

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

VII LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

25 de octubre de 2001

Núm. 211

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000021 (CD) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el
771/000086 (S) Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 1996, así como el Informe correspondiente. [Corresponde a los números de expediente 251/000093 (CD) y 771/000090 (S) de la VI Legislatura.]

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el «BOCG. Sección Cortes Generales», de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 1996 (núm. expte. Congreso 251/000021 y núm. expte. Senado 771/000086), así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de octubre de 2001.—La Presidenta del Congreso de los Diputados, **Luisa Fernanda Rudi Úbeda**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 1996 (NÚM. EXPTE. CONGRESO 251/000021 Y NÚM. EXPTE. SENADO 771/000086), EN SU SESIÓN DEL DÍA 20 DE SEPTIEMBRE DE 2001.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 20 de septiembre de 2001, a la vista del Informe remitido por ese Alto

Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 1996:

ACUERDA

1. Instar al Gobierno para que la Tesorería General de la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, continúe con la labor de unificar los criterios contables y su aplicación en los distintos centros de gestión contable.
2. Instar al Gobierno para que la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de Administración Tributaria siga estableciendo canales de comunicación fluidos, que permitan la coordinación en las decisiones a adoptar en el cobro de aquellos deudores que sean recíprocos.
3. Instar al Gobierno para que en la Tesorería General de la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se continúe la actualización de la información que ofrecen sus estados contables en materia de inmovilizado de forma que reflejen su realidad patrimonial.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de septiembre de 2001.—El Presidente, **Gabino Puche Rodríguez-Acosta**.—El Secretario Primero, **Juan Antonio García-Talavera Casañas**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EJERCICIO 1996

ÍNDICE

	Páginas
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	5
SECCIÓN I. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD Y DE SU ACTIVIDAD	7
1. INTRODUCCIÓN	7
2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO	7
3. MARCO NORMATIVO	7
4. ORGANIZACIÓN	7
4.1 Servicios Centrales	8
4.2 Direcciones Provinciales	8
5. FUNCIONES	8
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	9
1. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, REFERENTES A LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD	9
1.1 Objetivos y alcance	9
1.2 Asuntos significativos de carácter financiero	9
1.3 Opinión	13
1.4 Asuntos significativos relacionados con el cumplimiento de la legalidad	13
1.5 Recomendaciones	15
2. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, REFERENTES A LA FISCALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LAS CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	19
2.1 Objetivos y alcance	19
2.2 Conclusiones y recomendaciones	19
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD	21
1. INMOVILIZADO MATERIAL	21
1.1 Terrenos, edificios y otras construcciones	22
1.2 Maquinaria, instalaciones y utillaje	26
1.3 Material de transporte	26
1.4 Mobiliario	27
1.5 Equipos para proceso de información	27
1.6 Bienes en estado de venta	27
1.7 Amortización	28
2. ENTIDADES GESTORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUENTA DE NETO PATRIMONIAL.	29
3. INMOVILIZADO FINANCIERO	29
4. DEUDORES	32
5. TESORERÍA	39
6. OTRAS CUENTAS FINANCIERAS	45
7. FONDOS PROPIOS	46
8. FINANCIACIÓN AJENA	46
9. DEUDAS A CORTO PLAZO	49
9.1 Acreedores por obligaciones reconocidas	49
9.2 Otros acreedores no presupuestarios	50

	Páginas
10. PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACIÓN	53
11. SALDOS A DEPURAR	55
12. GASTOS DE PERSONAL	55
13. GASTOS FINANCIEROS Y TRIBUTOS	56
14. COMPRAS, TRABAJOS, SUMINISTROS Y SERVICIOS EXTERIORES Y PRESTACIONES SOCIALES	56
15. INGRESOS	57
15.1 Ventas	57
15.2 Rentas de la propiedad y de la empresa	58
15.3 Cotizaciones sociales	59
15.4 Transferencias corrientes	60
15.5 Transferencias de capital	61
15.6 Otros ingresos	61
16. ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y RESULTADO ECONÓMICO-PATRI-MONIAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	65
17. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE LA TGSS	66
17.1 Consideraciones generales	66
17.2 Análisis de los contratos según su naturaleza	70
SECCIÓN IV. FISCALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LAS COTI-ZACIONES SOCIALES POR LA TGSS	78
A) INTRODUCCIÓN GENERAL DEL INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA	78
1. ESTRUCTURA DEL INFORME	78
2. ORGANIGRAMA DEL ÁREA RECAUDATORIA DE LA TGSS	78
B) PROCEDIMIENTO: RECAUDACIÓN EN VÍA VOLUNTARIA	81
1. INTRODUCCIÓN	81
1.1 Afiliación a los regímenes existentes	81
1.2 Obligación de cotizar	82
1.3 Estimación de la cuota a ingresar	82
1.4 Documentos de cotización	85
1.5 Periodo de devengo, pago y presentación	86
1.6 Sujetos responsables de estimación de la cuota a ingresar	86
1.7 Liquidación de la cuota estimada	87
1.8 Gestión recaudatoria	88
1.9 Formas de extinción de las deudas	88
1.10 Entidades colaboradoras en el cobro de las recaudaciones	88
1.11 Estructura de la recaudación en vía voluntaria	89
1.12 Parámetros de gestión recaudatoria en vía voluntaria	89
2. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO	90
3. DELIMITACIÓN, DURACIÓN Y PERIODICIDAD DEL PROCEDIMIENTO	90
4. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	91
4.1 Proceso 1.º: Gestión recaudatoria centralizada	91
4.2 Proceso 2.º: Gestión descentralizada de la recaudación	92
4.3 Proceso 3.º: Recaudación por los SSCC	92
5. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO	94
5.1 Incidencias relativas al Proceso 1.º, «Gestión centralizada de la recaudación»	94
5.2 Incidencias relativas al Proceso 2.º, «Gestión descentralizada de la recaudación»	97
5.3 Incidencias relativas al Proceso 3.º, «Recaudación por los SSCC»	98

	Páginas
6. RECOMENDACIONES EN EL PROCEDIMIENTO	98
6.1 Recomendaciones en el Proceso 1.º, «Gestión centralizada de la recaudación»	98
6.2 Recomendaciones en el Proceso 2.º, «Gestión descentralizada de la recaudación»	102
6.3 Recomendaciones en el Proceso 3.º, «Recaudación por los SSCC»	102
7. PROCESO 1.º: «GESTIÓN RECAUDATORIA CENTRALIZADA»	102
7.1 Fase 1.ª Actuación de las entidades financieras (EEFF)	103
7.2 Fase 2.ª Tratamiento de la documentación por las DDPP	105
7.3 Fase 3.ª Tratamiento de la documentación por el CENDAR	107
7.4 Fase 4.ª Depuración de la deuda provisional emitida por el CENDAR	118
7.5 Fase 5.ª Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar	121
7.6 Fase 6.ª Determinación de la deuda por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	126
7.7 Fase 7.ª Lectura de la relación nominal de trabajadores	130
8. PROCESO 2.º: «GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA RECAUDACIÓN»	132
8.1 Objeto del proceso	132
8.2 Delimitación, duración y periodicidad del proceso	132
8.3 Descripción del proceso	133
9. PROCESO 3.º: RECAUDACIÓN POR LOS SERVICIOS CENTRALES	140
9.1 Objeto del proceso	140
9.2 Delimitación, duración y periodicidad del proceso	140
9.3 Descripción del proceso	140
C) PROCEDIMIENTO: RECAUDACIÓN EN VÍA EJECUTIVA	141
1. INTRODUCCIÓN	141
1.1 Procesos de gestión de la deuda en vía ejecutiva	142
1.2 Unidades de gestión	142
1.3 Ámbito geográfico de actuación	143
1.4 Recursos humanos	143
1.5 Recursos informáticos	144
1.6 Parámetros de la gestión	144
2. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO	145
3. DELIMITACIÓN, DURACIÓN Y PERIODICIDAD DEL PROCEDIMIENTO	145
4. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	146
4.1 Proceso 1.º: Gestión de la deuda generada en el Sector Privado	146
4.2 Proceso 2.º: Gestión de la deuda generada en el Sector Público	148
5. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO	148
5.1 Incidencias relativas al Proceso 1.º, «Gestión de la deuda generada en el Sector Privado» ..	148
5.2 Proceso de gestión de la deuda generada en el Sector Público	151
6. RECOMENDACIONES EN EL PROCEDIMIENTO	151
6.1 Recomendaciones en el Proceso 1.º, «Gestión de la deuda en el Sector Privado»	152
6.2 Recomendaciones en el Proceso 2.º, «Gestión de la deuda en el Sector Público»	153
7. PROCESO 1.º: «GESTIÓN DE LA DEUDA GENERADA EN EL SECTOR PRIVADO»	153
7.1 Fase 1.ª «Cargo de la deuda»	153
7.2 Fase 2.ª «Cobro de la deuda»	157
7.3 Fase 3.ª «Data de la deuda»	170
7.4 Fase 4.ª «Contabilización de la deuda en vía ejecutiva»	174

	Páginas
8. PROCESO 2.º: «GESTIÓN DE LA DEUDA GENERADA EN EL SECTOR PÚBLICO»	177
8.1 Fase 1.ª «Cargo de la deuda a las UREs»	177
8.2 Fase 2.ª «Cobro de la deuda»	178
D) PROCEDIMIENTO DE APLAZAMIENTO O FRACCIONAMIENTO	179
1. INTRODUCCIÓN	179
1.1 Unidades de Gestión	180
1.2 Información de Gestión	180
1.3 Recursos Informáticos	180
1.4 Parámetros de gestión	180
2. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO	181
2.1 Tipos de A/F	181
2.2 Conceptos de deuda aplazables	181
3. DELIMITACIÓN, DURACIÓN Y PERIODICIDAD DEL PROCEDIMIENTO	182
4. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO	182
5. RECOMENDACIONES EN EL PROCEDIMIENTO	184
6. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	185
6.1 Solicitud del A/F	185
6.2 Examen del expediente	186
6.3 Resolución del expediente	187
6.4 Constitución de garantías	190
6.5 Pago de la deuda aplazada o fraccionada	192
6.6 Incumplimiento del expediente	192
6.7 Contabilización de la deuda	193
ANEXO I. ESTADOS ANUALES RENDIDOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 1996	195

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AEAT:	Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
A/F:	Aplazamiento o fraccionamiento.
ATP:	Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CCLL:	Corporaciones Locales.
CECA:	Confederación Española de las Cajas de Ahorro.
CENDAR:	Centro de Control de Recaudación de la TGSS.
DA:	Disposición Adicional.
DDPP:	Direcciones Provinciales.
DG:	Dirección General.
DP:	Disposición Final.
DT:	Disposición Transitoria.
EEGG:	Entidades gestoras.
EEFF:	Entidades Financieras.
FOGASA:	Fondo de Garantía Salarial.
GISS:	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
IGAE:	Intervención General de la Administración del Estado.
IGI:	Inventario General de Inmuebles.
IGSS:	Intervención General de la Seguridad Social.

ILT:	Incapacidad Laboral Transitoria.
IT:	Incapacidad Temporal.
IL:	Incapacidad Laboral.
INAP:	Instituto Nacional Administración Pública.
INP:	Instituto Nacional de Previsión.
INEM:	Instituto Nacional de Empleo.
INSALUD:	Instituto Nacional de la Salud.
INSERSO:	Instituto Nacional de Servicios Sociales.
INSS:	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IRPF:	Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.
ISM:	Instituto Social de la Marina.
MUNPAL:	Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.
OOAA:	Organismos Autónomos.
OM:	Orden Ministerial.
LISMI:	Ley de Integración Social del Minusválido.
PVL:	Precio de Venta al Laboratorio.
PVP:	Precio de Venta al Público.
REASS:	Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.
REM:	Régimen Especial del Mar.
RETA:	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
RD:	Real Decreto.
RRDD:	Reales Decretos.
SICOSS:	Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social.
SIP:	Sistema Integrado de Personal.
SILTGA:	Sistema de Información Laboral, Tesorería General, Afiliación.
SILTGR:	Sistema de Información Laboral, Tesorería General, Recaudación.
SG	Subdirección General.
SSCC:	Servicios Centrales.
SS:	Seguridad Social.
URE	Unidad de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social.
TGSS:	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLGSS:	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

SECCIÓN I. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD Y DE SU ACTIVIDAD

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y por Acuerdo del Pleno de fecha 28.11.96, modificado posteriormente con fechas 19.12.96 y 29.4.97, por el que se aprobó el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1997», ha realizado, por iniciativa del propio Tribunal, una Fiscalización especial de la Tesorería General de la Seguridad Social referida al ejercicio 1996.

2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

En el ejercicio de 1996, el sistema de Seguridad Social estaba integrado por cuatro Entidades gestoras: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS), el Instituto Nacional de la Salud (en adelante INSALUD), el Instituto Nacional de Servicios Sociales (en adelante INSERSO)¹ y el Instituto Social de la Marina (en adelante ISM) y por dos Servicios comunes: la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (en adelante GISS). Que, por el RD 703/1998, de 24 de abril, se ha configurado como una Subdirección General de la TGSS. Colaboran en la gestión de la Seguridad Social las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en número de 32 en el ejercicio 1996.

Según el artículo 63 del RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, «la Tesorería General es un Servicio Común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Tendrá a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social».

Se trata pues de un Servicio Común constituido por el RD 2318/1978, de 15 de septiembre, no siendo su naturaleza, por tanto, de organismo autónomo del Estado que goza de personalidad jurídica propia y capacidad patrimonial, no posee autonomía normativa. A este respecto, el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, adscribe la TGSS a la Subsecretaría del Departamento, hoy Secretaría de Estado para la

Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

3. MARCO NORMATIVO

El marco normativo regulador de la actuación de la TGSS está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

— Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por RD Legislativo de 20 de junio de 1994.

— RD 2.318/1978, de 15 de septiembre, por el que se crea la TGSS, cuya normativa se inspira en los principios de solidaridad financiera y unidad de caja.

— RD 255/1980, de 1 de febrero, por el que se atribuye a la TGSS la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social. Esta disposición fue parcialmente derogada por el RD 1.221/1992, de 4 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

— RD 1.314/ 1984, de 20 de junio, que amplía las competencias de la TGSS. Este RD ha sido modificado recientemente en sus artículos 5 y 6 por el RD 2.583/1996, de 13 de diciembre, que establece una nueva estructura en los Servicios Centrales de la TGSS.

— RD 1.328/1986, de 9 de mayo, sobre organización de la recaudación en vía ejecutiva en el ámbito de la Seguridad Social.

— RD 1.391/1995, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social.

— RD 1.637/1995, de 6 de octubre, que aprueba el Reglamento General de Recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social.

— RD 2.064/1995, de 22 de diciembre, que aprueba el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social.

— RD 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

4. ORGANIZACIÓN

Los órganos que conforman la estructura organizativa de la TGSS son de dos tipos: de gestión y dirección y de control y vigilancia.

Los órganos de control y vigilancia de la TGSS, en los que participan por terceras partes representantes de la Administración, y de las organizaciones empresariales y sindicales, se encuentran radicados en el INSS (forman parte de su estructura) y son el Consejo General y los Consejos Provinciales.

Los órganos de gestión y dirección de la TGSS son: los Servicios Centrales (en adelante SSCC), las Direcciones Provinciales (en adelante DDPP), las Adminis-

¹ Las referencias al INSERSO deben entenderse realizadas al IMSERSO a partir de la entrada en vigor del RD 140/97, de 31 de enero.

traciones de la TGSS y las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social (en adelante URESS).

4.1 Servicios Centrales

Los órganos directivos centrales son: la Dirección General, la Secretaría General y las Subdirecciones Generales.

La Dirección General asume las competencias de dirección, gestión e inspección de las actividades de la TGSS. A esta Dirección General se adscribe orgánicamente la Intervención Central de la Tesorería, sin perjuicio de la dependencia funcional de ésta con respecto a la Intervención General de la Seguridad Social.

El Director General es el representante legal de la entidad y realiza las funciones de Tesorero General y Ordenador general de pagos. Es nombrado y separado de su cargo por Real Decreto, acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

La Secretaría General tiene nivel orgánico de Subdirección General, siendo la encargada de las relaciones con las Entidades Gestoras y colaboradoras, información, relaciones públicas, régimen interior y de personal y las que expresamente le delegue el Director General. Además le corresponde la coordinación con las demás Subdirecciones Generales de la Tesorería.

Las Subdirecciones Generales existentes a la fecha de realización de esta fiscalización, establecidas en el RD 2.583/1996, de 13 de diciembre, son las siguientes:

- Subdirección General de Servicios Económicos.
- Subdirección General de Pagos y Entidades Colaboradoras.
- Subdirección General de Asuntos Técnicos.
- Subdirección General de Gestión del Patrimonio, Inversiones y Obras.
- Subdirección General de Gestión y Análisis Presupuestario.
- Subdirección General de Recaudación Ejecutiva.
- Subdirección General de Procedimientos Especiales.

4.2 Direcciones Provinciales

Al frente de cada una de ellas se encuentra un Director Provincial. La estructura de las DDPP depende de su categoría, dependiente a su vez del volumen de gestión. Son seis las categorías: A, B-1, B-2, B-3, C y D. Las DDPP se estructuran además de a través del Director Provincial, a través de la Secretaría Provincial y de las Subdirecciones Provinciales.

A su vez, la actuación de las DDPP se realiza además por medio de las siguientes unidades:

- Administraciones de la TGSS, con competencias en materia de inscripción, afiliación, altas y bajas y recaudación en periodo voluntario.

— URESS, integradas en la estructura orgánica de las Administraciones, con competencia en la gestión de los procedimientos de recaudación ejecutiva.

Asimismo, debe resaltarse la puesta en marcha del Proyecto RED por parte de la TGSS, al amparo de lo dispuesto por la OM de 3 de abril de 1995 sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la adscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social, por la que se permite que las empresas y profesionales colegiados (gestores administrativos) puedan cursar, previa conexión electrónica con los sistemas informáticos de la TGSS movimientos de afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos, cotización y recaudación.

5. FUNCIONES

Corresponden a la TGSS las siguientes funciones:

A) En materia de ámbito subjetivo de aplicación del sistema:

- La inscripción de empresas.
- La afiliación y la gestión de altas y bajas de los trabajadores.

B) En materia de recaudación:

- La gestión y control de la cotización y de la recaudación, tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva, de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social.
- La recaudación, tanto periodo voluntario como en vía ejecutiva, de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquélla se efectúe conjuntamente con la de las cuotas de la Seguridad Social.
- El aplazamiento y fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social, en la forma, condiciones y requisitos establecidos.

C) En materia de patrimonio:

La titularidad, gestión y administración de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio único de la Seguridad Social, en la forma y condiciones que se establezcan por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sin perjuicio de la adscripción de los bienes inmuebles necesarios a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes, que tendrán las facultades de conservación, defensa y mejora, en tanto que se reserva la Tesorería la disposición y administración de los mismos y, por supuesto, la titularidad.

D) En materia de pagos:

La ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social.

E) En materia de régimen financiero:

— La organización de los medios y el diseño y gestión de los procesos necesarios para el ingreso de las cuotas y demás recursos financieros del sistema de la Seguridad Social.

— La distribución en el tiempo y en el territorio de las disponibilidades dinerarias para satisfacer puntualmente el pago de las obligaciones de la Seguridad Social.

— La autorización de la apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a situar fondos de la Seguridad Social.

— La realización de las operaciones financieras, incluidas las operaciones de crédito y anticipos de tesorería que, en su caso, sean necesarias.

— La elaboración del presupuesto monetario, en el que se incluirán, con la debida especificación, las previsiones necesarias para atender el cumplimiento de las obligaciones del sistema.

— La organización de los medios y el diseño y gestión de los procesos relativos a la ordenación y pago de las obligaciones de la Seguridad Social.

F) En materia de reaseguro:

La gestión de la función reaseguradora de accidentes de trabajo.

G) En otras materias:

La colaboración administrativa con el INSS, en el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, REFERENTES A LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD

1.1 Objetivos y alcance

El objetivo de la fiscalización consiste en el examen de los estados anuales de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondientes al ejercicio 1996, con la finalidad de determinar si dichos estados reflejan razonablemente su situación financiero-patrimonial, el resultado de sus operaciones y la ejecución de su presupuesto, de acuerdo con la normativa vigente y principios de contabilidad pública, uniformemente aplicados.

Asimismo, se ha efectuado un seguimiento de las conclusiones más significativas relativas a esta Entidad contenidas en los Informes especiales de fiscalización de este Tribunal del Instituto Nacional de Empleo y de inmuebles de la Seguridad Social.

Para la consecución de estos objetivos se han aplicado todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han estimado necesarios sobre los libros, documentos y registros contables y extracontables de la Tesorería General, Gerencia de Informática de la Seguridad Social y, en su caso, Entidades gestoras de la Seguridad Social.

En el curso de los trabajos de fiscalización se han realizado comprobaciones in situ en las Direcciones Provinciales de la TGSS de Barcelona, Cádiz, Madrid y Zaragoza.

1.2 Asuntos significativos de carácter financiero

A) Limitaciones

1. Inmovilizado material

- La información que sobre inmuebles ofrece el balance de la TGSS adolece de múltiples deficiencias. Entre ellas algunas que no permiten la obtención de la evidencia adecuada y suficiente para poder opinar sobre la representatividad de los saldos. Así, es posible destacar las siguientes:

— Se incluyen bienes de los que la Tesorería no dispone de soporte documental alguno o cuyo justificante no se corresponde con el valor por el que aparecen activados.

— Se han detectado numerosos bienes inmuebles no registrados, aunque incluidos en el Inventario físico (extracontable) que gestiona la unidad de Patrimonio, si bien no existe en todos los casos valoración de escritura o de otro tipo.

Entre estos bienes no contabilizados, se incluyen la totalidad de los bienes inmuebles procedentes de la extinguida Mutualidad de Previsión Social de Funcionarios del INP con un valor en el balance de liquidación de esta entidad de 1.198.119 miles de pesetas y un valor escriturado de 664.684 miles de pesetas.

Asimismo, este Tribunal ha detectado hasta 25 inmuebles que figuran en el listado de bienes adquiridos por embargo (dentro del Inventario físico) y que no están contabilizados.

En el mismo sentido, este Tribunal ha detectado inmuebles adscritos en su día a Entidades gestoras, que con posterioridad han revertido a la TGSS sin que figuren dados de alta en contabilidad.

— Asimismo, cabe señalar que el referido Inventario físico (no valorado), que constituye el instrumento sobre el que descansa el control interno de la TGSS en esta área, también adolece de deficiencias, ya que todos aquellos bienes que pertenecen a la TGSS y no están escriturados, no figuran en este Inventario.

- Los saldos correspondientes a *Maquinaria, instalaciones y utillaje, Material de transporte, Mobiliario y Equipos para proceso de información*, en la parte correspondiente a SSCC, parten de un saldo de apertura a 1.1.1996 que carece de desglose (es una cuenta de mayor), por lo que este Tribunal no ha podido aplicar los procedimientos y pruebas necesarios para opinar sobre la representatividad de esta parte del saldo global de la cuenta.

- La TGSS no ha excluido de la base de amortización el valor de los solares sobre los que se asientan los inmuebles, ya que no dispone de un desglose de su valor.

- En consecuencia, dada la importancia de las limitaciones contenidas en los párrafos anteriores, este Tribunal no puede opinar sobre la representatividad de los saldos correspondientes a Inmovilizado material. Asimismo, tampoco puede precisar el efecto que, por vía de amortización, tendrían las deficiencias señaladas sobre el resultado del ejercicio.

2. Inmovilizado financiero

- La relación nominativa de beneficiarios de los préstamos hipotecarios, a 31.12.1996, totaliza 697.431 miles de pesetas, mientras el importe contabilizado es de 746.927 miles de pesetas. Así pues, se produce una diferencia de 45.932 miles de pesetas que no ha sido aclarada por la TGSS.

- Los intereses devengados y no pagados correspondientes a estos préstamos no son objeto de contabilización, sin que la TGSS haya facilitado un soporte adecuado que permita a este Tribunal su fiscalización.

3. Deudores

- La TGSS ha incluido en los importes registrados como deuda en aplazamiento y fraccionamiento correspondientes al sector público, tanto autonómico como local, los recargos de mora y apremio correspondientes al principal de estas deudas, siendo así que diversas sentencias de órganos jurisdiccionales señalan la improcedencia de aplicar estos recargos cuando se trata de deudas de entidades públicas. Dado que la TGSS carece de un detalle que permita conocer el importe de estos recargos en situación de aplazamiento y fraccionamiento, este Tribunal no ha podido cuantificar la provisión necesaria para registrar contablemente este riesgo.

- En el proceso de integración en la Seguridad Social de la Caja de Pensiones de Tabacalera, S.A., que se produjo en 1987 este Tribunal ha detectado diferencias por importe de 530.249 miles de pesetas entre lo descontado realmente por la Tesorería, como consecuencia de pagos hechos por esta entidad sustitutoria de la Seguridad Social por cuenta de las Entidades gestoras durante el proceso de integración, y la cifra que se deduce de la documentación facilitada por la TGSS.

Esta diferencia a favor de la TGSS, no ha sido aclarada a este Tribunal por la referida entidad.

- Este Tribunal no tiene constancia del registro contable de la deuda, por importe de 5.701.401 miles de pesetas, que la extinguida Mutualidad de Previsión de Funcionarios del INP seguía manteniendo con la Seguridad Social tras la adjudicación a ésta de sus inmuebles (en 1991), ni ha obtenido ninguna explicación de la TGSS sobre la situación actual de esta deuda.

4. Acreedores

- La TGSS no ha aclarado a este Tribunal diferencias entre los importes registrados contablemente y la deuda señalada por sus acreedores por operaciones de tráfico, por importe de 668.153 miles de pesetas.

- La TGSS y el INEM mantienen una diferencia en sus respectivas cuentas de enlace, a 31 de diciembre de 1996, por importe de 3.134.856 miles de pesetas, que no ha sido aclarada a este Tribunal, por lo que ambas entidades deberían proceder al esclarecimiento de esta diferencia.

- Este Tribunal no ha obtenido documentación ni de la TGSS ni del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre la situación del proceso de liquidación de las siguientes Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: Mutualidad Patronal de Cafeteros, Hoteleros y similares de Vizcaya; Mutua Bilbaína, Sociedad de Seguros contra accidentes de trabajo; Mutualidad Patronal de Seguros contra accidentes de trabajo (CATYR); Mutua de Industrias varias (MUSIVA); Mutua de la Construcción, sección accidentes de trabajo; Mutualidad Patronal del Seguro en la agricultura de Valldellós y Mutua SUR.

Consecuentemente, este Tribunal no ha podido verificar si se produjeron excedentes que hubiesen debido integrarse en la TGSS tras la aparente disolución de estas Mutuas, en sus cuantías, por lo que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la TGSS deberían proceder a la verificación de los procesos de disolución, de la existencia de estos excedentes y, en su caso, a su adecuado registro contable.

- La TGSS tiene anotadas en la cuenta de Otros acreedores partidas por importe de 243.458 miles de pesetas de las que desconoce su origen y situación y que, por tanto, no han sido aclaradas a este Tribunal.

5. Ingresos

Existe una diferencia en el concepto de Rentas de inmuebles, por importe de 38.382 miles de pesetas, no aclarada por la TGSS, entre el «estado de ejecución de ingresos» (registro contable) que para los ingresos de esta naturaleza arroja una cifra de recaudación de 1.161.358 miles de pesetas y el «resumen anual» (listado extracontable que refleja los cobros producidos por alquiler de inmuebles) que refleja por este mismo concepto un total de 1.199.740 miles de pesetas.

B) Incertidumbres cuyo efecto no es posible determinar

La TGSS no ha efectuado una evaluación del riesgo financiero que representan para la Seguridad Social las numerosas reclamaciones y litigios interpuestos contra ella, por lo que este Tribunal no ha podido estimar la provisión necesaria para reflejar financieramente este riesgo, tal y como establecen los principios contables públicos.

C) Errores o incumplimientos de los principios de contabilidad pública**1. Gastos financieros diferidos**

- La TGSS mantiene en el balance como gastos financieros diferidos 66.807.719 miles de pesetas, correspondientes a intereses de las pólizas suscritas con el Banco de España, devengados y vencidos a 31.12.1996 (ya lo estaban a 31.12.1994, de acuerdo con la Disposición Transitoria VI de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995), y que por lo tanto deberían haberse contabilizado como gastos financieros en la cuenta de resultados. Así pues, la TGSS debería dar de baja estos gastos del activo, lo que supone un menor resultado de ejercicios anteriores por importe de 66.807.719 miles de pesetas.

2. Deudores

- La TGSS no ha contabilizado la deuda pendiente de cobro correspondiente al sector público estatal que según estimaciones de este Tribunal de Cuentas asciende, a 31 de diciembre de 1996, a 12.295.131 miles de pesetas, lo que supone un mayor resultado de ejercicios anteriores por el citado importe.

- La Tesorería General no ha dotado ninguna provisión como consecuencia de la inclusión que una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha calificado como indebida, de un importe de 15.934 millones de pesetas como mayor importe de la deuda en vía ejecutiva, importe que corresponde a recargos al sector público.

- El saldo de derechos pendientes de cobro a 31.12.1996, correspondiente a la integración de la Mutualidad de Previsión Social de Funcionarios del INP, por importe de 15.908.789 miles de pesetas, presenta una gran antigüedad, pues hay partidas que se remontan al ejercicio 1981 y las más recientes corresponden al ejercicio 1992. Consecuentemente, existe una duda razonable sobre la cobrabilidad de estos derechos y debería, por tanto, dotarse la correspondiente provisión, lo que afectaría al resultado corriente del ejercicio en el referido importe.

- La TGSS recoge en su balance un saldo deudor correspondiente a una partida a cargo del Fondo de Solidaridad (cuyo antecedente fue el Fondo Nacional de Protección al Trabajo), que tiene su origen en

deducciones en los documentos de cotización a la Seguridad Social en concepto de bonificaciones de cuotas y en gastos de financiación del complemento de pensiones por Gran Invalidez de Ciegos. Dado que las competencias del Fondo de Solidaridad, de acuerdo con los RRDD 2404/1985 y 2539/1986, fueron asumidas por el INEM, serían por cuenta de este Organismo a juicio de este Tribunal, los costes derivados de la financiación de estos gastos. Sin embargo, el INEM no reconoce esta deuda que, por otra parte, presenta una gran antigüedad (se remonta a ejercicios anteriores a 1986).

En consecuencia, la TGSS debería proceder a la regularización de esta situación, en su caso, a través de su baja en cuentas. Sin perjuicio de lo anterior, dado el carácter deudor de este saldo y su baja expectativa de cobro, este importe debería ser provisionado, lo que supone un menor resultado del ejercicio corriente por importe de 12.073.454 miles de pesetas.

3. Acreedores

- La TGSS tiene registrados como acreedores un importe de 16.974.499 miles de pesetas que corresponden a deudas de la TGSS con diversas entidades (Ministerios, organismos, etc.) derivadas de la participación de las mismas en la cuota de formación profesional de acuerdo con el régimen de reparto de la cuota de formación profesional establecido en la Disposición Final Tercera del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de agosto de 1979. Estas cantidades no se liquidaron en su momento a las entidades a que correspondían. No obstante, dada la antigüedad de estos saldos (los últimos movimientos que les afectan datan del ejercicio 1986), parece razonable que se haya producido su prescripción, por lo que la TGSS debería proceder a la regularización de estas partidas dándolas de baja en sus estados contables.

- La TGSS mantiene en la cuenta de Otros acreedores una partida por importe de 2.943.650 miles de pesetas, correspondiente a la integración de la MUNPAL, constituida en su mayor parte por anotaciones correspondientes a recursos interpuestos en su día por algunas CCLL que estaban pendientes de resolución en la fecha en que se produjo la integración. Desde 1993 esta cuenta permanece sin movimiento, por lo que parece razonable que la TGSS regularice este saldo, que realmente tiene el carácter de una provisión para riesgos mas que de una cuenta acreedora, con abono a resultados teniendo en cuenta la antigüedad de la deuda y que los recursos interpuestos no están prosperando.

4. Partidas pendientes de aplicación

De acuerdo con la documentación facilitada por la TGSS, la regularización de las partidas registradas

como Saldos a depurar, daría lugar a un menor resultado de ejercicios anteriores por importe de 6.412.643 miles de pesetas.

5. Ingresos

La TGSS ha registrado como ingreso una operación por importe de 1.816.100 miles de pesetas correspondiente a una remesa de fondos procedentes de la empresa AXIS Participaciones Empresariales, S.A. con destino al INEM, como consecuencia de liquidaciones derivadas del Fondo de Solidaridad creado en la Ley de Presupuestos para 1985 con objeto de favorecer la creación y fomento del empleo. Dado que desde 1993, estas financiaciones fueron asumidas por el INEM, el reintegro contabilizado por la TGSS no debió repercutir en su cuenta de resultados, por lo que procede minorar el resultado de ejercicios anteriores en el referido importe con abono a la cuenta de enlace con el INEM.

D) Otros asuntos significativos de carácter financiero

- La TGSS ha dotado la amortización correspondiente al ejercicio de acuerdo con un coeficiente de distribución en función de la vida útil de los diversos tipos de bienes, teniendo en cuenta la limitación de la dotación máxima del ejercicio para las amortizaciones cifrada por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 4 de diciembre de 1996 en 1.231.839 miles de pesetas.

Este criterio, si bien amparado en la referida normativa, se aparta de los principios que inspiran el actual Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), por lo que el referido Ministerio debería modificar su criterio y evitar el establecimiento de excepciones no justificadas a los principios que presiden el sistema contable público. En el ejercicio 1996, de acuerdo con los datos ofrecidos por los estados contables rendidos por la TGSS (sin considerar las limitaciones y el efecto de los ajustes propuestos), este procedimiento supuso un defecto de amortización de 14.061.436 miles de pesetas.

De acuerdo con los datos obtenidos por este Tribunal de la Tesorería General sobre los índices de cobro de las deudas en vía ejecutiva, calculados mediante seguimiento individualizado de los importes cobrados y anulados anualmente correspondientes a los derechos contraídos en cada ejercicio, se puede concluir que la provisión para insolvencias dotada al final del ejercicio, que representa el 50% del saldo pendiente de cobro, según criterio fijado por O.M. del 21-7-1995, es claramente insuficiente. Según las distintas metodologías aplicadas por este Tribunal sobre la información disponible, se ha constatado que esta insuficiencia se sitúa, al menos, en un 20% del saldo de deudores en vía ejecutiva, pudiendo llegar hasta un 30% de este saldo.

En relación con estos deudores en vía ejecutiva, debe destacarse la necesidad de depurar sus saldos, regularizando previamente aquellas partidas que no responden a una auténtica deuda con la Seguridad Social y provisionando los importes correspondientes a los deudores de dudoso cobro. Por otra parte, se resalta la obligación irrenunciable de potenciar los mecanismos de gestión que favorezcan el cobro efectivo de estas deudas.

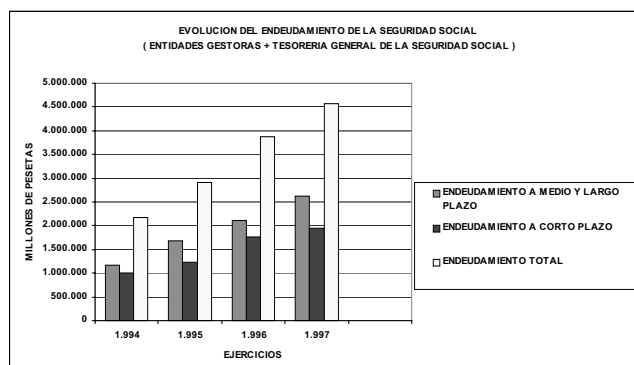
- La Tesorería General no ha dotado provisión alguna que cubra el riesgo de insolvencias de los deudores en aplazamiento y fraccionamiento; sin embargo, dado que no siempre esta deuda está adecuadamente garantizada, este Tribunal considera que sería necesario que la Tesorería General dote la oportuna provisión para insolvencias que cubra el referido riesgo.

- La TGSS ha contabilizado por primera vez en el ejercicio 1996 el principal de la deuda correspondiente a la integración de las entidades sustitutorias de la Seguridad Social, lo que produce un incremento de las cuentas de deudores e ingresos para la TGSS. Este cambio de criterio contable, que afecta al cumplimiento del principio de uniformidad, ha generado un incremento de los ingresos contabilizados por la TGSS de 119.699.955 miles de pesetas.

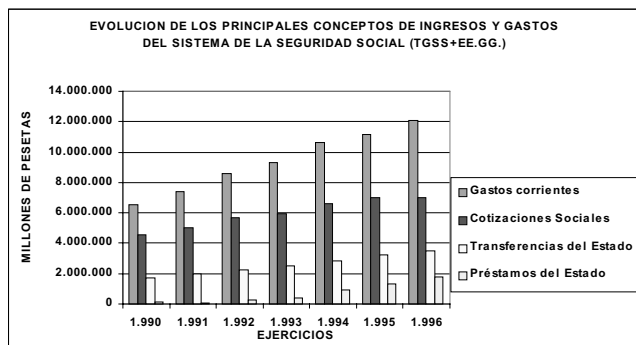
- La TGSS ha contabilizado por primera vez en 1996 la deuda en vía ejecutiva correspondiente a las CCAA y CCLL, lo que ha supuesto un incremento de los ingresos contabilizados de 71.056.856 miles de pesetas.

- El endeudamiento de la Seguridad Social (Entidades gestoras y Servicios comunes) a 31.12.1996, alcanza una cifra global de 3,8 billones de pesetas.

Por otra parte, de acuerdo con los datos conocidos correspondientes al ejercicio 1997, este endeudamiento se incrementó durante el ejercicio 1997 en 0,8 billones de pesetas, alcanzando la cifra de 4,6 billones de pesetas, según se aprecia en el siguiente gráfico:



Por otra parte, en el siguiente gráfico puede apreciarse la evolución de los ingresos (por cotizaciones y transferencias) y los gastos de la Seguridad Social durante el periodo 1990-1996:



De acuerdo con lo anterior, es previsible que el endeudamiento vaya a seguir incrementándose en los próximos ejercicios. No obstante, esta tendencia debe verse modificada por la plena entrada en vigor de la Ley 24/1997, de 15 de julio, sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, como consecuencia de la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social prevista en dicha Ley; cuya entrada en vigor se producirá a estos efectos «antes del ejercicio económico del año 2000», según señala el texto de la propia Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con los préstamos ya concedidos por el Estado a la Seguridad Social, como viene indicando este Tribunal, la Seguridad Social no puede generar recursos suficientes para devolver estos préstamos. De hecho, aún no ha reembolsado cantidad alguna a pesar de que algunos de los préstamos referidos podrían haberse comenzado ya a amortizar (algunos desde 1995). Esta situación, unida a lo previsto en la referida Ley 24/1997, supone que la devolución, en su caso, de los referidos préstamos se producirá, razonablemente (salvo por los recursos que pueda generar la Seguridad Social durante el periodo de amortización de los préstamos), con aportaciones del Estado, por lo que éste debería arbitrar los mecanismos necesarios para hacer frente a futuras insuficiencias financieras de la Seguridad Social.

En este sentido, conviene recordar que la financiación concedida por el Estado a la Seguridad Social no se limita a los préstamos recogidos en las leyes de presupuestos generales del Estado, sino que hay que añadir los pagos hechos por el Estado a las CCAA de País Vasco y Navarra por cuenta de la Seguridad Social como consecuencia de la deuda que ésta tenía con las referidas CCAA por la recaudación de cotizaciones sociales, que a 31 de diciembre de 1996 alcanzó la cifra de 725.691 millones de pesetas (de acuerdo con los datos provisionales obtenidos por este Tribunal a 31.12.1997 este concepto de endeudamiento se incrementó hasta un importe de 966.110 millones de pesetas).

1.3 Opinión

En opinión de este Tribunal, excepto por los efectos de aquellos ajustes que podrían haberse considerado

necesarios si no hubiesen existido las limitaciones señaladas en el apartado 1.2.A) anterior; excepto por los efectos de cualquier ajuste que pudiese ser necesario si se conociese el desenlace final de la incertidumbre descrita en el apartado 1.2.B) anterior, y excepto por los efectos de las salvedades incluidas en el apartado 1.2.C) anterior, los estados contables rendidos por la TGSS a 31.12.1996 reflejan en sus aspectos más significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado de sus operaciones y de la ejecución de su presupuesto de conformidad con los principios contables públicos aplicados uniformemente.

Sin perjuicio de lo anterior debe destacarse que, según las distintas metodologías aplicadas por este Tribunal, se ha constatado una insuficiencia de la provisión para insolvencias de deudores en vía ejecutiva dotada por la Tesorería General de la Seguridad Social de, al menos, un 20% del saldo de estos deudores que puede llegar hasta un 30% de este saldo.

1.4 Asuntos significativos relacionados con el cumplimiento de la legalidad

1. Inmovilizado material

- La TGSS mantiene registrado contablemente un inmueble situado en Estella (Navarra), por importe de 125 miles de pesetas. Este importe corresponde a los gastos de anotación registral de una factoría que la empresa «Industria Navarra de Electrodomésticos, S.A.» dio en pago a la TGSS en virtud del RD 873/1988, de 29 de julio (este RD articula medidas alternativas a los procedimientos concursales habituales que posibiliten la efectiva reconversión del sector de electrodomésticos de línea blanca. En particular, en el Real Decreto se indica que la sociedad citada reconoce deber y querer pagar a los acreedores, que en el mismo se mencionan, las cantidades que figuren en sus registros contables, y se especifican los términos y bienes con que se realiza el pago de los créditos), cuyo valor de adjudicación fue de 439.000 miles de pesetas. A la fecha de redacción de este informe la TGSS no ha facilitado a este Tribunal la aplicación contable de los referidos 439.000 miles de pesetas.

2. Inmovilizado financiero

- Los inmuebles recibidos por la TGSS de la Mutualidad de Previsión Social de Funcionarios del INP corresponden al pago parcial de una deuda que esta mutualidad tenía con la TGSS por importe de 6.366.085 miles de pesetas. Así, en escritura de fecha 29.7.1991, se acuerda la cesión en pago de estos bienes, valorados de acuerdo con el importe escriturado, en 664.684 miles de pesetas, por lo que la deuda viva tras esta compensación parcial es de 5.701.401 miles de pesetas. Este Tribunal no tiene constancia del regis-

tro contable de esta deuda, ni ha obtenido ninguna explicación de la TGSS sobre su situación actual. A este respecto cabe recordar que, según la normativa aplicable (Disposición Transitoria Sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 y el Real Decreto 126/1988, que la desarrolla), la integración de las referidas mutualidades debería realizarse previa extinción de las deudas que éstas tuvieran con la Seguridad Social.

- El control interno de la TGSS con relación a los préstamos concedidos a su personal presenta numerosas deficiencias: descuadres no aclarados entre la información contable y extracontable, numerosos impagos de las cuotas de amortización (algunos muy antiguos), falta de registro contable de los intereses devengados y no pagados, etc. Esta situación puede haber dado lugar al menoscabo de caudales públicos.

- La TGSS es titular de dos préstamos, concedidos en 1975 por la extinguida Mutualidad Laboral de la Construcción a la cooperativa Miraflores de los Angeles de Málaga (esta cooperativa fue absorbida en 1975 por la sociedad cooperativa Caja de Crédito Sur, entidad declarada en quiebra en 1979). Del préstamo de 50 millones están pendientes de pago a 31.12.1996, 44 millones más los intereses derivados de este principal, más los intereses de demora; y el préstamo de 64 millones está pendiente en su totalidad. Así pues, la situación actual es que existe una deuda con la TGSS, que ésta se quedó excluida de la masa de acreedores y que, aparentemente, no se ejecutó en tiempo ni la hipoteca ni el aval bancario. Al igual que en el punto anterior, esta situación puede haber dado lugar al menoscabo de caudales públicos.

3. Deudores

- Con relación a la integración en la Seguridad Social de las Mutualidades de Previsión Social de Funcionarios del INP y del Mutualismo Laboral, cabe destacar dos incidencias:

— No consta la existencia de las actas de entrega del patrimonio de estas Mutualidades a la TGSS, así como tampoco los informes preceptivos de la Intervención General de la SS, exigidos por el artículo 2.2 del RD 126/1988, de 22 de febrero, que desarrolla lo previsto por la Ley 21/1986, garantizando la cobertura de estos costes y la inexistencia de actos de disposición patrimonial que pudieran ocasionar una merma significativa del patrimonio.

— Por lo que respecta a los ingresos por cotizaciones del Fondo Especial destinados a la financiación de prestaciones complementarias a favor de los beneficiarios pertenecientes a las mutualidades integradas, dado que su cuantía es insuficiente para cubrir el coste de las prestaciones complementarias satisfechas, cabe señalar que existe riesgo de que la TGSS esté satisfaciendo

estas prestaciones complementarias por encima del nivel permitido por las aportaciones patrimoniales en su día realizadas por las referidas mutualidades.

4. Acreedores

- La TGSS no ha cumplido la finalidad prevista en las autorizaciones aprobadas por el Consejo de Ministros en los ejercicios 1992 y 1993, para la concertación de las pólizas de crédito con un consorcio de entidades financieras dirigido por el Banco de Negocios Argentina, S.A. En estas autorizaciones se indicaba que una parte de los fondos obtenidos debía servir para la cancelación de los intereses generados por los sucesivos contratos de préstamo pactados desde 1990 con el Banco de España. Sin embargo, esta finalidad no ha sido respetada por la TGSS*.

- La TGSS y el INEM deben proceder a la firma de las conciliaciones de sus cuentas de relación correspondientes a los ejercicios 1994, 1995 y 1996 en cumplimiento del RD 1325/1981, de 19 de junio, de transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo solventando las diferencias que mantienen a la fecha de redacción de este informe.

Conclusiones derivadas del análisis de la contratación de la Tesorería General de la Seguridad Social

A continuación se exponen las conclusiones más significativas que ha obtenido este Tribunal en del análisis de la contratación de la Tesorería General de la Seguridad Social. Todas ellas aparecen más ampliamente desarrolladas en el epígrafe 17 de la Sección III.

- La subasta no ha sido utilizada en ninguna ocasión como forma de adjudicación de los contratos de obras.

- En los contratos de obras se produjeron retrasos en el inicio o en la ejecución de las obras sobre los plazos previstos en los contratos, en repetidas ocasiones por circunstancias que cabría haber previsto con antelación.

- Si bien en menor medida que en ejercicios anteriores, las modificaciones de contratos de obras, además de implicar incrementos de costes que pueden llegar a desvirtuar las bajas conseguidas inicialmente en la licitación, han llevado aparejados retrasos en la ejecución de la obra que son perjudiciales para el interés social, al retrasar la entrega del bien.

- En los contratos de asistencia de contenido informático se han detectado distintas adjudicaciones por procedimiento negociado sin publicidad al amparo del supuesto previsto en el artículo 211, b) de la LCAP por considerar que las empresas adjudicatarias eran las únicas capacitadas para la ejecución del objeto de los contratos, en un contexto que implica la aceptación por

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

parte de la TGSS de relaciones de dependencia insoslayables respecto de dichas empresas en la contratación de determinados mantenimientos y desarrollos informáticos tal y como ya anticipó este Tribunal de Cuentas en su Informe Anual correspondiente al ejercicio de 1995.

- En algunos contratos de mantenimiento informático no consta la conformidad de la TGSS con los trabajos realizados, a pesar de lo cual la TGSS abonó las facturas presentadas por los contratistas.

- En los expedientes de contenido informático, tanto los de consultoría, asistencia y servicios como los de suministros, es frecuente la ausencia de informes preceptivos como los de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), los de la Comisión Ministerial de Informática, o los de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS).

- Al igual que en ejercicios anteriores, como ha venido señalando este Tribunal en los Informes Anuales correspondientes, se ha detectado la práctica irregular seguida por la TGSS de firmar las actas de recepción de algunos suministros en los almacenes de las empresas contratistas en los últimos días del ejercicio 1996. Posteriormente la TGSS volvió a recepcionar el suministro y certificar su correcta instalación en los lugares de destino en el ejercicio siguiente si bien con cargo al presupuesto del ejercicio anterior, lo que contraviene no sólo los principios de la contratación pública sino también la disciplina presupuestaria.

- Los contratos de crédito mercantil celebrados el 21 de diciembre de 1995 y el 26 de noviembre de 1996 entre la TGSS, un sindicato de nueve entidades financieras y un Banco agente con unos límites máximos de 125.000 millones de ptas. y 190.000 millones respectivamente no fueron sometidos a informe de la Asesoría Jurídica ni fue promovida por la TGSS concurrencia ni publicidad en su licitación. Los anteriores contratos de crédito mercantil suscritos por la TGSS en ejercicio precedentes, se celebraron en las mismas condiciones.

- La formalización en escritura pública de los contratos patrimoniales de cesión de inmuebles a favor de la TGSS, se efectuó con retrasos medios de 2 a 3 años y máximos de hasta 12 años.

- Se han producido retrasos en los pagos correspondientes a distintos contratos contraviniendo lo dispuesto en el artículo 100.4 de la LCAP, sin que la TGSS haya procedido, de oficio, al abono de los intereses previstos en este precepto legal, y sin que conste tampoco, que los contratistas los hayan reclamado.

1.5 Recomendaciones

1. Inmovilizado material

- La información que sobre inmuebles ofrece el balance de la TGSS adolece de múltiples deficiencias: así, se incluyen bienes de los que no se dispone de soporte documental alguno o cuyo soporte no se corres-

ponde con el valor por el que aparecen activados; bienes que al cierre del ejercicio no corresponden o no son de titularidad de la TGSS (por haber sido enajenados); falta de registro contable de determinados inmuebles, procedentes de compra y de embargo incluidos en el Inventario físico que lleva la unidad de Patrimonio de la SG de Gestión de Patrimonio Inversiones y Obras (si bien no en todos los casos existe valoración de escritura o de otro tipo) que debieran estar contabilizados.

En consecuencia, la TGSS debería proceder a una actualización de la información que ofrecen sus estados contables en materia de inmovilizado de forma que reflejen su realidad patrimonial. Para ello debe proceder al menos a contrastar el inventario general valorado que lleva la Intervención Central con el inventario físico que gestiona la referida unidad de Patrimonio, incorporando a la contabilidad aquellos bienes no registrados contablemente y realizando, en su caso, la valoraciones de bienes a que haya lugar. Asimismo, deberá incorporar a su contabilidad aquellos bienes que le hayan sido adjudicados aunque aún no se hayan escriturado.

La TGSS debería establecer también un sistema que permita la actualización permanente de la información contable en esta área, mediante la realización de cruces sistemáticos de información entre el inventario general valorado que lleva la Intervención Central y el inventario físico que gestiona la unidad de Patrimonio.

- La TGSS debería completar el proceso de traspaso de inmuebles a las Entidades gestoras, eliminando de su balance aquellos inmuebles que les hayan sido adscritos.

Por otra parte, la TGSS debería reclasificar aquellos importes que aparecen como inmuebles en construcción a las cuentas de inmovilizado que corresponda según su naturaleza.

- En relación a los inmuebles traspasados a CCAA cabe hacer las siguientes recomendaciones:

— Este Tribunal considera que debería modificarse la adaptación del PGCP a las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social (que ha entrado en vigor en el ejercicio 1997), que en su Introducción señala que los bienes cedidos a CCAA figuren «en el balance de las Entidades gestoras que en cada caso soportan el gasto en función de las competencias que tiene atribuidas». Este criterio se aparta radicalmente de los principios contables públicos que la propia adaptación asume en su Norma de Valoración 16.

— Existen deficiencias en la determinación de los bienes que han sido objeto de traspaso: bienes incluidos en los RRDD de transferencia y no en los Inventarios de traspasos y viceversa (los inventarios de traspasos son elaborados por las Entidades gestoras y remitidos a la Intervención Central de la TGSS), por lo que la TGSS debería proceder a contrastar ambos listados de bienes efectuando las correcciones que procedan.

2. Deudores

- Dado que de acuerdo con los principios contables públicos la deuda en vía voluntaria al tener su origen en una liquidación de contraído previo debe registrarse, este Tribunal considera que la TGSS debería arbitrar los mecanismos necesarios para que, de acuerdo con los referidos principios, se registre esta deuda en cuentas del grupo 7, compensada con una provisión que cubra de forma razonable el riesgo de insolvencia que presentan estos derechos. El vigente Plan de aplicación, a partir del ejercicio 1997, tampoco prevé el registro contable de estos derechos.

- El análisis de la normativa reguladora de la integración de las entidades sustitutorias de la Seguridad Social pone de manifiesto la existencia de lagunas jurídicas no deseables. Así, el RD 2248/1985, de 20 de noviembre, viene a limitarse a establecer una regulación muy general, olvidando contemplar temas como los tipos de interés y los plazos máximos a aplicar en el aplazamiento del pago de los costes de integración o los derechos en curso de adquisición por parte del colectivo integrado. Consecuentemente, debería dictarse una normativa complementaria al referido RD 2248/1985, que contemple las carencias legislativas anteriormente puestas de manifiesto.

- La integración en la Seguridad Social de la Institución Telefónica de Previsión, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 1991, establece una imposición específica de carácter patrimonial (el pago de un porcentaje de cotización adicional sobre las bases de cotización de los trabajadores) mediante un acto administrativo. Esta situación es contraria a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada con ocasión de la integración de la MUNPAL, mediante sentencia de 29.9.1995, entre cuyos fundamentos se resalta la infracción del principio de legalidad en el establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales recogido en el artículo 33 de la Constitución, por lo que esta imposición debiera recogerse en una disposición de rango legal.

- La TGSS debería sistematizar sus procedimientos contables de forma que se acabe con la práctica de registrar en varias cuentas un mismo tipo de operaciones (vgr: deudores por alquileres), pues esta dispersión de la información contable conlleva su menor transparencia.

3. Tesorería

Tras el análisis realizado en esta área, este Tribunal considera que el grado de control interno existente es satisfactorio. No obstante, se observan algunos aspectos susceptibles de mejora. Entre estos aspectos cabe destacar los siguientes:

- Cuenta límite de pagos. En la actualidad existen medios técnicos que permiten la realización de los

pagos efectuados a través de esta cuenta de forma centralizada, con lo que se evitarían los costes de oportunidad (como consecuencia de la operativa de esta cuenta) y de gestión que ocasiona, por lo que se recomienda su eliminación.

- Según se indica en la Sección III de este Informe, debido a la operativa entre las diversas cuentas bancarias, retrasos en las transferencias del Estado, pagos indebidos de prestaciones y otros motivos, la TGSS experimenta un lucro cesante (considerado como ingreso financiero dejado de obtener), que este Tribunal ha estimado en 4.010.700 miles de pesetas

En consecuencia, este Tribunal considera que la TGSS debería profundizar en el estudio de los procedimientos que aplica en el área de tesorería para obtener una optimización de los recursos disponibles, optimización tanto más necesaria cuando son evidentes las deficiencias de financiación que presenta el Sistema de Seguridad Social.

Asimismo, la TGSS debería estudiar la necesidad de implantar un procedimiento que permita un mayor control de todo el proceso de pago de obligaciones, así como potenciar los intercambios de información entre los diversos agentes que intervienen en el área de tesorería a fin de alcanzar una óptima coordinación entre todos ellos.

4. Acreedores

- La TGSS debería establecer un sistema de control que le permitiera conocer de forma inmediata su deuda con los diversos acreedores, y de esta forma, realizar conciliaciones periódicas con ellos.

- No existe constancia de que la TGSS realice verificaciones tendentes a comprobar la adecuación de los gastos de comisiones por gastos de transferencias cobrados por el Banco de España al Banco de Negocios Argentaria S.A., y repercutidos directamente por esta última entidad a la TGSS.

Por otra parte, tampoco consta a este Tribunal la existencia de verificaciones por parte de la Tesorería de las liquidaciones de intereses realizadas por el Banco de Negocios Argentaria, S.A., por lo que cualquier error de esta entidad en la repercusión de estos costes financieros sería padecido por la TGSS. Consecuentemente, la TGSS debería establecer un control sobre los costes derivados de estos préstamos.

- La operativa actual de utilización de la póliza de crédito concertada con un sindicato bancario dirigido por el Banco de Negocios Argentaria, S.A., exige que la TGSS notifique a esta entidad financiera, con un día de antelación, las disposiciones y cancelaciones de crédito. Esta situación origina endeudamientos innecesarios, ya que en las 24 horas de preaviso la TGSS tiene, en ocasiones, ingresos que le permitirían evitar el recurso al endeudamiento. Por este motivo, este Tribu-

nal considera que la TGSS debería renegociar la cláusula referente a la disposición o reembolso de los créditos, de forma que se evite esta necesidad de preaviso hasta una cantidad mínima establecida por la TGSS de acuerdo con sus necesidades.

- La TGSS mantiene en cuentas acreedoras fondos ingresados por error por terceros en cuentas restringidas de recaudación abiertas por los centros del INSA-LUD en favor de la TGSS, que no son ingresos del sistema de Seguridad Social desde 1994 sino del Estado. Su saldo a 31.12.1996, es de 4.737.667 miles de pesetas, por lo que la TGSS debería proceder sin más demora a la regularización de esta cuenta, remitiendo estos fondos al Tesoro Público.

El soporte contable de la TGSS referente a sus cuentas de relación con las CCAA, por los conceptos de pagos realizados por éstas de pensiones no contributivas y por la participación de las CCAA en los ingresos por transferencias del Estado destinados a financiar la asistencia que prestan el INSALUD y las entidades homólogas de las CCAA con competencias transferidas en estas materias, se basa en nuevas comunicaciones de las Entidades gestoras. Este Tribunal ha intentado confirmar estos saldos contables, no obstante, la generalidad de las CCAA a las que se ha solicitado su confirmación, han manifestado la imposibilidad de hacerlo, por carecer de datos. En consecuencia, este Tribunal considera que deberían realizarse conciliaciones periódicas entre las CCAA y las correspondientes Entidades gestoras (la TGSS actúa como mera caja pagadora) de forma que exista un control recíproco sobre la validez de estos importes.

5. Ingresos

La TGSS recoge en cuentas de orden, sin reflejo en el resultado del ejercicio, un saldo de 614.728.358 miles de pesetas que representa las deudas derivadas de diferencias o descubiertos en cotización liquidados por la Tesorería y actas de liquidación o infracción emitidas por la Inspección de Trabajo (con o sin presentación de boletines de cotización), esto es, la deuda pendiente de cobro por recaudación en vía voluntaria.

El importe de esta deuda ha sido calculada de forma estimativa por la TGSS. Por esta razón, y al carecer este Tribunal de elementos de juicio para poder evaluar adecuadamente la provisión que habría que dotar y, teniendo en cuenta, además, el bajo índice de cobro que presenta la deuda en vía ejecutiva, este Tribunal no propone un ajuste al resultado del ejercicio por la cifra de deuda en vía voluntaria registrada en cuentas de orden. No obstante, dado que de acuerdo con los principios contables públicos esta deuda debe ser registrada con abono a cuentas de ingresos, este Tribunal considera que la TGSS debería arbitrar los mecanismos necesarios para que, de acuerdo con los referidos principios, se registre esta deuda con abono a cuentas del

grupo 7, compensada con una provisión que cubra de forma razonable el riesgo de insolvencia que presentan estos derechos.

6. Recomendaciones que afectan a más de una de las áreas analizadas

- La TGSS debería realizar una regularización de numerosas partidas pendientes de depuración que actualmente aparecen recogidas en sus estados contables restando transparencia a la información contable. Estas partidas en muchos casos carecen de movimiento y tienen una gran antigüedad, y se agrupan, fundamentalmente, en las cuentas *Otros deudores*, *Otros acreedores*, *Saldos a depurar* y *Partidas pendientes de aplicación*. Entre las causas que han dado lugar a esta situación podemos señalar las siguientes:

- La reducción que efectuó la TGSS del número de cuentas con motivo de la entrada en vigor de la anterior adaptación a la Seguridad Social del Plan General de Contabilidad Pública (1 de enero de 1993), que formaban parte de su plan contable, se hizo sólo formalmente, pues se limitó a agrupar los saldos de las cuentas suprimidas en otras cuentas, lo que además de producir una gran opacidad, dificulta significativamente el control sobre estas cuentas.

- El proceso de integración de diversas entidades (entidades sustitutorias, Mutualidades, MUNPAL ...) en la Seguridad Social se ha traducido, en una mera agregación de los saldos de estas entidades en los estados financieros de la TGSS, sin que ésta haya realizado una verdadera gestión de estas cuentas y sin efectuar, por otra parte, los análisis documentales, verificaciones y depuraciones procedentes, permaneciendo dichos saldos de forma global y genérica en cuentas de Acreedores, Deudores y Partidas Pendientes de Aplicación sin aplicarse a las cuentas de Activo ó Pasivo concretas y específicas que representaban, ó a las de Gastos e Ingresos, según su naturaleza.

- Cambios de criterios contables que han motivado que determinadas operaciones de cancelación se registraran en cuenta distinta de la que recogía su origen.

- Falta de uniformidad en la aplicación de criterios por los distintos centros de gestión contable.

- Ausencia de procedimientos sistemáticos de carácter periódico para efectuar análisis y depuraciones encaminadas a la actualización de la información contable, aplicación de registros transitorios y corrección de errores.

- Insuficiente coordinación en materia contable entre las Entidades del sistema y, la propia TGSS, entre el área de contabilidad y las distintas áreas de gestión.

- En particular, la TGSS debería completar el proceso de integración de la Mutualidad de Previsión de Funcionarios del INP, recogiendo las partidas pendien-

tes de contabilizar y eliminando del balance aquellas que resulten incobrables, con depuración, en su caso, de las responsabilidades que procedan.

- La TGSS debería reclasificar la parte de su endeudamiento cuyo vencimiento se producirá en el plazo de un año, como deuda a corto plazo, para cumplir de esta forma lo establecido en los principios contables públicos.

- La TGSS contabiliza la generalidad de los ingresos y gastos financieros con arreglo al criterio de caja. Además, aquellos otros ingresos que no gestiona directamente, sino que se limita a registrar las comunicaciones de Entidades gestoras (descuentos de la industria farmacéutica, ingresos por aplicación de convenios internacionales de prestación de asistencia sanitaria, etc.) también son registrados en general con infracción del principio de devengo. Consecuentemente, la TGSS debería modificar esta forma de actuación, periodificando los ingresos en cumplimiento del principio de devengo, y agilizando, en su caso, los intercambios de información con las entidades que gestionen estos ingresos.

En el mismo sentido, la TGSS debería agilizar el proceso de identificación de los ingresos de todo tipo registrados en sus cuentas bancarias, promoviendo una mayor fluidez en el intercambio de información con las Entidades gestoras correspondientes, con el objeto de conseguir el cumplimiento del principio de devengo, y el registro en cuentas deudoras de los derechos pendientes de cobro correspondientes a cada ejercicio.

7. Recomendaciones dirigidas a la Administración del Estado

- La Seguridad Social es deudora de seis préstamos al Estado por un importe conjunto, a 31.12.1996, de 1.794.810 millones de pesetas. Tres de estos préstamos, por un importe global de 561.122 se concedieron para la cancelación de obligaciones del INSALUD anteriores a 31.12.1991. Paralelamente la TGSS tiene registrados contablemente unos derechos de cobro frente al Estado por un importe neto de 561.717 millones de pesetas, correspondientes a la llamada «financiación afectada», esto es, aquellas prestaciones de servicios que la Seguridad Social realiza por cuenta del Estado y que deben ser financiadas por éste.

En la actualidad, el soporte normativo de ese derecho de la Tesorería General frente al Estado descansa, básicamente, en los artículos 86 y 90 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. A mayor abundamiento, la Ley 24/1997, sobre Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social, en su art. 1, establece que la acción protectora de la Seguridad Social, tanto en su modalidad no contributiva y universal, como, en su caso, en su modalidad contributiva, se financiará mediante aportaciones del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, dado que el Estado no tiene reconocida en su contabilidad la deuda con la Seguridad Social, este Tribunal considera que corresponde al Estado ajustar sus cuentas para solucionar la indicada discrepancia, previa adopción de los mecanismos legales o administrativos que en cada supuesto resulten procedentes: bien dando de alta en su contabilidad económico-patrimonial como acreedora a la Tesorería General por importe de 561.717 millones de ptas. con cargo a resultados; bien, como considera más adecuado este Tribunal, mediante la condonación de los préstamos concedidos para financiar obligaciones del INSALUD anteriores a 1991, lo que equivaldría en el fondo a la concesión de una transferencia según ha mantenido este Tribunal en ejercicios anteriores.

- Por otra parte, como se indica en el apartado 16 de la Sección III, la situación financiera de la TGSS al 31.12.1996 y la evolución experimentada por la misma en los últimos años, crean una duda razonable sobre la posibilidad de que ésta pueda devolver las cantidades que adeuda, principalmente al Estado (la deuda de la Seguridad Social frente al Estado comprende no sólo los préstamos que éste le ha concedido, sino también los pagos hechos por el Estado a las CCAA de País Vasco y Navarra por cuenta de la Seguridad Social como consecuencia de la deuda que ésta tenía con las referidas CCAA por la recaudación de cotizaciones sociales, que a 31 de diciembre de 1996 alcanzaron la cifra de 725.691 millones de pesetas.

Esta situación debería ser prevista por el Gobierno, por lo que éste debe plantearse el sentido de mantener la fórmula de financiación a través de préstamos (no sólo los concedidos para atender obligaciones del INSALUD anteriores a 31.12.1991, sino también los concedidos para corregir desequilibrios presupuestarios de la Seguridad Social), que dada su dudosa recuperación exigirían la dotación de las correspondientes provisiones, de forma que se procediera a la utilización de fórmulas de financiación más realistas, por ejemplo, a través de transferencias.

- Ingresos por descuentos de la industria farmacéutica. El escaso control sobre estos ingresos descansa, fundamentalmente, en la actuación realizada por las DDPP del INSALUD, y supone un porcentaje mínimo sobre el total facturado por los laboratorios, que se situó en el ejercicio 1997 en 880.000 miles de pesetas.

Por esta razón, los órganos gestores del INSALUD y del Ministerio de Sanidad y Consumo, deberían considerar la necesidad de establecer un sistema en el que la validación de la facturación emitida por los Colegios Farmacéuticos estuviese ligada, bien a la prescripción de medicamentos, a través del control de talonarios entregados a los médicos, bien al establecimiento de un mecanismo que permitiera un acceso directo de la Administración a la información sobre las ventas que se efectúan en cada oficina de farmacia (mediante terminales electrónicos).

2. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, REFERENTES A LA FISCALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LAS CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 Objetivos y alcance

El objetivo de esta Fiscalización ha sido realizar un análisis del procedimiento de recaudación seguido por la TGSS, respecto de la deuda situada en vía voluntaria, en vía ejecutiva y en situación de aplazamiento o fraccionamiento, con la finalidad de determinar su adecuación con las normas, principios y directrices vigentes, su idoneidad para conseguir la finalidad perseguida y, en su caso, las causas de las ineficiencias que se detecten y las medidas correctoras pertinentes.

En el concepto de deuda señalado en el párrafo anterior se incluyen tanto las cuotas de Seguridad Social como aquellos otros conceptos que, no teniendo esta naturaleza, son objeto de recaudación conjunta con las anteriores. Estos conceptos de recaudación conjunta son: las cotizaciones por desempleo y formación profesional, recaudadas por cuenta del INEM, y las cotizaciones al Fondo de Garantía Salarial, recaudadas por cuenta de FOGASA.

Quedan excluidos de la presente Fiscalización los procedimientos aplicados por la TGSS para la obtención de recursos que no tengan este carácter de cuotas. Asimismo, quedan al margen de esta Fiscalización todas las actuaciones desarrolladas por la TGSS que tengan su origen en las impugnaciones de cualquier naturaleza presentadas por terceros frente a los actos y resoluciones emitidos por ésta.

Tampoco se incluyen los ingresos procedentes de las cotizaciones realizadas al Régimen Especial de los distintos funcionarios públicos civiles y militares pertenecientes a la Administración General del Estado, al estar gestionado su sistema de protección social por las entidades públicas específicas creadas al efecto: MUFACE (Mutualidad de Funcionarios de la Administración General del Estado), MUGEJU (Mutualidad General Judicial), e ISFAS (Instituto Social de las Fuerzas Armadas).

Finalmente, tampoco ha realizado este Tribunal un análisis del equipamiento y de las aplicaciones informáticas de la TGSS referentes al área de recaudación.

Para la realización de esta Fiscalización, este Tribunal ha contemplado las variaciones, bien por modificaciones legislativas, bien por decisiones de gestión, producidas en el procedimiento de recaudación aplicado por la TGSS desde 1996 hasta la fecha de elaboración de este Informe: septiembre de 1998.

Para la consecución de estos objetivos se han realizado todas las pruebas y procedimientos que se han estimado necesarios sobre las bases de datos, progra-

mas informáticos y soportes documentales contables y extracontables de la TGSS.

En particular, en el desarrollo de esta Fiscalización, este Tribunal ha aplicado la siguiente metodología:

— Entrevistas a los responsables de los distintos niveles de gestión del procedimiento de recaudación analizado.

— Revisión de la información de gestión facilitada por la TGSS.

— Obtención de informes específicos solicitados por este Tribunal a los SSCC y DDPP de la TGSS, sobre distintas áreas y aspectos de la recaudación.

— Encuesta remitida a los responsables de 122 UREs de las DDPP seleccionadas, lo que representa aproximadamente el 45% del total de UREs existente, y el 61% de la deuda total a gestionar por éstas en 1996.

— Elaboración de una muestra de datos sobre las actuaciones de las Unidades de Inspección de Trabajo y Seguridad Social existentes en la TGSS.

La aplicación de esta metodología se ha realizado en los SSCC de la TGSS y en las siguientes DDPP de la TGSS:

— DP de Barcelona, que representa aproximadamente el 15,9% de los recursos obtenidos por la TGSS.

— DP de Cádiz, que representa aproximadamente el 1,8% de los recursos obtenidos por la TGSS.

— DP de Madrid, que representa aproximadamente el 18,0% de los recursos obtenidos por la TGSS.

— DP de Zaragoza, que representa aproximadamente el 2,5% de los recursos obtenidos por la TGSS.

2.2 Conclusiones y recomendaciones

A continuación se exponen las conclusiones más significativas que ha obtenido este Tribunal en el análisis del procedimiento de recaudación de los recursos del Sistema de la Seguridad Social. Todas ellas aparecen más ampliamente desarrolladas en los epígrafes B)5 y 6, C)5 y 6 y D)4 y 5 de la Sección IV.

Conclusiones que afectan a más de un procedimiento

Las incidencias más significativas comunes a los procedimientos recaudatorios de la TGSS, observadas por este Tribunal, son las siguientes:

- La TGSS carece de información sobre diversos aspectos de gestión: costes, tiempos de tramitación, etc. Esta información es necesaria, en opinión de este Tribunal, para que los distintos responsables de la gestión de los procedimientos de cobro puedan desarrollar sus funciones con un mayor grado de eficacia y eficiencia.

- El procedimiento seguido con carácter general por la TGSS en la gestión de deudores conlleva que los

deudores en vía voluntaria pasen a la vía ejecutiva directamente.

En opinión de este Tribunal, esta organización del flujo recaudatorio provoca un trabajo en las UREs (unidades sobrecargadas de trabajo en las DDPP más importantes en cuanto a volumen de deuda) que en algunos casos es innecesario y, que podría evitarse si se potenciara el A/F de la deuda antes de que ésta llegase a la vía ejecutiva, a diferencia de lo que ocurre en el momento actual.

- En la gestión de los procedimientos recaudatorios, la TGSS no dispone de unidades especializadas en la gestión integral de determinados deudores (fundamentalmente grandes empresas), esto es, desde el momento del devengo de la deuda hasta la posible derivación de responsabilidades. Esta situación impide que la TGSS pueda adoptar medidas preventivas que dificulten el impago de las cotizaciones sociales por estas empresas. Por otra parte, las UREs no constituyen, en opinión de este Tribunal, el instrumento idóneo para la negociación de la deuda de grandes empresas, cuyo cierre, en su caso, puede generar problemas significativos de carácter socio-laboral.

- La TGSS y la AEAT no han establecido canales de comunicación suficientemente fluidos para permitir la coordinación en las decisiones a adoptar en la gestión de cobro de aquellos deudores que sean recíprocos.

- El procedimiento de cobro legalmente establecido no permite la compensación de aquellos derechos de crédito del deudor frente a la TGSS, AEAT, o cualquier otra Administración Pública hasta que la deuda de éste con la TGSS por impago de cotizaciones sociales y demás conceptos de recaudación conjunta se encuentre en vía ejecutiva, por lo que existe riesgo de que cuando esta circunstancia se produzca, la TGSS no pueda utilizar este procedimiento de compensación.

Conclusiones referentes a la vía voluntaria

En lo que se refiere al procedimiento de recaudación en vía voluntaria, en evolución hacia la utilización de un soporte informatizado o tratable informáticamente, este Tribunal no ha observado deficiencias significativas; si bien debe poner de manifiesto que el retraso en la notificación de la reclamación de deuda y de la providencia de apremio al deudor, origina una dilatación del plazo en que se inicia la actuación de las UREs, disminuyendo las posibilidades de cobro de la deuda.

Conclusiones referentes a la vía ejecutiva

En lo que se refiere al procedimiento de recaudación en vía ejecutiva las principales deficiencias observadas por este Tribunal son las siguientes:

- En la actualidad, la TGSS carga la deuda a las UREs para su gestión de cobro sin tener en cuenta su capacidad real de gestión, ni realizar ningún tipo de seg-

mentación del deudor, en función de su tamaño (grandes o medianas empresas, pequeños deudores, etc.) o del sector al que pertenezcan (público o privado).

- La organización y dimensión actual de las UREs no ha sido capaz hasta el momento de asumir en su totalidad la deuda cargada.

- En la actualidad, la gestión en vía ejecutiva concluye con la petición de datos por la UREs, siendo escasas las actuaciones de derivación de responsabilidad en el pago de la deuda a terceros.

Conclusiones referentes a la deuda en situación de aplazamiento y fraccionamiento

En lo que se refiere al procedimiento de recaudación de A/F, las principales deficiencias observadas son las siguientes:

- La TGSS no ha establecido directrices para efectuar una adecuada valoración y seguimiento del grado de solvencia de los deudores en situación de A/F de la deuda.

- La TGSS no ha establecido mecanismos para detectar la existencia de empresas que utilizan la vía de A/F para regularizar su situación de deuda con la única finalidad de poder obtener subvenciones públicas o participar en un proceso de contratación por cualquiera de las Administraciones Públicas.

RECOMENDACIONES

A continuación se exponen las recomendaciones más significativas que ha obtenido este Tribunal en el análisis del procedimiento de recaudación de los recursos del Sistema de la Seguridad Social. Todas ellas aparecen más ampliamente desarrolladas en los epígrafes B)5 y 6, C)5 y 6 y D)4 y 5 de la Sección IV.

Recomendaciones que afectan a más de un procedimiento

- La TGSS debería establecer un sistema de información que permita controlar y seguir, a los diferentes responsables de la gestión, los parámetros claves en las diferentes fases y procedimientos recaudatorios.

- La TGSS debería unificar los criterios contables aplicados para la contabilización de la deuda, utilizando el principio de devengo para la totalidad de los procedimientos recaudatorios (actualmente la deuda reclamada en vía voluntaria no se contabiliza). Asimismo, la TGSS debería integrar las aplicaciones informáticas de contabilidad y gestión recaudatoria, de forma que permitan la contabilización automática de estos ingresos.

- La TGSS debería potenciar que la solicitud del A/F de la deuda por parte de los obligados al pago se produzca en la fase de cobro en vía voluntaria, informando de esta posibilidad de pago en la notificación de la deuda, lo que, además facilitaría significativamente

la gestión de las UREs, al reducir el volumen de deuda que éstas deben gestionar y al evitarles la tarea de búsqueda de bienes del deudor.

- La TGSS debería fomentar la segmentación de la deuda existente en función del tamaño (mediana o gran empresa) y naturaleza (pública o privada) de los sujetos obligados al pago, y crear unidades especializadas en su seguimiento y gestión (para grandes empresas), incluso en vía voluntaria, lo que permitiría detectar posibles incidencias en torno a esta deuda y anticipar la toma de decisiones al respecto.

En este mismo sentido, la TGSS debería asignar a unidades especializadas la tramitación de situaciones de derivación de responsabilidad, así como la creación de aplicaciones informáticas que permitan el seguimiento de este tipo de situaciones (vgr: fichero de empresas que incorporen en su plantilla a trabajadores procedentes de otras ya cerradas en un porcentaje superior al 75% del total de la plantilla).

- El Gobierno debería fomentar integración de las bases de datos de la TGSS con las de aquellas entidades públicas (principalmente la AEAT), que puedan facilitar información sobre sus deudores, a fin de obtener información sobre bienes y direcciones en tiempo real. Asimismo, la TGSS debería formalizar el oportuno concierto para la obtención de información con las entidades financieras.

- El Gobierno debería proceder a la reforma del procedimiento de cobro aplicado a aquellos deudores que sean simultáneamente acreedores de la propia TGSS o de otros organismos públicos, de forma que sea posible la compensación de los citados derechos y obligaciones, aún cuando la deuda se encuentre en vía voluntaria.

Recomendaciones referentes a la vía voluntaria

En lo relativo a las deficiencias observadas en la vía voluntaria, este Tribunal considera conveniente la unificación en un solo acto de la notificación de la reclamación de deuda y la providencia de apremio al sujeto obligado al pago, de forma que si, vencido el plazo de pago indicado en la notificación, éste no se produce, la deuda entre directamente, sin más notificación, en la vía ejecutiva.

Recomendaciones referentes a la vía ejecutiva

En lo relativo a las deficiencias observadas en la vía ejecutiva, este Tribunal considera conveniente la adopción de las siguientes medidas:

- La TGSS debería modificar la organización de las UREs actualmente existente, mediante el establecimiento de unos parámetros (dispersión geográfica del deudor, tipo de actividad desarrollada por éstos, número de deudores, etc.) que determinen el número de UREs en funcionamiento, así como la estructura de

personal y ámbito geográfico de actuación de cada una de ellas.

- El Gobierno debería fomentar la creación de sistemas de intercambio de información por medios informáticos, telemáticos o electrónicos entre aquellas Administraciones Públicas con información relevante para la gestión de deudores (principalmente la AEAT y la TGSS), de forma que sea posible la rápida obtención de información de los bienes y derechos del deudor y su posterior traba y embargo. Asimismo, el Gobierno debería potenciar la coordinación entre estas Administraciones en la gestión de cobro de sus deudas.

- La TGSS debería formalizar un convenio de colaboración con las EEFF en materia de recaudación ejecutiva.

- La TGSS debería establecer sistemas alternativos a los actualmente existentes, que permitan, por una parte, una rápida y efectiva traba de bienes muebles, así como la obtención de un mayor grado de realización en los procedimientos de enajenación forzosa de los bienes embargados por la TGSS.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD

1. INMOVILIZADO MATERIAL

Los saldos de las cuentas de Inmovilizado material a 31 de diciembre de 1996 son los siguientes:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
200. Terrenos	737.302
202. Edificios y otras construcciones	267.116.010
203. Maquinaria, instalaciones y utillaje	1.015.718
204. Material de transporte	122.048
205. Mobiliario y enseres	16.241.514
206. Equipos proceso información	55.624.251
209. Bienes en estado de venta	2.466.401
SUBTOTAL	343.323.244
290. Amortización acumulada inmovilizado material	<40.086.391>
TOTAL	303.236.853

Antes de comentar las incidencias más significativas que se deducen del análisis de estas partidas conviene hacer una breve introducción explicativa de esta área.

El RD 1221/1992, sobre el patrimonio de la Seguridad Social, señala que compete a la TGSS la formación, actualización y contabilización del Inventario General de Bienes y Derechos de la Seguridad Social respecto de aquéllos que constituyen el patrimonio de la misma. Asimismo, el referido RD señala que las Entidades gestoras, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social así como las Entidades y Organismos que tengan adscritos por la TGSS bienes inmuebles, registrarán éstos contablemente. A este respecto, este Tribunal ha realizado una fiscalización especial sobre los inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

En lo que respecta a los inventarios de bienes de inmovilizado, cabe destacar que la Intervención Central de la TGSS mantiene un inventario general valorado de inmuebles y solares cuyo punto de partida es el Inventario General de Inmuebles a 31.12.1992, que ya fue objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas en el año 1993 y que, con carácter general, no fue depurado de acuerdo con las incidencias incluidas en el Informe sobre inmuebles de la Seguridad Social. A 31.12.1996 el saldo de este inventario general está valorado, coincide su saldo con el importe registrado en contabilidad, e incluye los inmuebles gestionados por los Servicios Centrales y por las DDPP de la TGSS, mediante la incorporación de inventarios parciales (comprendidos de los bienes existentes en su ámbito territorial) elaborados por éstas.

Por otro lado, el Área de Patrimonio de la TGSS confecciona un inventario no valorado (que en adelante se denominará inventario físico) que recoge la totalidad de los inmuebles y solares de titularidad de la Seguridad Social, describiendo datos jurídicos, ubicación, destino, características y situación del bien. Este inventario físico se actualiza permanentemente; sin embargo, la TGSS no realiza cruces sistemáticos con la información del inventario general valorado que lleva la Intervención Central. Sólo ocasionalmente (mediante comunicaciones de las DDPP, análisis de las relaciones de ingresos, etc.) la Intervención de la TGSS detecta inmuebles no registrados en contabilidad y solicita la pertinente información del Área de Patrimonio.

A continuación se comentan los aspectos más destacados que se han detectado en el análisis de estas partidas, siguiendo para ello el orden establecido en el balance rendido por la TGSS al cierre del ejercicio 1996.

Con el análisis realizado en este Informe, este Tribunal puede considerar satisfecha la solicitud de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 29.5.1997 referente a la situación de diversos inmuebles de la Seguridad Social.

1.1 Terrenos, edificios y otras construcciones *

1. Se han detectado varias anotaciones, por importes de escasa cuantía incluidos como terrenos en el Inventario contable, de los que no se dispone de más información que su inclusión en éste a 31.12.1992, por lo que deben revisarse estas partidas y, en su caso, darlas de baja en el inventario y en contabilidad.

2. La TGSS mantiene en el Inventario contable inmuebles e inversiones en inmuebles que ya han sido enajenados. En este caso se han detectado los siguientes inmuebles e inversiones:

— Inmueble en Partida de Ibaeta de San Sebastián, por importe de 772.245 miles de pesetas (enajenado el 3.11.1988).

— Inmueble en plaza Urquinaona de Barcelona, por importe de 10.475 miles de pesetas (enajenado el 26.2.1982).

— Inmueble en c/ Melchor Palau de Barcelona, por importe de 170 miles de pesetas (enajenado en 1985).

— Inmueble en parcela 44 del polígono de Montalvo en Salamanca, por importe de 14.127 miles de pesetas (enajenado el 23.3.1987).

En todos los casos referidos con anterioridad se hace necesaria una depuración de las partidas que figuran activadas y, en su caso, su aplicación como pérdida a resultados del ejercicio, lo que minoraría el resultado del ejercicio en 723.619 miles de pesetas.

3. Por otra parte, varios inmuebles recogidos en el Inventario contable que se lleva en la Intervención Central de la TGSS no aparecen en el Inventario físico que lleva el Área de Patrimonio, sin que por parte de la Intervención Central se haya acreditado a este Tribunal la razón de su mantenimiento en cuentas. En esta situación se encuentran, entre otros, los siguientes inmuebles:

(miles de pesetas)	
SITUACIÓN DEL INMUEBLE *	IMPORTE
Pasaje Soler de Vic	49.060
c/ Valencia de Barcelona	1.295
c/ Manuel Ferrero de Madrid	1.669
c/ Santa Julia de Madrid	9.691
TOTAL	64.498

Consecuentemente, la TGSS debería proceder a investigar la situación de estos bienes y, en su caso, proceder a su regularización.

4. Por otra parte, se han detectado incorrectas clasificaciones contables de los elementos de inmovilizado. Así, figura registrado como edificio una partida correspondiente a la Granja Covadonga (Oviedo), por importe de 47.331 miles de pesetas y una amortización acumulada de 9.894 miles de pesetas, que ya en el anterior informe de este Tribunal se indicaba que debía reclasificarse como terreno. Consecuentemente, procede que la TGSS reclasifique este bien y dé de baja su amortización con abono a resultados.

5. Asimismo, se ha detectado la falta de registro contable de determinados inmuebles incluidos en el Inventario físico que lleva el Área de Patrimonio (si bien no en todos los casos existe valoración de escritura o de otro tipo) que debieran estar contabilizados. Esta incidencia también fue puesta de manifiesto en el anterior informe sobre inmuebles de la Seguridad Social. En esta situación se encuentran entre otros los siguientes bienes:

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

— Inmuebles procedentes de embargo, incluidos en el listado de embargos de el Área de Patrimonio pero no registrados en la cuenta 209 *Bienes en estado de venta*:

PROVINCIA	UBICACIÓN
Cádiz	C/ Cisne II, Chipiona
Cádiz	Puente Mayorga, Barriada San Roque
Cádiz	Dehesa Boyar (Paraje), Chiclana de la Frontera
La Coruña	Pazos a Langueirón (Ctra) Ponteceso
Madrid	C/ Fuentebella 30-32, Parla

— Inmuebles procedentes de compra no localizados en el Inventario contable, existen numerosos bienes en esta situación, entre otros, podemos señalar los siguientes:

PROVINCIA	UBICACIÓN*
Madrid	Ruiz Perelló, 14
Madrid	El Retamar (finca) Alcalá de Henares
Cádiz	Av. de Arcos
La Coruña	Fuente de Arriba - Corcubión

(*) Procedentes de la Mutualidad de Previsión de funcionarios del INP.

— Asimismo, entre los bienes no contabilizados, se incluyen la totalidad de los procedentes de la extinguida Mutualidad de Previsión Social de Funcionarios del INP. Estos bienes figuraban en el balance de la referida Mutualidad a 31.12.1989, según el siguiente detalle:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
Edificios	922.393
Terrenos	275.726
TOTAL	1.198.119

No obstante, la valoración de estos bienes según sus escrituras era sensiblemente inferior: 664.684 miles de pesetas, valor que fue el considerado a efectos de compensación parcial de la deuda que la referida Mutualidad mantenía con la TGSS, si bien este análisis se desarrolla más ampliamente en el apartado 4.6 de esta Sección. Cabe señalar además, que en algún caso se había producido la enajenación de alguno de estos bienes a 31.12.1996 habiendo sido considerado el importe de la venta como partida pendiente de aplicación.

