación de un compromiso de gasto realizada con posterioridad a la rendición de cuentas al SEPE, situación que quedó regularizada en el año 2017.
  - 402,85 euros localizados en la Región de Murcia, donde hubo un error en la fecha, ya que el gasto no fue comprometido en 2016, sino en 2015 (y pagado en 2016).

Por tanto, los fondos ejecutados de los recursos asignados a las CCAA para la gestión del PAE fueron 43.781.018,38 euros, tal y como se recoge en el total del cuadro nº 23 siguiente.

- b) En relación con los compromisos de gastos, las CCAA informan que los fondos recibidos

---

<sup>34</sup> En el anexo 8 se relacionan las fechas en las que las distintas Comunidades Autónomas han asumido las competencias en materia de trabajo, empleo y formación.

del SEPE destinados a la asignación de un tutor a cada beneficiario del PAE, se han canalizado a través de las modalidades de gastos que se reflejan en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 23**  
**MODALIDADES DE GASTO DE LOS FONDOS DESTINADOS A LA ASIGNACIÓN DE LOS TUTORES POR LAS**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

*(Importes en euros)*

CCAA	CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS				
	CONTRATOS	SUBVENCIONES	CONVENIOS	PERSONAL	TOTAL
ANDALUCÍA	-	-	-	-	-
ARAGÓN	91.353,79	1.710.404,05	60.000,00	131.664,17	1.993.422,01
C. F. DE NAVARRA	-	32.949,68	-	700.701,22	733.650,90
CANARIAS	1.358.111,17	8.631.583,04	927.544,50	-	10.917.238,71
CANTABRIA	-	993.770,52	-	-	993.770,52
CASTILLA Y LEÓN	-	-	-	-	-
CASTILLA-LA MANCHA	-	4.155.672,43	-	-	4.155.672,43
CATALUÑA	-	7.297.406,50	-	4.508.469,76	11.805.876,26
COM. VALENCIANA	-	-	-	-	-
COMUNIDAD DE MADRID	-	-	-	2.520.325,37	2.520.325,37
EXTREMADURA	-	840.000,00	-	-	840.000,00
GALICIA	385.819,63	-	-	2.348.946,32	2.734.765,95
ILLES BALEARS	-	624.408,48	-	-	624.408,48
LA RIOJA	-	163.332,78	-	199.516,00	362.848,78
PRINCIP. DE ASTURIAS	-	609.634,40	-	-	609.634,40
REGIÓN DE MURCIA	-	5.489.404,57	-	-	5.489.404,57
<b>TOTAL</b>	<b>1.835.284,59</b>	<b>30.548.566,45</b>	<b>987.544,50</b>	<b>10.409.622,84</b>	<b>43.781.018,38</b>

Fuente: Comunidades Autónomas.

Como se desprende del cuadro anterior, la distribución de gastos refleja el modelo de gestión de las políticas activas de empleo que sigue cada comunidad. Estas, mayoritariamente, optan por la subvención a otras entidades para que sean ellas las que realicen la contratación de tutores que lleven a cabo las tareas de orientación profesional (30.548.566,45 euros, lo cual supone el 69,78% del total); o por la gestión directa contratando personal (10.409.622,84 euros, un 23,78%).

- c) Cabe destacar el hecho, amparado en el artículo 5.2 de las órdenes de distribución territorial de fondos de 2015 en relación con el PAE (Órdenes ESS/1978/2015 y ESS/2760/2015), de que existen recursos procedentes del programa que se utilizan para políticas activas distintas del PAE, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 24**  
**RECURSOS UTILIZADOS PARA POLÍTICAS ACTIVAS DISTINTAS DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

*(Importes en euros)*

CCAA	GASTOS DISTINTOS A PAE 2015	
	APLICACIÓN	IMPORTE
CANARIAS	OPORTUNIDADES DE EMPLEO	6.415.300,24
CANTABRIA	EMPRENDIMIENTO	415.474,17
CASTILLA-LA MANCHA	OPORTUNIDADES DE EMPLEO	4.155.672,43
CATALUÑA	FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN	7.297.406,50
ILLES BALEARS	OPORTUNIDADES DE EMPLEO	624.408,48
LA RIOJA	OPORTUNIDADES DE EMPLEO	163.332,78
PRINCIPADO DE ASTURIAS	OPORTUNIDADES DE EMPLEO	609.634,40
REGIÓN DE MURCIA	FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN	4.232.423,15
<b>TOTAL</b>		<b>23.913.652,15</b>

Fuente: Comunidades Autónomas.

En definitiva, los recursos estatales que realmente utilizaron las CCAA para la gestión de sus competencias en relación con el PAE, fueron 19.936.381,47 euros, según el siguiente detalle:

- Recursos estatales utilizados por las CCAA: 43.850.033,62<sup>35</sup>
- Recursos estatales utilizados en gastos distintos PAE: 23.913.652,15
- Recursos estatales utilizados por las CCAA en la gestión del PAE: 19.936.381,47

d) Por último, se han solicitado a las CCAA datos sobre la utilización de recursos financieros propios para la financiación de la ejecución del PAE, siendo la información aportada la que se refleja en el cuadro siguiente:

<sup>35</sup> Esta cifra se obtiene de la suma de 43.781.018,38 euros que representa el importe de los fondos asignados a los tutores por las Comunidades Autónomas (cuadro nº 23), y de 69.015,24 euros correspondientes a Illes Balears, según lo que a continuación se explica en la nota al pie número 47.

**CUADRO Nº 25**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN UTILIZADO RECURSOS PROPIOS EN LA EJECUCIÓN DEL**  
**PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

*(Importes en euros)*

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	RECURSOS PROPIOS
ANDALUCÍA	2.535.940,70
ARAGÓN	1.926.571,70
C. F. DE NAVARRA	733.650,90
CANTABRIA	784.295,46
CASTILLA-LA MANCHA	822.421,52
EXTREMADURA	357.206,62
PRINCIPADO DE ASTURIAS	630.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>7.790.086,90</b>

Fuente: Comunidades Autónomas.

Como se deduce del cuadro anterior, las CCAA de Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Illes Balears, La Rioja, País Vasco y la Región de Murcia no emplearon recursos propios para la ejecución del PAE. Cabe destacar que de ellas, las CCAA de Castilla y León y Valencia informaron que no imputaron recursos financieros para la gestión de sus beneficiarios del PAE, ni los recibidos del SEPE ni recursos propios. Por su parte, Andalucía no utilizó los recursos estatales, pero sí que imputó fondos de su presupuesto.

#### II.3.1.1. REINTEGROS DE SUBVENCIONES GESTIONADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el siguiente cuadro se muestra el detalle por CCAA del estado de ejecución presupuestaria de los fondos recibidos:

**CUADRO Nº 26**  
**EJECUCIÓN DE LA SUBVENCIÓN RECIBIDA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA GESTIÓN DEL**  
**PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

*(Importe en euros)*

CCAA	SUBVENCIÓN RECIBIDA	COMPROMISOS DE CRÉDITO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	REMANENTE NO COMPROMETIDO	% NO COMPROMETIDO
ANDALUCÍA	38.451.189,53	0,00	0,00	0,00	38.451.189,53	100,00
ARAGÓN	2.781.293,96	1.993.422,01	1.993.422,01	343.935,03	787.871,95	28,33
C. F. DE NAVARRA	733.650,90	733.650,90	733.650,90	733.650,90	0,00	0,00
CANARIAS	11.076.035,06	10.917.238,71	9.633.662,21	7.342.844,74	158.796,35	1,43
CANTABRIA	993.770,52	993.770,52	993.770,52	578.296,35	0,00	0,00
CASTILLA Y LEÓN	5.578.834,33	0,00	0,00	0,00	5.578.834,33	100,00
CASTILLA-LA MANCHA	9.860.872,94	4.155.672,43	4.155.672,43	3.997.837,27	5.705.200,51	57,86
CATALUÑA	12.548.141,01	12.004.987,46	1.527.188,96	1.527.188,96	543.153,55	4,33
COM. DE MADRID	8.850.297,17	2.520.325,37	2.520.325,37	2.520.325,37	6.329.971,80	71,52
COM. VALENCIANA	16.435.429,39	0,00	0,00	0,00	16.435.429,39	100,00
EXTREMADURA	5.389.237,90	840.000,00	840.000,00	0,00	4.549.237,90	84,41
GALICIA	6.556.607,58	2.734.765,95	77.163,92	77.163,92	3.821.841,63	58,29
ILLES BALEARS	1.193.949,53	624.408,48	0,00	0,00	569.541,05	47,70
LA RIOJA	550.845,36	362.848,78	362.848,78	199.516,00	187.996,58	34,13
PRINCIP. DE ASTURIAS	1.687.969,00	609.634,40	609.634,40	609.634,40	1.078.334,60	63,88
REGIÓN DE MURCIA	6.200.394,82	5.489.001,72	9.750,00	0,00	711.393,10	11,47
<b>TOTAL</b>	<b>128.888.519,00</b>	<b>43.979.726,73</b>	<b>23.457.089,50</b>	<b>17.930.392,94</b>	<b>84.908.792,27</b>	<b>65,88</b>

Fuente: Comunidades Autónomas.

Resulta significativo que, a excepción de las comunidades de Navarra y Cantabria, que carecen de remanente no comprometido, y de Canarias (1,43%) y Cataluña (4,33%) que presentan un bajo porcentaje del mismo, el resto presenta un alto porcentaje de remanente no comprometido o, en sentido contrario, una escasa utilización de los recursos financieros puestos a disposición de las CCAA por el Estado para coadyuvar a la consecución de objetivos del PAE.

Como se ha descrito en el epígrafe I.7.3 de este Informe, las CCAA, una vez finalizado el ejercicio económico 2015, y no más tarde del 31 de marzo de 2016, debían remitir al SEPE la información relativa a la totalidad de los compromisos de créditos adquiridos hasta el 31 de diciembre de 2015, así como de las obligaciones reconocidas y de los pagos realizados, todos ellos relativos a las subvenciones gestionadas, financiadas con cargo a los Presupuestos de dicho organismo en

2015. Asimismo, la ejecución de dichas subvenciones se debía imputar al ejercicio para el que se hubieran distribuido territorialmente las mismas. Y en idéntico sentido, en la Orden ESS/1857/2016, de 5 de diciembre, que como ya se ha indicado en el precitado epígrafe, incluía la financiación de todas las políticas activas de empleo para el ejercicio 2016, se establecía la misma obligación de rendición de datos hasta el 31 de marzo de 2017.

Con respecto a los plazos máximos de rendición correspondientes a ambos ejercicios (31 de marzo de 2016 y 31 de marzo de 2017), las siguientes CCAA remitieron los datos con posterioridad a los mismos:

**CUADRO Nº 27**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE PRESENTARON LA RENDICIÓN FUERA DE PLAZO**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	FECHA RENDICIÓN PARA 2015	FECHA RENDICIÓN PARA 2016
ANDALUCÍA	10/11/2016	28/04/2017
C. F. DE NAVARRA	En plazo	12/04/2017
CANARIAS	11/05/2016	20/04/2017
CANTABRIA	En plazo	10/04/2017
CASTILLA-LEÓN	07/06/2016	En plazo
COMUNIDAD VALENCIANA	18/04/2016	25/04/2017
EXTREMADURA	En plazo	05/04/2017
LA RIOJA	17/06/2016	02/05/2017
PRINCIPADO DE ASTURIAS	En plazo	06/04/2017

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Por otra parte, este Tribunal de Cuentas ha revisado los descuentos que el SEPE ha realizado a las CCAA en el año 2016 como consecuencia de no haber comprometido todas las cantidades asignadas en 2015, o por no haber efectuado los pagos de las mismas en el periodo máximo permitido, comprobándose que se han realizado según lo previsto en la normativa vigente.

Asimismo, se ha verificado que, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 LGP, la justificación de las subvenciones gestionadas se realiza mediante un "estado de ejecución del ejercicio, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados", rubricado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y por el Interventor de la misma, por lo que la forma de justificar estas subvenciones gestionadas es coherente con la normativa vigente y es totalmente compatible con el traspaso de funciones y servicios en materia de políticas activas de empleo a las CCAA.

### II.3.2. Análisis de la eficacia del Programa de Activación para el Empleo

Como se ha señalado en el subapartado I.3, uno de los objetivos de esta fiscalización ha sido determinar la eficacia del PAE, para lo cual se ha efectuado un análisis del cumplimiento del fin fundamental para el que se arbitró este programa: la mejora del grado de inserción laboral o de la empleabilidad de sus beneficiarios. El análisis se ha efectuado sobre el PAE inicial y la primera prórroga. La segunda prórroga no ha sido objeto de estudio debido a que en el momento de ejecución de los trabajos de campo, el plazo de presentación de solicitudes se encontraba aún abierto. Para poder concluir sobre la eficacia del PAE en su objetivo de mejora del grado de inserción laboral, se solicitó al SEPE la explotación de sus bases de datos de servicios y contratos, con el fin fundamental de comparar las vidas laborales de los beneficiarios antes y después de solicitar la ayuda económica de acompañamiento, así como de los solicitantes a los que se les denegó el acceso al programa. La explotación solicitada fue la siguiente:

- Número de días que los beneficiarios del PAE inicial y los de la primera prórroga han trabajado en los 6, 12 y 18<sup>36</sup> meses anteriores y posteriores a la solicitud de la ayuda económica de acompañamiento.
- La misma información que el punto anterior, pero referida a los solicitantes del PAE a los que se les denegó la incorporación, sin que posteriormente hayan accedido al programa, y exclusivamente sobre los 6, 12 y 18 meses posteriores a la solicitud de la ayuda económica de acompañamiento.
- Colocaciones obtenidas por los solicitantes del PAE inicial (tanto de los que resultaron beneficiarios como de aquellos a los que se denegó la ayuda) y los de la primera prórroga, en los 6, 12 y 18 meses posteriores a la solicitud de acceso al programa.
- Servicios obtenidos (de orientación, formación, autoempleo, envíos de ofertas de trabajo) por los beneficiarios del PAE inicial, por los de la primera prórroga y, por último, por los solicitantes a los que se les denegó la incorporación, sin que posteriormente hayan accedido al programa.
- Parados de larga duración (PLD) inscritos en los SPEA, excluidos los beneficiarios del PAE, con el detalle de los que obtuvieron, al menos, una colocación laboral durante el año correspondiente y la duración de esta (distinguiendo entre colocaciones de hasta de 6, 12 y 18 meses).

Los principales resultados obtenidos tras la explotación de las bases de datos del SEPE, han sido los siguientes:

- a) De la comparativa del número de días<sup>37</sup> que los beneficiarios del PAE inicial han trabajado en los 6, 12 y 18 meses anteriores y posteriores a la solicitud de la ayuda económica de acompañamiento, se han obtenido los resultados que se detallan en el siguiente cuadro:

---

<sup>36</sup> La solicitud de datos referida a los 18 meses, se fundamenta en que uno de los requisitos para poder ser beneficiario del programa, es haber permanecido inscrito como demandante de empleo durante 360 días en los dieciocho meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de incorporación al programa (artículo 2.1.c del Real Decreto-ley 16/2014), y definitorio de aquellos desempleados que son considerados parados de larga duración (ver a este respecto la nota al pie número 41).

**CUADRO Nº 28**  
**DÍAS TRABAJADOS POR LOS BENEFICIARIOS EN LOS 6, 12 Y 18 MESES ANTERIORES Y POSTERIORES A LA SOLICITUD DE LA AYUDA ECONÓMICA DE ACOMPAÑAMIENTO**

	DÍAS TRABAJADOS A LOS 6 MESES		DÍAS TRABAJADOS A LOS 12 MESES		DÍAS TRABAJADOS A LOS 18 MESES	
	TOTALES	MEDIA POR BENEFICIARIO	TOTALES	MEDIA POR BENEFICIARIO	TOTALES	MEDIA POR BENEFICIARIO
DESPUÉS DEL PAE	958.071	8,88	3.794.499	35,17	8.049.464	74,61
ANTES DEL PAE	558.213	5,17	1.185.581	10,99	2.017.417	18,70
DIFERENCIA	399.858	3,71	2.608.918	24,18	6.032.047	55,91
<b>% DIFERENCIA</b>	<b>71,63</b>		<b>220,05</b>		<b>299,00</b>	

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Del análisis de este cuadro se puede deducir lo siguiente:

1. Transcurridos 6 meses, los beneficiarios del PAE obtuvieron una media de 8,88 días de trabajo frente a los 5,17 que habían obtenido en los 6 meses anteriores a la solicitud, lo cual supone una diferencia a favor del período posterior a la solicitud de 3,71 días (un 71,60%).
2. La tendencia al cabo de 12 y 18 meses desde la percepción de la ayuda económica continúa siendo favorable, hasta el punto en que al cabo de 18 meses desde la solicitud los beneficiarios del PAE obtuvieron el triple de días trabajados como media que los que habían logrado en los 18 meses anteriores a dicha solicitud (74,61 frente a 18,70).