— Finalmente, se ha detectado un inmueble en Zaragoza, c/ Santiago Guallart, que figura como arrendado a terceros, estando en realidad desocupado y siendo de titularidad de la Seguridad Social.

6. Respecto a las inversiones en bienes propiedad de terceros utilizados por la TGSS, cabe señalar que son contabilizados con cargo al capítulo II del presupuesto de gastos de ésta y no tienen reflejo en el balance de la entidad. Sin embargo, por excepción se han detectado reparaciones o reformas aplicadas al

capítulo VI y recogidas en balance. Estas inversiones, por lo general, son anteriores a 31.12.1992. En la adaptación del PGCP a la Seguridad Social, aplicable a partir de 1997, estas inversiones se registran como activo ficticio, por lo que la TGSS deberá reclasificar estas partidas y ajustar su amortización a los criterios establecidos en la referida adaptación.

Por otra parte, con relación a las inversiones en inmuebles arrendados que figuran activadas se han apreciado diversas deficiencias:

— Se incluye un importe de 17.834 miles de pesetas que corresponde a cantidades satisfechas por la TGSS por cuenta del Fondo Especial constituido en el INSS que hasta la fecha no le han sido abonadas a la TGSS. En escrito de 15.11.1994 la entonces DG de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, se pronunció a favor de que estos importes, correspondientes a indemnizaciones a acreedores de la Mutualidad de Previsión de Funcionarios del INP integrada en el referido Fondo Especial, fuesen asumidos por la TGSS; sin embargo, la TGSS sigue reclamando estos importes al INSS sin que se haya terminado este contencioso. En consecuencia, la TGSS debería proceder a reclasificar el mencionado importe y reflejarlo en cuentas de deudores, dotando la provisión correspondiente.

— Se mantienen registradas como inmovilizado inversiones y gastos activables realizados en inmuebles propiedad de terceros cuyo contrato ya se ha rescindido (v.gr.: inmueble en c/ Fajardo, 21 de Arrecife de Lanzarote, por importe de 2.363 miles de pesetas; inmueble en c/ Independencia, 22 de Vitoria, por importe de 74 miles de pesetas). En otros casos, se registran en esta rúbrica inversiones en inmuebles arrendados traspasados al INSS que, al haber finalizado los contratos de arrendamiento en la fecha en que se hizo el traspaso éste no acepta (vgr: inmueble en c/ Los Baños de Sestao, por importe de 1.554 miles de pesetas e inmueble en c/ Sarrikoatxo de Algorta, por importe de 402 miles de pesetas).

— Asimismo, se encuentran en esta situación inversiones (gastos judiciales, etc.) efectuadas en inmuebles que finalmente no llegaron a adquirirse (v.gr.: inmueble en c/ Pureza, 73 de Sevilla, por importe de 33.000 miles de pesetas, inmueble en Zona Franca de Barcelona por 60 miles de pesetas e inmueble en c/ Condes de Aragón de Zaragoza, por importe de 16.000 miles de pesetas).

— La TGSS ha incluido como inversiones en bienes propiedad de terceros las cuotas de alquiler de inmuebles. Es el caso del inmueble en c/ Luis Vives de Castellón, por importe de 3.393 miles de pesetas.

— Por otro lado, se ha detectado un apunte negativo por importe de <2.860> miles de pesetas, del que la Tesorería no ha aportado ninguna información, por lo

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

que ésta debería verificar el origen de este apunte y proceder a la pertinente regularización.

En todos los casos referidos con anterioridad se hace necesaria una regularización de las partidas que figuran activadas, que dará lugar a una baja en cuentas de inmovilizado por importe de 68.237 miles de pesetas (al tratarse de arrendamientos rescindidos o apuntes erróneos).

Las situaciones expuestas ponen de manifiesto una significativa debilidad del control interno, que en muchas ocasiones tiene su origen en una deficiente comunicación entre el Área de Patrimonio y la Intervención Central de la TGSS, encargada de la llevanza de la contabilidad de la entidad.

7. Figura registrado en el inventario general valorado y por tanto contabilizado, un importe de 170.707 miles de pesetas y una amortización acumulada de 170.985 miles de pesetas (valor neto contable negativo), un inmueble en la c/ Condesa de Venadito de Madrid, perteneciente al Patrimonio del Estado y actualmente adscrito al INEM, por lo que debería procederse a dar de baja este inmueble tanto en contabilidad como en el inventario. Esta deficiencia ya fue señalada en el informe sobre inmuebles de la Seguridad Social realizado por este Tribunal.

Además del inmueble señalado en el punto anterior, se han detectado otros inmuebles con valor neto contable negativo. En dos de estos casos, se trata de inmuebles que corresponden al INSS y, que en todo caso, la Tesorería debería dar contablemente de baja.

8. Se ha detectado, asimismo, un inmueble en la c/ Monasterio Cilveti de Pamplona, con un valor de adquisición de 31.304 miles de pesetas que figura contablemente por importe de 66 miles de pesetas, sin que se haya aportado a este Tribunal ninguna explicación razonable de esta situación.

9. Traspaso de inmuebles a Entidades gestoras. Con relación a este punto se han detectado las siguientes incidencias:

— Durante el ejercicio 1994 la Comisión para el Estudio de las Cuentas y Balances de la Seguridad Social aprobó una serie de expedientes de depuración referentes a partidas registradas en las cuentas 591 y 592 de saldos a depurar. Parte de estas partidas se reclasificaron a cuentas de inmovilizado, aunque corresponden a las Entidades gestoras de la Seguridad Social y deben serle traspasadas y dados de baja en el balance de la TGSS que ya ha iniciado este proceso. No obstante, aún queda sin traspasar un importe neto de 72.623 miles de pesetas, de acuerdo con el siguiente detalle:

(miles de pesetas)		
ENTIDAD DE DESTINO	DEBE	HABER
INSS	18.281	<17.232>
INSALUD	44.681	--
INSERSO	26.893	--
TOTAL	89.855	<17.232>

Nota: algunos de estos importes corresponden a edificios transferidos a CCAA.

— Además de estos inmuebles que figuraban en la contabilidad de la TGSS en las cuentas 591 y 592, se han detectado otros inmuebles que figuran como inmovilizado de la TGSS cuando han sido adscritos a Entidades gestoras de la Seguridad Social y deben figurar en su balance. Entre ellos podemos citar los siguientes inmuebles en Madrid:

(miles de pesetas)	
INMUEBLE	IMPORTE
c/ Ponzano, 75	461
c/ Francisco Silvela, 57	7.972
c/ Veneras, 9	1.467
c/ Juan de la Cierva (Arganda del Rey)	1.497
TOTAL	11.397

— Finalmente, cabe señalar que existe también una partida en la cuenta de terrenos por importe de 972 miles de pesetas correspondiente al INSALUD pendiente de traspaso.

10. Inmuebles en construcción. Dentro de la cuenta de Edificios y otras construcciones se encuentra registrado un apunte global como inmuebles en construcción, respecto del cual cabe hacer las siguientes consideraciones:

— Estos inmuebles proceden de saldos de apertura a 1.1.1993, fecha en que se realizó el traspaso contable de inmuebles de la Seguridad Social en favor de sus Entidades gestoras. Sin embargo, a 31.12.1996 aún siguen registrados como inmovilizado en curso por la TGSS, procediendo por tanto su reclasificación a las cuentas de inmovilizado que correspondan según su naturaleza. Dentro de estos bienes se encuentran inmuebles inicialmente adscritos a las Entidades gestoras que, a la fecha de realización de esta fiscalización, se encuentran transferidos a Comunidades Autónomas, a los que debe aplicarse el nuevo sistema de registro previsto para este tipo de bienes (véase punto anterior).

— Finalmente, se pueden señalar diversas deficiencias en la documentación que sirve de soporte a estos inmuebles y así en los detalles proporcionados no se indica la dirección del inmueble en muchos casos (lo que puede afectar a su control), en ocasiones un mismo inmueble tiene varios apuntes, algunas anotaciones figuran como reparación vivienda o reparación de tejado lo que plantea dudas sobre su consideración como inmovilizado, etc.

11. Cesiones de bienes de la TGSS en favor de terceros. En relación a este punto cabe hacer las siguientes consideraciones:

Además de los casos de bienes cedidos a CCAA o adscritos a Entidades gestoras que indebidamente permanecen contabilizados por la TGSS, este Tribunal ha detectado otros inmuebles cedidos a terceros por la TGSS que, sin embargo, siguen registrados contable-

mente como inmovilizado. Estos inmuebles son los siguientes:

(miles de pesetas)	
INMUEBLE	IMPORTE
c/ Salvador, 24 de Barcelona	200
c/ Teresita González Quevedo, 4 de Madrid	1.250
c/ Eugenio Salazar, 2 de Madrid	47.294
c/ La Solana de Torrejón (Madrid)	250
TOTAL	48.994

En todos estos casos la TGSS debería proceder a la regularización contable de estos bienes.

12. Cesiones de bienes de terceros en favor de la Seguridad Social. Hay que distinguir aquellas cesiones cuyo destino es la adscripción a la propia TGSS y aquellas otras cuyo destino son las Entidades gestoras. En ambos casos este Tribunal ha detectado incidencias, así:

— Inmuebles no incluidos en la contabilidad de la TGSS debiendo estarlo (inmueble en avda. de Arcos de Cádiz).

— Inmuebles indebidamente incluidos en contabilidad [inmueble en c/ Juan de la Cierva, 22 de Madrid e inmueble en c/ Los Pedroches de Zarzaquemada (Madrid)].

13. Adscripción de bienes a las Comunidades Autónomas. Durante el ejercicio 1996 continuó el proceso de adscripción a distintas CCAA de bienes patrimoniales afectos al INSERSO o al INSALUD. Los bienes que se traspasan se detallan en los anexos a los Reales Decretos de transferencias. De acuerdo con esta normativa, esta adscripción se entiende sin perjuicio de la unidad de patrimonio de la Seguridad Social, distinto del Estado y afecto al cumplimiento de sus fines específicos, cuya titularidad corresponde a la TGSS.

Por lo que respecta a la contabilización de los bienes adscritos a CCAA pueden hacerse las siguientes consideraciones:

- Durante el ejercicio 1996, la entonces vigente adaptación del PGCP a las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de la Secretaría General para la Seguridad Social de 29 de diciembre de 1992, preveía la contabilización por las entidades y organismos receptores, de los inmuebles cedidos por la Seguridad Social sin perjuicio de la competencia de la TGSS en materia de formación, actualización y contabilización del Inventario General de Bienes y Derechos de la Seguridad Social.

Por excepción, en el caso de los bienes transferidos a las CCAA, su contabilización correspondía a la TGSS. Para ello se seguía un procedimiento singular; así, la amortización de estos bienes era contabilizada como gasto del ejercicio por las Entidades gestoras correspondientes, si bien su amortización acumulada se traspasaba al balance de la TGSS (en cuyo activo figuraban los bienes) mediante un asiento contable en

el que se utilizaban como contrapartida las correspondientes cuentas de enlace entre la TGSS y la Entidades gestoras.

Esta forma de registro resulta ser contraria a los principios contables públicos actualmente en vigor.

- Por su parte, la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 16 de octubre de 1997, de la IGAE, en vigor cuando se redacta este Proyecto de Informe, dispone que los bienes inmuebles que formando parte del patrimonio único de la Seguridad Social estén afectos a la prestación de servicios gestionados por las CCAA, figurarán en el balance de la Entidad gestora que en cada caso soporta el gasto en función de las competencias que tiene atribuidas, sin perjuicio de que en el inventario general se haga constar dicha afectación, correspondiendo, asimismo, a la Entidad gestora el registro de la amortización correspondiente.

- Por otra parte, el Documento número 6 de la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas, señala que tanto la adscripción como la cesión de bienes inmuebles propiedad de cualquier administración pública a otras entidades dependientes o no de ella, provoca los siguientes efectos:

En la contabilidad del sujeto adscribiente o cedente se produce la baja en cuentas, debiendo mantenerse el bien en inventario haciendo constar la circunstancia de encontrarse adscrito o cedido con indicación de la entidad beneficiaria y de las condiciones de la adscripción o cesión.

En la contabilidad de la entidad beneficiaria se produce el alta en cuentas del bien adscrito o cedido. Asimismo, se procede a dar de alta el bien en el inventario, haciendo constar la circunstancia de encontrarse adscrito o cedido y las condiciones de la adscripción o cesión.

Los bienes adscritos o cedidos deben ser amortizados por la entidad beneficiaria, reflejando en su contabilidad las correcciones valorativas y las ampliaciones, mejoras o renovaciones que se efectúen sobre dichos bienes, sin que tales operaciones tengan reflejo ni en las cuentas ni en el inventario del adscribiente.

- De lo expuesto en párrafos anteriores se deduce una falta de homogeneidad en la normativa contable de aplicación. Así, el criterio aplicado por la TGSS ha variado tras la aprobación de la adaptación del PGCP y, en cualquier caso, se aparta, sin motivación, del criterio general enunciado en el Documento n.º 6 de la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas, dando lugar a que la amortización de los bienes se refleje en la contabilidad de una entidad que no los utiliza en su proceso productivo, lo que no es conforme con el significado económico-financiero de la amortización.

A 31.12.1996 el importe de los bienes transferidos a CCAA procedentes del INSALUD y del INSERSO era el siguiente:

(miles de pesetas)	
ORIGEN	IMPORTE
INSALUD	101.272.066
INSERSO	72.314.885
TOTAL	173.586.951

- Por otro lado, se llevó a cabo una comparación entre los inmuebles que se relacionan en los anexos a los RRDD de transferencias que afectan al ejercicio 1996 y los inventarios de bienes traspasados (extracontables) remitidos a la TGSS por las Entidades gestoras, con los siguientes resultados:

— Inmuebles incluidos en inventarios de traspasos contables y no en los anexos a los RRDD de transferencias. Con relación a estos bienes se producen varios tipos de situaciones:

- Inmueble en c/ Virgen de la Alegría de Madrid e inmueble en c/ San José de Santander. Sobre estos inmuebles la TGSS no ha aportado a este Tribunal ninguna documentación que explique su situación.

- Inmuebles en c/ General Dávila de Santander y finca el Peñón de Santa Ana en Castro Urdiales. Se trata de inmuebles no transferidos, que deberían eliminarse del inventario de traspasos.

— Inmuebles incluidos en los anexos de los RRDD de transferencias y no incluidos en el inventario de traspasos contables. Con relación a estos bienes se producen varios tipos de situaciones:

- Sobre algunos de los bienes traspasados a las CCAA no existía ningún título a favor de las Entidades gestoras (el INSERSO en particular), según la información facilitada por la TGSS, tratándose por tanto de cesiones en precario. En esta situación se encuentran los inmuebles de c/ Portugalete de Valladolid y c/ Sierra Menara de Ojos Negros (Teruel).

- En otros casos, la TGSS no ha facilitado ninguna explicación satisfactoria a este Tribunal sobre las causas de esta situación anómala. En este caso se encuentran inmuebles en Aguilar de Campoo (Palencia) y Alcuéscar (Cáceres).

- Finalmente, en el inmueble de c/ Ramón Albarrán de Badajoz, la TGSS afirma que se incluyó en los RRDD de transferencias por error, pues se trata de un inmueble arrendado a terceros, si bien este error no ha sido subsanado.

— Por otra parte, hay casos de inmuebles que sólo en parte se transfieren a las correspondientes CCAA. En estos casos, la contabilización se realiza en su totalidad por la TGSS. No obstante, de acuerdo con la nor-

mativa aplicable, la parte del bien que no se haya transferido debería ser registrada por la Entidad gestora a la que continúe adscrito, todo ello sin perjuicio del criterio señalado por este Tribunal para el registro contable de estas operaciones. En esta situación se halla un inmueble en Av. Juan Carlos I de Las Palmas.

— Asimismo, este Tribunal ha detectado inmuebles incluidos en los RRDD y no en el Inventario físico de patrimonio.

— Finalmente, cabe señalar que el INSERSO no contabiliza los inmuebles recibidos en cesión salvo que haya efectuado inversiones en ellos, lo que origina que existan bienes incluidos en los inventarios de los RRDD de traspasos pero no registrados contablemente por la TGSS ya que el INSERSO tampoco los contabilizaba.

14. Por último, cabe señalar que el Inventario físico que gestiona el área de Patrimonio de la TGSS, que constituye el instrumento sobre el que descansa el control interno de la TGSS en esta área, también adolece de deficiencias, ya que todos aquellos bienes que pertenecen a la TGSS, pero no están escriturados, no figuran en este Inventario.

1.2 Maquinaria, instalaciones y utillaje

La Intervención Central de la TGSS dispone de una relación de bienes clasificados contablemente como maquinaria e instalaciones que coincide con el saldo contable. No obstante, la parte correspondiente a SSCC parte de un saldo de apertura a 1.1.1996 que carece de detalle (es un saldo correspondiente a una cuenta de mayor), por lo que no es posible opinar sobre la representatividad de esta parte del saldo global de la cuenta. En las DDPP se confeccionan inventarios de los bienes de esta naturaleza que gestiona.

Por otra parte, en el inventario de SSCC se recogen bienes que han sido redistribuidos en las DDPP por lo que debieran figurar en los inventarios gestionados por éstas.

1.3 Material de transporte

Al igual que en el caso anterior, la Intervención Central de la TGSS dispone de un listado de bienes clasificados contablemente como material de transporte que coincide con el saldo contable. No obstante, la parte correspondiente a SSCC parte de un saldo de apertura a 1.1.1996 que carece de detalle, por lo que no es posible opinar sobre la representatividad de esta parte del saldo global de la cuenta. En las DDPP se confeccionan inventarios de los bienes de esta naturaleza que gestionan. No obstante, en el listado elaborado por los SSCC se recogen bienes que han sido redistribuidos en las DDPP por lo que debieran figurar en los inventarios gestionados por éstas.

En la Unidad de coordinación de inversiones de la Secretaría General se lleva otro inventario valorado de material de transporte; sin embargo, la Tesorería no realiza de forma sistemática intercambios de información entre este inventario y el que se lleva en la Intervención. Como consecuencia de ello se producen diferencias entre los datos contables y los que arroja el Inventario según se indica en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)			
CONCEPTO	S/ CONTABILIDAD	S/ INVENTARIO	DIFERENCIA
Material de transporte	122.048	110.569	11.479

La TGSS ha facilitado a este Tribunal algunas explicaciones sobre las posibles causas de las diferencias entre ambas bases de datos, si bien no ha realizado una conciliación entre ellas.

1.4 Mobiliario

Al igual que para los bienes anteriormente referidos, la Intervención Central de la TGSS dispone de un listado de mobiliario que coincide con el saldo contable; no obstante, la parte correspondiente a SSCC parte de un saldo de apertura a 1.1.1996 que carece de desglose. En las DDPP se confeccionan inventarios de los bienes de esta naturaleza que gestionan. No obstante, en el listado de SSCC se recogen bienes que han sido redistribuidos en las DDPP por lo que debieran figurar en los inventarios gestionados por éstas.

En el Área de coordinación de inversiones y mantenimiento de la Secretaría General se lleva un inventario valorado de mobiliario; sin embargo, la Tesorería no realiza de forma sistemática intercambios de información entre este inventario y el listado que se lleva en Intervención. Como consecuencia de ello se producen diferencias entre los datos contables y los que arroja el inventario según se indica en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)			
CONCEPTO	S/ CONTABILIDAD	S/ INVENTARIO	DIFERENCIA
Mobiliario	16.241.514	13.422.966	2.818.548

Al igual que en el caso de material de transporte, la TGSS ha facilitado a este Tribunal algunas explicaciones sobre las posibles causas de las diferencias entre ambas bases de datos, si bien no ha realizado una conciliación entre ellas.

1.5 Equipos para proceso de información

Con relación a estos bienes la Intervención Central de la TGSS dispone de un listado de equipos para proceso de información que coincide con el saldo contable aunque la parte correspondiente a SSCC proviene de un saldo de apertura a 1.1.1996 que carece de desglose. En las DDPP se confeccionan inventarios de los bienes de esta naturaleza que gestionan. No obstante, en el inventario de SSCC se recogen bienes que han sido

redistribuidos en las DDPP por lo que debieran figurar en los inventarios gestionados por éstas.

La Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) dispone de listados no valorados de equipos informáticos que no reúnen condiciones para ser considerados como inventario. Tampoco existen intercambios de información entre la Intervención Central y la Gerencia para el control de los bienes de esta naturaleza.

1.6 Bienes en estado de venta

La cuenta 209 *Bienes en estado de venta*, recoge el valor de los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Seguridad Social, procedentes de adjudicaciones en pago de deudas y que, no siendo utilizados por ésta, se encuentran en estado de venta. Del saldo total de esta cuenta, un importe de 2.406.467 miles de pesetas corresponde a inmuebles y el resto, 59.934 miles de pesetas corresponde a bienes muebles.

Las principales deficiencias que se han detectado en el análisis de esta partida han sido las siguientes:

- Se han detectado bienes que permanecen durante largo tiempo en esta situación. Así, existen varios terrenos en Cáceres de antigüedad superior a 10 años y de escaso valor, procedentes de embargos cuya definitiva venta no llega a realizarse. Debería activarse su enajenación, evitando su permanencia en expectativa de venta durante tan largo periodo de tiempo.
- En otros casos, se incluyen en esta cuenta bienes que están siendo utilizados por la TGSS, en unos casos están siendo amortizados y en otros no, por lo que la TGSS debe proceder a su reclasificación y, en su caso, dotar la correspondiente amortización. En estas situaciones se encuentran diversos inmuebles:

— Inmueble en c/ General Verdugo de Burgos, por importe de 4.754 miles de pesetas.

— Inmueble en c/ Minería de Barcelona, por importe de 33.067 miles de pesetas.

— Inmueble en c/ Cayetano de Toro de Cádiz, por importe de 51.776 miles de pesetas.

También se encuentran en esta situación diversos bienes muebles.

• Asimismo, se ha detectado un inmueble por valor de 57.101 miles de pesetas, en Barriada Puntales de la Zona Franca de Cádiz incluido en la cuenta 209 que está adscrito al INSS, por lo que procede su baja y su registro contable en esta entidad.

• Se han detectado errores materiales en la relación de inmuebles en estado de venta: bienes que figuran indebidamente con la indicación de haberse vendido y otros que figuran indebidamente con la indicación de haberse desistido de la venta.

• Aparecen registrados en la cuenta 209 algunos inmuebles vendidos o que han sido objeto de reversión,

que no debían figurar en esta cuenta. Entre ellos podemos señalar los siguientes:

- Inmueble en c/ Manuel de Falla, 14 de Sevilla.
- Inmueble en urbanización La Viña-Bollullos de Sevilla.

- Por otra parte, en la unidad de Patrimonio de la TGSS se lleva otro Inventario de bienes adquiridos por embargo. Desde un punto de vista teórico, los bienes que figuren en la cuenta 209, debían estar registrados en el referido inventario, salvo que su adquisición no se haya originado por un embargo y deberían registrarse también en la cuenta 209, salvo que la TGSS los destine para uso propio. Sin embargo, este Tribunal en la muestra realizada ha detectado hasta 25 inmuebles que figuran en el Inventario de bienes adquiridos por embargo, que no figuran registrados en la cuenta 209, ni en ninguna otra.

- En el mismo sentido, este Tribunal ha detectado inmuebles adscritos en su día a Entidades gestoras, que con posterioridad han revertido a la TGSS sin que figuren dados de alta en contabilidad. En esta situación se encuentran los siguientes inmuebles:

- En c/ Francisco Silvela, 71 de Madrid (adscrito inicialmente al INSS).
- En c/ Santiago Guallart de Zaragoza (adscrito inicialmente al INSALUD).
- En c/ Fuentebella, 30 de Parla (Madrid) (adscrito inicialmente al INSALUD).

- Asimismo, se recoge en esta cuenta un inmueble situado en Estella (Navarra), por importe de 125 miles de pesetas. Este importe corresponde a los gastos de anotación registral de una factoría que la empresa «Industria Navarra de Electrodomésticos, S.A.» dio en pago a la TGSS en virtud del RD 873/1988, de 29 de julio, que articula medidas alternativas a los procedimientos concursales habituales que posibiliten la efectiva reconversión del sector de electrodomésticos de línea blanca. En particular, en el Real Decreto se indica que la sociedad citada reconoce deber y querer pagar a los acreedores, que en el mismo se mencionan las cantidades que figuran en sus registros contables, y se especifican los términos y bienes con que se realiza el pago de los créditos cuyo valor de adjudicación fue de 439.000 miles de pesetas. A la fecha de redacción de este informe la TGSS no ha facilitado a este Tribunal la aplicación contable de los referidos 439.000 miles de pesetas.

- Finalmente, por lo que respecta a la contabilización de estos bienes tras la aprobación de la adaptación del PGCP a las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social de aplicación a partir del ejercicio 1997, cabe señalar que desaparece la cuenta 209 *Bienes en estado de venta* sin que se prevea ninguna otra similar, por lo que los bienes en esta situación

se integran en las cuentas de inmovilizado que correspondan según su naturaleza.

Nada indica el nuevo Plan Contable sobre amortización, si bien este Tribunal entiende que estos bienes deberían registrarse en subcuentas específicas no amortizables de forma que no se pierda información sobre los bienes que se encuentran en esta situación.

1.7 Amortización

La TGSS dota la amortización correspondiente al ejercicio de acuerdo con un coeficiente de distribución en función de la vida útil de los diversos tipos de bienes, teniendo en cuenta la limitación de la dotación máxima del ejercicio para las amortizaciones cifrada por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 4 de diciembre de 1996 en 1.231.839 miles de pesetas; se parte del importe máximo de amortización fijado en la citada OM y se prorroga entre los diversos elementos en función del importe de su amortización teórica.

Este criterio, se aparta de los principios que inspiran el actual Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) y así lo ha puesto de manifiesto este Tribunal en otros informes de fiscalización, por lo que el Ministerio debería modificar su criterio y evitar el establecimiento de excepciones no justificadas a los principios que presiden el sistema contable público.

Por lo que respecta a la base de amortización, se han detectado las siguientes deficiencias:

- Los bienes adquiridos se amortizan a partir del año siguiente a su fecha de entrada en funcionamiento, por tanto, la cifra que se toma como base de amortización es la cifra que figura en balance al cierre de ejercicio anterior, es decir, para 1996 se tomó como referencia el valor reflejado en el balance a 31.12.1995. Como consecuencia de este criterio se produce un defecto de amortización en el ejercicio en que se adquirieron los bienes, además, en el caso de bienes vendidos, queda sin amortizar la parte del ejercicio que el bien ha permanecido en el balance.

- Como ya se ha indicado con anterioridad, la TGSS no ha excluido de la base de amortización el valor de los solares sobre los que se asientan los inmuebles, de los que no dispone de un desglose de su valor.

- Por otra parte, tampoco han sido deducidos de la base de amortización los inmuebles en construcción de las DDPP a 31.12.1995, que ascienden a 2.254.920 miles de pesetas. No obstante, esta falta de exclusión no tiene efecto en el resultado del ejercicio dada la contención del gasto existente para la amortización. El único efecto que causa es la aplicación de un porcentaje de distribución del gasto máximo de amortización para edificios, superior en todo caso al que correspondería de haberse excluido estos inmuebles en construcción en detrimento de los demás activos amortizables.

• En el siguiente cuadro puede apreciarse la diferencia que resultaría de no considerarse la limitación que sobre el importe de la amortización imputable al ejercicio establece la OM de cierre del ejercicio (este cuadro se incluye al efecto de ilustrar la incidencia del procedimiento señalado, ya que no está considerado el efecto que podría derivarse de los gastos y limitaciones señalados):

(miles de pesetas)

CONCEPTO	BASE AMORTIZACIÓN	AMORTIZACIÓN TEÓRICA	AMORTIZACIÓN REAL	DIFERENCIA
202. Edificios y otras construcciones	69.869.169	1.397.383	112.556	1.284.827
203. Maquinaria, instalaciones y utillaje	987.976	98.798	7.958	90.840
204. Material de transporte	110.360	22.072	1.778	20.294
205. Mobiliario y enseres	14.866.986	1.486.699	119.750	1.366.949
206. Equipos proceso información	49.153.293	12.288.323	989.797	11.298.526
TOTAL	134.987.784	15.293.275	1.231.839	14.061.436

Como puede observarse, el efecto de esta medida anteriormente indicada produce un impacto significativo sobre el resultado del ejercicio, distorsionando la representatividad de los estados contables rendidos por la TGSS.

2. ENTIDADES GESTORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUENTA DE NETO PATRIMONIAL

Como se indica en otros apartados de este Informe, el artículo 63.1 TRLGSS, establece que la TGSS es un servicio común, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

En la práctica, el cumplimiento de esta norma supone que la TGSS realiza las tareas de caja única del sistema, por lo que realiza los cobros y pagos correspondientes a operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias, realizadas por sí misma y por el resto de Entidades gestoras. Como consecuencia de lo anterior, la TGSS es la encargada de la recaudación de derechos, tanto de naturaleza presupuestaria como extrapresupuestaria del Sistema de Seguridad Social, y por lo tanto, la única entidad que tiene presupuesto de ingresos.

El reflejo contable de estas operaciones, que realiza por cuenta de las Entidades gestoras, obliga a la TGSS a utilizar para ello alguna cuenta compensatoria, esta cuenta es la 240 que se analiza en este apartado. En el mismo sentido, las Entidades gestoras utilizan una cuenta compensatoria (la cuenta 101 *Tesorería General. Cuenta de neto patrimonial*) en su balance para reflejar aquellas operaciones que la TGSS realiza por su cuenta.

Sin perjuicio de lo anterior, como se indica asimismo en otros apartados de este Informe, la titularidad del patrimonio único de la Seguridad Social corresponde a la TGSS. Esta titularidad da lugar a que la TGSS refleje en la cuenta 240 otros dos tipos de operaciones:

— el traspaso de los resultados del ejercicio obtenidos por las Entidades gestoras.

— el resto de operaciones que realiza la TGSS por cuenta de estas Entidades (v.gr.: traspasos de inmuebles).

Estos distintos conceptos económicos registrados en la cuenta 240 suponen, de hecho, que contra una misma cuenta se carguen y abonen partidas de naturaleza muy diversa y de acuerdo con criterios contables diferentes ya que algunas operaciones se reflejan de acuerdo con el principio de caja, y otras de acuerdo con el criterio de devengo.

De acuerdo con lo anterior, el saldo de la cuenta 240 no tiene significado económico de por sí, sino que en realidad es una cuenta de relación con las Entidades gestoras, que refleja el Sistema de Seguridad Social como una unidad contable, ya que su saldo se compensa con los saldos de las cuentas 101 *Tesorería General. Cuenta de Neto Patrimonial* de las Entidades gestoras.

Finalmente, cabe señalar que durante el ejercicio 1996 la cuenta 240 tuvo el siguiente movimiento:

(miles de pesetas)

SALDO 31.12.95	CARGOS	ABONOS	SALDO 31.12.96
336.124.568	(11.667.753.112)	12.075.843.468	744.214.924

No se han observado otras incidencias en el análisis de esta partida.

3. INMOVILIZADO FINANCIERO

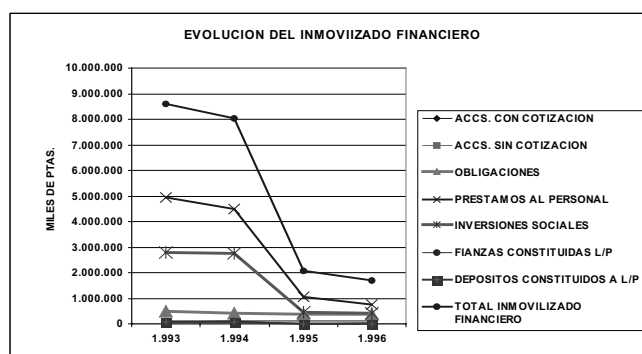
El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	1996
250. Acciones con cotización oficial	121.501
251. Acciones sin cotización oficial	39.633
253. Obligaciones inversiones en renta fija	365.848
265. Préstamos y anticipos al personal	746.927
266. Inversiones sociales	399.505
270. Fianzas constituidas a m y l/p	35.715
275. Depósitos constituidos a m y l/p	1.057
TOTAL	1.710.186

Esta rúbrica recoge las inversiones materializadas en títulos representativos del capital de sociedades estatales, participaciones en el patrimonio de empresas del sector público que no estén representadas por acciones, préstamos concedidos al personal e inversiones sociales, cualquiera que sea el plazo previsto para la inversión, así como las fianzas y depósitos constituidos a medio y largo plazo.

El abandono por parte de la TGSS, de la política de capitalización de las cotizaciones sociales como forma de financiación del sistema, hacia un mecanismo de subvención estatal para la financiación necesaria para cada ejercicio, hace que tal y como puede observarse en el gráfico, el inmovilizado financiero haya disminuido sustancialmente en los últimos años.



1. Acciones con cotización oficial

A 31.12.1996, la TGSS, posee en su cartera de títulos con cotización oficial únicamente dos tipos de valores:

(miles de pesetas)			
Nº ACCIONES	ENTIDAD	VALOR	
		NOMINAL	COSTE
2.704	Empresa Nacional de Celulosas, S.A.	2.028	4.685
100.000	E.N.H.E.R.	100.000	116.816
102.704		102.028	121.501

La valoración de las inversiones, al cambio medio del 4.º trimestre de 1996 según la publicación realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, es la siguiente:

(miles de pesetas)			
ENTIDAD	VALORACIÓN CONTABLE	VALORACIÓN S/COTIZACIÓN	DIFERENCIA
Empresa Nacional de Celulosas, S.A.	4.685	4.367	(318)
E.N.H.E.R.	116.816	262.100	145.284
TOTAL	121.501	266.467	144.966

Consecuentemente, de acuerdo con principios de contabilidad pública debe dotarse una provisión por depreciación de valores negociables de 318 miles de pesetas con cargo al resultado del ejercicio.

La rentabilidad obtenida por estas inversiones, en 1996, ha sido del 6,36%, con unos ingresos netos de 7.725 miles de pesetas. La TGSS contabiliza estos ingresos por el neto resultante tras la retención, por lo que dado que con la nueva regulación del Impuesto de Sociedades, la TGSS no está sujeta a retención, procede que reclame a la entidad correspondiente los importes indebidamente retenidos, incrementando el resultado del ejercicio en 2.575 miles de pesetas.

2. Acciones sin cotización oficial

A 31.12.1996, la TGSS mantiene en esta rúbrica acciones de una única sociedad, según se indica en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)			
ENTIDAD	Nº ACCIONES	NOMINAL	COSTE
Iberia	32.593	130	4.237

La junta de accionistas de la compañía celebrada el 8.5.1994, aprobó una reducción del capital social mediante la disminución del valor nominativo de las

acciones. Así, el nominal de los títulos en poder de la TGSS paso de 32.593 miles de pesetas (32.593 acciones de 1000 pesetas nominales) a 4.237 miles de pesetas (32.593 acciones de 130 pesetas nominales). Por otra parte, durante los últimos cinco años la TGSS no ha percibido dividendo alguno de esta inversión. Por todo ello, de acuerdo con principios de contabilidad pública debería dotarse una provisión por depreciación de valores negociables de 35.397 miles de pesetas, según se detalla en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)			
ENTIDAD	VALOR CONTABLE	VALOR TEÓRICO	DIFERENCIA
Iberia	39.634	4.237	35.397

3. Obligaciones y otras inversiones en renta fija

El movimiento experimentado por las distintas cuentas que componen esta rúbrica durante el ejercicio 1996 fue el siguiente:

(miles de pesetas)				
CONCEPTO	SALDO AL 1.1.1996	INCORPORACIÓN	BAJAS	SALDO AL 31.12.1996
253.0 Obligaciones y bonos con cotización oficial	250.554	---	20.320	230.234
253.1 Obligaciones y bonos sin cotización oficial	62.784	---	2.272	60.512
253.9 Otras inversiones	80.175	---	5.073	75.102
TOTAL	393.513	---	27.665	365.848

Las incidencias más significativas que se han observado en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

- La comparación entre los valores de coste contabilizados por la TGSS y los que se desprenden de la cotización de las obligaciones y bonos con cotización oficial en el último trimestre de 1996, pone de manifiesto la necesidad de dotar una provisión de 28.467 miles de pesetas.

- Se observan diferencias entre los datos contabilizados por la TGSS y los facilitados por las entidades financieras en la cuenta de Otras inversiones. Así, permanecen sin contabilizar valores entregados por Previsión Andaluza, mutua patronal de accidentes de trabajo, como pago de una deuda mantenida con la TGSS, por importe de 462 miles de pesetas.

- Por otra parte, existen obligaciones de la compañía Explosivos de Riotinto, contabilizadas por la TGSS en la cuenta 5699 Otros deudores en lugar de estarlo en una cuenta de inmovilizado financiero. El origen de estas obligaciones es una deuda mantenida por ERCROS, S.A. con la TGSS por importe de 55.131 miles de pesetas. Tras la suspensión de pagos de ERCROS, S.A. se produjo una quita de 41.080 miles de pesetas, quedando cuantificada la deuda en 14.051 miles de pesetas, a satisfacer entre los ejercicios 1994 a 1997. A 31.12.1996 la TGSS tendría pendiente de contabilizar los siguientes hechos económicos:

— Reconocer la pérdida de 9.727 miles de pesetas correspondiente a la anualidad de 1997 aún no registrada.

— Reconocer el ingreso de los intereses derivados de los títulos por 153 miles de pesetas.

— Reclasificar el saldo restante de la cuenta de deudores a la de otras inversiones, por 3.430 miles de pesetas.

• En cuanto a los ingresos financieros, se observa que la TGSS contabiliza estos ingresos en el momento que se los comunica el banco, con independencia de su devengo, lo que produce que se hayan reconocido en 1996 ingresos de 1995 por importe de 7.663 miles de pesetas y que, asimismo, se hayan dejado de reconocer ingresos por importe de 3.476 miles de pesetas, al haber sido contabilizadas en 1997.

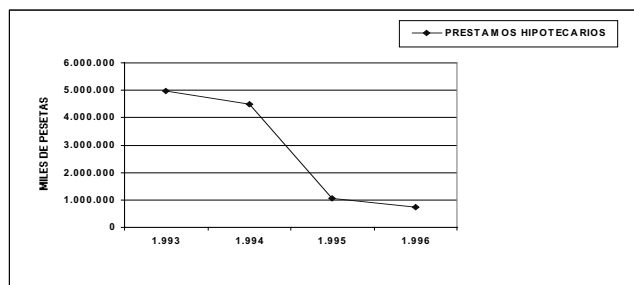
Asimismo, la TGSS registra estos ingresos por su importe neto, por lo que habría que incrementar el resultado del ejercicio en 743 miles de pesetas.

4. Préstamos y anticipos al personal

En este apartado se incluyen dos cuentas cuyos saldos al cierre del ejercicio 1996 eran los siguientes:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
265.3. Préstamos hipotecarios	743.363
265.9. Otros préstamos	3.564
TOTAL	746.927

La concesión de préstamos hipotecarios por la TGSS ha ido decreciendo a lo largo de los últimos ejercicios según se aprecia en el siguiente gráfico:



Las principales incidencias que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

• La relación nominativa de beneficiarios de los préstamos hipotecarios, a 31.12.1996, totaliza 697.431 miles de pesetas, mientras el importe contabilizado es de 743.363 miles de pesetas. Así pues se produce una diferencia de 45.932 miles de pesetas que no ha sido aclarada por la TGSS.

• Aparecen contabilizados préstamos por importe de 105.702 miles de pesetas que no han llegado a pagarse al beneficiario, algunos aprobados en 1987 y generalmente con una antigüedad superior a cinco años. Estas partidas deben regularizarse mediante los pagos correspondientes o, en su caso, mediante su baja en cuentas.

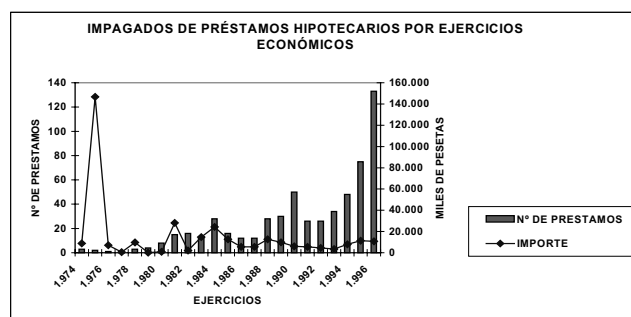
• Existen un elevado número de beneficiarios, con préstamos en vigor, que no realizan reintegro alguno

en 1996, sin que consten las causas de esta falta de reintegro.

• Los intereses devengados y no pagados correspondientes a estos préstamos no son objeto de contabilización, sin que la TGSS haya facilitado un soporte adecuado que permita a este Tribunal su fiscalización.

• Figuran contabilizados préstamos hipotecarios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo por importe de 11.519 miles de pesetas, que según lo estipulado en el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, deberían haberse transferido al Instituto que asumió las funciones y competencias de aquél. La TGSS, por tanto no debería mantener esta cuenta de préstamo abierta (11.519 miles de pesetas), ni hacerse cargo de los reintegros (2.841 miles de pesetas en 1996), ni autorizar el levantamiento de estas hipotecas, por ser competencia del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, organismo autónomo administrativo que depende del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

• A pesar de las medidas cautelares (hipoteca o aval bancario) que se adoptan por parte de la TGSS y otros órganos del sistema de Seguridad Social, se produce un gran número de impagados, algunos de los cuales presentan, tal y como puede observarse en el gráfico, una gran antigüedad:



• Al 31.12.1996 los impagados representan el 29,6% del saldo de préstamos hipotecarios contabilizados. De los 584 expedientes que presentan morosidad, únicamente el 36% han sido comunicados a la Asesoría Jurídica de la TGSS.

5. Inversiones sociales

Recoge este epígrafe los préstamos a cooperativas entregados por anteriores entidades gestoras de la Seguridad Social, por importe de 374.728 miles de pesetas, y los préstamos para la obra social de grandes inválidos, por importe de 24.687 miles de pesetas.

La incidencia más significativa, al margen del elevado porcentaje de impagados, se ha observado en el préstamo hipotecario concedido a la cooperativa Miraflores de los Angeles de Málaga. Los antecedentes de esta situación se remontan a 1975; en ese ejercicio la extinguida Mutualidad Laboral de la Construcción con-

cedió dos préstamos a la referida cooperativa por importe de 50.000 y 64.000 miles de pesetas, a devolver en 10 años al 7%, con garantía hipotecaria el primero y aval bancario el segundo. La cooperativa fue integrada en su día en la Caja de Créditos del Sur, Sociedad Cooperativa, quien asumió sus derechos y obligaciones. Posteriormente la Caja de Créditos del Sur, a instancias del Banco de España, fue declarada en 1979 en situación de quiebra necesaria (Juzgado número 4 Málaga) y, posteriormente, en la junta de acreedores de la quiebra fue rechazado el crédito de la TGSS.

Del préstamo de 50.000 miles de pesetas están pendientes de pago al 31.12.1996, 44.000 miles de pesetas, los intereses derivados de este principal, y los intereses de demora; por su parte, el préstamo de 64.000 miles de pesetas está pendiente en su totalidad. Así pues, la situación actual es que existe una deuda con la TGSS, que ésta se ha quedado excluida de la masa de acreedores y que no se ha ejecutado en tiempo ni la hipoteca ni el aval bancario.

Los intereses correspondientes a anualidades vencidas y cobradas han sido contabilizados, por importe de 82.143 miles de pesetas. No obstante, los derivados de las anualidades vencidas y no cobradas, no figuran registrados.

6. Fianzas y depósitos constituidos a medio y largo plazo

En estas partidas se registran, fundamentalmente, las fianzas de los edificios alquilados por la TGSS, así como las fianzas que se derivan de los contratos de agua, luz, gas, etc. Asimismo, se recogen dos depósitos

constituidos por la TGSS en la Caja General de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid para la interposición de sendos recursos presentados ante este Ayuntamiento. No obstante, dado que los recursos interpuestos por la TGSS fueron estimados por el Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Madrid, los depósitos no deberían figurar contabilizados.

4. DEUDORES

El detalle de las partidas que se analizan en este epígrafe, a 31 de diciembre de 1996, es el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
430. Deudores por derechos reconocidos. Ej. corriente	594.766.840
432. Deudores por derechos reconocidos. Ej. cerrados	661.944.362
443. Deudores Corto Plazo. Aplmto/Fracmto.	54.183.989
444. Deudores Largo Plazo. Aplmto/Fracmto	261.325.355
472. Seguridad Social deudora	55.022
560. Depósitos constituidos	133.851
564. Planes de reestructuración	65.061
565. Entidades Colaboradoras y otros organismos del M ^o de Trabajo	1.118.347
569. Otros deudores no presupuestarios	661.361.235
490. Provisión para insolvencias	(567.152.308)
TOTAL	1.667.801.754

Dado que en estos saldos se integran partidas de muy diverso origen, y que el reflejo contable de algunas de ellas afecta a varias cuentas (algunas no incluidas en este epígrafe), el resultado del análisis efectuado se expone tomando como referencia los conceptos económicos registrados contablemente, que no coinciden en todos los casos, con la denominación de las partidas contables correspondientes. Para un mejor seguimiento de los comentarios referentes a estas partidas, en el siguiente cuadro se establece la correspondencia entre los conceptos que se comentan y los saldos relativos a ellos que figuran en el balance de la entidad.

CLASIFICACIÓN DE LOS DEUDORES DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, AL 31.12.1996, DE ACUERDO CON LOS DISTINTOS EPÍGRAFES EN LOS QUE SE ENCUENTRA ESTRUCTURADO EL APARTADO 4 DEUDORES DE ESTA SECCIÓN DEL INFORME

		(miles de pesetas)												
Nº	Cuentas	RECAUDACION (4.1)				EES (4.2)	ALQUILERES (4.3)	DEPOSITOS (4.4)	PNS TOXICO (4.5)	EE.PREV.SOCIAL (4.6)	CC.LL. (4.7)	FINANC. AFECTADA (4.8)	OTROS	TOTAL
		VOLUNTARI A (a)	EJECUTIVA (b)	A/F (c)	SUBTOTAL									
071	Requerimientos de cotización	576.063.029	0	0	576.063.029	0	0	0	0	0	0	0	0	576.063.029
072	Actas de liquidación de cuotas	38.665.358	0	0	38.665.358	0	0	0	0	0	0	0	0	38.665.358
430	Derechos reconocidos. Ej. Corriente	0	508.243.720	8.887.719	517.131.439	3.229.578	160.802	0	0	0	0	0	74.245.021	594.766.840
432	Derechos reconocidos. Ej. Cerrados	0	626.123.746	5.715.127	631.838.873	123.168	903.293	0	0	0	0	0	29.079.028	661.944.362
443	Deudores a corto plazo A/F	0	0	38.427.281	38.427.281	15.756.708	0	0	0	0	0	0	0	54.183.989
444	Deudores a largo plazo A/F	0	0	161.950.967	161.950.967	99.374.388	0	0	0	0	0	0	0	261.325.355
472	Seguridad Social Deudora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55.022	55.022
490	Provisión para insolvencias	0	(567.152.308)	0	(567.152.308)	0	0	0	0	0	0	0	0	(567.152.308)
560	Depósitos constituidos	0	0	0	0	0	0	133.851	0	0	0	0	0	133.851
564	Planes de reestructuración	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	65.061	65.061
565	EECC Y otros OO. Del M ^o Trabajo	0	0	0	0	0	0	0	1.118.347	0	0	0	0	1.118.347
569	Otros deudores no presupuestarios	0	0	0	0	0	146.430	0	0	15.908.789	60.217.258	561.716.708	23.372.050	661.361.235
	TOTAL	614.728.387	567.215.158	214.981.094	1.396.924.639	118.483.842	1.210.525	133.851	1.118.347	15.908.789	60.217.258	561.716.708	126.816.182	2.282.530.141

* A/F.- Aplazamiento y fraccionamiento

* EESS.- Entidades sustitutorias

* P.N.S. TOXICO.- Plan Nacional del Síndrome Tóxico

* EE PREV.SOCIAL.- Entidades de previsión social de los funcionarios

* CC.LL.- Corporaciones Locales

Una vez realizada esta aclaración, se exponen las incidencias más significativas que se deducen del análisis realizado:

1. Deudores por recaudación de cuotas

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
071. Requerimientos de cotización	576.063.029
072. Actas de liquidación de cotizaciones	38.665.358
430. Deudores por derechos reconocidos. Ejercicio corriente	520.361.017
432. Deudores por derechos reconocidos. Ejercicios cerrados	631.962.041
443. Deudores corto plazo. Aplazamiento/Fraccionamiento	54.183.989
444. Deudores largo plazo. Aplazamiento/Fraccionamiento	261.325.355
490. Provisión para insolvencias	(567.152.308)
TOTAL	1.515.408.481

Para su análisis se realiza una exposición diferenciada de los derechos de cobro de la TGSS según se encuentren en las distintas vías de cobro: voluntaria, ejecutiva, o aplazamiento y fraccionamiento. No obstante, conviene precisar que en este apartado sólo se recogen los aspectos más significativos con repercusión financiera, pues un análisis más profundo se contiene en la Sección IV de este proyecto de Informe.

a) Deudores en vía voluntaria.

El saldo que, a 31 de diciembre de 1996, presentaban estos deudores era de 614.728.387 miles de pesetas y aparecía recogido en cuentas de orden, que representan los deudores derivados de diferencias o descubiertos en cotización, actas de liquidación de cuotas o en cuentas de infracción emitidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y los deudores por cuotas que han presentado sin pago los boletines de cotización.

El registro contable de estos derechos se realizó, con fecha 31 de diciembre de 1996, por las distintas DDPP de la TGSS, utilizando la información recibida desde los SSCC. La incidencia más significativa hace referencia a la calidad de esta deuda registrada en cuentas de orden. Así, la deuda por descubierto total (sin presentación de boletines de cotización) se calcula, de forma estimativa, tomando «... como base de cotización la media entre la base mínima y máxima correspondiente al último grupo de cotización conocido en que estuviese encuadrada la categoría profesional de los trabajadores a que se refiere la reclamación» (artículo 32.1 del RD-Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

En este sentido, las actas de liquidación de cuotas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que afectan a la deuda por descubierto total estimada por el CENDAR, establece una deuda final inferior en un 25%-30% con respecto a la estimada y contabilizada por la TGSS.

Por esta razón, y por carecer este Tribunal de elementos de juicio para evaluar adecuadamente la provisión que habría que dotar, teniendo en cuenta, además, el bajo índice de cobro que presenta la deuda en vía eje-

cutiva (teóricamente más soportada), no se propone un ajuste al resultado del ejercicio por la cifra de deuda en vía voluntaria registrada en cuentas de orden. No obstante, dado que de acuerdo con los principios contables públicos esta deuda debe registrarse, este Tribunal considera que la TGSS debería arbitrar los mecanismos necesarios para que, de acuerdo con los referidos principios, se registre esta deuda en cuentas del grupo 7, compensada con una provisión que cubra de forma razonable el riesgo de insolvencia que presentan estos derechos.

b) Deudores en vía ejecutiva.

El saldo de estas partidas a 31 de diciembre de 1996 era de 1.134.367.466 miles de pesetas. La contabilización de estos derechos de cobro se ha realizado directamente por los SSCC de la TGSS con fecha 31 de diciembre de 1996, de acuerdo con los informes emitidos por la GISS, a partir de la explotación del programa informático SILTGR.

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido las siguientes:

- La deuda en vía ejecutiva se ve afectada, asimismo, por el procedimiento estimativo de cálculo de los derechos que aplica la TGSS, según se indica en el apartado anterior. Este procedimiento estimativo de cálculo de la deuda ha sido impugnado en vía jurisdiccional como consecuencia de reclamaciones de las liquidaciones notificadas por la TGSS, con el alcance ya indicado, sobre la cuantía de la deuda contabilizada, del 25 al 30%*.

- La TGSS ha contabilizado por primera vez en 1996 la deuda en vía ejecutiva correspondiente a las CCAA y CCLL, lo que ha supuesto un incremento de los ingresos contabilizados de 71.056.856 miles de pesetas.

Por el contrario, la TGSS no ha contabilizado la deuda que no está en periodo voluntario correspondiente al sector público estatal, que según estimaciones de este Tribunal de Cuentas asciende, a 31 de diciembre de 1996, a 12.295.131 miles de pesetas.

- Dentro de los cargos en las UREs ficticias (de los que formarían parte los 12.295.131 miles de pesetas a que se refiere el párrafo anterior), la TGSS incluye los distintos recargos de mora y apremio. Según diferentes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sentencias 1634/95 y 1635/95), y un dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, de 16 de mayo de 1996, no procede incluir recargo alguno de apremio ni de mora.

- En consecuencia, procedería la dotación de una provisión que cubriera este riesgo, lo que significaría

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

un menor resultado del ejercicio por importe de 15.934.350 miles de pesetas.

- La TGSS ha efectuado una dotación a la provisión por insolvencias en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la OM de 21 de julio de 1995, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de modificación de determinados criterios de imputación contable de los recursos del sistema, según el cual, «al finalizar cada ejercicio económico se dotará una provisión para insolvencias derivadas de las deudas ...(en vía ejecutiva) ... cuyo importe se cifrará en la Orden de cierre del ejercicio en razón del riesgo de fallidos existente en los saldos deudores que en ese momento refleje la contabilidad». En aplicación de esta norma, la OM de 4 de diciembre de 1996, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 1996, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mantiene la dotación a la provisión en el 50% del saldo total de los deudores en vía ejecutiva que se venía estableciendo desde el ejercicio 1994.

No obstante, de acuerdo con los datos obtenidos por este Tribunal de la Tesorería General sobre los índices de cobro de las deudas en vía ejecutiva, calculados mediante seguimiento individualizado de los importes cobrados y anulados anualmente correspondientes a los derechos contraídos en cada ejercicio, se puede concluir que la provisión para insolvencias del 50% del saldo pendiente de cobro dotada al final del ejercicio, es claramente insuficiente.

Según las distintas metodologías aplicadas por este Tribunal sobre la información disponible, se ha constatado que esta insuficiencia se sitúa, al menos, en un 20% del saldo de deudores en vía ejecutiva, pudiendo llegar hasta un 30% de este saldo.

En relación con estos deudores en vía ejecutiva, debe destacarse además, la necesidad de depurar sus saldos, regularizando previamente aquellas partidas que no responden a una auténtica deuda con la Seguridad Social y provisionando los importes correspondientes a los deudores de dudoso cobro. Por otra parte, debe resaltarse la obligación irrenunciable de potenciar los mecanismos de gestión que favorezcan el cobro efectivo de estas deudas.

- Por otra parte, se ha recibido en este Tribunal la contestación del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales al escrito del Tribunal de 6 de abril de 1998, como consecuencia del Acuerdo del Pleno incluido en el Informe Anual de 1995, requiriendo información de este Ministerio sobre los criterios seguidos para establecer la provisión para insolvencias respecto de las deudas de terceros con la Seguridad Social que se encuentren en vía ejecutiva.

— Señala el citado Ministerio que está a la espera de que se eleven a definitivas las conclusiones de una auditoría de la Intervención General de la Seguridad Social sobre «Análisis de la razonabilidad del importe de deuda por cuotas en vía ejecutiva», para obtener más

información que le permita determinar la corrección de la provisión dotada.

Seguidamente el Ministerio expone los métodos para el cálculo de la provisión previstos en el Plan General de Contabilidad Pública e indica que el Ministerio ha seguido el de estimación global.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales afirma que «la estimación global del riesgo de fallidos se ha efectuado en función del índice medio de fallidos registrados en los ejercicios precedentes, que por razones de prudencia ha sido elevado hasta el 50%». Esta aseveración olvida que la Tesorería General sólo gestiona en cada ejercicio una parte de la deuda total pendiente de cobro en ese ejercicio; y por lo que si su gestión fuera eficaz el importe de los fallidos se vería muy significativamente incrementado y, consecuentemente, la provisión dotada sería sensiblemente mayor. Por ello, este Tribunal no puede compartir la tesis del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En consecuencia, la respuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no invalida las conclusiones obtenidas por este Tribunal sobre la insuficiencia de la provisión dotada por la Tesorería General.

c) Deudores en aplazamiento y fraccionamiento.

La contabilización de estos derechos de cobro, por importe de 214.981.094 miles de pesetas, se ha realizado directamente por los SSCC de la TGSS de acuerdo con los informes emitidos por la GISS, a partir de la explotación de un programa específico para este tipo de deuda.

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido las siguientes:

- Dentro de los importes registrados como deuda en aplazamiento y fraccionamiento en 1996, se incluyen los correspondientes a sector público, tanto autonómico como local. Dentro de estos importes la TGSS ha computado como derecho de cobro los recargos de mora y apremio que, como se ha indicado anteriormente, pueden no resultar procedentes. No obstante, este Tribunal no puede dar una cifra de provisión por este motivo al carecer la TGSS de un detalle que lo permita a diferencia de lo que ocurre para la vía ejecutiva.

- La TGSS no dota ninguna provisión por el riesgo de insolvencias que presentan los deudores en aplazamiento, sobre la base de que su deuda está garantizada. Sin embargo, según se indica en Sección IV de este Informe, hay parte de esta deuda que no está garantizada (se trata de exoneraciones concedidas por Resolución del Director General de la TGSS o expedientes de pequeña cuantía) y, por otra parte, en los casos en que el aplazamiento o fraccionamiento se concede una vez iniciada la vía ejecutiva, la garantía es el propio embar-

go practicado por la URE, lo que implica un riesgo de que la garantía sea insuficiente.

Consecuentemente, de acuerdo con el principio de prudencia, este Tribunal considera la procedencia de una provisión que cubra este riesgo de insolvencias.

2. Integración de entidades sustitutorias de la Seguridad Social

El 20 de noviembre de 1985, se promulga el RD 2248/1985, por el que, en uso de la facultad concedida al Gobierno en la entonces vigente Ley General de Seguridad Social, se dictan las medidas necesarias para la integración de una serie de colectivos en el régimen general de la Seguridad Social. Con posterioridad otros colectivos se han unido a este proceso de integración. Durante el ejercicio 1996 (por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de febrero) se integró la Mutualidad de Empleados de Notarías.

La determinación de los costes provocados por la integración de estas entidades, y sus condiciones de pago, se ha realizado de forma separada para los pensionistas y para los trabajadores en alta.

A 31 de diciembre de 1996, los estados contables de la TGSS presentaban un saldo de deudores por este concepto de 118.483.842 miles de pesetas, cuyo detalle es el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	SALDO 31.12.96
430. Deudores Derechos Reconocidos. Ejercicio corriente	3.229.578
432. Deudores Derechos Reconocidos. Ejercicios cerrados	123.168
443. Deudores Corto Plazo. Aplazamiento/Fraccionamiento.	15.756.708
444. Deudores Largo Plazo. Aplazamiento/Fraccionamiento	99.374.388
TOTAL	118.483.842

Como puede apreciarse el registro de estas operaciones se produce en diversas cuentas. Asimismo, cabe señalar que la contabilización de este principal se produce por primera vez en el ejercicio fiscalizado, incrementando las cuentas de deudores e ingresos presupuestarios para la TGSS. Este cambio de criterio contable ha generado un incremento de los ingresos contabilizados por la TGSS de 119.699.955 miles de pesetas.

Las incidencias más significativas que se han detectado en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

- La contabilización de la deuda de las entidades titulares integradas se ha realizado únicamente por el principal pendiente de pago, quedando sin registrar la cuantía correspondiente a los intereses del coste de integración aplazado. Esta diferencia asciende a 50.856.468 miles de pesetas. Para evitar este desfase, este Tribunal considera conveniente modificar la nueva adaptación a la Seguridad Social del PGCP, que entra en vigor en 1997, de forma que se incluya en la misma una cuenta de ingresos financieros diferidos.

- Existencia de errores en las anualidades reclamadas a las entidades integradas. A este respecto, este Tribunal ha detectado dos tipos de errores:

- Redondeo a millones de la cuota teórica a cobrar, lo que genera pequeñas inexactitudes.

- Cálculo incorrecto de las anualidades a cobrar por la TGSS de las entidades Caja de Pensiones de Tabacalera S.A. y de Tabacalera S.A., lo que ha supuesto un menor importe de esta deuda de 859.494 miles de pesetas, por lo que la TGSS debería registrar este mayor importe de la deuda con abono a resultados del ejercicio. Este error tiene un efecto financiero (coste de oportunidad) que se analiza en el epígrafe 5 de esta Sección.

- Por otra parte, este Tribunal ha observado que el registro contable de estos derechos de cobro se ha realizado por el importe resultante de deducir del coste total de integración, la suma pagada por las entidades sustitutorias por cuenta de las Entidades gestoras del Sistema de Seguridad Social durante el proceso de traspaso de funciones, lo que se traduce en un incumplimiento del principio contable de no compensación de ingresos y gastos.

No obstante, sin perjuicio de lo anterior, la TGSS no ha contrastado estos importes con las Entidades gestoras y así, en el caso del INSS, este Tribunal ha detectado diferencias significativas entre lo descontado realmente por la entidad sustitutoria y la cifra que se deduce de la documentación facilitada (y contabilizada) por la TGSS. Estas diferencias, a favor de la TGSS no han sido aclaradas en todos los casos, permaneciendo pendiente la correspondiente a la Caja de Pensiones de Tabacalera S.A., por importe de 530.249 miles de pesetas.

- El análisis de la normativa en vigor revela, a juicio de este Tribunal, la existencia de lagunas jurídicas no deseables. Así, el RD 2248/1985, de 20 de noviembre, viene a limitarse a establecer una regulación muy general, olvidando contemplar temas como los tipos de interés y los plazos máximos a aplicar en el aplazamiento del pago de los costes de integración o los derechos en curso de adquisición por parte del colectivo integrado.

Esta ausencia de regulación de normativa se ha traducido en que, en el caso de impago de anualidades la TGSS no haya podido efectuar la reclamación de intereses correspondientes por la demora en el pago, ni haya podido girar los correspondientes recargos de mora aplicados al resto de los obligados al pago de cotizaciones sociales que no cumplen en plazo sus obligaciones de pago, con el consiguiente quebranto económico para el sistema de Seguridad Social. Por tanto, debería dictarse una normativa complementaria al referido RD 2248/1985, que contemple las carencias legislativas anteriormente puestas de manifiesto, o en su defecto, aplicar la doctrina general prevista en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

- Finalmente, interesa señalar que la integración de la entidad sustitutoria Institución Telefónica de Previ-

sión (Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 1991) en lo que se refiere a la integración del colectivo de trabajadores en activo, establece una imposición específica de carácter patrimonial (el pago de un porcentaje de cotización adicional sobre las bases de cotización de los trabajadores) mediante un acto administrativo. Esta situación es contraria a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada con ocasión de la integración de la MUNPAL, mediante sentencia de 29.9.1995, entre cuyos fundamentos se resalta la infracción del principio de legalidad en el establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales recogido en el artículo 33 de la Constitución. Y así lo puso ya de manifiesto este Tribunal de Cuentas en su Informe Anual del ejercicio 1995.

3. Deudores por alquileres

Para la contabilización de estas partidas se utilizan las cuentas 430 *Deudores por derechos reconocidos de ejercicio corriente*, 432 *Deudores por derechos reconocidos de ejercicios cerrados* y 5699 *Otros deudores*. Las incidencias más significativas que se han detectado en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

- Existen derechos pendientes de cobro a 31.12.1996 registrados en las cuentas 430 y 432, por importe de 72.680 miles de pesetas correspondientes a la cooperativa de viviendas «Cerro del Moro»; sin embargo, tras la circularización efectuada, el deudor reconoce una deuda total con la TGSS por un importe superior: 73.763 miles de pesetas, del que a 31.12.1996 había satisfecho un importe de 27.779 miles de pesetas. Esta situación, sin perjuicio de significar un mayor resultado del ejercicio por importe de 1.083 miles de pesetas, pone de manifiesto una deficiencia de control en la gestión de estos ingresos.

- Asimismo, aparecen registrados deudores por alquileres en la cuenta 5699 *Otros deudores*, por importe de 146.430 miles de pesetas. Se trata de ingresos ya cobrados por alquileres que, hasta tanto se produzca su depuración, incrementan el saldo de la cuenta *Partidas pendientes de aplicación*, por lo que la TGSS debería proceder a la regularización de estas partidas, incrementando la coordinación entre los órganos encargados de la contabilización y gestión de estas operaciones, respectivamente.

- Por otra parte, en la cuenta 432 se recogen operaciones de esta naturaleza por importe de 720.604 miles de pesetas que presentan una elevada antigüedad, ya que provienen del periodo 1988-1993, por lo que la TGSS debería activar el cobro de estos importes, sin perjuicio de lo cual este Tribunal considera que debería dotarse una provisión que cubra el riesgo de insolvencias que presentan estos deudores.

- Finalmente, cabe señalar que no parece razonable la pluralidad de cuentas existente para registrar un mismo

tipo de operaciones, por lo que la TGSS debería tomar las medidas necesarias para acabar con esta dispersión que resta transparencia a la información contable.

4. Depósitos constituidos

Esta cuenta recoge el efectivo entregado en concepto de depósito irregular no presupuestario. Su saldo al cierre del ejercicio, por importe de 133.851 miles de pesetas, tiene su origen en depósitos constituidos por las entidades de la Seguridad Social en el Instituto de la Vivienda, de acuerdo con un Decreto de 11.03.1949 sobre fianzas en arrendamientos.

La única incidencia detectada se debe a diferencias entre el saldo de depósitos constituidos y el correspondiente a fianzas recibidas por arrendamientos, donde se observa una diferencia de 1.406 miles de pesetas, que tiene su origen en contratos de arrendamiento ya extinguidos y liquidados con el ya extinguido Instituto de la Vivienda durante el periodo 1993-1996, sin que se haya producido la devolución de las fianzas a los inquilinos, por lo que la TGSS debería proceder a la devolución de estas fianzas o, en su caso, a regularizar estos fondos con abono a resultados.

5. Plan Nacional del Síndrome Tóxico

Esta cuenta recoge el saldo deudor resultante de la diferencia entre las prestaciones satisfechas por la TGSS por cuenta de la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico (Unidad con rango de Subdirección General radicada en el INSS) y los ingresos recibidos para la financiación de estas prestaciones. No se han observado deficiencias en el análisis de esta partida.

6. Entidades de previsión social de funcionarios

La cuenta 5696 con un saldo a 31.12.1996 de 15.908.789 miles de pesetas recoge derechos pendientes de cobro correspondientes a las ya extinguidas Mutualidades de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral por importe de 7.234.663 miles de pesetas, y de Previsión de Funcionarios del Instituto Nacional de Previsión por importe de 8.674.126 miles de pesetas.

La Ley 21/1986 de Presupuestos Generales del Estado para 1987 en su Disposición Transitoria Sexta preveía la creación de un Fondo Especial en el INSS en el que se integrarían las mutualidades de funcionarios de la Administración de la Seguridad Social.

En desarrollo de la anterior Disposición Transitoria, el RD 126/1988 de 22 de febrero establece el marco de garantías que asume la Seguridad Social en relación con las prestaciones complementarias gestionadas por estas citadas mutualidades, fijando el alcance y condiciones del nivel de protección garantizado.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de abril de 1989, tras autorizar la integración de estas mutuali-

dades, señaló que la efectividad de esta integración quedaba supeditada a la aportación por ambas mutualidades de la totalidad de sus bienes y recursos.

El 10 de diciembre de 1990 el Director General del INSS dicta Resolución manifestando que la integración se ha llevado a cabo, al haber procedido las referidas mutualidades a la realización de las aportaciones patrimoniales correspondientes, acordando que se inicien las actividades de gestión de las prestaciones complementarias. No obstante, el Tribunal no ha podido constatar las fechas de aportación de este patrimonio, ni su valoración.

El RD 1619/1990, de 30 de noviembre, atribuyó las competencias y funciones derivadas de la gestión del Fondo Especial creado en el INSS a la Gerencia del Fondo Especial y la definió como unidad administrativa sin personalidad jurídica propia.

El 31.12.1994 se traspasaron desde el INSS a la TGSS los saldos que presentaba el Fondo Especial, dado que en esa fecha la Gerencia pasó a integrarse en el INSS como una Subdirección General más.

Una vez efectuada esta innecesaria reseña sobre el proceso de integración de mutualidades, procede la exposición de deficiencias observadas por este Tribunal referidas al momento de realización del trabajo de campo de esta fiscalización (junio 1997-febrero 1998):

- Los inmuebles provenientes de la Mutualidad de Previsión Social de Funcionarios del Mutualismo Laboral, han sido recogidos por la TGSS en sus cuentas de inmovilizado, sin perjuicio de las deficiencias señaladas en el Informe de fiscalización sobre inmuebles de la Seguridad Social realizado por este Tribunal.

- Los inmuebles provenientes de la Mutualidad de Previsión Social de Funcionarios del INP, no están contabilizados como ya se ha indicado en el epígrafe 1 de esta Sección III. Sin perjuicio de lo anterior, conviene recordar que los bienes recibidos de esta Mutualidad corresponden al pago de parte de una deuda que esta tenía con la TGSS por importe de 6.366.085 miles de pesetas. Así, en escritura de fecha 29.07.1991, se acuerda la cesión en pago de estos bienes, valorados de acuerdo con el importe escriturado, en 664.684 miles de pesetas, por lo que la deuda viva tras esta compensación parcial es de 5.701.401 miles de pesetas. Este Tribunal no ha podido obtener constancia del registro contable de esta deuda, ni ha obtenido ninguna explicación de la TGSS sobre la situación actual de la misma. A este respecto cabe recordar que, según la normativa aplicable la integración de las referidas mutualidades debería haberse realizado previa extinción de las deudas que éstas tuvieran con la Seguridad Social.

- En relación con las partidas registradas como derechos pendientes de cobro a 31.12.1996 por importe de 15.908.789 miles de pesetas, cabe señalar su gran antigüedad; hay partidas que se remontan al ejercicio 1981 y las más recientes corresponden al ejercicio 1992, por

lo que existe una duda razonable sobre la cobrabilidad de estos derechos. En consecuencia, la TGSS debería adoptar las siguientes medidas:

- Provisionar el importe total de estos derechos, lo que supondría un menor resultado del ejercicio por el referido importe.

- Proceder a la depuración de estas partidas eliminando del balance aquellas que resulten incobrables.

- Determinar las responsabilidades que, en su caso, procedan por el perjuicio de estos derechos.

- Por otra parte, atendiendo al cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa aplicable, cabe señalar las siguientes deficiencias en la integración de estas mutualidades:

- No existe normativa alguna que permita determinar los costes de integración de este colectivo. En consecuencia tampoco existe un cuadro de amortización de estos costes a que deben hacer frente las mutualidades integradas o bien a los mutualistas (si aquellos no tuviesen suficiente patrimonio), sistema habitualmente empleado en la integración de otras entidades de colectivos en el Régimen General de la Seguridad Social.

- Faltan, asimismo, las actas de entrega por las mutualidades de su patrimonio a la TGSS, así como los informes preceptivos de la Intervención General de la SS, exigidos por el artículo 2.2 del RD 126/1988, de 22 de febrero, que desarrolla lo previsto por la Ley 21/1986, que garanticen la cobertura de los costes de integración y la inexistencia de actos de disposición patrimonial que pudieran ocasionar una merma significativa del patrimonio.

- Finalmente, por lo que respecta a los ingresos por cotizaciones del referido Fondo Especial, cabe señalar como se indica en el epígrafe 16 de esta Sección III que existe riesgo de que la TGSS esté satisfaciendo prestaciones complementarias a los afiliados a las mutualidades integradas, por encima del nivel permitido por las aportaciones patrimoniales en su día realizadas por las referidas mutualidades. En consecuencia, la TGSS debería analizar esta situación y, en su caso, solicitar de los perceptores el reintegro de las prestaciones indebidamente satisfechas.

7. Deudas de Corporaciones Locales

Esta deuda no se recoge en una única cuenta deudora, sino que aparece contabilizada en dos subcuentas, según se indica en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
569.2.- Entes Territoriales	40.693.759
569.9.- Otros Deudores	19.523.499
TOTAL	60.217.258

La deuda registrada en la cuenta 569.2, recoge los créditos a favor de la TGSS que se deduce de los documentos de cotización que le presentan las CCLL como empleadores por cuenta ajena.

La OM de 7.4.1993, que desarrolla el RD 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local, en materia de cotización y pago de pensiones, establece que, para los municipios de más de 20.000 habitantes, realice trimestralmente una regularización que comprenda las cuotas de los documentos de cotización y las pensiones pagadas por las CCLL a sus clases pasivas. En aquellas CCLL en que los importes de los documentos de cotización sean inferiores de forma reiterada a las pensiones pagadas, la TGSS realizará las oportunas provisiones de fondos.

De acuerdo con este procedimiento y formando parte del saldo de esta cuenta se registra un importe de 3.403.512 miles de pesetas correspondiente a retrocesiones e impagados de las pensiones y boletines no satisfechos por las CCLL, importes que han sido reclamados por la TGSS a las CCLL. A este respecto este Tribunal considera que la TGSS debería mejorar los cauces de comunicación entre sus SSCC y las diferentes DDPP para mejorar el grado de control sobre estas deudas.

De la deuda registrada en la cuenta 569.9 Otros deudores, cabe señalar que en esta cuenta se recogieron en

el ejercicio 1993 las partidas deudoras de naturaleza extrapresupuestaria que figuraban en el balance de integración de la MUNPAL, por importe de 19.523.499 miles de pesetas. No se han detectado incidencias significativas si bien, al igual en el caso anterior, la TGSS debería mejorar los cauces de comunicación entre sus SSCC y las diferentes DDPP para incrementar el grado de control sobre estas deudas. En ambos casos, sería aconsejable que se establecieran conciliaciones periódicas entre la TGSS y las CCLL.

8. Otros deudores

Esta cuenta presenta un saldo deudor al cierre del ejercicio de 602.600.512 miles de pesetas. Su naturaleza como su propio nombre indica es muy variada, registrándose en ella partidas tanto de naturaleza acreedora como deudora, por lo que realmente el saldo es un neto que resta transparencia a la información contable. No obstante, la mayor parte del mismo: 561.716.708 miles de pesetas, representan el saldo neto correspondiente a la financiación afectada, esto es, aquellas prestaciones de servicios que la Seguridad Social realiza por cuenta del Estado y que deben ser financiadas por éste. En consecuencia, el análisis de esta cuenta comenzará por este citado saldo.

• La composición del referido saldo a 31 de diciembre 1996 es la siguiente:

EVOLUCIÓN DE LAS LIQUIDACIONES DE LA FINANCIACIÓN AFECTADA CONCEDIDA POR EL ESTADO AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Financiación de la Asistencia Sanitaria	22.361.345	(8.998.829)	(9.420.439)	(292.165.381)	(166.580.030)	(135.223.428)	14.521.308	(8.167.136)	(583.672.590)
financiación prestaciones 26/90 (no contributiva)			13.720.595	(13.568.817)	1.694.128	21.950.099	(1.173.025)	(8.792.362)	13.830.618
Financiación de prestaciones LISMI			(2.463.718)	2.370.749	2.319.532	8.837.732	(8.875.990)	(59.171)	2.129.134
Financiación de prestaciones F. minúsva			775.076				(978)	(148)	773.950
Subvenciones finalistas no consumidas año 84						3.988.825			3.988.825
Ayudas Caladeros Marruecos y Mauritania								1.233.355	1.233.355
TOTAL	22.361.345	(8.998.829)	2.611.514	(303.363.449)	(162.566.370)	(100.446.772)	4.471.315	(15.785.462)	(561.716.708)

Como puede observarse el saldo neto correspondiente al ejercicio 1996 es de 15.785.462 miles de pesetas, apreciándose que se han producido insuficiencias de financiación en todos los conceptos incluidos en el saldo, salvo en lo referente a las ayudas para los pescadores de los caladeros de Marruecos y Mauritania (como consecuencia del cierre de los caladeros decretado unilateralmente por estos países).

Por otra parte, el importe de las insuficiencias con origen en la financiación afectada, experimentó un crecimiento significativo durante los ejercicios 1992, 1993 y 1994, debido al incremento del coste imputable a la asistencia sanitaria que presta el INSALUD. Por otra parte, en esos ejercicios, el Estado, a través de las

correspondientes leyes de presupuestos generales, concedió préstamos a la Seguridad Social para «la cancelación de obligaciones del INSALUD no satisfechas a 31 de diciembre de 1991».

• De la observación del cuadro anterior sobre liquidación de financiación afectada parece razonable pensar que durante los ejercicios 1992, 1993 y 1994, la TGSS incluyó gastos del INSALUD (que pagó con los préstamos concedidos por el Estado), anteriores a 31 de diciembre de 1991, como mayor importe de la financiación afectada que debe soportar el Estado y registró en su activo el correspondiente derecho frente al Estado dado que en los ejercicios en que estos préstamos se concedieron para regularizar estas obligaciones la

cuantía a que asciende esta insuficiencia es totalmente desproporcionada con respecto a los restantes ejercicios (véase en el cuadro indicado la fila de financiación afectada de ejercicios 1992 a 1994, ambos inclusive).

En la actualidad, el soporte normativo de este derecho de la Tesorería General frente al Estado descansa, básicamente, en los artículos 86 y 90 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. A mayor abundamiento, la Ley 24/1997, sobre Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social, en su artículo 1, establece que la acción protectora de la Seguridad Social, tanto en su modalidad no contributiva y universal, como, en su caso, en su modalidad contributiva, se financiarán mediante aportaciones del Estado. De acuerdo con lo expuesto, dado que el Estado no tiene recogida en su contabilidad la recíproca partida acreedora a favor de la Tesorería General, este Tribunal considera que corresponde al Estado ajustar sus cuentas para solucionar la indicada discrepancia previa adopción de los mecanismos legales o administrativos que en cada supuesto resulten procedentes: bien dando de alta en su contabilidad económico-patrimonial como acreedora a la Tesorería General por importe de 561.717 millones de pesetas con cargo a resultados; bien, como considera más adecuado este Tribunal, mediante la condonación de los préstamos concedidos para financiar obligaciones del INSALUD anteriores a 1991, lo que equivaldría en el fondo a la concesión de una transferencia según ha mantenido este Tribunal en ejercicios anteriores, operación que, desde la perspectiva de la Seguridad Social supondría la cancelación simultánea de la partida acreedora que recoge la deuda frente al Estado por los referidos préstamos y la de la partida deudora frente a éste por el importe de las insuficiencias en materia de financiación afectada².

- Por otra parte, formando parte del saldo de esta cuenta, se encuentra también una partida deudora por importe de 12.073.454 miles de pesetas correspondientes al extinguido Fondo de Solidaridad (procedentes a su vez del antiguo Fondo Nacional de Protección al Trabajo), que tiene su origen en deducciones en los documentos de cotización a la Seguridad Social en concepto de bonificaciones de cuotas y en gastos de financiación del complemento de pensiones por gran invalidez de ciegos. Dado que las competencias del Fondo de Solidaridad de acuerdo con los RRDD 2404/1985 y 2539/1986, fueron asumidas por el INEM, son a juicio de este Tribunal, de cuenta de este Organismo los costes derivados de la financiación de estos gastos.

No obstante, el INEM no tiene reconocida esta deuda (no la tiene registrada en cuentas) que, en cualquier caso, se remonta a ejercicios anteriores a 1986 (en un importe de 12.040.538 miles de pesetas), lo que arroja una duda razonable sobre su exigibilidad. Por

otra parte, este importe tampoco ha formado parte de la cuenta de relación entre el INEM y la TGSS.

En consecuencia, la TGSS debería proceder a la regularización de esta partida, en su caso, a través de su baja en cuentas. Sin perjuicio de lo anterior, dado el carácter deudor de este saldo y su baja expectativa de cobro, este importe debería ser provisionado, lo que supondría un menor resultado del ejercicio por importe de 12.073.454 miles de pesetas.

- Finalmente, se integran en esta cuenta otras partidas de muy diversa naturaleza y significación. Las incidencias más significativas que afectan a estas partidas son las siguientes:

- Se recogen intereses a favor de la TGSS de cuentas corrientes correspondientes a entidades financieras que ya han desaparecido o se han fusionado, por importe de 31.395 miles de pesetas. Estos intereses provienen de los ejercicios 1982 a 1991 y debería proceder la TGSS a su regularización. Aunque, dada su antigüedad debería dotar la correspondiente provisión.

- Asimismo, se incluyen derechos por gastos financieros correspondientes a cheques indebidamente cargados al INSALUD e INSERSO, por importe de 47 miles de pesetas, que deben ser reclamados a las entidades financieras correspondientes.

- Se recogen también como «deudores diversos», pagos duplicados a Diputaciones Provinciales sin identificar la antigüedad de la deuda, por importe de 25.074 miles de pesetas que deberían ser regularizados.

- Como «deudores traspasados a CCAA» se registran deudores del INSALUD de los ejercicios 1991 y 1992, por importe de 27.363 miles de pesetas, que se traspasaron a Comunidades Autónomas con competencias en materia de Sanidad, que deberían ser regularizados.

- Como «rentas e intereses a cobrar», se recogen cupones de valores a cobrar, por un importe de 233.908 miles de pesetas, provenientes de las antiguas Mutualidades extinguidas del Mutualismo Laboral y del INP. Estos importes deberían ser regularizados por prescripción.

- Finalmente, como se indica en el epígrafe 4 de esta Sección, se incluyen alquileres de inmuebles a cobrar, por importe de 146.430 miles de pesetas, que en el momento actual se encuentran en proceso de depuración.

- La conclusión global que se obtiene tras el análisis de estas partidas es la necesidad de regularización de buena parte de ellas (las mencionadas en los párrafos anteriores). Por otra parte, la acumulación de partidas de naturaleza tan diversa, algunas de signo acreedor, y origen tan antiguo, resta transparencia a la contabilidad y debe ser evitada por los responsables de la llevanza de los registros contables de la TGSS.

5. TESORERÍA

El detalle de este saldo a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

² Esta cuestión aparece, asimismo, contemplada en la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado de 1996, y en el Informe Anual del mismo ejercicio.

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
570. Caja. Fondos de maniobra	976
571. Banco de España c/c a la vista	26.843.177
573. Otros bancos e instituciones de crédito	630.423.809
574. Cuenta límite de pagos	0
TOTAL	657.267.962

1. Introducción

Antes de hacer referencia a las incidencias más significativas que se deducen del análisis de esta área, conviene hacer una breve descripción de las funciones asumidas por la TGSS dentro del Sistema de Seguridad Social.

El RD 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se crea la TGSS establece, que esta entidad, tiene entre sus fines:

— Recaudar los derechos y pagar las obligaciones de la Seguridad Social.

— Servir al principio de Unidad de Caja, unificando todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias del Sistema.

— Distribuir en el tiempo y en el territorio las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones de la Seguridad Social.

— Tramitar las operaciones de créditos y anticipos de Tesorería, necesarios para atender los desajustes financieros del Sistema.

Consecuencia de las funciones descritas es la organización de los flujos de tesorería de la TGSS en dos circuitos:

— el de cobros, por el que se recaudan los recursos del Sistema: cotizaciones, transferencias, ingresos patrimoniales, etc., que por lo que respecta a cotizaciones se tratan en la Sección IV de este Informe y,

— el de pagos, a través del cual se liquidan las obligaciones del sistema y se realizan pagos por cuenta de terceros.

Este circuito de pagos está estructurado en función de la modalidad de pagos a realizar, subdividiéndose en:

- Circuito de pagos centralizados.
- Circuito de pagos de DDPP, subdividido en:

- Circuito financiero en DDPP.
- Cuenta límite de pagos.

— Con el fin de atender las obligaciones inmediatas, existen los denominados fondos de maniobra.

Para determinar las necesidades del sistema, realizar los movimientos citados y estimar la maniobra financiera a realizar, la TGSS cuenta, como herramienta de planificación, con la previsión de tesorería anual con horizonte mensual y seguimiento también mensual. Adicionalmente y al objeto de conocer las necesidades de las DDPP, cuenta con la previsión de tesorería mensual del circuito provincial, con seguimiento quincenal y ajustes periódicos.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de pagos realizados en 1996, clasificado según la naturaleza de las operaciones y los circuitos afectados:

DETALLE POR CONCEPTOS DE LOS PAGOS REALIZADOS POR LA TGSS DURANTE 1996.