En cuanto a cuál ha sido la tendencia en la variación de la situación laboral de los beneficiarios antes y después de solicitar el PAE considerando el número real de beneficiarios, en el siguiente cuadro se presentan los resultados:

**CUADRO Nº 29**  
**VARIACIÓN DE LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS ANTES Y DESPUÉS DE SOLICITAR EL PAE**

SITUACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PAE	A LOS 6 MESES	A LOS 12 MESES	A LOS 18 MESES
MEJORARON SU SITUACIÓN LABORAL	15,7%	32,3%	43,9%
PERMANECIERON IGUAL	73,5%	54,9%	41,9%
EMPEORARON	10,8%	12,8%	14,3%

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

<sup>37</sup> En relación con comparativa mencionada, hay que mencionar que la información facilitada por el SEPE sobre el número de días recoge a las bajas en afiliación, con carácter general, un día fijo a la semana, pudiendo, por tanto, variar de 1 a 6 días respecto a la fecha real de cada contratación. Este Tribunal de Cuentas ha adoptado el criterio de corregir el dato de días trabajados sustrayendo tres días (error teórico medio) por cada contrato trabajado, tanto para la situación anterior como posterior a la solicitud del programa por parte de los beneficiarios del mismo.

El cuadro refleja una evolución positiva en la vida laboral de los beneficiarios del programa, de manera que el porcentaje de beneficiarios que mejoró su situación laboral después de ser beneficiario del PAE va aumentando a medida que lo hace el periodo de tiempo comparado.

- b) En cuanto a la comparativa entre las colocaciones y el número de días trabajados por los beneficiarios del PAE inicial y de la primera prórroga, y los datos de los solicitantes del programa a los que se les denegó su incorporación al programa, sin que posteriormente hayan accedido al mismo, en el siguiente cuadro se recoge el porcentaje de colocaciones obtenidas, correspondiente a los 6, 12 y 18 meses desde la finalización del PAE<sup>38</sup>:

**CUADRO Nº 30**  
**NÚMERO DE COLOCACIONES/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE COLOCACIONES/DENEGADOS A LOS 6, 12 Y 18 MESES DE LA SOLICITUD DE ACCESO AL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

	TOTAL SOLICITANTES	Nº COLOCACIONES A LOS 6 MESES	%	Nº COLOCACIONES A LOS 12 MESES	%	Nº COLOCACIONES A LOS 18 MESES	%
<b>BENEFICIARIOS</b>							
<b>PAE INICIAL</b>	107.892	19.640	18,20	39.846	36,93	53.384	49,48
<b>PRIMERA PRÓRROGA</b>	47.272	9.054	19,15	15.976	33,80	17.419	36,85
<b>DENEGADOS</b>							
<b>PAE INICIAL</b>	30.428	10.414	34,23	14.558	47,84	17.066	56,09
<b>PRIMERA PRÓRROGA</b>	11.264	3.731	33,12	4.791	42,53	5.011	44,49

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Como se observa en el cuadro anterior, los desempleados a los que se les denegó el acceso al PAE han obtenido más colocaciones que los que resultaron beneficiarios del mismo.

Por otro lado, si se calcula el ratio del número de días trabajados en relación con los beneficiarios del PAE y dicho número en relación con los desempleados a los que les fue denegado, a los 6, 12 y 18 meses desde la solicitud de la incorporación al programa, se obtienen las cifras recogidas en el cuadro siguiente:

<sup>38</sup> En los anexos 9 y 10 se detalla el porcentaje de colocaciones/beneficiarios y el de colocaciones/denegados a los 6, 12 y 18, por Comunidades Autónomas.

**CUADRO Nº 31**  
**NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS/DENEGADOS A LOS 6,**  
**12 Y 18 MESES DE LA SOLICITUD DE ACCESO AL PAE**

	Total Solicitantes	Días trabajados a los 6 meses	Nº días por solicitante a los 6 meses	Días trabajados a los 12 meses	Nº días por solicitante a los 12 meses	Días trabajados a los 18 meses	Nº días por solicitante a los 18 meses
<b>BENEFICIARIOS</b>							
<b>PAE INICIAL</b>	107.892	958.071	8,88	3.794.499	35,17	8.049.464	74,61
<b>PRIMERA PRÓRROGA</b>	47.272	450.507	9,53	1.361.797	28,81	1.781.582	37,69
<b>DENEGADOS</b>							
<b>PAE INICIAL</b>	30.428	720.927	23,69	1.955.710	64,27	3.415.909	112,26
<b>PRIMERA PRÓRROGA</b>	11.264	269.679	23,94	580.015	51,49	707.784	62,84

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Como se desprende del cuadro anterior, y en consonancia con el resultado obtenido en relación con las colocaciones, los desempleados a los que se les denegó el acceso al PAE han trabajado por término medio más días (media de 23,69, 64,27 y 112,26 días por desempleado, a los 6, 12 y 18 meses de la solicitud, respectivamente) en comparación con los beneficiarios del programa (8,88, 35,17 y 74,61 días trabajados por parte de dichos beneficiarios); situación que se repite para los desempleados a los que se les denegó el acceso a la primera prórroga de PAE si se comparan los datos con los de los desempleados que resultaron beneficiarios de la misma. Y, transcurridos 18 meses desde la solicitud de la ayuda, los 107.892 beneficiarios del PAE inicial obtuvieron 53.384 colocaciones, las cuales, traducidas a número de días trabajados, totalizan 8.049.464 días, lo cual supone una media de 74,61 días por beneficiario. Por CCAA<sup>39</sup>, el dato oscila entre los 104 días de media del Principado de Asturias y los 32 días de Melilla.

- c) En lo que se refiere a los servicios recibidos tanto por los beneficiarios del PAE inicial y los de la primera prórroga, como por los solicitantes del PAE a los que se les ha denegado el acceso al mismo, sin que posteriormente hayan accedido al programa, los resultados se exponen a continuación.

En este análisis se ha tenido en cuenta el número de servicios que han recibido ambos colectivos en los ejercicios 2015, 2016 y 2017, entendiendo por tales las actuaciones de intermediación laboral, gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo, con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo o la mejora de su empleabilidad.

Asimismo, hay que matizar que la información extraída por el SEPE se refiere a los servicios recibidos en un ámbito temporal que abarca desde la solicitud de acceso al programa hasta el 31 de diciembre de 2017. Esto es, los datos de los servicios recibidos por parte de ambos

<sup>39</sup> En los anexos 11 y 12 se detallan los días de media trabajados por los beneficiarios y denegados del PAE por CCAA.

colectivos exceden en algunos meses el ámbito temporal del PAE, lo que no obsta a que los mismos sean homogéneos.

**CUADRO Nº 32**  
**SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE DENEGÓ EL ACCESO AL MISMO**

	TOTAL SOLICITANTES	SERVICIOS ORIENTACIÓN / SOLICITANTE	SERVICIOS FORMACIÓN / SOLICITANTE	SERVICIOS AUTOEMPLEO / SOLICITANTE	ENVÍOS OFERTAS / SOLICITANTE	SERVICIOS 176 / SOLICITANTE
<b>BENEFICIARIOS</b>						
<b>PAE INICIAL</b>	107.892	4,99	0,16	0,10	0,82	1,76
<b>PRIMERA PRÓRROGA</b>	47.272	5,37	0,13	0,10	0,24	1,93
<b>DENEGADOS</b>						
<b>PAE INICIAL</b>	30.428	1,19	0,07	0,02	0,72	0,08
<b>PRIMERA PRÓRROGA</b>	11.264	0,64	0,03	0,01	0,34	0,09

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

El principal resultado obtenido es que, excepto en el dato de envíos de ofertas en la primera prórroga de PAE, en la práctica totalidad de las CCAA<sup>40</sup>, los beneficiarios del PAE han recibido más servicios que los solicitantes a los que se les denegó la incorporación al programa. Sin embargo, los datos de las colocaciones y del número de días trabajados de ambos colectivos, ya comentados en el punto anterior, reflejan que la inserción laboral de aquellos a los que se les denegó el acceso es mayor que la de los beneficiarios del programa.

- d) Por último, en lo que se refiere a las colocaciones de las personas consideradas PLD<sup>41</sup>, inscritas en cada SPEA en los años 2015 y 2016, excluidos los beneficiarios del PAE, el objeto del estudio ha sido comparar, en términos de obtención de empleo, la eficacia de la política activa recibida por los beneficiarios del PAE, con la eficacia de la recibida por otros PLD que no se incorporaron al programa.

Con carácter previo al análisis hay que tener en cuenta que:

- Los datos de los PLD, excluidos los beneficiarios del PAE, se refieren a la vida laboral de los mismos a lo largo de 2015 y 2016.
- Los datos de los beneficiarios del PAE proporcionados por el SEPE están referenciados al plazo para presentar las solicitudes de incorporación al programa (PAE inicial: desde el 15

<sup>40</sup> En los anexos 13 y 14 se detalla, por CCAA, el promedio de servicios recibido por los beneficiarios del PAE y por los solicitantes a los que se denegó el acceso al mismo.

<sup>41</sup> El concepto de parado de larga duración utilizado para la extracción de estos datos ha sido el de desempleado que está inscrito como demandante de empleo más de 360 días dentro de los últimos 540 días, concepto que resulta homogéneo al de la situación de desempleo de larga duración de los beneficiarios del PAE.

de enero de 2015 hasta el 15 de abril 2016; y primera prórroga: desde el 15 de abril de 2016 hasta el 15 de abril de 2017).

- La ayuda económica de acompañamiento se cobra transcurrido el plazo de un mes a contar desde el día de la solicitud de incorporación al programa, siempre que se acredite que dicho mes se ha realizado la búsqueda activa de empleo y que se le ha asignado el itinerario individual y personalizado, o bien, si dicho itinerario no se le ha asignado, desde la fecha en que se le asigne dicho itinerario.
- Esta ayuda se cobra durante un período máximo de seis meses.

Por tanto, con el fin de trabajar con datos homogéneos a efectos de realizar una comparación de las colocaciones de los dos colectivos en las fechas posteriores a recibir los servicios de orientación o formación correspondientes, los datos de beneficiarios del PAE se han tratado con el siguiente criterio: las solicitudes presentadas hasta junio de 2015, se han imputado al año natural 2015 y aquellas presentadas entre julio de 2015 y junio de 2016, se han imputado al año natural 2016.

Una vez aplicados estos criterios, los resultados más relevantes han sido los siguientes:

1. Comparación entre los PLD<sup>42</sup>, excluidos los beneficiarios del PAE, y los beneficiarios del PAE que obtuvieron alguna colocación, con independencia de su duración, en los años 2015 y 2016:

AÑO	% PLD (Excl. PAE)		% PAE	
	OCUPADOS	NO OCUPADOS	OCUPADOS	NO OCUPADOS
2015	46	54	35	65
2016	45	55	39	61

Los resultados de esta comparativa muestran porcentajes de ocupación más favorables de los PLD que de los beneficiarios del PAE.

2. Comparación entre los PLD<sup>43</sup> excluidos los beneficiarios del PAE y los beneficiarios del PAE que han trabajado más de 6 meses, en los años 2015 y 2016:

<sup>42</sup> En los anexos 15 y 16 se muestra el detalle por CCAA del porcentaje de desempleados (PLD que no fueron beneficiarios del PAE y beneficiarios del programa) que no ha trabajado ningún día en 2015 y 2016.

<sup>43</sup> En los anexos 15 y 16 se muestra el detalle por CCAA del porcentaje de desempleados (PLD que no fueron beneficiarios del PAE y beneficiarios del programa) que ha trabajado 6 meses o más.

AÑO	% PLD (Excl. PAE)	% PAE	DIFERENCIA
2015	25	6	19
2016	26	8	18

Como se desprende de los datos anteriores, tanto en 2015 como en 2016, los PLD que no fueron beneficiarios del PAE tuvieron mejores resultados en la obtención de un trabajo que los beneficiarios de este programa.

En resumen, el resultado de la comparación entre el número de días trabajados y número de colocaciones de ambos colectivos, ha sido que los PLD que no han sido beneficiarios de PAE, han trabajado más días y han obtenido más colocaciones que estos últimos, tanto en el año 2015 como en 2016.

### II.3.3. Análisis de la eficiencia del Programa de Activación para el Empleo

Como se ha indicado en el epígrafe I.3, uno de los objetivos de esta fiscalización ha sido determinar la eficiencia del PAE en lo relativo a la mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios, para lo cual se ha analizado, por una parte, el número de beneficiarios atendidos por cada tutor, y por otra, el coste incurrido en la ejecución del PAE inicial. Y de la misma manera, la segunda prórroga no ha sido objeto de estudio a estos efectos debido a los motivos ya expresados en el epígrafe II.3.2 (en el momento de ejecución de los trabajos de campo, el plazo de presentación de solicitudes se encontraba aún abierto).

#### II.3.3.1. ANÁLISIS DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS POR CADA TUTOR

Según información aportada por el SEPE, de acuerdo con los datos existentes en 2012, cada trabajador de un Servicio Público de Empleo tenía a su cargo a 269 desempleados, mientras que en países como Holanda la cifra era de 125, y en Francia o Finlandia este ratio era de 120, siendo todavía inferior en países como Suecia, Dinamarca o Austria.

Teniendo en cuenta el carácter extraordinario del PAE se consideró adecuado que cada tutor atendiera, como máximo, a 120 personas desempleadas. Este fue uno de los factores tenidos en cuenta para la cuantificación de la aportación estatal para financiar el programa, tal y como explicó la Secretaria de Estado de Empleo en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 13 de abril de 2015.

Para comprobar la ejecución de esta previsión, este Tribunal de Cuentas solicitó a las CCAA la identidad de cada tutor asignado a cada uno de los beneficiarios del PAE inicial y de la primera prórroga. Con los datos obtenidos, se ha efectuado un promedio de los beneficiarios del programa a cargo de cada tutor, reflejado en el siguiente cuadro<sup>44</sup>:

---

<sup>44</sup> Hay que destacar que, en prácticamente la totalidad de las CCAA, existen beneficiarios para los que no se ha informado acerca de los datos solicitados de los tutores. En la mayoría de los casos, según las explicaciones facilitadas, esto se debe principalmente a dos motivos:

**CUADRO Nº 33  
PROMEDIO DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS POR TUTOR**

CCAA	PAE INICIAL	PRIMERA PRÓRROGA
ANDALUCÍA	37,90	26,29
ARAGÓN	25,33	10,09
C. F. DE NAVARRA	12,21	3,50
CANARIAS	67,95	41,55
CANTABRIA	41,33	11,67
CASTILLA Y LEÓN	27,20	10,53
CASTILLA-LA MANCHA	122,56	48,30
CATALUÑA	20,56	14,23
COMUNIDAD DE MADRID	37,12	21,45
COMUNIDAD VALENCIANA	53,39	33,71
EXTREMADURA	75,43	35,33
GALICIA	26,15	15,14
ILLES BALEARS	19,61	5,62
LA RIOJA	68,75	22,20
PAÍS VASCO	2,41	1,47
PRINCIPADO DE ASTURIAS	16,65	7,91
REGIÓN DE MURCIA	30,73	13,8

Fuente: Comunidades Autónomas.

Tan sólo en Castilla-La Mancha se superaron los 120 beneficiarios por tutor en el PAE inicial (122,56 = 8.947 beneficiarios informados/73 tutores identificados).

Además de lo anterior, se solicitó a las CCAA información sobre el número de otros parados de larga duración que hubieran recibido servicios en los ejercicios correspondientes por parte de los tutores que tenían ya asignados beneficiarios del PAE. Tras el análisis de los datos, se aprecia que, cuando se tiene también en cuenta a los desempleados de otros programas, existe un porcentaje elevado de dichos tutores que superan esta regla de los 120 desempleados atendidos anualmente, lo cual podría influir en la calidad de la atención dispensada a los mismos.

- 
- Los beneficiarios se han trasladado a otra autonomía y los datos únicamente figuran en la comunidad de destino actual.
  - Los beneficiarios han cambiado su identificador personal. Es el caso de los demandantes que obtienen la nacionalidad y cambian el NIE por el DNI.