(millones de pesetas)

PAGOS 1996		CIRCUITO DE PAGOS CENTRALIZADOS		CIRCUITO PROVINCIAL DE PAGOS						TOTAL TGSS	
ORD.	CONCEPTO	TOTAL	%	Financiero	%	Cta. Límite	%	Total	%	IMPORTE	%
1	Pensiones	7.160.019	100,00	1	100,00	0	0,00	1	0,00	7.160.020	64,78
2	Transferencias a Comunidades Autónomas	1.943.538	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.943.538	17,58
3	Gastos de Personal	12.925	2,55	492.947	100,00	0	0,00	492.947	97,45	505.872	4,58
4	Laboratorios y empresas terapéuticas	404.774	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	404.774	3,66
5	INEM	0	0,00	234.337	100,00	0	0,00	234.337	100,00	234.337	2,12
6	Mutuas accdis. trabaj. y enferm. profesional	225.053	99,74	0	0,00	597	100,00	597	0,26	225.650	2,04
7	IRPF	1.848	1,02	0	0,00	179.789	100,00	179.789	98,98	181.637	1,64
8	Conciertos clínicas	97.160	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	97.160	0,88
9	Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)	75.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	75.000	0,68
10	Inversiones	62.207	99,89	67	100,0	0	0,00	67	0,11	62.274	0,56
11	Primeros pagos de pensiones	0	0,00	0	0,00	60.974	100,00	60.974	100,00	60.974	0,55
12	Resto de pagos	20.884	37,06	15.027	42,37	20.438	57,63	35.465	62,94	56.349	0,51
13	Pagos sin salida material de fondos	0	0,00	25.074	100,00	0	0,00	25.074	100,00	25.074	0,23
14	Reposición del fondo de maniobra	1.393	6,89	18.818	100,00	0	0,00	18.818	93,11	20.211	0,18
Pagos Presupuestarios / Extrapresupuestarios		10.004.801	90,52	786.271	75,03	261.798	24,97	1.048.069	9,48	11.052.870	100,00

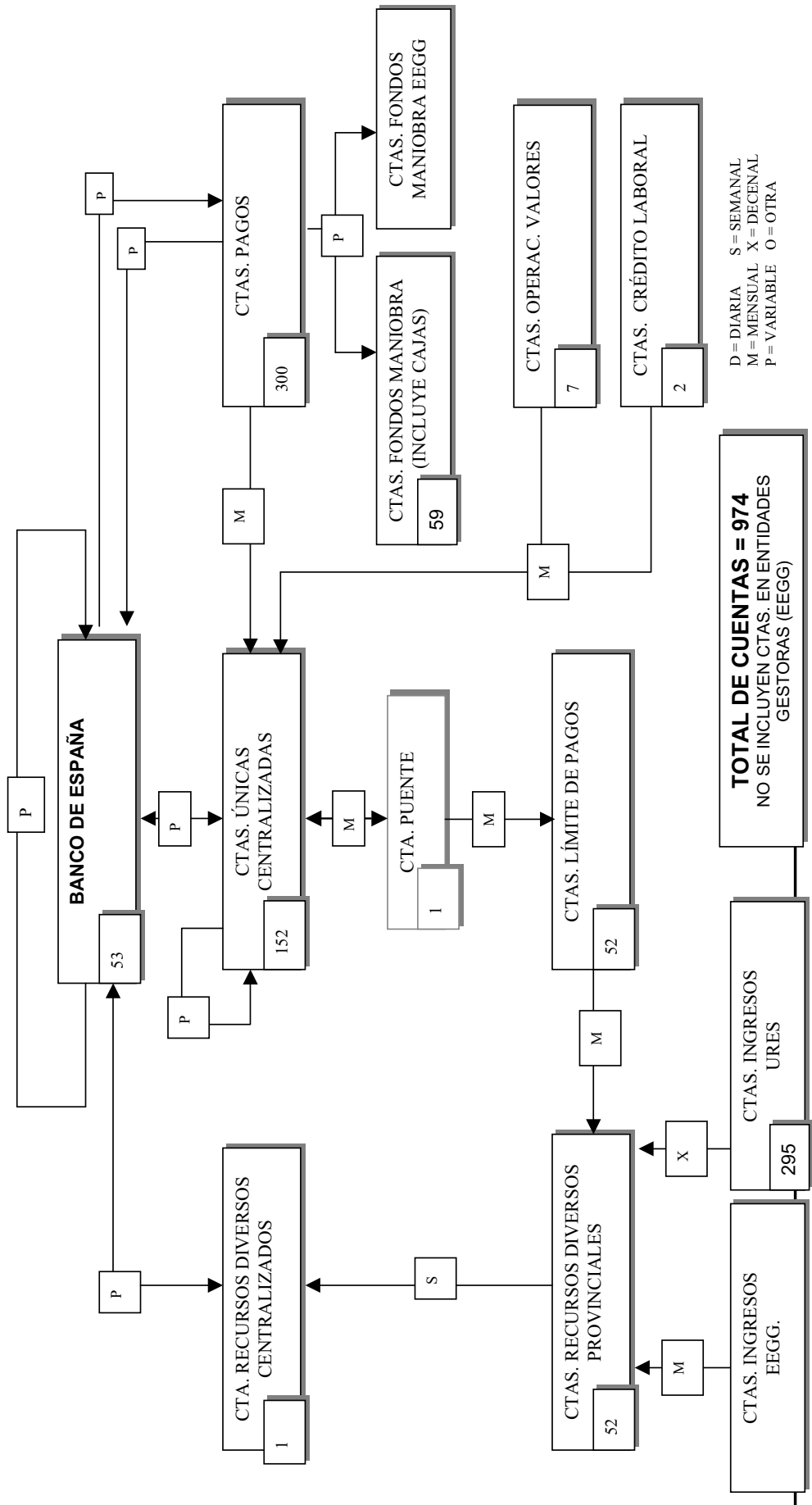
La organización y características de las cuentas bancarias a través de las que se realizan estas operaciones

se describen en las dos páginas siguientes, mediante un cuadro y un flujograma:

TIPOS DE CUENTAS EN OPERACIONES FINANCIERAS

Denominación	Objeto	Tipo	Se relaciona con			Motivo	Rendimiento	Gestión
			Cuenta / tercero	Periodicidad				
Banco España	Centralizar movimiento de fondos	C/C	Cuentas Unicas Centralizadas.	Variable		Rentabiliza Saldo Acreedor.	SSCC	
	Cuenta de Recursos Diversos Centralizados.				Soporta coste por operaciones.	DDPP		
	Cuentas de Pagos.				Saldo > 0.			
Unicas Centralizadas	Cobro de ingresos de Seguridad Social Cobro de cuotas de recaudación conjunta. Pago de prestaciones periódicas Pagos a proveedores	C/C	Cuenta en el Banco de España. Otras Cuentas Unicas Centralizadas. Cuenta Puente en Caja Postal.	Variable		No genera ingresos ni soporta costes. Existe compensación a EEFF. por la recaudación obtenida durante cinco días hábiles por mes de colaboración referido al computo anual.	SSCC	
Límite de Pagos	Atender determinados pagos en DDPP Domiciliación en Caja Postal.	Restrgda	Cuenta Puente en Caja Postal. Cuenta Recursos Diversos Provinciales.	Mensual Mensual		Regularizac. Reg. Ingresos	No genera ingresos ni soporta costes. Saldo <0	DDPP
Puente	Aportar crédito a Cla. Limite Pagos Domiciliación en Caja Postal	C/C	Cuenta Unica Centralizada en Caja Postal Cuenta Limite de Pagos	Mensual		Reg. Pagos	No genera ingresos ni soporta costes. Saldo = 0	Caja Postal
Recursos Diversos • Centralizados • Provinciales	Cobro de otros ingresos :	C/C	Cuenta Banco de España	Variable	Barrido fíds.	No genera ingresos ni soporta costes. Saldo = 0	SSCC	
	• Ing.Capital-Coste		Cuentas Unicas Centralizadas.	Dotar fondos		SSCC		
	• Descuento Laboratorios		Cuentas Recursos Diversos Provinciales.	Barrido fíds.		DDPP		
	Domiciliación en Caja Postal		Cuentas de Ingresos (Entidades gestoras)	" "				
			Cuentas Recursos Diversos Centralizados.	" "				
Ingresos	Cobro de ingresos procedentes del sistema. Cobro de recaudación en vía ejecutiva.	Restrgda	Cuentas de Ingresos (URES)	Decenal	" "			EEGG.
Operaciones Valores	Cobro de ingresos procedentes del sistema.	Restrgda	Cuentas Recursos Diversos Centralizados	Mensual	Barrido fíds.	Liquidan intereses.		EEGG.
	Cobro de recaudación en vía ejecutiva.		Cuentas Recursos Diversos Provinciales	Decenal	Barrido fíds.	No genera ingresos ni soporta costes.	URES.	
Pagos	Cobro de intereses procedentes de inversiones financieras de la TGSS	C/C	Cuenta Unica Centralizada	Mensual	Barrido fíds.	Liquidan intereses	SSCC	
Crédito Laboral	Atender las obligaciones del sistema distintas de las prestaciones	C/C	Banco de España	Variable	Dotar fíds	No genera ingresos ni soporta costes.	SSCC DDPP	
	Cobros procedentes de liquidación de cuotas de créditos a mutualistas para adquisición de viviendas.	C/C	Cuenta Unica Centralizada	Mensual	Barrido fíds.	Liquidan intereses	SSCC	

FLUJOS DE TESORERÍA ENTRE CUENTAS DE TGSS EN ENTIDADES FINANCIERAS. 1996
(Dígitos en recuadro indican número de cuentas existentes)



Los recursos líquidos a 31.12.1996, incluidos los fondos de maniobra recogidos en sus correspondientes balances se recogen en el cuadro adjunto:

(millones de pesetas)

COD. CTA.	DENOMINACIÓN	SSCC		CENDAR		GISS		DDPP		ENTIDADES GESTORAS		TOTAL	
		Nº CTAS.	IMPORTE	Nº CTAS.	IMPORTE	Nº CTAS.	IMPORTE	Nº CTAS.	IMPORTE	Nº CTAS.	IMPORTE	Nº CTAS.	IMPORTE
571	Banco de España	1	25.353,6					52	1.489,6			53	26.843,2
5730	Cuentas del Fdo. Maniobra	1	31,8	1	0,2	1	6,2	52	66,3			55	104,5
5731	Cuentas de pagos	2	69,0					298	184,8			300	253,8
5732	Ctas. Restr. de Ingresos	19	2.667,1					276	3.943,4			295	6.610,5
5733	Cuentas Centralizadas	152	623.156,3									152	623.156,3
5735	Ctas. Recursos Diversos	1	-73,0					52	358,7			53	285,7
5737	Ctas. Crédito Laboral	2	0,0									2	0,0
5738	Cuentas Op. Valores	7	14,0									7	14,0
574	Ctas. Límite de Pagos							52	0,0			52	0,0
5700	Caja							4	1,0			4	1,0
TOTAL CONTABLE 31.12.1996		185	651.218,8	1	0,2	1	6,2	786	6.043,8	0	0,0	973	657.269,0
INSS											302,9		
INSALUD											758,9		
INSERSO											43,9		
ISM											127,3		
FONDOS DE MANIOBRA EN EEGG													1.233,0
TOTAL RECURSOS MONETARIOS DEL SISTEMA A 31.12.1996												973	658.502,0

Finalmente, por lo que respecta a los rendimientos procedentes de estas cuentas, debe indicarse que no todas las cuentas bancarias de titularidad de la TGSS están retribuidas. En el siguiente cuadro se recoge el detalle de los ingresos financieros obtenidos por la entidad así como su procedencia:

(miles de pesetas)

CTA. CTE. / UNIDAD	SSCC	DDPP	TOTAL	%
Banco de España (1)	4.232.671	509.322	4.741.993	97,2
Ctas. Únicas Centralizadas	91.365	0	91.365	1,9
Cuentas de Ingresos	20.636	0	20.636	0,4
Cuentas de Valores	3.187	0	3.187	0
Ctas. Crédito Laboral	58	0	58	0
Resto ingresos		24.946	24.946	0,5
TOTAL	4.347.917	534.268	4.882.185	100

Como puede observarse, el 97,2 % de los ingresos generados en cuentas corrientes lo son por los saldos existentes en las cuentas del Banco de España.

En el ejercicio 1996 se generaron ingresos financieros por valor de 4.882,1 millones de pesetas, habiéndose producido un descenso de 7.289,6 millones de pesetas respecto al ejercicio 1995. Este descenso es consecuencia, principalmente, de la reducción de los tipos de interés y de la reducción del saldo medio en cuentas corrientes (por la caída de recaudación).

2. Incidencias más significativas

a) Sobre gestión de tesorería.

- Cuenta límite de pagos. La utilización de esta cuenta estaba justificada por la especialidad que presentan (por las fechas en que deben realizarse y por su adecuada cuantía) los primeros pagos de pensiones y pagos únicos, principalmente. Sin embargo, en la actualidad existen medios técnicos que permiten la realización de estos pagos de forma centralizada. Por otra parte, el mantenimiento de esta cuenta origina costes de oportunidad (como consecuencia de la operativa de esta cuenta) y costes de gestión como consecuencia de las continuas remisiones de fondos, control de su aplicación, etc.

- Relación endeudamiento-fondos disponibles. Según el análisis realizado para el ejercicio 1996, y considerando tan sólo los saldos en la c/c en el Banco de España (SSCC), y en las Cuentas de Recursos Diversos Centralizados, Cuenta de Operaciones de Valores, Cuenta de Crédito Laboral y Cuenta de Pagos (SSCC) se han obtenido excesos de endeudamiento en relación a las disponibilidades líquidas existentes en cuentas bancarias. El coste financiero derivado del exceso de endeudamiento recogido en esta muestra, calculado como diferencia entre coste del endeudamiento y el tipo de interés aplicado por el Banco de España sobre saldos acreedores, se estima en 40.300 miles de pesetas.

- Lucro cesante. Considerado como el ingreso financiero dejado de obtener, este lucro se ha estimado por este Tribunal en un valor de 4.010.700 miles de pesetas. El detalle de este cálculo se expone a continuación:

— En Cuenta Límite de Pagos. El lucro cesante se origina como consecuencia de la operativa de este tipo de cuenta, ya que las DDPP de la TGSS solicitan periódicamente y, con un mes de antelación, aproximadamente, los fondos a los SSCC de la TGSS. Los SSCC remiten estos fondos, procedentes de la Cuenta Unica Centralizada, a una Cuenta Puente en varias remesas al mes. Las DDPP de la TGSS realizan pagos durante el mes a través de las Cuentas Límites de Pago con cargo a la Cuenta Puente. Mensualmente la Caja Postal (durante 1996) regulariza el excedente existente entre aportaciones y pagos realizados, pues realmente la Cuenta Puente funciona como una póliza de crédito con la Caja Postal. La aportación media de fondos de los SSCC a la Cuenta Puente se realiza, aproximadamente, seis días antes de la liquidación media de los pagos que realizan las DDPP. La regularización del excedente en la Cuenta Puente (transferencia desde esta cuenta a la Cuenta Unica Centralizada en Caja Postal) varía entre tres y ocho días, lo que produce una pérdida a la TGSS ya que

durante ese tiempo los fondos no están situados en cuentas retribuidas (vgr: cuentas del Banco de España).

El lucro cesante debido a este procedimiento durante el ejercicio 1996 se calcula en 331.700 miles de pesetas, sin perjuicio de que como ya se ha indicado, la TGSS puede prescindir de este tipo de cuenta.

— En traspasos de saldos entre las cuentas de la TGSS. Por realizarse los barridos de fondos desde las cuentas origen (de operaciones de valores y de crédito local) hasta las cuentas únicas centralizadas con una periodicidad sólo mensual, se genera un lucro cesante de 24.800 miles de pesetas. Consecuentemente, deberían realizarse estos barridos con una frecuencia mayor que hoy puede ser diaria, al cierre del horario de operaciones.

— En transferencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Por retrasos en la realización efectiva de estas transferencias se genera un lucro cesante de 2.654.000 miles de pesetas (fundamentalmente debidas a pensiones no contributivas).

— En retrocesión de pensiones. Como consecuencia de pagos indebidos se genera un lucro cesante de 714.000 miles de pesetas.

— En pago de la integración de entidades sustitutorias. En este supuesto el lucro cesante se produce por retraso en el importe a pagar (caso de Ferrocarril Metropolitano de Barcelona) y por cálculo incorrecto de las cuotas (caso de Tabacalera, S.A.). El lucro cesante estimado para el ejercicio 1996 es de 199.000 miles de pesetas.

— En reclamación de ingresos a entidades financieras. El coste de oportunidad originado por la falta de reclamación a estas entidades de la diferencia entre la recaudación que figura en los documentos de cotización a la Seguridad Social (cuyos ingresos se producen en las entidades financieras) y el abono realizado por estas entidades, se estima en 47.800 miles de pesetas.

— En liquidación de IRPF. Dado que la AEAT obliga al pago del IRPF de forma descentralizada, la TGSS resulta obligada a realizar traspasos de saldos con un día de antelación desde la cuenta de Seguridad Social en el Banco de España a las cuentas de las DDPP. El lucro cesante que este procedimiento ha originado para 1996 se estima en 39.400 miles de pesetas (este dato no incluye el 2.º y 3er trimestre de 1996 pues no se ingresaron las retenciones correspondientes).

— En descuento de laboratorios. Este descuento, supone un ingreso para la TGSS, según se indica en el apartado 15.6 de esta Sección. Se ha realizado un análisis con el fin de ver el periodo de tiempo transcurrido entre la fecha de devengo y la de cobro por parte de la TGSS. El desfase obtenido en la muestra realizada es de 126 días. Sin embargo, no se ha podido estimar el lucro cesante dado el elevado número de laboratorios existentes (más de 400).

b) Sobre fondo de maniobra*.

- No se justifican los anticipos del fondo de maniobra con la periodicidad que marca la normativa aplicable, un mes. El periodo medio de justificación es de 62 días. De esta forma se incumple el artículo 13.2.4. de la Orden de 22.2.96.

Sin perjuicio de lo anterior, al cierre del ejercicio 1996 quedaban fondos pendientes de justificar procedentes del ejercicio 1993 y anteriores por importe de 1.000 miles de pesetas.

- Durante 1993 se realizaron pagos de gestores de desplazamiento al personal del CENDAR por importe de 1.778 miles de pesetas existiendo medios de transporte puesto a su disposición, incumpliendo así el artículo 16.4 del RD 236/1988 si bien ese incumplimiento no se produce en la actualidad, los fondos indebidamente satisfechos aún no han sido reintegrados por sus perceptores.

- La dotación del fondo de maniobra de SSCC se considera excesiva. En 1996 existieron mensualmente fondos sin utilizar por, al menos, un valor de 18.500 miles de pesetas.

c) Sobre rendimientos de recursos líquidos.

- Como se ha comentado con anterioridad, no consta a este Tribunal la existencia de controles que permitan a la TGSS verificar la corrección de las liquidaciones de intereses giradas por las distintas entidades financieras.

- Por otra parte, se observa que hay entidades financieras en las que la TGSS tiene abiertas una multiplicidad de cuentas, cuyas remuneraciones son muy variables. Así, en la CECA las retribuciones de las cuentas oscilaron en 1996 entre el 1 y 6,5%, sin que conste a este Tribunal la existencia de justificación alguna al respecto.

- Los intereses abonados y los gastos financieros derivados de la gestión de cuentas bancarias no se periodifican, lo que produce un incumplimiento del principio de devengo. El efecto neto de esta deficiencia daría lugar a un menor resultado del ejercicio por importe de 5.700 miles de pesetas, por lo que respecta a los intereses, y a un menor resultado por importe de 800 miles de pesetas, por los gastos financieros.

3. Recomendaciones

Del análisis realizado por este Tribunal puede extraerse una conclusión global, y es la necesidad de que la TGSS estudie los procedimientos que aplica en el área de tesorería para obtener una optimización de los recursos disponibles, optimización tanto más necesaria cuando son evidentes las deficiencias de financiación

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

que presenta el Sistema de Seguridad Social. Este estudio debería considerar lo siguiente:

- Eliminación en el circuito provincial de la TGSS de la Cuenta Límite de Pagos. Esta eliminación se ha producido en el ejercicio 1998.

- Necesidad de optimizar los tipos de cuentas y su relación, considerando los siguientes indicadores:

- Existencia de otros tipos de cuentas que pueden dar las mismas coberturas.

- Pérdida de disponibilidad que el traspaso de cuentas origina como consecuencia de traspasar recursos desde la cuenta origen a la cuenta destino, con el consiguiente coste financiero o de oportunidad que ello representa.

- Coste que exige el control, tanto de gestión como contable, del actual sistema de cuentas en entidades financieras.

- Implantación de un procedimiento que permita un mayor control de todo el proceso de pago de obligaciones, lo que produciría a su vez las siguientes ventajas:

- Conocimiento exacto de la totalidad de los importes pendientes de pago y su vencimiento.

- Posibilidad de elaborar previsiones de tesorería más exactas.

- Minorar el coste financiero que origina el actual sistema de financiación (con importantes demandas de fondos al sector privado), para ello la TGSS debería analizar al menos las siguientes medidas:

- Conocer la posición diaria, en fechas valor, de los saldos en todas sus cuentas.

- Evitar acuerdos con entidades financieras que obliguen a transferencias de fondos periódicos y predefinidas.

- Combinar la medida anterior con la de hacer elásticas las relaciones entre cuentas, evitando relaciones predeterminadas referentes a movimiento de fondos, sin periodicidad, etc..

- Negociar con las entidades financieras colaboradoras la reducción del plazo de abono de las retrocesiones de prestaciones no pagadas e indebidamente pagadas.

- En general, cualquier otra medida que reduzca el lucro cesante de acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores.

- Finalmente, dada la fuerte repercusión que todas las actuaciones de los gestores en el área de tesorería, sean de la TGSS o de las Entidades gestoras, tienen en los recursos líquidos de aquélla, simultánea y necesariamente se recomienda potenciar los intercambios de información entre los diversos agentes tanto de la TGSS como de las Entidades gestoras que intervienen

en el área de tesorería a fin de alcanzar una óptima coordinación entre todos ellos.

6. OTRAS CUENTAS FINANCIERAS

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
531. Valores de renta fija	33.978
533. Acciones sin cotización oficial	5.749
534. Préstamos concedidos a corto plazo	207.533
540. Fianzas constituidas a corto plazo	1.826
545. Depósitos constituidos a corto plazo	4
TOTAL	249.090

Esta cuenta recoge los deudores a corto plazo por operaciones financieras. A continuación se exponen las incidencias más significativas del análisis efectuado:

1. Valores de renta fija

Se recogen en este epígrafe inversiones en obligaciones, bonos y otros valores de renta fija, si bien se han detectado valores con vencimiento superior al 31.12.1997, que por lo tanto debían haberse considerado como inversiones financieras, por lo que se propone efectuar la reclasificación correspondiente que supondría un menor importe del saldo de esta cuenta de 33.973 miles de pesetas.

La valoración de las obligaciones con cotización oficial, según su cotización en el cuarto trimestre de 1996, determina la necesidad de dotar una provisión por depreciación de cartera de valores de 3.324 miles de pesetas.

La TGSS contabiliza los ingresos financieros correspondientes a estos valores cuando recibe la notificación de la entidad bancaria, con independencia de su devengo. Así, se registran en 1996, ingresos correspondientes al ejercicio 1995 por importe de 642 miles de pesetas. Por el contrario se dejan de registrar en 1996 ingresos por un total de 402 miles de pesetas.

2. Acciones sin cotización oficial

En esta cuenta se recogen las inversiones en derechos sobre el capital de empresas. La única incidencia significativa detectada se produce por la permanencia de esta cartera en esta cuenta desde el ejercicio 1993, motivo por el cual debería reclasificarse como Inmovilizado financiero.

3. Préstamos concedidos a corto plazo

Esta cuenta recoge los préstamos concedidos al personal, sin intereses y con una cuantía máxima de dos mensualidades. Tras el análisis realizado se pueden hacer las siguientes observaciones:

- De los préstamos pendientes de reintegrar al 31.12.1996, hay 11.346 miles de pesetas correspon-

dientes a personal que ha causado baja en el Sistema de la Seguridad Social. La mayor parte no tienen recogidos reintegro alguno durante 1996. Así pues, existe el riesgo de que se estén produciendo impagados y de que, en definitiva, se estén incumpliendo los requisitos establecidos por el RD-Ley de 16 de diciembre de 1929 y en la OM de 10 de enero de 1984 sobre anticipos del personal y concesión de préstamos hipotecarios para la adquisición de viviendas para la concesión de estos préstamos.

- Además, se han observado demoras en el pago, así como la existencia de préstamos vivos a favor de personas ya fallecidas sin que se hayan regularizado estas situaciones.

4. Fianzas y depósitos constituidos a corto plazo

Estas cuentas recogen el efectivo entregado como garantía del cumplimiento de una obligación o en concepto de depósito irregular, por plazo no superior a un año. La única incidencia significativa detectada se produce por la permanencia en esta cuenta de fianzas constituidas en 1993, que deberían reclasificarse como Inmovilizado financiero.

7. FONDOS PROPIOS

El detalle de este saldo a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
11130. Fondo de Estabilización	686.474.530
11135. Fondo de Prevención	78.234.105
11394. Resultados Pendientes Aplicación 94	(81)
11395. Resultados Pendientes Aplicación 95	(736.316.379)
11396. Resultados Pendientes Aplicación 96	(631.522.472)
TOTAL	(603.130.297)

El RD Legislativo 1/94, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece en su artículo 81 que «La titularidad del patrimonio único de la Seguridad Social corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social. Dicha titularidad, así como la adscripción y custodia del referido patrimonio, se regirá por esta Ley y demás disposiciones reglamentarias».

Sin embargo, la Disposición Adicional XIX de la citada norma establece que «El Instituto Social de la Marina continuará llevando a cabo las funciones y servicios que tienen recomendados en relación con la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, sin perjuicio de los demás que le atribuyen sus Leyes reguladoras y otras disposiciones vigentes en la materia».

Esta última disposición, en la práctica se ha traducido en que el ISM conserva en su balance un Fondo de Estabilización generado por sus propias operaciones de capital.

El mantenimiento de esta situación, tal y como ha indicado este Tribunal en los Informes Anuales de Fiscalización de la Cuenta General del Estado, no sólo

contradice el carácter único que este fondo de estabilización tiene para todo el sistema de la Seguridad Social (art. 17.2 de la Ley General de la Seguridad Social), sino que el sistema de cálculo empleado es incorrecto al no tener en cuenta las decisiones producidas entre la totalidad de ingresos registrados en las entidades contables de la TGSS) y gastos del Régimen Especial del Mar en el ejercicio.

Por lo demás, no se han observado incidencias en el análisis de estas partidas, al margen de los ajustes comentados en otros apartados, resumidos en el apartado 16.3 de esta Sección.

8. FINANCIACIÓN AJENA

En este epígrafe se recoge la financiación ajena a medio y largo plazo obtenida, bien a través de emisiones en masa de valores negociables, o bien a través de préstamos, fianzas y depósitos recibidos. La composición de este saldo al cierre del ejercicio 1996 era la siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
152. Obligaciones y bonos a medio y largo plazo	54.288
160. Préstamos recibidos a medio y largo plazo	2.117.717.719
180. Fianzas recibidas a medio y largo plazo	22.082
185. Depósitos recibidos a medio y largo plazo	546.961
TOTAL	2.118.341.050

Asimismo, se analizan en este epígrafe los gastos financieros diferidos que, por importe de 66.807.719 miles de pesetas se recogen en el activo del balance. A continuación se exponen las incidencias más significativas que afectan a cada una de estas partidas:

1. Obligaciones y bonos a medio y largo plazo

Esta cuenta refleja el saldo pendiente de amortizar de un empréstito emitido por el extinguido Instituto Nacional de Previsión en el año 1952, que fue suscrito por el Mutualismo Laboral y las Cajas de Ahorros, con un periodo de amortización en 50 años a partir de 1.1.1955.

Como consecuencia de la reestructuración del Sistema de Seguridad Social, que se produjo a raíz del RD-Ley 36/1978, desaparecieron tanto las entidades gestoras que poseían obligaciones y la propia entidad emisora, produciéndose a la integración de todas ellas en la TGSS la integración de todo su patrimonio, lo que produjo respecto a estas obligaciones la concurrencia en la TGSS de la condición de deudor y acreedor.

La TGSS contabiliza como obligaciones a medio y largo plazo sólo los títulos vivos en poder de terceros (Cajas de Ahorros), y mantiene los vivos en poder de la TGSS en partidas a depurar. Consecuentemente, este Tribunal considera que la TGSS debería proceder a la total depuración de estos últimos saldos eliminando aquellos derechos y obligaciones extinguidos por confusión (para evitar que esta eliminación afecte a las posibilidades de que otros títulos pertenecientes a otros acreedores sean amortizados en los sorteos que restan,

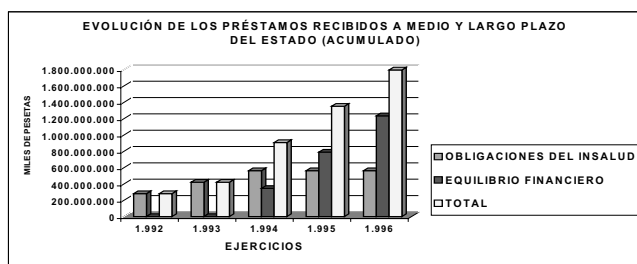
pueden seguirse incluyendo en el sorteo los números correspondientes a los títulos anulados).

Con relación a los gastos financieros derivados de las obligaciones vivas en poder de terceros contabilizados en la cuenta 623 por importe de 2.216 miles de pesetas, cabe señalar que no se periodifican correctamente. Así, el cupón correspondiente al 4.º trimestre de 1995 por 599 miles de pesetas, con vencimiento al 1.1.1996, es contabilizado en dicho ejercicio. Por el contrario, el cupón correspondiente al 4.º trimestre de 1996, con vencimiento el 1.1.1997 por 543 miles de pesetas, no se aplica al resultado del ejercicio 1996 sino al de 1997. Consecuentemente, la TGSS debería ajustar la contabilización de estas operaciones al cumplimiento del principio de devengo.

2. Préstamos recibidos a medio y largo plazo

Este epígrafe recoge a través de las cuentas *Préstamos recibidos a medio y largo plazo del Estado* y *Préstamos recibidos a medio y largo plazo del Banco de España*, las cantidades pendientes de amortizar al cierre del ejercicio de estos préstamos, por importe de 1.794.810.000 y 322.907.719 miles de pesetas, respectivamente.

La deuda con el Estado se deriva de la concesión en un primer lugar de varios préstamos, desde el ejercicio de 1992 al de 1994, para cancelar obligaciones del INSALUD pendientes de pago al 31 de diciembre de 1991, por importe de 561.122.000 miles de pesetas, y en segundo lugar para proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio presupuestario en los ejercicios 1994, 1995 y 1996, por importe global de 1.233.688.000 miles de pesetas, tal y como puede observarse en el siguiente gráfico:



En cuanto a la amortización de estos préstamos hay que señalar lo siguiente:

— De los tres préstamos recibidos del Estado para la cancelación de obligaciones del INSALUD pendientes de pago a 31.12.1991, solamente está fijado el plazo máximo de cancelación del primer préstamo, concedido en 1992 por el RD-Ley 6/1992, de 13 de noviembre, por importe de 280.558.000 miles de pesetas cuyo reembolso deberá efectuarse en un plazo máximo de 10 años a partir de 1995. Dicho importe así como el restante, integrado por dos préstamos de 140.282.000

miles de pesetas concedidos por las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1993 y 1994, podrá cancelarse según estas normas, que remiten al artículo 11 de la Ley 3/1990 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, mediante las tres alternativas siguientes: redistribución interna de los créditos de la entidad, con cargo al remanente afecto a la misma y por aportación del Estado.

— En cuanto a los tres préstamos concedidos en 1994, 1995 y 1996 para posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social por las leyes de Presupuestos Generales del Estado para dichos años, por importe de 345.000.000, 444.344.000 y 444.344.000 miles de pesetas, respectivamente, su amortización deberá producirse en un plazo máximo de diez años a partir del siguiente al de su concesión.

No obstante lo expuesto anteriormente, en el ejercicio 1996 no se había efectuado reembolso alguno al Estado, debido, según documentación facilitada por la TGSS, a que en el caso de los préstamos para atender obligaciones del INSALUD es preciso que el Estado efectúe, vía transferencia, la aportación que le corresponde, y en el caso de los préstamos de equilibrio presupuestario, la norma que dispone su cancelación en un plazo máximo de diez años, no establece que la cantidad a amortizar deba ser igual en cada ejercicio ni tampoco cuando deba empezar la amortización.

Por otra parte, tal y como se expone en el apartado 4.8 de esta Sección, las insuficiencias financieras de la Seguridad Social deben ser cubiertas por el Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 TRLGSS y, particularmente, en la Ley 24/1997, sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social. A este respecto, como viene indicando este Tribunal, «en relación a las deudas de la Seguridad Social en el Estado la Administración debería plantearse rigurosamente el sentido de mantener la fórmula de financiación a través de préstamos cuando se ha venido demostrando año tras año que son de muy dudosa recuperación -lo que exigiría, en contra de la práctica seguida, la dotación de las correspondientes provisiones-, y si no serían preferibles otras fórmulas de financiación más acordes con la realidad y, entre ellas, la de las transferencias». De hecho, aún no ha reembolsado ninguna cantidad a pesar de que algunos de los préstamos referidos debían haberse comenzado a amortizar pues la idea de que la ausencia de un calendario concreto de amortizaciones es compatible con que la amortización de la totalidad de cada uno de éstos se produzca al final del periodo de diez años fijado por las diversas leyes de presupuestos no se corresponde con la realidad económico-financiera de la Seguridad Social. Esta situación, unida al compromiso del Estado de financiar las insuficiencias del Sistema de Seguridad Social, tras la aprobación de la referida Ley 24/1997, significa que la devolución, en su caso, de los referidos préstamos se producirá, básicamente

(salvo por los recursos que pueda generar la Seguridad Social durante el periodo de amortización de los préstamos), con aportaciones del Estado, por lo que éste deberá arbitrar los mecanismos necesarios para hacer frente a futuras insuficiencias financieras de la Seguridad Social.

Respecto a los préstamos concedidos a la TGSS por el Banco de España, dos son las pólizas de crédito que aparecen operativas al 31.12.1996:

(miles de pesetas)					
PÓLIZA	FECHA	VENCIMIENTO	VENCIMIENTO	LÍMITE	DISPUESTO
19.002.144.6	02.07.1990	30.11.1990	15.01.1992	100.000.000	56.100.000
19.002.147.1	01.07.1991	15.01.1992		200.000.000	200.000.000

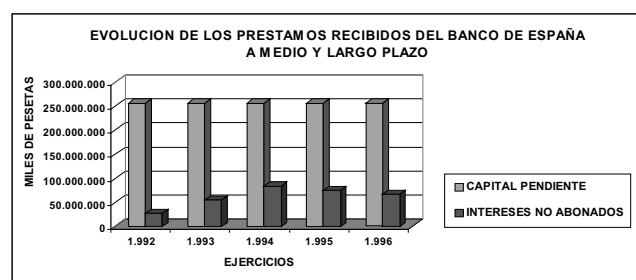
Las amortizaciones iniciales y la posterior prórroga del primero han sido realizadas por Acuerdos del Consejo de Ministros y del Consejo Ejecutivo del Banco de España. A partir del 15.1.1992 no existe prórroga alguna de las pólizas. La Ley de Presupuestos Generales para 1995 establece en su Disposición Transitoria Sexta, respecto a estos préstamos, lo siguiente:

— Los créditos no devengarán intereses a partir del 1.1.1995.

— Los intereses devengados y vencidos hasta el 31.12.1994 se pagarán al Banco de España en 10 anualidades iguales a partir del 31.12.1995.

— El principal será reembolsado al Banco de España mediante el pago de 20 anualidades iguales a partir del 31.12.2000.

Consecuentemente, el crédito dispuesto permanece inalterable desde 1992, mientras que los intereses se incrementaron hasta el 31.12.1994 (83.509.649 miles de pesetas), reduciéndose anualmente en 8.350.965 miles de pesetas a partir de 1995.

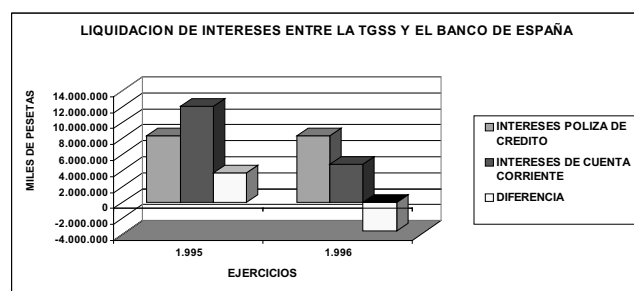


La TGSS contabiliza en la cuenta 624 Intereses de préstamos la anualidad correspondiente a la décima parte de 83.509.649 miles de pesetas, esto es 8.350.965 miles de pesetas. Junto con estos intereses de las pólizas del Banco de España, la cuenta 624 recoge, asimismo, los intereses devengados por la póliza de crédito suscrita por la TGSS con un sindicato bancario dirigido por el Banco de Negocios Argentina, S.A. por importe de 2.049.163 miles de pesetas en 1996.

Por otra parte, la TGSS al 31.12.1996 mantiene en el balance como gastos financieros diferidos 66.807.719 miles de pesetas, correspondientes a intereses de las pólizas suscritas con el Banco de España, devengados y vencidos a esa fecha (proceden de los ejercicios 1994 y anteriores) y que por lo tanto deberían haberse contabilizado como gastos financieros en la cuenta de resultados de la TGSS, ya que la referida DT Sexta sólo establece una demora en su pago. Así pues, la TGSS debería dar de baja estos gastos financieros diferidos ya devengados y vencidos (como reconoce la propia DA Sexta), lo que supone un menor resultado por importe de 66.807.719 miles de pesetas. Esta deficiencia ya fue señalada en el Informe Anual de este Tribunal correspondientes al ejercicio 1995.

Por otra parte, la TGSS no ha reclasificado a 31.12.1996 la parte de deuda (8.350.965 miles de pesetas) cuyo vencimiento se producirá el 31.12.1997, como deuda a corto plazo, en contra de lo establecido en los principios contables públicos.

Finalmente, a partir del 1.1.1995, según se establece en el convenio suscrito entre la TGSS y el Banco de España de fecha 30.11.1995, las c/c mantenidas por la TGSS en el Banco de España pasaron a ser remuneradas y anualmente habrán de ser compensados los intereses de las c/c con la anualidad de intereses de las pólizas de crédito, cargándose o abonándose la diferencia. En el ejercicio 1996 las c/c de la TGSS en el Banco de España no han generado suficientes ingresos para producir totalmente esta compensación como se aprecia en el siguiente gráfico:



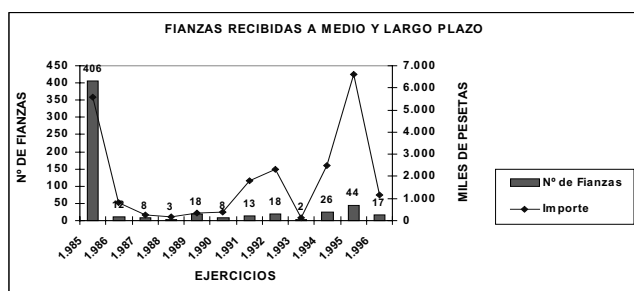
En cuanto a la amortización del principal, al igual que se comentó con anterioridad, la situación financiera de la TGSS al 31.12.1996 y la evolución experimentada por la misma en los últimos años, hacen prever que no podrá generar recursos para hacer frente por sí misma a la devolución del préstamo en las fechas señaladas.

3. Fianzas recibidas a medio y largo plazo

Estos saldos experimentan en 1996 una disminución del 32% cuantificándose al 31.12.1996 en 22.082 miles de pesetas. Su contenido fundamental son las fianzas de los inmuebles que, siendo propie-

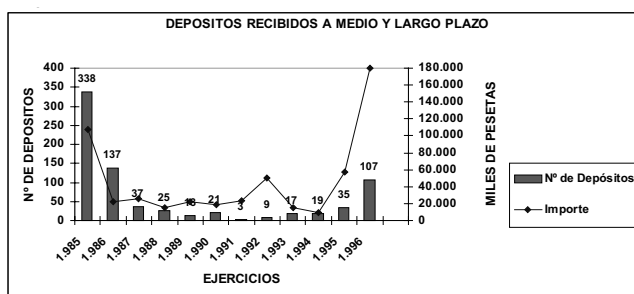
dad de la TGSS, se encuentran alquilados. La política de enajenación de inmuebles seguida por la TGSS desde que se optó por abandonar la idea de capitalización de cuotas explica la disminución producida en este concepto.

De la revisión efectuada en los servicios centrales de la TGSS, se observa la existencia de fianzas correspondientes a contratos de alquiler ya rescindidos y que ascienden a 1.406 miles de pesetas que deberán ser devueltas a los antiguos inquilinos o en su caso ser regularizadas. La distribución de las fianzas por años e importes es la que puede observarse en el gráfico que se adjunta.



4. Depósitos recibidos a medio y largo plazo

Estos saldos experimentan en 1996 un aumento del 23% cuantificándose al cierre del ejercicio en 546.961 miles de pesetas. Se incluyen aquí, fundamentalmente, los depósitos realizados por las empresas, como paso previo a la interposición del correspondiente recurso contra las reclamaciones de deuda formuladas por la TGSS. En el siguiente gráfico puede apreciarse la cuantía, número y antigüedad de estas consignaciones.



Tras el análisis realizado se pueden obtener las siguientes conclusiones:

— En el 79% de los expedientes analizados, los depósitos deberían haber sido aplicados ya que el recurso interpuesto, origen del depósito, ha sido fallado desfavorablemente al recurrente y por lo tanto a favor de la TGSS.

— En el 21% restante, los depósitos permanecen vivos ya que el recurso o recursos interpuestos no han sido fallados aún por las instancias pertinentes.

9. DEUDAS A CORTO PLAZO

El detalle de las partidas que se analizan en este epígrafe era a 31 de diciembre de 1996, el siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE (miles de pesetas)
Acreedores por obligaciones reconocidas	20.252.347
Acreedores por devolución de ingresos	370.014
Entidades públicas acreedoras	6.707.662
Otros acreedores no presupuestarios	401.359.926
TOTAL	428.689.949

A continuación se desarrollan las conclusiones obtenidas en el análisis de los saldos correspondientes a *Acreedores por obligaciones reconocidas* y *Otros acreedores no presupuestarios*. El comentario de las partidas Entidades públicas acreedoras se realiza en el epígrafe de Gastos de personal.

9.1 Acreedores por obligaciones reconocidas

La composición de estos saldos a 31 de diciembre de 1996 era la siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE (miles de pesetas)
400 Acreedores obligaciones reconocidas. Ej. corriente	17.222.716
402 Acreedores obligaciones reconocidas. Ej. cerrados	3.029.631
TOTAL	20.252.347

Tras la circularización efectuada, la TGSS no ha aclarado a este Tribunal diferencias entre los importes registrados contablemente y lo señalado por sus acreedores por importe de 668.153 miles de pesetas sobre un alcance del 47%. Estas diferencias se producen con los siguientes acreedores: Comparex Sistemas Informáticos, S.A.; Unión Temporal de Empresas IBM-SAE; Organismo Correos y Telégrafos; Telefónica Sistemas, S.A. y Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Por otra parte, en el caso de las deudas con RENFE y el Ministerio de Economía y Hacienda, ninguna de estas dos entidades se considera acreedora de la TGSS por concepto alguno. En el caso del Ministerio de Economía y Hacienda se trata de una deuda con origen en 1973 por la realización de labores inspectoras, y en el caso de RENFE se trata de ayudas a favor de esta entidad con cargo al Fondo de Solidaridad con el Empleo provenientes del ejercicio 1985. En ambos casos, dada la antigüedad de la deuda, la TGSS debería regularizar estos importes, lo que supondría un mayor resultado del ejercicio por importe de 460.659 miles de pesetas.

La cuantía de las diferencias no aclaradas pone de manifiesto deficiencias significativas en el control interno de esta área, por lo que la TGSS debería establecer un sistema de control que le permitiera conocer en tiempo real su deuda con los diversos acreedores, y de esta forma, realizar conciliaciones periódicas con ellos.

9.2 Otros acreedores no presupuestarios

El detalle de las partidas que se analizan en este epígrafe, a 31 de diciembre de 1996, era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
511 Anticipos y préstamos recibidos	175.000.000
512 Entidades de previsión social de funcionarios	2.036.735
513 Acreedores por recursos administrados	194.008.930
519 Otros acreedores no presupuestarios	30.144.338
525 Depósitos recibidos a corto plazo	169.923
TOTAL	401.359.926

A continuación se exponen las incidencias más significativas que se deducen del análisis de estas partidas:

1. Anticipos y préstamos recibidos

Esta cuenta, con un saldo al cierre del ejercicio de 175.000.000 miles de pesetas, recoge la parte pendiente de reembolso correspondiente a una línea de crédito que la TGSS ha suscrito, al igual que en los últimos ejercicios, con un consorcio integrado por varias entidades financieras, para cubrir los desajustes de tesorería de la Seguridad Social. Las diversas suscripciones se han producido anualmente, desde el 21 de diciembre de 1992 hasta el presente ejercicio, con la previa autorización del Consejo de Ministros. En todas las líneas de crédito contratadas, ha actuado como banco agente entre la TGSS y el consorcio financiero el Banco de Negocios Argentaria S.A.

Tras esta breve explicación se exponen las conclusiones más significativas del análisis realizado:

- Pese a que en las autorizaciones aprobadas por el Consejo de Ministros en los ejercicios 1992 y 1993, se indicaba que una parte de estas pólizas debía servir para la cancelación de los intereses generados por los sucesivos contratos de préstamo pactados desde 1990 con el Banco de España, esta finalidad no ha sido tenida en cuenta por la TGSS, lo que unido a sus propias insuficiencias financieras de la propia TGSS, ha originado el impago de los intereses generados por este préstamo. Esta situación ha motivado la necesidad de modificar, mediante ley, las condiciones de reembolso pactadas entre la TGSS y el Banco de España, sustituyéndolas por las establecidas en la DT 6.ª de la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales de la Administración del Estado para 1995, según se indica en epígrafes anteriores de esta Sección.

En contra de lo establecido en los diferentes contratos relativos a estas líneas de crédito, que establecían que los diferentes pagos derivados de éstas se realizarán a través de una única cuenta mantenida en el Banco de Negocios Argentaria, la TGSS ha seguido un sistema de liquidación de estos pagos en varias c/c de distintas EEFF así, los gastos de transferencias cobrados por el Banco de España y la comisión anual por intermediación cobrada por el Banco de Negocios Argentaria S.A., se han satisfecho a través de la cuenta de

recaudación de la TGSS en el Banco Exterior de España; que forma parte del citado consorcio. Los intereses devengados por la utilización de la póliza y la percepción de las cantidades utilizadas de la línea de crédito se han pagado a través de la cuenta de recaudación abierta en Caja Postal; por último, la devolución o reembolso de las cantidades dispuestas de esta póliza se efectúan a través del Banco de España. Parece razonable, que la realización de estos pagos se instrumente a través de una única cuenta, como se previó inicialmente, lo que facilitaría el control del coste de utilización de la póliza.

Por otra parte, existe un creciente problema de desajustes de tesorería, cuando no de insuficiencia financiera, según se indica en otros apartados de este Informe, que se hace patente en la mecánica de contratación de nuevas líneas de crédito, ya que se hace necesario recurrir al empleo de fondos del nuevo contrato para hacer frente al reembolso del capital pendiente del contrato anterior.

El control realizado por la TGSS sobre los costes financieros derivados de estos préstamos presenta deficiencias, por cuanto no consta la existencia de verificaciones tendentes a comprobar la adecuación de los gastos de comisiones cobrados por el Banco de España al Banco de Negocios Argentaria S.A., y repercutidos directamente por esta última entidad a la TGSS. Tampoco consta a este Tribunal la existencia de verificaciones de las liquidaciones de intereses realizadas por el Banco de Negocios Argentaria S.A., por lo que cualquier posible error de esta entidad en la repercusión de estos costes financieros sería padecido por la TGSS.

Consecuentemente, la TGSS debe reforzar el control sobre los costes derivados de estos préstamos. De acuerdo con su información, estos costes durante el ejercicio 1996 fueron los siguientes:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
Intereses	2.049.163
Coste de operaciones	773
Gastos de gestión y administración de la póliza	250
TOTAL	2.050.186

Estos gastos se registran en las cuentas 624 *Intereses de préstamos*, en la que únicamente se recogen los intereses devengados por la utilización del préstamo, y en la cuenta 629 *Otros gastos financieros* por el resto, no habiéndose detectado incidencias, salvo la incorrecta periodificación de los intereses del crédito utilizado durante los 3 últimos días de diciembre de 1995, que por un montante de 80.274 miles de pesetas, fueron imputados indebidamente al ejercicio 1996.

- Como se ha indicado en el epígrafe 5 de esta Sección, la operativa actual de utilización de esta póliza de crédito exige que la TGSS notifique a la entidad financiera, con un día de antelación, las disposiciones y cancelaciones de crédito. Esta situación origina endeudamientos innecesarios, ya que en las 24 horas de

preaviso la TGSS tiene, en ocasiones, ingresos que le permitirían evitar el recurso al endeudamiento. Por este motivo, este Tribunal considera que la TGSS debería renegociar esta cláusula de forma que se evite esta necesidad de preaviso hasta una cantidad mínima establecida por la TGSS de acuerdo con sus necesidades.

2. Entidades de previsión social de funcionarios

Esta partida recoge un importe de 2.036.735 miles de pesetas, correspondiente en su mayor parte (1.594.020 miles de pesetas) a obligaciones pendientes de pago derivadas del proceso de integración de las ya extinguidas Mutualidades de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral y de Previsión de Funcionarios del Instituto Nacional de Previsión, que ya se ha comentado más ampliamente en el apartado 4.6 de esta Sección.

3. Acreedores por recursos administrados

Se analizan en este punto los saldos correspondientes al INEM, *Fondo de Garantía Salarial, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Partícipes en las cuotas de formación profesional y Ministerio de Economía y Hacienda.*

a) Instituto Nacional de Empleo

Esta cuenta recoge las operaciones recíprocas entre el INEM y la TGSS. La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, asignó al INEM la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo, así como el reconocimiento del derecho a las mismas. Sin embargo, el artículo 8 del RD 1325/1981, de 19 de junio, de transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo, establecía que el pago de las prestaciones de desempleo y la recaudación de las cuotas por desempleo continúe realizándose a través de los circuitos financieros de la TGSS, correspondiendo al INEM la autorización del gasto y la ordenación del pago. En consecuencia, se precisaba que el INEM y la TGSS mantuvieran «... cuentas de relación contable, comprensivas de todas sus operaciones recíprocas derivadas de la gestión de las prestaciones por desempleo, que se conciliarán mensualmente». Esta situación se ha mantenido tras la promulgación del 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.

La última conciliación de la cuenta INEM-TGSS correspondiente a 1993, fue firmada por los Directores Generales de ambos organismos el 21.7.1995 con el resultado de un saldo a favor de la TGSS de 22.126.414 miles de pesetas. Por su parte, la cuenta de relación a 31.12.1996 presenta saldos diferentes según las referidas entidades. Así el saldo acumulado del periodo, según la TGSS, era de 90.032.166 miles de pesetas a

favor del INEM. Por su parte, este Organismo considera que la cifra resultante, es de 93.167.022 miles de pesetas a su favor.

La diferencia, por importe de 3.134.856 miles de pesetas, se detalla a continuación:

CONCEPTO		IMPORTE
Saldo acumulado a favor del INEM según la TGSS		90.032.166
Diferencias por pagos directos de prestaciones por recibo		307.366
• Año 1984 a 1987		332.054
• Año 1988 a 1996		<24.688>
Diferencias en pagos directos de prestaciones por ingreso en cuenta		5.093
Diferencias por liquidación de cuotas en seguros sociales		1.273.441
• Años 1984 a 1987		1.022.095
• Años 1988 a 1996		251.346
Diferencias entre los documentos de relación de las DDPP y el global correspondiente de la TGSS (el INEM contabilizó según DDPP de la TGSS)		2.744
• Año 1987		24
• Años 1988-1994		2.720
Cuotas del REASS cargadas indebidamente.		854
Diferencias pendientes de aclarar que con origen en los ejercicios 1982-1983		1.545.358
Saldo acumulado a favor del INEM según el INEM		93.167.022

La TGSS y el INEM deberían proceder al esclarecimiento de estas diferencias y proceder a la firma de las conciliaciones correspondientes a los ejercicios 1994, 1995 y 1996.

b) Fondo de Garantía Salarial.

Esta cuenta registra las operaciones realizadas por la TGSS por cuenta de FOGASA, con un saldo acreedor al cierre del ejercicio de 29.380.538 miles de pesetas. A 31.12.1996 se produce una diferencia entre el documento soporte de la cuenta de relación entre ambas entidades y el saldo que registra FOGASA de 632 miles de pesetas, debido a un menor importe en el registro del premio de cobranza correspondiente a la TGSS que fue subsanado en el ejercicio 1997.

c) Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Esta cuenta recoge un saldo acreedor por importe de 52.465.412 miles de pesetas que refleja la posición neta acreedora del conjunto de las Mutuas respecto de la TGSS, por el conjunto de operaciones existentes entre dichas entidades. Las incidencias más significativas que se han detectado en el análisis de esta cuenta han sido las siguientes:

- Se incluye en este saldo un importe neto deudor correspondiente a movimientos contables (acreedores y deudores) derivados de la relación entre Mutuas ya disueltas y la TGSS. En el curso de la fiscalización, este Tribunal solicitó del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales información referente a la situación del proceso de liquidación de estas Mutuas y de los excedentes que, en su caso, se hubiesen producido.

Tras la respuesta cabe señalar que no ha recibido el Tribunal documentación referida a 7 Mutuas, aparentemente disueltas:

— Mutualidad Patronal de Cafeteros, Hoteleros y similares de Vizcaya, número 77.

— Mutua Bilbaína, Sociedad de Seguros contra accidentes de trabajo, número 101.

— Mutualidad Patronal de Seguros contra accidentes de trabajo (CATYR), número 130.

— Mutua de Industrias Varias (MUSIVA), número 149.

— Mutua de la Construcción, sección accidentes de trabajo, número 192.

— Mutualidad Patronal del Seguro en la agricultura de Valldellós, número 238.

— Mutuasur, número 262.

Respecto de las restantes Mutuas sobre las que se solicitó información, no se han observado incidencias significativas en su proceso liquidatorio, salvo la excesiva duración de estos procesos. Así, aún se encuentran en proceso liquidatorio 7 Mutuas, alguna de las cuales lo inició en 1970.

Consecuentemente, se propone la regularización de las partidas correspondientes a las Mutuas que han finalizado su proceso de liquidación, y mantener en cuentas sólo aquéllas que en la actualidad no están formalmente disueltas.

- El Tribunal ha detectado ingresos correspondientes a Mutuas que no figuran registrados, por excepción, en las cuentas de enlace ni en sus soportes extracontables sino sólo en cuentas de ingresos de la TGSS, por lo que esta entidad debería proceder a la amortización de estas operaciones en la correspondiente cuenta de enlace.

d) Partícipes en las cuotas de formación profesional.

El saldo de esta partida al cierre del ejercicio por importe de 16.974.499 miles de pesetas corresponde a deudas de la TGSS con diversas entidades (Ministerios, organismos, etc.) derivadas de su participación en la cuota de formación profesional de acuerdo con el régimen de reparto establecido en la Disposición Final Tercera del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de agosto de 1979. Estas cantidades no se liquidaron en su momento a las entidades a que correspondían. No obstante, dada la antigüedad de estos saldos (los últimos movimientos que les afectan datan del ejercicio 1986), deben considerarse prescritos, por lo que la TGSS debería proceder a la regularización de estas partidas dándolas de baja en sus estados contables.

e) Ministerio de Economía y Hacienda. Riesgos catastróficos.

La DA 22 del vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece que los ingresos económicos que se produzcan en los centros del INSALUD, como consecuencia de la venta de bienes y servicios prestados a terceros no se considerarán ingresos de la Seguridad Social.

La cuenta analizada recoge básicamente fondos ingresados por error por terceros en cuentas restringidas de recaudación abiertas por los centros del INSALUD en favor de la TGSS, por lo que no se trata de ingresos del sistema de Seguridad Social. Su saldo a 31.12.1996, por importe de 5.156.314 miles de pesetas, recoge ingresos indebidos desde el ejercicio 1994, por lo que la TGSS debería proceder sin más demora a la regularización de esta cuenta, remitiendo estos fondos al Tesoro Público.

4. Otros acreedores no presupuestarios

Se incluye en este punto el comentario de los saldos correspondientes a *Entes territoriales y Otros acreedores*. El análisis de las partidas correspondientes a *Ingresos duplicados o excesivos* se realiza en la Sección IV de este Informe.

a) Entes territoriales.

Esta cuenta con un saldo (neto) de 15.811.822 miles de pesetas, corresponde a las cuentas de relación que la TGSS mantiene con las CCAA como consecuencia de la transferencia a éstas de competencias en materias de asistencia sanitaria y servicios sociales.

El soporte del registro contable efectuado por la TGSS se basa en comunicaciones de las Entidades gestoras (INSALUD e INSERSO) Este Tribunal ha circularizado a los órganos correspondientes de las CCAA con competencia en estas materias, para la confirmación de estos saldos; sin embargo, la generalidad de las CCAA a las que se ha solicitado la confirmación, han manifestado la imposibilidad de hacerlo, por carecer de datos suficientes para su validación. En consecuencia, este Tribunal considera que deberían realizarse conciliaciones periódicas entre las CCAA y las correspondientes Entidades gestoras, INSALUD e INSERSO, (la TGSS actúa como mera caja pagadora) de forma que exista un control recíproco sobre la validez de estos importes.

b) Otros acreedores.

Esta cuenta con un saldo al cierre del ejercicio de 12.000.030 miles de pesetas, incluye un importe de 8.392.041 miles de pesetas, correspondiente a los intereses vencidos y no satisfechos correspondientes a las pólizas de crédito suscritas por la TGSS con el Banco de España y con Argentaria, que no presenta incidencias.

El saldo restante, esto es, 3.607.989 miles de pesetas, se integra por partidas de muy diversa naturaleza de cuyo análisis pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- La partida más significativa, por importe de 2.943.650 miles de pesetas, corresponde a la integración de la MUNPAL, constituida en su mayor parte por anotaciones correspondientes a recursos interpuestos en su día por algunas CCLL que estaban pendientes de resolución en la fecha en que se produjo la integración.

Desde 1993 esta cuenta permanece sin movimiento, a pesar de que se han tramitado por conceptos incluidos en ella unos 70.000 miles de pesetas (por resolución de recursos en su mayor parte), pero sin mover esta cuenta, esto es, con cargo al presupuesto de la TGSS. En consecuencia, parece razonable que la TGSS regularice este saldo, que realmente tiene el carácter de una provisión para riesgos más que de una cuenta acreedora, con abono a resultados, dada la naturaleza de la cuenta, la antigüedad de la deuda y que los recursos interpuestos no parecen estar prosperando.

- Asimismo, se recogen importes correspondientes a conceptos que no deben figurar en esta cuenta, sino que deben ser aplicados a resultados: cobros ya materializados correspondientes a reintegros de nómina y descuentos de la industria farmacéutica, diferencias de cambio de los impagados que se producen en el pago de prestaciones en el exterior y reintegros de cotizaciones indebidamente registrados en esta cuenta, todo ello por importe de 7.011 miles de pesetas.

- Otras partidas corresponden a errores contables de escasa significación; préstamos hipotecarios anteriores a 1980 por importe de 49.733 miles de pesetas (que figuran en esta cuenta con saldo deudor) y que, en su caso, deberían ser provisionados; partidas por importe de 243.458 miles de pesetas cuyos antecedentes o situación no ha sido aclaradas a este Tribunal por lo que no es posible opinar sobre su representatividad.

- Asimismo, se incluye un neto de 134.390 miles de pesetas correspondiente a cuotas a pagar y a cobrar, por participación en las cuotas de Formación Profesional, a favor del Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, Instituto Español de Emigración y Universidades Laborales, procedentes de ejercicios anteriores a 1984, que dada su antigüedad deberían regularizarse con abono a resultados.

Finalmente, se incluye un saldo de 364.720 miles de pesetas, registrado en las DDPP de la TGSS, constituido, fundamentalmente, por deudas de hospitales con diversos acreedores, con una antigüedad elevada (ejercicios 1983 a 1990), lo que hace dudar sobre la vigencia de estas deudas, por lo que deberían ser regularizadas con abono a resultados. Las DDPP que presentan un mayor saldo son La Coruña (181.433 miles de pesetas), Alava (53.248 miles de pesetas), Orense (51.308 miles de pesetas) y Lugo (30.507 miles de pesetas).

10. PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACIÓN

El detalle de las partidas analizadas en este epígrafe, a 31 de diciembre de 1996, era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
554 Ingresos pendientes de aplicación	1.175.214
555 Otras partidas pendientes de aplicación	15.271.586
TOTAL	16.446.800

La cuenta 554 *Ingresos pendientes de aplicación* recoge los distintos ingresos que a fecha de cierre de balance no habían sido aplicados a su concepto contable definitivo. Todos los importes están recogidos en cuentas de Direcciones Provinciales a 31.12.96.

Esta cuenta presenta a su vez el siguiente detalle:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	SALDO
554.0 Ingresos materiales y virtuales pendientes de aplicación	367.950
554.1 Recaudación líquida pendiente de tratamiento	804.747
554.2 Impagados y retrocesiones mat y virt. pendientes atribución a centros gestores	2.517
TOTAL	1.175.214

Las incidencias más significativas se concretan en la permanencia en estas cuentas de saldos pendientes de regularización durante un periodo de tiempo excesivo. Así, en la cuenta 554.1 existe un saldo pendiente de regularización en la DP de Cádiz por importe de 129.000 miles de pesetas, que proviene del ejercicio 1994.

La TGSS debería procurar el saneamiento de estas partidas, evitando la acumulación de saldos pendientes de aclaración durante varios ejercicios.

Por lo que respecta al saldo registrado en la cuenta *Otras partidas pendientes de aplicación*, cabe señalar que en él se registran los importes que a la fecha de cierre del balance no habían sido aplicados a su concepto contable por distintos motivos. El detalle de los saldos de sus cuentas divisionarias se recoge en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	SALDO
555.0 Retrocesiones bancarias y formales pendientes aplicación	58.677
555.9 Otras partidas pendientes de aplicación	15.212.909
TOTAL	15.271.586

La cuenta 555.0 recoge las retrocesiones bancarias derivadas del impago final de obligaciones con terceros, cualquiera que sea la causa.

Por su parte, en la cuenta 555.9 la TGSS recoge, fundamentalmente, las partidas pendientes de depuración con origen posterior a 31.12.1987 (las de origen anterior se registran en las cuentas de *Saldos a depurar*), por cuanto se trata de partidas en que cabría esperar que se produjeran acontecimientos que permitiesen su correcta aplicación. Atendiendo a la naturaleza de estas operaciones se las puede agrupar en diversos conceptos que se relacionan en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	IMPORTE		
	DEBE	HABER	SALDO
Alquiler de Inmuebles	1.367.647	1.899.860	(532.213)
Dev. D. Gral. Tesoro Exceso	0	1.625.167	(1.625.167)
Banco de España	193.456	2.277.322	(2.083.866)
Mutualidad de Previsión	0	4.191.370	(4.191.370)
Cobros Vía Ejecutiva 1995	1.459.459	2.499.478	(1.040.019)
Recaudación	504.071	874.965	(370.894)
Inmov. Centro Geriátrico	0	295.000	(295.000)
Pensiones	666.724	59.749	606.975
Ley de Integración Social del Minus.	16.916	381.461	(364.545)
TOTAL ANALIZADO	4.208.273	14.104.372	(9.896.099)

El análisis de estos conceptos pone de manifiesto las siguientes incidencias:

- Alquiler de inmuebles. Este concepto se recoge, por un lado, la emisión de recibos por parte de la TGSS por alquiler de inmuebles de los cuales es propietaria y, por otro, su cobro. Sin embargo, la TGSS no puede establecer una conexión entre los cobros recibidos y los recibos emitidos, por lo que permanecen como partidas pendientes de aplicación. Conviene recordar que esta situación proviene del periodo 1988-1992. Consecuentemente, la TGSS debería proceder a una mejora sustancial de su control interno en relación a estos ingresos.

- Devoluciones a la Dirección General del Tesoro por exceso de aportaciones. Este concepto hace referencia a reintegros de prestaciones satisfechas por la TGSS, que fueron indebidamente percibidas en su momento por sus beneficiarios y que permanecen pendientes de ingreso al Tesoro. El motivo de este retraso parte del hecho de que a 31.12.1996 la TGSS no había logrado determinar a qué deudor corresponden los cobros producidos y, consecuentemente, no ha podido proceder a dar de baja en cuentas el referido saldo deudor.

El detalle de estas partidas atendiendo al ejercicio en que se originaron es el siguiente:

(miles de pesetas)	
PERÍODO	IMPORTE
Periodos anteriores a 1993	1.051.649
Ejercicio 1994	246.673
Ejercicio 1995	223.336
Ejercicio 1996	103.509
TOTAL	1.625.167

La TGSS debería proceder a la regularización de estos saldos evitando su acumulación ejercicio tras ejercicio.

- Banco de España. Este concepto incluye cobros efectuados a través de la cuenta que mantiene abierta la TGSS en el Banco de España cuyas aplicaciones no se han realizado. La partida más importante corresponde a un ingreso bancario realizado en el ejercicio 1996, por importe de 1.908.514 miles de pesetas correspondiente al 75% del montante total de las ayudas abonadas a los tripulantes de los buques afectados por el paro de la flota de Marruecos entre los meses de mayo a noviembre de 1995, procedente de los fondos del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (procedentes de la Unión Europea), cuya aplicación, tras el pago inicial de las ayudas afectadas con cargo al Presupuesto del Estado Español, no ha sido aún determinada.

- Mutuality de la Previsión. Corresponde, básicamente, a ingresos realizados en las cuentas corrientes de la TGSS desde 1990 a 1996, por importe de 4.191.370 miles de pesetas, procedentes de las cuentas bancarias de la Mutuality de previsión de funcionarios del extinguido INP, efectuados con motivo de la integración de

esta Mutuality en el Sistema de Seguridad Social. Esta integración no había sido registrada aún contablemente por la TGSS a 31.12.1996, como se ha indicado en otros epígrafes de este informe, razón por la que el efectivo cobrado no se ha aplicado a su concepto contable definitivo, por lo que la TGSS debería tomar las medidas necesarias para su efectivo registro.

Cobros vía ejecutiva 1995. Corresponden estos saldos acreedores al cobro en vía ejecutiva en el ejercicio 1995 de importes, provenientes de las provincias de Barcelona y Vizcaya, que en su momento no pudieron ser aplicados a su concepto contable correcto por un error informático. El importe pendiente de aplicar en 1995 fue de 2.499.478 miles de pesetas, de las cuales 1.459.459 se aplicaron en el ejercicio 1996, quedando por tanto pendiente de aplicación a 31.12.1996 la cantidad de 1.040.019 miles de pesetas. En consecuencia, la TGSS debería proceder a la regularización de estos saldos, evitando su permanencia sin reclasificar durante periodos de tiempo elevados.

- Recaudación. La OM de 8 de abril de 1.992, establece que los sujetos obligados al pago de cotizaciones pueden ingresar en cualquier entidad financiera, dentro o fuera del territorio del Estado, siempre que remitan la documentación a la oficina principal de la provincia en la que el sujeto obligado al pago tuviese autorizada la cuenta de cotización.

No obstante, la aplicación de este procedimiento ha suscitado diversos problemas, así, si bien el tratamiento de la recaudación y su aplicación al presupuesto de ingresos se realiza en función de la provincia en la que el sujeto obligado al pago tiene abierta la cuenta de cotización, la comunicación por parte de algunas entidades financieras de los importes recaudados se realiza en función de la provincia en la que se produce el ingreso y no según lo establecido en la referida disposición. Las diferencias que se producen son anotadas por la TGSS en este código extrapresupuestario. Así, el saldo acreedor de 370.894 miles de pesetas, corresponde a la diferencia entre partidas deudoras por importe de 504.071 miles de pesetas, y partidas acreedoras por importe de 874.965 miles de pesetas, registradas en su totalidad en la subcuenta contable 5559. En consecuencia, la TGSS debería proceder a la regularización de estos saldos.

- Inmueble centro geriátrico (en Partida de Ibaeta). Este apunte se corresponde con el cobro de 295.000 miles de pesetas por la enajenación de parte de un inmueble, no registrada contablemente. El importe cobrado se recogió en este código extrapresupuestario en espera de su aplicación definitiva al presupuesto de ingresos, aplicación pendiente de realizar a la fecha de terminación del trabajo de campo debido a la existencia de un litigio en relación a este inmueble, como se indica en el epígrafe 1 de esta Sección.

- Pensiones. Corresponde a diferencias entre los impagos reales de pensiones (debido a retrocesiones

como consecuencia principalmente de fallecimientos de pensionistas) y lo que por este concepto figura en los registros llevados en las DDPP de la TGSS. En esta situación se encuentran partidas de gran antigüedad (generadas entre los ejercicios 1988 y 1992), cuyo detalle es el siguiente:

(miles de pesetas)	
AÑO DE ORIGEN	IMPORTE
1988	168.984
1989	12.975
1990	(79.617)
1991	(167.011)
1992	565.896
TOTAL	501.227

Estas partidas no han sido objeto de regularización a la fecha de realización del trabajo de campo, por lo que la TGSS debería proceder sin más demora a su depuración.

- Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI). Esta ley establece unas prestaciones con cargo al presupuesto del INSERSO para la integración de minusválidos. No obstante, algunas de las prestaciones al amparo de esta Ley, por distintos motivos: fallecimiento ó cambio en la situación del causahabiente, error en los datos bancarios, etc., no fueron efectivamente satisfechos, por lo que las entidades financieras han devuelto esos fondos a la TGSS, devolución que ha sido recogida en la cuenta 555 en espera de reposición de crédito en el INSERSO; sin embargo, estos importes (364.545 miles de pesetas) permanecen aún a la espera de su regularización, por lo que la TGSS debería proceder sin más demora a su depuración.

- Finalmente, se recogen también en esta cuenta saldos existentes en las DDPP de la TGSS, que corresponden en su mayor parte a cobros, por importe de 4.428.920 miles de pesetas, realizados en las cuentas corrientes de la Unidades de Recaudación Ejecutiva, y que a la fecha de cierre del balance fiscalizado no habían sido aplicados a su concepto contable correspondiente.

11. SALDOS A DEPURAR

Como consecuencia de la Resolución de 12 de mayo de 1992 de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, la Intervención General de la Seguridad Social inició un proceso de análisis y depuración de determinadas cuentas de la TGSS. Para llevar a cabo esta depuración, se clasificaron las anotaciones contables a regularizar en función de su antigüedad, así los movimientos anteriores a 1.1.1993 fecha de entrada en vigor del Sistema de Información contable de la Seguridad Social (SICOSS) (1.1.1993), se registraron en las cuentas 5911 y 5921 *Saldos a depurar* si su origen, a su vez, era anterior a 31.12.1987, y en la

cuenta 5559 *Otras partidas pendientes de aplicación* (código extrapresupuestario 30291), las partidas con origen posterior a dicha fecha pero anteriores a 1.1.1993, por entender la TGSS que se podrían producir acontecimientos posteriores que afectasen a estos importes de forma que permitiesen su correcta aplicación. Posteriormente, se añadió la subcuenta 5559.6 para registrar las partidas pendientes de aplicación generadas a partir del 1.1.1993.

El movimiento de estos saldos durante el ejercicio 1996 fue el siguiente:

(miles de pesetas)				
CONCEPTO	SALDO 31.12.95	ABONOS	CARGOS	SALDO 31.12.96
Cta. 5911 Saldos Deudores	127.672.307	0	779.124	128.451.431
Cta. 5921 Saldos Acreedores	(122.098.470)	0	59.682	(122.038.788)

Las disminuciones del saldo se deben a partidas de las que se determinó su correcta aplicación y, por tanto, se llevaron a su cuenta correspondiente.

De acuerdo con la documentación facilitada por la TGSS, la depuración de estas partidas daría lugar a un cargo en la cuenta de resultados por importe de 76.765.413 miles de pesetas, y a un abono por importe de 70.352.770 miles de pesetas, lo que supondría un menor resultado de ejercicios anteriores por importe de 6.412.643 miles de pesetas.

Este asiento de regularización resume el trabajo de depuración iniciado por la Intervención General de la Seguridad Social en 1993. No obstante, esta regularización continuaba pendiente al cierre del ejercicio, argumentando la TGSS que estaba a la espera de la aprobación de la adaptación del PGCP a la Seguridad Social para llevarlo a la práctica, lo que ha tenido lugar con aplicación al ejercicio de 1997.

12. GASTOS DE PERSONAL

Dentro de este epígrafe se realizará el comentario de los saldos, tanto de balance como de la cuenta de resultados, que reflejan la actividad del área de personal de la TGSS.

El detalle de los saldos referentes a los gastos de personal a 31 de diciembre 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
610. Sueldos y salarios	46.768.241
617. Cotizaciones sociales a cargo del empleador	11.452.204
618. Otros gastos sociales	1.210.003
TOTAL	59.430.448

Por su parte, el detalle correspondiente a las cuentas de balance correspondientes al área de personal al cierre del ejercicio, era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
472. SS deudora	(55.022)
475. HP acreedora	5.583.360
476. Otras entidades públicas acreedoras	0
477. SS acreedora	1.124.302
TOTAL	6.652.640

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

- El saldo de la cuenta 475 recoge, entre otras partidas, deudas de ejercicios anteriores, por importe de 29.388 miles de pesetas, así como las retenciones de IRPF correspondientes a las nóminas del 2.º, 3.º y 4.º trimestre de 1996, por importe de 5.587.523 miles de pesetas.

El importe correspondiente a deudas de ejercicios anteriores, está constituido por retenciones de IRPF, de honorarios de profesionales y de ayuda de estudios, practicadas entre los ejercicios 1990 y 1996. A lo largo del ejercicio 1997 la TGSS ha liquidado parte de esta deuda, quedando a la fecha de realización del trabajo de campo (febrero de 1998) pendiente un importe de 5.982 miles de pesetas. Esta deuda no ha sido objeto de sanción o recargo alguno por parte de la Agencia Tributaria.

Por otra parte, las retenciones practicadas en nómina del segundo y tercer trimestre de 1996 (el cuarto trimestre se ha ingresado), correspondientes a la nómina del personal al servicio de la TGSS, si bien ingresado el 17 de diciembre de 1996. Las razones aducidas por la TGSS para justificar este retraso en el ingreso hacen referencia a falta de liquidez de esta entidad. Asimismo, cabe señalar que el ingreso de las retenciones correspondientes al primer trimestre del ejercicio 1996, también se efectuó fuera de plazo, si bien el retraso fue menor.

- El gasto por incapacidad temporal (IT) que se abona en la nómina de diciembre se devenga en el mes de noviembre, de la misma forma que la IT devengada a diciembre se abona en la nómina de enero. Este desfase de un mes en la aplicación de la IT es una práctica habitual en la entidad y, si bien su incidencia es de escasa importancia en el resultado del ejercicio, la TGSS debería modificar este criterio de actuación, de forma que se respete el principio de devengo.

- La cuenta 477 presenta un saldo a fin de ejercicio que incluye, entre otras partidas, las cuotas complementarias de asistencia sanitaria del cuarto trimestre correspondientes al personal de la extinguida MUNPAL ahora integrado en la TGSS, por un importe de 1.121 miles de pesetas no incluidas en los resúmenes de nóminas. Estas liquidaciones trimestrales deberían estar incluidas en el Sistema Informático de Personal (SIP), dado que el personal de la extinguida MUNPAL es ahora, como se ha indicado, personal de la TGSS.

Los porteros de fincas urbanas contratados como personal laboral eventual, carecen de contratos escritos y la única documentación que incluyen sus expedientes consiste en una fotocopia del DNI y el alta en la Seguridad Social. Así, en la muestra de expedientes seleccionada, en dos casos las fechas de alta en la TGSS son de 1992 y 1994; en el otro caso, se observa que desde

1991 el trabajador ha sido contratado de forma temporal por periodos cortos hasta el año 1997. Si se considera que el artículo 15.1 b) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, establece que el contrato eventual tiene una duración máxima de seis meses podemos concluir que se ha superado dicho periodo en los dos primeros casos. Por otro lado de acuerdo con lo establecido en los artículos 8.2 y 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores se presumen celebrados por tiempo indefinido los contratos cuya duración es superior a cuatro semanas y no constan por escrito. En consecuencia, la TGSS debería proceder a la regularización de la situación contractual del referido personal.

- La TGSS ha aplicado en 1997 gastos de personal correspondientes al ejercicio 1996 por importe de 3.241 miles de pesetas, por lo que el resultado del ejercicio debe minorarse en el referido importe.

- Finalmente, cabe señalar que la TGSS no periodifica el importe correspondiente al mes de diciembre de la paga extraordinaria que se devenga entre el primero de diciembre y el 31 de mayo, lo que produce un incumplimiento del principio de devengo, si bien el efecto sobre el resultado del ejercicio es reducido.

13. GASTOS FINANCIEROS Y TRIBUTOS

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
623. Intereses de obligaciones y bonos	2.216
624. Intereses de préstamos	10.400.128
629. Otros gastos financieros	65.713
630. Tributos	267.975
TOTAL	10.736.032

El análisis de los gastos financieros, al igual que el de los ingresos de esta naturaleza ya se ha realizado en los epígrafes de «Tesorería» y «Financiación ajena». No obstante, cabe señalar aquí que la TGSS ha aplicado en 1997 gastos financieros correspondientes al ejercicio 1996 por importe de 950 miles de pesetas, por lo que el resultado del ejercicio debe minorarse en el referido importe.

Por lo que respecta al saldo de tributos, por importe de 267.975 miles de pesetas, corresponde al pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los inmuebles de titularidad de la TGSS no adscritos a Entidades gestoras ni a Mutuas. No se han detectado incidencias.

14. COMPRAS, TRABAJOS, SUMINISTROS Y SERVICIOS EXTERIORES Y PRESTACIONES SOCIALES

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
600. Compras	2.727.448
640. Arrendamientos	2.849.268
641. Reparación y conservación	3.025.147
642. Suministros	1.411.488
643. Comunicaciones	3.151.851
645. Trab. realiz. por otras empresas y serv. recibidos	9.431.206
646. Primas de seguros	8.975
647. Transportes	203.563
649. Gastos diversos	2.874.595
655. Prestaciones económicas de recuperación e indemnizaciones y entregas únicas	2.224.094
TOTAL	27.907.635

Las únicas incidencias significativas detectadas hacen referencia, por una parte, a la inclusión como gastos, de partidas correspondientes a honorarios de arquitectos por recepción de obras, que deberían haber sido activados, al tratarse de gastos previos a la puesta en servicio de las obras, si bien se trata de importes poco significativos. Y, por otra, a la aplicación en 1997, por parte de la TGSS, de gastos corrientes en bienes y servicios correspondientes al ejercicio 1996 por importe de 56.302 miles de pesetas, por lo que el resultado del ejercicio debe minorarse en el referido importe.

Finalmente, por lo que respecta a la cuenta 655 Prestaciones económicas de recuperación e indemnizaciones y entregas únicas, recoge el 30% que la TGSS paga, con cargo a su presupuesto de gastos, en concepto de prestación única por accidente de trabajo cuando intervengan Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.2 de la OM de 27.1.1981, por la que la TGSS asume las funciones del reaseguro. No se han detectado incidencias.

15. INGRESOS

La composición de esta rúbrica a 31 de diciembre de 1996 era la siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
70. Ventas	53.467.132
71. Rentas de la propiedad y empresa	6.370.738
74. Cotizaciones sociales	7.060.921.626
76. Transferencias corrientes	3.717.340.908
77. Transferencias de capital	35.881.370
78. Otros ingresos	232.158.180
79. Aplicación provisiones	422.461.035
TOTAL	11.528.600.989

Del total de ingresos registrados por la TGSS se observa como el 61% procede de cotizaciones sociales, que serán objeto de un análisis detallado en la Sección IV de este Informe, sin perjuicio de una breve reseña dentro de este epígrafe, donde se indican los aspectos más significativos de carácter financiero que afectan a estas partidas. De los restantes ingresos, el apartado más significativo lo constituyen las transferencias de la Administración del Estado que representan un 32%. Por tanto, cotizaciones sociales y transferencias del Estado constituyen la principal fuente de financiación de la TGSS y por añadidura, del sistema de Seguridad Social.

Antes de entrar en el análisis de estos ingresos interesa recordar su marco regulador. Así, el RD 2318/78, de 15 de septiembre, por el que se constituye la TGSS, establece en su artículo 1 que en dicho Servicio común

se centralizan todos los recursos financieros del sistema de la Seguridad Social, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Asimismo, el artículo 3 de la referida norma establece que corresponde a la TGSS:

— Recaudar los derechos y pagar las obligaciones de la Seguridad Social.

— Servir al principio de unidad de Caja, unificando todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias del sistema.

Finalmente, el RD 1314/84, de 20 de junio, que regula la estructura y competencias de la TGSS, establece que compete a ésta la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única.

Como consecuencia del marco normativo anteriormente enunciado, los ingresos del sistema de la Seguridad Social se aplican al presupuesto de ingresos de la TGSS. Por su parte, las Entidades gestoras tienen presupuesto de gastos propio pero no presupuesto de ingresos.

A continuación las incidencias más significativas que se deducen del análisis de estas partidas, siguiendo el orden del cuadro anterior.

15.1 Ventas

Dentro de este grupo de cuentas se incluyen los ingresos por prestación de asistencia sanitaria y por prestación de servicios diversos, según el siguiente detalle:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
Prestación de asistencia sanitaria	47.596.826
Prestación de servicios diversos	5.870.306
TOTAL	53.467.132

A) Ingresos por prestación de asistencia sanitaria.

Se distinguen, por una parte, los ingresos derivados de prestaciones de servicios de asistencia sanitaria al sector público y al sector privado concertado, ya que los ingresos derivados de este tipo de prestaciones al sector privado no concertados se consideran ingresos del Tesoro Público de acuerdo con la DA 22 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; y de otra parte, los ingresos por prestación de servicios de asistencia sanitaria a entes u organismos internacionales.

En el primer caso, la TGSS registra estos ingresos mediante comunicaciones del INSALUD, que es la entidad encargada de su gestión, aunque hasta que se produce esa comunicación los cobros se registran en una cuenta transitoria con cargo a cuentas de tesorería. No obstante, el retraso con que se realiza la comunicación, en algunos casos comunicaciones correspondientes a servicios prestados en 1995 se realizan en octubre

de 1996, hace que la imputación de estos ingresos al resultado del ejercicio se realice incumpliendo el principio de devengo: así, los importes registrados como ingresos en el ejercicio 1996 corresponden, generalmente, a servicios prestados en 1995.

Consecuentemente, la TGSS debería agilizar el proceso de identificación de los ingresos registrados en sus cuentas bancarias, en este caso, a través de una mayor fluidez en el intercambio de información con la entidad que gestiona estos ingresos, con el objeto de conseguir el cumplimiento del principio de devengo, y el registro en cuentas deudoras de los derechos pendientes de cobro correspondientes a cada ejercicio por las entidades gestoras correspondientes a aquellas CCAA con competencias transferidas en materia de asistencia sanitaria.

En el caso de la prestación de servicios de asistencia sanitaria a entes u organismos internacionales, el INSS es la Entidad gestora encargada de realizar los pagos y validar los ingresos que tengan origen en convenios internacionales, si bien la prestación de la asistencia sanitaria es realizada por el INSALUD.

La contabilización de estos ingresos se realiza por la TGSS de acuerdo con una instrucción de la IGSS dirigida a la Intervención Central de fecha 23.3.1995, que incumple los principios de devengo y de no compensación. Incumple el principio de devengo porque lo que se registra es el flujo de cobros y pagos, e incumple el principio de no compensación, porque al cierre del ejercicio se recoge como ingreso el saldo resultante de minorar los cobros que se han producido con los pagos realizados, si esta diferencia es positiva. Si por el contrario, los pagos son superiores a los ingresos, el saldo se traspassa al INSALUD para que su posterior imputación al presupuesto de gastos de esta entidad.

En consecuencia, la TGSS y la IGSS deberían proceder a adaptar el registro de estas operaciones al cumplimiento de los referidos principios de devengo y no compensación, y al registro en cuentas deudoras de los derechos pendientes de cobro correspondientes a cada ejercicio.

B) Ingresos por prestación de servicios diversos.

Al igual que en el caso anterior se distingue entre servicios diversos prestados al sector público y al sector privado. En el primer caso se incluye el premio de cobranza por la recaudación de cuotas que la TGSS cobra por cuenta de otras entidades públicas, si bien sólo se encuentra registrado en esta cuenta el correspondiente a la recaudación efectuada por la TGSS por cuenta del INEM. En el segundo caso, se trata fundamentalmente de ingresos procedentes de las aportaciones de pensionistas por estancia en residencias del INSERSO. No se han observado deficiencias en el registro de estas partidas.

15.2 Rentas de la propiedad y de la empresa

Esta cuenta recoge, fundamentalmente, las rentas de fincas urbanas en explotación. Estas rentas se perciben tanto de arrendatarios públicos como privados. En ambos casos, la TGSS registra estos ingresos a medida que se efectúan los cobros correspondientes, es decir, sigue un criterio de caja, por lo que no aparecen en el balance derechos pendientes de cobro por este concepto a 31.12.1996. Esta forma de registro produce, además, una diferencia entre lo contabilizado y el importe de los recibos emitidos, ya que al cierre del ejercicio existen cobros no registrados como ingresos sino como partidas pendientes de aplicación, por no poderse identificar los deudores a que corresponden los cobros.

Por excepción, se registran como derechos pendientes de cobro los alquileres no satisfechos correspondientes a inmuebles adscritos al ISM, lo que si bien se corresponde con un adecuado cumplimiento del principio de devengo no resulta conforme con la normativa aplicable, pues los inmuebles arrendados que no están siendo utilizados por las Entidades gestoras en este caso el ISM, deben estar contabilizados por la propia TGSS. Además, como ya se ha indicado en el epígrafe de Deudores, existe una diferencia no aclarada que afecta al saldo de las cuentas 430 y 432, donde la TGSS registra los deudores por alquileres correspondientes al ISM.

Asimismo, este Tribunal ha observado que no todas las fianzas constituidas por los arrendatarios como consecuencia de contratos de arrendamiento aparecen registradas contablemente, por lo que si bien en la muestra analizada estas deficiencias en el registro contable afectaban a importes poco significativos, la TGSS debería proceder a la verificación de los registros contables de estas operaciones.

Por otra parte, se ha producido una diferencia por importe de 38.382 miles de pesetas, no aclarada por la TGSS, entre el «estado de ejecución de ingresos» (registro contable) que para los ingresos de esta naturaleza arroja una cifra de recaudación de 1.161.358 miles de pesetas y el «resumen anual» (listado extracontable que refleja los cobros producidos por alquiler de inmuebles) que refleja por este mismo concepto un total de 1.199.740 miles de pesetas. Esta diferencia junto con la existencia de saldos ya recogidos como ingresos, pero que aún se mantienen como partidas pendientes de aplicación, ponen de manifiesto la necesidad de mejorar la comunicación entre la Intervención Central de la TGSS y los órganos gestores de ésta.

Finalmente, se registran también en esta cuenta ingresos por importe de 116.555 miles de pesetas debidos a concesiones administrativas y otros recursos de carácter patrimonial. Algunos de estos ingresos (v.gr.: ingresos por publicidad del ISM) se registran a medida que se producen los cobros correspondientes, incumpliendo así el principio de devengo.

15.3 Cotizaciones sociales

En estas cuentas se recogen los cobros procedentes de la recaudación tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, así como los ingresos derivados de deudas pendientes de cobro en vía ejecutiva y en situación de aplazamiento y fraccionamiento, correspondientes a los distintos regímenes de la Seguridad Social. En el cuadro adjunto se detallan los ingresos estimados por este Tribunal de Cuentas según la información especificada por la TGSS para los referidos conceptos:

(miles de pesetas)				
RÉGIMEN SEGURIDAD SOCIAL	VOLUNTARIA	EJECUTIVA	A/F	TOTAL
R. GENERAL	5.501.170.535	286.853.819	53.012.885	5.841.037.239
R. AUTONOMOS	756.385.570	100.666.406	9.056.147	866.108.123
R. AGRARIO	176.694.361	11.121.386	1.670.814	189.486.561
R. MAR	37.600.346	4.334.604	3.365.427	45.300.377
R. MINERIA CARBON	30.736.622	565.378	1.628.292	32.930.292
R. EMPLEADOS HOGAR	27.399.882	2.257.673	65.058	29.722.613
ATEP	50.940.547	5.124.713	273.477	56.338.737
FONDO SOLIDARIDAD	-2.319	0	1	-2.318
TOTAL RECAUDACIÓN	6.580.925.544	410.923.979	69.072.101	7.060.921.624

Conjuntamente con estos ingresos la TGSS recauda los correspondientes a otros conceptos de recaudación conjunta, correspondientes al INEM, FOGASA y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cuyo importe se incluye en los boletines de cotización, así como los recargos derivados del incumplimiento de las normas de cotización.

Respecto de los ingresos contabilizados por la TGSS en concepto de cotizaciones sociales cabe señalar la coexistencia del principio de devengo y del criterio de caja en su registro contable. Así, el criterio de caja se aplica en el registro de los ingresos procedentes de la recaudación en vía voluntaria, es decir, se registran como ingresos los que corresponden a los documentos de cotización cobrados, quedando sin registrar contablemente aquellos boletines presentados sin pago y los estimados por el sistema informático de la GISS, bien sea esta estimación por descubierto total o por diferencias. (El sistema informático considera como deuda los importes correspondientes a aquellos documentos de cotización que estima han debido ser presentados).

El principio de devengo se aplica únicamente en la contabilización de los derechos de cobro ya liquidados en vía voluntaria, que transcurrido el plazo para su pago por los obligados sin que éste haya sido efectuado, pasan a vía ejecutiva o están en situación de aplazamiento y fraccionamiento de pago.

Tras esta breve introducción se exponen a continuación las incidencias más significativas de carácter financiero que afectan a estas partidas, sin perjuicio de un mayor desarrollo en la Sección IV de este Informe:

- Como se indica en el epígrafe 4 de esta sección, la TGSS recoge en cuentas de orden, sin reflejo en el resultado del ejercicio, un saldo de 614.728.386 miles de pesetas que representa la deuda pendiente de cobro por recaudación en vía voluntaria.

- Este Tribunal ha detectado la existencia de derechos pendientes de cobro por importe de 12.295.131 miles de pesetas, correspondientes a cuotas no satisfechas por la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos una vez transcurridos el plazo de ingreso en periodo voluntario que no figuran en el activo del balance, por lo que procede incrementar el resultado del ejercicio en el referido importe. Dentro de este importe, la TGSS incluye una cifra estimada de 2.120.354 miles de pesetas, correspondiente a recargos de mora y apremio, que, de acuerdo con diversas sentencias de órganos jurisdiccionales, son conceptos no aplicables al Estado o a sus organismos autónomos, por lo que procede dotar una provisión por el referido importe, que cubra el riesgo de que estos recargos sean anulados por las diversas instancias judiciales.

- Asimismo, como se indica en el epígrafe 4 de esta sección, los ingresos contabilizados correspondientes a deuda pendiente de cobro de las Administraciones Autonómica, Provincial y Local, y de sus Organismos Autónomos, incluyen los recargos de mora y apremio correspondientes. Este recargo, según diversas sentencias no es repercutible, ascendiendo su importe, según estimaciones de este Tribunal de Cuentas, a 13.813.995 miles de pesetas, por lo que procede dotar una provisión que cubra el riesgo de que estos recargos sean anulados igual que en el caso anterior por las diversas instancias judiciales.

- La TGSS no verifica con prontitud la correspondencia entre los datos recogidos en los documentos de cotización y los indicados en la relación nominal de trabajadores. Esta circunstancia facilita la falta de una rápida detección de posibles diferencias entre los importes totales de las bases de cotización y las deducciones de todo tipo en ambos documentos. Esta verificación es realizada a posteriori con más de un año de retraso, lo que debe ser considerado como una deficiencia en los controles internos aplicados que puede afectar a la representatividad de los importes que figuran como ingresos por cotizaciones sociales.

- Por otra parte, se han detectado diversas deficiencias de control interno que afectan a los datos que se obtienen del SILTGR (base de datos de deuda pendiente de cobro: sujetos obligados, cargos, datas, cobros, etc.). Así:

— La Intervención Central de la TGSS, en lo referente a la contabilización de los derechos pendientes de cobro en vía ejecutiva y en situación de aplazamiento o fraccionamiento, se ha limitado a verificar que los datos facilitados por la GISS sobre existencias iniciales de deuda, cargos y bajas del ejercicio (datas y cobros) obtenidas de la aplicación SILTGR, coincide, con el informe generado por el propio SILTGR respecto a las existencias finales. No obstante, en lo referente a la deuda en vía ejecutiva, esta prueba no ha sido satisfactoria,

existiendo una diferencia no explicada por la TGSS por un importe de 1.062.102 miles de pesetas.

— Por otra parte, las variables citadas anteriormente (existencias iniciales de deuda, cargo, datas, cobros y existencias finales) no se han contrastado con las cuentas de gestión de las UREs, también elaboradas por SILTGR a fin de cada mes. Este Tribunal ha efectuado esta verificación habiéndose encontrado también diferencias entre ambos soportes documentales, si bien las diferencias detectadas tienen una importancia relativa (menos del 2,5%).

- La TGSS no ha comprobado que existen diferencias entre los informes de SILTGR (base de datos de deuda pendientes de cobro), sobre variaciones en la situación de la deuda derivadas de su traslado entre UREs diferentes, en el ejercicio 1996. Así, tomando los datos del informe resumen de las Cuentas de Gestión de las UREs, este Tribunal de Cuentas ha observado una diferencia bruta entre la deuda dada de baja y la dada de alta por traslado entre UREs de 2.781.891 miles de pesetas, que no ha sido aclarada por la TGSS.

- En lo que se refiere al cumplimiento de la normativa aplicable, este Tribunal de Cuentas ha verificado en las DDPP de la muestra fiscalizadas (Barcelona, Cádiz, Madrid y Zaragoza) que los documentos contables y presupuestarios de aplazamiento y fraccionamiento y vía ejecutiva no han sido intervenidos ni autorizados de acuerdo por el Director Provincial de la TGSS, el Interventor Territorial y el Jefe de la Sección de Contabilidad de la Intervención Territorial, incumpliendo así la Resolución de 25 de marzo de 1993 de la IGSS, por la que se incluyen en el SICOSS las operaciones correspondientes al presupuesto de recursos y aplicaciones, ingresos extra-presupuestarios y contabilidad patrimonial.

- Asimismo, la TGSS no ha elaborado la obligatoria relación de deudores al cierre del ejercicio, establecida en el apartado 4.4 de la Resolución de la Intervención General de la SS de 28 de Julio de 1995 para deudas en vía ejecutiva y en el apartado 5.4 de la Resolución de la Intervención General de la SS de 25 de abril de 1995 para deudas en aplazamiento y fraccionamiento.

15.4 Transferencias corrientes

Dentro de los ingresos por transferencias corrientes, las provenientes del Estado suponen el 93,3% del total de transferencias corrientes. Se trata de ingresos obtenidos por el sistema de Seguridad Social destinados a la financiación de operaciones corrientes, que tienen su origen bien en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, departamento al que está adscrita la TGSS, bien en otros departamentos ministeriales.

Existe una diferencia entre los importes registrados como ingresos por este concepto en la contabilidad financiera y los derechos reconocidos presupuestaria-

mente por importe de 15.785.462 miles de pesetas. Esta diferencia se debe a insuficiencias presupuestarias de la Administración del Estado, esto es, la Administración del Estado no ha reconocido la obligación correspondiente y, paralelamente, la TGSS no reconoce el correspondiente derecho en contabilidad presupuestaria. Este modo de proceder, no debe hacer olvidar que según establecen los principios contables públicos en materia de registro de transferencias: «el reconocimiento del ingreso, en todo caso, será simultáneo al reconocimiento del derecho», principio que está siendo incumplido por la TGSS.

También se reciben transferencias de los OOAA del Estado por importe de 166.510 miles de pesetas, provenientes del Instituto Nacional para la Administración Pública (INAP) para la financiación de acciones formativas, y 410.000 miles de pesetas provenientes de FOGASA correspondientes al premio de cobranza de la TGSS por la recaudación de cuotas por cuenta de aquella, aunque parece más razonable que su registro contable se realice en la cuenta 7069 *Ingresos por prestación de servicios diversos* junto con los percibidos del INEM por el mismo concepto, en tanto se trata de ingresos percibidos como contrapartida de un servicio prestado, a diferencia de las transferencias.

Asimismo, en relación a los ingresos de FOGASA, cabe señalar que la TGSS registra estos ingresos sobre la base de una estimación efectuada de acuerdo con la recaudación de cuotas obtenida en el ejercicio anterior y lo mismo hace FOGASA. Sin embargo, la liquidación anual que debe producirse al cierre del ejercicio, se registra con retraso, lo que ocasiona distorsiones fácilmente subsanables en el registro contable de estas operaciones.

Se registran también en esta rúbrica transferencias provenientes de otras entidades del sistema de Seguridad Social. Más detalladamente se incluyen las aportaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y de otras entidades colaboradoras para el sostenimiento de Servicios comunes; ingresos derivados del cálculo de capital-coste provenientes de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, de diversas entidades como consecuencia de la integración de entidades sustitutorias de la Seguridad Social y de empresas (por responsabilidad empresarial); y, finalmente, ingresos derivados de cuotas de reaseguro de accidentes de trabajo, provenientes igualmente de las Mutuas.

Al igual que en el caso de las transferencias del Estado, se produce una diferencia entre la cifra registrada como ingresos por este concepto y los derechos reconocidos en contabilidad presupuestaria por importe de 6.912.279 miles de pesetas, si bien en este caso, la diferencia se produce básicamente por razón de la redistribución anual de los aplazamientos y fraccionamientos concedidos a entidades diversas por razón de la integración de entidades sustitutorias que produce

diferencias entre la contabilidad financiera y la presupuestaria, no apreciándose deficiencias al respecto.

No obstante, por lo que respecta a ingresos derivados del cálculo de capital-coste provenientes de diversas entidades sustitutorias por razón de la integración de entidades sustitutorias, en el ejercicio 1996 se ha producido un cambio en su forma de registro contable pasando a registrarse con arreglo al principio de devengo. A pesar de todo, la TGSS no realiza correctamente la periodificación de estos ingresos, habiendo imputado al ejercicio 1996 un total de 1.272.735 miles de pesetas que corresponden a ingresos del ejercicio 1995.

15.5 Transferencias de capital

Esta cuenta registra, fundamentalmente, transferencias del Ministerio de Sanidad y Consumo para la financiación de operaciones de capital del INSALUD. También recoge transferencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con destino a la financiación de obras del INSERSO en Ceuta y Melilla. No se han observado deficiencias en el análisis de estas partidas.

15.6 Otros ingresos

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
Reintegros	2.988.355
Descuentos industria farmacéutica	22.886.380
Otros ingresos	201.114.444
TOTAL	226.989.179

A) Reintegros.

Se registran en esta rúbrica reintegros de origen diverso provenientes de ejercicios cerrados y reintegros de ejercicio corriente, por importes de 2.703.827 y 284.708 miles de pesetas, respectivamente. En la cuenta 7801 Reintegros de presupuestos cerrados se registra una operación por importe de 1.816.100 miles de pesetas correspondiente a una remesa de fondos procedentes de la empresa AXIS Participaciones Empresariales, S.A. con destino al INEM, como consecuencia de fondos provenientes del Fondo de Solidaridad creado en la Ley de Presupuestos para 1985 con objeto de favorecer la creación y fomento del empleo. Este Fondo de Solidaridad sólo estuvo operativo durante el ejercicio 1985, constituyéndose la referida empresa para su gestión. En el ejercicio 1995 los remanentes acumulados hasta el ejercicio 1993 se traspasaron al INEM, por lo que el reintegro contabilizado por la TGSS como ingreso resulta improcedente al no tratarse de fondos que sean de su titularidad. La referida remesa debió registrarse como una operación extrapresupuestaria, por lo que procede minorar el resultado del ejercicio en el referido importe con abono a la cuenta de enlace con el INEM.

Por lo que respecta a los reintegros de ejercicio corriente, y teniendo en cuenta el carácter restrictivo de los criterios que para su consideración y registro sigue la TGSS, cabe señalar que la mayor parte de las partidas analizadas por este Tribunal debieron ser registradas por la TGSS como reintegros de ejercicios cerrados o como menor gasto del ejercicio (lo que además tendría la ventaja de recuperar presupuesto), pero no como reintegros de corriente.

B) Descuentos de la industria farmacéutica.

Como ingresos procedentes de la industria farmacéutica, la TGSS tiene registrados tres tipos diferentes de descuentos durante el ejercicio 1996, con el siguiente detalle:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
7890. Descuento general	4.891.655
7899. Descuento complementario	12.251.959
7899. Colegios Oficiales Farmacéuticos	5.742.766
TOTAL	22.886.380

Para el análisis de estas partidas se comentarán, en primer lugar, las incidencias más significativas de carácter financiero, para desarrollar a continuación el procedimiento de control ejercido por la Administración y las deficiencias que en él se observan.

1. Aspectos financieros

a) Descuento general. Se trata del descuento del 1% calculado sobre el volumen total de medicamentos suministrados por los laboratorios, valorado a precio de venta del laboratorio excluidos impuestos (en adelante PVL). Este descuento se aplica a los productos farmacéuticos expedidos a través de las oficinas de farmacia por medio de recetas y a las compras que efectúan directamente los hospitales. En este último caso, el descuento del 1% es aplicado por el Laboratorio sobre la propia factura.

La TGSS contabiliza estos ingresos sobre la base de la documentación (listados de compras clasificados por laboratorios) remitida por el INSALUD (SG de Atención Primaria) de acuerdo con el principio de devengo, limitándose a las funciones de registro contable, gestión de cobro y control de estos deudores.

A 31 de diciembre de 1996 permanecían pendientes de cobro un total de 1.874.507 miles de pesetas, en su mayor parte correspondientes al ejercicio 1996.

b) Descuento complementario. Este descuento tuvo su origen en el acuerdo de 27 de julio de 1995, suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de asistencia sanitaria, por un lado y Farmaindustria, por otro, por el que la industria farmacéutica se compromete a aportar a la Administración al final de cada año de vigencia del acuerdo, el 100% de

su margen bruto correspondiente a las ventas que superen un crecimiento interanual del 7% admitido.

La industria farmacéutica, con independencia de la aportación a que se refiere el apartado anterior, se obligó a mantener además el descuento del 1% que ya venía satisfaciendo.

No obstante, el 1 de agosto de 1996, se firmó otro acuerdo marco modificando el anterior de 27 de julio de 1995, por el que la industria farmacéutica realizará una aportación en función del crecimiento de las ventas de los periodos que van desde el 1 de julio de 1996 a 30 de junio de 1997 y desde esta última fecha al 30 de junio de 1998. Esta aportación se calculará por la Dirección General de Farmacia y Productos Farmacéuticos, sobre el importe de cada tramo de crecimiento del consumo de especialidades farmacéuticas a PVL, en función de las siguientes tablas:

CRECIMIENTO	APORTACIÓN
Entre el 0 y 2,6%	0%
Entre el 2,6 y 6,6%	20%
Más del 6,6 %	56,73 %

Si el consumo creciera más del 10%: Rappel del 0,35% del consumo.

Si el se sitúa entre el 11 y 12%: Rappel del 0,65% del consumo.

Si el crecimiento es superior al 12%: Rappel del 0,75% del consumo.

Después de este acuerdo la industria farmacéutica mantiene el descuento del 1%, que se venía realizando, si bien en el cobro de este ingreso se producen algunos retrasos con el consiguiente coste financiero para la TGSS (ver epígrafe de Tesorería).

La TGSS comenzó a registrar estos ingresos con arreglo al principio de devengo durante el ejercicio 1996, permaneciendo pendientes de cobro al cierre del ejercicio un total de 74.583 miles de pesetas.

Este ingreso genera crédito en el presupuesto del INSALUD.

c) Colegios Oficiales Farmacéuticos. En diciembre de 1994 se suscribió un concierto entre la TGSS y el Consejo General de los Colegios Oficiales de Farmacia, éste en nombre y representación de los titulares de oficinas de farmacia. Este concierto regula las condiciones en que debe efectuarse la prestación farmacéutica de la Seguridad Social en las oficinas de farmacia legalmente autorizadas. Y además incluye un descuento por pronto pago a favor de la TGSS, que constituye el ingreso analizado en este apartado. Así, se indica que la TGSS cursará órdenes de transferencia antes del día 20 de cada mes para el abono a cada Colegio Oficial de su correspondiente factura, y:

— Si el pago efectivo a los colegios oficiales de farmacéuticos se realiza dentro de los 10 días naturales siguientes a la prestación de la factura, los colegios

deducirán en concepto de colaboración un 2% de la factura líquida mensual.

— Si el pago se efectúa entre los días 11 y 20 naturales desde la fecha de presentación de la factura se detraerá un 1,6% de la factura líquida mensual.

— Transcurridos 20 días no se liquidará descuento alguno.

La TGSS registra este ingreso con arreglo al criterio de caja, por lo que no existen derechos pendientes de cobro al cierre del ejercicio. En consecuencia, la TGSS debería modificar el procedimiento de registro de estos ingresos adaptándolo al cumplimiento del principio de devengo, si bien su efecto sobre el resultado del ejercicio no es significativo.

Este ingreso también genera crédito en el presupuesto del INSALUD.

2. Aspectos procedimentales

a) Descripción del procedimiento.

El procedimiento se inicia con la expedición de la correspondiente receta por parte de un facultativo autorizado. La receta se presenta en una oficina de farmacia y es incluida en la facturación que, mensualmente, presenta cada oficina de farmacia a su Colegio Provincial de Farmacéuticos.

Estos Colegios Provinciales, basándose en las recetas remitidas por cada oficina de farmacia, confeccionan unos listados de facturación (en soporte informático) donde se hace constar mes, provincia, y número de registros que contiene el listado, que se envían al consejo General de Colegios Oficiales de Farmacia (de ámbito Nacional). Además, con la información obtenida de las recetas se confeccionan mensualmente las facturas resumen por cada Colegio Provincial, que sirven como documento para la formalización del pago. Cada Colegio Provincial de Farmacéuticos cierra su facturación el último día del mes o el siguiente hábil.

Los Colegios Provinciales presentan en las DDPP del INSALUD, las recetas amparadas por las correspondientes facturas individuales de cada oficina de farmacia hasta el día 10 del mes siguiente al de la presentación de la factura.

El centro de Informática del Ministerio de Sanidad analiza la información contenida en las cintas, y devuelve las que tengan deficiencias técnicas que impidan el tratamiento informático y aquellas que presenten diferencias con el total de la factura resumen superiores bien al 0,7 por 10.000 o bien a 4.000 pesetas.

Las DDPP comprueban la facturación presentada por los Colegios Provinciales y comunican, en su caso, la existencia de diferencias entre la factura resumen y las facturas individuales presentadas por los referidos Colegios Provinciales, dentro de los cuatro meses siguientes a la entrega de las recetas y de las facturas individuales.

El Colegio Oficial de Farmacéuticos remite a la SG de Sistemas Tecnológicos de la Información del Ministerio de Sanidad y Consumo unas cintas informatizadas que recogen información a nivel nacional y con una periodicidad mensual clasificada por laboratorios del número de envases, del importe de ventas a PVP e importe de las ventas a PVL.

Esta Subdirección General remite a la Dirección General de Farmacia la información anterior. A su vez, esta Dirección General, a través de la SG de Estudios Económicos y Productos Farmacéuticos remite a la SG de Atención Primaria (INSALUD) listados con la información mencionada anteriormente y calcula la aportación correspondiente a cada una de los laboratorios.

La Subdirección General de Atención Primaria encuadrada en el INSALUD (Dirección General y de Atención Primaria y Especializada) es la encargada de recibir:

— Por un lado la información que le remite la Dirección General de Farmacia.

— Información recibida de las DDPP del INSALUD u órganos respectivos de la Comunidad Autónoma sobre la facturación por laboratorio presentada por cada Colegio Provincial de Farmacéuticos junto a la factura presentada por cada Colegio.

Las DDPP del INSALUD remiten también mensualmente Actas de recepción de recetas facturadas, de revisión y comprobación de los importes facturados (revisión cuantitativa, cualitativa y recuento de las recetas que se analiza más adelante) a la SG de Atención Primaria, así como notificación sobre destrucción de recetas (que se deben custodiar en las DDPP durante tres meses).

Mensualmente se efectúan cruces entre la información recibida a nivel provincial y la información recibida a través de la Dirección General de Farmacia. De la comparación pueden surgir incidencias únicamente por dos motivos: no figurar en «nomenclator» de la Seguridad Social o figurar con distinto PVP en este «nomenclator». Cuando surgen estas incidencias la SG de Atención Primaria los remite al Colegio Provincial de Farmacéuticos y a la DP del INSALUD correspondiente para que se subsanen las deficiencias y envíen una facturación correcta.

Anualmente esta Subdirección realiza informes resumen por provincias y por especialidades del número de incidencias detectados; estudios sobre la evolución del gasto farmacéutico, distribución geográfica de la facturación, etc.

b) Control de recetas.

Este Tribunal ha realizado una verificación de los controles efectuados sobre esta materia en la DP del INSALUD de Madrid. Esta DP gestionó durante 1996 la facturación presentada por el Colegio Provincial de

Farmacéuticos de Madrid correspondiente a la dispensación de recetas oficiales de la Seguridad Social por importe (PVP) de 90.484.741 miles de pesetas que deducida la aportación del beneficiario, 8.748.302 miles de pesetas, asciende a un líquido de 84.736.439 miles de pesetas por 55.736.503 recetas facturadas.

La DP realiza dos tipos de revisiones: revisión cuantitativa a través de lector óptico distinguiendo como incidencias las recetas recibidas y no facturadas y recetas facturadas y no recibidas además de otros errores de facturación.

En el marco de esta revisión se efectúan también recuentos físicos que se realizan por muestreo al recibir las recetas que mensualmente remiten las oficinas de farmacia, en presencia de un representante de la Administración y otro representante del Colegio Provincial. Se levanta un Acta de Recepción de Recetas de acuerdo con el número de cajas recibidas distinguiendo (especialidades, efectos y accesorios, tratamientos larga duración y síndrome tóxico).

Por su parte, el Colegio Provincial de Madrid ha contratado con una empresa el control de las recetas y la informatización de los datos contenidos en ellas.

Además, la DP efectúa una revisión cualitativa, distinguiendo entre las recetas anuladas totalmente y las anuladas parcialmente por ausencia de datos de consignación obligatoria, prescripción de productos no dispensables, recetas facturadas a precio diferente establecido en el «nomenclator», etc. Durante el ejercicio 1996, la DP de Madrid efectuó una revisión cualitativa de aproximadamente 1.787.036 (3,2%) recetas facturadas, de las que se han devuelto unas 13.629 recetas por importe de 56.354.467 pesetas, por incumplimiento de las condiciones del concierto. Esta devolución al Colegio Provincial ha supuesto un descuento sobre el líquido facturado durante el año 96 de un 0,07%.

La DP de Madrid no analiza las incidencias que le remite la SG de Atención Primaria lo que justifica por falta de personal (tres personas dedicadas únicamente al control) y a que el importe económico resultante sería mínimo respecto a la facturación total.

b) Conclusiones.

- Los ingresos por descuentos de la industria farmacéutica se basan en la facturación que presentan los Colegios Provinciales de Farmacéuticos.

- El único control sobre la referida facturación es el que efectúan las DDPP del INSALUD y organismos correspondientes de las CCAA con competencias transferidas en esta materia que por lo que respecta a las DDPP del INSALUD, supone un porcentaje mínimo sobre el total facturado anualmente, ya que el control que efectúan afecta a una muestra muy reducida del total de facturación: 3,2% sobre el importe total de la facturación emitida en la DP del INSALUD de Madrid.

Consecuentemente, debería establecerse un sistema en el que la validación de la facturación estuviese ligada a la prescripción, o a la dispensación a través del control de talonarios entregados a los médicos, si bien, un procedimiento que permitiera un acceso directo por la Administración a las ventas que se efectúan en cada oficina de farmacia (mediante terminales electrónicos).

C) Otros ingresos.

Dentro de esta rúbrica se recogen ingresos por importe de 201.114.444 miles de pesetas, que conceptualmente no tienen cabida en otras cuentas. El detalle de este saldo a 31.12.1996 era el siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
Ingresos Fondo Especial DT VI Ley 21/1986	229.971
Recargos y multas	185.745.379
Otros Ingresos diversos	15.139.094
TOTAL	201.114.444

A este respecto, cabe señalar que existe una diferencia de 5.169.001 miles de pesetas entre el total que figura en el cuadro anterior y el saldo de la cuenta 7899, debida, básicamente, a intereses de aplazamientos y fraccionamientos registrados en contabilidad financiera pero no presupuestariamente.

A continuación se exponen las incidencias más significativas que se hayan observado en el análisis de estas partidas:

1. Ingresos Fondo Especial

Esta cuenta recoge los ingresos correspondientes a las cotizaciones de los afiliados a las mutualidades de funcionarios del INEP y del Mutualismo Laboral integradas en el Fondo Especial. Estos ingresos pueden producirse en formalización o en efectivo, según se trate o no de personal al servicio de la Seguridad Social.

Como ya se ha anticipado en el apartado 4.6 de esta Sección el análisis de estos ingresos pone de manifiesto una clara insuficiencia financiera entre los ingresos obtenidos por la vía de la cotización complementaria efectuada por los funcionarios pertenecientes a estas mutualidades y los costes que para la Seguridad Social proceden del pago de estas prestaciones complementarias, tal y como se demuestra en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)		
EJERCICIO	1995	1996
Ingresos por cuotas complementarias	596.701	229.971
Costes prestaciones complementarias	8.727.516	8.033.613
DÉFICIT	-8.130.815	-7.803.642

Conviene recordar que estas prestaciones complementarias quedan fuera del sistema general de cobertura de la Seguridad Social, por lo que resulta de todo punto necesario que la TGSS facilite a este Tribunal la justificación económica de la aportación patrimonial

en su día realizada por estas mutualidades que permita la cobertura de estas prestaciones.

Este riesgo resulta especialmente significativo, si se considera que en un primer momento la integración se produjo a instancia del Consejo Directivo de la Mutualidad de Previsión, debido al deterioro progresivo de su situación patrimonial, con creciente reducción de sus reservas técnicas desde 1976, así como crecientes déficits en su cuenta de gestión desde 1981.

2. Recargos y multas

- Dentro de este epígrafe se registran ingresos por recargos de mora y apremio por importe de 153.284.800 miles de pesetas. Los SSCC de la TGSS contabilizan ingresos por un importe de 150.581 miles de pesetas. Estos últimos ingresos se registran a medida que se efectúan los cobros correspondientes, con lo que no aparecen registrados los derechos pendientes de cobro ni los ingresos correspondientes, incumpliendo así el principio de devengo. Consecuentemente, la TGSS debería modificar el procedimiento de contabilización de estos ingresos y adaptarlo a los principios contables de aplicación *.

- Asimismo, se recogen en esta partida intereses derivados del aplazamiento y fraccionamiento del principal de la deuda correspondiente en las empresas que deben satisfacer los pagos derivados de la integración de las entidades sustitutorias, así como de otros derechos pendientes de cobro correspondientes a la TGSS, por importe de 26.910.758 miles de pesetas. No obstante por lo que respecta a los referidos intereses, se registraron como ingresos del ejercicio 1996 cobros correspondientes a ingresos devengados en el ejercicio 1995 por importe de 204.502 miles de pesetas.

- También se incluyen en este saldo, registrados de acuerdo con el criterio de caja, importes correspondientes a cobros de multas y sanciones en la cuantía de 1.392.238 miles de pesetas, por lo que no aparecen registrados al cierre del ejercicio los derechos pendientes de cobro ni los ingresos correspondientes, incumpliendo así el principio de devengo. Al igual que en casos anteriores, la TGSS debería modificar el procedimiento de contabilización de estos ingresos y adaptarlo a los principios contables de aplicación.

3. Ingresos diversos

Se recogen en este epígrafe ingresos diversos del INSALUD e ingresos de otras entidades (v. gr.: los ingresos correspondientes al descuento complementario, ya comentado en el apartado 15.6.b) anterior, aportaciones del Ministerio de Educación y Cultura para el Plan Nacional I+D, etc.), que tienen como común denominador generar presupuesto en dichas entidades,

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

razón por la cual se agrupan en este epígrafe. No se han observado deficiencias en el análisis de estos ingresos.

16. ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y RESULTADO ECONÓMICO-PATRI-MONIAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Endeudamiento a 31.12.1996

En la siguiente página se contiene un detalle del endeudamiento de la Seguridad Social (Entidades ges-

toras y Servicios comunes) a 31.12.1996, que como puede apreciarse alcanza una cifra de 3,8 billones de pesetas.

Por otra parte, de acuerdo con los datos correspondientes al ejercicio 1997, este endeudamiento se incrementó durante el ejercicio 1997 en 0,8 billones de pesetas, alcanzando la cifra de 4,6 billones de pesetas.

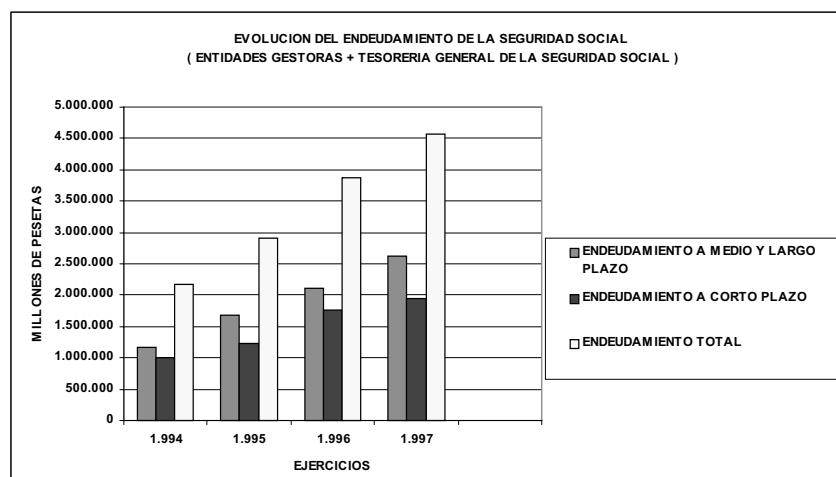
En el cuadro y gráfico siguientes se puede observar como ha evolucionado este endeudamiento a lo largo del periodo 1995-1997.

DETALLE DEL ENDEUDAMIENTO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ENTIDADES GESTORAS + TGSS) AL 31.12.1996

(millones de pesetas)

ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LARGO PLAZO		2.118.990
* OBLIGACIONES Y BONOS A LARGO PLAZO	54	
* FIANZAS Y DEPOSITOS RECIBIDOS A LARGO PLAZO	677	
* PRESTAMOS RECIBIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL A LARGO PLAZO	2.118.259	
- DEL ESTADO	1.794.810	
- DEL BANCO DE ESPAÑA	322.908	
- DE OTRAS INSTITUCIONES PUBLICAS	541	
ENDEUDAMIENTO A CORTO PLAZO		1.643.358
* CRÉDITO SINDICADO CONCEDIDO A LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL QUE ACTUA COMO BANCO AGENTE EL BANCO DE NEGOCIOS ARGENTARIA S.A.	175.000	
* TRANSFERENCIAS PENDIENTES AL ESTADO (CC.AA. PAIS VASCO Y NAVARRA)	725.691	
* HACIENDA PUBLICA ACREEDORA	261.414	
* SEGURIDAD SOCIAL ACREEDORA	13.871	
* OTRAS DEUDAS A CORTO PLAZO (ACREEDORES DE MENOR CUANTIA)	467.382	
ENDEUDAMIENTO TOTAL		3.762.348

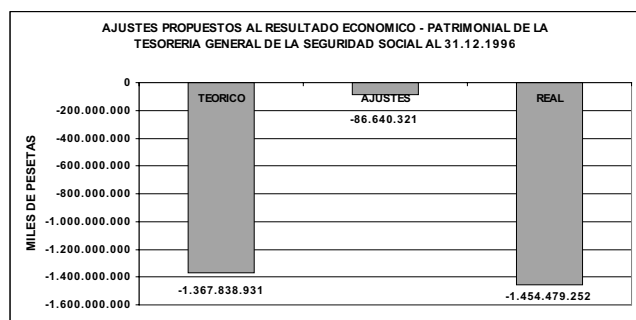
Nota: En estas cifras no se incluye el endeudamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales que al 31.12.1996 era de 116.804 millones de pesetas.



2. Resultado económico-patrimonial acumulado al 31.12.1996 (sólo TGSS)

	Miles de pesetas
Resultado económico-patrimonial acumulado al 31.12.1996	-1.367.838.931
Ajustes al resultado económico-patrimonial	-86.640.321
• Recargos de mora y apremio al Sector Público indebidamente registrados ...	-15.934.350
• Provisión de las deudas derivadas de la integración de las mutualidades	-15.908.789
• Provisión de las deudas con el INEM, por el Fondo de Solidaridad	-12.073.454
• Gastos financieros de los préstamos con el Banco de España	-66.807.719
• Ingresos por cuotas del Estado pendientes de contabilizar	12.295.131
• Regularización de partidas acreedoras	16.974.499
• Regularización de las cuentas a depurar	-6.412.643
• Otros ajustes	1.227.004
— Regularización de los acreedores de la MUNPAL	2.943.650
— Error en la contabilización del ingreso de AXIS	-1.816.100
— Contabilización excesiva de ingresos por cotización	-63.888
— Inversiones en inmuebles enajenados	-723.619
— Inversiones en arrendamientos rescindidos	-68.237
— Ingresos no contabilizados de cuotas de Entidades Sustitutorias	859.494
— Alquileres no contabilizados	1.083
— Provisión para insolvencias de alquileres	-720.604
— Ingresos financieros no contabilizados (Retenciones)	3.318
— Provisión por depreciación de Valores Mobiliarios	-77.233
— Intereses no contabilizados	4.031
— Provisión intereses Entidades Financieras desaparecidas	-31.395
— Regularización de las deudas con el M.º de Economía y Hacienda ..	460.659
— Regularización de otros acreedores	455.845
Resultado económico-patrimonial al 31.12.1996 ajustado	-1.454.479.252

En el siguiente gráfico se aprecia la variación experimentada por el resultado económico-patrimonial de la Tesorería General de la Seguridad Social tras los ajustes propuestos por el Tribunal:



17. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE LA TGSS

17.1 Consideraciones generales

17.1.1 Ámbito de la fiscalización

Son objeto del análisis que se aborda en el presente epígrafe, los contratos administrativos y privados cele-

brados en el ejercicio de 1996 por la TGSS recibidos en este Tribunal de Cuentas para su fiscalización. En ejercicios anteriores, el resultado del análisis de la contratación de la TGSS se ha incluido junto con el de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en los Informes Anuales correspondientes aprobados por el Pleno de este Tribunal. Por ello, los datos que han permitido realizar una comparación de la contratación celebrada por la TGSS en 1996 con la celebrada en ejercicios anteriores (especialmente en 1995) son los ya puestos de manifiesto en los correspondientes Informes Anuales, a los que, con carácter general, se remite este Informe para profundizar en dicho análisis comparativo.

De acuerdo con el artículo 12.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP) el Director General de la TGSS es el órgano de contratación de este Servicio Común, sin perjuicio de las delegaciones de esta competencia contenidas en las Ordenes de delegación de 16 de noviembre de 1992 y 21 de mayo de 1996 vigentes, sucesivamente, en el ejercicio de 1996.

Entre los contratos objeto de análisis se incluyen los celebrados por la TGSS en el ámbito de la Gerencia Informática de la Seguridad Social (GISS). Esta últi-

ma, configurada como Servicio Común sin personalidad propia*, carecía de competencia en materia de contratación por lo que era la TGSS, como Servicio Común con personalidad jurídica propia a la que estaba adscrita la GISS, la que contrataba en su nombre.

La TGSS ha remitido, directamente o a requerimiento del Tribunal, un total de 261 expedientes para su fiscalización, por un importe global de 26.011,8 millones de pesetas, distribuidos del modo que se expresa en el cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 1
RESUMEN DE LA CONTRATACIÓN (EJERCICIO 1.996)

		NATURALEZA DE LOS CONTRATOS						TOTAL
		OBRAS	ASISTENCIA	SUMINISTROS	T. ESPECÍFICOS	G. SERVICIOS	PRIVADOS	
	Nº	37	56	29	--	--	117	239
TGSS	Importe	3.670.185.126	9.346.063.970	7.924.454.900	--	--	2.256.770.263	23.197.474.259
	%	16	40	34	--	--	10	100
	Nº	1	11	10	--	--	--	22
GISS	Importe	43.556.296	659.547.293	2.113.872.408	--	--	--	2.816.975.997
	%	2	23	75	--	--	--	100
	Nº	38	67	39	--	--	117	261
TOTALES	Importe	3.713.741.422	10.005.611.263	10.038.327.308	--	--	2.256.770.263	26.014.450.256
	%	14	38	39	--	--	9	100

Los importes que figuran en este cuadro n.º 1 (como también los que aparecen en el cuadro n.º 2 de este epígrafe) se refieren a importes totales de adjudicación, sin distinguir por tanto si se trata de expedientes de contratación que han generado gastos (como los contratos de obras, suministros, asistencia, consultoría y servicios) o ingresos (como el caso, por ejemplo, de los contratos de enajenación de inmuebles o de los arrendamientos de inmuebles en los que la TGSS es arrendadora). El total de contratos susceptibles de haber generado ingresos asciende a 40, si bien 10 resultaron desiertos o anulados por lo que los que supusieron realmente ingresos para la TGSS fueron sólo 30 (todos ellos privados), por un importe conjunto de 547,1 millones de pesetas.

Hay que señalar que la distinción efectuada en el cuadro n.º 1 (así como en los cuadros n.º 3 y n.º 4) entre los contratos de la TGSS y de la GISS se realiza simplemente a título informativo toda vez que el análisis de la contratación contenido en este epígrafe se ha realizado de forma conjunta, por las razones más arriba expuestas, como en anteriores Informes de este Tribunal.

17.1.2 Objetivos y criterios de la fiscalización

Considerado desde un punto de vista global, el presente análisis ha tenido como objetivo la determinación del grado en que la TGSS se ha ajustado, durante el ejercicio de 1.996, al ordenamiento jurídico vigente en

materia de contratación, analizando también el modo en que este Servicio Común ha adecuado su actividad contractual a los principios de legalidad, eficiencia y economía, de acuerdo con los artículos 9.1 de la LOTCu y 27.1 de la LFTCu.

Los artículos 11 a) de la LOTCu, 31 c) y 39.1 de la LFTCu, establecen que están sujetos a fiscalización por el Tribunal de Cuentas todos los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás Entidades del sector público. Partiendo de este principio general, el ya citado artículo 39.1 de la LFTCu precisa los contratos que se fiscalizarán en particular, aplicando criterios relacionados con su cuantía, su naturaleza y su sistema de adjudicación, todo ello sin perjuicio de que el Tribunal pueda reclamar para su fiscalización cualesquiera otros contratos. A su vez, el artículo 27.3 de la LFTCu indica que en los procedimientos de fiscalización el Tribunal puede utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida, entre las que se encuentran las técnicas de muestreo, como viene a confirmar el artículo 37 de la LFTCu.

En este contexto, descendiendo a objetivos parciales, en primer lugar la fiscalización se centró en obtener por parte de este Tribunal, el mayor grado de información posible sobre la contratación efectivamente celebrada por la TGSS, cualesquiera que fueran la naturaleza y tipología de los contratos celebrados. Para ello, el Tribunal requirió la remisión de todos los contratos de obras, de suministros, de consultoría, asistencia y servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales celebrados por la TGSS cuyo importe inicial excediera de 25 millones de pesetas, y todos los contratos de gestión de servicios públicos, todos los privados, los resueltos, anulados y desiertos, los modificados y adicionales, así como los de determinación de tipo, con

* Con la entrada en vigor del Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, sobre adscripción y funciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social («BOE» de 5 de mayo de 1998) la GISS ha cambiado de naturaleza perdiendo su condición de Servicio Común sin personalidad jurídica propia pasando a integrarse orgánicamente en la TGSS como Subdirección General, si bien funcionalmente dependerá de la propia TGSS, de la IGSS y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social respecto de los programas y proyectos que afecten a su competencia respectiva.

independencia de su cuantía. Los datos incluidos en este Informe hacen siempre referencia a estos contratos, salvo cuando se especifica otra cosa.

El segundo objetivo ha sido determinar el grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente de los contratos en sus distintas fases de preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción, según establece el artículo 40.1 de la LFTCu.

Para ello, atendiendo a lo previsto en los artículos 27.3 y 37 de la LFTCu, de los 261 expedientes recibidos, ha sido seleccionada por el Tribunal de Cuentas una muestra de contratos de acuerdo con los siguientes criterios:

— Los contratos de obras con un presupuesto de licitación de más de 100 millones de pesetas.

— Los contratos de suministros con un presupuesto de licitación de más de 75 millones de pesetas.

— Los contratos de consultoría, asistencia y servicios con un presupuesto de licitación de más de 75 millones de pesetas.

— Los contratos de suministros, consultoría, asistencia y servicios de carácter informático, con un presupuesto de licitación de más de 25 millones de pesetas³.

— Todos los contratos privados celebrados en el ámbito territorial de las Direcciones Provinciales visitadas en esta fiscalización: Barcelona (4 contratos), Cádiz (4 contratos), Madrid (2 contratos) y Zaragoza (2 contra-

tos), con independencia de su importe y de si generaron gastos (por ejemplo la adquisición de bienes inmuebles) o ingresos (por ejemplo la enajenación de bienes inmuebles). De los restantes contratos privados se han seleccionado, en función del importe, del objeto del contrato y de su ámbito geográfico, un total de 49 contratos más.

— Todos los contratos anulados (4 contratos) o declarados desiertos (15 contratos) durante 1.996, así como todos los contratos modificados, reformados o adicionales (8 contratos) celebrados durante 1996 (incluidos en el cuadro n.º 2 entre los contratos correspondientes a su naturaleza respectiva).

El resultado de la aplicación de estos criterios de selección ha dado como resultado una muestra de 158 expedientes (60 % sobre el total remitido), por un importe de 23.784,8 millones de pesetas (91 % sobre el importe total remitido), según se expone de forma detallada en el cuadro n.º 2, de acuerdo con la naturaleza de los contratos y su forma de adjudicación.

La TGSS no ha incluido en sus relaciones certificadas ni ha remitido ningún contrato de trabajos específicos y concretos no habituales, ni de gestión de servicios públicos, ni de determinación de tipo, solicitados por el Tribunal en los términos más arriba expuestos, razón por la que la fiscalización no incluye referencias directas a ninguno de estos tres tipos de contratos.

CUADRO N.º 2
CONTRATOS DE LA TESORERÍA SELECCIONADOS (1.996)

NATURALEZA DEL CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
Obras	Subasta	--	--	--	--
	Concurso	12	39	2.776.711.634	80
	Negociado	6	86	149.356.449	62
Total Obras		18	47	2.926.068.083	92
Consultoría, asistencia y servicios	Subasta	--	--	--	--
	Concurso	21	54	7.179.454.944	92
	Negociado	23	77	1.957.961.844	90
Total Consultoría, asistencia y servicios		45	80	9.137.416.788	91
Suministros	Concurso	7	78	3.915.386.588	99
	Negociado	27	87	5.944.003.858	98
Total Suministros		34	87	9.859.390.446	98
Privados	Subasta	7	41	73.337.014	70
	Concurso	12	44	772.987.580	72
	Negociado	42	57	1.016.313.206	91
Total Privados		61	52	1.862.637.800	81
Total		158	60	23.785.513.117	91

³ El análisis de estos contratos se ha realizado de forma conjunta con los demás tipos de contratos fiscalizados. El Pleno de este Tribunal ha aprobado la realización de una fiscalización especial sobre la contratación administrativa de contenido informático entre 1994 y el

primer semestre de 1998. Los resultados de esta fiscalización se expondrán en el correspondiente Informe, que contendrá un análisis más pormenorizado y específico de los contratos a los que se hace referencia aquí.

Debe advertirse que, tal y como viene siendo criterio del Tribunal, los expedientes de contratación fraccionados en lotes o partidas, que han dado lugar a múltiples adjudicatarios, han sido considerados desde una perspectiva de unidad económica como un solo contrato por convocatoria a los efectos de la determinación de su cuantía.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que la fiscalización de la ejecución de los contratos celebrados durante el ejercicio de 1.996 cuyo plazo de ejecución se ha prolongado a ejercicios posteriores, se ha extendido hasta lo ejecutado en el momento de concluir los trabajos de fiscalización de los expedientes (febrero de 1998).

En este ejercicio de 1996, el Tribunal ha fiscalizado, además, con carácter específico la gestión de los pagos, para comprobar la adecuación de la actuación de la TGSS en esta materia al plazo general de dos meses establecido en el artículo 100.4 de la LCAP. Este precepto dispone lo siguiente: «La Administración tendrá obligación de abonar el precio dentro de los dos meses siguientes [con anterioridad a la entrada en vigor de la LCAP el plazo era de tres meses] a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 148, y si se demorase deberá abonar al contratista [de oficio, sin necesidad de reclamación previa], a partir del cumplimiento de dicho plazo de dos meses, el interés legal del dinero incrementado en un 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas».

Las comprobaciones efectuadas por el Tribunal se han realizado teniendo en cuenta el plazo transcurrido desde la entrada de la factura en el Registro de la TGSS (cuando ha existido constancia de esta fecha en la documentación remitida al Tribunal de Cuentas) hasta la fecha en que se ha validado el documento en virtud del cual se extingue mediante su pago la obligación reconocida. En defecto de aquel dato, la fecha inicial tomada en cuenta para el cómputo de eventuales retrasos en los pagos ha sido la de validación por la TGSS del documento que contiene la propuesta de pago, lo que ha dejado en estos casos fuera del cómputo el tiempo transcurrido desde la recepción de la factura hasta aquella fecha. De lo expuesto se deduce que las demoras puestas de manifiesto a lo largo de este Informe tienen el carácter de mínimas, y que las efectivamente producidas han podido ser más numerosas y de mayor entidad.

A estos efectos, el Tribunal de Cuentas ha reclamado la documentación acreditativa de que la TGSS efectuó el pago del precio convenido, con indicación del importe y de la fecha de abono. También requirió este Tribunal, para el supuesto de que la TGSS no hubiese efectuado aún el pago, certificación de que la deuda correspondiente estaba incluida en la relación nominal

de acreedores, así como justificación de las razones de no haber efectuado aún dicho pago. A este requerimiento, la TGSS contestó fundamentalmente aportando dos tipos de documentos: bien listados del Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social (SICOSS), bien certificados en los que constaban las fechas de pago o la inclusión de la deuda en la relación nominal de acreedores.

El resultado de estas comprobaciones se incluye en el análisis de los diferentes tipos de contratos según su naturaleza dentro del apartado 18.2.

17.1.3 Remisión de contratos y limitaciones a la fiscalización

Conviene recordar que la TGSS está sujeta (como también lo están las Entidades Gestoras de la Seguridad Social) a las distintas obligaciones legales que aseguran la remisión de contratos al Tribunal de Cuentas.

En primer lugar, el artículo 58 de la LCAP establece la obligación de remitir al Tribunal, dentro de los tres meses siguientes a su formalización, los contratos de obras y de gestión de servicios públicos cuya cuantía exceda de 100 millones de pesetas, los contratos de suministros de más de 75 millones de pesetas y los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de más de 25 millones de pesetas. En aplicación de estos criterios la TGSS remitió de oficio al Tribunal un total de 99 contratos celebrados en 1.996, sin que en todos los casos se observara el plazo de tres meses referido.

Por otra parte, la TGSS no cumplió con la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la relación anual de contratos celebrados de acuerdo con el artículo 40.2, en relación con el 39.1 y el 35.2, todos ellos de la LFTCu, por lo que el Tribunal tuvo que requerir el 17 de junio de 1.997 el envío de las relaciones al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, que tuvieron entrada en este Tribunal el día 30 del mismo mes. Como luego se verá en el cuadro n.º 3, la TGSS no incluyó en estas relaciones todos los contratos que debían figurar detallados, o incluyó contratos que no habían sido remitidos previamente en el plazo establecido por el artículo 58 de la LCAP y de los que el Tribunal tuvo conocimiento a través de esta fuente de información.

Para intentar conocer si los contratos recibidos en el Tribunal alcanzaban la totalidad de los celebrados por los Servicios Comunes de la Seguridad Social y susceptibles de ser fiscalizados por el Tribunal de Cuentas, también se han utilizado como medios auxiliares de comprobación la información que proporciona el Boletín Oficial del Estado (B.O.E.) sobre convocatorias y adjudicación de contratos y otros medios públicos que facilitaron información al respecto, así como la información obtenida por el Tribunal en el desarrollo de fiscalizaciones especiales y en el análisis de los datos correspondientes a contratos celebrados en años ante-

riores. Una vez efectuado el cotejo de estas fuentes de información, el Tribunal procedió a reclamar el envío de los contratos no recibidos, de cuya celebración existía constancia, así como la documentación y las informaciones complementarias que resultaron necesarias para el ejercicio de la fiscalización.

El resumen de la remisión de contratos por la TGSS se detalla en el siguiente cuadro n.º 3.

CUADRO N.º 3

Servicio Común	Contratos enviados de oficio	Contratos enviados a requerimiento del Tribunal de Cuentas		Total contratos enviados
		conocidos por relaciones certificadas	conocidos por B.O.E. y otras fuentes de información y a instancia del Tribunal	
GISS	18	2	2	22
TGSS	81	128	30	239
TOTALES	99	130	32	261

Estos datos ponen de manifiesto que de los 261 contratos enviados sólo 99 lo fueron de oficio. De los 162 contratos enviados a requerimiento del Tribunal, 26 eran de remisión obligatoria y los 136 restantes fueron solicitados por el Tribunal para conocer la contratación celebrada, al amparo de lo previsto en los artículos 58.3 de la LCAP y 40.2 de la LFTCu, de los que 106 eran contratos privados (de arrendamiento, adquisición, enajenación y cesión de bienes inmuebles, etc...).

Por último debe reseñarse que, en relación con los 158 expedientes de la muestra, el Tribunal hubo de requerir en 146 casos documentación e información para completar los expedientes (lo que supone un 92,4% sobre el total de expedientes examinados) tal y como queda reflejado en el cuadro n.º 4.

CUADRO N.º 4

	TGSS	GISS	TOTALES
Total expedientes fiscalizados	138	20	158
Expedientes incompletos	126	20	146
% de expedientes incompletos	91	100	92

17.2 Análisis de los contratos según su naturaleza

17.2.1 Contratos de obras de la TGSS

La TGSS ha remitido 38 contratos de obras para su fiscalización en 1996 por un importe de 3.713,7 millones de pesetas, lo que representa el 14,3 % de la inversión fiscalizada. El número de expedientes remitidos fue superior al de 1.995, aumentando en un 35,7% (de 28 expedientes en 1.995 se pasó a 38 en 1.996), y el importe total contratado por obras pasó de 3.207,6 millones de pesetas en 1.995 a 3.713,7 millones de pesetas en 1.996, lo que ha supuesto un aumento del 15,8 %.

El objeto de los contratos fue básicamente la realización de obras de instalación y reforma de distintos locales para dependencias de la TGSS.

El procedimiento seguido para la adjudicación de estos contratos ha sido el concurso en 31 ocasiones, por un importe de 3.472,5 millones de pesetas (94% del total contratado), en 2 ocasiones se ha utilizado el procedimiento negociado, por un importe de 120,4 millones de pesetas (3 % del total contratado) y en otras 5 se

trata de modificados o reformados, por un importe de 120,7 millones de pesetas (3 % del total contratado). La subasta no fue utilizada en ninguna ocasión.

Se ha seleccionado una muestra de 18 contratos de los 38 recibidos, de los que pueden señalarse las siguientes incidencias:

— En 8 expedientes se produjeron retrasos en el inicio o en la ejecución sobre el plazo previsto en el contrato, muchas veces por circunstancias que cabría haber previsto con antelación. Entre ellos, cabe destacar: las obras de instalación de una Administración de la Seguridad Social en Alcorcón (Madrid), cuyo inicio se retrasó 3 meses debido a la falta de la preceptiva licencia municipal de obras; las obras de instalación de una Administración de la Seguridad Social en Barcelona, en las que la terminación se retrasó 4,5 meses sobre un plazo inicial de 6 ante la necesidad de conseguir autorización de la Comunidad de Vecinos del inmueble para la realización de las obras; las obras de instalación de otra Administración de la Seguridad Social en Palma de Mallorca, que se retrasaron 4 meses (sobre un plazo inicialmente previsto de 6) por constatar, en el momento de iniciarse las obras, la necesidad de derribar unos tabiques que no se encontraba prevista en el proyecto, así como porque en determinadas fases las obras tuvieron que ralentizarse a fin de no provocar molestias a los vecinos, lo que pone de manifiesto que el ritmo de ejecución previsto fue inadecuado pues no se podía cumplir al provocar molestias.

— En 5 expedientes, la recepción de las obras no se ha realizado en el plazo de 1 mes desde su terminación establecido en el artículo 111 de la LCAP. Entre ellos destaca el correspondiente a las obras complementarias a las de remodelación interior de oficinas de la zona «Anexo» de la sede central de la TGSS, en el que, siendo la última certificación de obra de febrero de 1997, no se recibieron hasta más de un año después, en marzo de 1998, sin que haya justificado la TGSS, ni acreditado al Tribunal, las causas de este retraso en la ejecución.

— En 8 expedientes se produjeron retrasos en 19 pagos, superando el plazo de dos meses establecido en el artículo 100.4 de la LCAP. La media de estos retrasos fue de 15 días, siendo el máximo de 63. Como ya se ha señalado en el apartado 18.1.2, estas circunstancias tenían que haber llevado a que la propia TGSS, de oficio, procediera al abono de los intereses previstos por la LCAP. Sin embargo, no consta en el expediente que la TGSS haya procedido a efectuar la correspondiente liquidación, ni que el adjudicatario lo haya reclamado.

Por último, cabe hacer mención específica de un contrato de obras declarado desierto y de tres modificados.

Respecto del primero, el concurso convocado para la adjudicación de las obras de acondicionamiento de un edificio propiedad de la TGSS para archivo-almacén, en la calle Padre Laínez 18-24 de Barcelona, fue declarado desierto por considerar la TGSS que la utilización del edificio como archivo-almacén no resultaba idónea tanto por sus características como por su ubicación. El informe en el que se basó la resolución por la que se declaró desierto el concurso fue firmado por el mismo Director de la Oficina Técnica de la TGSS que año y medio antes había informado favorablemente el proyecto, lo que pone de manifiesto que si se hubiera hecho desde el inicio una adecuada valoración del proyecto se hubiera evitado la declaración de desierto y se hubiera dado una más rápida y eficaz solución a las necesidades de archivo y almacén de la TGSS.

En segundo lugar, el Modificado n.º 1 a las obras de construcción del edificio sede de la Dirección Provincial de Albacete se justificó por la necesidad de adecuar los acabados del edificio a los nuevos criterios que está utilizando la TGSS en sus edificios. Dicho modificado supuso un mayor gasto de 57 millones de pesetas (un 5,5% sobre el importe del contrato principal) y una gran dilación en la finalización de la obra (10 meses de paralización, cuando el plazo de ejecución del modificado fue sólo de 1 mes). Además, con posterioridad se redactó un segundo modificado por importe de 41 millones de pesetas (que supuso un nuevo incremento del 3,9% sobre el contrato principal y un incremento acumulado del 9,4% con el modificado anterior), formalizado ya en el año 1.997, porque la Dirección Provincial decidió cambiar la distribución de las plantas, lo que motivó, de nuevo, la paralización de la obra durante casi 5 meses para tramitar este nuevo modificado, cuyo plazo de ejecución fue a su vez de 1 mes (lo que supuso un retraso acumulado de 16 meses).

Igualmente, el modificado a las obras de remodelación interior, zona «Anexo» de la sede central de la TGSS de Madrid por importe de 29,9 millones de pesetas (que supuso un incremento del 16,1% sobre el importe del contrato inicial), tuvo su justificación en la realización de mejoras propuestas por la propia TGSS una vez iniciadas las obras, y motivó una suspensión temporal parcial que retrasó en casi 3 meses la terminación de las obras, pese a que el plazo previsto para la ejecución de este modificado era de sólo 19 días y a que el contrato de la obra principal se había tramitado con carácter urgente y con un plazo de ejecución de 4 meses. El importe agregado de este modificado y del complementario citado anteriormente ascendió a 58,5 millones de pesetas, un 31,5% del importe inicialmente previsto en el contrato principal.

* Por último, el proyecto modificado de acondicionamiento de un local para destinarlo a administración

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

de la TGSS en Granada se adjudicó el 30 de septiembre de 1.996 al contratista adjudicatario de la obra inicial que había entrado en suspensión de pagos en julio de 1.996. A pesar de ello, la TGSS decidió que continuara ejecutando las obras hasta su finalización dado el avanzado estado en que se encontraban. Posteriormente, al no haber finalizado las obras y ante el reiterado incumplimiento por el adjudicatario de los plazos establecidos en el contrato y en las cláusulas adicionales que se incorporaron al mismo por el modificado, la TGSS inició en diciembre de 1997 los trámites para la resolución del contrato. De acuerdo con la información y documentación facilitadas por la TGSS mediante escrito de 29 de diciembre de 1998 y en el trámite de alegaciones, a 13 de enero de 1999 la TGSS aún no había resuelto el contrato, más de un año después de haber iniciado el expediente de resolución, si bien ya había recabado a esa fecha los informes favorables a la resolución de la Asesoría Jurídica y del Consejo de Estado, así como la correspondiente fiscalización conforme de la Intervención General.

17.2.2 Contratos de consultoría, asistencia y servicios

La TGSS ha remitido 67 contratos de esta naturaleza para su fiscalización en 1996, por un importe de 10.005,6 millones de pesetas, lo que representa el 38,4 % del importe total de los contratados remitidos por dicho Servicio Común. Estos datos reflejan un aumento del 9,8 % en el importe con respecto al ejercicio de 1.995, en el que se recibieron en este Tribunal 52 expedientes por importe de 9.112,4 millones de pesetas.

El objeto de estos contratos ha sido, básicamente, la asistencia de carácter informático y administrativo, así como el mantenimiento de equipos y los servicios de limpieza y vigilancia de distintos locales de la TGSS.

La adjudicación mediante concurso fue utilizada en 38 ocasiones (56,7%), por un importe de 7.798,1 millones de pesetas (77,9%); el procedimiento negociado se empleó en dieciocho ocasiones (26,9%), por un importe de 1.055 millones de pesetas (10,5%); en diez ocasiones (14,9%) se prorrogaron contratos vigentes, por un importe de 1.116,7 millones de pesetas (11,2%); y en una sola ocasión (1,5%) se empleó el procedimiento de subasta, con un importe de 35,8 millones de pesetas (0,4%).

De los 68 expedientes recibidos se ha seleccionado una muestra de 45, de los que deben destacarse las siguientes incidencias:

— 6 expedientes se anularon o declararon desiertos total o parcialmente y 1 se resolvió por haber transcurrido más de 2 meses desde la formalización sin que se hubiera iniciado la ejecución. En 3 de los expedientes declarados desiertos o anulados las causas alegadas fueron el desistimiento por parte de la propia TGSS de

las prescripciones técnicas que ella misma había elaborado, o la detección de defectos en sus propios pliegos de cláusulas administrativas y técnicas. A este respecto cabe destacar el concurso convocado para la contratación del servicio de custodia, depósito, gestión y tratamiento del archivo de la TGSS, que fue declarado de urgencia el 20 de marzo de 1.996. El 26 de julio de 1.996 fue declarado desierto por «desistimiento de las prescripciones técnicas anunciadas» según consta en el expediente, con la previsión de reiniciar el concurso con nuevas prescripciones técnicas; sin embargo, el 23 de febrero de 1.998 la TGSS informó, a requerimiento de este Tribunal, que no se había producido contratación alguna para la prestación de dicho servicio, lo que no se compadece con la declaración de urgencia mencionada.

Por otra parte, en el expediente correspondiente al mantenimiento de equipos informáticos con destino a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, se declararon desiertos tres sublotés, dos de los cuales se adjudicaron posteriormente por importe de 17,2 y 1,2 millones respectivamente, mediante procedimiento negociado conforme a lo previsto en el artículo 211, b) LCAP, a las empresas que resultaron ser distribuidoras exclusivas de los productos objeto de los contratos, por lo que la inclusión de dichos sublotés en el concurso carecía de sentido desde el inicio mismo del procedimiento.

— * En 13 expedientes no constan los informes preceptivos específicos para los contratos de contenido informático que debieran haber emitido la GISS y la Comisión Ministerial de Informática (CMI) sobre los pliegos de condiciones de acuerdo con las Ordenes Ministeriales de 8.1.1980 y 7.5.1981 de creación y modificación, respectivamente, de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y de 17.1.1986 y 16.9.1996, reguladoras de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, respectivamente. La TGSS consideró en unos casos la improcedencia del informe de la GISS sobre los pliegos, ya que era la propia GISS la que elaboraba los pliegos y los elevaba a la CMI, y en otros casos entendió que los informes sobre los pliegos estaban implícitos en los emitidos respecto de la adjudicación.

— 8 expedientes de contenido informático han sido adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad al amparo del supuesto previsto en el artículo 211, b) de la LCAP -3 de ellos a la misma empresa- por considerar que las empresas adjudicatarias son las únicas capacitadas para la ejecución del objeto de los contratos, en un contexto que pone de manifiesto de nuevo la existencia de relaciones de verdadera dependencia técnica por parte de la TGSS respecto de dichas empresas

en la contratación de estos mantenimientos y desarrollos informáticos tal y como ya anticipó este Tribunal de Cuentas en su Informe Anual correspondiente al ejercicio de 1995.

— En 4 expedientes se han producido demoras en la ejecución por causas tales como la complejidad en la preparación de los trabajos a realizar por los adjudicatarios y la necesidad de que éstos efectuaran pruebas al personal de nueva incorporación a raíz de la contratación de los servicios, circunstancias que debieran haberse tenido en cuenta para la fijación del plazo de ejecución establecido en los contratos. En 3 de estos expedientes estas demoras han llevado a la aprobación de reajustes de anualidades; en el otro expediente, relativo a la asistencia técnica precisa en el entorno RED (Remisión Electrónica de Documentos) del CENDAR cuya finalización estaba prevista el 30.11.1996, la ejecución se ha realizado enteramente en el año 1997, sin que la TGSS haya remitido a este Tribunal la documentación y aprobación del correspondiente expediente de reajuste de anualidades. Cabe reseñar, además, que de los 3 expedientes con reajuste de anualidades por demoras en la ejecución, el relativo a «asistencia técnica precisa en el CENDAR» adjudicado por importe de 1.267,9 millones de pesetas, fue objeto de una modificación, formalizada ya en 1998, consistente en minorar el importe del contrato en 38,9 millones de pesetas, correspondientes a los trabajos que no se pudieron realizar en el plazo establecido por causas que la TGSS debió haber previsto con antelación y que no eran imputables al adjudicatario.

— En 4 expedientes, todos ellos de mantenimiento informático, no consta la conformidad de la TGSS con los trabajos realizados. En 3 de ellos, al requerimiento efectuado por el Tribunal de los certificados relativos a la conformidad con la prestación del servicio, la TGSS ha contestado que no se emitieron dichos certificados, ya que al no haber ninguna objeción por parte del Jefe de la Unidad correspondiente, se procedió al abono de las facturas previa conformidad de las mismas, lo que, a juicio de la TGSS, llevaba implícita la plena aceptación del servicio facturado, por tratarse de mantenimientos cuya aceptación y pago se realizaba a tiempo vencido. En el expediente restante relativo al mantenimiento de software y equipos por importe de 40,7 millones de pesetas, la TGSS no ha facilitado explicación alguna sobre la ausencia de conformidad con el servicio. Sin embargo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de todos estos expedientes requerían expresamente, con carácter previo al pago, la conformidad del órgano destinatario de la prestación, conformidad que no consta que se haya producido en modo alguno ya que, pese a lo manifestado por la TGSS, ni siquiera las copias de las facturas que obran en los expedientes remitidos contienen diligencia alguna de su conformidad. Además, cabe recordar que el Real Decreto 2188/1995, de

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

25 de diciembre, en su artículo 28.7, exige el acta de conformidad o certificación expedida por el Jefe del Centro, dependencia u organismo a quien corresponda recibir o aceptar los servicios, en la que se expresará «haberse ejecutado la obra o servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares que, en relación con ellas, hubieran sido previamente establecidas», por lo que este Tribunal no puede tomar en consideración la justificación dada por la TGSS.

— En 50 pagos de 22 expedientes se produjeron retrasos sobre los plazos establecidos en el artículo 100 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. La media de los retrasos producidos fue de 23 días, existiendo un caso, el de la contratación del 50% del servicio de toma de datos de documentos de vida laboral de los trabajadores por cuenta ajena, en el que el retraso de un pago superó en 48 días el plazo de 2 meses señalado por la LCAP. Como ya se ha indicado en el apartado 18.1.2, estas circunstancias tenían que haber llevado a que la propia TGSS, de oficio, procediera al abono de los intereses previstos por la LCAP, pero no consta en el expediente que la TGSS lo haya hecho ni que la empresa los haya reclamado.

Cabe hacer mención específica de un contrato celebrado el 14 de marzo de 1996 para la «asistencia técnica precisa en el CENDAR» por importe de 1.267,9 millones de pesetas, que se sometió a informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), la cual en su informe puso de manifiesto que del análisis de la información aportada por el CENDAR se deducía que las necesidades de apoyo técnico planteadas no tenían carácter coyuntural sino estructural, por lo que la TGSS debería reconsiderar el recurso constante a la contratación externa, ya que en la situación examinada, el personal informático externo superaba claramente en número al propio, situación que ya había señalado este Tribunal en su Informe Anual correspondiente al ejercicio de 1.995. La reiteración de este tipo de contrataciones puede conducir a la TGSS a una pérdida del control técnico de los proyectos y a una dependencia irreversible de la asistencia técnica externa, con los riesgos que ello conlleva (cautividad respecto de los proveedores, desprofesionalización de los recursos propios y falta de dominio sobre costes, plazos y calidad de los procesos de adaptación de los sistemas de información, entre otros).

Por otra parte, es preciso hacer referencia a las 5 prórrogas correspondientes a un contrato inicial formalizado el 30 de junio de 1.995, de asistencia técnica administrativa para el tratamiento durante 1996 de los documentos de la TGSS relativos a la vida laboral de los trabajadores. La duración del contrato inicial estaba prevista hasta el 31 de diciembre de 1.995; sin embargo, antes de esta fecha surgió la necesidad de continuar los trabajos ya iniciados y formalizar una prórroga (cuya duración alcanzaba hasta el 30 de abril de 1.996) en tanto

se celebrara una nueva contratación. El mismo día en que vencía esta primera prórroga se formalizó una segunda, con un plazo de vigencia de 3 meses adicionales, a pesar de que el informe de la Intervención ponía de manifiesto que, teniendo en cuenta la existencia de una prórroga anterior, había transcurrido tiempo suficiente para convocar una nueva licitación y no prolongar así situaciones excepcionales. El 29 de julio de 1.996, pese a las nuevas recomendaciones expresas de la Intervención, se formalizó una tercera prórroga, de 4 meses de duración, que amplió la duración del contrato hasta el 30 de noviembre de 1996. La Entidad justificó la necesidad de esta prórroga por «dificultades presupuestarias» que le impidieron tramitar con anticipación suficiente un concurso para la adjudicación de esta asistencia. Requerida aclaración por el Tribunal acerca de dichas dificultades, la TGSS contestó que, dadas las fechas en las que se tramitó la prórroga, se cuestionó la oportunidad de la ejecución del gasto en el ejercicio de 1.996 por razones de falta de disponibilidad presupuestaria en ese momento, contestación que, a juicio de este Tribunal, no resulta satisfactoria ni justifica la posición de la TGSS por cuanto difícilmente puede entenderse que existiendo crédito para formalizar la prórroga no pudiera éste destinarse al mismo objeto mediante la convocatoria del correspondiente concurso. La irregularidad de la situación se ha visto agravada por cuanto el 26 de noviembre de 1.996 la TGSS formalizó una cuarta prórroga, con vigencia desde el 1 de diciembre de 1996 hasta el 31 de enero de 1.997, al tiempo que el propio documento de formalización señalaba que el nuevo contrato para 1.997 se encontraba en fase de preparación. A pesar de ello, todavía se formalizó una quinta prórroga el 30 de enero de 1.997, con vigencia hasta el 28 de febrero, antes de que finalmente se adjudicara el concurso el 12 de febrero de 1997 a un contratista distinto del que había venido prestando los servicios mediante las prórrogas hasta ese momento. Esta situación pone de manifiesto que mediante el uso abusivo de las prórrogas la TGSS ha vulnerado los principios de concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación proclamados por el artículo 11.1 de la LCAP.

Ha de mencionarse también, que a los requerimientos de envío, efectuados a la TGSS por este Tribunal en relación con varios expedientes de consultoría, asistencia y servicios informáticos, de los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos -preceptivos según el Decreto 2.572/1.973, de 5 de octubre y el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo-, la TGSS contestó que según establece el artículo 2.º del Decreto 2572/1973, «su ámbito de aplicación se circunscribe a los Departamentos de la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos. Como quiera que las Entidades Gestoras de la Administración de la Seguridad Social no tienen carácter de Organismos Autónomos, no les era exigible el informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos. Fruto de esta espe-

cialidad es la Orden Ministerial 99/1.975, de 11 de Abril, por la que se aprueba el Pliego de Cláusulas Generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información por los Organismos y Entidades dependientes del Ministerio de Trabajo no sometidos a la Comisión Ministerial de Informática. No obstante, la Comisión Ministerial de Informática en virtud de las competencias que tenía atribuidas, adoptó la decisión de someter a dictamen de la CIABSI determinados expedientes que, a su juicio, requerían este trámite por su importancia económica o tecnológica». A este respecto*, la CMI, que en virtud de lo dispuesto en la Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1996 es el órgano competente para remitir a la CIABSI, cuando así proceda, los expedientes de contratación en materia de informática, acordó en su sesión de 19 de noviembre de 1996, según ha señalado la TGSS, «recabar el informe técnico de CIABSI para todos aquellos expedientes de la Seguridad Social relativos a bienes de adquisición no centralizada cuyo importe sea igual o superior a cien millones de pesetas y también para aquellos en los que, no superándose esta cantidad, concurrieran razones que así lo aconsejaran, a juicio de la propia Comisión».

Por el contrario, a juicio de este Tribunal, el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, resulta de plena aplicación a la TGSS (así como a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social). La razón por la que este Decreto no extendía su ámbito de aplicación a la TGSS es bien sencilla: porque en la fecha de su promulgación (año 1973) las entidades de la Seguridad Social existentes entonces (la TGSS ni siquiera existía en 1973) no estaban sujetas a la Ley de Contratos del Estado, sujeción que se produjo por imperativo del artículo 83 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, señalando: «A partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, el régimen de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se ajustarán a lo dispuesto en la Ley y Reglamento de Contratos del Estado y normas complementarias». Resulta por lo tanto evidente la inclusión del Decreto 2572/1973 entre las normas complementarias de la LCE y su Reglamento que a partir de ese momento tenía que haber aplicado la TGSS (y las demás entidades de la Seguridad Social) por imperativo de la Ley 50/1984, y por tanto, este Tribunal considera que los informes de la CIABSI son preceptivos para la TGSS y para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en los términos previstos por el Decreto 2572/1973 y el Real Decreto 533/1992.

17.2.3 Contratos de suministros

La TGSS ha remitido 39 expedientes de suministros correspondientes a 1996 para su fiscalización por el

Tribunal de Cuentas, por un importe de 10.038,3 millones de pesetas, lo que representa el 38,6 % respecto del conjunto del gasto contratado remitido por este Servicio Común. Respecto del ejercicio anterior se ha producido una disminución del 27,7 % del importe contratado, ya que en 1.995 fueron 52 los expedientes remitidos para su fiscalización, por importe de 13.885,4 millones de pesetas.

De los 39 expedientes recibidos, 9 fueron adjudicados por concurso (por importe de 3.968,6 millones de pesetas) y en 30 ocasiones se recurrió al procedimiento negociado (por importe de 6.069,7 millones de pesetas).

De los 39 expedientes recibidos se ha analizado una muestra de 34, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

— En 5 contratos el acto formal de recepción del material suministrado se ha efectuado en los almacenes de las empresas, continuando así la TGSS con una práctica irregular ya puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en Informes Anuales anteriores. En todos los casos se trata de contratos formalizados en los últimos días del ejercicio de 1.996, cuyas actas de recepción se firmaron en la misma fecha que el correspondiente contrato o en los días inmediatamente siguientes. Posteriormente, la TGSS volvió a recepcionar el suministro y a certificar su correcta instalación ya en los lugares de destino. Mediante esta forma de actuar, la TGSS ha recibido en 1997 suministros de material contratados con cargo al presupuesto de 1996, lo que contraviene no sólo los principios de la contratación pública sino también de la disciplina presupuestaria. Entre estos expedientes cabe citar el caso de la adquisición por la TGSS de 39 encaminadores de multiprotocolo (routers) con destino a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, por importe de 647,6 millones de pesetas, cuyo contrato fue adjudicado el 27 de diciembre de 1.996, formalizándose el 30 de diciembre. El acta de recepción se levantó al día siguiente en San José (California, EE.UU.). Posteriormente los elementos adquiridos fueron instalados y pagados a lo largo de 1.997, aunque ni siquiera en su totalidad, ya que según la información obrante en poder de este Tribunal en el momento de redactar este Informe aún estaban pendientes de instalar 3 encaminadores multiprotocolo, por lo que en el listado de obligaciones pendientes de pagar a un acreedor fechado el 12 de febrero de 1998 se refleja una deuda por importe de 49,8 millones de ptas. correspondiente al equipamiento aún no instalado.

Resulta igualmente significativo el contrato celebrado por la TGSS para la adquisición de 16 servidores de aplicaciones para el Proyecto «Silueta», con destino a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, adjudicado el 27 de Diciembre de 1.996 por un importe de 98,6 millones de pesetas. La TGSS formalizó el contrato el 30 de Diciembre de 1.996, levantando acta de

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

recepción ese mismo día en los almacenes de la empresa en Torrejón de Ardoz y emitiendo el correspondiente documento de reconocimiento de la obligación. Sin embargo, el certificado de correcta instalación y puesta en funcionamiento no se emitió hasta el 16 de Febrero de 1.998, esto es, 14 meses más tarde, por lo que hasta la fecha indicada no se pudo emitir la correspondiente propuesta de pago.

— En otros 7 expedientes se produjeron retrasos en 11 pagos, al superarse el plazo de dos meses establecido en el artículo 100.4 de la LCAP. La media de dichos retrasos fue de 24 días, destacando especialmente el caso del contrato para el suministro e instalación de dispositivos de la infraestructura y equipos sanitarios para el proyecto de la tarjeta de la Seguridad Social (proyecto TASS), en el que un pago de 1.007 millones de pesetas superó en 48 días los dos meses señalados. Como ya se ha señalado en el apartado 18.1.2, así como en relación con los contratos de obras y de asistencia, consultoría y servicios, estas circunstancias tenían que haber llevado a que la propia TGSS, de oficio, procediera al abono de los intereses previstos por la LCAP. Sin embargo, no consta en el expediente que la TGSS haya procedido a efectuar la correspondiente liquidación ni que los adjudicatarios la hayan reclamado.

— En 5 expedientes de suministros de carácter informático de importe de licitación inferior a 100 millones de pesetas, sobre los que el Tribunal ha solicitado la remisión de los informes preceptivos de la CIABSI, la TGSS dio la misma contestación inadecuada ya expuesta al tratar de los contratos de consultoría, asistencia y servicios informáticos, invocando su improcedencia por no tener la TGSS el carácter de organismo autónomo. Como ya ha quedado dicho, este Tribunal considera que los informes de la CIABSI son preceptivos para la TGSS en los términos previstos por el Decreto 2572/1973 y el Real Decreto 533/1992.

— De 6 expedientes también de contenido informático, no se han recibido en el Tribunal, pese a haber sido expresamente requeridos a la TGSS, los informes relativos a los pliegos que rigieron la contratación que deberían haber emitido la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y la Comisión Ministerial de Informática.

Parece oportuno hacer referencia de nuevo en este Informe de Fiscalización especial al sistema seguido por la TGSS para la adquisición de bienes cuya uniformidad ha sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración. En lugar de adquirir el bien incluido en el correspondiente catálogo a través de la Dirección General de Patrimonio, como preceptúa el artículo 184 de la LCAP, la TGSS ha solicitado durante este ejercicio ofertas a los distintos suministradores que tuvieran productos en el catálogo partiendo de los precios oficiales del catálogo para fijar los precios máximos de licitación. En los casos en que la TGSS contaba con experiencia en contrataciones similares, fijó los

precios topes de licitación con base en anteriores mejoras ya obtenidas sobre los precios oficiales del catálogo. Este procedimiento tiene apoyo en unas Recomendaciones de procedimiento de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para informar la contratación de sistemas informáticos de carácter no singular, de fecha 20 de mayo de 1994. Se trata de un procedimiento que permite agilizar la adquisición de estos bienes y obtener mejoras significativas sobre los precios de catálogo, filosofía que este Tribunal no puede sino compartir. Sin embargo, este Tribunal considera que este procedimiento no encuentra acomodo legal ni en el artículo 184 de la LCAP ni en su disposición adicional tercera produciéndose un conflicto de legalidad que debe resolverse a través de una norma de rango adecuado, legal o reglamentario (como autoriza el propio artículo 184 de la LCAP), pero no por medio de unas «Recomendaciones» que carecen de rango suficiente así como de valor y eficacia normativos.

Por último, es preciso hacer una referencia específica al convenio suscrito el 10 de abril de 1995 entre la TGSS y La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (en adelante FNMT) para la confección de la tarjeta de la Seguridad Social. Se trata de un convenio que no fue incluido por la TGSS en las relaciones certificadas de contratos celebrados en los años 1995 y 1996 y cuya remisión fue requerida por el Tribunal al tener conocimiento de su existencia en el curso de esta fiscalización. Su incardinación por este Tribunal entre los contratos de suministros obedece a que la mayor parte del coste tiene esta naturaleza y al contenido claramente contractual de las contraprestaciones que en él se establecen, por lo que se considera que el recurso a la modalidad de convenio podría ser un medio utilizado por la TGSS para evitar la aplicación de la normativa reguladora de la contratación pública.

Constan en este expediente los informes favorables emitidos por el Servicio Jurídico del Estado y por la Asesoría Jurídica de la TGSS sobre la celebración del convenio, al amparo de lo establecido en los apartados 4 y 7 del artículo 2 de la Ley de Contratos del Estado de 1965, que excluye estos negocios jurídicos (los convenios) de su ámbito de aplicación. Requerida por el Tribunal la justificación de no haber promovido concurrencia en la oferta, la TGSS ha contestado manifestando que la entiende implícita en los informes anteriores que, sin embargo, no hacen referencia específica a este aspecto. En la propuesta elevada al Consejo de Ministros para que autorizara la celebración del convenio se indicaba que «... por razones de estabilidad, seguridad y confidencialidad así como permanencia en el servicio público que representa la expedición de dicha Tarjeta, resulta aconsejable que tal colaboración se lleve a cabo por una institución pública que reúna las adecuadas características y disponga de los medios precisos para la consecución del fin perseguido, circunstancias éstas

que concurren en la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre». Sin embargo, del análisis del expediente se deduce que ésta ha subcontratado con otras empresas parte de los trabajos objeto del convenio al amparo de la autorización para hacerlo conferida en el propio convenio, lo que desvirtúa radicalmente la pretendida idoneidad de la FNMT por disponer de los medios precisos para realizar la prestación y las pretendidas razones de estabilidad, seguridad y confidencialidad⁴.

En el convenio se fijaron precios unitarios por tarjeta, revisables en función del índice de precios al consumo, y se estableció que, a fin de cada año, la TGSS informaría a la FNMT del volumen que estimara necesario para el ejercicio siguiente. Así lo hicieron ambas partes mediante Addenda al convenio suscrita el 29 de diciembre de 1.995 respecto de 1.996 por un importe de 1.562,8 millones de pesetas, importe del que solamente se llegaron a facturar 392,2 millones de pesetas en 1996, fiscalizándose de conformidad un reajuste de anualidades por la diferencia el 31 de diciembre de 1.996 imputando el resto al ejercicio 1997.

17.2.4 Contratos privados de la TGSS

La TGSS ha remitido para su fiscalización 117 contratos privados celebrados en 1.996 por un importe total de 2.256,7 millones de pesetas, lo que representa el 8,7 % respecto del conjunto del importe de los contratos remitidos por la TGSS. Estas cifras reflejan un incremento muy significativo del 350% en el número de expedientes remitidos (en 1.995 fue de 26), y una ligera disminución del 5% sobre el importe total de adjudicación (que en 1.995 ascendió a 2.376,6 millones de pesetas). De ellos, 30 contratos generaron ingresos, 43 gastos, 32 fueron de importe cero y 12 se declararon desiertos o fueron anulados.

De estos contratos, 8 han sido de adquisición de inmuebles, por un importe total de 533,7 millones de pesetas. La adquisición se realizó mediante concurso en 3 ocasiones, mientras que en las otras 5 se siguió el procedimiento de adjudicación directa. Como resultado del análisis de estos 8 expedientes cabe señalar la demora en algunos meses en la formalización de las escrituras públicas de compraventa en 2 de ellos, justificada en un caso por haberse visto obligada la TGSS a iniciar acciones judiciales para obtener el cumplimiento del compromiso de venta, y en el otro por la existencia de cargas pendientes de cancelación.

En cuanto a las enajenaciones de inmuebles, la TGSS remitió al Tribunal de Cuentas 28 expedientes, por un importe total de 178,2 millones de pesetas. La subasta se empleó como procedimiento de adjudica-

ción en 17 ocasiones, y en las otras 11 se utilizó la contratación directa. Del examen de una muestra de 9 expedientes cabe únicamente reseñar el relativo a la enajenación de una herencia a favor del IMSERSO sometida a la condición de vender en el plazo de 2 años mediante subasta pública los bienes constitutivos de la herencia y construir una Residencia de la Tercera Edad con el producto obtenido de la venta. En la primera subasta quedaron desiertos 3 lotes sin que conste a este Tribunal si se ha cumplido la voluntad del testador, ya que pese a haber sido requerida a la TGSS la información y documentación acreditativa de los sucesivos procedimientos de enajenación que hayan podido tramitarse, no los ha enviado. En este expediente la TGSS ha omitido, además, la remisión del certificado de ofertas recibidas y la formalización del contrato con uno de los adjudicatarios de la subasta, pese a haber sido expresamente requeridos por el Tribunal.

De los 46 expedientes de arrendamiento remitidos, la TGSS ha intervenido como arrendadora en 10, por importe de 366,6 millones de pesetas, y como arrendataria en los restantes 36, que representan un gasto de 1.144,1 millones de pesetas. Las adjudicaciones se efectuaron en 24 ocasiones mediante concurso (2 como arrendadora y 22 como arrendataria), 18 contratos fueron adjudicados directamente (8 como arrendadora y 10 como arrendataria), en 1 caso se prorrogó un contrato y en 3 ocasiones se realizaron novaciones de contratos preexistentes.

De los 26 expedientes de la muestra analizados destacan las siguientes incidencias:

— 2 contratos se han formalizado en fecha posterior a la de inicio de sus efectos, lo que pone de manifiesto que el procedimiento de contratación no se ha ajustado a las fases dispuestas por la LCAP.

— En 1 contrato la fiscalización previa se ha efectuado con fecha posterior a la formalización del contrato y en otro la TGSS ha tomado indebidamente como fiscalización el informe previo de la Intervención General de la Seguridad Social a la contratación directa.

— En 3 expedientes que tienen por objeto la modificación de la renta no consta la formalización de su modificación mediante cláusula adicional a los contratos.

— En 5 expedientes en los que la TGSS es arrendataria, los pagos de los recibos mensuales se han efectuado con retraso respecto del plazo establecido en la Ley de Arrendamientos Urbanos y en los propios contratos.

Mención específica merece el expediente para el arrendamiento de un local en Logroño destinado a dependencias de la Dirección Provincial del INSS. La contratación se efectuó mediante adjudicación directa y la Oficina Técnica de la TGSS señaló al respecto que la necesidad aducida para el arrendamiento (el inicio de unas obras en la Dirección Provincial que obligaban

⁴ Por otra parte, el recurso habitual a la subcontratación por parte de la FNMT ya ha sido puesto de manifiesto en el «Informe de Fiscalización de la Sociedad Estatal Fábrica Nacional de Moneda y Timbre», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de julio de 1998 y elevado a las Cortes Generales.

a desalojar el edificio) debía haberse previsto con anterioridad en lugar de haber provocado una situación de urgencia que obligaba a la contratación directa; objeciones que son también recogidas en el informe de la Intervención, no obstante lo cual ambos órganos emitieron informe favorable en vista de las circunstancias. Como justificación de que la necesidad del desalojo temporal no se hubiera previsto con antelación suficiente para convocar un concurso, el INSS ha remitido el acta de comprobación del replanteo de 12.2.1996 expresando la viabilidad de la obra en la sede de la Dirección Provincial, por lo que la obra se inició en esa fecha, al parecer sin desalojar el edificio. Sin embargo, el 19.3.1996 se levantó acta de suspensión temporal total de la obra por no estar el edificio desocupado, suspensión que se prolongó hasta el 1.8.1996, fecha en que se reiniciaron las obras. Parece indudable que, de haberse previsto la necesidad del desalojo, se habrían evitado tanto la paralización de las obras como la urgencia con la que se tuvo que tramitar el arrendamiento.