En el caso de Ceuta y Melilla, no se solicitaron los datos identificativos de los tutores, al no participar las mismas en el reparto de fondos de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Las CCAA<sup>45</sup> con un porcentaje de tutores más elevado que superan el ratio de 120 beneficiarios atendidos / tutor asignado, son las siguientes:

**CUADRO Nº 34**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON PROMEDIO BENEFICIARIO ATENDIDO / TUTOR MÁS ELEVADO**

CCAA	% TUTORES MÁS DE 120 PAES+PLDS EN PAE INICIAL	% TUTORES MÁS DE 120 PAES+PLDS EN PAE PRIMERA PRÓRROGA
ANDALUCÍA	49,16	38,56
CASTILLA Y LEÓN	49,29	-
CASTILLA-LA MANCHA	-	32,04
CATALUÑA	79,8	29,58
EXTREMADURA	80,36	78,57
REGIÓN DE MURCIA	60,92	50,00

Fuente: Comunidades Autónomas.

Como se puede comprobar estos porcentajes son más significativos en el periodo de vigencia del PAE inicial, que en el de la primera prórroga, en consonancia con la caída en los demandantes del programa que se produce entre ambos periodos.

### II.3.3.2. ANÁLISIS DEL COSTE DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO INICIAL

Para llevar a cabo este análisis se ha elaborado un indicador que relaciona los costes incurridos en la ejecución del PAE regulado por el Real Decreto-ley 16/2014, con el número de días trabajados por parte de los beneficiarios del programa a los 12 y 18 meses desde la fecha de solicitud de incorporación al mismo. Por tanto, los 2 componentes del indicador son:

- a) Los costes efectivos incurridos en la ejecución del PAE regulado por el Real Decreto-ley 16/2014. Para el cálculo de dichos costes, se han tenido en cuenta las siguientes magnitudes:
  1. El importe total de la ayuda<sup>46</sup> económica de acompañamiento abonada por el SEPE en el PAE inicial.
  2. El importe efectivo de los recursos que el SEPE transfirió a las CCAA que se obtiene de restar a la cantidad total concedida a las mismas para la gestión de las competencias del PAE según los criterios de reparto, el importe que de dicha subvención fue aplicado por las Comunidades a políticas activas de empleo distintas del PAE, en función de lo previsto en el artículo 5.2 de las órdenes de distribución de fondos para el año 2015.

<sup>45</sup> En el anexo 17 se muestra el número de tutores y el número de beneficiarios del PAE y PLD atendidos, con detalle por CCAA.

<sup>46</sup> El importe de la ayuda económica de acompañamiento se ha calculado sumando las nóminas de febrero de 2015 a abril de 2016 facilitadas por el SEPE.

3. El importe de los recursos propios detraídos de sus respectivos presupuestos que las CCAA han utilizado para la gestión de las competencias del PAE.
4. En último lugar se ha excluido del análisis de eficiencia a las CCAA de Castilla y León, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla, debido a que no han remitido información sobre los gastos de las políticas de empleo aplicadas al PAE o han comunicado desconocer el dato. Asimismo, tampoco se ha tenido en cuenta al País Vasco debido a la regulación especial, en esta materia, por la que no participa en la distribución de fondos como el resto de CCAA, tal y como se ha hecho constar en el epígrafe I.7.3.

De acuerdo con los anteriores criterios, el detalle de los importes por cada CCAA se recoge en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 35**  
**COSTES INCURRIDOS EN 2015 PARA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO, POR COMUNIDAD**  
**AUTÓNOMA Y CIUDAD AUTÓNOMA**

*(Importe en euros)*

CCAA	AYUDA ECONÓMICA PAE <sup>(1)</sup>	RECURSOS SEPE A LAS CCAA	RECURSOS PROPIOS UTILIZADOS	TOTAL
ANDALUCÍA	72.600.890,51	-	2.535.940,70	75.136.831,21
ARAGÓN	3.441.177,82	1.993.422,01	1.926.571,70	7.361.171,53
C. F. DE NAVARRA	480.457,00	733.650,90	733.650,90	1.947.758,80
CANARIAS	20.748.079,74	4.501.938,47	-	25.250.018,21
CANTABRIA	1.038.641,96	578.296,35	784.295,46	2.401.233,77
CASTILLA-LA MANCHA	17.999.118,79	-	822.421,52	18.821.540,31
CATALUÑA	15.754.832,37	4.508.469,76	-	20.263.302,13
COMUNIDAD DE MADRID	10.400.817,74	2.520.325,37	-	12.921.143,11
EXTREMADURA	8.127.969,65	840.000,00	357.206,62	9.325.176,27
GALICIA	8.699.267,19	2.734.765,95	-	11.434.033,14
ILLES BALEARS	1.299.853,80	69.015,24 <sup>47</sup>	-	1.368.869,04
LA RIOJA	559.844,22	199.516,00	-	759.360,22
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.769.920,10	-	630.000,00	2.399.920,10
REGIÓN DE MURCIA	11.020.934,47	1.256.981,42	-	12.277.915,89
<b>TOTAL</b>	<b>173.941.805,36</b>	<b>19.936.381,47</b>	<b>7.790.086,90</b>	<b>201.668.273,73</b>

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (datos de la ayuda económica del PAE) y Comunidades Autónomas (resto de los datos).

<sup>(1)</sup> Incluye todo el periodo de vigencia del Programa de Activación para el Empleo inicial.

b) El número de días trabajados por parte de los beneficiarios del programa a los 12 y 18 meses de la fecha de solicitud de incorporación al mismo<sup>48</sup>.

En el estudio de la eficiencia del PAE hay que tener en cuenta, además, 2 factores: por un lado la naturaleza del colectivo al que se dirige el PAE, que como se ha descrito en el epígrafe I.7.1, son

<sup>47</sup> El Servei d'Ocupació de les Illes Balears (SOIB) informa de que estos 69.015,24 euros no proceden de las Órdenes ESS/1978/2015 y ESS/2760/2015 específicas del PAE (los fondos que utilizaron asignados por estas órdenes fueron objeto de la redistribución prevista en el artículo 5.2 de las mismas), si no que proceden de la Orden ESS/2570/2015, de 30 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2015, para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y que se corresponden a la totalidad de los fondos que se ejecutaron para la prestación de servicios de política activa de empleo destinados a los beneficiarios del PAE de su CCAA.

<sup>48</sup> En el anexo 18 se detalla el número de días trabajados por parte de los beneficiarios del PAE a los 12 y 18 meses para las Comunidades Autónomas objeto del estudio.

personas desempleadas de larga duración, con una clara desvinculación del mercado de trabajo y cuyas posibilidades de retorno al mismo son escasas; y de otro, la dificultad para determinar con precisión el periodo sobre el que el programa ha tenido influencia directa sobre la empleabilidad de los beneficiarios.

Considerando que, según refleja el cuadro nº 35 anterior, el coste total incurrido en la ejecución del PAE inicial asciende a 201.668.273,73 euros, y dado que el número de días trabajados por el total de beneficiarios del primer programa, desde el momento de la solicitud de incorporación al mismo y hasta los 12 y 18 meses siguientes, ha sido de 3.084.729 y 6.555.853 días, respectivamente, el coste por jornada diaria trabajada del PAE ha sido de 65,38 euros a los 12 meses, bajando a 30,76 euros a los 18 meses.

#### II.4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REQUISITOS Y OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

Tal y como se recoge en el cuadro nº 3, "*Modificaciones más significativas introducidas por las prórrogas del programa inicial en los requisitos y obligaciones los beneficiarios del PAE*" (epígrafe I.7.2), tras el análisis de los datos, y con la finalidad de mantener las medidas de activación para el empleo establecidas para contribuir a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores en situación de desempleo de larga duración con responsabilidades familiares, facilitando su retorno al mundo laboral, se procedió a la modificación de los requisitos y las obligaciones de los beneficiarios en la primera prórroga y, posteriormente, en la segunda, mejorando así el acceso al programa de los potenciales beneficiarios.

Las modificaciones introducidas en la primera prórroga se refirieron, principalmente, a la modificación de la fecha en la cual era preciso estar inscrito como demandante de empleo para ser beneficiario del programa (se estableció el 1 de abril de 2016), aunque se admitió la presentación de solicitudes por personas en situación de desempleo a 1 de diciembre de 2014 que reuniesen los demás requisitos.

En lo que se refiere a las modificaciones introducidas en la segunda prórroga, las mismas fueron de más calado, ya que:

- Se modificó la fecha en la cual era preciso estar inscrito como demandante de empleo (se estableció el 1 de mayo de 2017 aunque, de igual manera que en la primera prórroga, se admitió la presentación de solicitudes por personas en situación de desempleo a 1 de diciembre de 2014 o 1 de abril de 2016 que reuniesen los demás requisitos).
- Se redujo de 6 meses a 1 mes el período de tiempo que debía transcurrir desde el agotamiento de las prestaciones que se señalan en la normativa (RAI, PRODI o PREPARA).
- También se minoró el tiempo de permanencia como demandantes de empleo exigido en los 18 meses inmediatamente anteriores a la solicitud (pasó de 360 a 270 días).
- El período de tiempo que debía transcurrir desde la percepción de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social, también se redujo de 6 meses a 1 mes.

- Y por último, se modificó el órgano ante el cual debía acreditarse la realización de acciones para la búsqueda activa de empleo, que pasó a realizarse ante el SPEA correspondiente en lugar de ante el SEPE.

Los resultados producidos por estas modificaciones supusieron que el número de beneficiarios de la primera y segunda prórroga alcanzase, respectivamente, los 47.272 y 114.505 desempleados, habiendo sido 107.892 los beneficiarios del programa inicial. En consecuencia, si bien la primera prórroga tuvo como resultado con respecto al programa inicial un descenso considerable (56,19%) en el número de beneficiarios, la segunda prórroga produjo, respecto a la primera, un incremento notable (142,23%), situando el número de beneficiarios un 6,13% por encima del número de beneficiarios del programa inicial.

Además de lo anterior, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en relación con la eficacia del PAE, reflejados en el epígrafe II.3.2, se podría deducir que las modificaciones introducidas en los requisitos y obligaciones de los beneficiarios de la primera prórroga del programa no han supuesto mejores ratios de días trabajados y número de ocupaciones obtenidas en comparación con los beneficiarios del programa inicial (tal y como ya se ha indicado en el precitado epígrafe II.3.2, la segunda prórroga no ha sido objeto de estudio desde el punto de vista de su eficacia debido a que en el momento de ejecución de los trabajos de campo, el plazo de presentación de solicitudes se encontraba aún abierto).

## **II.5. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

Entre los objetivos de esta fiscalización, previstos en las Directrices Técnicas, se recoge la comprobación del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, si bien con la indicación de que ello se haría en el supuesto de que las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en esta Ley Orgánica guardasen relación con los objetivos de la fiscalización, circunstancia que, teniendo en cuenta la naturaleza de los procesos analizados, no ha concurrido.

## **II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resulta de aplicación al SEPE en virtud de su artículo 2.1.c), estableciendo aquella que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben constituir los ejes fundamentales de toda acción política. El alcance de esta Ley es triple:

- Incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública (lo que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas).
- Reconoce y garantiza el acceso a la información (que se regula como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo).
- Establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

En materia de información institucional, organizativa y de planificación se exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento.

Durante los trabajos de campo de la fiscalización se ha comprobado la documentación que el SEPE publica en su portal de transparencia, acreditándose que la publicación de la información señalada en la Ley 19/2013 se realiza de una manera clara, estructurada y entendible, y de acceso fácil y gratuito.

En concreto, se ha verificado que la información de carácter institucional, organizativa y de planificación (artículo 6), la información de relevancia jurídica (artículo 7), y la información económica, presupuestaria y estadística (artículo 8), constan en dicho portal de transparencia. En relación al PAE, cabe destacar la publicación en el Portal de la Carta de Servicios para el periodo 2015-2018, donde se recoge, dentro de la gestión de los servicios que presta, el de *“Tramitar y pagar la ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo”*. Asimismo, en el anexo de normativa reguladora de los servicios del SEPE, consta el Real Decreto-ley por el que se regula el programa. Por su parte, en el apartado de información presupuestaria, se muestra, dentro del presupuesto de gastos del Organismo, el crédito para la ayuda económica de acompañamiento del PAE, dentro del programa 251M *Prestaciones a los desempleados*, así como su ejecución.

Asimismo, el SEPE ha establecido los siguientes canales de información sobre la prestación de sus servicios: personal, atendiendo a las solicitudes de información y reconocimiento de prestaciones en las oficinas de empleo; telefónico, mediante cita previa y servicio de atención a trabajadores y empresas; y electrónico, por el que a través de la sede electrónica del SEPE, se pueden gestionar sus servicios, a excepción del PAE, del programa PREPARA y del cese de actividad, que se gestionan únicamente de manera presencial. Por último, se ha establecido un sistema para la solicitud de información al SEPE mediante un buzón de consultas disponible en su web.

### III. CONCLUSIONES

#### III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO Y LA ACCIÓN PROTECTORA PARA DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

1. En relación con los desempleados de larga duración, durante el ámbito temporal al que se refiere el presente Informe, han coexistido 3 programas (Renta Activa de Inserción, Programa de Recualificación Profesional y el Programa de Activación para el Empleo –PAE–), que aunque son distintos en algunos aspectos, su naturaleza y propósito pueden considerarse análogos (Subapartados I.5 y I.6).
2. La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales fijó los criterios sobre la distribución territorial entre las Comunidades Autónomas de las subvenciones correspondientes a la gestión de las competencias relativas al Programa de Activación para el Empleo del ejercicio 2015, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que ascendieron a 128.888.519,00 euros, de los que se ejecutaron 43.979.726,73 euros (un 34,12%). Estos recursos, tal y como se recoge en el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, deben librarse y hacerse efectivos por cuartas partes en la segunda quincena natural de cada trimestre. No obstante, la transferencia de estos fondos a las comunidades se efectuó en los meses de noviembre y diciembre de 2015, demora que podría influir significativamente en la escasa ejecución de las acciones a cuya financiación se dirigen, tal y como adujeron las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León y Valencia.

En el año 2016, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales no fijó criterios específicos para la distribución de fondos para la ejecución del Programa de Activación para el Empleo, por lo que no se ha podido efectuar el seguimiento y la valoración de la utilización de los recursos de financiación específicos para el programa (Epígrafes I.7.3 y II.3.1).

3. De conformidad con la normativa vigente, las Comunidades Autónomas debían justificar los compromisos de crédito sobre los fondos recibidos con fecha límite de 31 de marzo del ejercicio siguiente y, en su caso, reintegrar el remanente no comprometido. Para el ejercicio 2015, 5 Comunidades Autónomas procedieron a la justificación una vez concluido el plazo indicado, en un periodo que abarca del 18 de abril al 11 de noviembre de 2016. En relación con el ejercicio 2016, fueron 8 las Comunidades Autónomas que incumplieron el plazo señalado, enviando las justificaciones en los meses de abril y mayo.

No obstante el incumplimiento del plazo máximo establecido, se ha verificado la corrección de los descuentos realizados por el Servicio Público de Empleo Estatal como consecuencia de no haber comprometido todas las cantidades asignadas en 2015 (Subepígrafe II.3.1.1).

#### III.2. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

4. El Programa de Activación para el Empleo es un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración que comprende políticas activas de empleo e intermediación laboral, gestionadas por los Servicios Públicos de empleo nacional y autonómicos, con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo, así como una ayuda económica de acompañamiento gestionada por el

Servicio Público de Empleo Estatal, vinculada a la participación en las mencionadas políticas de activación para el empleo. El Programa de Activación para el Empleo inicial fue objeto de dos prórrogas, por lo que ha estado vigente en el periodo de 15 de enero de 2015 a 30 de abril de 2018.

En relación con el reparto competencial establecido por la normativa reguladora de este programa, es importante destacar que el Tribunal Constitucional, mediante las sentencias 153/2017 y 156/2017, ambas de 21 de diciembre, estimó parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco respecto de diversos preceptos de los Reales Decretos-leyes 16/2014 y 1/2016, declarando inconstitucional y nula la referencia al Servicio Público de Empleo Estatal, recogida en varios artículos de los mismos, aunque también se dispuso que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afectaría a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes, de manera que no se vieron afectadas las situaciones jurídicas consolidadas de los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo inicial y la primera prórroga (Epígrafe I.7.1).