De los 33 expedientes de cesión de inmuebles se ha tomado una muestra de 16, de los cuales 10 han sido cesiones gratuitas de dominio o de uso a favor de la TGSS para la construcción o instalación de centros de la Seguridad Social, y 6 han sido cesiones de uso otorgadas por la TGSS, gratuitamente en 4 ocasiones y mediante precio en las 2 restantes. Respecto de las cesiones de inmuebles a favor de la TGSS, cabe hacer mención de la demora con la que, en general, se tramitaron este tipo de expedientes desde su inicio hasta su formalización en escritura pública, que alcanza una media de 2 a 3 años, media que se ha visto ampliamente superada en algunos expedientes. Así, en el caso de la cesión por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de varios inmuebles para la instalación de un Centro de Salud, entre el acuerdo del Ayuntamiento y la formalización de la cesión transcurrieron casi 11 años; en el caso de la cesión por el Ayuntamiento de Benicarló (Castellón) de un local para la construcción de un Centro de Salud, el tiempo transcurrido fue de 12 años hasta que se escrituró la cesión.

Los restantes 2 expedientes de contratación de naturaleza privada recibidos y analizados se refieren a la permuta de 2 parcelas y a la prórroga de la póliza de seguro colectivo de accidentes del personal adscrito a la TGSS.

Por último, debe hacerse referencia a 2 contratos que por sus especiales características no han sido incluidos dentro de los cuadros estadísticos presentados en este Informe para no distorsionar los importes comparados de la contratación. Se trata de los 2 contratos de crédito mercantil celebrados el 21 de Diciembre de 1.995 y el 26 de noviembre de 1.996 entre la TGSS, un sindicato de nueve entidades financieras y un Banco agente, que tuvieron como objeto la cobertura de ajustes de tesorería en la Seguridad Social. Los límites

máximos de los créditos concertados se establecieron en 125.000 millones de pesetas (para el celebrado el 21 de Diciembre de 1.995) y 190.000 millones de pesetas (para el celebrado el 26 de noviembre de 1.996). Los contratos fiscalizados tienen su origen en un contrato de crédito mercantil celebrado el 21 de Diciembre de 1.992, que la TGSS ha venido renovando y ampliando anualmente mediante la celebración de sucesivos contratos. Todos ellos han contado con la autorización del Consejo de Ministros mediante los correspondientes acuerdos que, en el caso de los 2 contratos vigentes durante 1996 ahora fiscalizados, fueron de fecha 7 de diciembre de 1995 y 22 de noviembre de 1996.

El contrato celebrado el 21 de diciembre de 1995 no finalizaba hasta el 29 de diciembre de 1996, pero fue cancelado anticipadamente el 26 de noviembre de dicho año y en esa misma fecha se formalizó la nueva póliza de crédito ampliando el límite hasta el importe anteriormente señalado de 190.000 millones de pesetas, por la insuficiencia de fondos de la TGSS para hacer frente a los pagos derivados de las pensiones de noviembre de 1996, que se debían hacer efectivas el primer día hábil de diciembre de 1996 y que conllevaban una paga extraordinaria.

La TGSS abonó 1.968,9 millones de pesetas por los intereses devengados y satisfechos durante 1.996 (contra 379 millones en 1.995) por las disposiciones de estos créditos, y no tuvo que abonar cantidad alguna en concepto de intereses moratorios al haber realizado todos los pagos en la fecha estipulada en el contrato, según manifiesta la TGSS. La Tasa Anual Equivalente (TAE) correspondiente a las operaciones realizadas comenzó siendo del 10,49% en enero de 1996 y evolucionó hasta descender al 7,22% en noviembre, para el contrato suscrito en 1995, y al 6,82% en diciembre del mismo año para el contrato celebrado en 1996, en consonancia con la tendencia general a la baja seguida por los tipos de interés.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 207 de la LCAP los servicios bancarios estaban incluidos entre los contratos administrativos de consultoría, asistencia y servicios en las fechas en que se celebraron estos contratos y aunque no cabe desconocer la discusión doctrinal existente sobre la naturaleza privada o administrativa de los contratos bancarios celebrados por la Administración, lo cierto es que tanto en un caso como en otro las fases de preparación y adjudicación de los contratos examinados estaban sometidas a lo dispuesto en la LCAP. Pese a ello, la TGSS reconoce no haber sometido los proyectos de contratos a informe de su Asesoría Jurídica y no haber promovido concurrencia ni realizado publicidad.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la Ley 13/1.996, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social incluyó en su artículo 148 una nueva redacción del artículo 3, letra k), de la LCAP, excluyendo expresamente de su ámbito de

aplicación, entre otros, a «los contratos relacionados con la instrumentación de operaciones financieras de cualquier modalidad realizadas para financiar las necesidades previstas en las normas presupuestarias aplicables, tales como préstamos, créditos u otras de naturaleza análoga».

En consecuencia, a partir del 1 de enero de 1.997 no es exigible para este tipo de contratos su sujeción a la legislación sobre contratación pública; pero sí para los celebrados con anterioridad a esta fecha, como son los casos que ahora nos ocupan. En todo caso, pese a esta exclusión del ámbito de la LCAP, no cabe desconocer que este tipo de contratos conlleva un gasto cubierto con cargo a fondos públicos, cuya gestión debe responder por imperativo constitucional a criterios de eficiencia y economía. A este respecto, la promoción de la concurrencia y la publicidad constituyen medios idóneos que la TGSS deberá tener en cuenta para favorecer el cumplimiento de estos principios, aún al margen de la estricta aplicación de la LCAP.

SECCIÓN IV. FISCALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LAS COTIZACIONES SOCIALES POR LA TGSS

A) INTRODUCCIÓN GENERAL DEL INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA

Como se indica en el apartado 2.1 de la Sección II de este Informe, este Tribunal ha fiscalizado, con las restricciones ya indicadas, los procedimientos aplicados por la TGSS en la recaudación de las cotizaciones sociales y demás conceptos de recaudación conjunta con las anteriores tanto en la vía voluntaria, ejecutiva, como en los supuestos de aplazamiento o fraccionamiento del pago de las deudas.

1. ESTRUCTURA DEL INFORME

El análisis realizado por este Tribunal de los procedimientos de recaudación anteriormente citados se estructura en los siguientes niveles:

- Procedimientos de recaudación: que engloba todas las actuaciones de gestión realizada por la TGSS en cada uno de los períodos de pago: voluntario, ejecutivo y en aplazamiento/fraccionamiento.

- Procesos de gestión: dentro de cada uno de los procedimientos anteriores se diferencian los distintos sistemas de gestión aplicados por la TGSS para la tramitación de las cotizaciones sociales recaudadas, y el cobro de la deuda generada por los obligados al pago que han incumplido su obligación de cotización.

- Fases: dentro de cada proceso de recaudación se distinguen aquellas actuaciones que tienen un carácter unitario y diferenciado del resto de actuaciones que componen ese procedimiento.

- Etapas: comprende cada una de las actuaciones con características homogéneas en que se estructura cada fase.

- Paso: se conceptúa como tal el trámite básico de actuación que configura cada una de las etapas.

Como regla general, en el análisis de cada procedimiento se diferencian los siguientes epígrafes: Objeto, Delimitación, Duración y periodicidad del procedimiento, Esquema del procedimiento, Principales deficiencias detectadas (entendidas como aspectos de la gestión recaudatoria susceptibles de mejora) y Recomendaciones.

2. ORGANIGRAMA DEL AREA RECAUDATORIA DE LA TGSS

Dentro de la estructura organizativa de la TGSS, las unidades administrativas con competencias en materia recaudatoria son las siguientes:

1. En el ámbito de los Servicios Centrales de la TGSS:

- Subdirección General de Recursos Económicos, con funciones en materia de inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de los trabajadores, gestión de la recaudación de cuotas hasta el cargo de la deuda que se encuentra en vía ejecutiva a la URE, así como vigilancia y control de la cotización.

Adscrito a esta SG se encuentra el Centro de Control de Recaudación (CENDAR) creado para la centralización en el tratamiento de la documentación de la recaudación en período en voluntario y la generación de deuda.

- Subdirección General de Recaudación Ejecutiva, con funciones en materia de seguimiento y control de la deuda en vía ejecutiva, a partir de su cargo a las UREs para su gestión de cobro.

- Subdirección General de Procedimientos Especiales, con funciones en materia de aplazamiento o fraccionamiento de deuda, y procedimientos concursales en que figure como uno de los acreedores la TGSS.

2. En el ámbito de las DDPP, si bien las unidades con competencias en materia de recaudación varían en función de la categoría de cada una de las DDPP (A, B1, B2, B3, C, D y E), con carácter general éstas son las siguientes:

- Subdirección Provincial de Gestión Recaudatoria, que asume en el ámbito provincial las competencias de la Subdirección General de Recursos Económicos.

- Servicio Técnico de Notificación e Impugnaciones, que dependiendo de la Subdirección Provincial anterior, tiene competencias exclusivas en materia de notificación de la deuda en período voluntario y ejecutivo, y resolución de las impugnaciones que frente a éstas interpongan los obligados al pago.

- Subdirección Provincial de Recaudación Ejecutiva, que asume en la esfera provincial las funciones correspondientes a la SG de Recaudación Ejecutiva.

- Subdirección Provincial de Procedimientos Especiales, que asume en el ámbito provincial las funciones correspondientes a la SG de su misma denominación.

- Área de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con funciones de verificación de la realidad de la deuda reclamada por la TGSS.

3. Dentro del organigrama de las DDPP de la TGSS existen unidades descentralizadas de gestión administrativa con funciones recaudatorias: las Administraciones de la TGSS y las Unidades de Recaudación Ejecutiva.

Las Administraciones de la TGSS tienen competencias, entre otras, en materia de afiliación, altas y bajas de trabajadores, inscripción de empresas, tramitación de expedientes de aplazamiento o fraccionamiento de deudas. Por su parte, las UREs constituyen unidades especializadas en la gestión de cobro de la deuda en vía ejecutiva, dependientes orgánicamente de las Administraciones de la TGSS, si bien con independencia funcional respecto a éstas.

Aplicaciones informáticas utilizadas en la gestión recaudatoria por la TGSS

En el desarrollo de esta función de recaudación, la TGSS comparte parcialmente sus competencias con el Instituto Social de la Marina en lo que se refiere princi-

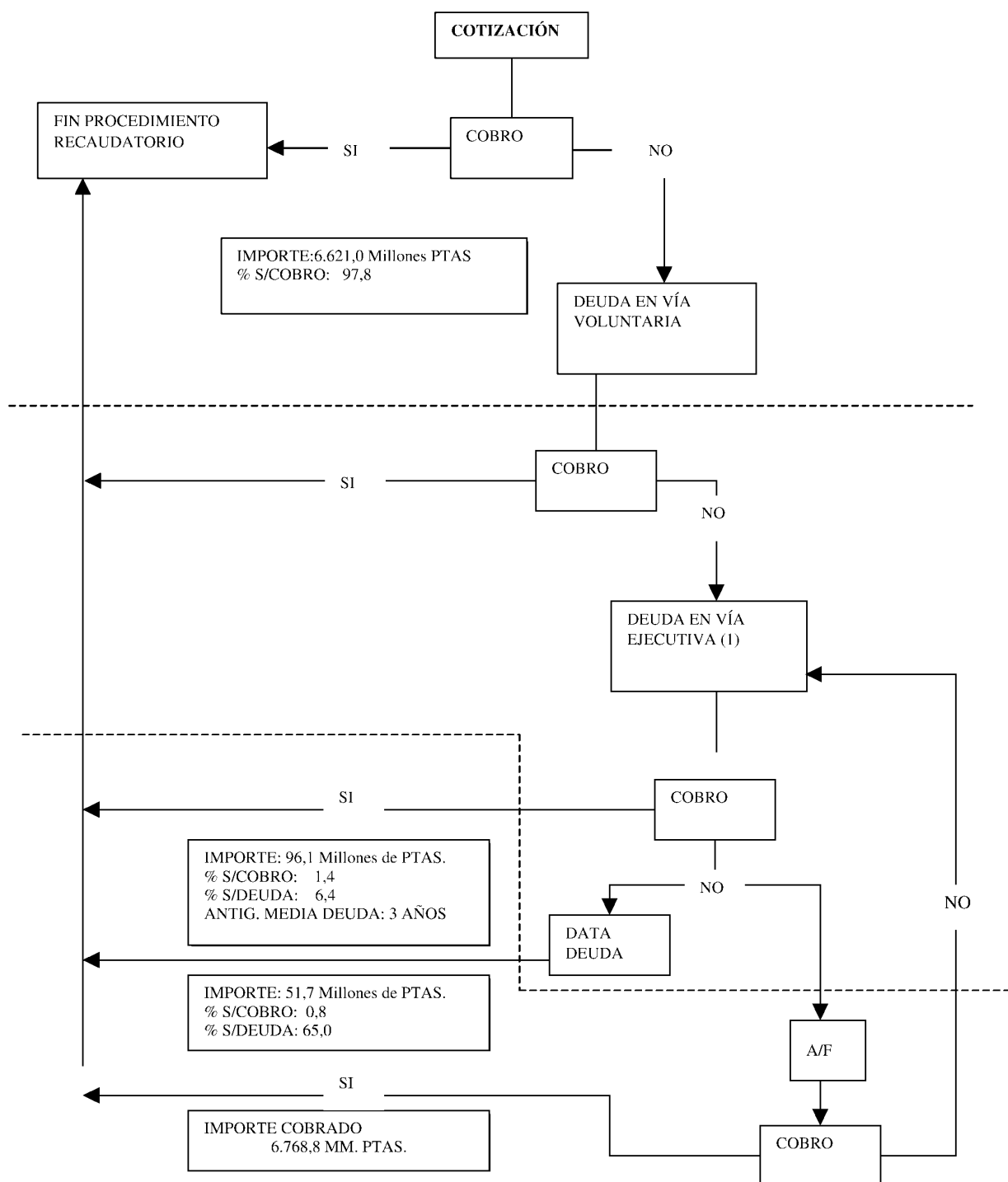
palmente a inscripción de empresas, altas, bajas y variaciones de trabajadores.

Por otra parte, dentro del procedimiento de recaudación también intervienen como sujetos colaboradores en la recaudación de cuotas las entidades que han suscrito el oportuno convenio de colaboración, destacando principalmente las entidades financieras y las oficinas postales del Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos, así como aquellos sujetos que se hayan vinculado al proyecto RED (Remisión Electrónica de Documentos) para la tramitación de los boletines de cotización.

Para la gestión de la recaudación, la GISS ha desarrollado, a instancias de la propia TGSS, dos bases de datos: el SILTGR (Sistema Laboral TGSS - Recaudación) y el SILTGA (Sistema Laboral TGSS - Afiliación), gestionadas ambas por la GISS (actualmente integrada en la TGSS como una Subdirección General más). A estas aplicaciones informáticas debe añadirse el proceso informático TG-02, gestionado por la propia TGSS, utilizado para la gestión y control de la recaudación en período voluntario de pago.

La base de datos de afiliación (SILTGA) determina los sujetos en alta con obligación de cotización y las características que, respecto a esta obligación, reúne cada uno de ellos (Régimen de Seguridad Social al que pertenece, grupo y tarifa de cotización, reducciones y bonificaciones aplicables en la cotización, etc.). El TG-02 determina los sujetos que han cotizado y los cobros obtenidos en período voluntario. El SILTGR recoge el histórico de cotizaciones efectuadas por los obligados al pago y, en su caso, la deuda generada por éstos.

FLUJOGRAMA SIMPLIFICADO DEL PROCEDIMIENTO RECAUDATORIO EN 1996



(1) Existe la opción de solicitar A/F ordinario de la deuda en vía voluntaria, aunque esta opción ha sido utilizada únicamente en el 3% de los expedientes tramitados.

Nota: Este Tribunal, ha empleado la información correspondiente al ejercicio 1996, al carecer de datos de otro ejercicio posterior en el que se diferencien las cuotas sociales del resto de conceptos de recaudación conjunta; por otra parte, los porcentajes de cobro indicados no han variado significativamente durante el ejercicio 1997.

Del flujograma expuesto puede observarse que el cobro de las cotizaciones sociales por la TGSS procede principalmente de las cotizaciones en vía voluntaria (que representan aproximadamente el 98% de los cobros totales de la TGSS en el ejercicio). Asimismo, el porcentaje de lo cobro de la deuda cargada a las UREs es muy bajo (el 6,4% de la deuda total); por el contrario, los cobros de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda representan el 65% del total de la deuda existente en este procedimiento de recaudación, regresando el 35% restante a la fase del procedimiento de recaudación en que se encontraba en el momento de la solicitud del A/F de la deuda (generalmente la vía ejecutiva, que, como se indica en el propio flujograma, representa aproximadamente el 97% de los expedientes tramitados).

El bajo porcentaje de gestión de la deuda ha supuesto el incremento de la antigüedad de la deuda, que pasa de 2,9 años en 1996 a 3,04 años en 1997.

Esta situación viene a poner de manifiesto, a juicio de este Tribunal, la conveniencia de que la TGSS potencie la utilización del A/F de la deuda con anterioridad al cargo de la deuda a las UREs. Esta potenciación del A/F permitiría reducir el volumen de deuda a gestionar por éstas y, paralelamente, mejorar los índices de gestión de la vía ejecutiva.

B) PROCEDIMIENTO: RECAUDACIÓN EN VÍA VOLUNTARIA

1. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en el análisis de esta vía es necesario realizar, con la finalidad de conseguir una mayor comprensión del procedimiento, una descripción de las actuaciones preliminares y de los conceptos (cotizaciones sociales) cuya recaudación va a ser objeto de análisis.

Se incluyen dentro de este procedimiento recaudatorio los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales realizados, en el periodo y forma reglamentariamente establecidos para cada régimen, por los sujetos responsables de pago.

Los artículos 9 y 10 del TRLGSS establecen los regímenes existentes, diferenciando entre Régimen General y Regímenes Especiales, y subdividiendo estos últimos en función de la naturaleza de las actividades profesionales, sus peculiares condiciones de tiempo, lugar o índole de los procesos productivos.

Como consecuencia de estos criterios, surgen los Regímenes Especiales existentes en la actualidad:

- Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).
- Régimen Especial Agrario (REA).
- Régimen Especial de Empleados de Hogar (REEH).

- Régimen Especial de Trabajadores del Mar (RETM).
- Régimen especial de la Minería del Carbón (REMC).

La citada normativa otorga al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para la creación de cuantos Regímenes Especiales adicionales considere en función de los criterios anteriormente establecidos.

A continuación se describen los principales aspectos previos a este procedimiento recaudatorio.

- Afiliación a los regímenes existentes.
- Obligación de cotizar.
- Estimación de la cuota a ingresar.
- Periodo de devengo, pago y presentación.
- Sujetos responsables de estimación de la cuota a ingresar.
- Liquidación de la cuota estimada.
- Gestión recaudatoria.
- Formas de extinción de la deuda.
- Entidades colaboradoras en el cobro de las recaudaciones.
- Estructura de la recaudación en vía voluntaria.
- Parámetros de gestión recaudatoria en vía voluntaria.

1.1 Afiliación a los regímenes existentes

Los motivos que originan la afiliación del trabajador a uno u otro régimen se indican a continuación:

- Al Régimen General.

Se incorporan a este régimen aquellos trabajadores, que residen y ejercen normalmente su actividad en territorio nacional siempre que concurra en ellos la condición de trabajadores por cuenta ajena o asimilados en las distintas ramas de la actividad económica.

También se incorporan a este régimen los no residentes cuando así resulte de disposiciones especiales.

- Al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Se incorporan a este régimen aquellos trabajadores por cuenta propia que realizan de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ella a contrato de trabajo y aunque utilicen el servicio remunerado de otras personas.

- Al Régimen Especial Agrario.

Se incorporan a este régimen aquellos trabajadores que en forma habitual y como medio fundamental de vida realicen labores agrarias, forestales o pecuarias no incluidas en el Régimen General.

Los tipos de afiliados pueden ser trabajadores por cuenta ajena, fijos o eventuales, así como los trabajadores por cuenta propia que sean titulares de explotaciones agrarias y realicen en ellas, de forma personal, la actividad agraria. La afiliación en este régimen es compatible con su alta en otros Regímenes de la Seguridad Social.

- Al Régimen Especial de Empleados de Hogar.

Se incorporan a este régimen aquellos trabajadores que prestan exclusivamente servicios domésticos, recibiendo por estos servicios un salario o retribución de cualquier tipo.

- Al Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

Pertenecen a este régimen aquellos trabajadores por cuenta ajena o propia que realicen alguna actividad marítimo pesquera (comercial, pesquera, administrativa, sanitaria, de estiba o de tráfico interior de puertos) siendo por ello retribuidos o bien que constituya su medio fundamental de vida.

- Al Régimen Especial de la Minería del Carbón.

Pertenecen a este régimen aquellos trabajadores que prestan sus servicios en empresas dedicadas a la explotación de minas de carbón, subterráneas o abiertas, de investigación o reconocimiento, aprovechamiento de carboneras y aguas residuales, recogida de carbón en escombreras, fabricación de aglomerados de carbón, hornos de producción de cok, transportes fluviales de carbón, así como todas las actividades secundarias o complementarias derivadas de las citadas.

Adicionalmente, todos los regímenes de la Seguridad Social pueden subdividirse, en la medida que se considere necesario, en los denominados Sistemas Especiales, en función de la forma de afiliación, cotización o recaudación.

Una vez hecha esta exposición, cabe señalar, tal y como se deduce del cuadro siguiente, que existe una gran concentración, tanto por lo que respecta a las afiliaciones de trabajadores como en lo referente a las inscripciones de las empresas, en torno a los Regímenes General y de Autónomos. Así, los Regímenes citados agrupan más del 89% de los trabajadores afiliados, mientras que en el caso de empresas inscritas el 75% de las mismas lo están en el Régimen General.

AFILIACIÓN POR RÉGIMENES (JUNIO 1998)				
RÉGIMEN	TRABAJADORES		EMPRESAS	
	NÚMERO	%	Número	%
R. General	9.611.786	71,61	1.278.229	74,90
RE Autónomos	2.403.498	17,91		
RE Agrario	1.163.469	8,67	330.969	19,40
RE Hogar	141.741	1,06	97.137	5,69
RE Trabajador del Mar	80.502	0,59		
RE Minería del Carbón	21.412	0,16	184	0,01
TOTAL	13.422.408	100,00	1.706.519	100,00

1.2 Obligación de cotizar

Desde un punto de vista formal, esta obligación nace con la solicitud de la afiliación y alta en el sistema de Seguridad Social dirigida a la TGSS (DDPP o Administración), no limitando la falta de afiliación o alta el nacimiento de la obligación de cotizar. La cotización es obligatoria para todas las personas incluidas en su campo de aplicación, así como única durante su vida y para todo el sistema.

Esta obligación de cotizar se mantiene mientras que el trabajador preste sus servicios profesionales, o se sigan manteniendo las situaciones que dieron origen al nacimiento de la obligación de cotizar, así como en los casos de incapacidad temporal, maternidad, cumplimiento de deberes públicos, representación sindical, convenio especial, desempleo contributivo y asistencial, etc.

La citada obligación se extingue con el cese del trabajador o la terminación de la situación que dio origen a la obligación de cotizar, siempre que se comunique la baja en tiempo y forma establecida. En los casos en que esta notificación no se produzca y la TGSS tenga conocimiento de la misma como consecuencia de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o por cualquier otro medio, la obligación de cotizar cesa en el mismo momento en que la TGSS tenga conocimiento del hecho. En el caso de solicitarse la baja no habiéndose producido ésta en la realidad, no decae la obligación de cotizar.

1.3 Estimación de la cuota a ingresar

Los sistemas establecidos por la normativa en vigor consideran alguno o varios de los siguientes parámetros en el cálculo de la cuota a ingresar:

- Retribución total percibida por el trabajador.
- Categoría profesional en la que esta incluido el sujeto obligado a cotizar.
- Base sobre la que calcular la cuota a ingresar, pudiendo optar el trabajador por una selección previa de la base o no.

A partir de los parámetros citados este Tribunal ha elaborado el cuadro adjunto en el que se muestran los posibles métodos para el cálculo de las cuotas:

METODOS DE CÁLCULO DE LA CUOTA A INGRESAR					
MÉTODO DE CÁLCULO	VARIABLE		FIJA		
Bases de cotización	Variable según retribuciones y categoría profesional, con límites máximos y mínimos por categoría.		Única		
Variaciones en el método de cálculo	Sin ajuste anual de cotizaciones periódicas ingresadas o presentadas.	Con ajuste anual de cotizaciones periódicas ingresadas o presentadas.	No permite mejoras en la base de cotización.	Permite selección previa de la base de cotización	En función de la categoría profesional.
Regímenes/sistemas a los que se aplica	R. General y Asimilados. Representantes de Comercio. RE del Mar. (G1 y G2)	Artistas. Toreros. RE Minería del Carbón	RE Agrario Cuenta Propia RE Empleados de Hogar. Seguro Escolar. RE del Mar. (G3)	RE Trabajadores Autónomos.	RE Agrario Cuenta Ajena

A continuación se describen las principales características de cada método:

1.3.1 Método de cálculo para regímenes de cuota variable

Se denominan regímenes de cuota variable aquéllos que tienen como parámetros de cálculo los siguientes:

- Retribución efectiva percibida por cada trabajador durante el periodo de devengo de la cuota.
- Categoría profesional del trabajador.
- Tramo máximo y mínimo en la base de cotización.

El importe de la cuota a ingresar se estima a partir de la suma de las cuotas calculadas para los siguientes conceptos:

- Cotizaciones generales.
- Cotización por accidentes de trabajo y enfermedad profesional.
- Cuotas correspondientes a conceptos recaudados por cuenta de terceros.
- Recargos de mora.

El contenido de estos conceptos es el siguiente:

- Cotizaciones generales.

Su finalidad es la de atender todas las contingencias y situaciones recogidas dentro de la acción protectora comprendida en cada régimen, con exclusión de las contingencias profesionales.

Su importe será igual a la suma aritmética de las siguientes cuotas:

- Cuota por contingencias comunes.
- Cuota por horas extraordinarias estructurales y no estructurales.
- Cuota por aportación a los servicios comunes sociales de la Seguridad Social.
- Cuotas correspondientes a trabajadores con contratos de aprendizaje y prácticas.
- Deducciones.

1. Cuota por contingencias comunes

Esta base está compuesta por el conjunto de retribuciones, ya sean éstas monetarias o en especie, percibidas por cada trabajador durante el periodo (mes/día) de

devengo de la cuota, más la parte proporcional de las pagas extras y de aquellos otros conceptos retributivos periódicos que se paguen durante el año natural. En el caso de retribución diaria, esta retribución se multiplica por el número de días correspondientes al periodo de liquidación de que se trate. En este conjunto de retribuciones no se incorporan las horas extras.

En función del grupo de cotización al que corresponde la categoría profesional del perceptor, se establece su base de cotización por contingencias comunes, existiendo unas bases mínimas y máximas por categoría.

La cuota por contingencias comunes se obtiene multiplicando la retribución del trabajador, siempre que se encuentre dentro de los límites citados, por un tipo de cotización, parte del cual asume el empresario y parte el trabajador.

En el caso que la retribución del trabajador supere el límite máximo o sea inferior al mínimo, se considerarán como retribución estos límites citados.

2. Cuotas por horas extraordinarias estructurales y no estructurales

La cuota por horas extras, estructurales (actualmente de fuerza mayor) o no estructurales, se obtiene multiplicando el importe de la retribución percibida por el trabajador por sus correspondientes tipos.

3. Cuotas por aportación a los servicios comunes y sociales de la Seguridad Social

Estas cuotas son ingresadas por los obligados al pago en aquellos casos en que tienen el carácter de colaboradores del Sistema de la Seguridad Social. Esta colaboración se origina al asumir el sujeto responsable del pago, previa autorización por la TGSS o Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el coste de las prestaciones de asistencia sanitaria e incapacidad temporal por AT y EP.

La finalidad de las mismas es mantener los servicios comunes y sociales de la Seguridad Social y contribuir a los demás gastos generales y a las exigencias de solidaridad nacional.

El importe a ingresar se obtiene del producto entre el coeficiente aplicable a este concepto (31,30% en 1998) por la cuota correspondiente a AT y EP recaudadas por incapacidad permanente y muerte y supervivencia.

4. Cuotas correspondientes a trabajadores con contratos de aprendizaje y prácticas

Su operativa es similar a la descrita en el punto 1 para el caso de contingencias comunes.

5. Deducciones

Minorando la suma de las anteriores cuotas existan los siguientes conceptos:

- Deducción por contingencias excluidas, para aquellas empresas que específicamente las tengan concedidas.
- Deducciones originadas como consecuencia de haber realizado la empresa pagos en cotizaciones por contingencias comunes, en los casos de enfermedades

comunes y accidentes no laborales siendo por cuenta de la Seguridad Social parte de estas cotizaciones.

La Seguridad Social asume esta cotización a partir del día dieciséis de estar en situación de baja el trabajador.

- Reducciones que se concedan por la contratación de determinados colectivos (minusválidos, mayores de 45 años, desempleados, etc.) o la transformación de contratos de carácter temporal, tales como los de aprendizaje, en prácticas, de obra o servicio, etc., en otros de carácter indefinido.

El importe a deducir se obtendrá de multiplicar el tipo aplicable al empresario por el coeficiente de bonificación y por la base de Contingencias Comunes correspondiente al sujeto contratado.

En el cuadro adjunto se recogen los colectivos que son «objeto de la fase» de bonificación, los motivos de la misma y el porcentaje bonificado:

COLECTIVO	TIPO CONTRATO	% BONIFICACIÓN				
		CC	ATEP	DPL	FGS	FP
Minusválidos	Formación a tiempo completo. Empresas < 25 trabajadores (L22/92)	100				
	Formación a tiempo completo en empresas de más de 25 trabajadores (L22/92)	90				
	Prácticas a tiempo completo (RDL 12/95 y L13/96)	50				
	Aprendizaje (RDL 12/95 y L13/96)	50	50		50	50
	Formación (L 63/97)	50	50			
	Readmitidos recuperados total o parcialmente (RD 1445/82 y 1451/83)	50				
	Temporales transformados en indefinidos para trabajadores <45 años (RD 1445/82, RD 1451/83 y L10/94)	70	70	70	70	70
	Temporales transformados en indefinidos para trabajadores >45 años (RD 1445/82, RD 1451/83 y L10/94)	90	90	90	90	90
	Contratados a jornada completa cualquiera que sea el número de trabajadores de la empresa (L10/94 y L42/94)	75				
	Minusválidos en centros especiales de empleo (OM 21.02.86)	100	100	100	100	100
	Contratos en vigor derivados de la OM 12.03.85 ya derogada	75	75	75	75	75
	Primer trabajador minusválido contratado a jornada completa (L10/94 y L42/94)	100				
Trabajadores >45 años	Duración indefinida (RD 3239/83 Y 799/85)	49,1525				
	Contratos temporales a indefinidos (L22/92)	50				
Mejora en la contratación	De en prácticas a indefinidos con jornada completa (RD 799/85)	49,1525				
	De en formación a indefinidos con jornada completa (RD 799/85)	49,1525				
	De obras, servicio, interinidad, etc. a indefinidos con jornada completa (RD 799/85)	49,1525				
	De temporales y otras situaciones a indefinido y jornada completa. (RDL 9/97 y L 64/97)	50				
	De trabajador a socio de cooperativa (RD 799/85)	49,1525				
	De contrato de relevo a otro indefinido y a jornada completa (RD1991/84 y RD 799/85)	49,1525				
	Menores de 26 años contratados como indefinidos y a jornada completa (RD 799/85)	49,1525				
Desempleados	Menores de 26 años contratados como indefinidos sustituyendo a trabajadores jubilados (RD 799/85 y RD1194/85)	49,1525				
	Contratados sustituyendo a trabajadores jubilados (RD 799/85 y RD1194/85)	49,1525				
	Contratos con trabajadores mayores de 40 años (D 1293 70 y d 1377/75) aunque no continúen en vigor la norma.	100		100		
	Contratos con trabajadores mayores de 45 años (L 10/94 y L42/94)	75				
	Contratos con trabajador mayor de 45 años siendo este el primer trabajador (L 10/94 y L42/94)	100				
	Indefinidos a jornada completa > 45 años. (RD 9/97 y L 64/97)	60-50				
	Indefinidos a jornada completa < 30 años primer empleo (RDL 9/97, L 64/97)	50				
	Indefinidos a jornada completa mujeres en paro áreas subrepresentadas (RDL 9/97 y L 64/97)	660				
	A jornada completa de trabajadores < 45 años y uno en el paro en empresas <25 trabajadores (L10/94 y L42/94)	50				
	Idem a anterior siendo este el primer trabajador (L10/94 y L42/94)	75				
Protección maternidad	Situaciones por excedencia. Tipos en reducción según años. Estatuto Trabajadores	95-50				

CC Contingencias Comunes

ATEP Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional

FP

FGS FOGASA
Formación Profesional

DPL Desempleo

Estas bonificaciones tan sólo podrían ser aplicadas en el caso de ingreso de las cuotas dentro del período reglamentario de pago.

b) Cotización por accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Su cálculo se realiza de forma similar al de la cuota por contingencias comunes, con la diferencia de que en este caso no existen bases máximas ni mínimas por categoría profesional, sino un límite máximo, y un límite mínimo de la cuota.

En esta base se incluyen también las retribuciones percibidas como consecuencia de las horas extras realizadas durante los doce meses anteriores a la fecha de baja.

En función de la actividad económica en que esté encuadrada la empresa, se aplica un coeficiente diferente para el cálculo de la cuota. Este porcentaje se sub-

divide en cuota por incapacidad temporal (IT) y otra por invalidez, muerte y supervivencia (IMS). Estas cuotas son asumidas en su totalidad por la empresa.

Como en el caso de contingencias comunes, también en éste existen minoraciones cuando se producen accidentes de trabajo o enfermedades profesionales entre los trabajadores de alta en la empresa, deduciéndose la empresa las cuotas pagadas desde el día siguiente en que se produce la baja del trabajador.

c) Cuotas correspondientes a conceptos recaudados por cuenta de terceros: desempleo, fondo de garantía salarial (FOGASA) y formación profesional (FP).

Se obtienen aplicando coeficientes diferentes, en función del tercero de que se trate, sobre la base de cotización por contingencias profesionales.

d) Recargo de mora, en los casos en que el sujeto responsable de cotizar realice el ingreso de la cuota fuera de plazo.

Se obtiene aplicando el coeficiente de recargo que corresponda sobre la suma de las cuotas líquidas calculadas anteriormente.

AGOSTO	PRESENTACIÓN	
	EN PLAZO	FUERA DE PLAZO
Antes de los dos meses siguientes.	5%	20%
Después de los dos meses siguientes. Antes de iniciarse la vía ejecutiva.	20%	

1.3.2 Método de cálculo para regímenes de cuota fija

Se engloban bajo la denominación de regímenes de cuota fija a aquéllos que estiman sus cuotas en función de alguno de los siguientes parámetros:

- Base de cotización elegida por el sujeto obligado a cotizar.
- Categoría profesional.
- Aquéllos otros en que la cuota a ingresar sea fija, con independencia de bases, categorías o retribuciones.

La descripción de estos métodos se hace a continuación:

1. Método de preselección de la base de cotización

Este método se distingue por las siguientes características:

- Los topes máximos y mínimos de las bases de cotización son establecidos por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- La base elegida por el trabajador deberá tener las características de estar comprendida entre los tramos máximos y mínimos y ser múltiplo de tres mil.
- La base seleccionada podrá ser modificada por el trabajador.

El importe de la cuota a ingresar se estima a partir de la suma de los siguientes conceptos:

- Cuota originada por aplicación del tipo a la base de cotización.
- Recargo de mora en función de que la cuota sea o no presentada fuera del correspondiente plazo reglamentario de pago.

Este método es de aplicación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Estos representan, como ya se ha indicado, el 17,91% de los trabajadores en alta a junio de 1998.

2. Método de cálculo en función de la categoría profesional

Este método se caracteriza por las siguientes notas:

- Existencia de una base única de cotización por categoría profesional.
- La cuota a ingresar será el resultado de aplicar el tipo de cotización a la base existente.

El proceso de cálculo que se aplica es similar al descrito en el apartado 1.3.1 «Método de cálculo para regímenes de cuota variable».

El importe de la cuota a ingresar se estima a partir de la suma de los siguientes conceptos:

- En el caso del «Régimen Especial Agrario por cuenta ajena», de la misma forma en que se realiza el cálculo de la cuota en el método de preselección de la base de cotización (subapartado 1 anterior).
- En el caso del «Régimen Especial Agrario por Jornadas Reales», su cálculo se realiza por suma de los mismos conceptos que los indicados en el método de cálculo para regímenes de cuota variable con la excepción de la cuota de formación profesional que no se aplica en esta modalidad. Asimismo, también existen diferencias en las cuotas correspondientes a ATEP y Desempleo, que tan sólo corresponden a trabajadores fijos.

A estas cuotas se añadirá, en su caso, el recargo de mora.

3. Método de cálculo en función de base única

Este método se caracteriza por la existencia de una base de cotización única sobre la que se aplica el tipo de cotización.

El importe de la cuota a ingresar se obtiene de forma similar en ambos regímenes, a partir del producto del importe de la base por el tipo de cotización. En el caso de Régimen Especial Agrario Cuenta Propia se agrega la cuota fija por ATEP y la mejora de IT, caso de acogerse a esta última el cotizante.

1.4 Documentos de cotización

El actual sistema de cotización esta basado en la utilización del soporte papel como forma de presentar la liquidación de las cuotas devengadas durante el periodo objeto de cotización, aunque también admite, y hacia ello evoluciona, la transmisión electrónica de documentos y el soporte magnético.

Los documentos de cotización utilizados por los responsables de cotizar son los siguientes:

- a) Boletines de cotización: Su objeto es cuantificar de forma ordenada las cuotas a ingresar por el sujeto responsable de cotizar. Se elaboran a partir de las cuotas calculadas para cada trabajador.
- b) Relación nominal de trabajadores de la empresa.
- c) Relación nominal de trabajadores con derecho a bonificación, subsidio o reducción de cuotas a la Seguridad Social.

En el cuadro adjunto se reflejan los tipos de documentos de cotización utilizados en la liquidación de cotizaciones de cada régimen.

RÉGIMEN	BOLETÍN DE COTIZACION	RELACIÓN NOMINAL TRABAJADORES	REL.NOM. TRABAJ. CON BONIFICACIONES Y SUBVENCIONES
General	TC-1	TC-2	TC-2/1
Especial de empleados de Hogar	TC-1/2		
General-Representantes de Comercio.	TC-1/3		
Especial del Carbón	TC-1/4	TC-2/4	
Convenios Especiales	TC-1/6		
Especial Agrario (Jornadas Reales)	TC-1/8	TC-2/8	
Especial Agrario (Trabajadores por cuenta ajena)	TC-1/9		
Especial Agrario (Trabajadores por cuenta propia)	TC-1/10		
General (Artistas y Profesionales Taurinos)	TC-1/11		
Especial Trabajadores Autónomos	TC-1/15		
Especial Trabajadores del Mar	TC-1/16	TC-2/5	
Especial (Colectivo de Artistas y Profesionales Taurinos)	TC-1/19	TC-2/19	
Especial Trabajadores del Mar (cuenta propia)	TC-1/20		
General (Sistema especial de manipulado y Empaquetado Tomate Fresco)	TC-1/25		
Cotización complementaria para la Industria Textil	TC-1/26		
Convenio Especial CCAA. Régimen Especial Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.	TC-1/27		
Boletín de cotización al Seguro escolar.	TC-3/2		
Boletín Liquidación Asistencia Sanitaria Concertada.	TC-3/4	TC-2/3	
Especial Agrario (cuotas por hectáreas)	TC-3/8		
Especial Trabajadores del Mar (Recaudación descuento sobre la Pesca)	TC-3/19		
Recibo de ingresos diversos	TC-3/20		
Especial Agrario (cuotas ATEP)	TC-3/21		

En el caso de afectar la cotización a empresas con un solo trabajador o de tratarse de trabajadores por cuenta propia, las relaciones nominales de trabajadores no se acompañan al boletín de cotización.

1.5 Periodo de devengo, pago y presentación

El periodo de devengo coincidirá con el mes al que corresponden las retribuciones percibidas por el trabajador. El pago de las cuotas calculadas para el periodo devengado será, en general, el último día hábil del mes siguiente al de devengo.

Excepción a esta fecha de pago es el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, cuyo pago es a la terminación del propio mes de devengo.

El sujeto responsable de cotizar debe entregar los documentos recaudatorios en el momento de realizar el ingreso en la EF colaboradora o bien presentarlos en las Administraciones de las DDPP, caso de falta de pago.

La obligación de contribuir afecta a la totalidad del colectivo de empresarios (cuota patronal) y trabajadores (cuota obrera), en unos porcentajes e importes diferentes en función del régimen y las características cotizatorias específicas de cada trabajador. En los regímenes con trabajadores por cuenta propia, éste asume la totalidad de la cotización.

1.6. Sujetos responsables de estimación de la cuota a ingresar

Los sujetos que estiman la cuota a ingresar varían en función de que el régimen sea de cuota fija o variable. En los casos de que el régimen sea de cuota variable, el sujeto responsable de estimar la cuota será el propio sujeto responsable de cotizar, ya realice esta estimación por sus propios medios o encargándola a un tercero. En los casos de regímenes de cuota fija, los responsables de la estimación son el CENDAR o el ISM.

En el cuadro adjunto se recogen por regímenes los sujetos que realizan esta estimación:

RÉGIMEN / SISTEMA	SOP	CENDAR	ISM
General	✓		
Artistas y Toreros	✓		
Representantes de Comercio	✓		
Especial Autónomos		✓	
Agrario Cuenta Propia		✓	
Agrario Cuenta Ajena		✓	
Jornadas Reales	✓		
Especial del Mar, Cuenta Propia			✓
Especial del Mar, Cuenta Ajena (Grupo 1º)	✓		
Especial del Mar, Cuenta Ajena (Grupo 2º/3º)			✓
Especial Hogar. (Continuo – Discontinuos)		✓	
Especial de la Minería del Carbón	✓		
Seguro Escolar	✓		
Asistencia Sanitaria Concertada	✓		
Convenios Especiales		✓	

La estimación de estas cuotas se realiza para periodos mensuales, con las excepciones de la regularización anual de Artistas y Toreros, bases normalizadas de la Minería del Carbón y el Seguro Escolar que tienen carácter anual.

Para los regímenes de cuota fija, el cálculo se realiza por el CENDAR a principios de año, una vez fijada la base de cotización por el sujeto responsable de cotizar en los casos en que esta opción procede.

Por otra parte, también se produce la estimación de las cuotas a ingresar o de las diferencias respecto a las que debían liquidarse, por la propia TGSS por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en aquellos casos en que no haya sido presentada la documentación de cotización o existan errores en la misma, ya sean estos de operaciones aritméticas, bases estimadas, tipo aplicados o deducciones improcedentes, así como por no cotizar por la totalidad de trabajadores en alta en la empresa.

1.7 Liquidación de la cuota estimada

La obligación de ingresar en las cuentas de la TGSS corresponde al empresario o al trabajador, en función de que sean trabajadores por cuenta ajena o propia, respectivamente.

En el caso de ingreso por el empresario, este ingresa tanto su aportación como la de sus trabajadores. La cuota correspondiente a sus trabajadores la obtendrá descontándosela de su nómina en el momento de hacerles efectivas sus retribuciones.

Será nulo todo pacto por el cual el trabajador asuma la obligación de pagar, total o parcialmente, la prima o parte de cuota a cargo del empresario o renuncie a los derechos que le confiere el régimen al que esta afiliado.

En el cuadro adjunto se recogen los sujetos obligados al pago por cada uno de los Regímenes o Sistemas:

SUJETOS RESPONSABLE DE COTIZAR			
RÉGIMEN	SISTEMA	RESPONSABLE DE COTIZAR	CUOTA
General		Empresario	Empresarial y Obrera
	Representantes de Comercio	Representante de Comercio	Empresarial y Obrera
	Artistas	Artista (Actuaciones < 30)	Obrera
	Profesionales Taurinos	Profesional Taurino si está de baja por incapacidad temporal	Empresarial y Obrera
		Profesional Taurino	Regularización anual Mejora de cotización
Especial Agrario		Empresario	Cuota Empresarial por Jornadas Reales
		Trabajadores Cuenta propia	Cuota fija
		Trabajadores Cuenta Ajena	Obrera
		Empresario por Trabajadores Cuenta Ajena	Cuota por AT y EP
		Trabajadores Cuenta propia (Mejora).	Cuota por AT y EP
Especial de Empleados de Hogar		Empleador por Trabajador Fijo	Empresarial y Obrera
		Trabajador Discontinuo	Empresarial y Obrera
Especial del Mar		Empresarios por Trabajadores por Cuenta Ajena	Empresarial y Obrera
		Trabajadores por Cuenta Propia	Empresarial y Obrera
Especial de Autónomos		Trabajador por Cuenta Propia	Empresarial y Obrera
Especial de la Minería del Carbón		Empresario	Empresarial y Obrera
Seguro Escolar		Estudiantes y Ministerio de Educación y Cultura	50% cada uno

Los ingresos realizados por cada tipo de cotizante, durante 1997, se muestran en el cuadro adjunto:

(millones de pesetas)

CUOTA						
RÉGIMEN	PATRONAL		OBRERA		TOTAL	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
General	4.438.718	82,49	942.278	17,51	5.380.996	83,20
Especial Autónomos	0	0,00	810.351	100,00	810.351	12,53
Especial Agrario	36.019	19,67	147.133	80,33	183.152	2,83
Especial Mar	25.761	73,84	9.125	26,16	34.886	0,54
Especial Minería Carbón	21.654	71,92	8.456	28,08	30.110	0,47
Especial Hogar	18.272	64,30	10.146	35,70	28.418	0,43
TOTAL	4.540.424	70,20	1.927.489	29,80	6.467.913	100,00

Los documentos de cotización deberán ser presentados por los citados sujetos obligados al pago en las EEFF colaboradoras de la TGSS en aquellos casos en que se realice su ingreso. En el caso de no realizarse el ingreso de las cuotas, el sujeto responsable de cotizar deberá presentar, en el periodo reglamentario de pago, la documentación de cotización en las Administraciones o DDPP de la TGSS.

También deben presentarse los boletines de cotización en las Administraciones o en las DDPP, cuando el sujeto responsable de cotizar realice la cotización mediante la compensación de la deuda. Es el caso del INEM, INSS, ISM, INSALUD e IMSERSO, así como el de aquellos otros entes acogidos a este sistema de pago.

1.8 Gestión recaudatoria

Durante 1997 los afiliados a estos regímenes generaron recursos en la vía voluntaria, y a favor de la TGSS, según información facilitada por ésta, por un valor de 7,1 billones de pesetas, siendo el origen de los mismos, en casi un 91% las cuotas sin recargo de los regímenes General y Especial de Trabajadores Autónomos, tal y como se indica en el cuadro adjunto:

RÉGIMEN	1997	
	IMPORTE	%
General	5.380.996	83,20
Especial Autónomos	810.351	12,53
Especial Agrario	183.152	2,83
Especial Mar	34.886	0,54
Especial Minería Carbón	30.110	0,47
Especial Hogar	28.418	0,44
TOTAL	6.467.913	90,57
Otras aportaciones	673.226	9,43
Total Recaudación	7.141.139	100,00

Las cotizaciones en la vía voluntaria representaron en 1997 el 97% del total de las recaudadas, siendo su porcentaje respecto al total de cobros de la TGSS de, aproximadamente, un 60%. Estos porcentajes, tanto en lo referente a la recaudación en vía voluntaria respecto

al total de ingresos (64% en 1996), como en lo referente a cada uno de los regímenes respecto al total de ellos, son significativamente similares a los obtenidos durante 1996, aunque la recaudación en esta vía, se ha incrementado un 7%, como consecuencia del aumento de trabajadores afiliados y la mejor situación económica.

Este hecho ha permitido alcanzar, según estimación de este Tribunal, un ratio de morosidad del 5,94% en 1997, habiendo descendido 0,74% puntos respecto a 1996.

1.9 Formas de extinción de las deudas

Las deudas con la Seguridad Social, según el artículo 20 RGR deberán realizarse en efectivo, no aceptándose, salvo que venga expresamente establecido por ley, el pago en especie.

Las entidades del sistema de la Seguridad Social tienen como forma especial de extinción de la deuda el pago en formalización, en el cual la extinción de la obligación se produce por el mero apunte contable. Adicionalmente, el RGR establece como formas de extinción de la deuda la compensación y el procedimiento de deducción.

Junto a las citadas formas de extinción de la obligación frente a la TGSS también pueden darse las de prescripción, condonación del recargo de mora, transacción, arbitraje y convenios en procesos especiales e insolvencia.

1.10 Entidades colaboradoras en el cobro de las recaudaciones

El sujeto responsable de la cotización realiza el ingreso en las entidades colaboradoras autorizadas por la TGSS. Estas entidades colaboradoras son:

- Las entidades financieras (EEFF), clasificadas, desde el punto de vista operativo como cobradoras, presentadoras y representantes. Su definición y funciones se realiza al describir las prestaciones que realizan las

EEFF en el proceso recaudatorio (Ver fase 1.^a «Actuación de las EEFF»). Estas EEFF son la principal vía de recaudación con que cuenta la TGSS.

- Las oficinas de correos, actualmente sin peso específico en la gestión recaudatoria.
- Cualquier otro organismo expresamente autorizado por la TGSS.

1.11 Estructura de la recaudación en vía voluntaria

La actividad recaudatoria en vía voluntaria, entendida como el conjunto de actuaciones encaminadas a conocer y controlar el pago realizado por los sujetos obligados, cuantificar la deuda y notificar ésta a los obligados al pago, así como todas aquéllas que sean necesarias realizar con el objeto de impulsar el procedimiento de recaudación en esta vía, es realizada de tres formas diferenciadas:

- a) Centralizadamente.
- b) Descentralizadamente.
- c) A través de la Subdirección General de Recursos de la TGSS.

a) Centralizadamente.

Comprende más del 98% de la documentación recaudatoria tratada por la TGSS y casi el 100% de los ingresos generados, afectando a la totalidad de los regímenes existentes.

El proceso de centralización afecta tanto a la recaudación en vía voluntaria como a la recaudación de cuotas aplazadas o fraccionadas.

El motivo de esta centralización fue superar los problemas derivados de la gestión descentralizada, y en concreto los siguientes:

— Dificultad existente tanto en la coordinación del proceso de grabación realizado en las DDPP como en el control de la misma.

— Elevado coste en que se incurría como consecuencia del volumen de recursos humanos, interno o externos, que intervenían en el proceso de grabación.

— Amplia duración del periodo de tiempo dedicado al tratamiento de la documentación recaudatoria.

— Desactualización de las bases de datos de recaudación, con las implicaciones que este hecho tenía respecto a la deuda y a la concesión de prestaciones.

— Los problemas logísticos derivados del archivo de documentos.

Este proceso de centralización se inicia en 1993 con la creación del CENDAR, unidad responsable del mismo, culminando en el primer trimestre de 1996 con el tratamiento del 100% de los documentos de cotización correspondientes al Régimen General.

En la actualidad están pendientes de tratamiento determinados sistemas gestionados en las DDPP.

La TGSS estima que la centralización total se producirá a finales de 1999.

En 1997 el CENDAR gestionó 57 millones de documentos de cotización (sin considerar los boletines de cotización correspondientes a las relaciones de trabajadores), por un valor de 8,8 billones de pesetas, incluida la recaudación por cuenta de terceros y la correspondiente al Aplazamiento y Fraccionamiento de la deuda.

La descripción de las actuaciones recaudatorias centralizadas se realiza en el proceso primero «Gestión centralizada de la recaudación».

b) Descentralizadamente.

Por las Direcciones Provinciales (DDPP), afectando esta forma de gestión a una parte mínima de los ingresos por cotización, que por otra parte, se encuentran en proceso de centralización. Los sistemas gestionados descentralizadamente son:

- Representantes de Comercio.
- Artistas y Toreros.
- Jornadas Reales
- Seguro Escolar.

La descripción de las actuaciones recaudatorias descentralizadas se realiza en el proceso segundo «Gestión descentralizada de la recaudación».

c) A través de la Subdirección General de Recursos de la TGSS.

Esta forma de gestión tiene un carácter residual y atípico dentro de la recaudación. La descripción de las actuaciones recaudatorias realizadas por esta Subdirección se realiza en el proceso tercero «Recaudación por Servicios Centrales».

1.12 Parámetros de gestión recaudatoria en vía voluntaria

A juicio de este Tribunal, la TGSS basa la gestión de cobro en este procedimiento de recaudación en el control y optimización de los siguientes parámetros:

1. Plazo en que se conoce el pago realizado por el sujeto responsable de cotizar. La necesidad de minorar la duración de este periodo esta motivada por los siguientes hechos:

- Validar la corrección del ingreso realizado por las entidades colaboradoras, con el fin de disponer de la totalidad de las cuotas ingresadas desde el momento legalmente establecido por el Reglamento de Gestión Financiera de la Seguridad Social (RGFSS) y reclamar las diferencias detectadas con la mayor rapidez posible. En este sentido debe indicarse que las diferencias detectadas durante 1995 y 1996 no se han reclamado

hasta el año 1997, situación que ha sido corregida en la actualidad, en 1997 se reclamaron las correspondientes a dicho año. En el ejercicio 1998 estas diferencias se reclaman mensualmente.

- Determinar aquellos sujetos que han incumplido la obligación de cotizar.
- Tener información veraz y actualizada que permita la concesión ágil de prestaciones por el sistema de Seguridad Social.
- Conocer en el momento oportuno la situación deudora de los contratantes o perceptores de ayudas de las administraciones públicas.

2. Determinar con exactitud la deuda generada por el sujeto responsable de cotizar al objeto de evitar impugnaciones por éste.

3. Agilizar los procesos de reclamación de la deuda, tanto en la vía voluntaria como en vía ejecutiva, con el fin de minorar las posibilidades de deterioro patrimonial del deudor, la desaparición de éste, o la aparición de acreedores con prelación de cobro sobre la TGSS.

Este Tribunal estima, a partir de la información facilitada por diversas DDPP, que entre el 28 y el 30% de los deudores notificados han desaparecido o no reciben la notificación en un periodo de, aproximadamente 4 meses contados a partir de la terminación del periodo de devengo (tres meses desde la terminación del período reglamentario de pago).

4. Reducir el coste de la gestión recaudatoria.

Partiendo de los parámetros citados, la TGSS ha venido realizando un conjunto de actuaciones, tendentes a optimizar la gestión recaudatoria, cuya descripción se hace posteriormente. A título de ejemplo se citan algunas de ellas:

- Modificaciones en el procedimiento, tales como la centralización de la gestión recaudatoria al objeto de evitar los problemas generados por el tratamiento descentralizado anteriormente descrito o, más recientemente, la emisión centralizada de la providencia de apremio por la que se reduce el tiempo de actuación y se minoran los costes en los que incurre la TGSS.

- Propuestas de variaciones de la normativa en vigor, con el fin de reducir los tiempos del procedimiento de recaudación, tales como la modificación (reducción) de los plazos de pago en las reclamaciones de deuda (Ley 66/1997 de Medidas de Finales Administrativas y Orden Social).

- Incorporación de mejoras en el modelo de cotización, tales como la que afectan a empresas con un único trabajador, caso de los documentos de cotización (TC-1) abreviados, realizada en 1998, que genera una reducción de costes y tiempos en el tratamiento de la información o la incorporación de la relación nominal de trabajadores «normalizada», actualmente en fase de estudio, que facilitará la lectura óptica de este boletín

con la consiguiente minoración de los costes externos de grabación y el aumento de control que este hecho origina.

- Utilización de soportes informáticos en las autoliquidaciones con la consiguiente reducción de tiempos de tratamiento, minoración de costes y aumento del control (v.gr.: Sistema de revisión Electrónica de Datos (RED), actualmente en fase de implantación).

- Acuerdos con entidades colaboradoras con el fin de conocer con mayor anticipación los pagos atrasados generados por los sujetos obligados y, en consecuencia, reducir los tiempos del procedimiento, que entrará en vigor en septiembre de 1998.

- Modificaciones en las bases de datos de afiliación (SILTGA), al objeto de incorporar las nuevas bonificaciones y reducciones, evitando de esta forma la generación de deuda provisional incorrecta que debe ser depurada mensualmente y, en consecuencia, reducir los tiempos y costes del procedimiento y mejorar la calidad de la deuda generada.

2. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El objeto de este procedimiento es realizar el cobro de las cotizaciones, correspondientes al sistema de Seguridad Social. Junto con estas cuotas la TGSS recauda cuotas por cuenta de terceros, y en concreto, las correspondientes a desempleo, fondo de garantía salarial y cuotas correspondientes a formación profesional.

Tal y como establece el artículo 52 de la Orden por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (RGR), el procedimiento de recaudación en vía voluntaria tiene carácter administrativo, impulsándose de oficio en todos sus trámites.

3. DELIMITACIÓN, DURACIÓN Y PERIODICIDAD DEL PROCEDIMIENTO

Desde el punto de vista temporal, el periodo de recaudación en vía voluntaria se inicia en los plazos que correspondan a cada ingreso concreto (artículos 66 y 67 del Reglamento), y se prolonga desde el día siguiente a la terminación de dichos plazos hasta la iniciación de la recaudación en vía ejecutiva, sin perjuicio de los recargos, sanciones y demás efectos que procedan cuando las deudas sean satisfechas fuera del citado plazo.

En consecuencia este periodo se divide en:

- Plazo reglamentario de ingreso, que comprende, en general, el periodo transcurrido desde el día siguiente a la fecha de devengo o fecha de notificación de la reclamación de la deuda, hasta el último día hábil del mes siguiente.

- Periodo voluntario de pago, que se inicia con la terminación del periodo reglamentario de pago, y acaba con el traspaso de la deuda no atendida a la vía ejecuti-

va, una vez que se ha producido la correspondiente notificación de la providencia de apremio.

Adicionalmente, y para una mejor comprensión, se describe dentro de la vía voluntaria el periodo comprendido entre la emisión de la providencia de apremio y el cargo a la URE.

La duración estimada de este procedimiento, calculada a partir de los datos obtenidos de diversos muestreos realizados por este Tribunal, teniendo en cuenta las reducciones en los plazos de pago en vía voluntaria

y considerando exclusivamente la gestión centralizada realizada con respecto al sistema de pago mediante boletines de cotización por el sujeto responsable de cotizar es de, aproximadamente, 194 días naturales contados desde el momento en que se produce el devengo de la cuota hasta que la deuda originada por el impago de esta es cargada a la URE para su gestión en vía ejecutiva.

El detalle según las fases anteriormente citadas se realiza en el cuadro adjunto:

DURACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN RECAUDATORIA CENTRALIZADA EN VÍA VOLUNTARIA			
FASE		DÍAS NATUALES	
NÚMERO	DENOMINACIÓN	PARCIAL (1)	ACUMULADO
0	Duración del periodo reglamentario de pago (excluidos RE Autónomos)	30	30
1ª	Actuación de las EEFF		
	Abono en cuentas de la TGSS de lo recaudado	10	40
	Entrega de la documentación recaudatoria	3	43
2ª	Tratamiento de la documentación por las DDPP	6	49
3ª	Tratamiento de la documentación por el CENDAR		
	Obtención de los datos recaudatorios (boletines de cotización)	37	86
	Obtención de la deuda provisional	11	97
4ª	Depuración de la deuda provisional remitida por el CENDAR		
	Depuración de la deuda	15	112
	Carga de la deuda depurada en el sistema informático	1	113
5ª	Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar (caso de notificación positiva, exclusivamente)		
	Manipulación de los documentos de deuda (9-11 días)	10	123
	Notificación de la deuda	40	163
	Plazo del pago tras cargo a la URE (2+29 días)	31	194

(1) Contados desde terminación de fase anterior

La periodicidad del procedimiento es mensual.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La descripción que se hace a continuación tiene un carácter enunciativo, dado que el análisis detallado de cada proceso de gestión y de sus correspondientes fases se realiza posteriormente.

El procedimiento de recaudación en vía voluntaria se estructura en los tres procesos de gestión siguientes:

4.1. Proceso 1.º: Gestión recaudatoria centralizada

Que se subdivide en las siguientes fases:

Actuación de las EEFF (Fase 1.ª).

Que comprende el proceso de abono de lo recaudado en las cuentas de la TGSS y el tratamiento de la documentación, que sirve de soporte al ingreso realizado por los obligados al pago, en las EEFF colaboradoras y su posterior entrega en las DDPP.

Esta fase es común, en lo referente al tratamiento de la documentación, para los procesos de gestión centralizados y descentralizados de la recaudación. El abono en cuenta se realiza de forma centralizada.

Tratamiento de la documentación por las DDPP (Fase 2.ª).

Las EEFF colaboradoras entregan la documentación recaudatoria en las DDPP donde se realiza una primera revisión de la documentación.

Tratamiento de la documentación por el CENDAR (Fase 3.ª).

Terminada la fase anterior, la documentación puede pasar a ser gestionada de forma centralizada, en cuyo caso es remitida vía DDPP al CENDAR para su tratamiento. En el caso de regímenes de gestión descentralizada, permanece en la correspondiente DDPP.

El tratamiento de la documentación recaudatoria por parte del CENDAR se realiza simultaneando los siguientes pasos:

- Lectura óptica de los boletines de cotización mediante sistemas de lectura de reconocimiento óptico e inteligente de caracteres (OCR e ICR, respectivamente).
- Control lógico de los datos leídos.
- Video-Corrección de los datos no reconocidos inicialmente o de aquellos boletines de cotización con errores.

Terminado el anterior tratamiento de datos, se realiza su validación y control con la información elaborada por las EEFF respecto a ingresos realizados por los obligados al pago. Consecuencia de este control puede ser la aceptación o rechazo de los datos facilitados por la entidad colaboradora, en cuyo caso se procede a su ajuste por parte de aquélla.

Los informes generados de la explotación de la información anterior, una vez validada por la Intervención Central de la TGSS, son remitidos a las Intervenciones de las DDPP para su contabilización.

Depuración de la deuda provisional remitida por el CENDAR (Fase 4.^a).

Adicionalmente, y con objeto de determinar aquellos obligados al pago que no han atendido el mismo, el CENDAR procede a comparar la recaudación del mes con la base de datos de afiliación correspondiente al mismo periodo, facilitada por la GISS, determinándose los obligados al pago que según la base de datos de afiliación (SILTGA) no han cotizado.

La información obtenida (deuda provisional) es remitida a las DDPP para que procedan a su depuración. Depuradas las bajas por las DDPP, el CENDAR procede a cargar la deuda resultante en la base de datos de recaudación (SILTGR).

Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar (Fase 5.^a).

Al objeto de que el sujeto responsable de cotizar conozca su deuda y proceda a su pago, los datos anteriores son entregados al Servicio Técnico de Notificación e Impugnaciones (STNI), quien procede a emitir la reclamación de deuda (principal más recargo) correspondiente, informando al sujeto responsable de cotizar de los plazos límite de pago y posibles impugnaciones a la misma. En el caso de que la reclamación anterior no sea atendida, el STNI procede a emitir la oportuna providencia de apremio, que es notificada al sujeto responsable de cotizar de la misma forma y con las mismas características que las existentes en la reclamación de la deuda. En este momento la deuda se encuentra en vía ejecutiva. Terminado el plazo de pago marcado en la providencia de apremio, la deuda es cargada a la Unidad de Recaudación Ejecutiva (URE) que proceda.

Determinación de la deuda por la Inspección (Fase 6.^a).

La deuda originada por la falta de presentación de los documentos de cotización correspondiente al Régimen General, estimada por el CENDAR en función de bases medias, es entregada a la Unidad de Inspección

de la DP (UIDP) que corresponda, al objeto de que elabore la propuesta de deuda, si procede, y ésta sea notificada como deuda al sujeto responsable de cotizar. A partir de este punto sigue el tratamiento descrito en la fase 5.^a «Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar».

Asimismo, esta unidad, también depura las diferencias de bases de cotización existentes entre boletines de cotización y relación nominal de trabajadores de los regímenes General, Especial del Mar y Especial de la Minería del Carbón.

Grabación de las relaciones nominales de trabajadores (Fase 7.^a).

Las relaciones nominales de trabajadores permanecen en las DDPP hasta que son retiradas por la empresa grabadora correspondiente, al objeto de determinar la adecuación de las bases por las que han cotizado los trabajadores, y las diferencias entre bases según la relación nominal y el boletín de cotización.

4.2 Proceso 2.º: Gestión descentralizada de la recaudación

Este proceso afecta a aquella documentación que continua siendo gestionada en las DDPP. La incorporación al sistema recaudatorio de esta documentación es básicamente manual con aplicaciones informáticas de desarrollo propio en algunos casos.

Adicionalmente se realizan aquellas actuaciones de ajuste y corrección originadas por las incidencias recaudatorias.

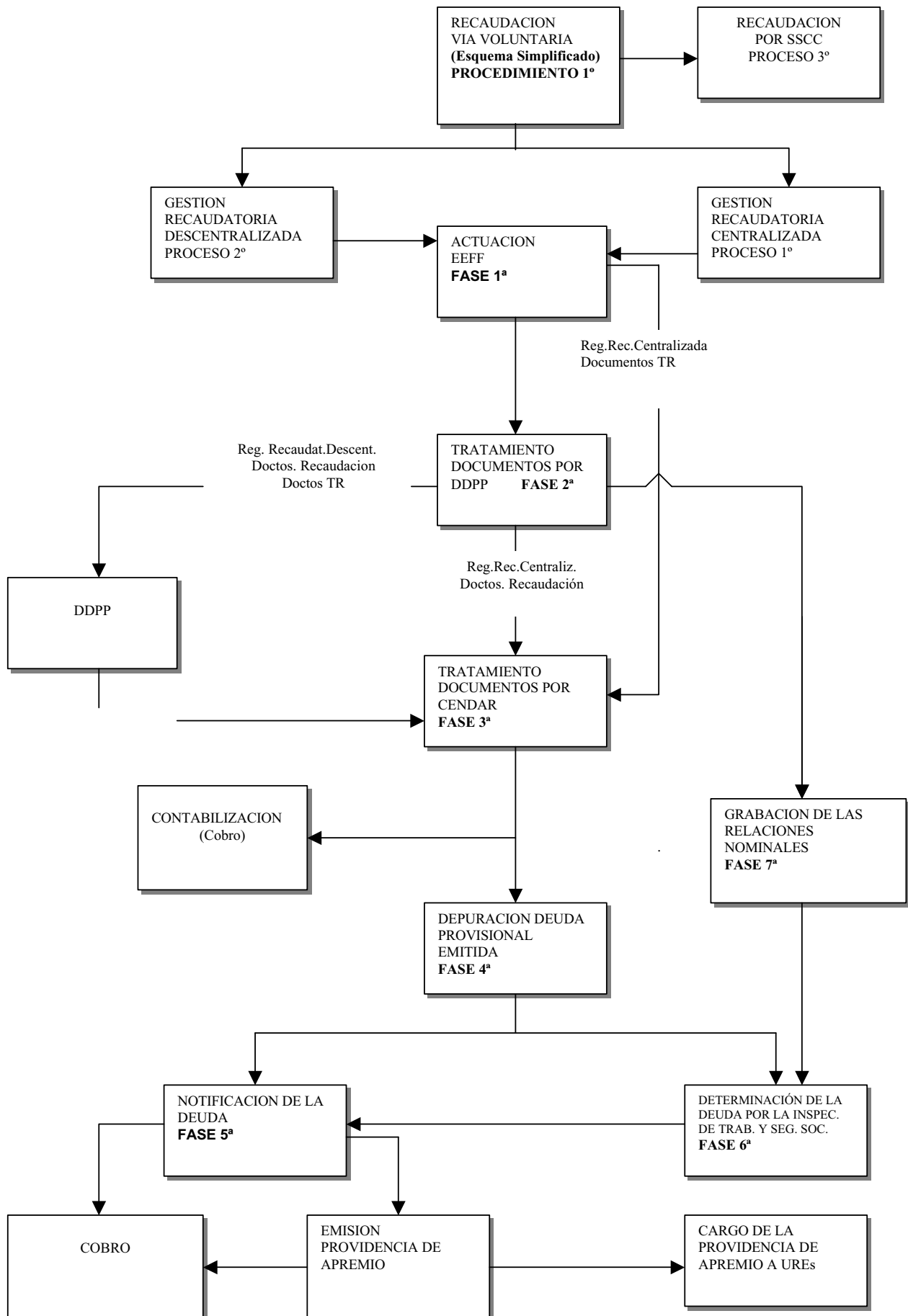
Asimismo, se efectúan todas las actuaciones contables vinculadas al procedimiento recaudatorio en sus diferentes vías (voluntaria, ejecutiva y A/F).

4.3 Proceso 3.º: Recaudación por los SSCC

Este proceso, realizado por la Subdirección General de Gestión de Recursos de la TGSS tiene por finalidad recaudar determinados conceptos procedentes de organismos públicos, así como realizar otras actuaciones vinculadas al proceso recaudatorio.

Entre las primeras está la recaudación de la cuota del Seguro Escolar correspondiente al Ministerio de Educación y Cultura, los cargos por asistencia médico-farmacéutica y servicios sociales regulados por Leyes 5/1979, 35/1980 y 37/1984, o el control de las compensaciones a CCAA y CCLL. Entre las segundas, la determinación de las bases normalizadas de la minería del carbón o el control de cuotas aportadas por los sectores reestructurados.

La interrelación entre los procesos y fases citadas se muestra de manera simplificada en el flujograma adjunto:



5. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO

A continuación se describen las principales deficiencias detectadas en cada uno de los procesos y sus fases, que componen el procedimiento de recaudación en vía voluntaria.

5.1 Incidencias relativas al Proceso 1.º, «Gestión centralizada de la recaudación»

Uno de los objetivos complementarios al objeto principal de estos procesos es que la gestión recaudatoria se realice de forma eficaz y eficiente a través de la reducción de tiempos, en el desarrollo de las distintas fases, así como de sus costes, lo que exige contar con una información de gestión en tiempo oportuno, de forma periódica y con la mayor exactitud posible, con el fin de que los órganos competentes de la TGSS puedan adoptar las adecuadas medidas correctoras. En la actualidad estos órganos carecen de esta información.

Esta incidencia es común al proceso 2.º «Gestión descentralizada de la recaudación».

5.1.1 Incidencias relativas a la fase 1.ª, «Actuación de las entidades financieras colaboradoras (EEFF)»

Este Tribunal no ha observado deficiencias significativas en esta fase, sin embargo, el actual soporte de la cotización basado en la utilización del papel obliga a las EEFF a realizar una serie de servicios por cuenta de la TGSS, tales como la manipulación y control de la documentación recaudatoria (boletines de cotización y relaciones nominales de trabajadores cuando procedan, (ver apartado 7.1.3.1.c), o la elaboración de relaciones de la documentación relativa a la cotización para su control (ver apartado 7.1.3.1.a). El coste de estos servicios, traducido en días de retraso del abono en cuenta por parte de las EEFF, es estimado por este Tribunal, para el ejercicio 1997, en 760 millones de pesetas, aproximadamente, por día de retraso.

Adicionalmente, la situación descrita genera una fuerte dependencia por parte de la TGSS respecto a las EEFF, disminuyendo su capacidad de negociación en otros aspectos con éstas (obtención de información recaudatoria, obtención de saldos de cuentas bancarias correspondientes a morosos, etc.).

5.1.2 Incidencias relativas a la fase 2.ª, «Tratamiento de la documentación por las DDPP»

Este Tribunal considera que, si bien al inicio de la implantación del actual procedimiento de recaudación en vía voluntaria fue necesaria la realización de esta fase, en la actualidad, una vez habituados a estos procedimientos tanto los sujetos responsables de cotizar como las EEFF receptoras de la misma, podría evitarse su realización ya que genera una elevada carga de tra-

bajo en las DDPP, siendo escaso el rendimiento obtenido (apartado 7.2.3.2).

5.1.3 Incidencias relativas a la fase 3.ª, «Tratamiento de la documentación por el CENDAR»

En general, y con la salvedad de no haberse realizado una valoración de los procesos informáticos, debe indicarse que las actuaciones en el tratamiento de la documentación recaudatoria realizadas por el CENDAR son adecuadas a juicio de este Tribunal, con las siguientes excepciones:

a) En el tratamiento de los boletines de cotización en soporte papel [apartado 7.3.3.A)].

- La utilización del soporte papel obliga a que la TGSS incurra en unos costes de adquisición de materia prima, impresión, etc., que hasta el momento no ha repercutido al sujeto responsable de cotizar a diferencia de otras entidades públicas (vgr: AEAT). Según datos de la TGSS estos costes han sido en 1997 superiores a los 490 millones de pesetas.

- El sistema actual, (basado en la utilización del soporte papel como medio de liquidar las cotizaciones) da lugar a una serie de controles y validaciones (tratamiento previo del papel, lectura de los boletines, cruce con los documentos remitidos por las EEFF, subsanación de errores, etc) que prolongan la duración de esta fase, lo que repercute de forma negativa en las posibilidades de cobro de la deuda que originen aquellos obligados al pago que no lo hayan efectuado, o hayan generado diferencias en su liquidación (apartado 7.3.3.A).4), al disminuir el plazo de tiempo en que es más fácil la obtención del cobro.

- El proceso de lectura óptica no logra resultados en la lectura por encima del 60% del total de los boletines leídos. Este hecho obliga a que los boletines de cotización pasen a la etapa de video-corrección con el consiguiente incremento en el tiempo de tratamiento de la información, la reducción de las posibilidades de cobro de la deuda y el incremento del coste de este proceso.

- Adicionalmente, y pese a los controles existentes, el sistema permite la existencia de errores de interpretación de los datos contenidos en los boletines tratados, lo que origina un mayor esfuerzo administrativo en las DDPP como consecuencia de las impugnaciones que se plantean por los obligados al pago (apartado 7.3.3.A).2).

- La imposibilidad técnica actual de tratar la relación nominal de trabajadores de forma similar (lectura óptica) y conjuntamente con el boletín de cotización, obliga a realizar un cruce posterior, con más de dos años de retraso, de las bases de cotización (no de cuotas a ingresar) recogidas en la relación nominal de trabajadores. Esta situación produce las siguientes consecuencias:

— Reconocer derechos por valores diferentes a los reales.

— Reclamar al sujeto responsable de cotizar con casi tres años de retraso, contados desde el momento de devengo de la deuda, una deuda que por este mismo retraso nace con escasas perspectivas de cobro (apartado 7.7.2).

- El ingreso de los boletines de cotización en periodo reglamentario de pago junto a las cuotas correspondientes a A/F, esta produciendo un incremento en el tiempo de tratamiento de la documentación (dos días), como consecuencia del control adicional a realizar sobre estas cuotas en la base de datos de la GISS al objeto de ver si el pago realizado corresponde o no a una cuota de A/F. Paralelamente, esta situación obliga a realizar una depuración mensual con el fin de evitar contabilizaciones incorrectas en la recaudación voluntaria (apartado 7.3.2).

b) En el tratamiento de los boletines de cotización en soporte magnético o mediante transmisión electrónica de datos [apartado 7.3.3.B)].

Dado que este sistema de tratamiento de la información está en fase de implantación no se contemplan deficiencias, si bien deben hacerse notar los siguientes hechos:

— Su casi total falta de aplicación en el Sector Público.

— La existencia de dos acontecimientos futuros, como son la adecuación a la entrada en vigor del EURO de las aplicaciones informáticas y el cambio de milenio, que podrían afectar su implantación, al exigir ésta que los obligados al pago realicen un esfuerzo en el terreno informático, siendo así que sus prioridades están orientadas a la resolución de los dos problemas anteriores.

5.1.4 Incidencias relativas a la fase 4.^a, «Depuración de la deuda provisional emitida por el CENDAR» (apartado 7.4.3)

- No existe una depuración total de la deuda provisional emitida, (con la exclusión en la muestra analizada de DP Zaragoza). Esta situación esta motivada por el volumen de deuda estimada generada por el CENDAR.

- La base de datos de aplicación (SILTGA) no contempla adecuadamente determinadas situaciones, lo que origina estimaciones erróneas de deuda. A título de ejemplo se indican las más habituales:

— Pagos realizados por el sujeto obligado con periodicidad distinta a la contemplada en SILTGA (v.gr.: empresas con autorización de cotización por periodos no mensuales).

— Pagos realizados anticipadamente (v.gr.: pagos anticipados de trabajadores autónomos).

— El SILTGA no contempla la totalidad de los supuestos de exclusión en el pago de cuotas existentes, según la normativa.

— Descubiertos generados en códigos de cuenta de cotización convencionales que corresponden al INEM.

— Reclamaciones indebidas del recargo de mora cuando se ha producido el ingreso en los dos meses siguientes a la presentación.

- Los pagos realizados por el sujeto responsable de cotizar fuera del plazo reglamentario pero antes de la recepción de la notificación de la reclamación de la deuda, son comunicados por las EEFF conjuntamente con la recaudación del mes en el que se produce el ingreso. Dada la duración del proceso de tratamiento de la documentación recaudatoria, la existencia o no de pago no se conoce en el momento de la emisión de la notificación citada, generándose deuda incorrecta en el caso de que haya existido pago, en el periodo que corresponda, por parte del sujeto responsable de cotizar.

- El sistema no incorpora los motivos de depuración de la deuda, lo que impide aplicar las medidas correctoras necesarias que eviten estas situaciones.

- En ninguna de las DDPP analizadas se ha podido detectar la existencia de un sistema de control por parte de la Unidad responsable (STNI) sobre las bajas incorporadas al sistema.

5.1.5 Incidencias relativas a la fase 5.^a, «Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar»

- Transcurre un elevado periodo de tiempo desde que se tiene conocimiento de la deuda generada por el impago de un sujeto obligado, hasta que la misma es reclamada por las UREs, en vía ejecutiva. Este periodo, ha sido estimado por este Tribunal entre 80-82 días naturales, caso de haber recibido la notificación el deudor.

Por otra parte, si a este periodo de tiempo se añade el transcurrido desde el momento de devengo de la deuda hasta que ésta es conocida por el STNI, el resultado medio es de 194 días naturales. Dado que existe una relación inversa entre el tiempo transcurrido y las posibilidades de cobro de la deuda, este Tribunal considera que un periodo tan amplio como el citado reduce las posibilidades de cobro que la deuda tiene en vía ejecutiva (apartado 7.5.2).

- Existe una baja eficacia en las fases de notificación de la reclamación de deuda y de la providencia de apremio. Según datos facilitados por la TGSS existe un porcentaje de notificaciones positivas de, aproximadamente, un 64%, porcentaje que presenta una tendencia a disminuir. Este bajo índice de notificaciones positivas es consecuencia de:

— Incumplimiento, por parte del responsable de cotizar, del deber de comunicar a la TGSS su baja. Así, un 17% de notificaciones enviadas no son recibidas por este motivo.

— Incumplimiento, por parte del responsable de cotizar, del deber de comunicar a la TGSS el cambio de domicilio con fines de notificación. Un 9% de notificaciones enviadas no son recibidas por este motivo.

— Falta de recepción de las notificaciones por parte del responsable de cotizar. Un 10% de notificaciones enviadas no son recibidas por este motivo [apartado 7.5.3.A)].

- El cobro inducido con la notificación de la deuda al obligado al pago, se sitúa en torno a un 9%, siendo el correspondiente a las providencias de apremio aun menor (1%). Este índice presenta, asimismo, una tendencia a disminuir. A este respecto, este Tribunal considera que en la reclamación de la deuda en vía voluntaria no se ejerce la suficiente presión sobre el responsable de cotizar [apartado 7.5.3.A) y apartado 7.5.3.B)].

5.1.6 Incidencias referentes a la fase 6.^a, «Determinación de la deuda por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social»

- No existe una verificación plena de la deuda por descubierto total correspondiente al Régimen General y asimilados, como consecuencia de lo siguiente (apartado 7.6.3):

— Inexistencia de Unidades de Inspección, suficientemente dotadas, en la totalidad de DDPP de la TGSS.

— Lo anterior provoca que la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social no pueda validar la totalidad de la deuda por descubierto total en aquellas DDPP, en las que no existen Unidades de Inspección en la TGSS.

— Finalmente, en algunas DDPP donde existen Unidades de Inspección, éstas no han asumido la deuda de algunas Administraciones de la TGSS.

Como consecuencia:

— Se incrementa el número de recursos interpuestos por los obligados al pago basándose en diferencias en bases de cotización, lo que implica, con posterioridad, mayor esfuerzo administrativo de las DDPP de la TGSS.

— Se perjudica la viabilidad del cobro al reclamarse deuda inexacta.

— Se produce una falta de representatividad de los estados contables de la TGSS al recoger la vía ejecutiva ingresos no depurados y, por consiguiente incrementados en más de un 23%.

A esta falta de validación, deben añadirse las inexistentes en el resto de regímenes de cuota variable (RE Mar y REM Carbón), si bien, debe indicarse el bajo peso específico que estos regímenes de cuota variable tienen sobre el total de deuda por descubierto total (inferior al 1%).

- La duración del proceso de validación de la deuda por descubierto total realizado por las Unidades de Inspección de la TGSS es elevada, superando los 3-4 meses. Esta duración se incrementa aún más en el caso de validaciones realizadas por las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social.

- Este Tribunal no ha observado la existencia de coordinación entre las Direcciones Generales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la TGSS para la planificación de la actividad de las Unidades de Inspección existentes, ya estén dotadas de recursos o no, así como tampoco de una información de gestión que permita, a estos Centros Directivos, conocer en todo momento las actuaciones realizadas.

- El proceso de grabación de datos en la aplicación CENDREST (aplicación para el cálculo de cuotas) es lento como consecuencia de:

— El elevado volumen de los datos a tratar.

— El escaso equipo administrativo de apoyo.

Este hecho produce efectos similares a los anteriormente descritos.

- Finalmente, la notificación por el CENDAR a las Unidades de Inspección de las diferencias en boletines de cotización, se realiza mediante soporte papel. Este hecho alarga el procedimiento en casi un mes (27 días).

5.1.7 Incidencias relativas a la fase 7.^a, «Grabación de las relaciones nominales de trabajadores» (apartado 7.7.3)

- La duración de este proceso es muy elevada, más de tres años desde el periodo de devengo de la deuda, lo que repercute negativamente en las posibilidades de cobro de la deuda.

- Este Tribunal ha detectado un incremento de las reclamaciones de deuda efectuadas por la TGSS por diferencias resultantes de la documentación recaudatoria presentada por el sujeto obligado al pago. Esta situación es originada por la reducción de los límites mínimos a partir de los cuales se investiga esta deuda. Este hecho, unido a que el 78,67% de responsables de cotizar son empresas inferiores a 5 trabajadores, con una elevada posibilidad de generar diferencias en bases por debajo de las 25.000 pesetas, pone de manifiesto la existencia de una potencial bolsa por diferencias en bases por debajo del citado importe aun no investigada (apartado 7.7.3.4).

- Dado que el objeto de la grabación es obtener las bases de cotización de los trabajadores, no se validan la totalidad de los datos incorporados por el declarante en la relación nominal de trabajadores, lo que implica la posibilidad de que existan bonificaciones y deducciones improcedentemente aplicadas por el obligado al pago y no detectadas.

- En 1996 se retira de la documentación a entregar a la empresa que graba los datos, el boletín de cotización (que se facilitaba a efectos de control). Este hecho, imposibilita la realización de cruces entre el citado boletín y las relaciones nominales, alargando el proceso de grabación en casi 80 días, pues así lo requiere el proceso de control que se efectúa, al no poder realizarse el cruce de datos anteriormente referido (apartado 7.7.3.3).

- El actual documento facilita la grabación inexacta de datos, dado que al no estar dividido en campos el obligado al pago puede completar los datos en espacios no apropiados del documento, impidiendo su lectura óptica (apartado 7.7.3.3).

5.2 Incidencias relativas al Proceso 2.º, «Gestión descentralizada de la recaudación»

5.2.1 Representantes de Comercio (apartado 8.3.1.4.A)

- La coexistencia de la base de datos de afiliación (SILTGA) y la base de datos de Representantes de Comercio (una por Dirección Provincial) origina una grabación doble de un mismo dato. Esta doble grabación no se produce en aquellas DDPP en que se ha procedido a integrar ambas aplicaciones.

- En muchas ocasiones el pago es realizado por los sujetos obligados en EEFF fuera de la DDPP donde están domiciliados. Este hecho, unido a la inexistencia de una aplicación informática integrada obliga a mantener, mensualmente, una relación permanente entre las diferentes DDPP con el fin de conocer si el representante de comercio ha ingresado o no su cuota mensual y evitar, en consecuencia, la reclamación de una deuda inexistente.

- Realizada la depuración de la deuda provisional, la totalidad de datos resultantes deben incorporarse al SILTGR, con el fin de practicar la notificación de la reclamación de la deuda, lo que conlleva una pérdida de tiempo originada por una grabación que pudiera evitarse de existir una base de datos única y general.

5.2.2 Artistas y Toreros [apartados 8.3.1.4.B) y 8.3.1.4.C)]

Dado que está en fase de implantación la aplicación CARTOR para la recaudación de cotizaciones en estos regímenes no se consideran deficiencias, si bien deben hacerse las siguientes precisiones:

- La aplicación desarrollada considera a todas las DDPP con similar carga de trabajo. Este hecho es in-

xacto en lo referente al Régimen de Artistas, en el que más del 95% de los afiliados se concentran en las DDPP de Barcelona y Madrid, en consecuencia, éstas DDPP tienen una sobrecarga de trabajo que no pueden atender (apartado 8.3.1.4.B).

- Asimismo, y para ambos regímenes, se realiza una grabación de todos los documentos de cotización presentados por el responsable de cotizar. Este hecho supone una grabación de datos innecesaria dado que los datos contenidos en el boletín de cotización podrían ser estimados a partir de la grabación de la relación nominal de trabajadores, controlándose posteriormente la cuota a ingresar recogida en el boletín de cotización.

5.2.3 Jornadas Reales (apartado 8.3.1.4.D)

- La cotización se realiza en función del número de trabajadores y jornadas que declara el empresario, sin que exista control sobre estos datos.

- La cumplimentación de los documentos de cotización por parte de los obligados al pago se realiza mayoritariamente de forma manual, lo que impide su lectura óptica.

- No existe control de las DDPP sobre la deuda potencial del sujeto responsable de cotizar, con la excepción, en la muestra analizada, de la DP de Zaragoza, que a partir de la información de ejercicios anteriores procede a notificarles y solicitar información sobre el motivo de no presentar liquidación durante el ejercicio que corresponda.

5.2.4 Seguro Escolar (apartado 9.3.1.4.E)

- La presentación de la declaración realizada por la entidad colaboradora (colegio) no se contrasta con otras fuentes externas (MEC) que permitan asegurar que la cantidad ingresada es la correcta.

- Asimismo, tampoco se verifica el plazo que transcurre entre el pago del seguro por parte del alumno y el momento en que el colegio ingresa el mismo. Este hecho impide que la TGSS reclame intereses de demora.

5.2.5 Entidades Financieras ficticias (apartado 8.3.2)

- Deficiencias en traspasos de cuotas:

- Existencia de un mismo código de cotización en determinados obligados al pago que cotizan por diferentes regímenes, lo que obliga a incrementar la carga de trabajo para efectuar la corrección de posibles imputaciones erróneas.

- En el caso de traspasos de cuotas del INSS a Mutualidades de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y dado que no existe un histórico de pagos realizados a éstas, la TGSS puede estar realizando un pago indebido. La solución de este problema exige una investigación posterior con la consiguiente pérdida de tiempo e incremento de costes.

- En el caso de pagos de cuotas de Organismos de la Administración Central a través de Argentaria, la complejidad del sistema implantado, innecesario desde el punto de vista de la recaudación, obliga a un intenso control por parte de las SSPP de Gestión Recaudatoria de las DDPP, lo que origina a un incremento en el coste de esta actuación. A este hecho debe añadirse la deficiente cumplimentación de las normas de cotización por parte de los organismos de la Administración Central, deficiencia reflejada en hechos tales como:

- Documentos sin incorporación de Código Cuenta Cotización.

- Pagos fuera de plazo.
- Presentación de declaraciones negativas.
- Falta de presentación de boletines de cotización.
- Incumplimiento del control sobre los documentos de cotización por parte del BEX, referentes a requisitos formales respecto a la cumplimentación y presentación de la documentación recaudatoria.

5.2.6 Proceso contable

- El actual sistema de contabilización por el que el CENDAR facilita a las Intervenciones Territoriales de la TGSS los datos necesarios para efectuar la contabilización de estos ingresos, obliga a un control posterior por la Intervención Central de la TGSS del asiento contable realizado por las Intervenciones Territoriales. Esta situación conlleva un incremento de costes, tanto por el tiempo dedicado a la realización del asiento mensual como por el control posterior realizado por la Intervención Central, que podrían evitarse mediante la utilización de un procedimiento centralizado y automático (apartado 8.3.3).

5.3 Incidencias relativas al Proceso 3.º, «Recaudación por los SSCC»

5.3.1 En la reclamación del porcentaje del Seguro Escolar al Ministerio de Educación y Cultura (apartado 9.3.1)

- Se produce un retraso en la reclamación de las cuotas por la TGSS al citado Ministerio. En 1996 este retraso fue de, aproximadamente, noventa días.

5.3.2 En los ingresos por Asistencia Médico-Farmacéutica y Servicios Sociales, a familiares de diversos colectivos (apartado 9.3.2)

- No se ha obtenido evidencia de que las cantidades pagadas por los Ministerios de Economía y Hacienda y Trabajo y Asuntos Sociales cubran los servicios prestados por la TGSS.

- La base de datos referente a beneficiarios de estas prestaciones, que la TGSS utiliza para efectuar los libramientos para su pago, esta desactualizada por lo

que la TGSS debe negociar su coordinación con las entidades gestoras correspondientes, al objeto de mantener actualizada permanentemente ésta, evitando así la existencia de pagos indebidos.

5.3.3 En el control de las compensaciones a CCLL y CCAA (apartados 9.3.5.a) y 9.3.5.b)

- Existe un lucro cesante derivado del retraso con que se reclama trimestralmente a las CCLL la diferencia generada en las compensaciones entre los importes transferidos para pago de pensiones por parte de la TGSS y el cobro de las cuotas de personal integrado en el Régimen General (RD 480/1993) referente a las CCLL. Igualmente, existe un lucro cesante originado por el retraso con que se reclama anualmente la diferencia en la compensación que se produce entre las cuotas originadas por el personal transferido del INSALUD e INSERSO a las CCAA de Andalucía y de Cataluña, y los créditos correspondientes a los servicios transferidos a las citadas CCAA.

6. RECOMENDACIONES EN EL PROCEDIMIENTO

A fin de superar las deficiencias anteriormente indicadas, este Tribunal considera conveniente que la TGSS adopte las siguientes medidas:

6.1 Recomendaciones en el Proceso 1.º, «Gestión centralizada de la recaudación»

- El logro de una gestión recaudatoria eficaz y eficiente por parte de los gestores encargados de las diferentes vías de recaudación, y en concreto de la vía voluntaria, pasa por la necesidad de contar con un sistema de información caracterizado por:

- Su adecuación a las necesidades de los diferentes niveles de responsabilidad, lo que implica determinar los niveles existentes y establecer para cada uno de ellos los parámetros básicos de su gestión.

- Su oportunidad, con el fin de que la información que reciban estos gestores pueda ser utilizada para corregir deficiencias en el momento en que se generan. En este sentido la información de gestión es diferente de la contabilidad financiera o presupuestaria.

- Su generación mediante medios informáticos y a partir de los datos contenidos en las bases de datos SILTGA y SILTGR.

- En referencia al proceso contable de la recaudación en vía voluntaria, este Tribunal considera que, dado que próximamente la TGSS prevé realizar la gestión centralizada de toda la recaudación, esta entidad debería establecer un procedimiento de contabilización centralizado, sobre la base de un asiento contable estándar, único y mensual que contemple toda la casuística recaudatoria de la TGSS, que afectaría a

todos los procesos del procedimiento de recaudación en vía voluntaria.

Esta forma de contabilizar tendría la ventaja de reducir costes sin pérdida de control ni de información.

Asimismo se recomienda valorar la necesidad de contabilizar a nivel de DDPP.

6.1.1 En la fase 1.^a «Actuación de las entidades financieras colaboradoras (EEFF)» (apartados 7.1)

La existencia del soporte papel, para la presentación de documentos de cotización no debe impedir que la TGSS incorpore mejoras que permitan reducir la colaboración de las EEFF en la recepción de documentos de cotización, tales como incentivar la entrega de los documentos en soporte magnético, lo que facilitaría la mejora en la capacidad negociadora de la TGSS con las entidades financieras colaboradoras a la par que reduciría los tiempos en la obtención de información.

6.1.2 En la fase 2.^a «Tratamiento de la documentación por las DDPP» (apartado 7.2)

Este Tribunal considera necesario eliminar el control a realizar por las DDPP sobre la documentación recaudatoria dado que:

No existe una plantilla estable dedicada a la realización de esta fase, lo que puede repercutir en la calidad de la actuación a realizar.

Se han producido mejoras en la cumplimentación de los boletines de cotización por parte de los responsables de cotizar.

Existen pocas acciones correctoras como consecuencia de estas actuaciones.

La reducción en la carga de trabajo que este hecho representaría en las DDPP, con la consiguiente agilización en la realización de otros procesos y, por consiguiente, el descenso de costes en las DDPP, que compensaría el posible incremento de costes en el CENDAR.

En consecuencia, la TGSS debe orientar su actuación hacia un sistema en el que la documentación sea recibida directamente por el CENDAR, evitando esta revisión por las DDPP.

6.1.3 En la fase 3.^a «Tratamiento de la documentación por el CENDAR» (apartados 7.3)

La opción tomada por la TGSS de tratar los boletines de cotización mediante lectura óptica era adecuada considerando el estado de la tecnología existente en el momento en que se adoptó esta decisión. Desde ese momento hasta el actual, los sistemas informáticos de transmisión de datos han venido evolucionando. En este sentido los responsables de la TGSS han optado por un sistema de tratamiento de los boletines de cotización en soporte magnético o mediante transmisión electrónica de datos (proyecto RED) que, en opinión de

este Tribunal, presenta ventajas evidentes en relación al de lectura óptica de boletines soportados en papel.

Por ello, este Tribunal considera conveniente que la TGSS incentive la implantación de este sistema, apoyo que pasaría por medidas del siguiente tipo:

— Establecimiento de medidas normativas sobre incentivos para que las empresas se acojan al citado proyecto.

— Hacer obligatoria su implantación tanto para las empresas superiores a 100 trabajadores como para aquellas que solicitan el A/F de la deuda.

— Dar a conocer e implantar de forma decidida este proyecto dentro del Sector público, lo que adicionalmente podría facilitar el proceso de normalización de múltiples programas de nóminas actualmente existentes en éste.

— Continuar con los procesos de información sobre este sistema en relación a:

— Gestores administrativos, graduados sociales, despachos de abogados y todos aquellos responsables que en la actualidad elaboran boletines de cotización por cuenta de terceros.

— A empresas medianas y pequeñas.

Esta medida podría favorecer el que estos colectivos asuman esta forma de presentar la documentación recaudatoria, y por consiguiente, de realizar la liquidación.

— Asimismo, se recomienda iniciar el ciclo de cierre del proyecto para aquellas empresas que ya se han incorporado al mismo, lo que implica:

— Dejar de presentar soporte papel.

— Elaboración del boletín de cotización por el CENDAR y su notificación a estas empresas.

— Proceder a cargar en la cuenta que éstas designen el importe de la cuota resultante.

Tratamiento de los boletines de cotización en soporte papel [apartado 8.3.3.a)].

— Para aquellas empresas que cuentan con una plantilla de un solo trabajador, este Tribunal considera oportuno que la TGSS realice un estudio que valore la posibilidad de transformar la liquidación mensual en una cuota constante e igual para todos los periodos del año, al objeto de reducir el coste de su tratamiento y obtener información respecto a los mismos de forma más rápida.

— Respecto a los pagos de la deuda por A/F, y dado que su valor por periodos es constante o al menos conocido durante todo su ciclo de vida, la TGSS debería considerar que su pago se realice mediante cargo obligatorio en cuenta, lo que exigiría modificación del artículo 72.1 y 72.2 de la Orden de 22.2.1996 del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

6.1.4 Fase 4.^a «Depuración de la deuda provisional emitida por el CENDAR» (apartado 7.4.3)

Para la mejora del procedimiento seguido en esta fase, este Tribunal estima conveniente, la adopción de las siguientes medidas:

- Que la TGSS reduzca el plazo en que las entidades financieras colaboradoras le remitan la información sobre los pagos realizados por los sujetos obligados después de la terminación del periodo reglamentario de pago de la deuda (a la fecha de redacción de este Informe: septiembre de 1998, la TGSS había realizado avances en este sentido).

- La minoración de los errores en los procesos de grabación y tratamiento de los datos lo que producirá una vez entre en pleno funcionamiento el proyecto RED.

- La TGSS debe completar los campos existentes en la base de datos SILTGA al objeto de que esta base contemple toda la casuística correspondiente a deducciones y exenciones.

- La TGSS debe mejorar los procedimientos correspondientes a la determinación de la deuda provisional al objeto de que no se generen situaciones tales como:

- Existencia de deuda provisional habiendo existido pago anticipado.

- Existencia de pago con periodicidad diferente a la contemplada en SILTGA.

- Existencia de descubiertos en códigos de cuenta correspondientes al INEM.

- Existencia de reclamaciones indebidas del recargo de mora o de su importe existiendo pago en el oportuno plazo.

- La TGSS debe realizar un análisis permanente de las bajas que se producen en relación con la deuda provisional estimada por el CENDAR, al objeto de implantar los mecanismos correctores necesarios.

- La TGSS debe implantar un sistema de control interno que garantice que las bajas de la deuda provisional emitida por el CENDAR, que realizan las DDPP, han sido correctamente producidas.

- La TGSS debe estudiar la automatización de la depuración de aquella deuda provisional que actualmente se hace de forma manual y a partir de informes generados por el propio CENDAR.

6.1.5 En la fase 5.^a «Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar»

Existe una necesidad evidente de reducir los periodos de tiempo en los que se desarrolla esta fase con el fin de que aumenten las posibilidades de cobro en la vía ejecutiva por las UREs. Esta situación se ha concretado en actuaciones de la TGSS, tales como la centralización de la emisión de la providencia de apremio o la

actual negociación que la TGSS esta realizando con las entidades colaboradoras con el fin de reducir el tiempo en que se recibe la información bancaria respecto a los pagos atrasados (a la fecha de redacción de este Informe la TGSS había realizado avances en este sentido).

A este respecto, este Tribunal considera conveniente realizar las siguientes recomendaciones:

- La TGSS debe estudiar la reorganización de esta fase buscando reducir el periodo de notificación de la deuda, mediante la unificación de las etapas de reclamación de la deuda en vía voluntaria con la de la providencia de apremio a fin de evitar actuaciones que, no añadiendo valor al proceso recaudatorio, implican incurrir en mayores costes y tiempos. Entre las medidas que podrían adoptarse se encuentran la eliminación de una de las dos notificaciones que se realizan al sujeto responsable de cotizar. La unificación de ambas notificaciones permitiría, según estimaciones realizadas por este Tribunal, reducir esta fase de notificación de la deuda en, aproximadamente, treinta días, a la par que ejercería, una mayor presión sobre el deudor al notificarle su inmediato traslado a la vía ejecutiva.

- La TGSS debe estudiar la centralización del proceso de emisión y notificación de la deuda, aplicando el mismo procedimiento que se utiliza desde septiembre de 1998 en las providencias de apremio.

- Como complemento a esta medida sería conveniente que la TGSS estudiase la ampliación de este proceso de centralización mediante la incorporación en el CENDAR de la información de «acuse de recibo» de correos en soporte informático, el tratamiento óptico del documento y la recepción y archivo del soporte papel, tanto en lo que se refiere al accuse de recibo de las notificaciones de deuda como al de las providencias de apremio. Según estimaciones realizadas por este Tribunal la primera de las recomendaciones citadas permitiría reducir el proceso de notificación de la deuda en, aproximadamente, 7-9 días.

- La TGSS debe agilizar la implantación de todas aquellas medidas que eviten o reduzcan la manipulación de papel. En este sentido, la implantación del sistema RED facilitará la reducción del tiempo de obtención del dato de pago y en consecuencia el de la duración de esta fase. Adicionalmente, estas medidas tendrían otras ventajas adicionales tales como las de una notificación más rápida y una reducción del coste del proceso de notificación.

- Al objeto de mejorar el porcentaje de notificaciones positivas este Tribunal considera que la TGSS debe adoptar las siguientes medidas [apartado 8.5.3.A)].

- Potenciar la intercomunicación las bases de datos de la TGSS con las existentes en los diferentes organismos públicos, y en concreto, con las de la AEAT, a fin de disponer de datos más ciertos sobre el domicilio donde poder notificar.

— Contrastar informáticamente el domicilio recogido en los boletines de cotización con el domicilio operativo citado anteriormente, informando de las diferencias previamente a la emisión de los soportes de notificación, a fin de evitar notificaciones erróneas.

— Asimismo, se considera oportuno implantar a nivel nacional el sistema de presentación de la notificación al deudor en varias ocasiones, actualmente realizada por algunas DDPP (v.gr: Zaragoza) lo que permitiría mejorar el porcentaje de notificaciones positivas y reducir, adicionalmente, la pérdida de tiempo por caducidad.

- Al objeto de reducir los tiempos de gestión de la vía ejecutiva, este Tribunal considera que la TGSS debe iniciar la búsqueda de bienes y domicilios alternativos del obligado al pago, en el mismo momento en que la deuda provisional se transforma en definitiva, esto es una vez que ha sido depurada por el Servicio Técnico de Notificación e Inspección.

Esta búsqueda inicial, complementaria a la que, en su caso, efectuarían las UREs les permitiría disminuir el plazo de búsqueda de esta información lo que redundaría en una mejora de las posibilidades de cobro de la deuda.

6.1.6 Fase 6.^a «Determinación de la deuda por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social»

Con la finalidad de que la deuda provisional liquidada se ajuste a la situación real del deudor, este Tribunal considera que la TGSS debe adoptar las siguientes medidas:

- Potenciar la dotación de recursos materiales y humanos de las Unidades de Inspección de la TGSS de forma que permita, por parte de éstas, un más adecuado seguimiento de los aspectos:

- Depuración de la deuda por descubierto total estimada por el CENDAR

- Validación de las diferencias surgidas en las bases de cotización.

- Búsqueda de la existencia de derivación de responsabilidades (apartado 8.6.1).

- Asimismo, la TGSS debe establecer en coordinación con la Dirección General de la Inspección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, un plan de actuación anual que permita validar la totalidad de la deuda estimada por el CENDAR originada como consecuencia de la falta de presentación de boletines del Régimen General y Asimilados. Este plan de actuación debería contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

- Identificación en las DDPP de la situación actual respecto a la deuda estimada por descubierto total, teniendo en cuenta parámetros tales como la relación entre deuda inspeccionada/deuda estimada, periodo medio de realización de inspecciones, número de ins-

pecciones por cada inspector, relación inspectores/personal de apoyo, peso específico de cada Dirección Provincial respecto al total nacional.

- Consideración, a partir de los datos históricos, de los volúmenes de la generación de deuda por descubierto total, tanto a nivel nacional como por DDPP.

- Planificación anual de las actuaciones inspectoras a realizar en la que se contemplen:

- Los objetivos a alcanzar, elaborados a partir de los datos anteriores, con indicadores que permitan su seguimiento.

- Los recursos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

- La información periódica de seguimiento del plan anual de actuación, con el correspondiente análisis de desviaciones (apartado 8.6.3).

- Integrar los programas de actuación (aplicación SIE) de las Unidades de Inspección en la TGSS, con el programa SIE de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a fin de evitar que un mismo deudor pueda ser seleccionado por ambas unidades.

- Finalmente, el CENDAR debe transmitir informáticamente (y no en soporte papel) los datos correspondientes a diferencias en boletines de cotización tanto a las Unidades de Inspección en la TGSS como al Jefe del Área de Inspección y Prevención del Fraude de la TGSS.

- La TGSS debe valorar el resultado de las actuaciones de depuración de deuda realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con el objeto de incorporar estos resultados en futuras estimaciones de deuda provisional (apartado 7.6.3.2).

6.1.7 Fase 7.^a «Grabación de las relaciones nominales de trabajadores»

- La TGSS debe adoptar todas aquellas medidas tendientes a sustituir el actual sistema de presentación de esta documentación en soporte papel, por otro que permita la generalización de su presentación en soporte informático o bien que permita su tratamiento por este tipo de medios. En este sentido se consideran adecuadas las medidas adoptadas por la TGSS (apartado 7.7.3.3). No obstante, este Tribunal considera conveniente que la TGSS adopte las siguientes medidas adicionales:

- A corto plazo, y en la fase de tránsito hacia la futura situación, la TGSS debería iniciar el proceso de grabación de los datos en el mismo momento que la documentación esté disponible (fecha óptima de grabación), esto obliga a que el proceso de adjudicación del contrato de grabación de las relaciones nominales de trabajadores esté resuelto en la fecha citada, lo que conlleva dos tipos de actuaciones diferenciadas:

- Acelerar los trámites que dependen de la TGSS, y en concreto las referentes al pliego de condiciones y su aprobación.

— Iniciar estos trámites con la suficiente anticipación para que el periodo que transcurre entre la aprobación del pliego de condiciones y el inicio de las operaciones de grabación sea suficiente para su completo desarrollo.

— Asimismo, la TGSS debería realizar la contratación plurianual de este servicio de grabación al objeto de reducir la carga de los procesos administrativos. Complementariamente, la TGSS deberá considerar, antes de realizar este tipo de contratación, la implantación de nuevos procedimientos que puedan afectar a esta fase (vgr: lectura óptica) (apartado 7.7.2).

- Al objeto de obtener una determinación más exacta de la deuda, la TGSS debería incluir entre las variables a controlar las correspondientes a bonificaciones y deducciones incorporadas por los obligados al pago en sus boletines de cotización. Esta medida mejoraría indirectamente la imagen del control ejercido por la TGSS ante los obligados a cotizar.

- La TGSS debe reducir los límites por debajo de los cuales no son reclamadas las cuotas procedentes de diferencias en bases, al objeto de evitar la existencia de una potencial bolsa de fraude (apartado 7.7.3.4).

6.2 Recomendaciones en el Proceso 2.º, «Gestión descentralizada de la recaudación»

Dado que este sistema de gestión será abandonado en un futuro próximo por la TGSS, no se realizan propuestas de mejora, no obstante, respecto al control interno existente, cabe hacer las siguientes consideraciones:

- En la recaudación de cuotas del Seguro Escolar, en la parte correspondiente a la cuota ingresada por los centros de enseñanza, se hace necesaria una mayor colaboración entre las DDPP del Ministerio de Educación y Cultura y las DDPP de la TGSS, en lo referente a:

- Control de los centros, públicos o privados, que imparten el tipo de enseñanza que da origen a este tipo de cotización.

- Control del número de alumnos matriculados en los referidos tipos de enseñanza.

- Momento en que se origina la matriculación mediante el oportuno control de los calendarios de cursos (apartado 8.3.1.4.E).

- Por lo que respecta al régimen de Jornadas Reales, este Tribunal considera necesario que la TGSS realice un seguimiento pormenorizado de los pagos realizados por los sujetos responsables de cotizar en ejercicios pasados, con el fin de investigar la falta de ingreso de cotizaciones, en su caso, durante el ejercicio corriente (apartado 8.3.1.4.D).

- Asimismo, y con el fin de evitar la carga de trabajo originada por el Régimen de Representantes de Comercio en lo que respecta a la grabación de datos en

SILTGA y la base de datos existente en la aplicación de Representantes de Comercio, así como por el control de cobros entre las diferentes DDPP, la TGSS debería diseñar para este régimen una aplicación informática única e integrada para todas las DDPP (apartado 8.3.1.4.A) y, prioritariamente, el centralizar el tratamiento de la documentación recaudatoria.

- En lo referente al tratamiento de la documentación recaudatoria de los regímenes de Artistas y Tórceros, este Tribunal considera conveniente:

- Reconsiderar la grabación del boletín de cotización, teniendo en cuenta su posible cálculo a partir de los datos recogidos en las relaciones nominales de trabajadores.

- Dotar con medios de lectura óptica a las DDPP de Barcelona y Madrid, o en su defecto centralizar el tratamiento de boletines del régimen de artistas, dado el volumen de trabajo que esta situación representa (apartados 8.3.1.4.B y 8.3.1.4.C).

- Dado lo complejo del procedimiento de cotización aplicado a los organismos públicos, así como los errores y problemas que el mismo origina, este Tribunal recomienda su eliminación y su sustitución por el procedimiento de presentación de los documentos de cotización (boletines de cotización y relaciones nominales de trabajadores) en los plazos reglamentariamente establecidos en las DDPP o bien la vinculación de estos organismos al proyecto RED.

Asimismo, este Tribunal recomienda que el pago de las cuotas resultantes se realice mediante retención de créditos en el presupuesto del correspondiente organismo y abono en cuentas de la TGSS.

6.3 Recomendaciones en el Proceso 3.º, «Recaudación por los SSCC»

- La TGSS debe establecer un procedimiento permanente de control sobre la cotización estimada referente al personal transferido a las CCAA en el momento de asumir las prestaciones sanitarias y sociales, al objeto de que la retención a practicar sobre las transferencias de fondos por la asunción de estos servicios por parte de las citadas CCAA sea similar a estas cotizaciones (apartado 8.3.2).

- La TGSS debe analizar la implantación de un sistema de compensaciones, en la vía voluntaria, entre las cuotas correspondientes a las cotizaciones procedentes del personal en alta en Seguridad Social las cantidades que deba satisfacer al conjunto de las administraciones públicas estatales, autonómicas y locales.

7. PROCESO 1.º: «GESTIÓN RECAUDATORIA CENTRALIZADA»

La descripción pormenorizada de este proceso se realiza a partir del análisis de cada una de sus fases.

7.1 Fase 1.^a Actuación de las entidades financieras (EEFF)

7.1.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es doble, ya que por un lado las EEFF deben facilitar a la TGSS tanto la documentación presentada por los sujetos obligados a cotizar, como la documentación elaborada por las propias EEFF elaborada a partir de dicha documentación recaudatoria, y por otro lado, deben abonar el importe recaudado en las cuentas únicas centralizadas de la TGSS.

A los efectos de esta función colaboradora las EEFF se clasifican en:

- EEFF cobradoras: esto es cualquier EEFF colaboradora de la TGSS que recaude recursos del sistema de la Seguridad Social.
- EEFF presentadora: cualquier EEFF intermediaria entre las EEFF cobradoras y la TGSS a efectos informáticos.
- EEFF representante de ingreso: cualquier EEFF intermediaria entre las EEFF cobradoras y la TGSS a efectos económicos.

7.1.2 Delimitación, periodicidad y duración de la fase

Se recogen en esta fase dos actuaciones diferenciadas:

- Recepción de la documentación y su entrega a las DDPP, actuación que se realiza conjuntamente con la elaboración y entrega de los albaranes correspondientes (documentos TR) a la documentación anterior en el CENDAR (caso de recaudación centralizada) o en las DDPP (caso de recaudación descentralizada).
 - Abono en cuenta de los importes recaudados por cuenta de la TGSS y elaboración del documento TR resumen del abono y seguimiento de sus incidencias.
- Por lo que respecta a la periodicidad de la fase ésta es mensual, siendo su duración de, aproximadamente, trece días.

7.1.3 Descripción de la fase

Las actuaciones realizadas por las EEFF originan, en función de que la gestión recaudatoria esté o no centralizada, el siguiente flujo de documentos:

- Por un lado, la documentación recaudatoria (boletines de recaudación y relaciones nominales de trabajadores), esté o no centralizada el tratamiento de la documentación, es remitida por las EEFF a las DDPP.
- Por otro lado, las relaciones de detalle (documentos TR) referentes a pagos realizados por los sujetos responsables de cotizar son remitidas:

- al CENDAR, caso de estar centralizado el tratamiento de la documentación recaudatoria,
- a las DDPP, caso de tratamiento descentralizado de la documentación recaudatoria,

con el fin de que éstas realicen las correspondientes grabaciones de datos, los oportunos controles y la estimación de la deuda provisional.

A continuación se describen las actuaciones de las EEFF:

7.1.3.1 Actuación de las EEFF en la gestión recaudatoria centralizada

En esta fase se describen las actuaciones realizadas por las EEFF respecto a los documentos de recaudación centralizada y sus soportes TR:

- Presentación de los documentos TR en el CENDAR.
- Documentación soporte de la corrección de incidencias y su validación.
- Entrega de los documentos de cotización.

Las etapas anteriormente citadas se describen a continuación:

7.1.3.1.a) Presentación de los documentos TR en el CENDAR

Afecta a los modelos de cotización siguientes:

MODELO	RÉGIMEN
TC-1	General
TC-1/2	Empleados de Hogar
TC-1/4	Especial de la Minería del Carbón
TC-1/6	Convenios especiales
TC-1/9	Agrario cuenta ajena
TC-1/10	Agrario cuenta propia
TC-1/15	Autónomos
TC-1/16	Especial del Mar cuenta ajena
TC-1/20	Mar cuenta propia
TC-1/25	General sistema especial tareas manipulación tomate fresco por exportadores
TC-1/26	Cotización complementaria industria textil
TC-1/27	Convenio especial comunidades autónomas
TC-3/4	Asistencia sanitaria concertada
TC-3/21	Especial Agrario cuotas AT y EP (Mutuas)

Respecto a estos regímenes, las EEFF cobradoras deben remitir al CENDAR información sobre los cobros realizados durante el periodo reglamentario de pago que corresponda, utilizando para ello un conjunto de modelos normalizados, éstos son los siguientes:

Documento TR-3.

Se elabora por las EEFF cobradoras e indica la entidad financiera representante y el importe total recaudado para el conjunto de regímenes durante el periodo de recaudación.

Se notifica al CENDAR mediante fax.

Al día siguiente de la terminación del plazo de envío (antes del día 13 del mes siguiente al del cierre del periodo reglamentario de pago), el CENDAR procede a verificar la recepción de este documento, en caso contrario procederá a reclamar a la EF cobradora concediéndole un plazo de un día para su entrega.

El importe indicado en TR-3 deberá coincidir con el importe que debe ingresar la entidad financiera que corresponda en las cuentas únicas centralizadas de la TGSS.

Documentos TR-1 y TR-1/2.

Se elabora, asimismo, por las EEFF cobradoras y contiene los siguientes datos:

- Identificación de la entidad financiera cobradora y sucursal que cobra.
- Periodo de recaudación.
- DDPP recaudadora.
- Régimen por el que se recauda.
- Código de identificación del sujeto responsable de cotizar.
- Además, el documento TR-1 contiene: datos económicos correspondientes al líquido por contingencias comunes, deducciones AT y EP, líquido de otras contingencias y recargos, así como el total a ingresar por sujeto responsable de cotizar, y por régimen.
- Además, el caso del documento TR-1/2 contiene: datos económicos correspondientes al recargo e importe líquidos por sujeto responsable de cotizar, y totales a nivel de régimen.

Los modelos TR-1 y TR-1/2 son presentados en soporte magnético cuando el conjunto de operaciones, incluidas retrocesiones y rechazos de cobros por ventanilla, superan el número de cien. La estructura de los soportes magnéticos es similar para ambos tipos de documentos. En el caso de no superar este número, su soporte podrá ser papel.

En el caso de que el número de operaciones sea cero no es necesario presentar los documentos TR-1 y TR-1/2.

La suma de los modelos TR-1 y TR-1/2 correspondientes a los diversos regímenes debe coincidir con el importe recogido en el documento TR-3 a nivel del total entidad financiera.

El envío de los soportes magnéticos o en papel correspondientes a los modelos TR al área de Producción del CENDAR, debe realizarse también antes del día 13 del mes siguiente al del cierre del periodo reglamentario de pago.

Finalmente, el CENDAR procede a incorporar a su sistema informático los datos contenidos en estos documentos recibidos.

7.1.3.1.b) Documentación de corrección de incidencias y su validación.

Una vez recibida la documentación a que se hacía referencia en el apartado anterior (documentos TR), el CENDAR procede a realizar las siguientes operaciones:

- Reclamar su entrega inmediata, caso de falta de envío, en los siguientes plazos:

- 24 horas, en el caso de tratarse de soporte papel.
- 48 horas, en el caso de tratarse de soporte informático.

- Validar su contenido externo e interno. En la validación interna, se verifican sus aspectos técnico y operativo, y en particular, que la suma de TR-1 y TR-1/2 coincide con el importe indicado en el documento TR-3.

- En el caso de que el soporte sea papel las validaciones a realizar hacen referencia a la adecuada identificación de la EF cobradora, DDPP, periodo de recaudación y régimen, correcta identificación del sujeto responsable de cotizar, así como que la suma de TR-1 y TR-1/2 coincide con el importe indicado en el documento TR-3.

En función del tipo de deficiencias detectadas el CENDAR podrá rechazar el soporte recibido, en cuyo caso las notificará por fax la entidad financiera presentadora (caso de soporte cinta) o cobradora (caso de soporte papel).

Con independencia de esta notificación, se exige a las entidades financieras que corresponda un soporte de subsanación de errores.

El plazo para la recepción de este soporte de subsanación será de cuatro días naturales (caso de soporte cinta) o de dos (caso de soporte papel), contados desde la fecha de notificación de rechazo. Este plazo nunca superará la fecha del día veintidós del mes siguiente al cierre reglamentario de pago.

El CENDAR verifica el cumplimiento de la entrega del soporte de la subsanación en los periodos establecidos. En el caso de incumplimiento se dará un plazo excepcional a las EEFF cobradora o presentadora de:

- 24 horas, caso de tratarse de soporte papel.
- 48 horas, caso de tratarse de soporte informático.

En el caso de incumplimiento de esta obligación, así como en el caso de que no se consideren subsanados los errores advertidos, la TGSS podría considerar que la entidad financiera que corresponda no ha realizado la recaudación indicada y, en consecuencia, devolver los boletines de cotización.

En este caso, las EEFF deben realizar las siguientes actuaciones:

- Presentar los boletines de cotización devueltos por la TGSS en la siguiente recaudación.
- Solicitar en la DP correspondiente la exención del recargo de mora al sujeto responsable de cotizar.
- Pagar los intereses por el periodo transcurrido entre la fecha de devolución y la de nuevo ingreso.

7.1.3.1.c) Entrega de los documentos de cotización

Junto a la entrega de los soportes de los documentos TR, las EEFF cobradoras deberán entregar los boletines de cotización y la relación nominal de trabajadores (cuando proceda) junto con el resto de documentos que se establezcan para cada caso.

La entrega de los documentos de cotización se hará en las DDPP junto con una nota de entrega en la que figurarán los siguientes datos:

- Datos de la entidad financiera.
- Periodo de recaudación.
- DP en la que se entrega documentación.
- Número total de documentos que se entregan por cada modelo de cotización.

7.1.3.2 Actuación de las EEFF en la gestión recaudatoria descentralizada

En esta fase se describen las actuaciones realizadas por las EEFF respecto a los documentos de gestión recaudatoria descentralizada y sus soportes TR. Estas son similares a las descritas en el caso de actuaciones de las EEFF en la gestión recaudatoria centralizada, con las siguientes excepciones:

- Los regímenes a los que afecta esta actuación son:

MODELO	REGIMEN
TC-1/3	General. Representantes de Comercio
TC-1/8	Especial Agrario. Jornadas Reales
TC-1/11	General. Regularización anual de artistas y profesionales Taurinos
TC-1/19	General. Colectivo de Artistas y Profesionales taurinos
TC-3/2	Seguro Escolar
TC-3/8	Autónomos

- Los documentos TR se remiten a las DDPP, no al CENDAR
- El soporte de los documentos TR-1 y TR-1/2 correspondientes a regímenes de gestión recaudatoria descentralizada es papel.

- Asimismo, se realizan en las DDPP los procesos de:

— Verificación de que los documentos TR-1 Y TR-1/2 han sido presentados

— La validación de la documentación papel y su rechazo, si procede.

— Los requerimientos de subsanación de errores, el control de su presentación y la validación de estos documentos.

En los casos de incumplimiento de la obligación de subsanación de errores las EEFF se ven obligadas a realizar las mismas actuaciones que en el caso de gestión recaudatoria centralizada.

7.2 Fase 2.^a Tratamiento de la documentación por las DDPP

7.2.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es preparar la documentación recaudatoria recibida de las entidades financieras cobradoras con el fin de:

- Mejorar la lectura óptica de la documentación soporte.
- Reducir el tiempo de tratamiento de la documentación.
- Reducir el coste del tratamiento de la documentación.

Esta preparación se realiza por tres entidades diferentes:

- EEFF cobradoras, en el momento de la recepción de la documentación por parte de sujeto responsable de cotizar.
- En las DDPP receptoras de la documentación cuando la reciben de las entidades financieras cobradoras.
- Posteriormente por el CENDAR, al recibirla de las DDPP.

7.2.2 Delimitación, periodicidad y duración de la fase

Esta fase comprende desde la recepción de la documentación en las entidades financieras cobradoras hasta su envío al CENDAR. El tratamiento realizado en el CENDAR se describe en la fase 3.^a «Tratamiento de la documentación por el CENDAR»

La fase que se describe a continuación se realiza mensualmente.

La duración de esta fase es de seis días, divididos de la siguiente forma:

- Un día de envío a la DDPP correspondiente.
- Cuatro días de tratamiento de la documentación.
- Un día de envío al CENDAR.

7.2.3 Descripción de la fase

Previamente a esta fase recaudatoria se realiza la presentación de la documentación por el obligado al

pago. Esta presentación se efectúa en las EEFF o Administraciones de la TGSS, según los casos.

La obligación de presentar la documentación recaudatoria en las Administraciones de la TGSS, ha quedado reducida (Orden de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 22 de febrero de 1996) a:

- Aquellos boletines que siendo presentados fuera de plazo puedan estar exentos del recargo que establece la ley.
- Presentación sin pago de ninguna cuota (liquidaciones de salarios de tramitación, incrementos de salarios, mejoras de bases, etc.).
- Presentación de la cuota patronal en diferentes meses en que se paga la cuota obrera.

En el resto de los casos es el propio sujeto responsable de cotizar el que debe codificar los diferentes tipos de liquidación, realizando su oportuna presentación y pago en las EEFF.

Terminada esta fase previa, se inicia la fase «Tratamiento de la documentación por las DDPP», que comprende las siguientes actuaciones:

- Preparación de la documentación por las EEFF (se incluye en esta fase a efectos de tratamiento homogéneo de los documentos de cotización).
- Preparación de la documentación por las DDPP.
- Envío de la documentación recaudatoria al CENDAR.

7.2.3.1 Preparación de la documentación en EEFF

Esta fase se inicia con la recepción en las EEFF de la documentación recaudatoria. Las EEFF hacen el tratamiento que posteriormente se describe con el siguiente objeto:

- Verificar formalmente la adecuada cumplimentación de la documentación cobratoria por parte del sujeto responsable de cotizar.
- Dejar constancia de sus procesos de gestión.

La documentación recibida es la siguiente:

- Boletines de cotización y relación nominal de trabajadores, cuando proceda, presentados por el sujeto responsable de cotizar.
- Acuerdo de realización de horas extraordinarias estructurales.
- Nómina de trabajadores en situación de desempleo parcial.

La documentación citada debe ser recibida en la entidad financiera en un plazo que finaliza el último día hábil del mes siguiente al periodo de liquidación. En el caso de trabajadores autónomos, el último día hábil del mes a que se refiere el periodo de liquidación.

Las actuaciones a realizar por las EEFF hacen referencia a la verificación de los siguientes extremos:

- La utilización de los modelos de documentos en vigor por el sujeto responsable de cotizar.
- La entrega de la totalidad de los juegos de copias para cada diferente soporte, así como de la totalidad de los soportes y, en caso de no entregar la totalidad de la documentación, justificación del motivo por lo que no se entrega.
- Adecuada identificación del sujeto responsable de cotizar en la documentación de cotización:
 - Código cuenta cotización (CCC).
 - Denominación del sujeto responsable de cotizar (nombre o razón social).
 - NIF, NIA, NAF o DNI (en función del tipo de boletín que presente).

- Que la documentación entregada ha sido cumplimentada de forma mecanizada.
- Que el estado físico de los documentos de cotización presentados por el sujeto responsable de cotizar es el adecuado, no presentando deficiencias que impidan su adecuada lectura óptica.

Las entidades financieras deberán remitir a la DDPP correspondiente la documentación anterior en el plazo de 13 días contados desde la terminación del plazo voluntario de pago.

7.2.3.2 Preparación de la documentación por las DDPP

Con la documentación recibida de las EEFF, las DDPP de la TGSS realizan las siguientes actuaciones:

- Verificar el cumplimiento, por parte de las EEFF, de las validaciones que éstas tienen que realizar. En el caso de utilización de modelos descatalogados, exigirán la sustitución del mismo vía EEFF en el plazo de 24 horas y, en caso de incumplimiento, procederán a cumplimentar uno en vigor, sin destruir el modelo utilizado.
- Distribuir la documentación recibida, en su caso, esto es, copia de la relación nominal de trabajadores para la empresa que graba estos datos.
- Revisión de datos identificativos del sujeto responsable de cotizar respecto a que el boletín que presenta incorpora su código cuenta cotización o NAF. Cumplimentación del mismo en los casos en que no venga incorporado.
- Revisión de los datos no económicos de la documentación recaudatoria.
- Verificar que existe periodo de liquidación, o en caso de no existir, imputar el que se entienda que corresponda.
- Verificar que la documentación presentada incluye el número de trabajadores y que no existen diferen-

cias respecto a este número entre el boletín de cotización y la relacional nominal de trabajadores. En caso de no estar recogido el número de trabajadores en el boletín de cotización, se incorporarán los de la relación nominal.

- Revisión de que el código incorporado por los obligados al pago es el adecuado. En caso contrario las DDPP corrijen estas claves.

- Análisis de la procedencia o no de las bonificaciones/reducciones aplicadas por el sujeto responsable de cotizar (las reducciones y bonificaciones existentes se comentan en el epígrafe «Introducción»).

La procedencia de la reducción-bonificación se determina a partir del cruce de los datos existentes en los boletines de cotización, relación nominal de trabajadores y del periodo de liquidación recogido en estos documentos con la base de datos SILTGA.

En los casos en que no se presente la relación nominal de trabajadores o bien la bonificación-deducción practicada sea improcedente, se procede a eliminar la cantidad recogida en el boletín de cotización.

- El importe correspondiente a la cuota de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional, en los casos en que el sujeto responsable de cotizar no consigne los datos de IT e IMS, y esté cumplimentada la casilla correspondiente a AT y EP, se calcula por las DDPP a partir de los datos existentes en la relación nominal de trabajadores.

- Validar que el sujeto responsable de cotizar está utilizando el modelo que corresponde al régimen que pertenece, retirándolo de la documentación a remitir a CENDAR si se trata de un modelo a tratar en DDPP.

- Verificación, en el caso de pagos atrasados, de la existencia de recargo.

7.2.3.3 Envío de la documentación recaudatoria al CENDAR

Esta actuación conlleva las siguientes en los boletines de cotización:

- Preparar cabeceras de lotes por provincia y entidad financiera.

- Agrupar en lotes de 1000-1500 boletines (según régimen y tamaño).

- Encajar los lotes por orden ascendente de EEFF debiendo figurar situados en el mismo sentido y orientación.

- Enviar los documentos de cotización al CENDAR.

- Remitir por FAX al CENDAR la nota de envío.

La duración de esta fase, contada desde el momento en que se recibe la documentación en la DP es de cuatro días.

Como consecuencia de esta actuación, se originan otras actuaciones en diversos sujetos que colaboran en el proceso recaudatorio y en las propias DDPP.

Actuaciones.

En primer lugar, se trata de actuaciones a realizar por los diversos colaboradores que intervienen en el proceso recaudatorio, ya sean estos gestores administrativos, graduados sociales, gabinetes administrativos, las EEFF, o los propios obligados al pago, así como las Administraciones, con el objeto de incorporar las mejoras y sugerencias que la TGSS vaya implantando.

En segundo lugar, con el fin de mejorar la presentación de la documentación recaudatoria, y como consecuencia de los errores en la cumplimentación o tratamiento de los boletines, las DDPP elaboran informes para los sujetos anteriormente citados y para el CENDAR.

En estos informes se especifica: los errores cometidos por el sujeto que declara o por el ente que elabora la declaración, se realiza el seguimiento de la actuación de EEFF concretas y se proponen mejoras al CENDAR.

En algunas DDPP, y hasta la recepción de los informes para la depuración de la deuda, se realizan las siguientes actuaciones:

- Se verifica que ningún trabajador tenga bases inferiores a las mínimas de su grupo de cotización, salvo que esté contratado a tiempo parcial.

- Mediante muestreo, se verifica que los trabajadores que figuran con bonificaciones en la relación nominal de trabajadores, tengan recogida ésta en el SILTGA.

- Se realizan fotocopias de todos los pagos atrasados, con recargo del 20%, con el fin de que cuando se emita la deuda provisional pueda depurarse ésta de los pagos atrasados, de forma que se trate por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la deuda real.

- Para finalizar, mensualmente se elaboran estadísticas de control de calidad, referentes a la situación de los boletines de cotización recibidos en las DDPP para su tratamiento.

7.3 Fase 3.ª Tratamiento de la documentación por el CENDAR

7.3.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es realizar el tratamiento de la documentación recaudatoria correspondiente a los regímenes de recaudación centralizada, asumida por el CENDAR, con la finalidad de determinar:

- Los ingresos y cobros producidos por concepto recaudatorio, régimen y DDPP.

- La información de la deuda provisional de los obligados al pago.

- La información soporte para la contabilidad y la gestión.

Los motivos de esta centralización son los siguientes:

- Reducir los costes de gestión derivados del tratamiento de la información.
- Ejercer un control global y homogéneo del tratamiento de la documentación recaudatoria.
- Reducir el periodo de tiempo comprendido desde que se termina el periodo voluntario de pago y se dispone de la primera información sobre ingresos y obligados al pago, con el fin de aumentar las posibilidades de cobro de la deuda en la vía ejecutiva.
- Informar de la manera más rápida posible de las cotizaciones realizadas por los trabajadores, al objeto de conseguir una mayor agilización en la concesión de prestaciones.

El soporte de esta información tratada por el CENDAR puede ser, según se ha indicado con anterioridad:

- Documentos de cotización (soporte papel).
- Ficheros de datos transferidos por línea de comunicaciones.
- Cintas (soporte magnético).

Este proceso de centralización, iniciado en 1993 por el CENDAR con la incorporación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, está en la actualidad en su segunda etapa de implantación, habiéndose incorporado a él la gestión de los principales regímenes recaudatorios, esto es:

- Régimen General, incluyendo dentro del mismo a los distintos sistemas especiales existentes. A este régimen terminaron de incorporarse la totalidad de DDPP en marzo de 1996.
- RE Minería del Carbón.
- RE Trabajadores del Mar.
- RE Empleados de Hogar.
- RE Agrario (Trabajadores Cuenta Ajena).
- RE Agrario (Trabajadores Cuenta Propia).
- RE de los Trabajadores del Mar (Trabajadores Cuenta Propia).
- Convenios especiales.
- Asistencia Sanitaria Concertada.
- Régimen Especial Agrario (Cuotas AT y EP).

Según datos de la TGSS los regímenes tratados centralizadamente superan el 98% de la documentación aportada a la TGSS, con el siguiente volumen de documentos tratados:

DOCUMENTACIÓN ANUAL TRATADA (1997)		
REGIMEN	MEDIA MES	TOTAL AÑO
General y Afines	1.374.000	16.000.442
Especial Autónomos	2.190.000	26.327.522
Especial Hogar	139.000	1.673.812
Especial Agrario	1.100.000	13.067.244
Especial Mar Cuenta Propia	13.800	165.803
TOTAL	4.772.800	57.234.823

Asimismo, debe indicarse que junto al proceso de centralización existen otros, paralelos, de racionalización y mejora del tratamiento de la recaudación. En este sentido pueden señalarse los siguientes proyectos, alguno de ellos en pleno funcionamiento a la fecha de este informe:

- Proyecto RED, cuyo objeto es la transmisión electrónica de datos o bien mediante cinta, referentes a las cotizaciones de cada uno de los trabajadores desde los equipos informáticos del sujeto responsable de cotizar hasta los equipos informáticos de la TGSS, en donde se elaboran los boletines de cotización y se informa al sujeto obligado del importe a pagar.
- TC-1 abreviado, implantado en enero de 1998, aplicable a empresas con un solo trabajador. Su objeto es eliminar las relaciones nominales de trabajadores y, en consecuencia, reducir los costes de grabación del citado documento.
- Finalmente, la normalización de la relación nominal de trabajadores y, en concreto, el modelo TC-2, a fin de poder conseguir su tratamiento mediante lectura óptica y en consecuencia, reducir el coste de grabación.

7.3.2 Delimitación, periodicidad y duración de la fase

Esta actuación comprende desde el tratamiento informático de la documentación recibida, hasta la generación de los datos para la realización de los informes necesarios para la gestión y la contabilidad (Informes P).

El tipo de documentación recibida como se ha indicado con anterioridad, puede estar soportado en papel o bien informáticamente. Esta documentación hace referencia a:

- Boletines de cotización, correspondientes tanto al periodo de recaudación o anteriores como a los boletines de deuda aplazada o fraccionada.
- Cintas correspondientes a recibos cargados en cuenta o pagados a través de ventanilla.

Adicionalmente, esta fase incluye la generación de soportes de pago para los regímenes de cuota fija cuyo pago se realiza en metálico a través de EEFF, o por domiciliación en cuenta.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la contabilización de los regímenes de gestión centralizada, dado que se realiza en las DDPP, por lo que será descrita en el apartado referente a la gestión recaudatoria descentralizada.

La periodicidad de esta fase es mensual, por lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- Tratamiento de los boletines, cintas de cotización o transmisión informática de datos.
- La generación de la cinta para el caso de cargo en cuenta del importe de los recibos domiciliados.
- Generación de información.

En relación a la emisión de recibos para pago en ventanilla, así como la correspondiente a los recibos de Aplazamiento y Fraccionamiento, la periodicidad de esta fase es anual.

Duración de la fase.

En la duración del período de tiempo dedicado a cada sistema de pago deben considerarse dos plazos distintos:

- Plazos en los cuales deben terminarse las actuaciones que conforman cada sistema de pago.
- Tiempos dedicados por el CENDAR al tratamiento de la documentación recibida de las EEFF o de las DDPP.

En el caso de lectura óptica de los boletines de cotización el tiempo dedicado por el CENDAR a este sistema es de 33 días. Este proceso se estructura en las etapas marcadas en el cuadro adjunto, las cuales son de realización simultánea:

DURACIÓN DEL TRATAMIENTO ÓPTICO DE LOS BOLETINES DE COTIZACIÓN	
ETAPA	DÍAS NATURALES
PRECENDAR	13
Lectura OCR/ICR	17
Video-corrección	24
Validación y cuadro	24
Días de duración del tratamiento	33

En el caso de pago por el sistema de ventanilla, la duración límite del proceso, contado desde la terminación del periodo reglamentario de pago es de 60 días, según las etapas que se indican a continuación:

DURACIÓN DEL TRATAMIENTO DE SOPORTES DE PAGO POR VENTANILLA		
PASOS	PLAZOS DESDE TERMINACIÓN DEL PERIODO REGLAMENTARIO DE PAGO	
	HÁBILES	NATURALES
Recepción en CENDAR de soporte magnético o transmisión electrónica de ficheros Comunicación a CENDAR e Intervención Central del importe de ingresos por "Cobro por Ventanilla"	6-8 6	Antes del día 21
Comunicación por el CENDAR de errores detectados en el tratamiento inicial del soporte magnético	8	
Reenvío de soporte magnético correcto por la EF	4	
Remisión nuevo fax de comunicación de importes de ingresos por "Cobro por Ventanilla"	1	Antes del día 23
Cargo/abono complementario, derivado de la subsanación de errores.	2	
Comunicación registros individuales cobro/ anulación rechazados		
Subsanación de incidencias e inclusión de ingresos rechazados en TR	Antes de 44	Antes del día 60
Cargo por cobros rechazados	Antes de 44	Antes del día 60
Abono por anulaciones rechazadas	Antes de 44	Antes del día 60

Sin embargo, el tiempo dedicado por el CENDAR al tratamiento de los soportes generados en este sistema de pago es menor. Este tiempo, dividido en horas

de máquina y horas de control de la documentación recibida se indica en el cuadro adjunto.

TIEMPO DEDICADO POR EL CENDAR AL SISTEMA DE PAGO POR VENTANILLA			
PASOS	HORAS MÁQUINA (TRATAMIENTOS)	HORAS HOMBRE (CONTROL)	TOTAL
Recepción en CENDAR de soportes magnéticos o transmisión electrónica de ficheros. Tratamiento del dato	7	35	42
Obtención de información y notificación a interesados. Cierre del proceso	18	5	23
TOTAL EN HORAS	25	40	65
DÍAS DE TRATAMIENTO (APROXIMADOS)	1	2	3

En el caso de pago de boletines mediante el sistema de cargo en cuenta, la duración límite del proceso es de

veintidós días naturales, según las etapas que se indican a continuación:

DURACIÓN DEL TRATAMIENTO DEL PROCESO DE PAGO POR CARGO EN CUENTA		
PASOS	PLAZOS DESDE TERMINACIÓN DEL PERIODO REGLAMENTARIO DE PAGO	
	HÁBILES	NATURALES
Envío a CENDAR de modificaciones en cargo en cuenta desde EEFF presentadora.		Antes del día 20 del mes anterior.
Validación por CENDAR de la cinta soporte anterior y obtención de cinta definitiva.	2	Antes del día 25 del mes anterior.
Información a EEFF de modificaciones admitidas y rechazadas.		Antes del día 15 del mes.
Notificación a las EEFF del cargo a realizar.		Antes del día 20 del mes.
Notificación a las EEFF de las rectificaciones en la cinta cuando proceda.	1	Antes del día 22 del mes.
Abono en CUC de la TGSS del importe total de domiciliaciones		Ultimo día del mes.
Notificación de las EEFF representantes al CENDAR de los cargos en cuenta que no han sido atendidos.	1	Antes del día 10 del mes siguiente.
Análisis y validación por el CENDAR del soporte de cargos no atendidos a su vencimiento	2	Antes del día 12 del mes siguiente.
En caso de aceptación de la cinta, envío de informes a EEFF presentadora		Antes del día 15 del mes siguiente.
Envío de nueva notificación de rechazos por parte de las EEFF presentadoras, en el caso de rechazo de la cinta.	4	Antes del día 20 del mes siguiente.
Envío a Intervención central de las devoluciones originadas en los importes domiciliados		Antes del día 20 del mes siguiente.
Notificación a las EEFF de las rectificaciones en la cinta cuando proceda.	1	Antes del día 22 del mes.

Igual que en el sistema de ventanilla, en este sistema, el tiempo dedicado es menor al establecido, pudiendo hablarse de una duración óptima del proceso de tratamiento de los soportes recibidos de 10 días, todo ello sin considerar los tiempos dedicados a la generación de cintas para cargos de cuentas en

las EEFF ni el tratamiento de variaciones de las domiciliaciones remitidas por éstas, en cuyo caso este tiempo se incrementa en, aproximadamente, 3 días.

En el cuadro adjunto se detalla el tiempo de máquina y horas hombre dedicadas por el CENDAR a este sistema de pago.

TIEMPO DEDICADO POR EL CENDAR AL SISTEMA DE PAGOS POR VENTANILLA			
PASOS	HORAS MÁQUINA (TRATAMIENTO)	HORAS HOMBRE (CONTROL)	TOTAL
Tratamientos de los soportes procedentes de EEFF y referentes a variaciones en las domiciliaciones producidas	5	5	10
Generación de cintas para cargos en cuenta	36	16	52
TOTAL PARCIAL	41	21	62
Análisis y validación del cargo no atendido a su vencimiento	29	46	75
TOTAL EN HORAS	70	67	137
DÍAS DE TRATAMIENTO (APROXIMADOS)	3	3	6

En consecuencia, la duración media ponderada según el volumen de recaudación que aportan los diferentes sistemas de pago es de 37 días naturales.

A estos días deben añadirse los que se tarda en realizar las etapas comunes a todos los sistemas:

DURACIÓN ETAPAS COMUNES A TODOS LOS PROCESOS	
ETAPA	DÍAS NATURALES
Explotación – control	3
Datos a DDPP	3
Carga en GISS	8
Total duración etapas comunes	11

7.3.3 Descripción de la fase

Esta fase se estructura en las siguientes actuaciones, en función de la modalidad de pago realizado por el responsable de cotizar:

A) Tratamiento de los boletines de cotización en soporte papel.

B) Tratamiento de los boletines de cotización recibidos mediante soporte informático, ya sea este soporte la transmisión informática del dato o bien mediante cinta.

C) Tratamiento de las cintas correspondientes a los cargos en cuenta.

D) Tratamiento de los pagos de recibos por ventanilla.

En el cuadro adjunto se cuantifican los volúmenes de documentos tratados en cada una de las modalidades, sin olvidar que dentro del concepto «boletines de cotización», se incluyen tanto el soporte papel como el soporte informatizado de la documentación:

(miles de documentos)

DOCUMENTOS TRATADOS EN CADA MODALIDAD DE PAGO.												
	Boletines de cotización						Cargo en cuenta		Ventanilla		Total	
	Cuota variable		Cuota Fija		Total		Cuota fija		Cuota fija			
	Dctos.	%	Dctos.	%	Dctos.	%	Dctos.	%	Dctos.	%	Dctos.	%
1996	15.212	76,3	4.713	23,6	19.925	35,7	22.032	39,4	13.904	24,9	55.861	100,0
1997	16.000	86,4	2.507	13,5	18.507	43,7	16.658	39,3	7.161	16,9	42.326	100,0

Como puede apreciarse el método de «boletines de cotización», asume el mayor número de documentos tratados, casi el 44% de éstos con un fuerte incremento (8 puntos) respecto al ejercicio de 1996.

Los otros dos métodos, ambos soportados informáticamente, comprenden (1997) el 56% de los documentos tratados. Como posteriormente se indica, estos sistemas son ventajosos para la TGSS, considerado, tanto el punto de vista de tiempo en el que se trata la información como la calidad del dato obtenido.

A continuación se describen cada uno de los métodos anteriormente indicados:

7.3.3.A) Tratamiento de los boletines de cotización en soporte papel.

Afecta, principalmente, a los siguientes regímenes: General, Especial del Carbón, Mar, Cuenta Ajena, Asistencia Sanitaria, AT y EP y Agrario.

Este método de tratamiento de los boletines se estructura en cuatro etapas:

1. Tratamiento previo de la documentación.
2. Lectura óptica de los boletines de cotización.
3. Video-corrección de los boletines no leídos en la etapa anterior o que presentan irregularidades aritméticas o de algún otro tipo.
4. Validación y cuadro de los datos.

1. Tratamiento previo de la documentación

Esta etapa se inicia con la recepción de la documentación recaudatoria referente a los regímenes centralizados (exclusivamente) procedente de las DDPP. La documentación es recibida a los diecisiete/dieciocho días de la terminación del periodo reglamentario de pago.

Sobre la documentación recibida se realiza una nueva labor de depuración, similar a la realizada en las DDPP, en la que se verifica la recepción de la totalidad de los boletines de cotización. Para ello se compara la documentación recibida con la facilitada por las EEFF (documentos TR) y relación de los enviados por las DDPP.

Con la documentación recibida se realizan lotes (separación de mil en mil unidades) y se identifica la caja por régimen, DDPP, periodo y EEFF, procediéndose a su archivo en un almacén robotizado.

Los controles realizados en esta fase son de tipo físico en general: campos que deben cumplimentarse para poder realizar el adecuado tratamiento del boletín y no se cumplimentan, falta de codificación de alguna situación especial (en cuyo caso se procede a su incorporación), falta de incorporación del número de trabajadores en plantilla, etc.

2. Lectura de los boletines de cotización

La documentación almacenada correspondiente a cada mes es leída ópticamente. Existen dos procedimientos de lectura, sucesivos:

- Proceso de reconocimiento óptico de caracteres (OCR). En este proceso se comparan los caracteres existentes en el boletín de cotización contra un archivo de caracteres identificando los mismos.

El proceso indexa los datos leídos e identifica, que en determinadas coordenadas del documento, existe un campo cumplimentado con determinadas características (control de formato), digitaliza la imagen y procede a realizar dos tipos de archivo:

- La imagen la archiva en un disco óptico no regrabable, por motivos de seguridad.
- El dato indexado lo remite a un fichero de datos.

De forma paralela al proceso de identificación se realiza una verificación de las operaciones aritméticas y lógicas del boletín.

En el caso de capturar el cien por cien de los datos existentes y ser correctas las operaciones contenidas en el documento, los datos obtenidos pasan directamente a producción para su posterior tratamiento.

- Proceso de reconocimiento inteligente de caracteres (ICR). En el caso de no identificación del cien por cien de los caracteres en el proceso OCR, el documento pasa a este segundo proceso de lectura.

Este proceso de lectura está soportado en dos software diferentes, uno de desarrollo propio del CENDAR y otro de diseño externo. En ambos casos este proceso tan sólo se aplica a los campos no leídos por OCR.

Con el primero de los software citados se pretende reconocer lo no leído por el proceso OCR. Con el segundo, confirmar la adecuación de lo leído con el primer software y ampliar el volumen de datos leídos.

Adicionalmente, en esta fase se realiza una verificación aritmética del boletín presentado.

En el caso de identificación de los caracteres pero no de las operaciones aritméticas, el boletín pasa a video-corrección. Igual ocurre en aquellos casos en que existen campos no cumplimentados. El proceso de grabación, archivo de datos y envío a producción, cuando proceda, es similar al del proceso OCR.

Pese a que la capacidad de lectura mediante OCR/ICR ha mejorado en el tiempo, este proceso presenta unos índices de lectura no superiores al 60% en los principales regímenes recaudatorios existentes (General y Especial Autónomos).

En el cuadro adjunto se muestran los índices de lectura realizados por regímenes para los ejercicios que se indican:

% DE LECTURA ÓPTICA OCR/ICR POR RÉGIMEN							
AÑO	GENERAL	ESP. MAR	ESP. AUTON.	ESP. HOGAR	E. AG. AJENA	E. AG. PROPIA	MAR PROPIA
1996	51,91	18,50	48,08	41,20	24,71	20,64	0,00
1997	54,42	15,93	87,09	40,34	25,21	29,27	10,11

El bajo índice de lectura en los regímenes especial del Mar y Agrario es consecuencia de que estos boletines son cumplimentados, en muchos casos, de forma manual, lo que impide su lectura óptica.

3. Etapa de vídeo corrección de los boletines de cotización

Los boletines no identificados en su totalidad pasan a la etapa de video-corrección con el fin de identificar los motivos que originan los problemas existentes y corregirlos si proceden.

El video-corrector solicita que se muestren en pantalla los datos correspondientes al boletín. El sistema puede mostrar en pantalla dos tipos de imágenes:

- Imagen del boletín de cotización presentado por el sujeto responsable de cotizar.
- Esquema del boletín de cotización presentado por el sujeto responsable de cotizar.

El sistema muestra los campos con problemas de identificación o con operaciones aritméticas inexactas. El video-corrector puede modificar los datos grabados en la base de datos, pero no puede modificar la imagen archivada, la cual se respeta en todas las fases.

Los datos modificados son incorporados a la base de los datos de recaudación del mes que proceda. En el caso de falta de datos de alguno de los campos, éstos son reclamados a las DDPP de origen.

Las actuaciones de los video-correctores sobre la base de datos de recaudación son controladas posteriormente en la etapa de validación y cuadro. En esta fase se hace una última comparación contra el fichero maestro de afiliación, facilitado por la GISS para el mes de que se trate, con el fin de ver lo adecuado de la liquidación realizada por el sujeto responsable de cotizar.

4. Validación y cuadro de los datos

Esta etapa tiene por objeto comparar, con el fin de determinar su coincidencia, lo ingresado según el documento (TR-3) realizado por las EEFF con los documentos soporte (papel o informático) elaborados por éstas respecto a la recaudación del periodo que corresponda (TR-1 y TR-1/2), y lo ingresado según lectura realizada por el CENDAR sobre los boletines de cotización.

Esta comparación tiene los siguientes pasos:

Contrastación de los documentos TR.

Se inicia con la grabación y validación previa de los documentos TR-1 y TR-1/2 en soporte papel, dado que los recibidos mediante soporte informático ya fueron incorporados al sistema al ser remitidos por las EEFF presentadoras en un primer momento o en el paso de subsanación de errores, y sobre ellos se hicieron las oportunas validaciones (Ver fase 1.^a, «Actuaciones de las EEFF»)

Como consecuencia del proceso de validación algunas de las líneas de detalle de los documentos grabados pueden ser rechazadas. Los motivos de estos rechazos suelen ser la falta del identificador de la Seguridad Social (CCC o NAF), o el incumplimiento de las especificaciones técnicas en los formatos de los campos.

Realizadas estas actuaciones se procede a comparar los ficheros conteniendo las líneas aceptadas de los documentos TR-1 y TR-1/2, soporte magnético y papel, con el fax remitido por la EF cobradora al objeto de determinar las diferencias.

Las diferencias existentes son notificadas por el CENDAR, antes del día 26 siguiente a la terminación del periodo reglamentario de pago, a las EEFF que correspondan de acuerdo a los siguientes criterios:

EEFF	SOPORTE	
	MAGNÉTICO	PAPEL
EEFF Presentadora	Diferencia sin impacto económico	
EEFF Representante	Diferencia con impacto económico	Diferencia con impacto económico
EEFF Cobradora		Diferencia sin impacto económico

Contrastación de los documentos TR con boletines de cotización.

De manera informática se contrasta cada boletín validado en la fase de video-corrección con cada una de las líneas de TR-1 y TR-1/2 validadas y aceptadas, al objeto de verificar la coincidencia de importes.

Consecuencia de la contrastación anterior puede ser:

- Que exista boletín pero no línea en TR.
- Que exista línea en TR pero no en boletín.
- Que exista boletín y línea en TR, pero los importes de ambos sean diferentes.

Dependiendo del tipo de incidencia, las actuaciones a realizar por la TGSS son:

- Rechazar/reclamar a la entidad financiera aquellos abonos en los que existe coincidencia de CCC pero no de importes.
- Reclamar los importes correspondientes a aquellos CCC no abonados por la entidad financiera.

- Rechazar a la entidad financiera el abono de los boletines no identificados por el CENDAR.

Al proceso de tratamiento de la información anteriormente descrito, se incorporó en el cuarto trimestre de 1997, el modelo de boletín TC-1 abreviado, de aplicación para las empresas de un solo trabajador, lo que ha permitido:

- Reducir costes operativos al facilitar su lectura óptica y, en consecuencia, evitar la grabación del relación nominal de trabajadores por empresas de grabación externas.
- Reducir costes derivados de la adquisición del papel de boletines y de su impresión.
- Reducir el coste interno existente en las DDPP al eliminar parte del papel a manipular.
- Tener seguridad en las bonificaciones y deducciones aplicadas.

En enero de 1998 su utilización se hizo obligatoria, lo que permitió su casi total implantación, tal y como se desprende del cuadro adjunto:

EVOLUCIÓN EN LA IMPLANTACIÓN DEL TC-1 ABREVIADO			
FECHA	EMPRESAS CON UN TRABAJADOR		
	TOTALES	VINCULADAS	%
(4º Trim.) 1997	420.471	9.777	2,33
Enero 1998	485.014	318.585	65,69
Febrero 1998	482.218	456.649	94,70
Marzo 1998	482.667	463.916	96,12

Este boletín de cotización abreviado es de aplicación a los regímenes General y Especial del Mar, exclusivamente.

7.3.3.B) Tratamiento de los boletines de cotización en soporte magnético o recibidos mediante transmisión electrónica de datos

Esta actuación, actualmente en proceso de implantación, consiste en el envío mediante soporte informático (cinta o transmisión de datos), por parte del sujeto responsable de cotizar, de las relaciones nominales de trabajado-

res en las que se recogen las características de cotización de cada uno de los trabajadores empleados para el correspondiente periodo, al objeto de que el sistema informático del CENDAR elabore el boletín de cotización.

Adicionalmente, el proceso permite realizar, directamente por el sujeto obligado, los procesos administrativos de alta y baja de los trabajadores sin acudir a las Administraciones.

La situación actual del proyecto, iniciado en 1995 en algunas DDPP piloto, e implantado con carácter general en 1996, presenta en marzo de 1998 la siguiente situación:

VINCULACIÓN AL PROYECTO RED						
FECHA	EMPRESAS CON MÁS DE UN TRABAJADOR			TRABAJADORES		
	TOTALES	VINCULADAS	%	TOTALES	VINCULADAS	%
DIC. 96	---	61.581	---	---	971.854	--
DIC. 97	---	142.990	---	---	2.919.989	--
MARZO. 98	1.706.519	182.023	10,67	10.938.408	3.266.139	29,80

Es de destacar la casi nula utilización de este sistema en el sector público estatal, autonómico y local, con la excepción del INEM.

La implantación de esta forma de liquidación implica la realización de las siguientes etapas:

1. Solicitud de vinculación a RED.
2. Transmisión informática de datos. Esta etapa supone:

- La validación de los soportes recibidos con el inmediato rechazo en caso de soportes defectuosos.
- El cruce de los datos recibidos con la base de datos SILTGA, con lo que se garantiza la liquidación correspondiente al cien por cien de los trabajadores dados de alta.
- La estimación por el CENDAR, a partir de los datos anteriores, de los boletines de cotización, lo implica una correcta cumplimentación de este boletín.

2. Notificación del sujeto responsable de cotizar de las cuotas resultantes.

3. Generación de la cinta de domiciliaciones.

La duración de este proceso varía en función de que la información recibida sea por cinta o transmisión informática del dato. Esta duración se muestra en el cuadro adjunto:

DURACIÓN DEL TRATAMIENTO DE DATOS EN RED	
Soporte CINTA	15 días
Transmisión de datos	3 días

1. Notificación al sujeto responsable de cotizar de las cuotas resultantes.

Esta notificación se realiza con el fin de que éste proceda a indicar el banco en el que hará la domiciliación, y poder generar el CENDAR la correspondiente cinta de domiciliaciones.

Las consecuencias directas que estas actuaciones tendrán para la TGSS serán las siguientes:

- Contabilizar un dato más real al estar adecuadamente soportado el boletín de cotización.
- Tener seguridad en las deducciones y bonificaciones aplicadas por los obligados al pago en el momento de hacer la declaración.
- Reducir el periodo transcurrido entre el momento en que se recibe la información y la misma es disponible para depuración y notificación y, en consecuencia, cargo a UREs, con el consiguiente aumento en las posibilidades de cobro de la deuda en vía ejecutiva que este hecho origina.
- Reducir la carga de trabajo en las DDPP como consecuencia de la eliminación, o al menos reducción, de las siguientes actuaciones:

- Presentación de boletines sin pago.
- Tratamiento de la documentación por las DDPP

— Notificación de la deuda y de la providencia de apremio a los obligados al pago dado que las mismas pueden realizarse por medios informáticos.

- Reducir los costes externos originados por la grabación de la relación nominal de trabajadores, adquisición de papel e impresión de boletines, notificaciones a los interesados, etc.
- Eliminar, en parte, la actuación inspectora originada como consecuencia de las diferencias en bases.
- Por su parte, el sujeto responsable de cotizar obtendrá una reducción de costes como consecuencia de evitarse los desplazamientos para presentar las presentaciones de altas y bajas de trabajadores y presentaciones sin pago en las administraciones.

7.3.3.C) Tratamiento de las cintas correspondientes a pagos de recibos por ventanilla

Esta etapa afecta a los siguientes regímenes:

- Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (desde enero de 1993).
- Régimen Especial de Empleados de Hogar (desde febrero de 1993).
- Régimen Especial Agrario Cuenta Ajena y Cuenta Propia (desde febrero de 1993).

El procedimiento aplicado tiene las siguientes etapas:

1. Emisión de los recibos de cotización.
 2. Comunicación al CENDAR de los pagos realizados por los sujetos responsables de cotizar.
 3. Tratamiento de los soportes informáticos por el CENDAR.
 4. Reclamaciones a las EEFF.
- Las etapas citadas se describen a continuación.

1. Emisión de los recibos de cotización..

Como se ha comentado anteriormente, estos recibos son emitidos por el CENDAR entre los días 26 al 31 de diciembre del año anterior al que son operativos, y son enviados al sujeto responsable de cotizar junto con el documento de notificación de cargo en cuenta, por si éste considera acogerse a esta forma de pago.

Los envíos devueltos quedan archivados en las DDPP.

En el caso de que un trabajador se dé de alta en este sistema a lo largo del año, la DDPP emite los recibos que van desde el momento de alta hasta el último del periodo.

2. Comunicación al CENDAR de los pagos realizados por los sujetos responsables.

Los datos a facilitar hacen referencia a las EEFF donde se ha realizado el pago y a los datos de cabecera del recibo del sujeto responsable de cotizar.

Esta información es remitida en soporte informático en la primera decena del mes siguiente a la terminación del periodo reglamentario de pago al CENDAR.

Los boletines de cotización permanecen en poder de las EEFF colaboradoras, que tienen la obligación de conservarlos durante un plazo de cinco años.

Las EEFF cobradoras o su representantes deberán remitir antes del sexto día hábil del mes siguiente al de terminación del periodo reglamentario de pago, un fax con información sobre los cobros realizados por los diferentes regímenes.

Esta información será enviada a la Intervención Central de la TGSS y al CENDAR. (En ningún caso estos importes se incluirán en las otras posibles formas de cobro existentes, y en concreto en las realizadas mediante boletín de cotización.

3. Tratamiento de los soportes informáticos por el CENDAR.

El CENDAR valida los soportes recibidos de las EEFF y realiza diversos controles entre los que destacan los siguientes:

- Contrastación de los datos recibidos en los soportes con el fax remitido en su día por las EEFF, al objeto de verificar la coincidencia de importes.
- Contrastación de los datos recibidos con el fichero maestro de recibos emitidos para ese mes para cobro por ventanilla. En el caso de no encontrarse el recibo indicado por la EF o bien ser su importe diferente, se procede a su rechazo.

4. Reclamaciones a las EEFF.

En función del tipo de incidencia se realizan algunos de los siguientes pasos:

a) Rechazo total del soporte conteniendo la información recibida, como consecuencia de la imposibilidad de lectura del soporte entregado o incumplimiento de las normas dictadas por el CENDAR, etc.

En este caso el CENDAR comunica este hecho a la entidad financiera presentadora en el plazo de los ocho días siguientes a la recepción de la cinta o transmisión. A continuación, la entidad financiera presentadora deberá remitir al CENDAR un nuevo soporte magnético con los errores corregidos. Si tras la nueva entrega siguiesen subsistiendo causas que imposibiliten el tratamiento de la información, se entiende que no se han producido ingresos por este concepto, procediendo a rechazarse el abono.

b) Rechazo de registros de detalle. Este rechazo puede deberse a los siguientes motivos: errores en los códigos de operaciones, errores en los campos referentes a régimen, EEFF o número de referencia, formato incorrecto de la fecha de pago y formato incorrecto del importe pagado.

En este caso el CENDAR comunica los registros rechazados a las EEFF cobradoras o a sus representantes.

Recibidos estos informes, las EEFF cobradoras o sus representantes, efectúan un cargo único en la cuenta

única centralizada de la TGSS dentro del segundo mes siguiente a la terminación del periodo reglamentario de pago. Este cargo deberá coincidir con el total del informe de cobros rechazados para la EF que corresponda.

Asimismo, la EF procederá a localizar los boletines de cotización correspondientes a los registros rechazados y analizar, registro a registro, los motivos que han originado el rechazo.

Si el ingreso correspondiente al registro rechazado no es susceptible de ser comunicado nuevamente a la TGSS no procede ningún trámite. En caso contrario, la entidad financiera deberá acudir a cualquier DP presentando el informe «Detalle de cobros rechazados» y los boletines de cotización correspondientes, para que se autorice su ingreso mediante el procedimiento de comunicación a través del TR.

Los citados boletines serán reingresados vía TR. En ningún caso se ingresaran de nuevo por ventanilla.

c) Rechazo por no coincidencia de importes entre los soportes de información leídos y la notificación de la EF presentadora.

En este caso, el CENDAR remitirá comunicación a la EF presentadora dentro de los ocho días siguientes a la recepción del soporte magnético comunicando este hecho, para su subsanación.

Si tras la nueva entrega la documentación por la entidad financiera siguen existiendo diferencias entre la información y comunicación anteriormente citada, se considera el soporte como correcto y el CENDAR remitirá un fax a la entidad financiera cobradora instando a que en un plazo de 24 a 48 horas regularice el ingreso en la CUC y remita a la Intervención central nota de cargo o abono complementario.

Si el soporte magnético no contiene ningún error el CENDAR procede a validar los registros individuales.

d) Rechazo de registros individuales de anulaciones.

En este caso, el CENDAR procede, antes del día 23 del mes de tratamiento del soporte magnético, a remitir a la EF cobradora o a su representante, la información detalle de los registros de anulaciones rechazadas y su motivo.

Dentro del 2.º mes siguiente al de recaudación, la EF cobradora o su representante deberá efectuar un abono en la cuenta única centralizada de la TGSS, especificando en la nota de abono a remitir a la Intervención que se trata de una regularización e identificando el mes de recaudación de que se trate.

En el mismo plazo el CENDAR remitirá a la Intervención central una copia del Resumen de Anulaciones Rechazadas, a efectos de que ésta compruebe la corrección del abono realizado.

7.3.3.D) Tratamiento de las cintas correspondientes a pagos de recibos por domiciliación en cuenta

Este procedimiento es a juicio de este Tribunal, junto con el de «ventanilla», el más ágil y eficiente con que cuenta la TGSS para el cobro de cotizaciones.

Afecta a los siguientes regímenes especiales de cuota fija:

- Régimen Especial Agrario (cuenta ajena y cuenta propia).
- Régimen Especial Empleados del Hogar (cabeza de familia y trabajador discontinuo).
- Régimen Especial Trabajadores Autónomos.

Este proceso de cobro no utiliza soporte papel, realizándose intercambios de información mediante: transmisión electrónica de ficheros o remisión de soportes magnéticos. El procedimiento seguido tiene las siguientes etapas:

1. Incorporación de las entidades financieras a esta forma de cobro.
2. Información sobre nuevas situaciones en cobros por domiciliación.
3. Notificación de cargos a entidades financieras.
4. Abono en cuenta de TGSS.
5. Cargo en cuenta de las domiciliaciones no atendidas.

1. Incorporación de las entidades financieras a esta forma de cobro.

Podrán aplicar esta modalidad de cobro todas aquellas EEFF que lo soliciten por escrito o que a la hora de implantar este procedimiento ya lo aplicasen. El alta en esta forma de cobro no exige periodo previo de prueba por parte de la entidad financiera autorizada.

2. Información sobre nuevas situaciones en cobros por domiciliación.

Las entidades financieras deben notificar, mensualmente, mediante soporte magnético la existencia de altas, bajas y modificaciones en esta forma de cobro con el fin de que el CENDAR pueda elaborar el giro (cargo en cuenta del responsable de cotizar) adecuadamente.

La presentación se hace, mediante soporte magnético, por la entidad financiera presentadora correspondiente en el CENDAR. Esta entidad incluirá las de las EEFF cobradoras que correspondan.

La fecha de la comunicación será entre el día 10 y el anterior hábil al día 20 de cada mes. Las situaciones a comunicar son:

- Altas de trabajadores y obligados al pago. El proceso de alta puede realizarse en cualquier entidad financiera adherida al sistema y en el momento en que se desee. Este proceso de alta puede ser:

— Directo, caso de trabajadores que tengan boletín mecanizado, en cuyo caso éstos tendrán que cumplir un boletín de domiciliación.

— Indirecto, para aquellos trabajadores que no tengan boletín mecanizado.

- Bajas de trabajadores y obligados al pago. Para ello basta que el sujeto responsable lo notifique a la EF

donde tiene domiciliado el pago. Este proceso puede realizarse en cualquier momento. Su notificación surte efecto desde la fecha que se indique en la notificación, pero nunca antes de ésta.

- Variaciones en los datos referentes a la domiciliación.

El responsable del pago podrá comunicar a la TGSS por conducto de la EF, el cambio de domiciliación, o cualquier variación en la cuenta, domicilio, etc.

Aún en el caso de no producirse estas situaciones de alta, baja o modificación, el CENDAR exige su confirmación por parte de las EEFF.

El objeto de este control es confirmar la existencia del afiliado y de la adecuación de sus datos con los de la domiciliación.

Como consecuencia de las validaciones anteriores se pueden producir rechazos totales, parciales o aceptación del soporte.

3. Notificación de cargos a entidades financieras.

Mensualmente, entre los días diez y veinte del mes que corresponda el ingreso reglamentario, el CENDAR remite a cada EF presentadora de soportes, los adeudos a realizar por sus entidades financieras cobradoras. El soporte de estos adeudos es cinta magnética.

Si el soporte magnético tuviese algún error que imposibilite su lectura, la EF lo comunica al CENDAR, que procede a facilitarle un nuevo soporte en el día hábil siguiente a su comunicación.

Para las EEFF cobradoras que lo soliciten, el CENDAR remite recibos que deben ser entregados al titular cotizante una vez que se haya efectuado el cargo en su cuenta. A los obligados al pago a los que no se les envíen recibos, las EEFF les notifican el «adeudo por domiciliación», que les servirá de recibo.

4. Abono en cuenta de TGSS.

Este abono se realiza por las EEFF cobradoras, y a favor de la TGSS, con fecha valor del último día hábil del mes del ingreso de las cuotas de que se trate. Las EEFF no tendrán que confeccionar modelos TR-1 y TR-1/2 por la recaudación obtenida por esta modalidad.

Las EEFF representantes de ingreso, antes del día 10 del mes siguiente al de la recaudación, remiten a la Intervención Central una nota de abono por el importe total de los recibos emitidos desglosado por cada EF cobradora, con valor del último día hábil del mes del ingreso de las cuotas, a favor de la TGSS.

5. Cargo en cuenta de las domiciliaciones no atendidas (impagados).

Las EEFF presentadoras del soporte comunica entre los días uno y diez del mes siguiente al periodo de pago al CENDAR, los recibos impagados en un sólo soporte magnético en el que se incluye a las EEFF

cobradoras asociadas a las EEFF que presentan los referidos soportes.

Las EEFF representantes de ingreso deben enviar, antes del día 20 del mes siguiente al de la recaudación, a la Intervención central una «nota de cargo», por el importe total de los recibos impagados que hayan sido incluidos en el soporte magnético. Las EEFF cobradoras enviarán una notificación del importe de los impagados que contiene el soporte magnético que deberá

coincidir con el importe indicado por la entidad financiera representante en la nota de cargo citada anteriormente.

El CENDAR procede a analizar el soporte magnético recibido. Como consecuencia de este análisis puede producirse un rechazo o una aceptación del soporte.

En el proceso de pago por domiciliación pueden plantearse diversas incidencias. Tanto éstas, como su forma de tratamiento se indican en el cuadro adjunto:

INCIDENCIAS EN EL PROCESO DE PAGO POR DOMICILIACIÓN		
INCIDENCIA	SITUACIÓN	TRATAMIENTO
Pago en efectivo y adhesión al sistema de cargo en cuenta.	La EF detecta el hecho antes de notificar a la TGSS. La EF no detecta el hecho antes de notificar a la TGSS.	Considerar como impagado el cargo en cuenta. La EF presentará el "Parte de incidencias por domiciliación de pago" en la DDPP correspondiente al objeto de recuperar el importe indebidamente abonado.
Cargo en cuenta diferente al que procede	Cargo por importe superior al que corresponde. Cargo por importe inferior al que corresponde.	Se mantendrá el importe del cargo en cuenta. El sujeto responsable de cotizar reclamará ante la DDPP la devolución de las cuotas. Se mantendrá el importe del cargo en cuenta. El sujeto responsable de cotizar solicitará de la DDPP, que lo autorizara, su ingreso sin recargo mediante la elaboración de un boletín complementario y su ingreso antes del último día del mes siguiente al que se notifique la liquidación. Considerar como impagado el cargo en cuenta.
Trabajador que causa baja en la Seguridad Social	El cargo indebidamente detectado por el trabajador antes de la notificación al CENDAR El cargo indebidamente detectado por el trabajador antes de la notificación al CENDAR	Se mantendrá el importe del cargo en cuenta. El sujeto responsable de cotizar reclamará ante la DDPP la devolución de las cuotas. Considerar como impagado el cargo en cuenta.
Trabajador cesa en el sistema de cargo en cuenta	El cargo indebidamente detectado por el trabajador antes de la notificación al CENDAR	Se mantendrá el importe del cargo en cuenta. El sujeto responsable de cotizar reclamará ante la DDPP la devolución de las cuotas. La TGSS generará una liquidación complementaria. Las EEFF cargarán dicha liquidación el último día del periodo que reglamentariamente se haya establecido.
Elevación de las bases mínimas o modificación del tipo aplicable al Régimen.	Con incidencia en periodos de cotización anteriores.	La TGSS generará una liquidación complementaria. Las EEFF cargarán dicha liquidación el último día del periodo que reglamentariamente se haya establecido.
Recibos impagados detectados con posterioridad a los plazos marcados anteriormente.	Si se remiten fuera de plazo. Si corresponden a devoluciones corrientes que no han podido ser ledas por el CENDAR	Se devolverá a la EF presentadora. El pago a la EF cobradora será realizado por la DDPP que corresponda. El pago a la EF cobradora será realizado por la DDPP que corresponda
	Si se remiten impagados de meses anteriores en la cinta del mes que corresponda, o existen impagados no ledos por los sistemas informáticos	La EF presentará el "Parte de incidencias por domiciliación de pago" en la DDPP correspondiente al objeto de recuperar el importe indebidamente abonado.

7.4 Fase 4.^a Depuración de la deuda provisional emitida por el CENDAR

7.4.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es depurar la información referente a la deuda provisional facilitada por el CENDAR con el fin de eliminar los errores existentes en ella y reclamar la deuda real al sujeto responsable de cotizar.

El motivo que hace necesaria esta depuración es notificar al deudor una deuda lo más exacta posible, al objeto de evitar posteriores reclamaciones por parte de éste.

7.4.2 Delimitación, periodicidad y duración de la fase

La fase se inicia con la obtención de la deuda provisional, realizada por el CENDAR, y termina con la incorporación a la base de datos SILTGR de la deuda (deuda provisional depurada).

La periodicidad del proceso varía en función del régimen de que se trate. En el cuadro adjunto se recoge la de los principales regímenes:

RÉGIMEN	PERIODICIDAD
General	Mensual
Especiales (Cuota variable)	Mensual
Providencias de apremio	Mensual
Actas de Inspección	Quincenal
Especial Autónomos	Semestral
Especial Agrario	Semestral
Especial Hogar	Anual*

La duración habitual de esta fase es de 16 días, sin embargo, dos de las DDPP en que se ha realizado la fiscalización in situ emplean menos tiempo (DDPP de Barcelona y Zaragoza). Esta fase debe finalizar antes del día cinco de cada mes.

7.4.3 Descripción de la fase

En determinadas DDPP (DP Zaragoza), se inicia este procedimiento antes de la recepción de la información: en la fase 2.^a «Tratamiento de la documentación por las DDPP», fotocopiando aquellos expedientes con pago y con presentación de documentos, que han sido satisfechos dentro de los dos meses siguientes a dicha presentación. Esto permite dedicar el tiempo de depuración correspondiente a esta actuación a otras actuaciones de depuración distintas.

En general, la fase se inicia a partir del momento en que el CENDAR ha realizado la comparación entre la base de datos SILTGA y el fichero de recaudación correspondiente al mismo mes.

La base de datos facilita información sobre los sujetos responsables de cotizar existentes en el mes de devengo de la recaudación.