5. Los créditos definitivos para el abono de la ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo, recogida en el Presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal en los ejercicios 2015 y 2016 fue de 850.189.500,00 y 290.691.175,05 euros, respectivamente, habiéndose producido en el ejercicio 2015 una ejecución presupuestaria muy reducida (18,89%), mientras que en 2016 dicha ejecución fue mayor (43,00%).

El motivo fundamental de la baja ejecución presupuestaria de estos créditos fue una desacertada estimación de los potenciales beneficiarios, que se cifraron en 403.795 para el programa inicial, frente a los 107.892 que, finalmente, se incorporaron al mismo.

En cuanto al número de beneficiarios de la primera prórroga, ascendió a 47.272, mientras que en la segunda, tras las modificaciones introducidas en los requisitos exigidos para acceder al programa, el número de beneficiarios se elevó a 114.505 (Epígrafes I.7.3 y II.1.1).

6. La Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 16/2014 dispone la realización, de forma conjunta entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales, de una evaluación de los resultados obtenidos en el Programa de Activación para el Empleo, con el fin de determinar su eficacia y, en su caso, valorar la necesidad de prorrogarlo o de realizar cualquier tipo de adaptación. Sin embargo, dicha evaluación se efectuó incumpliendo el plazo establecido, así como la participación regulada de los actores previstos, puesto que se realizó 3 meses más tarde del plazo establecido (programa inicial) y además solamente se llevó a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal (primera prórroga), sin incluir las valoraciones realizadas por las Comunidades Autónomas, siendo presentada a los agentes sociales en marzo de 2017, por tanto, ya concluido el plazo establecido para su realización (Epígrafe II.1.2).
7. Las evaluaciones del Programa de Activación para el Empleo inicial y de la primera prórroga utilizaron, entre otra información, 2 indicadores reflejados en los Planes Anuales de Políticas de Empleo para los años 2015 y 2016:

a) El primer indicador proporciona información sobre el número de personas distintas que han recibido la ayuda del PAE y han obtenido un trabajo con posterioridad a su reconocimiento.

Los resultados alcanzados fueron que, hasta el mes de marzo de 2016 y de 2017, un 16,05% y un 17,89%, respectivamente, de las personas beneficiarias del PAE habían encontrado un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

- b) El segundo indicador se refiere a la inserción/colocación de las personas desempleadas perceptoras de la ayuda del PAE tras la finalización de la ayuda con compatibilidad o del plazo de compatibilidad. En este caso, el resultado obtenido fue que del total de beneficiarios del programa inicial y de la primera prórroga, hasta el mes marzo de 2016 y de 2017, únicamente el 0,84% y el 0,98%, respectivamente, del total de beneficiarios han continuado trabajando tras agotar la posibilidad de beneficiarse de la compatibilidad.

A pesar de que, como se ha descrito, se trataba de un proceso de evaluación y, por tanto, el objetivo del mismo debía ser valorar los datos expuestos, en el *Informe sobre la gestión financiera del Programa de Activación para el Empleo a 31 de marzo de 2016*, no se incluye conclusión alguna en este sentido. Sí que se incluye esta valoración en el apartado I de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el PAE, concluyendo que el programa ha sido eficaz, afirmación no soportada por los datos que muestran los indicadores citados (Epígrafe II.1.2).

### III.3. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DESARROLLADA POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

#### III.3.1. Conclusiones relativas a la gestión del Programa de Activación para el Empleo

8. En relación con las causas de denegación de las solicitudes, cabe concluir lo siguiente (Epígrafe II.2.1):

- a) La interpretación que el Servicio Público de Empleo Estatal hizo del artículo 2.1.a) del Real Decreto-ley 16/2014 (el transcurso de 6 meses desde el agotamiento de alguna de las prestaciones o ayudas que señala la normativa) propició la presentación de numerosas reclamaciones. Tras una consulta a la Abogacía del Estado, se cambió de criterio resultando más favorable para los solicitantes, y a partir del 23 de marzo de 2015 se empezó a aplicar tanto para las nuevas solicitudes, como en las solicitudes y en las reclamaciones previas pendientes de resolver. Así, esta causa de denegación pasó de representar el 19,71% del total de las solicitudes denegadas en el programa inicial, al 6,64% en la primera prórroga.

En consecuencia, la denegación del acceso al PAE por este motivo en un porcentaje elevado de solicitantes, podría haberse evitado si el SEPE hubiese efectuado una interpretación literal del artículo desde el inicio, en lugar de hacerlo tras el pronunciamiento de la Abogacía del Estado. Además, una vez detectado el error, debió efectuarse un control y seguimiento exhaustivo de la gestión efectuada por las DDPP tras el cambio de criterio.

- b) En cuanto a la interpretación que el Servicio Público de Empleo Estatal hizo del requisito de acreditar la realización de las tres acciones de búsqueda activa de empleo en el plazo y

forma establecidos en la normativa (el organismo ha entendido que si el solicitante acredita la realización de la misma clase de acción, repetida el número de veces determinado en el artículo 3.b) del Real Decreto-ley 16/2014, se cumplía este requisito), este Tribunal de Cuentas considera que, dado que lo que se pretende con programas de esta naturaleza es que el solicitante participe activamente en la búsqueda de un empleo, resultaría más conforme con ese objetivo que el solicitante se vea obligado a realizar distintas acciones dentro de las recogidas en dicho artículo<sup>49</sup>.

Por otra parte, en las direcciones provinciales a las que se solicitó información se ha observado que el número de solicitudes denegadas por incumplimiento de este requisito presenta una variación acusada en el programa inicial, que oscila entre el 12,20% en Barcelona y el 1,01% en Ciudad Real. En la primera prórroga dicha diferencia se ha atemperado, pasando a un arco situado entre el 9,45% y el 1,09%, respectivamente, en dichas provincias.

Lo anterior podría denotar un riesgo de que se estén aplicando criterios heterogéneos de revisión de las solicitudes, lo que implicaría un tratamiento desigual a los administrados, vulnerando los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, recogidos en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

9. Las aplicaciones informáticas utilizadas en la gestión del Programa de Activación de Empleo presentan carencias que provocan debilidades en el procedimiento de control interno como consecuencia de las cuales se producen incumplimientos en aspectos determinantes de la regulación del programa. Las incidencias más significativas que se han detectado son las siguientes (Epígrafe II.2.2):

- a) Se observa una debilidad en el procedimiento de análisis de las solicitudes del Programa de Activación para el Empleo, así reconocida implícitamente por el Servicio Público de Empleo Estatal en un informe sobre los controles de las aplicaciones utilizadas para la tramitación del programa: *“el sistema no informa sobre si es posible tener derecho a una prestación o programa distinto, dado que los requisitos son diferentes (edad, colectivos, responsabilidades familiares, período de inscripción, entre otros), por lo que queda en manos del gestor el análisis de todas las posibilidades. Se reitera que una aplicación diseñada para el pago no permite obtener como producto de salida la prestación o programa que corresponde...”*.

Esta debilidad del sistema ha supuesto la existencia de 238 beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo que debieron percibir en su lugar la Renta Activa de Inserción.

---

<sup>49</sup> El Director General del SEPE manifiesta en sus alegaciones que la interpretación de este Tribunal supone un criterio restrictivo en la aplicación de un requisito de acceso, que además no responde a la voluntad del legislador, puesto que no se ha previsto expresamente la necesidad de que las tres acciones de búsqueda activa de empleo sean distintas entre sí, indicando que ello podría llegar a impedir el acceso a la prestación de personas que buscan empleo activamente, y que a estos efectos se han tenido en cuenta los criterios interpretativos aplicados anteriormente en prestaciones similares (PREPARA). Esta alegación no es compartida por este Tribunal de Cuentas dado que, a falta de una literalidad clara en este aspecto, y en aplicación de uno de los elementos previstos en el artículo 3 del Código Civil para la interpretación de las normas (el espíritu y finalidad de las mismas, en el presente supuesto, que el solicitante participe activamente en la búsqueda de empleo), cabe considerar más acorde con la voluntad del legislador que se exijan tres acciones distintas entre sí.

- b) Con carácter previo a la resolución de incorporación al Programa de Activación para el Empleo, debe grabarse en el Sistema de Información de los Servicios Públicos, por el servicio público de empleo autonómico correspondiente, la acreditación de la asignación de un tutor y un itinerario personal de empleo a un beneficiario. En el programa inicial se detectaron 66 expedientes en los que no existía dicha grabación, y de ellos, en 29 supuestos (43,94%) no se ha justificado la causa de la omisión ni se ha podido determinar fehacientemente la existencia de Itinerario individual y personalizado de empleo.
- c) El Programa de Activación para el Empleo permite compatibilizar el cobro de la ayuda económica de acompañamiento con un trabajo por cuenta ajena por un periodo no superior a 5 meses, habiéndose detectado que en la aplicación informática utilizada por el Servicio Público de Empleo Estatal no existe ningún mecanismo que suspenda automáticamente la percepción de la ayuda económica al transcurrir esos 5 meses desde la situación de inicio de la compatibilidad.

En consecuencia, el control del final de la compatibilidad se sustenta exclusivamente en un listado informativo que es puesto a disposición de las direcciones provinciales, que se ha manifestado insuficiente. Así, en el 54,17% de una muestra dirigida a la detección de esta incidencia compuesta por 24 expedientes, se detectó el abono en exceso de la ayuda económica. Esta incidencia se reitera en la primera prórroga<sup>50</sup>.

- d) La activación del pago de la ayuda económica del Programa de Activación para el Empleo necesita, con carácter previo, la validación de la existencia del certificado de la búsqueda activa de empleo por el gestor. En una muestra dirigida a la detección de esta incidencia, compuesta por 51 expedientes del programa inicial, se detectaron 8 supuestos (15,69%) en los que no se había acreditado dicha búsqueda. Estos casos se referían a beneficiarios a los que se les había denegado la solicitud para, posteriormente, estimarles una reclamación, o supuestos de incorporación al programa tras una sentencia judicial. En la primera prórroga, en una muestra de 34 expedientes, en 3 (8,8%), se detectó la misma incidencia<sup>51</sup>.
- e) El Programa de Activación para el Empleo prevé la baja temporal del beneficiario cuando obtenga un trabajo, permitiendo su reincorporación siempre que no se hayan superado 90 días trabajados por cuenta ajena o 180 días por cuenta propia. En una muestra dirigida a la

<sup>50</sup> El Director General del SEPE reconoce la incidencia en sus alegaciones al indicar que *“el tratamiento del fin de la compatibilidad, al ser manual, ha generado alguna incidencia”*, pero a continuación discrepa de que se haya abonado en exceso la ayuda económica puesto que considera que *“la cuantía y duración total de la ayuda económica vinculada al programa es la misma se encuentre o no compatibilizando su derecho”*. Esta alegación no es compartida por este Tribunal de Cuentas puesto que, teniendo en cuenta lo dispuesto en los apartados 1.b) y 4.d) del artículo 8 del Real Decreto-ley 16/2014, no cabe otra posibilidad que definir como indebido cualquier pago de la ayuda económica que se haya producido mientras el perceptor haya estado trabajando más allá de los 5 meses en los que se permite simultanear la percepción de la ayuda económica y el trabajo por cuenta ajena.

<sup>51</sup> El Director General del SEPE, en referencia exclusiva a los supuestos derivados de la ejecución de una sentencia, manifiesta en sus alegaciones que esta situación es *“consecuencia de la lógica del funcionamiento del programa, que requiere la acreditación de la búsqueda activa de empleo con carácter previo al inicio de los efectos económicos, pero dentro del mes posterior a la solicitud, lo que no es posible llevar a cabo de manera retroactiva cuando se ha de ejecutar una sentencia favorable al ciudadano”*. Esta alegación no es compartida por este Tribunal de Cuentas puesto que en estos supuestos procede dar una respuesta análoga a la prevista en las Instrucciones de gestión del PAE emitidas por el Organismo (epígrafe 2.2 de la Instrucción SEGUNDA), y por tanto dar un plazo al solicitante para acreditar la búsqueda activa de empleo.

detección de esta incidencia compuesta por 23 expedientes, se detectaron 11 casos (47,83%) en los que los días trabajados superaban los límites citados. En 4 de ellos, el Servicio Público de Empleo Estatal procedió a revocar la reanudación, iniciando el procedimiento correspondiente.

Todo lo anterior es manifestación de que el procedimiento de control del cumplimiento de estos requisitos presenta debilidades, que pueden provocar cobros indebidos en la ayuda económica de acompañamiento.

### III.3.2. Conclusiones relativas al pago de la ayuda económica de acompañamiento

10. En el análisis de las nóminas del Programa de Activación para el Empleo del periodo febrero 2015 - agosto 2017, se ha revisado una muestra dirigida a la detección de esta incidencia compuesta por 63 expedientes, detectándose que en 14 casos se produjo un cobro indebido por errores al tramitar la reanudación de la prestación tras una baja temporal, por errores en la tramitación de sendos procedimientos de cobro indebido de la prestación o por el reconocimiento y pago consecutivo de 2 ayudas al mismo beneficiario. En 2 de estos expedientes, la dirección provincial correspondiente ya había iniciado el trámite para la recuperación del importe abonado indebidamente.

Puestas de manifiesto estas incidencias a los Servicios Centrales del Servicio Público de Empleo Estatal, estos instaron a las direcciones provinciales para que efectuasen un análisis de 1.365 expedientes de beneficiarios del programa en los que figuraban 2 o más fechas de resolución, confirmándose la existencia de 15 supuestos de duplicidad, si bien, a la fecha de redacción de este Informe, se encontraban pendientes de análisis 300 expedientes.

Por tanto, la aplicación informática utilizada para la gestión de los pagos presenta una grave deficiencia al permitir que a un mismo beneficiario se le concedan y paguen dos ayudas. Asimismo, esta incidencia ha puesto de manifiesto la falta de control en los procedimientos internos, que no incluyen ningún mecanismo de revisión que detecte la emisión de dos resoluciones y el pago duplicado de la ayuda.

Por otra parte, la actuación del SEPE en el procedimiento para la reclamación del cobro indebido no ha sido homogénea. Así, 5 direcciones provinciales trataron el expediente como una revisión de un acto declarativo de un derecho derivado de un error material, aritmético o de hecho; mientras que otras 3 iniciaron un procedimiento de revisión acudiendo a la jurisdicción social.

Lo anterior pone de manifiesto la inexistencia de un mecanismo de coordinación efectivo por parte de los Servicios Centrales que proporcione criterios para que las direcciones provinciales procedan a la recuperación del pago duplicado siguiendo las mismas directrices (Epígrafe II.2.3).

### III.3.3. Conclusiones relativas al registro contable de la ayuda económica de acompañamiento

11. La aplicación informática utilizada para la gestión de las prestaciones y subsidios que concede el Servicio Público de Empleo Estatal, presenta serias carencias y debilidades en lo referido a

la información que proporciona para que se efectúe el registro contable de las mismas, propiciando que se produzcan las siguientes incidencias en ese ámbito (Epígrafe II.2.4):

- a) Cuando se produce el devengo de 2 subsidios diferentes en el mismo mes, se elabora una sola nómina por el importe total que se imputa presupuestariamente al nuevo subsidio en su integridad, habiéndose detectado supuestos en los cuales el gasto imputado al programa se encuentra infravalorado.
- b) Por otra parte, la aplicación informática no ofrece la información adecuada para imputar gastos de prestaciones distintas a aquella que está siendo gestionada, de forma que los importes por liquidaciones pendientes de otras anteriores que reciben con posterioridad los beneficiarios, se registran contablemente como gasto de la prestación vigente en este momento, motivo por el cual se han detectado supuestos en los cuales el gasto imputado a la prestación de acompañamiento está sobrevalorado.
- c) En relación con el registro contable de los deudores por prestaciones indebidamente percibidas, la aplicación informática no proporciona información suficiente que permita confeccionar un inventario de deudores por prestaciones ni, en consecuencia, registrar contablemente los derechos de cobro por reintegros de pagos indebidos de estas prestaciones. Esta conclusión ya fue reflejada en el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de octubre de 2015, y en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016*, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018<sup>52</sup>.

12. Otras incidencias detectadas en relación con el registro contable de la ayuda económica de acompañamiento, son las siguientes (Epígrafe II.2.4):

- a) La devolución de una nómina por la entidad financiera colaboradora debido a un problema con la cuenta corriente del beneficiario implica que la prestación no se registra contablemente hasta que se materializa el pago en un momento posterior.
- b) La nómina del mes de diciembre no tiene reflejo en la contabilidad presupuestaria hasta el ejercicio siguiente. Si bien esta falta de imputación no supone un incumplimiento normativo, puesto que se encuentra sometida al principio de legalidad, sin embargo en el mes de diciembre tales gastos reúnen todos los requisitos para que pueda efectuarse dicho reconocimiento y liquidación, previa dotación del crédito presupuestario correspondiente.
- c) Como consecuencia de la falta de contabilización de los ingresos procedentes de los derechos de cobro por reintegros de pagos indebidos de prestaciones en el momento de la emisión de la reclamación de deuda, las liquidaciones pendientes de reintegrar, tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva, se registran contablemente cuando se efectúa su cobro, lo cual es contrario al principio del devengo (las transacciones y otros hechos

<sup>52</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del SEPE señala que desde el ejercicio 2015 se está trabajando en la puesta en funcionamiento de un inventario de deudores por cobros indebidos de prestaciones por desempleo que permita corregir las deficiencias señaladas y la adaptación a los principios de contabilidad pública, lo que permitirá generar un inventario de deuda por ejercicio y realizar un seguimiento detallado de los deudores.

económicos deberán reconocerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de aquéllos)<sup>53</sup>. Esta conclusión ya fue reflejada en el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de octubre de 2015, y en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016*, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018.

- d) Teniendo en cuenta que los procedimientos de reintegro a presupuesto de gastos y contables son los mismos en los supuestos de reintegros por pagos indebidos y en aquellos que derivan de impagados y retrocesiones de nómina, la información contable no permite distinguir entre unos y otros casos, de manera que para ello es necesario acudir a información extra-contable.
- e) Los reintegros de pagos indebidos no se imputan al ejercicio en el que se abonó la ayuda, sino a aquel en el que se producen, minorando las obligaciones reconocidas, por lo que se registran contablemente como un menor gasto del ejercicio. Si bien, desde el punto de vista de la contabilidad presupuestaria existe una excepcionalidad en esta materia recogida en la Disposición final sexta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, desde el punto de vista del resultado económico-patrimonial el reintegro se debería registrar como un ingreso en lugar de como un menor gasto, ya que la excepción mencionada lo es únicamente para la contabilidad presupuestaria. Por lo tanto, la minoración del gasto es contraria al principio contable de no compensación. Esta conclusión ya fue reflejada en el *Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Empleo, ejercicio 1994*, aprobado por su Pleno en sesión de 23 de enero de 1997, en el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de octubre de 2015 y en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016*, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018.

En el caso de los reintegros por retrocesiones, impagados y anulaciones, al no tratarse de reintegros de prestaciones indebidamente abonadas, se minoran el importe de las obligaciones reconocidas de prestaciones por no haber podido realizar el pago ordenado, lo que se considera acorde con la contabilidad presupuestaria por la excepcionalidad mencionada en el párrafo anterior, pero desde el punto de vista de la contabilidad patrimonial se incumple el principio de devengo cuando el reintegro se produce en el ejercicio en el que se abonó la prestación por primera vez y el pago definitivo se produce en el siguiente. En estos supuestos, el importe pendiente de pago debería permanecer en esa situación hasta que se produjera materialmente el mismo.

<sup>53</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del SEPE señala que no entiende que la circunstancia indicada constituya una incidencia puesto que "el pago no se ha llegado a realizar y el documento contable con la nómina pagada no recoge el importe impagado". Esta alegación no se comparte por este Tribunal de Cuentas puesto que el principio del devengo obliga a que las transacciones y otros hechos económicos se reconozcan en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de aquéllos; asimismo, los Criterios de registro o reconocimiento contable de los elementos de las cuentas anuales (apartado 5º de la Primera Parte de la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social) disponen que se reconocerá un gasto presupuestario en el estado de liquidación del presupuesto cuando, de acuerdo con el procedimiento establecido, se dicte el correspondiente acto administrativo de reconocimiento y liquidación de la obligación presupuestaria.

- f) El Servicio Público de Empleo Estatal no imputa directamente cada reintegro cobrado a la prestación que dio origen al pago indebido, sino que utiliza un criterio de imputación estimativo basado en la ponderación de las obligaciones reconocidas de prestaciones contributivas, subsidio de desempleo, subsidio de eventuales agrarios, Renta Activa de Inserción y Programa de Activación para el Empleo. Este proceder ha supuesto que en 2016 los reintegros hayan sido contabilizados por importe superior al correcto, mientras que en 2015 no se incluyó el PAE en el criterio de imputación, por lo que los reintegros correspondientes a esta ayuda económica se imputaron presupuestariamente a otras distintas.

### **III.3.4. Conclusiones relativas al análisis de la circularización a las Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal**

Durante la fiscalización se solicitó información a las direcciones provinciales de Barcelona, Ciudad Real, Las Palmas, Madrid, Sevilla y Valencia, con la finalidad de verificar si el procedimiento de gestión de la ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo ha sido homogéneo. Las principales conclusiones obtenidas son las siguientes:

13. En relación con las reclamaciones previas formuladas por los solicitantes a los que se les denegó el programa inicial y la primera prórroga, destaca el hecho de que prácticamente el 50% de las reclamaciones estimadas lo hayan sido como consecuencia de errores por parte de los gestores (Epígrafe II.2.5).
14. La ayuda económica de acompañamiento es incompatible con la percepción de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier administración pública sin el transcurso del tiempo mínimo de 6 meses desde la finalización de la percepción de estas rentas antes de la solicitud, así como durante la percepción de la misma. En las direcciones provinciales consultadas hay heterogeneidad de actuaciones para la realización de las comprobaciones sobre la existencia de dichas rentas, no acudiendo todas a las mismas fuentes de información o incluso, en algún caso, no efectuando las verificaciones oportunas.

Estas conclusiones, ponen de manifiesto actuaciones heterogéneas por parte de las direcciones provinciales ante cuestiones en las que se debería actuar de forma uniforme y utilizando el mismo criterio (Epígrafe II.2.5).

### **III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

15. En cuanto al análisis de los servicios recibidos por los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo inicial y de la primera prórroga, y por los desempleados que solicitaron y a los que se le denegó su incorporación al mismo, se puede concluir que en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, los beneficiarios del programa han recibido más servicios de formación que el resto de desempleados, lo cual es un factor que debería contribuir positivamente a la eficacia del programa (Epígrafe II.3.2).

16. Del análisis del número de días que los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo inicial han trabajado en los 6, 12 y 18 meses anteriores y posteriores a la solicitud de la ayuda económica de acompañamiento, se concluye que trabajaron más días desde el acceso al programa que antes del mismo, siendo la tendencia más favorable cuanto mayor es el periodo transcurrido desde la inclusión en el programa, lo cual es indicativo de que las políticas activas recibidas por los beneficiarios del programa han mejorado su empleabilidad frente a su situación anterior (Epígrafe II.3.2).

No obstante, realizada la comparación de la empleabilidad de los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo, tanto con aquellos desempleados que solicitaron y se les denegó el acceso al programa, como con el conjunto de parados de larga duración, excluidos los beneficiarios del PAE, en ambos casos se constató que los colectivos ajenos al programa obtuvieron relativamente mejores datos en lo que a colocaciones y número de días trabajados se refiere (Epígrafe II.3.2).

### III.5. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

17. El Servicio Público de Empleo Estatal, en el proceso de diseño del Programa de Activación para el Empleo, consideró adecuado que los tutores establecidos por la norma que tienen que elaborar el itinerario de empleo de los solicitantes, tuvieran asignados un máximo de 120 personas desempleadas. En relación con esto, en todas las Comunidades Autónomas excepto en una y solamente en el programa inicial, el promedio de beneficiarios atendido por cada tutor se ha adaptado a este objetivo.

No obstante, si se tiene en cuenta la atención dispensada simultáneamente por parte de estos tutores a los desempleados de larga duración de otros programas, el promedio se eleva considerablemente, comprobándose la existencia, en 5 Comunidades Autónomas, de un número significativo de tutores con más de 120 desempleados atendidos, con el riesgo de que la calidad de los servicios prestados a los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo se haya visto mermada (Subepígrafe II.3.3.1).

18. Computando la totalidad de los costes del Programa de Activación para el Empleo (ayuda económica más la totalidad de los recursos destinados al mismo por los Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos), el coste por jornada diaria trabajada ascendió a 65,38 euros y a 30,76 euros a los 12 y 18 meses, respectivamente, desde la incorporación al programa (Subepígrafe II.3.3.2).

## IV. RECOMENDACIONES

El Programa de Activación para el Empleo se concibió como una actuación de carácter específico, extraordinario y temporal, dirigida a aquellos desempleados de larga duración que reuniesen unos requisitos específicos. Comenzó el 15 de enero de 2015 y finalizó el 30 de abril de 2018.

Durante su vigencia, el Tribunal Constitucional estimó parcialmente un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados artículos de los reales decretos-leyes de creación del programa inicial y la primera prórroga, que regulaban la distribución de competencias entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos.

Por lo anterior, las siguientes recomendaciones y, específicamente, las dirigidas al Servicio Público de Empleo Estatal, han de entenderse dirigidas a los gestores de futuros programas de naturaleza y objetivos similares, con el fin de que se subsanen las deficiencias y carencias observadas en la gestión del Programa de Activación para el Empleo, y con independencia de quien sea el organismo o administración pública competente en la gestión de dichos programas.

### IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO

1. El Gobierno debería, con la participación de los interlocutores sociales y de las Comunidades Autónomas, promover una reflexión sobre la idoneidad de implementar distintos programas sucesivos de carácter temporal en relación con la acción protectora de los desempleados de larga duración, y sobre la eficacia y eficiencia de las políticas activas y pasivas de empleo, valorando la conveniencia de continuar por la misma senda, o bien reorientar dichas políticas hacia un único programa de carácter permanente que, de manera eficaz, sirva para paliar la situación en que se encuentra el colectivo de los desempleados de larga duración. Evidentemente, en esta reflexión debe tenerse en cuenta que, en relación con este tipo de prestaciones, el marco competencial ha sido clarificado por el Tribunal Constitucional<sup>54</sup>.
2. El Gobierno debería estudiar la conveniencia de homogeneizar el marco contable aplicable al Servicio Público de Empleo Estatal, en cuanto al reintegro de cobros indebidos, al del resto de la Administración Institucional del Estado, conformado, fundamentalmente, por la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado. Para ello, resultaría necesario modificar el artículo 27.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, referida a impagados, retrocesiones y reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

---

<sup>54</sup> En el trámite de alegaciones, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social señala que se ha planteado, tanto en la Mesa de Diálogo Social para el Empleo de 31 de julio de 2018, como en la LXXI Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Sociales de 25 de julio de 2018, la necesidad de desarrollar un nuevo modelo de políticas activas de empleo orientadas al colectivo de desempleados de larga duración basada en una mayor estabilidad.

Asimismo, manifiesta la creación de un nuevo subsidio recogido en la Disposición final cuadragésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (LPGE 2018), denominado el Subsidio Extraordinario de Desempleo (SED), cuyo objetivo es ofrecer cobertura, pero con la naturaleza de subsidio del nivel asistencial, y, por lo tanto, inequívocamente integrado entre las prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este mismo sentido, el Director General del SEPE indica que el subsidio extraordinario de desempleo constituye una nueva prestación que busca cubrir a las personas que antes eran beneficiarias del PREPARA y del PAE.

## IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

1. El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social debería adoptar las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos para poner a disposición de las Comunidades Autónomas el crédito que les corresponda gestionar en relación con las competencias asignadas en el Programa de Activación para el Empleo<sup>55</sup>.
2. El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social debería impulsar la integración en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, de todas las rentas mínimas, salarios sociales o ayudas de asistencia social concedidas por cualquier administración pública, con el fin de evitar posibles situaciones de incompatibilidad y concurrencia en el reconocimiento de prestaciones económicas, vinculadas al requisito de carencia de rentas<sup>56</sup>.
3. El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social debería realizar los desarrollos reglamentarios oportunos para definir con exactitud el concepto de búsqueda activa de empleo, recogido en el artículo 3.b) del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, al que en la actualidad se remite la regulación de la Renta Activa de Inserción (artículo 2.1.b del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)<sup>57</sup>.

## IV.3. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

1. El Servicio Público de Empleo Estatal debería efectuar un análisis de las causas que han motivado la desviación tan acusada entre los beneficiarios potenciales y los reales del Programa de Activación para el Empleo, con el fin de aproximar lo máximo posible las estimaciones al número real de los destinatarios, en el supuesto de que se desarrollen futuras acciones de naturaleza similar.
2. El Servicio Público de Empleo Estatal debería mejorar la planificación de los distintos programas de ayudas que gestione, definiendo, con carácter previo a su ejecución, las metas a alcanzar, para disponer así de un criterio objetivo de valoración de los resultados dados por los indicadores y, en su caso, determinar la necesidad de articular su continuidad o de realizar cualquier tipo de adaptación. Asimismo, debería efectuar una evaluación de los resultados finales obtenidos en el Programa de Activación para el Empleo con el fin de determinar si ha

<sup>55</sup> Con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el informe preceptivo y vinculante regulado en el 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se debe emitir antes de la celebración de la Conferencia Sectorial que aprueba los criterios de reparto de fondos a las Comunidades Autónomas, con lo que los plazos se han visto reducidos drásticamente.

<sup>56</sup> En el trámite de alegaciones, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social señala que la Disposición adicional centésima cuadragésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, ha establecido la Tarjeta Social Universal, que va a servir como instrumento de coordinación de las políticas de protección social impulsadas por las diferentes administraciones públicas. El contenido del actual Registro de Prestaciones Sociales Públicas va a quedar integrado en la Tarjeta Social Universal en el momento de su puesta en funcionamiento, de acuerdo con lo previsto en la Disposición transitoria tercera de la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

<sup>57</sup> En el trámite de alegaciones, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y el Director General del SEPE señalan que en la actualidad el concepto de búsqueda activa de empleo está pendiente de un desarrollo ulterior a través de Resolución del Director del Servicio Público de Empleo Estatal, previéndose que dicha resolución se publique en breve.

sido eficaz y eficiente, valorando en qué medida los desempleados de larga duración han recibido una atención acorde con parámetros de eficiencia, han aumentado su empleabilidad e inserción laboral e identificando las modificaciones a realizar de cara a futuras acciones de naturaleza similar. Por último, dado que uno de los factores tenidos en cuenta para la cuantificación de la aportación estatal para financiar el programa fue el dato de 120 beneficiarios atendidos por cada tutor, debería contemplar el incremento o reelaboración de ese ratio dado que se ha comprobado la utilización simultánea de dichos tutores para atender a parados de larga duración ajenos al Programa de Activación para el Empleo.

3. El Servicio Público de Empleo Estatal debería revisar el procedimiento de gestión implementado en el Programa de Activación para el Empleo con el fin de corregir las debilidades y deficiencias reflejadas en este Informe, principalmente, aquellas que dependen directamente de la actuación del gestor.
4. El Servicio Público de Empleo Estatal debería reforzar los criterios para la interpretación de la normativa aplicable, coordinando a su estructura orgánica periférica (direcciones provinciales y oficinales de empleo) y verificando que todas actúen de manera uniforme.
5. El Servicio Público de Empleo Estatal debería mejorar o adaptar sus aplicaciones informáticas a la naturaleza de la prestación que se está gestionando, priorizando la introducción de alertas y validaciones que impidan seguir con la tramitación en el supuesto de que no se verifiquen los requisitos exigidos y limitando, en lo posible, las acciones que dependan del análisis del gestor. La adaptación de las aplicaciones informáticas debería, asimismo, generar toda la información necesaria para el registro contable y la llevanza de un inventario de los deudores por el cobro indebido de la prestación.

Madrid, 29 de noviembre de 2018

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

## ANEXOS RELACIÓN DE ANEXOS

---

ANEXO 1 ARTÍCULO 2 *BENEFICIARIOS*, DEL REAL DECRETO-LEY 16/2014, DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

ANEXO 2 ARTÍCULO 3 *OBLIGACIONES DE ACTIVACIÓN*, DEL REAL DECRETO-LEY 16/2014, DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

ANEXO 3 ARTÍCULO 5 *BAJA Y REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA Y A LA AYUDA ECONÓMICA*, DEL REAL DECRETO-LEY 16/2014, DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

ANEXO 4 DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PAE POR SEXO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA.

ANEXO 5 NÚMERO DE POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL PAE Y LOS QUE, FINALMENTE, SE INCORPORARON AL MISMO, A NIVEL PROVINCIAL, COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO EN LA INTERPRETACIÓN DEL ART. 2.1.a) DEL REAL DECRETO LEY 16/2014. <sup>(1)</sup>.