El fichero de recaudación del mes informa sobre los sujetos responsables de cotizar que han realizado el correspondiente pago. Por comparación de ambas informaciones se obtienen la deuda y deudores provisionales.

Asimismo, para aquellos responsables de cotizar que presentaron la documentación en periodo reglamentario de pago, pero que no realizaron el correspondiente ingreso, se verifica la recaudación de los dos meses siguientes al objeto de ver si lo han realizado y éste ha incluido el pertinente recargo del 5%.

Una vez superados estos controles, el CENDAR genera los datos necesarios para imprimir los informes que posteriormente se indican a los 59 días contados desde la terminación del plazo reglamentario de pago.

La casuística que contemplan los informes citados hace referencia a las siguientes situaciones:

- No presentación de boletines. Informa de la deuda estimada por el CENDAR para aquellos obligados al pago que no han presentado boletines de cotización.
- Ingreso de boletines en plazo pero incorrectamente liquidados. Informa, en general, de la deuda originada por operaciones improcedentes. En el informe se estima la deuda, así como los recargos que procedan.
- Ingreso de boletines fuera de plazo incorrectamente liquidados. Informa, en general, de la deuda originada por deducciones y cálculos erróneos practicados fuera de plazo y, por consiguiente, improcedentes. En el informe se estima la deuda, así como los recargos que procedan.
- Ingreso de boletines sin recargo de mora. Informa de los boletines ingresados fuera de plazo que no han incorporado los recargos correspondientes. En el informe se estiman los recargos que procedan.
- Presentación de boletines sin pago o con pago de la cuota obrera exclusivamente. Estos informes incorporan, como consecuencia de la deuda generada, los recargos correspondientes a las diversas situaciones existentes.

Los informes obtenidos son entregados al STNI de las DDPP. En algunas DDPP (DP Zaragoza), esta entrega se hace a la Subdirección Provincial encargada de la recaudación en vía voluntaria.

Este Servicio se encarga de depurar toda la deuda provisional generada con exclusión de la clasificada como «sin presentación» de documentos.

La deuda provisional «sin presentación» correspondiente al Régimen General es remitida, en determinadas DDPP, directamente por el CENDAR al Área de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la DP que corresponda. En otros casos, o bien se entrega a la Subdirección Provincial de recaudación en vía voluntaria que se encarga de entregarla a la citada Unidad o a la Inspección

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

de Trabajo y Seguridad Social, o bien se remite directamente al Área de Inspección en la TGSS que proceda.

Dado el volumen de deuda provisional que se genera mensualmente es necesaria la aplicación de determinados criterios de depuración. Los criterios de examen de la deuda habitualmente aplicados son los siguientes:

- Deuda por código cuenta cotización cuando supere un determinado importe.

- Situaciones, regímenes, sujetos responsables de cotizar, etc., que habitualmente originan incidencias.

La fase de depuración, totalmente manual, se inicia a partir de la generación de los listados de deuda provisional previa anteriormente citados. Los datos contenidos en los listados anteriormente citados son cruzados con otros listados adicionales. Los listados más utilizados y el motivo de su utilización se indican en el siguiente cuadro:

CLAVE LISTADO	INFORMA SOBRE	SE UTILIZA PARA
P-ADEL	Pagos adelantados	Empresas que en SILTGA tienen liquidación superior al mes Empresas que han pagado anticipadamente
P-00INCID	Incidencias surgidas en el cruce de cobros y presentaciones.	Control de pagos de cuota obrera en plazo sin presentación de la cuota patronal y otros sujetos
P-8RE	Expedientes de regulación de empleo	Informa sobre situaciones de códigos reales
P-18	Bonificaciones	Envío a INEM
P-5/RQP.DTX	Deuda de organismos oficiales	Se utiliza para reclamar la deuda de estos organismos cada seis meses
P-00HE	Informa sobre el control de horas extras por fuerza mayor. (empresas que no han presentado justificación de HHEE estructurales)	Sirve para verificar si están justificadas o no, dado que este tipo de horas extras tienen una bonificación del 14%.
P. COPRE	Diferencias entre liquidaciones presentadas sin pagos de deuda comparadas con ingresos dentro de los dos meses siguientes, existiendo diferencias en bases.	Analizar motivos de la diferencia.

- Asimismo, se realizan consultas a las bases de datos SILTGR y SILTGA y, en su casos se realiza una visualización de los boletines de cotización grabados por el CENDAR.

En general del proceso de depuración realizado no queda constancia, dado que, o bien se incorpora la baja de la deuda provisional directamente al sistema, o bien se anotan manualmente los motivos de la baja en los listados de deuda provisional para su posterior grabación. Estos listados, una vez incorporados los datos al sistema, son destruidos con lo que esta información no es aprovechada por los gestores para mejorar el sistema y generar menor volumen de deuda incorrecta.

Terminado el periodo de depuración, la deuda provisional no datada se carga en la base de datos SILTGR directamente por el CENDAR, considerándose desde ese momento deuda depurada y, por consiguiente, notifiable al sujeto responsable de cotizar.

7.4.3.1 Caso de deuda provisional por descubierto total (sin presentación) de documentos:

Esta depuración se origina por motivos tales como:

- Pagos efectuados fuera de plazo reglamentario que, por la duración del sistema de procesamiento de datos aplicado, no pueden cruzarse con la deuda provisional del mes.

- Empresas en situación de baja sin trabajadores que no se incorporaron al SILTGA oportunamente.

- Errores generados por el sujeto responsable de cotizar, básicamente en la cumplimentación del código cuenta cotización.

- Errores en los procesos de tratamiento de la información (grabación o lectura óptica por parte del CENDAR).

- Problemática referente a las cotizaciones asumidas por el INEM. Por lo que respecta a esta situación, de carácter mensual, debe indicarse que existen determinadas situaciones en las que el INEM paga parte de las cotizaciones a ingresar en la TGSS. Para estas situaciones, el INEM ingresa la parte indicada en varios códigos convencionales. Estas situaciones y la parte y naturalezas asumidas por el INEM, se recogen en el siguiente cuadro:

SITUACIÓN	CUOTA ASUMIDA	NATURALEZA
Prestación desempleo. Suspensión desempleo total	Obrera	Contingencias comunes Desempleo Formación profesional
Suspensión desempleo parcial	Similar a la anterior aunque se consideraran el porcentaje de desempleo parcial reconocido	Ídem
Suspensión desempleo total	Obrera	Ídem
Suspensión desempleo parcial	Similar a la anterior aunque se consideraran el porcentaje de desempleo parcial reconocido	Ídem
Subsidio mayores 52 años Extinción tiempo total	Obrera y patronal	Asistencia sanitaria Protección a la familia Jubilación
Extinción tiempo parcial	Similar a la anterior aunque se consideraran el porcentaje de desempleo parcial reconocido	Ídem

En las suspensiones, la TGSS aplica la cotización a códigos reales de cotización (código cuenta cotización), asignándoles el importe de la cuota aportada por el INEM.

En el caso de no aplicarse totalmente el importe transferido por el INEM se genera deuda en aquellos códigos cuenta cotización reales que no han recibido la transferencia. Esta deuda puede ser por la cuota patronal u obrera, o por ambas en función de la situación que proceda. En el caso de mayores de 52 años, y dado que en SILTGA no se contemplaba la exclusión de las naturalezas citadas en el cuadro anterior, el sistema generaba una deuda por diferencias con el consiguiente recargo del 20%. En la actualidad esta situación ya está resuelta.

El sistema informático del CENDAR, una vez asignados todos los importes a los códigos reales, deja en descubierto el código convencional.

En los casos en los que no se ha podido asignar a un código cuenta cotización concreto, se genera deuda en el código cuenta cotización convencional por presentación de boletines con diferencias.

- Sujetos responsables de cotizar con periodicidad superior al mes, pero que en la práctica lo hacen mensualmente. El sistema considera que, pese a haber realizado los pagos mensualmente, en los momentos de pago recogidos en SILTGA no se han realizado éstos y, en consecuencia, genera deuda provisional por descubierto total por el importe de la deuda a pagar en el periodo que corresponda.

- Sujetos responsables de cotizar que lo hacen anticipadamente. En este caso el sistema no contempla estos pagos a la hora de generar la deuda, emitiendo una deuda por descubierto total.

- Pago de la cuota obrera dentro de plazo, realizándose o no la presentación de la cuota patronal en la Administración con retraso. El sistema no contemplaba este pago, generando una deuda por descubierto total. Esta situación está resuelta desde enero de 1998.

7.4.3.2 Caso de descubierto total con presentación de documentos

La problemática más habitual corresponde a empresas que presentan boletín de cotización y pagan cuota obrera, siendo las bases de cotización de ambas liquidaciones diferentes. En este caso el sistema no tiene en cuenta la presentación, y genera una deuda por la cuota patronal correspondiente a la cuota obrera presentada y otra deuda por descubierto total.

7.4.3.3 Caso de presentación de boletines fuera de plazo sin haber incorporado los recargos correspondientes

Los principales motivos que originan este tipo de deuda son los siguientes:

- Pago mensual con periodicidad distinta en SILTGA. Pese a realizarse el pago, el sistema no lo considera así, y genera el correspondiente recargo, siendo en este caso improcedente.

- Presentación en plazo y pago de la cuota obrera. Este Tribunal ha detectado que cuando se paga la cuota patronal con recargo del 5% y no coinciden las bases con las presentadas anteriormente, el sistema no considera este hecho y genera deuda por diferencias por valor de hasta el 20%, cuando en realidad no debe existir ningún recargo adicional.

7.4.3.4 Supuesto de generación de deuda por diferencias sin presentación de documentación recaudatoria en plazo reglamentario y posterior ingreso fuera de plazo

- Esta incidencia, aplicable generalmente al INEM, se origina al producirse un ingreso fuera de plazo por este Organismo. El problema se origina en el mes en que se realiza el ingreso, al generarse una deuda en el

código cuenta cotización de la empresa por entender el sistema que falta la parte a aportar por ésta.

7.4.3.5 Supuesto de generación de deuda provisional por presentación de boletines con diferencias.

La casuística más habitual corresponde a las siguientes situaciones:

- Códigos cuenta cotización especiales de empleo para aprendices, minusválidos, etc., que tienen bonificación del cien por cien de la cuota patronal. El sistema genera deuda al no aceptar esta situación.

- Errores en el tratamiento de la documentación por el CENDAR, al incorporar datos incorrectamente.

Los procedimientos de control existentes sobre las bajas en la deuda provisional estimada por el CENDAR varían en función de cada DP. Así, en el conjunto de las DDPP muestreadas se han observado las siguientes deficiencias:

- No existe control de las datas propuestas, ya que, en general, la misma persona que ha detectado la deuda improcedente, graba la data en el sistema. En los casos en los que lo hace otra persona no existe control sobre lo grabado.

- No existe en la actualidad el control sobre los pagos atrasados, vigente hasta 1996 (inclusive).

- En general no se conservan los documentos soporte de la depuración.

- No se analizan permanentemente los motivos de las bajas con el fin de corregirlas, aunque puntualmente existe algún estudio de la Inspección de Servicios y del propio CENDAR.

7.5 Fase 5.^a Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar

7.5.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es notificar a los obligados al pago el importe de la deuda (principal y recargo) que tienen contraída con la TGSS por los diferentes conceptos, así como poner en su conocimiento los plazos de pago para su liquidación.

Esta actuación debe realizarse bajo las premisas de:

- Informar rápidamente al sujeto responsable de cotizar, con el fin de reducir el tiempo que transcurre entre la terminación del periodo reglamentario de pago y el cargo a la URE, si procede.

- Desarrollar este servicio al mínimo coste.

La descripción de esta fase, que se comenta a continuación, afecta tanto a la vía voluntaria (reclamación de la deuda) como a la ejecutiva (providencia de apremio), ya que el procedimiento seguido y los problemas que se plantean son idénticos en ambas por lo que para

evitar duplicar la información se ha procedido a su tratamiento conjunto. La fase está regulada por el artículo 109 RGR y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAEPAC) en sus artículos 58 a 61. En estas normas se establecen las formas y procesos de notificación al sujeto responsable de cotizar, así como los plazos de pago y procedimientos de reclamación o impugnación existentes.

El proceso de notificación, en vigor desde 1995 hasta septiembre de 1998, supuso la creación de una nueva unidad, el Servicio Técnico de Notificación e Impugnaciones (STNI) y la realización de una serie de inversiones y dotaciones en recursos humanos, con el fin de que este Servicio cumpliera adecuadamente los objetivos que se le asignaron. Esta actuación se justificó por la imposibilidad de asumir las Administraciones* una carga adicional de trabajo.

A partir de septiembre de 1998 el proceso de notificación de las providencias de apremio se hará de forma centralizada, y mediante un tercero externo a la TGSS en todas las DDPP con excepción de Cádiz y Huelva, en tanto en cuanto sigan en vigor los contratos actualmente suscritos para la realización del proceso de notificación. El motivo de esta centralización es cumplir mejor con las premisas descritas inicialmente.

7.5.2 Delimitación, duración y periodicidad de la fase

Esta fase se inicia en el momento que la deuda provisional se transforma en deuda definitiva, siendo cargada en los correspondientes ficheros del sistema informático TG-02 del CENDAR, comprendiendo desde ese momento hasta el cargo de la deuda a la URE correspondiente.

La periodicidad de esta fase varía en función de los regímenes de que se trate. En el siguiente cuadro se indica la periodicidad con que se realiza esta notificación (para el caso de la reclamación de deuda):

RÉGIMEN	PERIODICIDAD
General	Mensual
Especial Trabajadores del Mar	Mensual
Especial Minería del Carbón	Mensual
Especial Agrario	Mensual
Especial Autónomos	Semestral
Especial Agrario (Cuota fija)	Anual
Especial Hogar	Anual
Representantes de Comercio	Anual
Artistas y Toreros	Anual

Por lo que respecta a la providencia de apremio, el proceso de notificación es realizado con una periodicidad de tres a cuatro veces al mes. De acuerdo con los datos de la TGSS, es de esperar que esta periodicidad se mantenga con las modificaciones en el procedimiento a incorporar en septiembre de 1998.

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

Duración de la fase

La duración media de esta fase varía en función de la existencia o no de recepción positiva de las notificaciones. En el cuadro adjunto, se muestra para el caso de la notificación positiva esta duración. Al objeto de mostrar las reducciones de tiempos existentes, se indica

esta duración antes de la entrada en vigor de la Ley 66/1997 y después de ésta. Asimismo, se han incorporado las mejoras relativas a la centralización de la notificación de la providencia de apremio y la notificación anticipada por las entidades financieras de deudas correspondientes a meses anteriores. El resultado se muestra en el cuadro adjunto:

NOTIFICACIÓN POSITIVA	ANTES L66/97		DESPUES L66/97		MEJORA	
	PASO	ETAPA	PASO	ETAPA	PASO	ETAPA
Impresión de la documentación	3-4		3-4		0	
Manipulación de la documentación	4-5		4-5		0	
Entrega documentos a agente notificador	2		2		0	
Duración etapa manipulado de documentos de deuda (para notificar la reclamación de deuda)		9-11		9-11		0
Recepción del acuse de recibo	3		3		0	
Duración media del periodo legal de pago	45		27		18	
Tiempo medio de espera para conocer la existencia de pago	33		10		23	
Plazo de pago tras notificación de la reclamación de deuda		81		40		41
Duración de etapa manipulado de la providencia de apremio		9-11		2	7-9	7-9
Recepción del acuse de recibo	3		3		0	
Duración/Conocimiento periodo de pago	25		25		0	
Cargo a URE	1		1		0	
Plazo de pago tras notificación de la providencia de apremio		29		29		0
Duración total		128-132		80-82	48-50	48-50

NOTA: La Ley 66/1997, introdujo modificaciones en el plazo reglamentario de pago, acortándolo.

Este plazo de tiempo, en el caso de notificaciones negativas de la deuda, varía entre 141-152 días como consecuencia de la incorporación de la etapa de notifi-

cación por edicto, que alarga el procedimiento en, al menos, otros 58-65 días.

NOTIFICACIÓN NEGATIVA	ANTES L66/97		DESPUES L66/97		MEJORA	
	PASO	ETAPA	PASO	ETAPA	PASO	ETAPA
Duración etapa manipulado de documentos de deuda		9-11		9-11		0
Espera media del acuse de recibo del agente notificador	38-40		38-40		0	
Envío de la documentación para publicación	8-10		8-10		0	
Tiempo hasta publicación	15-20		15-20		0	
Duración etapa de publicación		61-70		61-70		0
Plazo de pago tras la notificación por edicto de la declaración de deuda		81		40		41
Duración de etapa manipulado de la providencia de apremio		9-11		2		7
Plazo de pago tras notificación por edicto de la providencia de apremio		29		29		0
Duración total		189-201		141-152		48-49

NOTA: La Ley 66/1997, introdujo modificaciones en el plazo reglamentario de pago, acortándolo.

En consecuencia, el tiempo medio ponderado (esto es, teniendo en cuenta el número de días que transcurren en los casos de notificación positiva y negativa y el % de las notificaciones de deuda en cada uno de estos casos) transcurrido desde el inicio de esta fase, tras la depuración de la deuda hasta el cargo a la URE, oscila entre 99 y 103 días.

7.5.3 Descripción de la fase

Se describen en esta fase las actuaciones correspondientes a:

A) La notificación de la reclamación de deuda al sujeto responsable de cotizar.

B) La notificación de la providencia de apremio.

7.5.3.A) Notificación de la reclamación de deuda al sujeto responsable de cotizar

Este procedimiento se inicia una vez terminadas por las diferentes DDPP, las actuaciones referentes a:

- Depuración de la deuda provisional e incorporación de la misma a las bases de datos del sistema (TG-02).

- Carga de las propuestas de liquidación (en los casos en que existe actuación por parte de la unidad inspectora, y tras el envío de las propuestas de liquidación originadas a la DP correspondiente).

Estas actuaciones se producen una vez transmitidos a cada DP, vía informática y procedentes del CENDAR, los datos necesarios para realizar la impresión de los documentos a notificar. Esta transmisión informática se realiza, por término medio, a los 80 días naturales contados desde la terminación del periodo reglamentario de pago.

La documentación anterior es obtenida por el STNI de cada DP.

El proceso de impresión de la notificación dura, aproximadamente, tres días, aunque existen grandes diferencias entre DDPP.

En función de cada DDPP el proceso que se sigue a partir del momento de generación de la documentación anterior es diferente:

- Bien se entrega a una empresa privada (DP de Madrid), para que ésta ensobre la documentación y la entregue a Correos.
- Bien se entrega la documentación a un agente notificador que sustituya a Correos (DP de Cádiz).

- Bien se manipula la documentación en la propia Dirección Provincial (DP de Barcelona y Zaragoza) y se entrega a Correos.

La duración del proceso de ensobrado dura aproximadamente cuatro días.

El tiempo transcurrido desde que se inicia la emisión de la deuda hasta que se entrega a Correos suele ser de diez días. La entrega de la notificación por Correos al sujeto responsable de cotizar, en aquellos casos en que éste la recibe, suele producirse a los tres días de la entrega al citado organismo. Esta fecha es la que se toma como base para calcular la terminación del periodo reglamentario de pago.

Las relaciones de notificaciones entregadas a Correos directamente, o por el agente notificador, adecuadamente fechadas, son devueltas por éstos a la Dirección Provincial de origen. Dependiendo del acuerdo realizado con Correos por cada Dirección Provincial, la notificación puede ser presentada en el domicilio del sujeto responsable de cotizar una o dos veces (caso de la DP de Zaragoza).

Los costes externos originados por la notificación en las DDPP muestreadas se indican en el cuadro adjunto:

COSTE UNITARIO EXTERNO	BARCELONA	CÁDIZ	MADRID	ZARAGOZA
Ensobrador	0	0	6	0
Correos	205	0	175	205
Agente Notificador	0	213	0	0
TOTAL	205	213	181	205

En consecuencia, suponiendo un coste medio externo de notificación de agente notificador de deuda de 201 pesetas por notificación realizada, el coste de la notificación de la deuda al obligado a cotizar ha sido durante 1997 de aproximadamente 500 millones de pesetas. Si se consideran también las providencias de apremio, este coste de notificación alcanza casi el valor de 1.000 millones de pesetas.

El proceso de notificación puede acabar de forma positiva, es decir, habiendo recibido el sujeto responsable de cotizar, o bien un tercero representante del mismo, la notificación de la deuda, o bien de forma negativa, en caso contrario.

En las notificaciones positivas suele producirse, no obstante, una cumplimentación deficiente del acuse de recibo por parte del receptor.

Los motivos de una notificación negativa pueden ser:

- Por no haberla recogido el interesado, habiéndose dejado el aviso de Correos (notificación caducada).
- Por estar éste en paradero desconocido.

En función del tipo de situaciones citadas, varían los plazos en los que Correos o el agente notificador devuelve a las DDPP los acuses de recibo:

DÍAS	BARCELONA	CÁDIZ	MADRID	ZARAGOZA
Notificación recibida	7	8-20	5	8
Notificación caducada	60	8-20	40	---
Domicilio desconocido	15	8-20	5	15

El dato correspondiente a la fecha de recepción del acuse de recibo remitido por Correos y el tipo de recepción realizada, positiva o negativa, es grabado en SILTGR.

Del análisis realizado por este Tribunal, se deducen las siguientes conclusiones respecto al proceso de notificación de la deuda:

- La existencia de un elevado grado de notificaciones no recibidas (negativas).

En el cuadro adjunto se recoge el porcentaje de devoluciones, (incluyendo las correspondientes a las providencias de apremio) para las DDPP muestreadas:

NOTIFICACION NEGATIVA	BARCELONA	CÁDIZ	MADRID	ZARAGOZA	MEDIA
1997	46 %	39 %	42 %	34 %	36 %

A lo que debe añadirse que la evolución de este ratio ha empeorado durante 1997 respecto al ejercicio 1996, en cinco puntos (en 1996 fue del 31%).

- El cobro inducido generado en el proceso de notificación es bajo. Su detalle para las DDPP muestreadas, así como la media nacional se muestran en el cuadro adjunto:

COBRO INDUCIDO 1997	BARCELONA	CÁDIZ	MADRID	ZARAGOZA	MEDIA
TOTAL	10%	3%	1%	9%	9%

Este ratio ha empeorado también durante 1997 respecto al ejercicio 1996 en tres puntos (en 1996 ha sido del 12%).

Una vez recibidos los acuses de recibo o el aviso del agente notificador indicando la imposibilidad de la entrega, esta fase evoluciona de forma diferente en función de las situaciones planteadas:

1. Notificaciones positivas

En el caso de recibirse la notificación de la deuda por el sujeto responsable de cotizar, la TGSS debe con-

cederle un periodo para que realice el pago de la deuda. El artículo 30.2 TRLGSS establecía que el periodo de pago respecto a las notificaciones y reclamaciones de deuda, sería el comprendido entre la fecha de notificación y el último día hábil del mes siguiente al momento de la notificación. En la actualidad, y por modificación recogida en la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, ha sido sustituido este periodo por los indicados en el siguiente cuadro:

PERIODO DE NOTIFICACIÓN		PERIODO DE PAGO
DESDE DIA	HASTA DIA	
1	15	Hasta el día 6 del mes siguiente
16	Fin de mes	Hasta el día 20 del mes siguiente

Transcurrido el citado periodo, la TGSS debe tratar la documentación recibida de las EEFF con el fin de ver si se ha realizado o no el pago. Este hecho se conoce, desde octubre de 1988, a los 10 días de la terminación del periodo reglamentario del pago.

2. Notificaciones negativas

En este caso, los pasos a realizar son los siguientes: análisis de las causas de la devolución, notificación por edicto y realización de nuevas notificaciones.

Análisis de las causas de las devoluciones

El STNI procede a realizar un análisis de éstas con el fin de determinar el motivo que las origina, y una vez

determinado éste (por la existencia de un nuevo domicilio o la baja si procede del deudor), realiza una nueva notificación o bien notifica mediante publicación por edicto.

Las conclusiones del análisis realizado por el STNI pueden ser las siguientes:

- No se recibe la notificación.
- No se localiza nuevo domicilio del deudor.
- Procede la baja de determinados trabajadores.
- El deudor se dio de baja antes de la notificación.
- Procede la baja del deudor por falta de actividad.

En los dos primeros motivos se concentra más del 90% de las causas de las devoluciones.

Notificación por edicto

Para aquellas situaciones diferentes a las de improcedencia de nueva notificación o baja del sujeto responsable de cotizar, se procede a remitir a la Alcaldía y al correspondiente boletín oficial, la última semana de cada mes, la relación de notificaciones negativas

(excluidos los casos anteriores) al objeto de que sean notificadas por edicto. La fecha de publicación de los edictos se graba en SILTGR por las DDPP.

El periodo transcurrido desde que se realiza el envío a publicación, hasta que ésta se produce varía, en las DDPP analizadas, entre los 12 y los 30 días, según se indica en el cuadro adjunto:

PUBLICACIÓN	BARCELONA	MADRID	ZARAGOZA
Alcaldía	15-20	30	8
BOCA/BOP	15-20	30	15-20
MEDIA	15-20	30	12

Al tiempo medio, anteriormente señalado, deben añadirse iguales tiempos de espera por notificación y conocimiento de pago que los descritos para el caso de notificaciones positivas.

Asimismo, debe indicarse que existe un diferente tratamiento desde el punto de vista de costes en las diferentes CCAA. En este sentido existen CCAA como las de Andalucía, Aragón o Cataluña que no repercuten costes por la publicación, mientras que la Comunidad Autónoma de Madrid sí lo hace. Este coste en la citada Comunidad es de 1.167 pesetas por actuación en 1998.

Realización de nuevas notificaciones

En los casos en los que procede nueva notificación se realiza, así como la modificación, en su caso, del dato de domiciliación en la base de datos SILTGA. El porcentaje de nuevas notificaciones se ha incrementado durante 1997 en un punto con respecto al ejercicio anterior.

7.5.3.B) Notificación de la providencia de apremio

Considerando las fechas grabadas, y teniendo en cuenta los correspondientes plazos y recargos, el sistema inicia de forma automática el proceso de emisión y notificación de la providencia de apremio caso de no haberlo realizado el STNI.

Esta fase, ha sido modificada entrando en vigor el nuevo proceso en septiembre de 1998. La modificación realizada afecta a la emisión y notificación de la providencia de apremio.

En el anterior proceso, la providencia de apremio se emitía por el STNI de cada una de las DDPP de la TGSS considerando los correspondientes plazos y pagos. En el nuevo procedimiento, la emisión es realizada centralizadamente, entregándose a un tercero ajeno a la TGSS basándose para ello en un soporte informático facilitado por ésta, con el fin de que impri-

ma la documentación y la entregue en Correos. El motivo de este cambio para su distribución se justifica en los siguientes puntos:

- Homogeneización de las fechas de emisión de la providencia de apremio. En la fase anterior esta emisión era realizada en fechas diferentes según cada DDPP.
- Reducción de periodos de notificación, dado que se da un plazo a un tercero externo de cuarenta y ocho horas para entregar en Correos la documentación. En la actualidad la duración media de este periodo es de diez días.
- Reducción de costes como consecuencia de la informatización del proceso de notificación y racionalización de la documentación de la providencia de apremio a notificar. En este sentido, se ha diseñado un nuevo documento que contiene conjuntamente, y de forma única, la citada providencia y el acuse de recibo. La TGSS estima que el coste anual de esta acción será de cuarenta y dos millones de pesetas.

Los procesos que origina la emisión de la providencia de apremio, tanto en lo referente a la notificación (incluida la publicación) como respecto a la grabación de los datos y control de las fechas, son similares a los de reclamación de la deuda en vía voluntaria. Igualmente existe coincidencia en lo que respecta a los resultados obtenidos en el periodo de notificación de la providencia de apremio y de su duración.

Por el contrario no existe coincidencia, en el cobro inducido que genera. Así, frente a las providencias de apremio recibidas, los obligados al pago pueden realizar las siguientes actuaciones:

- Atender a su pago, lo que implica cancelar la deuda y el procedimiento de apremio si procede.

El cobro inducido que la providencia de apremio genera se indica en el cuadro adjunto:

COBRO INDUCIDO POR LA PROVIDENCIA DE APREMIO					
COBRO INDUCIDO	BARCELONA	CÁDIZ	MADRID	ZARAGOZA	MEDIA
%	0 %	2 %	0 %	0 %	1 %

Estos datos, relativos al ejercicio 1997, se han mantenido con respecto al ejercicio anterior.

- Impugnar la propia notificación o la providencia de apremio, según proceda.

En el caso de no realizar el sujeto responsable de cotizar ninguna de las acciones anteriores, la deuda se carga a la URE que corresponda para su cobro por vía ejecutiva.

Se realiza operativamente a los 25 días desde la notificación de la providencia de apremio, con el fin de dar tiempo a la resolución de la oposición al apremio.

El proceso de notificación de la providencia de apremio termina con las siguientes acciones:

- Traspaso informático de los expedientes apremiados a las URES (carga a URES).
- Obtención de listado de traspasos del SILTGR con destino a Intervención.
- Envío de la documentación generada en la fase de notificación y de providencia de apremio (acuses de recibo, edictos, etc.), en determinadas DDPP, a la URE que corresponda. En otras DDPP no se remite esta información, dado que los datos correspondientes a ella están recogidos en SILTGR y el documento soporte del dato anterior está archivado en la DP.

Hasta el momento actual, la demanda que realizan las URES de esta documentación en las DDPP a las que no se les remite, es mínima.

- Los últimos meses del año (desde noviembre), la TGSS emite providencias de apremio sin haber contrastado la recaudación. Esta debilidad en el procedimiento se salva parcialmente con la inclusión de las providencias de apremio de un pie de página con el siguiente literal: «Si en los últimos meses ha efectuado el ingreso de la reclamación será suficiente que, en el plazo de 15 días, envíe por correo o presente fotocopia del resguardo del mismo.» Este procedimiento incide negativamente en la calidad de las providencias notificadas y, consecuentemente, de la deuda contabilizada.

7.6 Fase 6.^a Determinación de la deuda por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

7.6.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es validar, corrigiéndola si procede, la deuda estimada por el CENDAR en los casos de:

- Descubierta total por falta de presentación de boletines de cotización.
- Diferencias en bases de cotización por contingencias comunes entre los boletines de cotización y la relación nominal de trabajadores.

Las actuaciones inspectoras se centran básicamente en la deuda estimada por descubierto total y, en concreto, en la correspondiente a las estimaciones del Régimen General, que, en 1997 ascendieron a 153.692,2 millones de pesetas.

Esta actuación inspectora en materia de depuración de deuda se reconoce en la Ley 42/1994, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, por la que se regula, en su artículo 31.2 la existencia dentro de las DDPP de la TGSS de «una Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el ejercicio de las funciones descritas en el número anterior, y las específicas que le encomiende la Tesorería General de la Seguridad Social en el ámbito de la gestión recaudatoria y en el de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social». Esta Unidad de Inspección debe estar integrada por «... funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se considere necesario por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social» (artículo 31.2 de la Ley precitada). Este precepto fue desarrollado por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 29 de febrero de 1996.

En 1997 existían Unidades de Inspección en la práctica totalidad de las DDPP de la TGSS, estando dotadas de los recursos humanos y materiales adecuados o en proceso de serlo, únicamente trece DDPP, lo que repercute en la calidad de la deuda notificada a los sujetos responsables de cotizar y, por tanto, en la deuda traspasada y contabilizada en la vía ejecutiva.

UNIDADES DE INSPECCIÓN DOTADAS EN 1997	
Alicante	Huelva
Baleares	Madrid
Burgos	Málaga
Ciudad Real	Sevilla
Granada	Valencia
Gerona	Vizcaya
	Zaragoza

Con la publicación de la Ley 42/1997, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se continúa con el principio de especialización funcional anteriormente existente, manteniendo las Unidades de Inspección en la TGSS en tanto en cuanto no se publique el oportuno reglamento de desarrollo (Disposición Derogatoria Única).

El 3 de junio de 1998 se publica el RD 928/1998 por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, que incorpora entre otras novedades, modificaciones en los procedimientos de verificación aplicados hasta el momento, y que, en concreto desarrolla* la sustitución

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

de las actas de liquidación originadas por depuración de la deuda por propuestas de liquidación, las cuales serán comunicadas por la unidad inspectora actuante a la TGSS con el fin de que ésta reclame la deuda (artículo 30).

7.6.2 Delimitación, duración y periodicidad de la fase

Esta fase comprende desde la recepción de la notificación de la deuda provisional originada tanto por la falta de presentación de los documentos de cotización por parte del responsable de cotizar, (descubierto total) como por la existencia de diferencias en bases hasta el envío de la propuesta de liquidación al STNI.

El inicio de esta fase se produce, aproximadamente, a los 67-70 días contados desde la terminación del periodo reglamentario de pago. Su duración, para las actuaciones inspectoras realizadas por las Unidades de Inspección de la TGSS es la siguiente:

FASE	DURACIÓN (DÍAS)
Depuración de la deuda recibida	10
Emisión de la Orden de Servicio	108
Grabación de la propuesta de liquidación	16
TOTAL	134

Esta fase se desarrolla de forma continua a lo largo del ejercicio económico.

7.6.3 Descripción del procedimiento

Durante el ejercicio 1997, el CENDAR estimó los siguientes valores de deuda en los regímenes y por los motivos que se indican:

MOTIVO DE DEUDA	DEUDA GENERADA EN 1997 (miles de pesetas)							
	GENERAL		REGIMEN				TOTAL	
			RESTO REGIMENES					
			CUOTA VARIABLE	CUOTA FIJA				
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Descubierto total	152.867.410	78,4	1.468.703	0,8	40.524.389	20,8	194.860.502	40,0
Diferencias en boletines	256.488.534	87,7	17.088.733	5,8	18.884.273	6,5	292.461.540	60,0
TOTAL	409.355.944	84,0	18.557.436	3,8	59.408.662	12,2	487.322.042	100,0

La actuación inspectora, ya sea ésta realizada por las Unidades de Inspección en las DDPP de la TGSS o por las Unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se centra en la deuda por descubierto total del Régimen General (78,4%), dado que el resto de la deuda o bien no presenta riesgo de cálculo o bien éste es de baja cuantía (0,8% del total de la deuda por descubierto total, lo que, a su vez, equivale a un 0,3% de la deuda total estimada por el CENDAR).

La deuda por descubierto total del Régimen General es remitida por el CENDAR a las Unidades de Inspección en las DDPP de la TGSS, o bien a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la corres-

pondiente Dirección Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales. En el cuadro adjunto se cuantifican estas actuaciones:

DEUDA POR DESCUBIERTO TOTAL EMITIDA (R. GENERAL) EN 1997							(miles de pesetas)
DDPP	ESTIMADO POR CENDAR		ENTREGADA A INSPECCIÓN		NOTIFICADA SIN DEPURACIÓN		
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
Con Área de Inspección dotada	67.652.543	44,3	31.636.022	46,8	36.016.521	53,2	
Sin Área de Inspección dotada	85.214.867	55,7					
TOTAL	152.867.410						

De este cuadro y anteriores se deducen las siguientes consideraciones:

- El 31,67% de la deuda emitida por el CENDAR (en la que está incluida la deuda remitida por el CENDAR a las Unidades Inspectoras dotadas), lo es por descubierto total en los regímenes de cuota variable, con riesgo inicial de estar sobrevalorada, como posteriormente se indica. El 99% de esta deuda sobrevalorada corresponde al Régimen General.
- Esta última se genera, en un 44,3%, en las DDPP de la TGSS que cuentan con Unidad de Inspección, siendo inspeccionada por éstas aproximadamente, el 46,8% de la misma. El resto es notificada directamente al deudor sin depuración previa.
- La deuda generada en las DDPP de la TGSS sin Unidad de Inspección (55,7%), o bien es entregada por las DDPP correspondientes de la TGSS a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que proceda, para su depuración y posterior comunicación al STNI, o bien es enviada por éste directamente al sujeto responsable de cotizar.

A este respecto, el Tribunal no ha podido obtener información de la TGSS referente al importe notificado directamente al deudor o remitido a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La DG de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la DG de la TGSS no han establecido criterios generales para determinar la deuda a verificar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El proceso de verificación se inicia con el envío de la deuda por descubierto total correspondiente al Régimen General estimada por el CENDAR. Esta información es enviada a:

- El Jefe de la Unidad de Inspección.
- La Subdirección Provincial de la TGSS responsable de la vía voluntaria.

En consecuencia, se puede hablar de dos tipos de actuaciones:

- Actuaciones en las DDPP que cuentan con Unidades de Inspección operativas (dotadas de recursos humanos y medios técnicos).
- Actuaciones en las DDPP que no cuentan con Unidades de Inspección operativas, que agruparían

tanto a las DDPP que tan sólo tienen responsable de esta Unidad de Inspección como a las que carecen de la Unidad de Inspección.

Ambas actuaciones se describen a continuación.

7.6.3.1 Actuaciones en las DDPP con Unidades de Inspección operativas

El importe de la deuda generada en estas DDPP de la TGSS, así como la deuda remitida se recogen en el cuadro adjunto:

(miles de pesetas)

DEUDA POR DESCUBIERTO TOTAL EN DDPP CON UNIDAD DE INSPECCIÓN (R. GENERAL) EN 1997			
DDPP	DEUDA		% (B/A)
	ESTIMADA (A)	REMITIDA (B)	
Alicante	3.755.303	2.174.106	57,9
Baleares	2.391.365	728.608	30,5
Burgos	293.974	284.275	96,7
Ciudad Real	908.804	867.145	62,4
Granada	1.371.824	1.407.361	81,3
Gerona	1.246.005	1.016.530	81,6
Huelva	1.415.215	721.971	51,0
Madrid	32.157.875	15.245.858	47,4
Málaga	2.978.663	2.271.473	76,3
Sevilla	13.778.753	489.322	3,6
Valencia	5.209.707	3.726.459	71,6
Vizcaya	2.010.186	1.612.628	80,2
Zaragoza	1.138.807	1.090.236	95,7
TOTAL	67.336.113	31.636.022	46,8

El volumen de deuda por descubierto total remitida por el CENDAR a estas Unidades durante el periodo indicado fue de 31.636 millones de pesetas, representando, aproximadamente, el 47% de la deuda estimada.

Esta información es facilitada por el CENDAR en función de una serie de parámetros que establece cada Unidad de Inspección, ante la ausencia de criterios de general aplicación elaborados por la TGSS. Los parámetros más utilizados son los siguientes:

- Selección de la deuda por Administraciones.
- Selección de deudores con plantillas superiores a un determinado número de trabajadores dentro de la Administración seleccionada.

La actuación inspectora se inicia, en general, con una depuración previa de la deuda notificada al objeto de determinar las datas y pagos realizados, verificar la existencia previa de servicio o si el CCC notificado ha sido considerado por la Inspección, anteriormente, como desaparecido.

El proceso de depuración previa varía entre 4 y 10 días, si bien no todas las Unidades de Inspección realizan esta labor depuradora. En algunas DDPP, la Unidad de Inspección asume la labor de depuración realizada por la Subdirección Provincial responsable de la gestión de la vía voluntaria.

Una vez depurada la deuda, el responsable de cada Unidad genera órdenes de servicio mediante la aplicación SIE. Esta aplicación no está integrada con la existente en las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social.

El periodo de tiempo transcurrido entre la fecha del primer descubierto y la emisión de la orden de servicio es, aproximadamente, de seis meses, tres de los cuales corresponden a las operaciones de tratamiento de la documentación y estimación de la deuda realizadas por el CENDAR.

Las actuaciones inspectoras han sido planificadas en función del número de Administraciones existentes en cada Dirección Provincial de la TGSS. En la actualidad, este procedimiento de planificación no afecta a la totalidad de las Administraciones de las DDPP que cuentan con Unidad de Inspección. Las DDPP que a la fecha no han incorporado la totalidad de sus Administraciones, así como el valor de la deuda no inspeccionada correspondiente a éstas, se muestran en el cuadro adjunto:

DDPP	DEUDA ESTIMADA POR EL CENDAR SIN ACTUACIÓN INSPECTORA (1997)	
	IMPORTE	%
Alicante	1.246.709	36,4
Baleares	1.433.200	66,3
Granada	549.388	35,0
Huelva	526.107	42,1
Madrid	13.367.945	46,7
Málaga	243.548	9,8
Sevilla	7.725.330	94,0
Valencia	936.720	20,0
Vizcaya	326.814	16,8
TOTAL	26.355.761	48,5

La verificación de la deuda generada por el CENDAR es realizada por las Unidades de Inspección sobre la base de los datos reales obtenidos de la documentación facilitada por el sujeto responsable de cotizar. Estos datos hacen referencia al número de trabajadores, su fecha de alta y baja y las retribuciones obtenidas por éstos.

La información recogida es grabada en el programa CENDREST por el Unidad de Inspección, que genera los siguientes tipos de informes:

- Bases reales por las que debe cotizar el sujeto responsable de cotizar respecto a sus trabajadores.
- Deuda por cuotas.
- Recargo e intereses si procede.

En el caso de que la Unidad de Inspección no pueda obtener los documentos necesarios para el cálculo de las bases reales de cotización, éstas se determinan como media entre las bases de cotización mínima y máxima correspondientes al último grupo de cotización conocido en que estuviera encuadrada la categoría de cada trabajador (RD 928/1998 de 14 de Mayo).

Las actuaciones inspectoras verifican, como media, la situación de cotización del deudor correspondiente a un periodo de cuatro meses.

En el cuadro adjunto se recoge el periodo medio inspeccionado para las DDPP que cuentan con Unidades de Inspección:

PERIODO MEDIO INSPECCIONADO (PMI)			
DDPP	MESES	DDPP	MESES
Alicante	6	Madrid	3
Baleares	3	Málaga	5
Burgos	5	Sevilla	5
Ciudad Real	1	Valencia	3
Granada	3	Vizcaya	6
Gerona	3	Zaragoza	2
Huelva	2	PMI	4

En los casos en que, como consecuencia de su actuación inspectora, la Unidad de Inspección considere improcedente la deuda estimada por el CENDAR, las Administraciones de la TGSS cursan la baja de esta deuda en la base de datos SILTGR y, cuando procede, la de las empresas y sus trabajadores en SILTGA*. En el caso de que una parte del periodo analizado por el Área de Inspección haya pasado a la vía ejecutiva, esta parte es excluida de la citada actuación.

La duración media de las actuaciones, entendida como el periodo transcurrido entre la fecha de emisión de la orden de servicio y la fecha en la que se determina la deuda real (propuesta de baja o liquidación) es superior a los cuatro meses. El detalle por DDPP se recoge en el cuadro adjunto:

DURACIÓN MEDIA SERVICIO (DMS)			
DDPP	DÍAS	DDPP	DÍAS
Alicante	219	Madrid	115
Baleares	85	Málaga	130
Burgos	49	Sevilla	152
Ciudad Real	104	Valencia	96
Granada	150	Vizcaya	162
Gerona	92	Zaragoza	61
Huelva	105	DMS	124

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

La diferencia respecto a la duración considerada como óptima por el Área de Inspección y Prevención del Fraude de la TGSS para este servicio es superior a treinta días. No han sido facilitados a este Tribunal los criterios para establecer este parámetro.

En una muestra realizada sobre más de mil expedientes, este Tribunal ha observado que la deuda estimada por el CENDAR, en aplicación de lo establecido por el artículo 32.1 TRLGSS, es superior en un 23,89% a la resultante de la actuación inspectora.

Hasta la publicación de la Ley 66/1997 la actuación inspectora podía concluir en un acta de liquidación. A partir de la citada ley, la actuación inspectora concluye con una propuesta de liquidación. Esta propuesta es notificada al sujeto responsable de cotizar por el Servicio Técnico de Notificación e Impugnaciones de la correspondiente DP. En este Servicio se centralizan tanto las actuaciones de Notificación de las Unidades de Inspección de la TGSS como las de la Inspección Provincial de Trabajo.

7.6.3.2 Actuaciones en las DDPP de la TGSS que no cuentan con Unidades Inspectoras operativas

La información referente a esta deuda es recibida en las DDPP con el mismo retraso que en el caso anterior. A partir del momento en que se recibe esta información, las actuaciones de las distintas DDPP varían. Así en algunas DDPP la deuda recibida se entrega, vía responsable de la Unidad de Inspección en la TGSS, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia, pudiendo este responsable, previamente, a la citada entrega seleccionar determinados expedientes. Paralelamente la entrega se realiza, en otros casos, a través del responsable de la Subdirección Provincial de Gestión de la Vía Voluntaria.

En este último caso, el volumen de deuda entregada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha variado en función del cumplimiento por parte de ésta de los plazos de verificación establecidos por las DDPP de la TGSS. Según la muestra realizada por este Tribunal, estos plazos han pasado de ser similares a los de las Unidades de Inspección en la TGSS, a ser más amplios.

Este incremento en el periodo de verificación, conlleva en todo caso, la disminución de las posibilidades de cobro al aumentar el periodo de tiempo de actuación de la Inspección y, conduce a una falta de control por parte de la TGSS de esta deuda.

Tanto en el caso de DDPP con Unidades de Inspección operativas, como en aquellas DDPP de la TGSS que no disponen de estas unidades, la deuda por descubierto total no seleccionada es notificada directamente sin depurar al sujeto responsable de cotizar. Realizada la notificación, el sujeto responsable de cotizar debe realizar el ingreso en los plazos reglamentariamente establecidos.

De acuerdo con los datos facilitados por la TGSS, el cobro inducido por la actuación inspectora en vía voluntaria es aproximadamente del 6%. Asimismo, esta actuación permite.

1. Mejorar el «efecto de presencia» que la TGSS tiene sobre los obligados al pago, lo que adicionalmente genera un efecto positivo sobre la recaudación, traducido en un incremento del cobro inducido y en el cumplimiento de la obligación de presentar la documentación recaudatoria.

2. Depurar la deuda incorrecta y, en consecuencia, hacer más representativos los estados financieros.

3. Dar de baja al deudor por desaparición o falta de localización del mismo, lo que representa una minoración de la morosidad.

Por otra parte, este Tribunal no ha tenido constancia de que la información obtenida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en sus actuaciones inspectoras, y que ha servido para depurar la deuda, sea utilizada por la TGSS, e incluida en su sistema de base de datos, en posteriores determinaciones de la deuda por descubierto total.

7.6.3.3 Verificación de la deuda por diferencias de bases entre los documentos de cotización

Además de la depuración de la deuda por descubierto total, las DDPP supervisan las diferencias entre boletines de cotización y la relación nominal de trabajadores obtenidas por el CENDAR al cruzar los datos facilitados por el sujeto responsable de cotizar en los boletines presentados (Ver fase 7.^a, «Tratamiento de las relaciones nominales de trabajadores»).

Mensualmente, las diferencias son comunicadas por el CENDAR a los SSCC de la TGSS (Jefe del Área de Inspección y Prevención del Fraude), desde donde se procede a remitirlas a las Unidades de Inspección de las DDPP (tanto operativas como no operativas) en las que se han producido diferencias.

El tiempo medio que transcurre entre la generación del informe por el CENDAR y la comunicación a las citadas Unidades es de 27 días, parte de los cuales corresponden a su reproducción gráfica en los SSCC de la TGSS (aproximadamente 15 días). Este Tribunal considera que este plazo es excesivo, ya que esta remisión podría efectuarse por medios telemáticos.

Una vez recibida esta información, las Unidades de Inspección proceden a remitir esta comunicación a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o bien desarrollan por sus propios medios las actuaciones de verificación.

Las actuaciones de verificación citadas pueden concluir en:

- Pago por el sujeto responsable de cotizar de la deuda real determinada por la unidad inspectora actuante.

- Acta de liquidación en los casos de haberse detectado: falta de alta de trabajadores por el deudor inspeccionado, falta de declaración de la totalidad de ingresos de los trabajadores recogidos en las relaciones nominales de trabajadores, o bien derivación de responsabilidades cualquiera que sea su causa o régimen.

- Acta de infracción.

- Propuesta de liquidación, cuando no exista cotización de los trabajadores dados de alta ni presentación de los documentos de cotización.

En este último caso, la reclamación de deuda que origina será notificada al sujeto obligado por el STNI.

En el resto de los casos la notificación será realizada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 33.1 y sección 1.^a del RD 928/1998).

7.7 Fase 7.^a Lectura de la relación nominal de trabajadores

7.7.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es grabar los datos contenidos en las relaciones nominales de trabajadores, con las siguientes finalidades:

- Conocer las bases de cotización de los trabajadores.

- Facilitar la información sobre este tenor demandada por el ISM.

- Informar al INEM de las contrataciones realizadas y sus tipos mediante de la grabación de la relación nominal de trabajadores con bonificaciones en contratos.

- Obtener un soporte informático con el cual contrastar los datos recogidos por el CENDAR de los boletines de cotización.

7.7.2 Duración de la fase

La duración de este proceso, desde la adjudicación del pliego de condiciones hasta la notificación, en su caso, de la diferencia de bases a la Inspección es de aproximadamente 832 días, distribuidos de la siguiente forma:

DURACIÓN DE LAS FASES EN EL PROCESO DE GRABACIÓN DE RELACIÓN NOMINAL DE TRABAJADORES	DÍAS
Adjudicación concurso (Desde publicación pliego hasta firma contrato)	220
Etapas de contratación	220
Retraso inicio (Desde firma de contrato hasta encajado documentación)	22
Duración de grabación	528
Control de calidad	30
Obtención de diferencias (Desde que se obtiene la diferencia hasta que se notifica al SGPE)	5
Notificación a Inspección (Desde nota a SGPE a notificación a Inspección)	27
Etapas de grabación	612
DURACIÓN TOTAL DE LA ETAPA	832

7.7.3 Descripción de la fase

La imposibilidad actual de leer ópticamente los datos contenidos en las relaciones nominales de trabajadores obliga a grabar estos datos. Para ello se desa-

rolla esta fase que podemos estructurar en las siguientes etapas:

1. Adjudicación del concurso para la grabación de datos.
2. Entrega de la documentación a grabar al adjudicatario.
3. Realización de controles de calidad de la documentación grabada.
4. Generación de las diferencias en bases de contingencias comunes por cruce con boletines de cotización.
5. Notificación a las unidades inspectoras.

7.7.3.1. Adjudicación del concurso para la grabación de datos

Durante el periodo 1993/1998, se realizaron cuatro concursos de grabación de boletines con las siguientes características.

- La empresa adjudicataria ha sido siempre la misma (SERESCO ASTURIANA, SA), con excepción del ejercicio 1994 (IBM, SA).
- Los concursos cubren la grabación de un ejercicio natural, siendo la excepción los ejercicios 1996/97 que se realizaron conjuntamente.
- El pago del servicio se liquida por certificaciones, en función de una serie de parámetros, cuyo precio se cita a continuación:

(miles de pesetas)

PRECIO PARAMETRO				
PARAMETRO	1993	1994	1995	1996
Registro paquete	1.125,9	1.783,00	1.120,00	1.152,1440
Registro empresa	5,80	9,27	5,70	5,8636
Rgto asegurado	7,90	7,01	7,73	7,9519
Registro cabecera	2,00	4,91	2,00	2,0574
Registro detalle	1,00	4,93	1,00	1,0287

El incremento experimentado en el precio de estos parámetros en los dos últimos ejercicios oscila entre un 2,3% y un 0,3%, siendo siempre inferiores al IPC.

- Los importes de las certificaciones pagadas por el proceso de grabación, fueron:

(miles de pesetas)

IMPORTE CERTIFICACIONES				
CONCEPTO	1993	1994	1995	1996/7
Precio adjudicación	1.096.108	1.119.448	988.357	1.174.019
Valor certificaciones	1.075.097	1.045.2781	1.086.464	1.432.073
% de ahorro	98,16%	93,37%	110,48%	(1)

(1) Pendiente de finalización.

- En todos los años en que se ha realizado concurso, este se ha adjudicado con retraso sobre la fecha óptima de grabación (fecha en que puede disponerse de la documentación a grabar). Este retraso se recoge en el cuadro adjunto:

RETRASO INICIAL EXPEDIENTE (DÍAS)				
CONCEPTO	1993	1994	1995	1996/7
Fecha inicio óptima	13.93	13.94	13.94	13.96
Fecha firma contrato	30.9.94	18.4.95	18.9.95	22.5.96
Retraso inicio etapa	578	413	201	82

Este retraso en el inicio del expediente es consecuencia de:

- El retraso en la preparación y aprobación del pliego de condiciones en septiembre de 1998 el pliego de condiciones correspondiente a este ejercicio aún no había sido aprobado).
- El retraso en la adjudicación del concurso, que conlleva las etapas de publicación, adjudicación y firma del contrato.

El tiempo empleado en cada una de estas etapas se indica en el cuadro adjunto:

RETRASO INICIO EXPEDIENTE POR FASES (DÍAS)				
FASES	1993	1994	1995	1996/7
Preparatoria del contrato (F1)	353	203	8	-162
Adjudicación del contrato (F2)	225	210	193	244
Retraso medio en (F1)				79
Retraso medio en (F2)				220

7.7.3.2 Entrega de la documentación a grabar al adjudicatario

Se inicia una vez firmado el contrato con la empresa adjudicataria. El tiempo transcurrido entre la firma e inicio de esta fase, para los ejercicios citados es el siguiente:

RETRASO INICIAL EXPEDIENTE (DÍAS)				
CONCEPTO	1993	1994	1995	1996/7
Fecha firma contrato	30.9.94	18.4.95	18.9.95	22.5.96
Fecha inicio fase	15.10.94	1.5.95	1.10.95	9.7.96
Retraso inicio	15	13	12	47
Retraso medio				22

La fase de grabación comprende las siguientes etapas a realizar por la empresa adjudicataria:

1. Recogida de la documentación:
2. Encajado de la documentación recogida, previa identificación de las cajas y su contenido y entrega del «parte de recogida» de documentación.
3. Grabación manual de los datos contenidos en los boletines de cotización.

El volumen de grabación realizado se recoge en el cuadro adjunto:

VOLUMEN DE DATOS TRATADOS					
PARAMETROS	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
Cajas grabadas (unidades)	43.911	45.519	39.451	30.340	12.949
% evolución		3,66	(13,33)	(34,61)	
Registros. Grabados (millones)	136.029	134.383	141.723	144.364	54.203
% evolución		1,2	5,4	1,9	

(1) Pendiente de finalización.

El descenso en el número de cajas tratadas a partir de 1995 es debido a motivos tales como la entrada en funcionamiento del proyecto RED, lo que origina un menor número de documentos a tratar y, por consiguiente, un menor número de cajas. La duración del proceso de grabación se recoge en el cuadro adjunto:

DURACIÓN DEL PROCESO DE GRABACIÓN (DÍAS)					
PARAMETROS	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
Fecha de inicio fase	15.10.94	1.5.95	1.10.95	9.7.96	15.6.97
Fecha terminación fase	18.12.95	5.12.96	15.3.97	30.6.98	30.6.98
Duración proceso (días)	419	584	526	730	380
Duración media del proceso (días)					528

El incremento en el número de días observado en el ejercicio 1996 es debido a las siguientes causas:

- Los boletines de cotización dejaron de entregarse a la empresa grabadora, lo que originó que no se pudieran comprobar determinadas situaciones tales como las presentaciones sin pago, lo que provocó dobles grabaciones, que en el proceso de control hubieron de corregirse y nuevamente supervisarse, lo que conllevó un aumento en el tiempo de duración de esta fase.
- Se incorporaron nuevos campos en las relaciones nominales de trabajadores, lo que produjo inicialmente múltiples errores, tanto por parte del cotizante como del grabador.

7.7.3.3 Realización de los controles de calidad sobre la documentación grabada

Estos controles tienen por finalidad detectar los errores existentes en los soportes magnéticos generados en el proceso de grabación. Para ello se verifican los soportes magnéticos y se escoge una muestra en función del número de documentos existentes. Esta muestra es regrabada y comparada con la inicial. Si en el proceso de regrabación se supera un determinado margen de error, se rechaza la grabación y se procede a realizarla nuevamente. En caso contrario, se corrigen los errores detectados. Asimismo, existe un proceso de contrastación de los soportes obtenidos con la base de datos de afiliación facilitados por la GISS.

La duración de este proceso, que se realiza periódicamente, a medida que se obtienen los correspondientes soportes magnéticos, es de un mes.

7.7.3.4 Generación de diferencias en bases de contingencias comunes por cruce de datos con boletines de cotización

El objeto de esta etapa es determinar las diferencias existentes en las bases de cotización por contingencias comunes recogidas en los boletines de cotización y en la relación nominal de trabajadores, para cada sujeto responsable de cotizar, con la finalidad de efectuar la reclamación de las cuotas que procedan.

Desde 1993 hasta la fecha se han establecido unos importes mínimos a partir de los cuales existe reclamación. Estos niveles han bajado de 200.000 pesetas en 1995, a 25.000 pesetas en abril de 1997.

Como consecuencia de este cruce de datos se han generado las siguientes diferencias en bases de cotización:

(millones de pesetas)

PARAMETROS	1994	1995	1996	1997 (1)
Diferencias con bases TC-1	532.705	775.612	915.290	129.298
% Incremento anual	0,00	45,60	18,00	

(1) Pendiente de terminar.

El incremento de las diferencias reclamadas que se produce a partir del ejercicio 1995 es consecuencia de la reducción del límite de reclamación de 200.000 a 25.000 pesetas en diferencia de bases y del aumento de las diferencias entre boletines de cotización y las relaciones nominales de trabajadores presentadas por los obligados a cotizar.

7.7.3.5 Notificación a las unidades inspectoras

Las diferencias obtenidas, mínimas en relación con las bases leídas por el CENDAR, son comunicadas a la Subdirección General de Procedimientos especiales con el fin de que las remita a las Unidades de Inspección de la TGSS o a las DDPP y, mediante este conducto, a la Inspección Provincial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El tiempo transcurrido desde que se obtiene el dato hasta que se notifica a la citada Subdirección es de 5 días. El proceso de notificación a las Unidades de Inspección dura, aproximadamente, 27 días.

8. PROCESO 2.º: «GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA RECAUDACION»

8.1 Objeto del proceso

El objeto de este proceso es realizar el tratamiento de los boletines de cotización correspondientes a aquellos regímenes no asumidos por el CENDAR con la finalidad de determinar:

- Los ingresos y cobros producidos por concepto recaudatorio, régimen y DDPP.
- La información de la deuda provisional de los obligados al pago.
- La información soporte para la contabilidad y la gestión.

Se estima que el volumen de documentos tratados en las DDPP, correspondientes a los regímenes de cotización descentralizados, es menos del 2% del total de la documentación recaudatoria. Estos Regímenes son: Régimen de Representantes de Comercio, Régimen Especial Agrario (por lo que respecta a la liquidación de cuotas por Jornadas Reales y a las cuotas de AT y EP por hectáreas correspondientes al INSS), Régimen Especial de Artistas y Toreros (por lo que respecta a la regularización anual de Artistas y Profesionales Taurinos y al tratamiento de los colectivos citados) y Régimen Especial del Seguro Escolar.

Según estimaciones de la TGSS, estas actuaciones serán asumidas por el CENDAR en el ejercicio 1999.

8.2 Delimitación, duración y periodicidad del proceso

Esta actuación comprende desde el tratamiento informático (grabación) de la documentación remitida

por las EEFF, correspondiente a estos Regímenes, hasta la generación de los datos para la impresión de los informes necesarios para la gestión, así como la determinación y depuración de la deuda provisional.

Asimismo, se realizan todas las actividades vinculadas a los procesos de regularización recaudatoria, ya sean de regímenes de gestión centralizada o no, presentación de boletines sin pago, traspasos entre regímenes, compensaciones en cuenta, recaudación de cuotas correspondientes a Organismos de la Administración Central y devoluciones de cuotas.

Adicionalmente se describe en esta fase la contabilización de la gestión recaudatoria centralizada y descentralizada dado que el proceso contable se realiza en las DDPP.

La periodicidad de este proceso es mensual siendo su duración, aproximadamente, de 74 días, contados desde la fecha de devengo.

8.3 Descripción del proceso

Como ya se ha indicado en la gestión recaudatoria descentralizada se realizan las siguientes actuaciones:

- Control de las cotizaciones correspondiente a aquellos Regímenes no asumidos por el CENDAR.
- Regularización de incidencias recaudatorias.

8.3.1 Recaudación de las cotizaciones correspondiente a aquellas modalidades de regímenes no asumidos por el CENDAR

La operativa general de esta fase se desglosa en las siguientes etapas:

1. Recepción de los boletines de cotización y documentos TR enviados por las EEFF cobradoras.
2. Grabación de los boletines de cotización.
3. Validación y cuadre de la documentación recibida.

8.3.1.1 Recepción de los boletines de cotización

Las EEFF cobradoras operativas en la DP que corresponda, remiten la documentación recaudatoria referente a los Regímenes de gestión descentralizada con fecha límite del día trece del mes siguiente a la terminación del periodo reglamentario de pago.

La documentación a la que se hace referencia es, en general, la siguiente:

- Relación de cobros realizados por las EEFF cobradoras soportados en los documentos TR-1, TR-1/2 y TR-3.
- Documentación recaudatoria correspondiente a autoliquidaciones y a relaciones nominales de trabajadores.

En el cuadro adjunto se indican los tipos de boletines presentados:

RÉGIMEN	TIPO DE DOCUMENTO	
	AUTOLIQUIDACIÓN	RELACIÓN TRABAJADORES
Representantes de Comercio	TC-1/3	
Artistas y Toreros	TC-1/11 y TC-1/19	Relación nominal de trabajadores
Jornadas Reales	TC-1/8	Relación nominal de trabajadores
Seguro Escolar	TC-3/2	

La documentación anterior es remitida a la Subdirección Provincial de Gestión Recaudatoria (SPGR) de las DDPP.

8.3.1.2 Grabación de los boletines de cotización

Se realiza por la SPGR de la correspondiente DP sobre aplicaciones informáticas específicas para cada régimen, salvo en el caso del Régimen de Representantes de Comercio, que carece de aplicación única a nivel de TGSS, por lo que han sido desarrolladas aplicaciones específicas en las DDPP analizadas.

En el proceso de grabación de los boletines pueden detectarse incumplimientos en lo referente a la identificación del sujeto responsable de cotizar, a la forma que el boletín debe ser cumplimentado, al modelo utilizado y su vigencia, etc. En estos casos, se notifica esta circunstancia a las EEFF cobradoras que dispondrán de un día para identificar al sujeto responsable de cotizar o para presentar el modelo en vigor. En caso contrario, la unidad de recaudación anteriormente citada, procederá a rechazar el documento y, en consecuencia, no considerarlo dentro de la recaudación del mes devolviendo el importe correspondiente al mismo.

La documentación devuelta a la entidad financiera cobradora debe ser presentada por ésta en el siguiente periodo de recaudación, junto con la petición de exención de recargo de mora para cada uno de los obligados al pago que figuran en la documentación rechazada, corriendo los intereses correspondientes al retraso en el ingreso a cargo de las EEFF. Esta situación no suele darse en la actualidad.

El tiempo dedicado a este proceso es de veinte días. El tiempo que transcurre desde que se termina la grabación hasta que la misma es dada de alta en el sistema es de cuatro días.

8.3.1.3 Validación y cuadre de los boletines cotizados

Esta etapa tiene por objeto verificar la correspondencia entre los documentos TR-3, TR-1 y TR-1/2, (documentos soporte de la redacción obtenida) y los boletines de cotización presentados por los obligados al pago.

Esta etapa tiene los siguientes pasos:

1. Validación a realizar en los modelos TR.

En el caso de que se detecten errores y diferencias, en el proceso de recaudación, las DDPP proce-

den a requerir a la entidad financiera cobradora que los haya originado su subsanación concediendo para ello un plazo de dos días. En ningún caso estos tiempos deberán superar el día veintidós del mes siguiente a la terminación del periodo reglamentario de pago.

En el caso de que los errores detectados en la fase inicial o en la validación del documento de subsanación no fueran corregidos por las EEFF cobradoras, la TGSS concederá un plazo adicional de otro día, transcurrido el cual sin que se produzca la subsanación, podría devolverse la documentación recaudatoria entendiendo que no se ha producido recaudación durante ese mes.

La citada recaudación deberá ser presentada en el mes siguiente, debiendo solicitar la entidad financiera cobradora ante la DP correspondiente la exención del recargo de mora, corriendo los intereses que se originen a cargo de la entidad financiera.

2. Contrastación manual del importe que figura en cada TR con la suma de los boletines de cotización, al objeto de verificar la coincidencia de importes.

Dependiendo del tipo de incidencia, las actuaciones a realizar por la TGSS serán:

- Rechazar/reclamar aquellos abonos en los que existe coincidencia de CCC entre TC-1/x (en función del régimen) y TR-1, pero no de importes.
- Reclamar los importes correspondientes a aquellos CCC no abonados por la entidad financiera.
- Rechazar el abono de los boletines no identificados.

Una vez verificada la documentación anterior se remite a la Intervención de las DDPP para su contabilización.

8.3.1.4 Especificaciones correspondientes a los regímenes de gestión recaudatoria descentralizada

8.3.1.4.A) Representantes de Comercio

Se encuadran en este régimen aquellos trabajadores por cuenta ajena que intervienen en operaciones mercantiles por cuenta de uno o más empresarios sin asumir el riesgo y ventura de aquéllas.

Las variaciones experimentadas en la situación laboral del representante son grabadas en la base de datos de afiliación (SILTGA), así como en la base de datos de la aplicación específica para este régimen a partir de la información entregada por las Administraciones, produciéndose, por tanto, una doble manipulación del mismo dato. Desde finales de 1997 algunas DDPP (DP Barcelona) han integrado este proceso evitando la doble manipulación anteriormente citada.

La generación y control de la deuda se realiza conforme a los siguientes pasos:

1. De forma automática, y por contraste de la base de datos de afiliación existente en la aplicación y los datos grabados de recaudación, se genera la deuda provisional.

En determinadas DDPP (DP de Zaragoza) la deuda provisional originada se remite a las Administraciones para una nueva depuración.

2. Esta deuda provisional generada se depura por las DDPP.

3. Realizada la depuración se procede a incorporar, manualmente, la información resultante en el SILTGR con el fin de practicar la notificación de la reclamación de la deuda, lo que origina una doble introducción de datos innecesaria. Asimismo, se verifica el domicilio con el fin de realizar una notificación adecuada.

La periodicidad de la reclamación de la deuda es semestral. El retraso entre la fecha de terminación del semestre y la fecha de notificación de la deuda es de ocho meses. Este retraso se produce como consecuencia de tener que obtener información de todas las DDPP a fin de determinar qué periodo e importes ha satisfecho el obligado al pago.

8.3.1.4.B) Artistas

Se encuadran en este régimen aquellas personas que desarrollen una actividad artística, tengan un contrato inferior a 30 días o perciban sus retribuciones por campaña o actuación. En la actualidad no existe un censo de artistas, por lo que pueden existir deudas no detectadas en la recaudación efectuada.

La TGSS, al finalizar el ejercicio económico, y teniendo en cuenta los ingresos mensuales a cuenta por contingencias comunes y por contingencias profesionales, efectuados por el obligado al pago procede a realizar una regularización anual de los pagos a cuenta de la empresa y el trabajador con el fin de ajustar las cuotas reales a los ingresos reales y proceder a su recaudación o devolución, según proceda.

El trabajador (artista) deberá hacer, adicionalmente, una declaración de actividades anual a la que debe adjuntar el justificante de actuaciones entregado por el correspondiente empresario en el momento de realizarlas.

En diciembre de 1997 se ha implantado un sistema de gestión informática integrada denominada CARTOR, que actualmente se encuentra en fase de pruebas.

El proceso de pago exige una presentación previa en la SPGR (DP Barcelona) de la documentación a ingresar en EEFF colaboradoras. Esta presentación se hace con el fin de controlar la calidad de la documentación. La documentación a presentar es la siguiente:

- Boletines de cotización TC-1/19 y relación nominal de trabajadores TC-2/19)
- Partes de actuación.

El sistema CARTOR, una vez grabada la documentación anterior, procede a realizar los cuadros citados en el proceso general. Terminado el proceso, la documentación es remitida a Intervención para su contabilización.

A partir de los datos grabados, y por contraste con el SILTGA, surge información sobre deuda. Como en el caso anterior esta deuda puede ser por descubierto total y por diferencias. La deuda así obtenida es grabada en SILTGR con el fin de proceder a su reclamación al sujeto responsable de cotizar. La periodicidad de esta reclamación es anual.

Dado que anualmente el trabajador debe presentar en la DDPP donde reside su copia de los partes de actuación, CARTOR compara, esta copia con las declaraciones presentadas por los empresarios, facilitando este control la detección de posible deuda.

8.3.1.4.C) Toreros

Se encuadran en este régimen aquellos profesionales taurinos españoles que residan y ejerzan normalmente su actividad en territorio nacional.

La cotización tiene la naturaleza de pago a cuenta, tanto en contingencias comunes como en profesionales. Existe regularización anual de los pagos a cuenta de la empresa y el trabajador con el fin de ajustar las cuotas a los ingresos reales.

Como en el caso de artistas, también existe regularización anual de los días cotizados con el fin de determinar las prestaciones a abonar al beneficiario. El trabajador debe hacer una declaración de actividades anual a la que adjuntara el justificante de actuaciones recibido del organizador del festejo taurino.

El sistema CARTOR, una vez grabada la documentación anterior, procede a realizar los cuadros citados en el proceso general. Terminado el proceso, la documentación es remitida a Intervención para su contabilización.

A partir de los datos grabados, y por contraste con el SILTGA, surge información sobre deuda. Como en el caso anterior esta deuda puede ser por descubierto total y por diferencias. La deuda así obtenida es grabada en SILTGR con el fin de proceder a su reclamación al sujeto responsable de cotizar. La periodicidad de esta reclamación es anual.

Dado que anualmente el trabajador debe presentar en la DDPP donde reside su copia de los partes de actuación, CARTOR cuadra ésta con las declaraciones presentadas por los empresarios, facilitando este control la detección de posible deuda.

8.3.1.4.D) Jornadas Reales

Las características de este régimen son las siguientes:

- El empresario está dado de alta en SILTGA sin trabajadores.

- La cotización se realiza en función del número de trabajadores y jornadas que éstos declaran.
- El empresario debe asegurarse que el trabajador está dado de alta en Régimen Especial Agrario.
- La cuota empresarial es pagada por el empresario, mientras que la cuota obrera la paga el trabajador como independiente.
- No se deriva de esta cotización ningún tipo de prestación por contingencias comunes.
- El tratamiento de este tipo de cotización se realiza en una aplicación común para todas las DDPP denominada jornadas reales.
- La DP Zaragoza graba, en una aplicación de diseño propio, los trabajadores fijos recogidos en relación nominal de trabajadores con el fin de controlar aquellos trabajadores por los que no se ha cotizado.
- Una vez realizados los cuadros y grabados los datos la documentación se remite a Intervención para su contabilización.
- El proceso de reclamación de la deuda, generada exclusivamente por diferencias dado que la deuda por descubierto total no existe al no estar vinculado al CCC ningún trabajador, es el ordinario (ver fase de «Notificación de la deuda al sujeto responsable de cotizar»).

8.3.1.4.E) Seguro Escolar

Se describen en este epígrafe tanto las actuaciones realizadas por las DDPP como las realizadas por los SSCC.

Este tipo de seguro recae sobre la enseñanza no obligatoria homologada por el Ministerio de Educación y Cultura. El 50% de este seguro es asumido por el alumno, correspondiendo el otro 50% al Ministerio de Educación y Cultura.

Las cuotas ingresadas por los centros correspondientes a las aportaciones de los alumnos en 1996 y 1997, así como la concentración de estos ingresos, se muestran en el cuadro adjunto:

(millones de pesetas)		
CONCEPTO	1996	1997
Ingresos cuota alumno	743,8	750,4
Noviembre-Diciembre	35,24	68,10
Enero-Abril	16,12	16,16

El empresario actúa como colaborador de la TGSS, cobrando la parte del seguro correspondiente a la cuota del alumno, e ingresándolo en la entidad financiera colaboradora mediante el boletín TC-3/2. El pago por parte del alumno se produce al realizarse la matrícula.

Una vez realizados los cuadros y grabados los datos de los documentos de cotización, la documentación se remite a Intervención para su contabilización.

En los casos de falta de ingreso durante el año por parte del centro se hace un recordatorio al mismo indicándole el deber de ingresar. En este caso no existe posibilidad de recargo de mora a ninguno de los obligados al pago, dado que éstos son colaboradores de la

TGSS. Frente al centro colaborador tan sólo cabe la reclamación de intereses y la vía civil.

Puede existir reclamación de deuda por diferencias en el caso de deficiente cumplimentación de los boletines de cotización.

La reclamación del 50% correspondiente al MEC, se inicia por la SG de Gestión de Recursos a partir del momento en que se conoce la cuota pagada por aquellos alumnos de enseñanza general no obligatoria homologada por el MEC.

El número de alumnos, las cuotas ingresadas y la DDPP donde se realiza el ingreso, se conoce a partir de la información grabada por las DDPP en una aplicación específica a partir del boletín TC-3/2.

La reclamación al MEC se hace mensualmente, existiendo un cierto retraso en ésta. El ingreso del MEC se realiza vía Banco de España.

8.3.2 Regularización de incidencias recaudatorias

En este epígrafe se recogen situaciones a registrar, vinculadas tanto a la recaudación de Regímenes de gestión centralizada como descentralizada.

Para el tratamiento específico de cada situación se define una entidad financiera de carácter ficticio que se utiliza como cuenta a través de la cual registrar la correspondiente actuación.

El proceso general aplicado se inicia con la elaboración de un documento TR-1, bien por la Administración o bien por la unidad correspondiente de la SPGR. En el caso de TR-1 elaborados por las Administraciones, éstos son remitidos a la SPGR que, adicionalmente procederá a la grabación en el sistema, antes del día diez después del cierre del periodo reglamentario de pago, de los siguientes datos correspondientes a los boletines de cotización.

Las principales situaciones de regularización de incidencias recaudatorias existentes son las siguientes:

1. Presentaciones de boletines sin pago, o pago de alguna de las cuotas (obrero o patronal).

2. Traspasos de cotizaciones. Estos traspasos se originan como consecuencia de:

- Imputaciones a Regímenes equivocados.
- Imputaciones a obligados al pago que no se corresponden dentro del mismo Régimen.
- Asignaciones por parte de la TGSS a Mutuas de cuotas de AT y EP equivocadas.
- Aplazamientos no admitidos por la GISS como tales.

En general, la solución a aplicar, es una imputación negativa en las EEFF ficticias que correspondan y otra positiva corregida a éstas. Las imputaciones positivas y negativas se harán entre Regímenes, códigos de identificación, mutuas y mutuas e INSS.

3. Compensaciones en cuenta. Las principales compensaciones que se producen son las siguientes:

- Compensaciones a CCLL.
- Compensaciones a CCAA.
- Compensaciones a INEM.
- Compensaciones entre organismos de la Seguridad Social.

Por su importancia, a continuación se analizan en detalle cada uno de estos procedimientos:

a) Compensaciones a CCLL

Se describen en este epígrafe tanto las actuaciones realizadas por las DDPP como las realizadas por los SSCC.

Este sistema afecta a aquellos Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes, en los cuales preste servicio personal en activo integrado en el Régimen General, según el RD 480/1993, así como al personal laboral existente en los mismos. La TGSS podrá autorizar a los municipios de hasta 5.000 habitantes que lo soliciten, la vinculación a este sistema.

Los conceptos a compensar son las cuotas a ingresar por la CCLL en la TGSS en concepto de cotización mensual del personal anteriormente citado y los pagos que debe hacer la Corporación Local, caso de estar habilitadas, a los pensionistas residentes en el municipio por cuenta de la TGSS.

El proceso de compensación, de periodicidad mensual, es el siguiente:

- Las CCLL presentan en las Administraciones de la TGSS, o bien en las propias DDPP los boletines de cotización. En caso de no realizar esta presentación, la SP de Gestión Recaudatoria de la DP procede a su reclamación incluyendo los recargos oportunos, previo contacto con las Administraciones.

- Por su parte, si el importe de las pensiones notificadas por el INSS, que deben ser pagadas durante el mes, es superior al importe de la cuota a ingresar correspondiente al mes anterior, la TGSS remite la diferencia de fondos con el fin de atender la totalidad de la nómina de pensiones.

- Mensualmente se envía por las DDPP a los SSCC de la TGSS la relación de las autoliquidaciones presentadas por las CCLL o reclamaciones realizadas a éstas (éste último caso no suele producirse).

La actuación realizada por la SPGR de la DP se desarrolla a través de los siguientes pasos:

- Recepción de los documentos TC-1, TC-2/1, así como del TC-3/4 presentados por los Ayuntamientos.
- Grabación de determinados datos de los boletines en la aplicación «Relación Contable de CCLL» (en adelante RCCCLL) con el fin de obtener los documentos TR-1 (Régimen General) y TR-1/2 (cuotas de asis-

tencia sanitaria). Se genera un TR diferente por cada Régimen en la EF ficticia 8822

- Posteriormente se procede a grabar los boletines de cotización TC-1 en la aplicación TG-02.
- Realizada esta grabación se procede a controlar la identidad de resultados grabados en la aplicación TG-02 y en RCCLL. En caso de coincidencia se da conformidad a los datos grabados. Estos datos son incorporados en el informe P-13 de recaudación.

Finalmente, cabe señalar que, en el caso de falta de presentación, el seguimiento y reclamación de deuda sigue el proceso normal de reclamación, aunque con un retraso de tres meses con respecto al trimestre vencido.

El proceso de reclamación trimestral de las diferencias entre cotización a ingresar y pagos de pensiones es el realizado por la SG de Gestión de Recursos. Para ello, mensualmente, se controla la diferencia existente entre los pagos por pensiones realizados por la CCLL a sus pensionistas y la suma de las cuotas recogidas en los boletines de cotización presentados por las CCLL en las DDPP, los reclamados a aquéllas en caso de falta de presentación y los anticipos de fondos realizados por la TGSS.

Los datos referentes a la recaudación serán notificados a la Subdirección General de Recursos Económicos antes del día diez después del cierre del periodo reglamentario de pago.

Asimismo, antes del día diez contado a partir del último día del trimestre natural se notifican al CENDAR las reclamaciones de deuda firmes y no ingresadas ni compensadas.

Los datos correspondientes a pensiones y provisiones de fondos efectuadas serán notificados a la Subdirección General de Recursos Económicos por la Subdirección General de Pagos y Entidades Colaboradoras.

El resultado de esta regularización puede ser que la Corporación Local resulte:

- Acreedora de la TGSS, en cuyo caso esta transferirá su importe dentro del primer mes siguiente al trimestre regularizado.
- Deudora de la TGSS, en cuyo caso esta requerirá a la CCLL de que se trate, para que proceda a ingresar el importe correspondiente.

Los ingresos correspondientes a la regularización practicada deben ser abonados por las CCLL en la c/c de Caja Postal denominada Recursos Corporaciones Locales en el plazo de, aproximadamente, un mes contado desde la notificación de la regularización.

Caja Postal remite periódicamente, a los destinatarios que se citan, información de ingresos en los siguientes soportes:

- CENDAR (Soporte magnético).
- Subdirección General de Recursos Económicos (extracto bancario).

Los rechazos producidos en la información facilitada por Caja Postal se devuelven a la citada entidad.

El CENDAR compara, a fin de determinar la deuda potencial, los ingresos de Caja Postal con las cartas de pago, obteniendo la siguiente la información:

- Ingreso realizado por cada ayuntamiento.
- Ingresos inferiores a la regularización.
- Regularizaciones no atendidas.
- Ingresos de regularización trimestral fuera de plazo.

En los tres últimos casos se notifica este hecho a la DP correspondiente.

En los casos de ingresos inferiores a la regularización notificada o bien no realizados, la DP carga la deuda en la URE ficticia (99), iniciándose el procedimiento de deducción previsto en el artículo 52 y siguientes del RD 1517/1991 de 11 de octubre (Ver Proceso de Recaudación en Vía Ejecutiva aplicado a entidades integradas en el Sector Público).

En el caso de tener que reclamarse únicamente el recargo de mora del 20%, éste se reclama a la Corporación Local mediante el oportuno escrito, y en caso de no ser atendido se notifica al CENDAR para su compensación a través del sistema de relación contable.

b) Compensaciones a CCAA.

Se describen en este epígrafe tanto las actuaciones realizadas por las DDPP como las realizadas por los SSCC.

Afecta a las CCAA de Andalucía y de Cataluña por los servicios transferidos correspondientes a las áreas de salud y servicios sociales (caso de la CA de Andalucía) y salud (caso de CA de Cataluña).

Los conceptos a compensar son las cuotas a ingresar por estas Administraciones Autonómicas en concepto de cotizaciones mensuales a la Seguridad Social, y las retenciones en los créditos asignados como consecuencia de las transferencias de los servicios prestados por el INSALUD y el INSERSO (según proceda).

En el caso de falta de presentación de documentos de cotización el seguimiento de la deuda sigue el proceso normal de reclamación.

La regularización anual es realizada por la SG de Gestión de Recursos. El objeto de esta regularización es cancelar la posición deudora-acreedora de las CCAA acogidas a este sistema.

El esquema de compensación seguido es similar al descrito para las CCLL, con las siguientes excepciones:

- La regularización es anual. Se emite por la aplicación CASRC (CA sistema de relación contable) del CENDAR.
- Existen retenciones a cuenta de los importes a transferir a las CCAA citadas.

El proceso aplicado para elaborar esta regularización es el siguiente:

- Mensualmente los Servicios de las CCAA anteriormente citados presentan en las DDPP de la TGSS, y en los plazos establecidos, los boletines de cotización correspondientes a su personal. Las DDPP proceden a devolver los ejemplares que procedan al interesado, adecuadamente sellados.

- La DP transmite al CENDAR los datos de los informes presentados, utilizando para ello la aplicación Relación Contable Comunidades Autónomas (RCCA), antes del día diez del cierre del periodo reglamentario de pago.

En el mismo plazo se notifica al CENDAR las reclamaciones de deuda definitivas como consecuencia de falta de presentación: (descubiertos totales, diferencias en los boletines presentados y presentados fuera de plazo sin recargo) (Ver fase de recaudación descentralizada).

De estos hechos, y antes del día 15 del mes siguiente a la terminación del periodo reglamentario de pago, se da cuenta a Intervención Central y a la Subdirección General de Gestión y Análisis Presupuestarios.

- La Subdirección General de Pagos y Entidades Colaboradoras graba en la aplicación anteriormente citada las retenciones que se produzcan.

- Adicionalmente, la Intervención Central graba en la aplicación citada todas aquellas operaciones acreedoras o deudoras distintas de las realizadas por las Subdirecciones Generales de Recursos y de Pagos y Entidades Colaboradoras.

- El conjunto de operaciones citadas, referidas al periodo de presentación, generan la regularización a practicar con las CCAA citadas antes del día quince de enero del ejercicio siguiente al del periodo de regularización.

- Por parte de la Dirección General de la TGSS se notifica a las CCAA con el fin de que realicen las alegaciones oportunas.

- La Subdirección General de Recursos puede proponer, en función del saldo de regularización, ajustes en las retenciones. En el cuadro adjunto se indican la evolución de los saldos mensuales existentes para ambas CCAA durante 1995, 1996 y 1997, así como la financiación que les ha sido facilitada por la TGSS:

(millones de pesetas)

EVOLUCIÓN COMPENSACIÓN CON CCAA					
CCAA	SERVICIO	CONCEPTO	1995	1996	1997
ANDALUCÍA	IASS	Saldo mensual a favor TGSS	87	21	-14
		Financiación de la TGSS	1.049	252	-176
	SAS	Saldo mensual a favor TGSS	994	1.064	1.015
		Financiación de la TGSS	11.937	12.768	12.183
CATALUÑA	ICS	Saldo mensual a favor TGSS	417	-30	-107
		Financiación de la TGSS	5.008	-358	-1.291

c) Compensaciones entre organismos de la Seguridad Social.

Este procedimiento de compensación hace referencia a las cotizaciones a la Seguridad Social correspon-

dientes al personal en alta en el Régimen General perteneciente a la TGSS, INSS, INSALUD, ISM y el IMSERSO, cuyas funciones no hayan sido transferidas a las correspondientes CCAA.

En las DDPP de la TGSS se reciben, procedentes de las DDPP de los referidos organismos, los boletines de cotización correspondientes al personal citado, siguiendo a partir de este momento el proceso general descrito inicialmente.

d) Compensaciones con el INEM.

Este procedimiento se aplica al conjunto de cuotas de desempleo que corresponden al INEM. Estas cuotas son compensadas con la recaudación de cuotas por cuenta del INEM (desempleo) que deben realizar los obligados al pago.

Mediante este procedimiento, la TGSS determina la diferencia entre las cotizaciones que el INEM asume por los trabajadores en determinados supuestos de desempleo (Ver fase 5.^a Depuración de la deuda provisional emitida por el CENDAR) y las cuotas recaudadas por la TGSS correspondientes a desempleo y formación profesional. La cantidad resultante es objeto de liquidación mensual.

e) Recaudación de cuotas de los Organismos de la Administración del Estado.

Este tipo de recaudación corresponde a las cuotas de la Seguridad Social del personal de la Administración del Estado encuadrado, básicamente, dentro del Régimen General. No se considera dentro de este personal al incluido en la MUFACE ni en MUGEJU.

Desde junio de 1994, por convenio entre la TGSS y el BEX, esta última entidad asume la recaudación de las cuotas en una cuenta denominada «Cuenta única centralizada» de recaudación de cuotas del Estado.

Los soportes a elaborar por el BEX respecto a los ingresos realizados, así como los plazos en que estos deben ser entregados se ajustan, en general, a lo anteriormente descrito en la fase de gestión de la recaudación centralizada, si bien presentan algunas excepciones:

- Por lo que respecta al plazo, existe una excepción en la entrega del modelo TR-1 cuando la cuota obrera haya sido pagada pero no la cuota patronal, en cuyo caso el BEX espera al pago de ésta durante un plazo máximo de dos meses. Transcurrido el citado plazo comunica el ingreso de la cuota obrera y la presentación de la cuota patronal en el TR-1 del citado mes. Este hecho obliga a que los boletines de cotización, ingresados o presentados deban estar dos meses en el BEX cuando se produzca la citada incidencia.

En el caso de que un boletín de cotización tenga dos OK validados en meses diferentes, se considera como fecha de ingreso la del último mes.