ANEXO 6 DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS DEL NÚMERO DE SOLICITUDES DENEGADAS POR NO QUEDAR ACREDITADA LA REALIZACIÓN DE LAS TRES ACCIONES DE BAE.

ANEXO 7 EXPEDIENTES EN LOS QUE NO CONSTA EL CÓDIGO DEL IPE.

ANEXO 8 COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN ASUMIDO LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACIÓN.

ANEXO 9 PAE INICIAL: NÚMERO DE COLOCACIONES/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE COLOCACIONES/DENEGADOS A LOS 6, 12 Y 18, POR CCAA.

ANEXO 10 PRIMERA PRÓRROGA: NÚMERO DE COLOCACIONES/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE COLOCACIONES/DENEGADOS A LOS 6, 12 Y 18, POR CCAA.

ANEXO 11 PAE INICIAL: NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS POR LOS BENEFICIARIOS Y DENEGADOS DEL PAE A LOS 6, 12 Y 18 MESES.

ANEXO 12 PRIMERA PRÓRROGA: NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS POR LOS BENEFICIARIOS Y DENEGADOS DEL PAE A LOS 6, 12 Y 18 MESES.

ANEXO 13 PAE INICIAL: NÚMERO DE SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE DENEGÓ EL ACCESO AL MISMO.

ANEXO 14 PRIMERA PRÓRROGA: NÚMERO DE SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE DENEGÓ EL ACCESO AL MISMO.

ANEXO 15 PORCENTAJE DÍAS TRABAJADOS EN 2015 POR LOS PLD QUE NO FUERON BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA, POR COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS.

ANEXO 16 PORCENTAJE DÍAS TRABAJADOS EN 2016, RESPECTIVAMENTE, POR LOS PLD QUE NO FUERON BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA, POR COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS.

ANEXO 17 DETALLE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS TUTORES Y EL NUMERO DE BENEFICIARIOS DE PAE Y DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN QUE ATIENDEN.

ANEXO 18 TOTAL DÍAS TRABAJADOS POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS A LOS 12 Y 18 MESES PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS OBJETO DEL ESTUDIO.

## ANEXO 1

**ARTÍCULO 2 BENEFICIARIOS, DEL REAL DECRETO-LEY 16/2014, DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

1. Podrán ser beneficiarias del presente programa las personas desempleadas que, presentando la solicitud de incorporación en el plazo indicado en el artículo 4, reúnan los siguientes requisitos a la fecha de dicha solicitud:

- a) Haber transcurrido al menos seis meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones: la Renta Activa de Inserción (RAI) regulada en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el Programa de Renta Activa de Inserción para Desempleados con Especiales Necesidades Económicas y Dificultad para Encontrar Empleo, o en las normas que le precedieron, cuando se haya agotado el tercer derecho a la misma; el Programa Temporal de Protección e Inserción (PRODI) regulado por el Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción; el Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo (PREPARA), regulado en 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, así como en los sucesivos reales decreto-leyes que han prorrogado dicho programa.

A los efectos de este apartado no se considerará agotamiento la extinción derivada de una sanción o baja en el derecho por causa imputable al beneficiario.

- b) Estar inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo competente a fecha 1 de diciembre de 2014. Este requisito se entenderá cumplido en los supuestos en que el trabajador, aun no estando inscrito como demandante de empleo en dicha fecha, tenga interrumpida la inscripción debido a la realización de un trabajo por cuenta ajena, siempre que la duración del contrato haya sido por tiempo inferior a 90 días.
- c) Haber permanecido inscrito como demandante de empleo durante 360 días en los dieciocho meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de incorporación al programa.
- d) Carecer del derecho a la protección contributiva o asistencial por desempleo, o a la renta activa de inserción.
- e) Haber cesado involuntariamente en un trabajo por cuenta ajena previamente al agotamiento del último derecho de los contemplados en la letra a) anterior. Además, si se hubiera trabajado tras el agotamiento de dicho derecho, haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado.
- f) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y acreditar responsabilidades familiares. La consideración de rentas y la acreditación de las responsabilidades familiares se efectuarán conforme a lo establecido en los apartados 3.2) y 2, respectivamente, del artículo 215 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. A estos efectos no se tendrán en cuenta las rentas derivadas de las actividades compatibles con la ayuda.
- g) En el caso de que tras el agotamiento de alguna de las prestaciones o ayudas incluidas en el apartado a) se hubiese percibido cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública, deberán haber transcurrido como mínimo 6 meses desde la finalización de la percepción de estas rentas antes de la solicitud de este programa.
- h) Cumplir con las obligaciones de activación previstas en el artículo 3.

2. A efectos del acceso al programa no se considerará desempleado a quien en la fecha de solicitud de incorporación al mismo se encuentre trabajando por cuenta ajena a tiempo parcial.

## ANEXO 2

**ARTÍCULO 3 OBLIGACIONES DE ACTIVACIÓN, DEL REAL DECRETO-LEY 16/2014, DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

Para su incorporación y mantenimiento en el programa, las personas desempleadas deberán cumplir, además de los requisitos establecidos en el artículo 2, las siguientes obligaciones:

- a) Suscribir en el momento de la solicitud un compromiso de actividad en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones favorecedoras de su inserción laboral que se acuerden por los Servicios Públicos de Empleo, o por sus entidades colaboradoras conforme a lo previsto en el artículo 6, así como:

1.ª Aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida por los Servicios Públicos de Empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos durante la participación en el programa. A estos efectos se entenderá por colocación adecuada la regulada en el artículo 231.3 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

2.ª Renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda y comparecer, cuando hayan sido previamente requeridos, ante el Servicio Público de Empleo Estatal, los Servicios Públicos de Empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos.

3.ª Comunicar, en el momento en que se produzcan, las variaciones de renta, patrimonio o de la unidad familiar, así como las situaciones que puedan dar lugar a incompatibilidad con la ayuda.

4.ª Reintegrar las ayudas indebidamente percibidas.

5.ª Facilitar a los Servicios Públicos de Empleo o, en su caso, a las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, en el plazo de cinco días, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por los mismos.

6.ª Acreditar durante la vigencia del programa y cuando así les sea requerido por el Servicio Público de Empleo competente, la búsqueda activa de empleo.

7.ª Proporcionar la documentación e información precisa para la incorporación y mantenimiento en el programa y comunicar a los Servicios Públicos de Empleo y al Servicio Público de Empleo Estatal, el domicilio y, en su caso, el cambio del domicilio, facilitado a efectos de notificaciones, en el momento en que este se produzca.

8.ª Autorizar que los Servicios Públicos de Empleo comuniquen la condición de beneficiario del programa y de la ayuda económica a las agencias de colocación que desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con los mismos, así como a las empresas que lo soliciten.

9.ª Informar a las empresas de su condición de solicitante o beneficiario del programa cuando realicen actuaciones de búsqueda activa de empleo o cuando celebren con estas contratos de trabajo.

- b) Acreditar ante el Servicio Público de Empleo Estatal que durante el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud han realizado, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo (BAE). La acreditación se efectuará dentro de los diez días hábiles siguientes al transcurso del citado plazo de un mes.

Se considerarán actuaciones de BAE cada una de las siguientes:

1.ª Trabajo por cuenta propia o ajena.

2.ª Envío o presentación de currículos en, al menos, tres empresas distintas.

3.ª Realización de, al menos, una entrevista de trabajo.

4.ª Inscripción en, al menos, una agencia de colocación.

5.ª Inscripción como solicitante de empleo en, al menos, dos portales de empleo públicos o privados.

6.ª Presentación, al menos, a una oferta de trabajo gestionada por los Servicios Públicos de Empleo.

7.ª Cualesquiera otras ofertadas por los Servicios Públicos de Empleo y específicamente acciones formativas o acciones de información y actuaciones dirigidas al autoempleo y emprendimiento.

- c) Participar en las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo, previstas en el itinerario individual y personalizado de empleo que, con carácter previo al inicio del programa, les haya sido asignado por los Servicios Públicos de Empleo. Este itinerario se asignará en el plazo de un mes desde la solicitud de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.

No obstante, si el Servicio Público de Empleo no hubiese podido realizar el itinerario en el citado plazo de un mes, para que la solicitud de admisión al programa sea aprobada, este itinerario deberá realizarse necesariamente antes del transcurso de los tres meses de plazo que tiene el Servicio Público de Empleo Estatal para resolver la solicitud, de acuerdo con lo indicado en el artículo 4.3.

## ANEXO 3

**ARTÍCULO 5 BAJA Y REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA Y A LA AYUDA ECONÓMICA, DEL REAL DECRETO-LEY 16/2014, DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO**

1. Causarán baja definitiva en el programa, dejando de percibir la correspondiente ayuda económica, los beneficiarios en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Incumplimiento de las obligaciones derivadas del compromiso de actividad y que se concretan en el itinerario individual y personalizado de empleo, salvo causa justificada.
- b) No comparecer, previo requerimiento, ante el Servicio Público de Empleo Estatal o ante los servicios públicos de empleo, no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda o no devolver en plazo a los Servicios Públicos de Empleo el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por dichos servicios o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, salvo causa justificada.
- c) No acreditar búsqueda activa de empleo en los términos establecidos en el artículo 3, cuando sea requerido por los Servicios Públicos de Empleo.
- d) Rechazar una oferta de colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos.
- e) Rechazar la participación en programas de empleo, acciones de promoción, formación o reconversión profesional, que determinen los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos.
- f) Causar baja voluntaria en el trabajo al que se acceda durante el programa.
- g) Trabajar por cuenta ajena a tiempo completo o parcial, por un periodo de tiempo igual o superior a 90 días, cuando la empresa no proceda a descontar del salario que legal o convencionalmente corresponda al trabajador la ayuda económica que este perciba, conforme a lo previsto en el artículo 8.
- h) Trabajar por cuenta propia por un periodo superior a 180 días.
- i) Acceder a una prestación por desempleo, subsidio por desempleo o renta agraria, u obtener otras pensiones, prestaciones o ayudas sociales.
- j) Dejar de reunir el requisito de carencia de rentas o de responsabilidades familiares contemplado en el artículo 2, salvo lo previsto en el apartado siguiente.
- k) El traslado al extranjero, salvo que corresponda a actuaciones contempladas en el itinerario individual y personalizado de empleo y haya sido autorizado por el tutor asignado en el Programa.
- l) La renuncia voluntaria al programa.
- m) Obtener o mantener indebidamente la percepción de la ayuda económica.

2. Causarán baja temporal en el programa, dejando de percibir durante el periodo de baja la correspondiente ayuda económica, los beneficiarios en los que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) El trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o parcial por un periodo inferior a 90 días, cuando la empresa no proceda a descontar del salario que legal o convencionalmente corresponda al trabajador la ayuda económica que este perciba, conforme a lo previsto en el artículo 8.
- b) Trabajar por cuenta propia por un periodo inferior a 180 días.
- c) La pérdida del requisito de rentas o responsabilidades familiares contemplado en el artículo 2, por un periodo inferior a 180 días.

3. Producida la baja temporal en el programa y en la ayuda por las causas previstas en el apartado anterior, se podrá reconocer el derecho a la reincorporación al mismo siempre que se solicite dentro del plazo de solicitud previsto en el artículo 4.1 y se acredite cumplir los requisitos establecidos en las letras d) y f) del artículo 2, así como, en su caso, haber cesado en el trabajo por cuenta ajena acreditando situación legal de desempleo. La reincorporación exigirá la previa inscripción como demandante de empleo y reactivación del compromiso de actividad.

El período de tiempo durante el que el trabajador se encuentre en situación de baja temporal en el programa, sin percibir la ayuda económica, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 de este artículo, no se computará a efectos del período de duración de la ayuda.

4. Las bajas y las reincorporaciones al programa se resolverán por el Servicio Público de Empleo Estatal y se comunicarán a los Servicios Públicos de Empleo competentes a los efectos que correspondan en relación con la continuidad, o no, de las distintas acciones de inserción laboral previstas en el artículo 6.

5. La tramitación de las bajas en el programa en los supuestos previstos en los párrafos a), b), c), d), e) h), i) y k) del apartado 1 podrá iniciarse desde que se disponga de información sobre el incumplimiento de alguna de las obligaciones o desde que se detecten irregularidades en la ejecución del programa. Como consecuencia de ello, se cursará una baja cautelar en el programa y se dará audiencia al interesado para que, en el plazo de 15 días, formule por escrito las alegaciones que considere oportuno. Transcurrido dicho plazo se adoptará, en los 15 días siguientes, la resolución que corresponda.

Contra la resolución que dicte el Servicio Público de Empleo Estatal podrá interponerse reclamación previa a la vía jurisdiccional social en los términos previstos en el artículo 4.4.

6. Los beneficiarios que hayan percibido indebidamente la ayuda económica de acompañamiento vendrán obligados a reintegrar su importe. La exigencia de la devolución se realizará conforme a lo establecido para las prestaciones por desempleo en el artículo 227 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en su normativa de desarrollo.

**ANEXO 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PAE POR SEXO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA**

COMUNIDAD/CIUDAD AUTÓNOMA	BENEFICIARIOS PAE INICIAL POR SEXO				BENEFICIARIOS 1ª PRÓRROGA POR SEXO					
	SEXO		HOMBRES	% s/cA	SEXO		HOMBRES	% s/cA		
	MUJERES	% s/cA			MUJERES	% s/cA				
ANDALUCÍA	22.792	61,22	14.436	38,78	37.228	11.400	62,49	6.844	37,51	18.244
ARAGÓN	834	49,09	865	50,91	1.699	278	58,40	198	41,60	476
C. F. DE NAVARRA	142	61,21	90	38,79	232	41	73,21	15	26,79	56
CANARIAS	6.757	65,39	3.577	34,61	10.334	2.855	65,89	1.478	34,11	4.333
CANTABRIA	308	59,46	210	40,54	518	122	63,87	69	36,13	191
CASTILLA Y LEÓN	2.154	63,90	1.217	36,10	3.371	757	63,77	430	36,23	1.187
CASTILLA-LA MANCHA	6.435	71,75	2.534	28,25	8.969	3.037	73,04	1.121	26,96	4.158
CATALUÑA	4.471	56,37	3.460	43,63	7.931	1.760	58,37	1.255	41,63	3.015
CEUTA	891	66,10	457	33,90	1.348	370	62,93	218	37,07	588
COMUNIDAD DE MADRID	3.421	64,62	1.873	35,38	5.294	1.272	65,63	666	34,37	1.938
COMUNIDAD VALENCIANA	9.022	61,47	5.655	38,53	14.677	4.212	65,42	2.226	34,58	6.438
EXTREMADURA	3.119	75,45	1.015	24,55	4.134	1.319	72,31	505	27,69	1.824
GALICIA	2.801	65,15	1.498	34,85	4.299	1.066	62,71	634	37,29	1.700
ILLES BALEARS	412	63,48	237	36,52	649	132	68,75	60	31,25	192
LA RIOJA	148	53,82	127	46,18	275	65	58,56	46	41,44	111
MELILLA	269	71,35	108	28,65	377	203	70,73	84	29,27	287
PAÍS VASCO	164	51,90	152	48,10	316	39	46,99	44	53,01	83
PRINCIPADO DE ASTURIAS	480	52,86	428	47,14	908	209	59,89	140	40,11	349
REGIÓN DE MURCIA	3.350	62,82	1.983	37,18	5.333	1.395	66,37	707	33,63	2.102
<b>TOTAL</b>	<b>67.970</b>	<b>63,00</b>	<b>39.922</b>	<b>37,00</b>	<b>107.892</b>	<b>30.532</b>	<b>64,59</b>	<b>16.740</b>	<b>35,41</b>	<b>47.272</b>

**ANEXO 5**  
**NÚMERO DE POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL PAE Y LOS QUE, FINALMENTE, SE**  
**INCORPORARON AL MISMO, A NIVEL PROVINCIAL, COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO EN LA**  
**INTERPRETACIÓN DEL ART. 2.1.a) DEL REAL DECRETO LEY 16/2014. <sup>(1)</sup>**

PROVINCIA	Nº PERSONAS CON LAS QUE CONTACTAR	Nº PERSONAS QUE HAN SIDO BENEFICIARIOS PAE	%
BARCELONA	668	58	8,68
ALICANTE	170	50	29,41
VALENCIA	166	53	31,93
SEVILLA	123	48	39,02
MADRID	120	16	13,33
LAS PALMAS	100	31	31,00
CÁDIZ	96	39	40,63
S.C. TENERIFE	90	39	43,33
MURCIA	86	22	25,58
PONTEVEDRA	80	16	20,00
ILLES BALEARS	79	16	20,25
BADAJOS	60	17	28,33
MÁLAGA	57	18	31,58
JAÉN	57	11	19,30
TARRAGONA	51	11	21,57
GRANADA	50	11	22,00
A CORUÑA	43	15	34,88
TOLEDO	38	5	13,16
ALMERÍA	35	9	25,71
TERUEL	27	11	40,74
CÓRDOBA	26	9	34,62
GIRONA	26	4	15,38
ALBACETE	24	3	12,50
CÁCERES	23	12	52,17
CIUDAD REAL	23	9	39,13
HUELVA	22	10	45,45
GUADALAJARA	22	5	22,73
CEUTA	21	12	57,14
SALAMANCA	19	9	47,37
ZARAGOZA	19	7	36,84
CANTABRIA	18	2	11,11
PALENCIA	16	2	12,50
LLEIDA	14	2	14,29

PROVINCIA	Nº PERSONAS CON LAS QUE CONTACTAR	Nº PERSONAS QUE HAN SIDO BENEFICIARIOS PAE	%
ZAMORA	9	4	44,44
HUESCA	8	3	37,50
BURGOS	8	2	25,00
CASTELLÓN	8	2	25,00
ASTURIAS	8	2	25,00
VALLADOLID	7	3	42,86
NAVARRA	7	2	28,57
BIZKAIA	7	2	28,57
LEÓN	4	2	50,00
OURENSE	3	2	66,67
ÁVILA	3	1	33,33
LUGO	3	-	0,00
SORIA	2	-	0,00
SEGOVIA	1	1	100,00
LA RIOJA	1	-	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.548</b>	<b>608</b>	<b>23,86</b>

(1) Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el SEPE. Los datos de este Anexo discrepan en algún caso con los confirmados por las DDPP circularizadas (véase cuadro nº 12).

ANEXO 6  
DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS DEL NÚMERO DE SOLICITUDES DENEGADAS POR NO QUEDAR ACREDITADA LA REALIZACIÓN DE LAS TRES ACCIONES DE BAE

PROVINCIA	DENEGADOS PAE RD-L 16/2014	%	DENEGADOS PAE RD-L 1/2016	%	PROVINCIA	DENEGADOS PAE RD-L 16/2014	%	DENEGADOS PAE RD-L 1/2016	%
A CORUÑA	117	2,63	56	2,03	JAÉN	65	1,46	49	1,77
ÁLAVA	4	0,09		0,00	LA RIOJA	8	0,18	5	0,18
ALBACETE	64	1,44	40	1,45	LAS PALMAS	256	5,76	148	5,36
ALICANTE	228	5,13	173	6,27	LEÓN	20	0,45	12	0,43
ALMERÍA	102	2,30	38	1,38	LLEIDA	8	0,18	6	0,22
ASTURIAS	33	0,74	22	0,80	LUGO	28	0,63	11	0,40
ÁVILA	6	0,14	8	0,29	MADRID	392	8,82	244	8,84
BADAJOS	89	2,00	81	2,93	MÁLAGA	156	3,51	125	4,53
BARCELONA	542	12,20	261	9,45	MELILLA	24	0,54	7	0,25
BIZKAIA	6	0,14	2	0,07	MURCIA	228	5,13	131	4,74
BURGOS	15	0,34	8	0,29	NAVARRA	12	0,27	4	0,14
CÁCERES	40	0,90	19	0,69	OURENSE	15	0,34	9	0,33
CÁDIZ	214	4,82	127	4,60	PALENCIA	7	0,16	3	0,11
CANTABRIA	35	0,79	15	0,54	PONTEVEDRA	106	2,39	84	3,04
CASTELLÓN	64	1,44	52	1,88	S.C. TENERIFE	224	5,04	124	4,49
CEUTA	13	0,29	11	0,40	SALAMANCA	24	0,54	16	0,58
CIUDAD REAL	45	1,01	30	1,09	SEGOVIA	2	0,05		0,00
CÓRDOBA	104	2,34	63	2,28	SEVILLA	177	3,98	194	7,03
CUENCA	15	0,34	10	0,36	SORIA	1	0,02	3	0,11
GIPUZKOA	3	0,07	2	0,07	TARRAGONA	102	2,30	50	1,81
GIRONA	71	1,60	47	1,70	TERUEL	10	0,23	5	0,18
GRANADA	126	2,84	65	2,35	TOLEDO	114	2,57	61	2,21
GUADALAJARA	27	0,61	11	0,40	VALENCIA	267	6,01	180	6,52
HUELVA	40	0,90	45	1,63	VALLADOLID	38	0,86	21	0,76
HUESCA	12	0,27	2	0,07	ZAMORA	6	0,14	4	0,14
ILLES BALEARS	36	0,81	28	1,01	ZARAGOZA	101	2,27	49	1,77

**ANEXO 7  
EXPEDIENTES EN LOS QUE NO CONSTA EL CÓDIGO DEL IPE**

	IPF	NOMBRE	APELLIDO_1	APELLIDO_2
1	D0029011526Q	ROSA MARIA	VICTORIA	GARCIA
2	D0039986557E	SAID	BELKAID	THAMI
3	E X1480110Z	FATOU	DIABY	
4	E X8409062D	REDOUAN	EL OUAHABI	
5	D0044175921M	MARIA OLGA	GARCIA	BONILLA
6	D0038846917D	ZARAIDA	RODRIGUEZ	TORRES
7	D0046595169K	ANNA MARIA	SARRA	REVERTE
8	E X3370651R	FATIMA	YATABARRY	
9	D0009025525A	DAVID	ABADIA	MOTOS
10	D0003105505E	MARIA DEL CORAL	CAMPOS	LLULL
11	E X6276819G	SEYNABOU	CISSE	
12	D0015950238Z	ANTONIA	GARCIA	ESCOZ
13	D0053006120K	LUIS GUSTAVO	PEREZ	RAMIRO
14	D0070279242M	GUADALUPE	BUCHELI	FERNANDEZ
15	D0028625194S	INMACULADA	BARREDA	GRANJA
16	D0048961636H	MARIA DEL MAR	CAMPILLO	EXPOSITO
17	D0028804611D	DESIRE	CRUZ	PAREJA
18	D0048860531K	MARIA ANTONIA	GARCIA	EXPOSITO
19	D0034074116F	FRANCISCO INOCE	HURTADO	GONZALEZ
20	D0028633731L	MARIA DOLORES	MORALES	RODRIGUEZ
21	D0014328853Z	ISABEL MARIA	MORENO	FLORINDO
22	D0015455897N	ELENA MARIA	RODRIGUEZ	CABALLERO
23	D0047512141Y	SONIA	SANCHEZ	LOBATO
24	D0073581538F	ANA ISABEL	SANCHEZ	LOPEZ
25	D0020764555V	DESAMPARADOS	TALENS	VAYA
26	D0077344223F	JESUS	MARTINEZ	CRIADO
27	D0036043312N	MARIA DEL PILAR	CASAL	GONZALEZ
28	D0006541545T	CARLOS	SANCHEZ	MARTINEZ
29	E X7993756Z	PAWEL PIOTR	JAWORSKI	

**ANEXO 8**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN ASUMIDO LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE**  
**TRABAJO, EMPLEO Y FORMACIÓN**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NORMATIVA	FECHA DE EFECTIVIDAD
ANDALUCÍA	Real Decreto 467/2003	1/5/2003
ARAGÓN	Real Decreto 646/2002	1/7/2002
CANARIAS	Real Decreto 150/1999	31/5/1999
CANTABRIA	Real Decreto 1418/2001	1/1/2002
CASTILLA Y LEÓN	Real Decreto 1187/2001	1/1/2002
CASTILLA-LA MANCHA	Real Decreto 1385/2002	1/1/2003
CATALUÑA	Real Decreto 1050/1997	1/1/1998
C. F. DE NAVARRA	Real Decreto 811/1999	1/10/1999
COMUNIDAD DE MADRID	Real Decreto 30/2000	1/1/2000
COMUNIDAD VALENCIANA	Real Decreto 2673/1998	1/1/1999
EXTREMADURA	Real Decreto 664/2001	1/7/2001
GALICIA	Real Decreto 1375/1997	1/1/1998
ILLES BALEARS	Real Decreto 1268/2001	1/1/2002
LA RIOJA	Real Decreto 1379/2001	1/1/2002
PAÍS VASCO	Real Decreto 1441/2010	1/1/2011
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Real Decreto 11/2001	1/1/2001
REGIÓN DE MURCIA	Real Decreto 468/2003	1/5/2003

**ANEXO 9**  
**PAE INICIAL: NÚMERO DE COLOCACIONES/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE COLOCACIONES/DENEGADOS A LOS 6, 12 Y 18, POR CCAA**

CCAA	Beneficiarios	% Colocaciones a los 6 meses	% Colocaciones a los 12 meses	% Colocaciones a los 18 meses	Denegados	% Colocaciones a los 6 meses	% Colocaciones a los 12 meses	% Colocaciones a los 18 meses
ANDALUCÍA	37.228	18,08	36,91	48,88	7.441	36,26	50,71	58,15
ARAGÓN	1.699	21,90	40,26	52,97	538	39,59	52,79	61,90
C. F. DE NAVARRA	232	21,98	40,09	48,28	84	27,38	36,90	42,86
CANARIAS	10.334	15,83	35,49	47,55	2.465	32,25	46,61	54,12
CANTABRIA	518	19,31	35,52	50,77	158	41,14	49,37	56,33
CASTILLA Y LEÓN	3.371	22,52	41,71	54,41	789	35,87	47,66	56,15
CASTILLA-LA MANCHA	8.969	17,04	36,63	53,23	1.464	38,87	53,01	63,39
CATALUÑA	7.931	19,48	38,83	52,36	6.338	33,42	47,00	56,28
CEUTA	1.348	12,24	21,07	30,42	148	21,62	33,11	39,86
COMUNIDAD DE MADRID	5.294	23,71	41,20	51,96	2.542	30,68	44,61	52,79
COMUNIDAD VALENCIANA	14.677	15,73	34,80	47,28	4.225	33,94	47,88	55,10
EXTREMADURA	4.134	20,66	39,38	54,04	909	33,22	44,99	53,36
GALICIA	4.299	21,24	39,78	50,34	1.229	29,29	41,66	51,18
ILLES BALEARS	649	21,88	41,45	59,48	453	37,75	50,33	58,94
LA RIOJA	275	26,91	46,91	56,36	63	36,51	49,21	58,73
MELILLA	377	3,98	15,38	23,87	92	15,22	23,91	32,61
PAÍS VASCO	316	18,04	32,91	45,57	127	33,86	48,82	56,69
PRINCIPADO DE ASTURIAS	908	22,36	43,72	53,74	179	27,93	39,11	50,84
REGIÓN DE MURCIA	5.333	17,48	34,45	46,43	1.184	37,25	48,31	56,50
<b>TOTAL</b>	<b>107.892</b>	<b>18,20</b>	<b>36,93</b>	<b>49,48</b>	<b>30.428</b>	<b>34,23</b>	<b>47,84</b>	<b>56,09</b>

Fuente de los Datos: Servicio Público de Empleo Estatal.

**ANEXO 10**  
**PRIMERA PRÓRROGA: NÚMERO DE COLOCACIONES/BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE COLOCACIONES/DENEGADOS A LOS 6, 12 Y 18, POR CCAA**

CC. AA.	Beneficiarios	% Colocaciones a los 6 meses	% Colocaciones a los 12 meses	% Colocaciones a los 18 meses	Denegados	% Colocaciones a los 6 meses	% Colocaciones a los 12 meses	% Colocaciones a los 18 meses
ANDALUCÍA	18.244	19,26	33,84	36,91	3.401	33,08	42,52	44,37
ARAGÓN	476	26,89	41,60	43,07	150	32,00	48,00	50,00
C. F. DE NAVARRA	56	19,64	33,93	33,93	18	22,22	33,33	33,33
CANARIAS	4.333	17,66	30,93	33,90	934	31,69	40,15	41,43
CANTABRIA	191	22,51	41,36	45,03	37	29,73	45,95	45,95
CASTILLA Y LEÓN	1.187	21,74	38,16	41,87	280	30,36	45,71	48,57
CASTILLA-LA MANCHA	4.158	17,97	33,84	38,48	556	32,19	42,45	46,22
CATALUÑA	3.015	20,43	35,56	38,34	1.400	33,93	45,00	46,79
CEUTA	588	8,84	20,24	24,66	79	22,78	32,91	35,44
COMUNIDAD DE MADRID	1.938	23,07	36,02	38,44	874	30,66	38,44	40,62
COMUNIDAD VALENCIANA	6.438	17,27	31,70	34,47	1.752	34,13	42,69	44,41
EXTREMADURA	1.824	22,48	37,50	40,30	489	36,81	46,63	48,47
GALICIA	1.700	24,24	39,82	42,82	423	32,86	40,66	43,74
ILLES BALEARS	192	22,40	35,94	40,63	170	37,65	44,12	45,88
LA RIOJA	111	26,13	45,05	51,35	21	42,86	47,62	52,38
MELILLA	287	3,83	7,67	8,71	39	17,95	25,64	25,64
PAÍS VASCO	83	22,89	37,35	40,96	37	37,84	45,95	54,05
PRINCIPADO DE ASTURIAS	349	28,65	49,57	50,14	69	37,68	49,28	50,72
REGIÓN DE MURCIA	2.102	16,03	31,87	33,87	535	34,58	42,06	43,36
<b>TOTAL</b>	<b>47.272</b>	<b>19,15</b>	<b>33,80</b>	<b>36,85</b>	<b>11.264</b>	<b>33,12</b>	<b>42,53</b>	<b>44,49</b>

**ANEXO 11**  
**PAE INICIAL: NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS POR LOS BENEFICIARIOS Y DENEGADOS DEL PAE A LOS 6, 12 Y 18 MESES**

CCAA	Beneficiarios	nº días por beneficiario a 6 meses	nº días por beneficiario a 12 meses	nº días por beneficiario a 18 meses	Denegados	nº días por denegado a 6 meses	nº días por denegado a 12 meses	nº días por denegado a 18 meses
ANDALUCÍA	37.228	7,92	30,52	65,01	7.441	23,06	60,22	103,56
ARAGÓN	1.699	10,58	40,56	83,08	538	26,57	71,40	127,35
C. F. DE NAVARRA	232	9,98	38,10	77,95	84	17,79	41,81	70,92
CANARIAS	10.334	8,85	37,70	78,37	2.465	25,05	67,71	114,29
CANTABRIA	518	9,25	37,13	77,48	158	27,43	68,55	125,58
CASTILLA Y LEÓN	3.371	11,44	43,75	89,04	789	27,57	73,25	122,91
CASTILLA-LA MANCHA	8.969	8,75	32,38	74,86	1.464	28,47	71,70	122,42
CATALUÑA	7.931	10,53	42,17	90,12	6.338	24,11	67,35	120,69
CEUTA	1.348	8,21	28,82	53,28	148	13,41	49,78	82,34
COMUNIDAD DE MADRID	5.294	11,78	44,87	91,13	2.542	20,71	60,16	109,92
COMUNIDAD VALENCIANA	14.677	8,00	34,65	74,13	4.225	23,54	65,39	113,15
EXTREMADURA	4.134	9,15	36,02	79,47	909	23,53	61,46	104,10
GALICIA	4.299	11,11	44,02	85,61	1.229	19,62	57,45	103,82
ILLES BALEARS	649	11,67	47,24	101,18	453	26,02	64,85	113,86
LA RIOJA	275	12,55	44,19	87,54	63	26,63	65,41	105,21
MELILLA	377	2,36	13,47	32,49	92	9,11	26,93	47,97
PAÍS VASCO	316	8,69	31,96	67,89	127	23,61	63,02	112,53
PRINCIPADO DE ASTURIAS	908	12,29	50,69	104,07	179	15,08	48,43	90,03
REGIÓN DE MURCIA	5.333	8,20	32,37	70,71	1.184	26,72	69,80	121,01
<b>TOTAL</b>	<b>107.892</b>	<b>8,88</b>	<b>35,17</b>	<b>74,61</b>	<b>30.428</b>	<b>23,69</b>	<b>64,27</b>	<b>112,26</b>

**ANEXO 12**  
**PRIMERA PRÓRROGA: NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS POR LOS BENEFICIARIOS Y DENEGADOS DEL PAE A LOS 6, 12 Y 18 MESES**

CCAA	Beneficiarios	nº días por beneficiario a 6 meses	nº días por beneficiario a 12 meses	nº días por beneficiario a 18 meses	Denegados	nº días por denegado a 6 meses	nº días por denegado a 12 meses	nº días por denegado a 18 meses
ANDALUCÍA	18.244	8,92	26,71	35,01	3.401	22,51	46,60	56,68
ARAGÓN	476	14,15	39,01	47,00	150	27,11	58,87	74,87
C. F. DE NAVARRA	56	12,64	29,80	39,25	18	12,89	25,78	32,56
CANARIAS	4.333	10,14	31,33	40,28	934	23,63	51,34	60,40
CANTABRIA	191	12,69	39,50	50,53	37	25,38	52,92	66,24
CASTILLA Y LEÓN	1.187	11,33	34,76	46,03	280	22,99	51,14	60,60
CASTILLA-LA MANCHA	4.158	8,49	25,85	35,23	556	21,61	47,14	58,69
CATALUÑA	3.015	10,55	31,46	40,79	1.400	26,13	58,04	72,50
CEUTA	588	5,44	16,70	19,60	79	16,15	35,76	39,39
COMUNIDAD DE MADRID	1.938	12,62	36,12	45,87	874	23,76	51,01	62,39
COMUNIDAD VALENCIANA	6.438	9,11	28,19	36,74	1.752	24,83	54,20	65,76
EXTREMADURA	1.824	10,48	31,02	41,36	489	25,87	55,32	67,24
GALICIA	1.700	12,13	35,67	47,13	423	22,67	49,14	60,48
ILLES BALEARS	192	12,07	37,79	51,84	170	30,74	69,15	87,08
LA RIOJA	111	12,16	33,25	42,34	21	21,76	53,05	72,52
MELILLA	287	2,41	6,46	8,21	39	17,21	32,95	43,33
PAIS VASCO	83	13,00	35,17	44,60	37	27,73	67,05	87,65
PRINCIPADO DE ASTURIAS	349	15,99	56,49	73,58	69	28,36	58,55	74,90
REGIÓN DE MURCIA	2.102	7,81	25,38	33,87	535	25,57	55,38	66,35
<b>TOTAL</b>	<b>47.272</b>	<b>9,53</b>	<b>28,81</b>	<b>37,69</b>	<b>11.264</b>	<b>23,94</b>	<b>51,49</b>	<b>62,84</b>

**ANEXO 13**  
**PAE INICIAL: NÚMERO DE SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE DENEGÓ EL ACCESO AL MISMO**

CCAA	Beneficiarios	Servicios Orientación por beneficiario	Servicios Formación por beneficiario	Servicios Autoempleo por beneficiario	Envíos a ofertas por beneficiario	Servicios 176 por beneficiario	Denegados	Servicios Orientación por beneficiario	Servicios Formación por beneficiario	Servicios Autoempleo por beneficiario	Envíos a ofertas por beneficiario	Servicios 176 por beneficiario
ANDALUCÍA	37.228	3,55	0,02	0,01	0,26	1,01	7.441	0,50	0,01	0,01	0,22	0,04
ARAGÓN	1.699	2,50	0,34	0,06	3,84	3,78	538	0,52	0,14	0,02	3,07	0,17
C. F. DE NAVARRA	232	10,70	0,35	0,14	5,47	2,79	84	2,50	0,21	0,00	5,23	0,10
CANARIAS	10.334	6,63	0,30	0,14	0,48	0,77	2.465	2,62	0,12	0,04	0,45	0,06
CANTABRIA	518	1,50	0,36	0,05	0,46	1,34	158	0,47	0,11	0,01	0,37	0,23
CASTILLA Y LEÓN	3.371	7,73	0,35	0,12	1,18	3,10	789	1,52	0,13	0,06	0,97	0,11
CASTILLA-LA MANCHA	8.969	4,03	0,13	0,20	1,65	3,47	1.464	0,52	0,06	0,02	1,46	0,07
CATALUÑA	7.931	5,09	0,34	0,05	1,41	1,70	6.338	1,38	0,12	0,02	1,14	0,06
CEUTA	1.348	2,50	0,15	0,43	0,48	0,12	148	0,73	0,04	0,05	0,37	0,04
COMUNIDAD DE MADRID	5.294	0,19	0,16	0,04	1,80	2,57	2.542	0,05	0,06	0,01	0,70	0,08
COMUNIDAD VALENCIANA	14.677	11,06	0,16	0,19	0,40	1,66	4.225	2,35	0,05	0,02	0,32	0,07
EXTREMADURA	4.134	3,57	0,16	0,36	0,65	1,26	909	0,65	0,05	0,08	0,72	0,07
GALICIA	4.299	7,15	0,52	0,05	1,87	2,32	1.229	1,71	0,12	0,09	1,16	0,06
ILLES BALEARS	649	7,38	0,54	0,01	0,78	2,09	453	2,55	0,19	0,01	0,49	0,05
LA RIOJA	275	2,84	0,27	0,01	0,88	4,03	63	0,29	0,03	0,00	0,75	0,05
MELILLA	377	1,37	0,28	0,28	0,21	0,83	92	0,60	0,05	0,10	0,10	0,01
PAÍS VASCO	316	8,68	0,24	0,05	1,01	0,08	127	3,49	0,17	0,02	1,93	0,00
PRINCIPADO DE ASTURIAS	908	1,98	0,34	0,10	1,65	0,64	179	0,22	0,06	0,01	1,24	0,02
REGIÓN DE MURCIA	5.333	0,97	0,12	0,06	1,14	4,58	1.184	0,16	0,04	0,01	0,80	0,36
<b>TOTAL</b>	<b>107.892</b>	<b>4,99</b>	<b>0,16</b>	<b>0,10</b>	<b>0,82</b>	<b>1,76</b>	<b>30.428</b>	<b>1,19</b>	<b>0,07</b>	<b>0,02</b>	<b>0,72</b>	<b>0,08</b>

ANEXO 14  
PRIMERA PRÓRROGA: NÚMERO DE SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS SOLICITANTES A LOS QUE SE DENEGÓ EL ACCESO AL MISMO

CCAA	Beneficiarios	Servicios Orientación por beneficiario	Servicios Formación por beneficiario	Servicios Autoempleo por beneficiario	Envíos a ofertas por beneficiario	Servicios 176 por beneficiario	Denegados	Servicios Orientación por beneficiario	Servicios Formación por beneficiario	Servicios Autoempleo por beneficiario	Envíos a ofertas por beneficiario	Servicios 176 por beneficiario
ANDALUCÍA	18.244	3,70	0,02	0,01	0,12	1,30	3.401	0,29	0,00	0,00	0,12	0,06
ARAGÓN	476	3,07	0,35	0,05	0,61	2,83	150	0,26	0,06	0,01	1,79	0,03
C. F. DE NAVARRA	56	10,25	0,43	0,21	0,80	2,52	18	0,39	0,06	0,00	2,44	0,11
CANARIAS	4.333	8,11	0,25	0,16	0,20	1,00	934	1,54	0,05	0,03	0,22	0,15
CANTABRIA	191	1,47	0,37	0,03	0,17	1,06	37	0,43	0,11	0,00	0,22	0,11
CASTILLA Y LEÓN	1.187	7,67	0,27	0,13	0,37	2,80	280	0,76	0,04	0,02	0,47	0,15
CASTILLA-LA MANCHA	4.158	4,44	0,12	0,28	0,50	3,12	556	0,31	0,02	0,01	0,83	0,10
CATALUÑA	3.015	5,31	0,33	0,05	0,27	1,94	1.400	0,77	0,07	0,02	0,58	0,07
CEUTA	588	2,25	0,10	0,52	0,24	0,00	79	0,29	0,01	0,00	0,22	0,00
COMUNIDAD DE MADRID	1.938	0,26	0,13	0,04	0,45	2,42	874	0,02	0,02	0,01	0,38	0,06
COMUNIDAD VALENCIANA	6.438	12,75	0,15	0,14	0,20	2,33	1.752	1,43	0,02	0,01	0,16	0,09
EXTREMADURA	1.824	2,72	0,14	0,34	0,20	1,28	489	0,21	0,02	0,03	0,28	0,04
GALICIA	1.700	6,29	0,41	0,04	0,54	4,25	423	0,65	0,05	0,01	0,70	0,22
ILLES BALEARS	192	5,58	0,20	0,00	0,22	1,74	170	1,04	0,01	0,00	0,34	0,05
LA RIOJA	111	2,51	0,25	0,05	0,40	2,67	21	0,10	0,10	0,00	0,57	0,00
MELILLA	287	2,40	0,34	0,38	0,02	0,18	39	0,44	0,08	0,08	0,05	0,00
PAIS VASCO	83	6,92	0,20	0,08	0,45	0,04	37	1,22	0,00	0,00	0,70	0,00
PRINCIPADO DE ASTURIAS	349	1,57	0,21	0,12	0,58	0,81	69	0,09	0,03	0,00	0,77	0,03
REGIÓN DE MURCIA	2.102	1,26	0,11	0,09	0,34	4,35	535	0,15	0,02	0,01	0,48	0,34
<b>TOTAL</b>	<b>47.272</b>	<b>5,37</b>	<b>0,13</b>	<b>0,10</b>	<b>0,24</b>	<b>1,93</b>	<b>11.264</b>	<b>0,64</b>	<b>0,03</b>	<b>0,01</b>	<b>0,34</b>	<b>0,09</b>

**ANEXO 15**  
**PORCENTAJE DÍAS TRABAJADOS EN 2015 POR LOS PLD QUE NO FUERON BENEFICIARIOS DEL**  
**PAE Y POR LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA, POR COMUNIDADES Y CIUDADES**  
**AUTÓNOMAS**

AÑO 2015	DÍAS TRABAJADOS EN UN AÑO (PLD)		DÍAS TRABAJADOS EN UN AÑO (PAE)	
	COMUNIDAD / CIUDAD AUTÓNOMA	% 0 DÍAS	% >180 DÍAS	% 0 DÍAS
ANDALUCÍA	46%	32%	65%	5%
ARAGÓN	52%	27%	62%	7%
C. F. DE NAVARRA	55%	25%	58%	9%
CANARIAS	62%	19%	67%	7%
CANTABRIA	54%	27%	67%	6%
CASTILLA Y LEÓN	54%	24%	59%	9%
CASTILLA-LA MANCHA	53%	20%	65%	5%
CATALUÑA	60%	22%	63%	9%
CEUTA	64%	13%	83%	5%
COM. VALENCIANA	60%	18%	67%	6%
COMUNIDAD DE MADRID	58%	24%	62%	8%
EXTREMADURA	41%	36%	62%	7%
GALICIA	58%	22%	63%	10%
ILLES BALEARS	52%	25%	63%	9%
LA RIOJA	53%	25%	57%	10%
MELILLA	65%	14%	83%	4%
PAÍS VASCO	49%	33%	68%	7%
PRINCIPADO DE ASTURIAS	55%	27%	59%	7%
REGIÓN DE MURCIA	59%	19%	68%	6%
<b>TOTAL 2015</b>	<b>54%</b>	<b>25%</b>	<b>65%</b>	<b>6%</b>

**ANEXO 16**  
**PORCENTAJE DÍAS TRABAJADOS EN 2016, RESPECTIVAMENTE, POR LOS PLD QUE NO FUERON**  
**BENEFICIARIOS DEL PAE Y POR LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA, POR COMUNIDADES Y**  
**CIUDADES AUTÓNOMAS**

AÑO 2016	DÍAS TRABAJADOS EN UN AÑO (PLD)		DÍAS TRABAJADOS EN UN AÑO (PAE)	
	% 0 DÍAS	% >180 DÍAS	% 0 DÍAS	% >180 DÍAS
ANDALUCÍA	47%	32%	61%	6%
ARAGÓN	53%	27%	55%	11%
C. F. DE NAVARRA	56%	25%	62%	13%
CANARIAS	62%	18%	61%	11%
CANTABRIA	57%	24%	59%	11%
CASTILLA Y LEON	56%	23%	56%	11%
CASTILLA-LA MANCHA	53%	23%	62%	7%
CATALUÑA	62%	21%	59%	9%
CEUTA	65%	13%	76%	9%
COMUNIDAD VALENCIANA	62%	17%	63%	7%
COMUNIDAD DE MADRID	59%	23%	55%	12%
EXTREMADURA	41%	36%	59%	7%
GALICIA	60%	21%	56%	12%
ILLES BALEARS	50%	28%	54%	12%
LA RIOJA	55%	22%	51%	10%
MELILLA	69%	14%	86%	1%
PAÍS VASCO	44%	40%	66%	9%
PRINCIPADO DE ASTURIAS	57%	26%	50%	18%
REGIÓN DE MURCIA	60%	19%	62%	7%
<b>TOTAL 2016</b>	<b>55%</b>	<b>26%</b>	<b>61%</b>	<b>8%</b>

**ANEXO 17**  
**DETALLE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS TUTORES Y EL NUMERO DE BENEFICIARIOS**  
**DE PAE Y DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN QUE ATIENDEN**

CCAA	TOTAL TUTORES PAE	PAE INICIAL		PAE PRÓRROGA	
		CON + 120 ATENDIDOS SOLO PAE <sup>(1)</sup>	CON + 120 ATENDIDOS PAE+PLD	CON + 120 ATENDIDOS SOLO PAE <sup>(1)</sup>	CON + 120 ATENDIDOS PAE+PLD
ANDALUCÍA	1.066	58 (5,44%)	524 (49,16%)	22 (2,06%)	411 (38,56%)
ARAGÓN	76	0	_(2)	0	_(2)
C. F. NAVARRA	25	0	0	0	0
CANARIAS	188	36 (19,15%)	_(2)	10 (5,32%)	_(2)
CANTABRIA	17	0	_(2)	0	_(2)
CASTILLA Y LEÓN	140	3 (2,14%)	69 (49,29%)	0	2 (1,43%)
CASTILLA-LA MANCHA	103	21 (20,39%)	15 (14,56%)	7 (6,8%)	33 (32,04%)
CATALUÑA	426	0	340 (79,8%)	0	126 (29,58%)
COMUNIDAD DE MADRID	155	8 (5,16%)	_(2)	1 (0,65%)	_(2)
COMUNIDAD VALENCIANA	289	30 (10,38%)	142 (49,13%)	17 (5,88%)	69 (23,88%)
EXTREMADURA	56	10 (17,86%)	45 (80,36%)	2 (3,57%)	44 (78,57%)
GALICIA	168	3 (1,79%)	54 (32,14%)	0	18 (10,71%)
ILLES BALEARS	46	0	_(2)	0	_(2)
LA RIOJA	5	1 (20%)	1 (20%)	0	1 (20%)
PAÍS VASCO	140	0	2 (1,43%)	0	0
PRINCIPADO DE ASTURIAS	59	0	_(2)	0	_(2)
REGIÓN DE MURCIA	174	3 (1,72%)	106 (60,92%)	0	87 (50%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las CCAA.

<sup>(1)</sup> Para la elaboración del cuadro no se han tenido en cuenta los tutores de PAE que han atendido a menos de cinco beneficiarios en ese programa, por considerar que esa atención se ha producido de forma puntual.

<sup>(2)</sup> La Comunidad Autónoma manifestó la imposibilidad de facilitar la identificación de los tutores para los PLD puesto que no existe obligación legal, a diferencia del PAE.

**ANEXO 18**  
**TOTAL DÍAS TRABAJADOS POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS A LOS 12 Y 18 MESES PARA LAS**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS OBJETO DEL ESTUDIO**

CC. AA.	DÍAS TRABAJADOS A LOS 12 MESES	DÍAS TRABAJADOS A LOS 18 MESES
ANDALUCÍA	1.136.086	2.420.055
ARAGÓN	68.903	141.149
C. F. NAVARRA	8.840	18.085
CANARIAS	389.601	809.904
CANTABRIA	19.232	40.136
CASTILLA-LA MANCHA	290.452	671.418
CATALUÑA	334.426	714.772
COMUNIDAD DE MADRID	237.553	482.449
EXTREMADURA	148.926	328.534
GALICIA	189.238	368.022
ILLES BALEARS	30.660	65.663
LA RIOJA	12.152	24.074
PRINCIPADO DE ASTURIAS	46.028	94.496
REGIÓN DE MURCIA	172.632	377.096
<b>TOTAL</b>	<b>3.084.729</b>	<b>6.555.853</b>