- Por lo que respecta al modelo TR-1, la casuística respecto a los pagos y presentación de cuotas y documentos contables de validación obliga a presentar tantos modelos TR-1 como situaciones distintas se produzcan.

- Adicionalmente el BEX debe presentar la siguiente documentación:

- Organismos y Ministerios que realizan ingresos sin presentar boletines de cotización.
- Organismos y Ministerios que presentan boletines sin realizar ingresos.
- Resumen del conjunto de ingresos producidos.

Esta información se remite a cada DP, y éstas a su vez la remiten, previa grabación, a la Subdirección General de Recursos Económicos de la TGSS.

El sistema informático emite informes y escritos para:

- El Ministerio de Hacienda, casos de OK o ADOK presentados adecuadamente validados pero sin pago.
- El Organismo correspondiente, casos de OP o ADOP presentados sin la adecuada validación.
- Requerimientos de pago para el caso de descubierto total, para el caso de que una vez transcurrido el plazo correspondiente se realice la emisión de la notificación de reclamación de la deuda (Ver fase de notificación de la deuda).

8.3.3 Tratamiento contable de la recaudación

El proceso contable que se describe a continuación se limita a aquellas actuaciones vinculadas con la recaudación en vía voluntaria. Los procesos de contabilización de A/F y recaudación en vía ejecutiva se describen en sus respectivos procedimientos. El proceso seguido en vía voluntaria es el siguiente:

- La contabilización de la recaudación en vía voluntaria, ya sea de gestión centralizada o descentralizada se realiza por la Intervención Territorial de la DDPP que corresponda, previa realización de un cuadro global, y otro por Regímenes, de los documentos procedentes del CENDAR o de las EEFF referentes a la recaudación mensual por regímenes y total P-13, P-4B, TR y P-1.

- La contabilización en esta vía se limita a aquellos boletines de cotización que han sido pagados, no contabilizándose ni la deuda por descubierto total ni por diferencias en cotización, así como tampoco las presentaciones de documentos de cotización sin pago o con pago de la cuota obrera.

- El proceso contable se inicia una vez tratada la documentación por el CENDAR o por la respectiva DDPP, vía incorporación de los datos al sistema informático, y una vez realizado el cuadro por la Intervención Central entre la información de recaudación gene-

rada por el CENDAR a partir de los boletines de cotización, los documentos TR facilitados por las EEFF y el abono en CUC de las EEFF.

- Los conceptos contables contabilizados son los ingresos correspondientes a los diferentes Regímenes ya sean de gestión recaudatoria centralizada y descentralizada, y en concreto los procedentes de cuotas, recargos de mora y multas y sanciones derivados de incumplimientos de plazos o sanciones, así como la aportación de las MATEPS al sostenimiento de los servicios comunes de la Seguridad Social. Dentro de estos conceptos se incluyen las deducciones y bonificaciones aplicadas por los obligados al pago en sus declaraciones.

- El soporte documental utilizado para registrar estos ingresos son los documentos P-13 (listado informativo por regímenes en donde se recogen, agregados, cada uno de los conceptos recaudatorios de los boletines de cotización), diferenciados por regímenes, tanto centralizados como descentralizados:

En el caso de existir regímenes sin soporte P-13, (caso de Representantes de comercio, Primas AT, INSS, Jornadas Teóricas (Extinguido). Su contabilidad se realiza por resúmenes manuales.

- A partir de la documentación anterior se genera el documento FI 1 referente a los ingresos producidos en las DDPP.

Cobros realizados por cuenta de terceros, tales como las recaudaciones por cuenta del INEM, Fondo de Garantía Salarial, Mutuas por AT y EP y las aportaciones a la formación profesional de los trabajadores.

El soporte documental utilizado para registrar los cobros por cuenta de las mutuas es el documento P-4/B (listado informativo por regímenes de lo recaudado por cuenta de las Mutuas) con detalle por Regímenes y mutuas, utilizándose el documento P-13, para la recaudación producida por cuenta de terceros para el resto de los acreedores citados anteriormente.

A partir de la documentación anterior se genera el documento FI3 en las DDPP.

Gastos derivados del proceso recaudatorio, como son el premio de cobranza del Seguro Escolar y la colaboración voluntaria de las empresas en IT y AT.

El soporte documental utilizado para registrar estos gastos son los documentos P-13, diferenciados por Regímenes.

A partir de la documentación anterior se genera el documento OEK en el que se recogen los gastos originados como consecuencia de la actividad recaudatoria durante ese mes en las DDPP.

Cobros de boletines de cotización, ya sea éste por ingresos de las cuotas en las EEFF cobradoras o por compensación.

El soporte documental utilizado para registrar estos cobros es el documento P-13 (informe referente a los

cobros realizados por DDPP) y el documento P-1, ambos diferenciados por regímenes.

A partir de la documentación soporte de los conceptos anteriores se genera el documento FI4 en el que se recogen la recaudación líquida pendiente de tratamiento, en las DDPP, que se compensa contablemente con el pago en formalización (sin salida de fondos) por las entidades del Sistema de Seguridad Social que deben soportar este gasto (INSS, INSALUD, INSERSO, ISM y TGSS).

Ajustes en la recaudación como consecuencia de ingresos inferiores a los leídos o bien boletines no ingresados por las EEFF, así como ingresos duplicados o sin soporte de boletines. Como en los casos anteriores el soporte documental es el documento P-13 controlado previamente, desde el punto de vista contable, por la Intervención Central.

La Intervención Central controla posteriormente la adecuación de los asientos realizados.

9. PROCESO 3.º: «RECAUDACIÓN POR LOS SERVICIOS CENTRALES»

9.1 Objeto del proceso

El objeto de esta fase es desarrollar aquellas actividades no asumidas por el CENDAR o por las DDPP. Dada la pluralidad de actividades existentes, tan sólo se describen las principales.

En general no existe una vinculación de esta fase con el resto de procedimientos y etapas recaudatorias con las excepciones correspondientes al seguro escolar, la cuota complementaria de la minería del carbón y el control de las compensaciones a CCLL y CCAA que se relaciona con la gestión recaudatoria descentralizada.

9.2 Delimitación, duración y periodicidad del proceso

Comprende las diversas actuaciones que se deben realizar en cada una de las actividades que a continuación se indican:

- Reclamación del 50% de la parte del Seguro Escolar a satisfacer por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- Cargos por asistencia sanitaria y ayudas de carácter social a familiares de diversos colectivos.
- Determinación de las Bases Normalizadas de la Minería del Carbón.
- Control de las cuotas aportadas por los sectores reestructurados.
- Control de las compensaciones a CCLL y CCAA.

Dado lo atípico de cada actuación, no se indica la duración de este proceso.

La periodicidad de este proceso se indica en cada una de las actuaciones que posteriormente se describen.

9.3 Descripción del proceso

9.3.1 Reclamación de la cuota del Seguro Escolar al MEC

Este proceso se desarrolla en el epígrafe 8.3.1.4.E).

9.3.2 Cargos por Asistencia Medico-Farmacéutica y Servicios Sociales, a familiares de diversos colectivos

Estos se regulan por las leyes 05/1979, 35/1980 y 37/1984.

Estos cargos se generan con el fin de que los familiares de los colectivos de emigrantes, excombatientes, etc. tengan derecho a asistencia sanitaria.

El cálculo del importe mensual a ingresar por el organismo correspondiente (los importes estimados se notifican a la Dirección General de Gastos de Personal del Ministerio de Economía y Hacienda, caso de excombatientes, o a la Dirección General de las Migraciones caso de emigrantes), se obtiene multiplicando el número de personas existentes en el colectivo por el importe de la cuota mensual establecido en la correspondiente orden ministerial y por un tipo de cotización minorado en un coeficiente reductor. En 1996, el importe reclamado por este concepto fue de 2.034 millones de pesetas.

El número de personas existentes en cada uno de los colectivos citados se obtiene de la GISS, a nivel provincial, para excombatientes. En el caso de emigrantes el dato se obtiene de la base de datos SILTGA.

9.3.3 Determinación de las Bases Normalizadas de la Minería del Carbón

Su objeto es realizar el cálculo de las bases normalizadas por contingencias comunes de la minería del carbón del año anterior a liquidar en el siguiente ejercicio.

El proceso se inicia a partir de la grabación, en las DDPP, de los siguientes conceptos:

- Bases de cotización por AT y EP (utilizadas para realizar el cálculo anterior) por zonas geográficas (Asturias, Noroeste, Sur y Centro-Levante) y categoría laboral.
- Días de trabajo realizados incluyendo los correspondientes a IT.

Esta grabación debe estar terminada a finales de marzo del año siguiente.

A partir de los datos anteriores se calculan las bases normalizadas, mediante:

- La determinación del salario medio por categoría.
- Comparación de los salarios medios anteriores con los correspondientes a cada categoría por zonas geográficas y con los existentes en el ejercicio anterior.

Las diferencias de cotización resultantes entre las bases de cotización calculadas y aquéllas por las que ha cotizado el sujeto responsable de cotizar se ingresan, cuando procede, en los plazos establecidos por norma de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Para 1996, según Resolución de 31.10.96 del citado organismo, el ingreso de las diferencias entre lo cotizado y la base regularizada se debía ingresar en los siguientes plazos:

PERIODO	FECHA LIMITE INGRESO
Enero a Marzo 1996	31.12.1996
Abril a Junio 1996	28.2.1997
Julio a Diciembre 1996	30.4.1997

La recaudación de estas cuotas se realiza siguiendo el proceso de gestión recaudatoria centralizada utilizando para ello el modelo TC-1/4.

9.3.4. Control de las cuotas aportadas por los sectores reestructurados

El objeto de este control es estimar la amortización de las cuotas complementarias empresariales anticipadas al sector para financiar las prestaciones laborales establecidas en los planes de reestructuración aprobados por D 694/75 realizados por el Instituto Nacional de Previsión.

En diciembre de 1996 estaban pendientes de cancelación los siguientes importes por plan:

(miles de pesetas)	
PLAN	IMPORTE
Sector Lanero	23.997
Sector Sedero	54.200
Sector Yutero	7.392
Sector Algodonero	2.345
Sector Harinero	340
TOTAL PENDIENTE AMORTIZACIÓN	88.274

9.3.5 Control de las compensaciones a CCLL y CCAA

a) Control de la compensación para CCLL.

Este proceso se desarrolla en el epígrafe 8.3.2.a).

b) Control de la compensación para CCAA

Este proceso se desarrolla en el epígrafe 8.3.2.a).

C) PROCEDIMIENTO: RECAUDACIÓN EN VÍA EJECUTIVA

1. INTRODUCCIÓN

La estructura del actual sistema de recaudación ejecutiva de la Seguridad Social surge tras la promulgación de la Ley 40/1980, de 5 de junio, y del RD-Ley 10/1981 de 19 de junio, ambas disposiciones sobre

Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, y actualmente refundidas en el TRLGSS. Este sistema, desarrollado posteriormente por el RD 1328/1986, de 9 de mayo, sobre Recaudación de Débitos en Vía Ejecutiva, supuso que la Seguridad Social contase a partir de 1987 con unidades administrativas propias para la gestión de este tipo de deudas y, consecuentemente, se extinguiera el sistema de concertación de la gestión de cobro seguido hasta entonces, sistema que trasladaba a los Ministerios de Justicia (Magistraturas de Trabajo) y Economía y Hacienda su gestión.

Este cambio de criterio de gestión, motivado por la baja efectividad de cobro de dichos conciertos, dio lugar a:

1. Variaciones en la estructura de la TGSS, que se tradujeron en:

- Creación de la Subdirección General de Recaudación Ejecutiva de la TGSS.
- Creación de las Subdirecciones Provinciales de Recaudación Ejecutiva.
- Creación de las Unidades de Recaudación Ejecutiva (en adelante UREs) especializadas en la gestión del cobro de este tipo de deuda, cuyo número, a la fecha de elaboración de este Informe, asciende a 272 unidades.

2. Elaboración de un procedimiento ejecutivo específico de cobro de deudas por la TGSS, análogo al aplicado por la Administración del Estado. Esta analogía en los procedimientos ejecutivos aplicados por la TGSS y la Administración del Estado explica la aplicación supletoria del Reglamento General de Recaudación del Estado* (Disposición Final 1.^a del RD 1637/1995), así como la previsión recogida en la Disposición Transitoria XIII del TRLGSS, de creación de un sistema de recaudación unificado para la Administración del Estado y de la Seguridad Social.

3. Durante el ejercicio 1997, este procedimiento de recaudación ha aportado a la TGSS unos ingresos presupuestarios de 581.045 millones de pesetas, que se distribuyen de la siguiente forma:

(millones de pesetas)		
RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL	EJERCICIO 1.997	
	IMPORTE	% S/Total
Cuotas R. General	272.524	46,90
Cuotas RE Autónomos	127.397	21,93
Cuotas RE Agrario	11.390	1,96
Cuotas RE Mar	4.813	0,83
Cuotas RE Minería Carbón	3.913	0,67
Cuotas RE Hogar	1.651	0,28
TOTAL CUOTAS	421.688	72,57
Otras aportaciones	159.357	27,43
Total Ingresos	581.045	100,00

Estos ingresos en vía ejecutiva, según información facilitada por la TGSS, representaron el 7,42% del total

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

de los contraídos por cotizaciones sociales en el ejercicio 1997. Como posteriormente se indica, el porcentaje de cobro de estos derechos fue inferior al 6,5%.

A continuación se exponen los siguientes aspectos de carácter general que afectan al procedimiento de recaudación de la vía ejecutiva:

1. Procesos de gestión de la deuda en vía ejecutiva.
2. Unidades de gestión.
3. Ámbito geográfico de actuación.
4. Recursos humanos.
5. Recursos informáticos.
6. Parámetros de la gestión recaudatoria.

1.1 Procesos de gestión de la deuda en vía ejecutiva

El procedimiento de cobro de la deuda en vía ejecutiva varía según la naturaleza del sujeto obligado al pago. En los casos en los que el deudor es una persona física o jurídica perteneciente al sector privado la gestión del cobro de este tipo de deudas corresponde a las UREs.

En los supuestos en los que la deuda con la Seguridad Social corresponde a una Administración Pública o a una entidad perteneciente al Sector Público, la gestión de cobro de estas deudas es desarrollada principalmente por la SG de Recaudación Ejecutiva de la TGSS, a través de un proceso especial de reclamación de deudas que alcanza a los siguientes obligados al pago:

- La Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos.
- Comunidades Autónomas y sus Organismos Autónomos.
- Corporaciones Locales (incluidas Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y entes asimilados).
- Empresas Públicas y Sociedades Estatales.
- Resto de Entes Públicos vinculados a cualquiera de las Administraciones Públicas anteriormente citadas.

De la aplicación de este proceso queda excluido el INEM por su especial vinculación con el procedimiento de recaudación. Por otra parte, este mismo procedimiento se aplica a la deuda de la Administración Local con la extinta MUNPAL, integrada en el Régimen General de la Seguridad Social por el RD 480 /1993, de 2 de abril.

Estos dos procesos de gestión son descritos posteriormente en los apartados que integran el procedimiento general de recaudación de la deuda en vía ejecutiva de este Informe.

1.2 Unidades de gestión

En consonancia con lo anteriormente indicado, existen dos principales unidades de gestión de este procedimiento: las UREs y la propia SG de Recaudación Eje-

cutiva de la TGSS, concretamente el Servicio de Compensación y Deducción de Deudas.

Los parámetros empleados por la TGSS en la creación y asignación de UREs a cada una de sus DDPP son:

- Un número mínimo de UREs por DP (1 URE), con independencia de los sujetos obligados a cotizar existentes en la misma.
- Una URE adicional por cada 50.000 CCC (Código Cuenta Cotización o sujetos obligados al pago de las cotizaciones sociales) existentes en cada DP.

No obstante lo anterior, este Tribunal no ha observado que la TGSS realice un seguimiento permanente del cumplimiento de estos parámetros en cada una de las DDPP y UREs, careciendo las UREs de información mensual sobre el número de CCC adscritos a cada una de ellas.

El número de UREs en funcionamiento en la TGSS desde 1987 ha sido el siguiente:

EJERCICIO	NÚMERO UREs
1987	16
1988	199
1989	199
1990	203
1991	250
1992	250
1993	258
1994	269
1995	270
1996	271
1997	271
1998	272

El incremento en el número de UREs desde 1987 lo ha fundamentado por la TGSS en los siguientes hechos:

- La previsión de un elevado cargo de deuda a las UREs, una vez regularizada la demora existente en el traspaso de la deuda de vía voluntaria a vía ejecutiva (justificación siempre empleada por la TGSS para la solicitud de creación de nuevas UREs, y que nunca ha cuantificado).
- El elevado volumen de títulos ejecutivos pendientes de concluir su gestión (entendiendo por tal la tramitación de su cobro o data) al cierre de cada uno de los ejercicios anteriores a aquél en que se solicitaba el incremento de UREs.

No obstante el incremento de UREs producido, éstas, como más adelante se indica, no han llegado a incrementar su gestión de deuda en la medida suficiente como para que en un período de doce meses se concluya la tramitación de toda la deuda cargada en un ejercicio económico generándose, durante el período de tiempo analizado por este Tribunal (ejercicios 1990

a 1997, ambos inclusive), un constante incremento de la deuda pendiente al cierre de cada ejercicio, con la excepción de 1995.

A fin de encauzar la situación anteriormente indicada, durante los ejercicios 1997 y 1998, la TGSS ha efectuado un replanteamiento de la organización recaudatoria de la vía ejecutiva basado en la creación de UREs específicas para aquellos deudores con centros de producción radicados en el ámbito territorial de varias UREs. Este cambio de orientación, que supone una segmentación y tratamiento diferenciado de los deudores según su importancia económica, se ha traducido en la creación en febrero de 1998 de una URE Nacional, así como la propuesta de creación de 8 UREs regionales en un plazo de 3 años, quedando pendiente de formalizar la creación de las UREs provinciales.

Asimismo, la TGSS, con el fin de racionalizar el volumen de deuda cargada que soportan determinadas UREs, ha propuesto al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la creación de 19 UREs, con lo que el número total de éstas se elevará a las 290. En opinión de este Tribunal, la TGSS, con anterioridad al incremento de UREs propuesto, debiera realizar previamente un estudio en el que se determinara las variables principales de gestión, entre las cuales debiera considerarse el volumen medio de deudores susceptible de ser gestionado por cada funcionario de las UREs por ejercicio económico, teniendo en cuenta la incidencia en la gestión de las posibles mejoras en estudio.

1.3 Ámbito geográfico de actuación

El ámbito geográfico de actuación de cada URE viene determinado en distintas Resoluciones (publicadas en el BOE) de la ahora Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la última de ellas de 22 de julio de 1997. Esta situación supone la introducción de un grado de dificultad en la adaptación de la actuación de las UREs a la evolución económica que se produce en las distintas poblaciones o demarcaciones de cada provincia.

Para tratar de evitar este inconveniente, las propias Resoluciones de determinación del ámbito de actuación de las UREs prevén que las DDPP puedan, por causa debidamente justificada y notificada a los deudores, asignar expedientes de una URE a otra.

En la muestra de UREs fiscalizadas, este Tribunal ha observado la inaplicación de esta norma, optando las DDPP con este tipo de problemas por la adopción de medidas consistentes bien en el traslado de parte de las plantillas de unas UREs a otras, bien en la reasignación de demarcaciones entre las UREs, bien en la adscripción de funcionarios de otros departamentos con menor carga de trabajo, para procurar un mayor equilibrio en el volumen de deuda gestionado por todas las UREs, lo que explica la existencia de DDPP con una plantilla real trabajando en las UREs superior a la de su plantilla teórica.

En opinión de este Tribunal, la TGSS debería incidir aún más en la flexibilización de la delimitación del ámbito territorial de actuación de las UREs, debiendo quedar en la esfera de las competencias de las DDPP la delimitación de este ámbito de actuación, en función del volumen de cargo que cada URE presente, así como de los restantes factores que inciden en su la gestión de cobro (dispersión geográfica de los deudores y medios de comunicación existentes, tipo de deudor, plantilla de las UREs, etc.).

1.4 Recursos humanos

La dotación teórica de la plantilla de las UREs fue concebida de forma uniforme por la DG de la TGSS. Así, en el momento de su creación, la TGSS estableció una plantilla normalizada de 7 personas; y en las ampliaciones de UREs en funcionamiento realizadas en 1990 y 1993, este estándar se elevó a 9 personas por URE.

Esta uniformidad de plantillas en las UREs ha venido manteniéndose hasta la fecha actual, tal y como puede observarse en el cuadro adjunto, pese a estar integrada la plantilla teórica de las UREs dentro de la relación de puestos de trabajo de las Administraciones de la TGSS, lo que teóricamente permite una cierta movilidad y trasvase de funcionarios entre las plantillas de ambas unidades de gestión.

EJERCICIO	PLANTILLA URES	Nº URES	PLANTILLA MEDIA URE
1990	2.123	203	10
1991	2.166	250	9
1992	2.294	250	9
1993	2.321	258	9
1994	2.371	269	9
1995	2.389	270	9
1996	2.449	271	9
1997	2.444	271	9
1998	2.531	272	9

NOTA: Los datos del ejercicio 1998 se refieren a la situación de personal en UREs al mes de junio de 1998.

El criterio de actuación indicado, viene a manifestar que, aparentemente, la TGSS entiende que todas las UREs, con independencia de las características socioeconómicas de las DDPP a las que estén adscritas, tienen un grado de dificultad parecido en la gestión del cobro de las deudas con la Seguridad Social.

Esta premisa no es compartida por este Tribunal, dada la complejidad de cobro de la deuda, por ejemplo, en zonas geográficas industriales, en las que las empresas cuentan con una mayor posibilidad de acceder al asesoramiento contra las actuaciones de las UREs; existe un elevado grado de rotación en la creación y desaparición de empresas (sobre todo de servicios) que dificulta el seguimiento y cobro al deudor; y, por último, la dificultad y complejidad de la negociación del pago de la deuda por la presión que pueden ejercer los trabajadores de estas empresas. A estas circunstancias de carácter objetivo, cabría añadir como un elemento más de diferenciación de la gestión de cobro a realizar por las UREs, la diferente percepción social existente en cada zona geográfica respecto al cumplimiento de los compromisos de pago adquiridos.

Durante el ejercicio 1998, la TGSS ha propuesto la ampliación de las plantillas de las UREs en 320 personas, lo que supone un crecimiento del 12,64% sobre la plantilla existente a junio de 1998, con el fin de reforzar aquellas unidades con mayor déficit de personal, y hacer frente, básicamente, a las necesidades de personal de las 19 nuevas UREs cuya creación ha propuesto la SG de Recaudación Ejecutiva.

1.5. Recursos informáticos

La GISS, siguiendo las directrices de la DG de la TGSS, ha incluido dentro de la aplicación informática «Sistema Laboral de Información. TGSS. Recaudación» (SILTGR-VE), un programa informático específico para la tramitación por las UREs de la deuda en vía ejecutiva. Con este programa, la TGSS ha intentado dar uniformidad a las actuaciones de las UREs, emitir de forma masiva la documentación administrativa de este procedimiento de recaudación, y permitir un seguimiento en tiempo real de la situación de la gestión administrativa, no de gestión, de la deuda cargada a las UREs. Asimismo, desde 1997, la TGSS viene empleando una aplicación informática denominada PCURE para la incorporación de los datos patrimoniales de los deudores (*v. gr.*: c/c y depósitos en entidades financieras, información sobre bienes inmuebles del catastro, etc.).

Para la gestión de la deuda generada por el sector público (ya identificado en el punto 1.1 de esta Introducción) la TGSS viene empleando dos aplicaciones informáticas: SILTGR-Deducción de Deudas, que emplean las UREs, y EXDECUO, que utiliza principalmente el Servicio de Compensación y Deducción de la SG de Recaudación Ejecutiva.

No obstante, este Tribunal ha observado que la gestión de las UREs se suele realizar, en gran parte, al margen del sistema informático SILTGR, existiendo una desfavorable opinión de estas unidades sobre esta aplicación informática debido a lo siguiente:

- Es un sistema informático lento en la obtención de respuestas.
- Carece de agilidad para la obtención de información, requiriendo la consulta de muchas pantallas para el acceso a ésta.
- Elevada desproporción entre la carga de trabajo que exige su empleo en relación con la utilidad (información) que reporta a las UREs.
- El modelaje de documentos que elabora el SILTGR es rígido, y en ocasiones farragoso, poco flexible para adaptarlo al caso concreto, existiendo modelos de documentos que son rechazados por los registros públicos a los que va dirigido, y faltando otros relativos a tramites importantes del proceso de gestión (*v. gr.*: providencia de precintado de vehículos a motor).

La reducida operatividad de la aplicación informática respecto a las necesidades de gestión, pudiera sol-

ventarse mediante la redefinición de este programa informático, aplicando una perspectiva de gestión económica de los deudores, y no de una simple tramitación administrativa de expedientes, o bien mediante la elaboración de programas complementarios que corrigieran las anteriores deficiencias.

Por otra parte, durante los ejercicios 1997 y 1998, la TGSS ha desarrollado una política de gestión tendente a la obtención centralizada de información para la localización y embargo de bienes y derechos del deudor, lo que ha permitido que las UREs tengan acceso a la información existente en las bases de datos de la AEAT, la realización de retenciones de los pagos a abonar por la DG del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda a deudores en vía ejecutiva cargados a las UREs, y el embargo de la devolución del IVA anual a realizar por la AEAT. Asimismo, la TGSS ha llegado a acuerdos con las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, que permitan a las UREs el acceso a las bases de datos de contenido económico de estas Administraciones Públicas.

Por último, dentro de este proceso de informatización de la gestión de la deuda en vía ejecutiva, la SG de Recaudación Ejecutiva ha incorporado información de los distintos bienes embargados en la página de la Seguridad Social existente en la red Internet, con el objetivo de lograr una mayor participación en las subastas públicas de estos bienes.

1.6 Parámetros de la gestión

A juicio de este Tribunal, los parámetros de gestión que deberían considerarse en este procedimiento son los siguientes:

- Racionalización permanente de la unidad básica de gestión (URE) en función de la demarcación, volumen de deuda a gestionar, tipo de deudor y recursos con que debe estar dotada.

En opinión de este Tribunal, la TGSS debería establecer una relación óptima de deudores por URE y funcionario, a partir de la cual determine la demarcación geográfica o el tamaño de su plantilla. Asimismo, la TGSS debería potenciar aún más la organización de su estructura, creando unidades de gestión específicas para la gestión de cobro de la deuda generada por el sector público y por grandes y medianas empresas, con independencia del número de CCC con que cuenten y su ubicación geográfica.

Por otra parte, la creación de una organización flexible, que permita mejorar los objetivos de recaudación asignados a la vía ejecutiva, requiere el establecimiento de una información de actividad de las UREs de la que actualmente carece la TGSS.

- Segmentación de la deuda cargada a las UREs en función del tipo de deudor (mediana y gran empre-

sa) y su naturaleza (pública o privada). Asimismo, la deuda cargada a las UREs cuya gestión esté limitada por motivos sociolaborales debería ser realizada por otro tipo de unidades de la TGSS.

Obtención de una información exhaustiva para la localización del patrimonio y del deudor con la mayor rapidez posible, a fin de obtener una mayor posibilidad de recuperación de la deuda.

- Reducción de los tiempos de gestión, para lo cual, la TGSS debería informatizar la realización de aquellos trámites de gestión de carácter puramente administrativo, así como la anticipación en la obtención de datos referentes a domicilios y bienes del deudor, bien mediante la utilización de aplicaciones informáticas, o mediante el empleo de otras unidades no pertenecientes a la vía ejecutiva.

- Diseño de sistemas de cobro eficaces que permitan la obtención del mayor grado de realización posible de los bienes y derechos embargados.

- Reducción del tiempo transcurrido desde la generación de la deuda en vía voluntaria hasta su cargo a las UREs para su gestión de cobro, lo que permitirá acercar el inicio de esta gestión al momento del impago de las cotizaciones sociales, incrementando de esta forma las posibilidades de cobro.

- Cierre del procedimiento de la vía ejecutiva una vez agotadas todas las posibilidades de cobro, incluida la investigación de la posible responsabilidad de terceros en este impago. En este sentido, la TGSS debería potenciar las actuaciones de derivación de responsabilidad.

2. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

La finalidad del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva es, principalmente, la recuperación de las deudas de los sujetos obligados al pago que no lo han hecho en el plazo voluntario de pago establecido para cada recurso (cotizaciones de Seguridad Social, desempleo, formación profesional y FOGASA) o, en caso de imposibilidad del cobro, proceder a la baja (data) de la deuda.

A esta finalidad, la TGSS ha añadido, como consecuencia del concierto de gestión recaudatoria suscrito

con el INEM, la gestión de cobro de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas.

Asimismo, la extinción de la MUNPAL ha supuesto que la recaudación en vía ejecutiva de las deudas contraídas con esta Mutuality por las Administraciones Locales haya pasado a la TGSS, quien, a estos efectos, aplica el procedimiento general de deducción de cuotas establecido para las entidades pertenecientes al sector público.

Los procedimientos de recaudación relacionados con este procedimiento son:

- Recaudación en vía voluntaria

El procedimiento de recaudación en vía voluntaria, desarrollado en el epígrafe B de este Informe, tiene un carácter previo al inicio de la actuación de las UREs, y de la realización por ésta de las actuaciones de gestión necesarias para el cobro o la data de la deuda.

- Aplazamiento/Fraccionamiento de la deuda.

Este procedimiento se relaciona con el de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda, desarrollado en el epígrafe D de este Informe, dada la posibilidad del sujeto obligado al pago de solicitarlo durante la tramitación de la gestión de cobro realizada por las UREs.

3. DELIMITACIÓN, DURACIÓN Y PERIODICIDAD DEL PROCEDIMIENTO

Este procedimiento comienza con el cargo de la deuda a la URE, una vez notificado el título ejecutivo al deudor por el STNI, y concluye con su cobro o data.

La duración de la gestión de la deuda varía según el tipo de expediente que tramite la URE. No obstante lo anterior, la duración media de la gestión de la deuda (cobro o data) gestionada por las UREs, según informe de la GISS y encuesta realizada por este Tribunal a los responsables de 122 UREs, es de aproximadamente 570 días.

Esta duración media se muestra en el cuadro adjunto:

DURACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN RECAUDATORIA EN VÍA EJECUTIVA (S. PRIVADO)				
FASE		DÍAS NATURALES		
NÚMERO	DENOMINACIÓN		PARCIAL (1)	ACUMULADO
	Tiempo medio de tramitación de la deuda en vía voluntaria			194
1ª	Cargo de la deuda		63	257
	. Extracción del cargo	24		
	. Formación del expediente	2		
	. Depuración del cargo	7		
	. Notificación del cargo	30		
2ª	Cobro de la deuda		420	677
3ª	Data de la deuda		60	737

(1) Contados desde la terminación del procedimiento/fase anterior

Este Tribunal no ha podido determinar la duración del proceso de gestión de la deuda correspondiente al sector público al no haber obtenido de la TGSS la información necesaria para efectuar este cálculo.

La periodicidad de este procedimiento de cobro es continua, siendo aplicado constantemente a lo largo del ejercicio económico por las distintas unidades encargadas de la gestión de este tipo de deuda.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento de recaudación en vía ejecutiva se estructura en dos procesos distintos de recaudación, en función de la personalidad jurídica pública o privada del deudor.

4.1 Proceso 1.º: Gestión de la deuda generada en el Sector Privado.

Se subdivide en las siguientes fases:

- Cargo de la deuda (Fase 1.ª).

El cargo informático a la URE de la deuda en vía ejecutiva se produce diariamente, una vez transcurridos 25 días desde la fecha de notificación de la deuda en vía ejecutiva al deudor, con una antigüedad media acumulada actualmente de aproximadamente 194 días. Realizada la carga informática de esta deuda, las UREs proceden a su extracción de la aplicación informática SILTGR y a la formación del expediente del deudor o a la incorporación de esta deuda a un expediente ya abierto.

Obtenido el cargo, comienzan las actuaciones de depuración de la deuda, a fin de excluir aquella deuda indebidamente cargada a la URE. Esta depuración se realiza de oficio por la URE o bien a instancias de la persona a quien la URE reclama indebidamente la deuda.

- Gestión de cobro de la deuda (Fase 2.ª).

Una vez concluida la depuración de la deuda, las UREs comienzan las gestiones de cobro, para lo cual consultan las siguientes fuentes de información:

- a) Internas: constituidas por las bases de datos de la TGSS: SILTGA y SILTGR.
- b) Externas: que comprende las distintas entidades a las que las UREs solicitan información para la localización de bienes y derechos del deudor susceptibles de embargo. Las principales fuentes de información externa empleadas por las UREs son las entidades financieras, la AEAT, los Registros de la Propiedad, las Jefaturas Provinciales de Tráfico, los Ayuntamientos, y las Cámaras Oficiales de Industria, Comercio y Navegación.

Los sistemas empleados por las UREs para la recuperación de la deuda son los siguientes:

1. Pago voluntario, que lo realiza el deudor con anterioridad a la realización de actuación alguna por la URE.
2. Procedimiento de retención de los pagos realizados por la Administración General del Estado. Este sistema, se efectúa sobre la base del cruce informático de las propuestas de pagos a realizar por la DG del Tesoro y Política Financiera, y las devoluciones del IVA a realizar por la AEAT, con la base de datos de deudores cargados a las UREs.
3. Requerimientos previos de pagos, realizados por las UREs con un doble fin: depurar la deuda indebidamente indebida, y conminar al deudor a efectuar directamente su pago, evitando actuaciones ulteriores de las UREs.
4. Pago negociado. Este sistema, que constituye la principal vía de obtención de ingresos de las UREs, consiste en la estipulación de un acuerdo verbal de pago entre deudor y responsable de la URE, en el que se establece tanto el calendario como las condiciones de pago.
5. Ejecución material de los bienes del deudor. Este sistema de pago requiere, en primer lugar, la localización y traba de los bienes del deudor susceptibles de embargo, para, posteriormente, proceder a su exacción ejecutiva. La segunda etapa, de enajenación de bienes y derechos del deudor, se desarrolla aplicando principalmente dos sistemas de actuación: la subasta pública y la venta por gestión directa.

- Data de la deuda (Fase 3.ª).

En los supuestos en que las actuaciones de cobro hayan resultado infructuosas, o no proceda la realización de gestión de cobro alguna, la URE tramita la data (baja) de la deuda. Esta data puede ser de dos tipos, patrimonial (reconocimiento de la imposibilidad de cobro de la deuda) o de gestión (la gestión de cobro queda temporalmente paralizada o pasa a ser competencia de otra unidad de la TGSS).

No obstante lo anterior, las UREs pueden rehabilitar la deuda datada en los casos de que detecten la existencia de nuevos bienes del deudor, bien porque inicialmente no fueron localizados, bien porque este haya venido a mejor fortuna; o promover la tramitación de expedientes de derivación de la responsabilidad a terceras personas para el pago de la deuda, circunstancia que se produce en pocas situaciones.

- Contabilización de la deuda (Fase 4.ª).

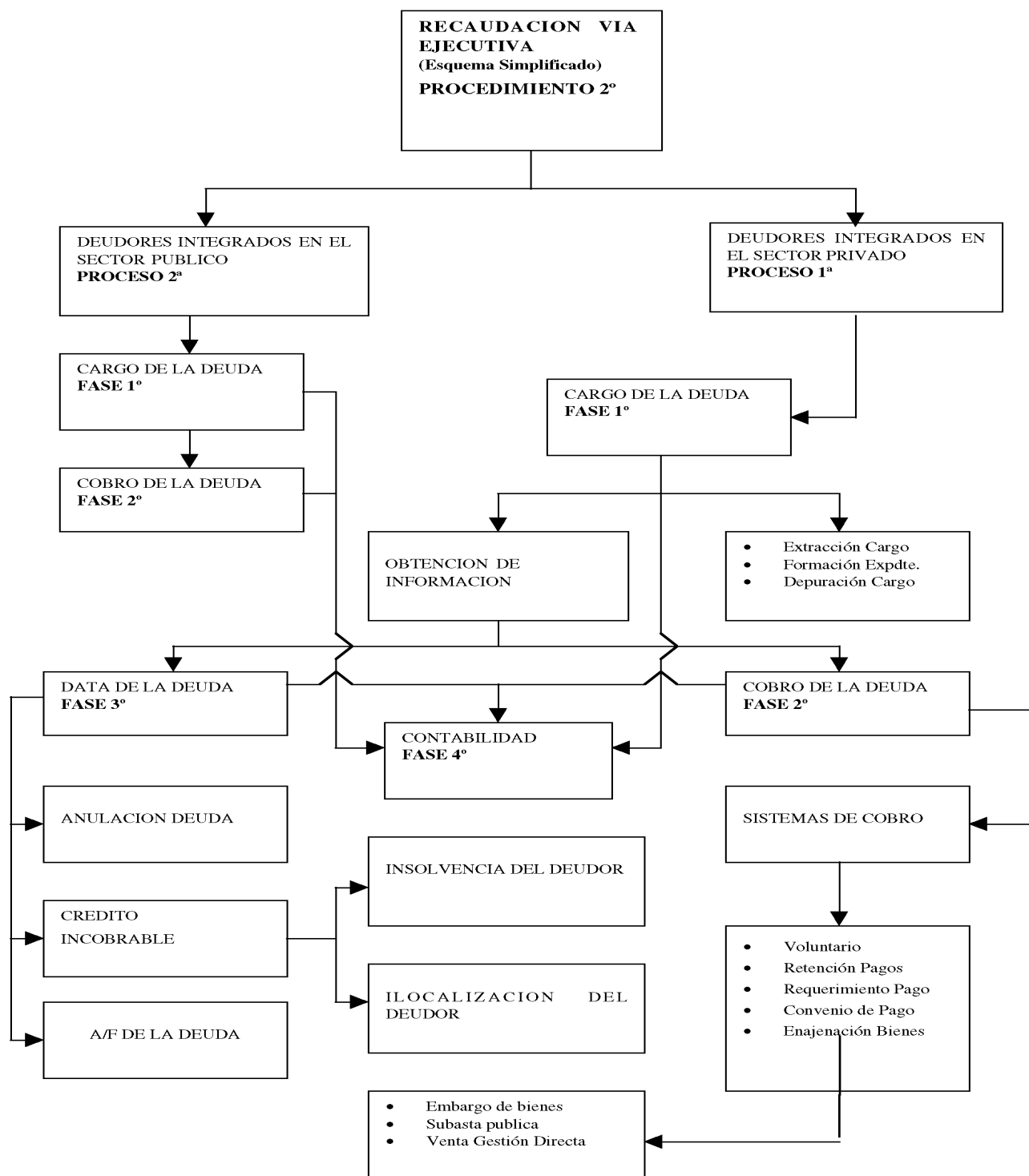
Esta actuación no es en sentido estricto una fase del procedimiento recaudatorio, si bien se analiza por su importancia en los estados contables de la TGSS. La contabilización de la deuda en vía ejecutiva se realiza

por las distintas unidades de la Intervención de la TGSS previa verificación de los cobros (en metálico o en formalización) y datas aplicados por las UREs en SILTGR. Esta contabilización se ha efectuado por la TGSS aplicando el principio de devengo (contabilización como ingreso contable de la totalidad de la deuda cargada en cada ejercicio a las UREs). Con la finalidad de intentar reflejar con un criterio de prudencia las posibilidades de recuperación de estos deudores, la TGSS ha aplicado durante el ejercicio 1996 una provisión del 50% del

saldo de la cuenta de deudores en vía ejecutiva pendiente al cierre del ejercicio; sin embargo la TGSS no ha facilitado a este Tribunal un estudio razonado que justifique el citado porcentaje.

Esta fase es de aplicación tanto al este proceso como al proceso de deuda generada por entidades integradas en el sector público (Proceso 2º).

La interrelación entre el proceso y fases citadas se muestra de manera simplificada en el flujograma adjunto:



4.2 Proceso 2.º: Gestión de la deuda generada en el Sector Público

Este proceso se basa en la aplicación de una deducción a las cantidades que estas entidades integrantes del sector público (Administración General del Estado, CCAA, CCLL, OOAA, empresas públicas y demás entes dependientes o vinculados a las distintas Administraciones Públicas anteriormente indicadas), tienen derecho a percibir con cargo a los Presupuestos Generales del Estado por la deuda cargada a las UREs.

El proceso de gestión aplicado a los deudores integrados en el sector público se subdivide en las siguientes fases:

Cargo de la deuda (Fase 1.ª)

El cargo de la deuda se produce una vez cumplimentados por las DDPP los trámites de notificación del inicio de este proceso y de alegaciones que éstos hayan efectuado.

Posteriormente, la DG de la TGSS acuerda la aplicación de este procedimiento y comunica esta circunstancia a la DG del Tesoro y Política Financiera, previo informe de la DG de Coordinación con Hacienda Territoriales (ambas DG del Ministerio de Economía y Hacienda), en el caso de que el deudor sea una Administración Pública Territorial.

Cobro de la deuda (Fase 2.ª)

Estos cobros se producen deduciendo la DG del Tesoro y Política Financiera la parte de la deuda determinada por la DG de la TGSS, a las cantidades que les corresponden en los Presupuestos Generales del Estado a las entidades deudoras.

5. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO

A continuación se describen las principales deficiencias detectadas en cada uno de los procesos y fases que integran el procedimiento de recaudación en vía ejecutiva.

5.1 Incidencias relativas al Proceso 1.º, «Gestión de la deuda generada en el Sector Privado»

Se estructura en función de las fases del proceso:

5.1.1 Incidencias de carácter general relativas al procedimiento.

- La aplicación informática que da soporte a la gestión de las UREs está diseñada con un criterio principalmente administrativo, lo que ha provocado su rechazo y escasa utilización por parte de éstas.

Este rechazo origina la imposibilidad de obtener información estandarizada y agregada de la situación y actuación de las UREs necesaria para los responsables de la gestión de este procedimiento de recaudación, lo que dificulta su gestión.

- Los parámetros de gestión, y en concreto el cargo óptimo por URE, no han sido claramente definidos por la TGSS, en parte, por la falta de información existente. Esta falta de definición redundan negativamente en su capacidad de gestión, existiendo UREs que, superada claramente esta capacidad siguen recibiendo nuevos cargos de deuda.

5.1.2 Incidencias relativas a la fase 1.ª «Cargo de la deuda»

- Hasta septiembre de 1998, el cargo de la deuda a las UREs se producía con un retraso de aproximadamente 220 días, respecto al momento de nacimiento de la situación de morosidad del obligado, lo que perjudica las posibilidades de éxito de la gestión de cobro de las UREs (apartado 7.1.3.A).

- Las UREs no han sido capaces de gestionar el volumen de títulos ejecutivos y, por tanto, de la deuda total cargada, lo que ha supuesto, con la exclusión del ejercicio 1995, un constante incremento de la deuda pendiente de concluir su gestión y, consecuentemente, una disminución de sus posibilidades de cobro, situándose el índice de cobro de la TGSS correspondiente al ejercicio 1997 en el porcentaje más bajo de los ocho últimos años: un 6,37% de la deuda total cargada a las UREs (apartado 7.2.1).

- La antigüedad media de la deuda, como consecuencia de lo indicado en el punto anterior, ha experimentado un constante incremento desde el ejercicio 1990 a 1997, pasando de 2,09 a 3,04 años de antigüedad, por lo que, lógicamente, su grado de cobrabilidad ha disminuido progresivamente en cada ejercicio transcurrido (apartado 7.1.1).

- La gestión de las UREs, debido a la imposibilidad de tramitar el volumen total de providencias de apremio cargadas, se ha ido centrando gradualmente en la tramitación de una deuda media * más antigua, con el consiguiente riesgo de que con cada ejercicio económico transcurrido, la situación patrimonial del deudor gestionado por la URE (si es que no ha desaparecido ya) se haya deteriorado respecto a ejercicios anteriores (apartados 7.1.1 y 7.3.1).

- Existe una desigualdad en la deuda cargada en cada DDPP y, dentro de éstas en cada URE, lo que contribuye a acentuar los problemas de gestión de la TGSS, máxime si se tiene en cuenta que, pese al incremento producido en los volúmenes de deuda a gestionar, la plantilla media de las UREs por DDPP perma-

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

nece en prácticamente 9 personas por URE desde el ejercicio 1991 (apartado 7.1.1).

- Las UREs vienen reiterando la notificación de la deuda en vía ejecutiva, anteriormente realizada por el Servicio Técnico de Notificaciones e Impugnaciones de las DDPP de la TGSS (STNI). Unidades a quienes, por otra parte, se les carga con el trabajo adicional (no previsto en el momento de su creación), de resolver los recursos presentados por los sujetos obligados al pago frente a las notificaciones de las UREs. Esta situación exige una mejora de los trámites iniciales de notificación de deuda por los STNI mediante la adopción de las medidas que expone este Tribunal en el epígrafe 6.1.5 del apartado Recomendaciones en el procedimiento.

- El cargo de la deuda en vía ejecutiva a las UREs se produce más allá del plazo de 15 días establecido en el artículo 118 de la OM de 22 de febrero de 1996, por lo que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la vista de la razonabilidad de las indicaciones de la TGSS, debería ampliar el plazo de cargo de la deuda en vía ejecutiva a las UREs, ampliación que podría situarse en 10 días [apartado 7.1.3.A)].

- La TGSS carece de información en tiempo real que le permita conocer el número y perfil de sus deudores, su deuda media general como por Regímenes de Seguridad Social, el porcentaje de cobro obtenido por cada tipo de forma de cobro (subasta, concurso, venta por gestión directa) y por tipo de bien o derecho enajenado (embargo de c/c, vehículos, maquinaria, bienes inmuebles, derechos de propiedad intelectual o industrial, etc.), datos que, a juicio de este Tribunal, son indispensables para obtener una completa visión de la gestión económica de esta deuda, y para la adopción de las medidas que permitan mejorar la eficacia de esta gestión (apartado 7.1.1).

- El sistema de reclamación de la deuda seguido por la TGSS está basado en centros de trabajo, y no en deudores, de modo que aquellos deudores con varios centros de trabajo que no hayan centralizado el pago de sus cotizaciones sociales pueden ver reclamada su deuda por distintas UREs (máxime si estos centros radican en distintas DDPP), lo que supone que el deudor deberá entablar negociaciones para el pago de deuda con varias UREs, con el consiguiente riesgo de descoordinación en la gestión de cobro [apartado 7.1.3.A)].

5.1.3 Incidencias relativas a la fase 2.^a «Gestión de cobro»

- Las DDPP de la TGSS no han dictado las oportunas instrucciones internas que, respetando la autonomía de gestión que deben tener las UREs, establezcan los principios generales de actuación que éstas deberían seguir en la tramitación de estos deudores; por lo que en la actualidad cada URE aplica sus propios sistemas de gestión. Así, por ejemplo, las aplicaciones informáticas utilizadas por las UREs en la gestión de

deuda se apartan, con relativa frecuencia, de las aplicaciones estandarizadas por los órganos directivos de la TGSS para la tramitación del cobro o data de la deuda (v. gr.: SILTGR y PCURE), existiendo aplicaciones informáticas estandarizadas cuya utilidad es cuestionada por un elevado número de UREs (v. gr.: SILTGR).

- La TGSS no ha formalizado un acuerdo con las entidades financieras para la determinación de su deber de colaboración con las UREs para el cobro de la deuda en vía ejecutiva, situación que está ocasionando que existan DDPP en las que las UREs tienen dificultades para la obtención de determinadas entidades financieras de la información que precisan para su gestión de cobro [apartado 7.2.3.A)].

- La TGSS no ha suscrito convenios que le permitan consultar las bases de datos de organismos públicos con información sobre bienes y derechos susceptibles de embargo habitualmente consultados por las UREs (v. gr.: DG de Tráfico, DG de Registros y del Notariado, Corporaciones Locales, etc.), que de existir agilizarían los procedimientos de localización y traba de bienes por parte de las UREs [apartado 7.2.3.A)].

En este mismo sentido, la consulta de las bases de datos de la AEAT por las UREs se encuentra limitado a un número determinado de deudores e información, con el consiguiente riesgo de que estas limitaciones ocasionen perjuicios al interés público por la mayor dificultad de las UREs para tramitar el embargo de bienes y derechos recogidos en estas bases de datos a los que no tienen acceso [apartado 7.2.3.A)].

- Este Tribunal ha observado una significativa falta de colaboración de las Cámaras Oficiales de Comercio Industria y Navegación en facilitar información a las UREs de los datos solicitados respecto a deudores en vía ejecutiva. La TGSS, de acuerdo con el artículo 36 del TRLGSS, debería reconducir esta situación, exigiendo de estas entidades la debida colaboración [apartado 7.2.3.A)].

- La TGSS no puede ignorar que los convenios verbales de pago con el deudor son el principal sistema de cobro de las UREs, y que carecen de la cobertura legal y, por lo tanto, de regulación; lo que, además, genera el riesgo de desigualdad de trato a los diversos deudores, e incluso parcialidad en la actuación del Jefe de URE, por lo que, una vez producida la pertinente modificación del RGR, la TGSS debería dictar las instrucciones oportunas para la regulación de este sistema de cobro, contemplando en ellas la posibilidad de la exigencia de intereses durante el período de pago de la deuda [apartado 7.2.3.B)a)].

- La TGSS no ha aplicado, con carácter general, la facultad de investigación de los últimos movimientos de fondos producidos en las c/c embargadas (art. 117 del RGR), con el consiguiente riesgo de que los deudores, favorecidos por información de las propias entidades financieras, retiren temporalmente los fondos existentes en éstas en momentos inmediatamente anteriores al embargo [apartado 7.2.3.B)b)1)].

- La TGSS carece de acceso a la información de la AEAT relativa a partícipes de fondos de inversión mobiliaria, inmobiliaria o de fondos de pensiones, existiendo el riesgo de que la TGSS no esté tramitando el embargo de las inversiones de este tipo realizadas por deudores en vía ejecutiva [apartado 7.2.3.A)].

- La TGSS no ha creado ningún fichero informático de entidades financieras en el que se identifiquen las entidades financieras por las que los sujetos obligados al pago vienen realizando el pago de las cotizaciones sociales, lo que permitiría a las UREs seleccionar estas entidades financieras de forma inmediata para la consulta de c/c embargables [apartado 7.2.3.A)].

- La TGSS no ha establecido un sistema para la contratación de los servicios de depósito y tasación que permita una homogeneización de los costes de estos servicios. A este respecto, conviene tener en cuenta que la utilización de los servicios de SEGIPSA, única empresa contratada por la DG de la TGSS para todo el territorio nacional, tiene carácter facultativo para las DDPP de la TGSS [apartado 7.2.3.B)].

Por otra parte, esta contratación de servicios permitiría descargar a las UREs de los trabajos administrativos que actualmente realizan para la selección de aquellas personas o empresas que les proporcionan estos servicios.

- El embargo de los importes a que ascienden los expedientes de devolución de cuotas, solicitados por sujetos obligados al pago con deuda vía ejecutiva, exige que la deuda se encuentre cargada a la URE, con el consiguiente riesgo de que la TGSS venga efectuando este tipo de pagos a deudores en vía ejecutiva o voluntaria, que las UREs posteriormente no van a poder recuperar. Este riesgo puede evitarse mediante la introducción de una modificación legislativa en el TRLGSS que permitiera a la TGSS la aplicación de la compensación de créditos aún cuando la deuda se encontrara en vía voluntaria.

Por otra parte, el procedimiento diseñado para efectuar estos embargos supone un mero traspaso de fondos de las c/c de pago de las DDPP a las c/c de ingresos de las UREs, lo que debiera evitarse estableciendo la compensación de estos créditos recíprocos, promoviendo a este respecto, si resultara necesario, la modificación legislativa del TRLGSS [apartado 7.2.3.B)].

- El procedimiento establecido por la TGSS para la retención de pagos a deudores a realizar por la AEAT no se aplica a todos los pagos a realizar por ésta, con el consiguiente riesgo de que existan deudores en vía ejecutiva de la TGSS que estén obteniendo pagos de aquélla (v. gr.: por devoluciones derivadas de liquidaciones negativas de IRPF, del Impuesto de Sociedades, etc.), con el consiguiente perjuicio para los intereses de la Seguridad Social [apartado 7.2.3.B)e)1].

- El procedimiento diseñado por la TGSS para la tramitación de la retención y embargo de pagos a efectuar por la DG del Tesoro Público y Política Financiera a empresas y particulares con deuda en vía ejecutiva

cargada en UREs es excesivamente complejo, debido a la multiplicidad de unidades administrativas que intervienen.

Por otra parte, este procedimiento únicamente se está aplicando por la Administración General del Estado, quedando al margen de éste las CCAA y CCLL, con el consiguiente riesgo de que estas Administraciones Públicas estén realizando pagos a deudores de la TGSS en vía ejecutiva [apartado 7.2.3.B)e)1].

- La TGSS no ha homogeneizado el criterio de actuación de las UREs en lo que se refiere a la aceptación de los pagos de deuda en metálico, pagos que, dado el riesgo que conlleva su aceptación, debieran ser suprimidos, estableciendo que en estos casos, el pago de la deuda deba realizarse mediante ingreso en metálico en la c/c de ingresos de la URE [apartado 7.2.3.B)].

5.1.4 Incidencias relativas a la fase 3.^a «Data de la deuda»

- El procedimiento diseñado por la TGSS para la tramitación de la data (baja) de la deuda supone una duplicidad de trámites, ya que, primero, la SP de Recaudación Ejecutiva debe introducir la aprobación de la propuesta de la data en la aplicación informática de recaudación, y, posteriormente, la URE debe incorporar la propia data de la deuda. En opinión de este Tribunal, es posible la simplificación de este procedimiento unificando en un solo trámite la data de la deuda, cuya incorporación al sistema informático debiera realizarla directamente la SP de Recaudación Ejecutiva [apartado 7.3.3).

- En los dos últimos ejercicios, la TGSS ha reducido significativamente la tramitación de la data (baja) de la deuda cargada a las UREs respecto a ejercicios anteriores, lo que ha contribuido a que en estos ejercicios se incremente el volumen de la deuda pendiente y, consecuentemente, se produzca una pérdida de su expectativa de cobro (apartado 7.3.3).

- Las datas de deuda tramitadas por las UREs durante el período 1990-1997, ambos ejercicios incluidos, son muy superiores a los cobros obtenidos, lo que pone de manifiesto que en deuda es, mayoritariamente (75% de la deuda gestionada), de imposible realización.

De las distintas causas de data de la deuda existentes, destaca de forma significativa la tramitación de la data por crédito incobrable, y la data por anulación de los títulos ejecutivos emitidos, que representan, según la información facilitada por la GISS a este Tribunal, el 66,55% y 17,94%, respectivamente, del total de las causas de datas tramitadas (apartado 7.3.1).

- En la aplicación informática de afiliación de la TGSS, el cierre de un centro de trabajo no supone automáticamente la baja en ese centro de trabajo de los trabajadores de éste, por lo que en caso de errores en la tramitación de la baja de éstos, la aplicación informática de recaudación sigue emitiendo deuda indebidamen-

te. En opinión de este Tribunal, la GISS debería crear una clave especial que contemple estas situaciones, evitando de esta forma la emisión de indebida de deuda (apartado 7.3.3).

5.1.5 Incidencias relativas a la fase 4.^a «Contabilización de la deuda»

- Este Tribunal considera que existe control insuficiente de los cobros obtenidos por las UREs, dado que las verificaciones realizadas se basan en comprobaciones globales y no por deudor (apartado 7.4.1). Asimismo, existe un control insuficiente del cumplimiento por las entidades financieras de las normas de funcionamiento de las c/c de ingresos de las UREs, siendo relativamente frecuente que éstas no transfieran la totalidad de su saldo a la c/c de Recursos Diversos Provinciales, o bien que éste se efectúe en fecha posterior a la correspondiente, etc. (apartado 7.4.1).

- La TGSS no verifica que la cifra imputada como costas a cada deudor en la aplicación informática SILTGR por la prestación de determinados servicios (principalmente tasación y depósito de bienes embargados) coinciden con la imputada como gasto por las DDPP de la TGSS al realizar el pago de estas facturas. Esta situación supone un riesgo de que las UREs estén imputando como costas cifras inferiores a las realmente procedentes, con el consiguiente perjuicio para la TGSS (apartado 7.4.1).

- Ni la Intervención General de la Seguridad Social, ni la Intervención Central de la TGSS, han establecido un procedimiento homogeneizado de control sobre la gestión de las UREs, por lo que el control realizado por las Intervenciones Territoriales hasta la fecha ha carecido de la debida uniformidad, con el consiguiente riesgo de que éstas no realicen un correcto seguimiento de esta gestión (apartado 7.4.1).

- La contabilización de la deuda en vía ejecutiva realizada por la TGSS durante el ejercicio 1996 ha incumplido el procedimiento contable previsto por la Resolución de 28 de julio de 1995, de la IGSS (apartado 7.4.2), que establece su contabilización mensual.

- La TGSS viene calculando desde el ejercicio 1994 la dotación a la provisión para insolvencias aplicando directamente al saldo contable de deudores en vía ejecutiva al cierre del ejercicio un porcentaje del 50%, aprobado en la correspondiente OM reguladora de las operaciones de cierre del ejercicio económico (para el ejercicio 1994 fue la OM de 21 de julio de 1995).

Este sistema no proporciona una adecuada valoración del riesgo de insolvencias que presentan los saldos deudores en vía ejecutiva al no tener en cuenta aspectos tales como la actual organización de las UREs, incapaz de asumir el cargo actual, la antigüedad de los derechos de cobro, el grado de realización de sus garantías, la diferente realidad de las DDPP de la TGSS, cuyo tipo de deudor, dotación de recursos humanos, y deuda car-

gada es distinto. Asimismo, tampoco ha sido considerado el distinto grado de cobro que presenta la deuda de los distintos Regímenes de Seguridad Social, la existencia de deuda no provisionable (la generada por las entidades del sector público), la evolución en el tiempo de los índices de cobro y datas de las UREs, el bajo grado de realización de las garantías ni las impugnaciones interpuestas por los deudores frente a actuaciones de las UREs (apartado 7.4.3).

5.2 Proceso de gestión de la deuda generada en el Sector Público

5.2.1 Incidencias relativas a la fase 1.^a «carga de la deuda»

- La DG de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda viene incumpliendo su obligación de emisión del informe preceptivo para la adopción del acuerdo de deducción, impidiendo su materialización y provocando una acumulación de la deuda pendiente de cobro, con el consiguiente perjuicio para la Seguridad Social (apartado 8.1.3).

- La tramitación de estos expedientes exige la remisión de la documentación de las DDPP a la SG de Recaudación Ejecutiva. Este trámite puede evitarse mediante la incorporación de campos específicos en la aplicación informática de recaudación que permita observar la cumplimentación de estos trámites formales, tales como la notificación del trámite de audiencia (apartado 8.1.3).

5.2.2 Incidencias relativas a la fase 2.^a «Cobro de la deuda»

- El procedimiento de cobro diseñado viene permitiendo un constante incremento de la deuda generada por las Corporaciones Locales, lo que imposibilita la reconducción de su deuda (apartado 8.2.3).

- Este proceso de cobro no contempla la posibilidad de que se produzca el devengo de intereses durante el período de pago de la deuda, cuando éste se produce a lo largo de varios meses o años. Este devengo debiera producirse, al igual que ocurre en los expedientes de A/F, habida cuenta del coste financiero que supone para la TGSS la financiación de estos deudores durante el período en que se producen estas deducciones (apartado 8.2.3).

6. RECOMENDACIONES EN EL PROCEDIMIENTO

A fin de superar las deficiencias observadas en esta fase, este Tribunal considera conveniente la adopción de las siguientes medidas:

6.1 Recomendaciones en el Proceso 1.º, «Gestión de la deuda en el Sector Privado»

6.1.1 En la fase 1.ª «Cargo de la deuda»

- La TGSS debería obtener un desarrollo de la aplicación actual SILTGR que le permita conocer el perfil de los deudores que gestionan las UREs, así como el número de nuevos deudores que les son cargados. Asimismo, los conciertos formalizados por la TGSS con las distintas Administraciones Públicas debieran permitir que, como mínimo, en el momento de cargo de la deuda a las UREs, éstas recibieran toda la información sobre bienes y direcciones del deudor existente en estos archivos. Esta modificación permitiría el ahorro de los aproximadamente 22 días que las UREs dedican a la obtención de esta información.

- La TGSS debería conseguir una mayor homogeneidad en la distribución del cargo de la deuda a las UREs (apartado 7.1.1), para lo cual cabría la adopción de las siguientes medidas:

1. Que la determinación del ámbito geográfico concreto de las UREs se realice directamente por las DDPP en función de la evolución de la deuda.

2. Que se contemple la posibilidad de extensión del ámbito geográfico de actuación de las UREs más allá de la propia provincia, a fin de conseguir una mayor homogeneidad en el volumen de deuda a gestionar por cada una de ellas, evitando que existan UREs con proporcionalmente poca carga de trabajo y otras que no puedan materialmente gestionar el volumen de providencias de apremio cargadas.

3. Creación de unidades especializadas que asuman centralizadamente la gestión de determinado tipo de deudores (*v. gr.*: gestión de deuda generada por grandes y medianas empresas, o por las entidades integrantes del sector público). Estas unidades, en opinión de este Tribunal debieran realizar una gestión integral de estos deudores, esto es, desde la generación de la deuda en vía voluntaria e, incluso, con anterioridad a esta fase si esta actuación fuera posible.

- La TGSS debería redefinir los parámetros de asignación de puestos de trabajo por URE adecuando el volumen de la plantilla de cada URE a las características socioeconómicas en que éstas se desenvuelven (tipo de deudor, deuda media por deudor, extensión geográfica del ámbito territorial de la URE y de la DP de la TGSS, etc.) y volumen de deuda a gestionar (apartado 1.4).

- La TGSS debería continuar con su esfuerzo en la informatización y centralización de las tareas administrativas de carácter repetitivo, trasvasando, cuando menos, una parte de los recursos humanos liberados en las DDPP a las UREs, a fin de incrementar su grado de eficiencia y consecuentemente el volumen de cobro en vía voluntaria y en A/F derivado del aumento del

«poder ejemplarizante» que la actuación de las UREs tiene en los sujetos obligados al pago de las cuotas de Seguridad Social.

6.1.2 En la fase 2.ª «Gestión de cobro de la deuda»

A fin de superar las incidencias observadas en esta fase, este Tribunal considera conveniente la adopción de las siguientes medidas:

- La TGSS debería formalizar los oportunos convenios con, al menos, la AEAT, DG de Tráfico, DG de Registros de la Propiedad y del Notariado, Registros de la Propiedad Intelectual e Industrial, y Corporaciones Locales para que las UREs obtengan el incremento del cargo de la deuda a toda la información necesaria para la traba de los bienes y derechos de los deudores. Asimismo, la TGSS debería celebrar un concierto con las EEFF para la determinación del deber de colaboración de éstas con la TGSS en la gestión de la deuda en vía ejecutiva [apartado 7.2.3.A)].

- La TGSS, a fin de incrementar el cobro de la deuda en vía ejecutiva, debería formalizar con las CCAA y CCLL los oportunos convenios que le permitan extender el procedimiento de deducción y retención aplicados por la Administración General del Estado a los pagos de cualquiera naturaleza realizados por aquéllas (apartado 8.1.3).

- La TGSS debería desarrollar, dentro de la base de datos de recaudación, un subsistema informático para el seguimiento de la gestión de deudores que contemple, entre otros, los siguientes extremos: número y perfil de los deudores (deudores nuevos o con expediente abierto, volumen de plantilla y sector a que pertenece cada deudor, etc.), porcentaje de cobro obtenido por cada una de las formas de cobro empleadas por las UREs, grado de realización de bienes obtenidos por los distintos sistemas de enajenación, evolución del cobro por año de cargo de la deuda y Regímenes de Seguridad Social, etc.

- Este Tribunal recomienda el estudio por la TGSS de la posibilidad de formalizar un convenio con profesionales en la intermediación en la compraventa de determinados tipos de bienes (*v. gr.*: vehículos a motor, bienes inmuebles, etc.) para la adquisición por éstos de los bienes embargados por las UREs, mediante la aplicación de una rebaja sobre su precio de tasación [apartado 7.2.3.B)b.1].

- Este Tribunal recomienda el estudio por la TGSS de la posibilidad de instalar en las UREs sistemas electrónicos de pago de la deuda en vía ejecutiva, lo que eliminaría la realización de pagos en metálico en las UREs [apartado 7.2.3.B)b)].

6.1.3 En la fase 3.ª «Data de la deuda»

A fin de superar las incidencias observadas en esta fase, este Tribunal considera conveniente:

- Que la TGSS cree unidades especializadas en el seguimiento y de los supuestos de derivación de responsabilidad a terceros de la deuda de Seguridad Social, para que, de esta forma, se cierre totalmente el circuito de recuperación de deuda [apartado 7.3.3.A)].

- La TGSS debería realizar el máximo esfuerzo de gestión posible en la depuración de la deuda, a fin de reducir el elevado porcentaje de anulación de títulos ejecutivos (que, según la información facilitada por la GISS a este Tribunal, representa el 17,94% del total de datas tramitadas) cargados a las UREs (apartado 7.3.1).

6.1.4 En la fase 4.^a «Contabilización de la deuda»

A fin de superar las deficiencias anteriormente indicadas, este Tribunal considera conveniente la adopción de las siguientes medidas:

- La IGSS o bien la Intervención Central de la TGSS debería establecer un procedimiento de control de los ingresos y datas aplicados por las UREs (apartado 7.4.1) que permita, por una parte, la uniformidad de actuaciones en el control interno que deben realizar las Intervenciones Territoriales, y, por otra, la verificación de los siguientes extremos:

- La coincidencia de las costas grabadas por las UREs en SILTGR coincide con lo pagado por este concepto por la TGSS.

- Que las UREs aplican correctamente a cada deudor el pago realizado por cada uno de ellos.

- La TGSS debería elaborar un sistema informático que permita la contabilización mensual de la deuda de forma automática en función de la información recogida en la aplicación SILTGR sobre la deuda cargada a las UREs y de las aplicaciones de los cobros y datas realizadas por éstas. (apartado 7.4.2)

- La TGSS debería elaborar un programa informático que, en función de los índices de cobro de la deuda cargada a las UREs en cada ejercicio, facilite el cálculo de la provisión para insolvencias. Este cálculo de la dotación a la provisión para insolvencias de deudores debería realizarse, en opinión de este Tribunal, en función de los índices de cobro que presenta cada DDPP de la TGSS (apartado 7.4.3).

6.2 Recomendaciones en el Proceso 2.º, «Gestión de la deuda en el Sector Público»

6.2.1 En la fase 1.^a «Cargo de la deuda»

A fin de superar las incidencias anteriormente indicadas, este Tribunal considera conveniente la adopción de las siguientes medidas:

- Introducción de mejoras en la aplicación SILTGR (del que está en fase de ultimación una modi-

ficación de sus aplicaciones en lo que se refiere a este proceso) que ofreciendo en pantalla la información recogida actualmente en los expedientes, permita evitar el traslado de documentación entre las distintas unidades administrativas de la TGSS (apartado 8.1.3).

- Este Tribunal considera conveniente el estudio de la posibilidad de suprimir el trámite de informe preceptivo de la DG de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por un procedimiento análogo al de A/F de la deuda, en el que, se determinen unos pagos mínimos con cargo a los ingresos que estos entes públicos deudores perciban de los Presupuestos Generales del Estado (apartado 8.1.3).

6.2.2 En la fase 2.^a «Cobro de la deuda»

A fin de superar las incidencias anteriormente indicadas, este Tribunal considera conveniente el establecimiento de un plazo máximo de tiempo, inferior al de A/F, en el que, mediante la aplicación de este proceso de cobro, la TGSS obtuviera el cobro total de la deuda; lo que contribuiría, siquiera parcialmente, a mejorar la evolución del de cobro que presenta esta deuda (apartado 8.2.3).

La aplicación de este período máximo de tiempo, permitiría, además, que aquellos deudores que previeran problemas financieros en el cumplimiento de sus compromisos de pago entablaran directamente con la TGSS calendarios de pago más adecuados a sus posibilidades financieras reales, mediante la solicitud del correspondiente A/F de la deuda, evitándose la situación actual, poco ejemplar de cara a los demás sujetos cotizantes, de existencia de un constante incremento de la deuda en vía ejecutiva de las propias Administraciones Públicas.

7. PROCESO 1.º: «GESTIÓN DE LA DEUDA GENERADA EN EL SECTOR PRIVADO»

La descripción pormenorizada de este proceso se realiza a partir del análisis de cada una de sus fases.

7.1 Fase 1.^a «Cargo de la deuda»

7.1.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es la realización de los trámites previos, que permiten iniciar la gestión (cobro o data) de la deuda por las UREs.

La evolución de la deuda cargada a las UREs desde el ejercicio 1990 a 1997, y sus índices de gestión, han sido las siguientes:

(número de títulos ejecutivos)

EJERCICIO	Nº URES	CARGO EJERCICIO	GESTIÓN EJERCICIO	% GESTIÓN TGSS	CARGO MEDIO URE
1990	203	2.503.515	954.740	38,14	12.333
1991	250	3.511.724	1.160.950	33,06	14.047
1992	250	4.554.768	1.586.402	34,83	18.219
1993	258	5.511.867	1.838.242	33,35	21.364
1994	269	6.087.189	1.971.687	32,39	22.629
1995	270	5.549.654	1.970.674	35,51	20.554
1996	271	6.082.680	1.725.910	28,37	22.445
1997	271	6.955.946	1.749.440	25,15	25.668

Del análisis del cuadro anterior se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- El volumen de cargo se ha incrementado permanentemente desde la creación de las UREs, mientras que, por el contrario, la evolución del número de las UREs no ha ido pareja al citado incremento. Así, mientras que en un periodo de ocho años la deuda cargada a las UREs creció un 177,85%, el número de UREs tan sólo lo hizo en un 33,50%. Este hecho ha supuesto que el cargo medio de títulos ejecutivos por URE se haya incrementado más de un 108,12%, con la consiguiente repercusión en su gestión, que ha empeorado a medida que el cargo medio ha ido aumentando, pasando el citado porcentaje de un 38,1% en 1990 a un 25,2% en 1997. Este descenso, en general continuo para el periodo examinado, se acentúa en los años 1996 y 1997 como consecuencia de una menor gestión de datas. Esta reducción en la gestión ha supuesto una falta de tratamiento de, aproximadamente, 230.000 títulos ejecutivos respecto a los dos ejercicios anteriores.

- La falta de conclusión de la gestión del 100% de la deuda ha originado que su antigüedad haya aumentado de dos a más de tres años de 1992 a 1997, tal y como se deduce del cuadro adjunto:

EJERCICIO	ANTIGÜEDAD MEDIA DEUDA (AÑOS)	VARIACIÓN ANUAL (DÍAS)
1992	2,09	
1993	2,15	19
1994	2,28	67
1995	2,82	261
1996	2,90	291
1997	3,04	342

- Mientras que el promedio de títulos ejecutivos por URE es de 25.668 providencias de apremio, este Tribunal, partiendo de la información facilitada por la TGSS, considera que el número de providencias de apremio que permiten una mejor ratio de gestión es de, aproximadamente, 17.000 documentos por URE. No obstante lo

anterior, la TGSS no ha tenido en cuenta esta ratio, dado que ha cargado nuevas providencias de apremio en UREs que ya superaban el citado número de documentos cargados; lo que ha originado que éstas empeoren su gestión, tal y como se muestra posteriormente.

- El volumen de títulos ejecutivos a gestionar en cada uno de los ejercicios analizados ha sido superior a la capacidad de gestión de las UREs, lo que ha generado un constante incremento de la deuda pendiente, tanto en términos absolutos como en términos relativos (deuda pendiente por URE).

A su vez, la acumulación de deuda pendiente de gestión en las UREs ha supuesto, tal y como puede observarse en el cuadro siguiente, que la gestión recaudatoria desarrollada por éstas se ha centrado más en la gestión de la deuda pendiente que en la del cargo del ejercicio. Así, mientras en el ejercicio 1990 la TGSS gestionó aproximadamente el 58% de la deuda cargada en ese mismo ejercicio, en 1997 esa gestión de la deuda del propio ejercicio no ha llegado al 14%.

EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN (COBRO + DATA) DE DEUDA POR AÑO DE VIDA DEL CARGO									
EJERCICIO	1*	2*	3*	4*	5*	6*	7*	8*	9*
<1990	69,84	3,56	1,63	0,83	0,52	1,53	2,18	1,53	1,04
1990	57,58	10,71	5,05	4,39	3,72	4,50	3,25	1,92	
1991	51,69	9,43	4,96	5,34	6,74	4,50	2,30		
1992	50,94	9,41	7,15	7,87	4,59	3,87			
1993	39,02	13,92	11,10	7,00	5,37				
1994	30,39	17,18	10,33	7,56					
1995	30,26	17,12	12,67						
1996	19,75	21,02							
1997	13,76								

Por otra parte, el volumen de providencias de apremio cargado anualmente a las UREs adolece de falta de homogeneidad en su distribución, tanto en el nivel de las DDPP como de las UREs de una misma DP, influyendo esta deficiencia en los índices que éstas presentan.

La distribución de la deuda cargada en las DDPP durante el ejercicio 1997, permite observar esta falta de homogeneidad tal y como se deduce del siguiente cuadro:

(número de títulos ejecutivos)							
Nº DE UREs EN DDPP	DDPP	TOTAL UREs	Nº FUNCIONARIOS	TOTAL CARGO	TÍTULOS POR FUNCIONARIO	% DE GESTIÓN	% DE COBRO
1	9	9	70	92.604	1.323	30,84	14,03
2	3	6	55	79.558	1.447	28,72	13,10
3	11	33	265	520.452	1.964	27,09	12,61
4	8	32	291	689.575	2.378	22,02	10,27
5	6	30	259	617.149	2.383	30,99	12,68
6	4	24	223	677.085	3.050	25,19	10,06
7	4	28	264	611.289	2.315	26,68	12,19
8	2	16	136	401.137	2.950	21,58	10,80
9	1	9	91	265.075	2.913	24,30	12,4
10	1	10	107	385.605	3.604	22,90	10,2
16	1	16	157	277.068	1.765	30,90	13,0
28	1	28	263	1.036.583	3.941	32,40	8,3
30	1	30	263	1.302.766	4.953	16,90	5,3
TOTAL TGSS	52	271	2444	6.955.946	2.846*	25,15	9,9

Nota: A fin de simplificar la exposición sólo se recoge la medida de providencias de apremio de todas aquellas DDPP que cuentan en su estructura organizativa con el mismo número de UREs.

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

Del análisis de este cuadro se deduce cómo las DDPP con un número de títulos ejecutivos por funcionario inferior a 2.000, tienen unos porcentajes de gestión en torno al 30%; mientras que las DDPP cuyo número de títulos ejecutivos por funcionario se encuentra entre los 2.000 y 3.000 documentos, tienen porcentajes de gestión inferiores al 27%; y, por último, las DDPP cuyo número de títulos ejecutivos por funcionario se sitúa entre los 3.000 y 4.000 documentos, tienen un porcentaje de gestión de aproximadamente el 24%.

En lo que se refiere a la distribución del cargo entre las UREs de una misma DP, ésta también ha sido desigual, lo que ha supuesto una mayor dificultad en la gestión de las UREs con mayor volumen de deuda cargada y una plantilla que no haya sido adecuadamente redefinida por la DP en función de este parámetro y de sus métodos de gestión. Así, tanto para las DDPP de Barcelona como de Madrid existen, como situación más extrema, las siguientes diferencias en el cargo de las deudas a UREs:

(número de títulos ejecutivos)

DDPP	CÓDIGO URE	PLANTILLA	CARGADO	GESTIONADO	% GESTIÓN	% COBRO
Barcelona	12	4	3.800	1.561	41,1	15,6
Barcelona	16	5	9.114	3.531	38,0	11,9
Barcelona	23	8	10.360	4.975	48,0	14,6
Barcelona	15	11	63.046	20.107	31,9	8,1
Barcelona	13	14	76.105	21.324	28,0	7,0
Barcelona	18	12	71.846	19.924	27,7	8,8
Madrid	20	6	12.905	3.245	25,2	10,0
Madrid	16	9	19.852	6.067	30,6	9,0
Madrid	3	9	21.821	5.862	26,9	7,6
Madrid	25	7	63.864	3.963	6,2	2,4
Madrid	30	9	66.554	7.379	11,1	3,6
Madrid	29	8	69.866	6.611	9,5	3,3

Adicionalmente, alguna de las UREs anteriormente citadas presentan un volumen de títulos ejecutivos a gestionar superiores en cada una de ellas al de muchas DDPP, alguna de las cuales cuentan con una dotación de tres y cuatro UREs (DDPP de León, Álava o Valladolid).

El caso más llamativo se produjo en 1996 en la URE 30 de la DP de Madrid, con un volumen de documentos cargados en el ejercicio y un total a gestionar 111.654, cifra muy parecida a la de la DDPP de Asturias (109.774 títulos) que cuenta, a su vez, con 7 UREs para realizar la gestión de cobro. Lógicamente, esta URE presentó en dicho ejercicio el uno de los coeficientes de gestión más bajos, con un 8,63% del número total de documentos cargados y un 5,37% del importe de la deuda a gestionar, mientras que la DP de Asturias presentó una media de gestión del 41,96% de los documentos cargados y del 40,94% del importe de deuda a gestionar.

Por último, interesa resaltar que, de la documentación facilitada a este Tribunal, no se deduce que la TGSS disponga de un conocimiento adecuado del número de deudores y su composición (tanto por regímenes como por tamaño) de la deuda media por deudor cargada a las UREs, antigüedad de la deuda, así como tampoco del ratio óptimo de documentos gestionables por funcionario, ámbito geográfico de la URE, etc.,

datos que resultan necesarios para una mínima planificación de la gestión de cobro.

7.1.2 Delimitación, duración y periodicidad de la fase

Esta fase del proceso de recaudación en vía ejecutiva se inicia con el cargo de la deuda a las UREs y concluye con la depuración de la deuda cargada.

La duración media de esta fase del procedimiento, según la encuesta realizada por este Tribunal, es la siguiente:

DURACIÓN MEDIA DEL CARGO DE LA DEUDA	
ETAPA	DURACIÓN (DÍAS)
Extracción del cargo	24
Formación del expediente	2
Depuración del cargo	7
Notificación al sujeto responsable de cotizar	30
DURACIÓN MEDIA	63

Esta fase se desarrolla continuamente a lo largo de todo el ejercicio.

7.1.3. Descripción de la fase

Esta fase se compone de las siguientes etapas:

A) Extracción del cargo

- B) Formación del expediente
- C) Depuración del cargo
- D) Notificación al sujeto responsable de cotizar

A) Extracción del cargo

El cargo de la deuda a las UREs se produce en función del domicilio de cada Código de Cuenta de Cotización (número de identificación a efectos de Seguridad Social de los sujetos obligados al pago). Este cargo se realiza diariamente, de forma automática, a los 25 días de la fecha grabada por el Servicio Técnico de Notificación e Impugnación (STNI) en la aplicación SILTGR como fecha de notificación de la providencia de apremio al deudor.

Este plazo de espera excede en 10 días al establecido en el artículo 112 de la OM de 22 de febrero de 1996. Esta demora ha sido justificada por las DDPP de la TGSS como una medida de prudencia tendente a evitar que un posible retraso en la tramitación de los recursos que pudieran presentar los apremiados frente a las providencias de apremio notificadas, suponga un cargo de deuda improcedente a la URE. Este Tribunal considera que Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería modificar el plazo establecido en la citada OM toda vez que parece razonable la justificación dada por la TGSS.

Por otra parte, este sistema de cargo de la deuda en vía ejecutiva a las UREs supone que las sociedades con varios centros de trabajo en una misma o varias provincias que generen deuda en vía ejecutiva verán reclamada su deuda por distintas UREs. Como quiera que las UREs vienen utilizando fórmulas de pago fraccionado de la deuda, esto puede dar lugar a que se establezcan condiciones de pago heterogéneas, con el consiguiente riesgo de quiebra del principio de igualdad. A fin de solventar parcialmente esta situación, las DDPP de la TGSS tienen la facultad de centralizar la gestión de cobro de aquellas sociedades con varios centros de trabajo en la misma provincia en una de las UREs que ha recibido el cargo de esta deuda, si bien en la fiscalización realizada, este Tribunal no ha observado que esta centralización de la gestión de la deuda se produzca.

La extracción de la deuda, cargada diariamente a cada URE por el SILTGR, se realiza según el criterio de cada responsable de URE. La periodicidad de esta extracción, de acuerdo con el análisis realizado por este Tribunal suele ser mensual, tal y como se observa en el cuadro adjunto:

DDPP	EXTRACCIÓN DIARIA	EXTRACCIÓN SEMANAL	EXTRACCIÓN QUINCENAL	EXTRACCIÓN MENSUAL
Barcelona	1	1	2	24
Cádiz	0	0	1	5
Madrid	1	4	3	20
Málaga	0	0	0	8
Pontevedra	0	2	4	0
Sevilla	1	2	1	6
Valencia	1	1	1	11
Valladolid	1	0	2	1
Vizcaya	1	0	2	5
Zaragoza	2	2	1	1
TOTAL	8	12	17	81
PORCENTAJE	6,78	10,17	14,41	68,64
PERIODO MEDIO DE EXTRACCIÓN (DÍAS)				23,5

En cualquier caso, la aplicación informática SILTGR tiene una opción de consulta de la deuda cargada que permite conocer el cargo acumulado, y la extracción inmediata de la deuda cargada a la URE con independencia del criterio habitual de gestión que ésta haya aplicado hasta entonces, lo que da gran flexibilidad a este apartado de la gestión.

Esta periodicidad media con que se realiza la extracción supone añadir más tiempo de demora al comienzo de las gestiones de cobro por la TGSS. Así, desde que se produce el primer impago de las cotizaciones sociales, hasta que la deuda empieza a ser gestionada por las UREs, pasa un promedio de más de 7 meses. Esta demora en el cargo de la deuda no permite una correcta gestión de cobro, por las siguientes causas:

- Incremento de la probabilidad de desaparición del obligado al pago, bien como consecuencia del cierre de la empresa por su inviabilidad económica, bien por el traslado de bienes y enseres a otro lugar para evitar su embargo y enajenación (en no pocas ocasiones este traslado va acompañado de un cambio de nombre de la sociedad), o bien por el mero cambio de nombre de la empresa.
- Posibilidad de que la situación de déficit patrimonial del obligado al pago haya empeorado, bien por enajenación o entrega en pago a otros acreedores de parte de su patrimonio, o bien por la celebración de cualquier otro acto o negocio jurídico que disminuya las posibilidades de cobro de la TGSS (inicio de procedimientos de suspensión de pagos o quiebra; inscripción de hipotecas u otros derecho reales de garantía a favor de otros acreedores, etc.).
- Incremento de la deuda con prelación de cobro igual o superior a la de la propia TGSS (salarios de trabajadores, deuda por impago de tributos, etc.).

B) Formación del expediente

A fin de conformar el expediente de reclamación de deuda, las DDPP fiscalizadas realizan distintos tipos de actuaciones. Así, existen DDPP en las que el Servicio Técnico de Notificación e Impugnación (STNI) remite a las UREs la siguiente documentación para la formación del expediente:

- Notificaciones efectuadas.
- Reseña de la publicación de los diarios oficiales de la provincia.
- Relación de la documentación enviada a cada obligado al pago.

Con la documentación recibida, las UREs de estas DDPP abren el expediente o bien lo incorporan a un expediente ya existente, situación que se da en la mayoría de los casos.

Por el contrario, existen otras DDPP en las que el STNI no remite documentación alguna, en cuyo caso la información sobre las providencias de apremio y demás datos necesarios para la apertura del expediente se obtienen directamente de la aplicación SILTGR.

Por último, existen DDPP en situaciones intermedias, en las que los STNI remiten a las UREs únicamente el acuse de recibo de las notificaciones recibidas por los deudores, obteniéndose la restante documentación de la propia aplicación informática SILTGR.

Para verificar o completar los datos del expediente de deuda, las UREs consultan las bases de datos de afiliación (SILTGA) o recaudación (SILTGR). Asimismo, algunas UREs, además de cumplimentar los trámites anteriores, elaboran una ficha manual de seguimiento del deudor a partir de los datos obtenidos de las bases de datos anteriormente indicadas.

C) Depuración del cargo

La mayoría de las UREs realizan una depuración previa de los títulos ejecutivos, pese a que este trámite no esté previsto en la normativa reguladora del procedimiento de cobro en vía ejecutiva. Esta etapa de depuración reviste dos tipos de modalidades:

a) Depuración de oficio: esta depuración la efectúan las UREs directamente mediante la consulta de las bases de datos (SILTGA y SILTGR), a fin de evitar la realización de reclamaciones de pago y embargos de bienes improcedentes. Las principales causas de depuración son:

- Suspensión de la deuda por A/F.
- La existencia de títulos ejecutivos anteriormente datados por resultar créditos declarados incobrables.
- Anulación de la deuda por cargo indebido, resolución de recurso presentado por el obligado al pago, etc.
- Deudas cuya tramitación corresponde a otra URE o con propuesta de traslado a otra DP de la TGSS ya formulada.
- Créditos para los que está en tramitación una propuesta de declaración de incobrable.

Existen UREs en las que, debido al volumen de deuda gestionado, esta depuración del cargo sólo se realiza para determinados tipos de deudores según los parámetros siguientes:

- Régimen de Seguridad Social (se depura la deuda cargada procedente de Regímenes de Seguridad Social cuya cotización es de «cuota fija»: RETA, REA, REM, RE Hogar).
- Importe de la deuda.
- Deuda notificada en BOP.

Esta depuración viene a ocupar para el conjunto de la TGSS, según los cálculos realizados por este Tribunal, un plazo de tiempo de aproximadamente 140.000 horas anuales, lo que supone la dedicación a esta tarea de, aproximadamente, una media de una semana de trabajo al mes de dos funcionarios por URE.

b) A instancia del deudor: esta depuración la realizan las UREs tras recibir las alegaciones efectuadas por el obligado al pago al recibir la segunda notificación de la providencia de apremio o el nuevo requerimiento de pago (según la URE de que se trate), con carácter previo a la emisión de las correspondientes providencias de embargo. Un 77% de las UREs encuestadas por este Tribunal, realizan esta segunda notificación.

D) Notificación al sujeto responsable de cotizar

Con esta segunda notificación las UREs pretenden, además, la consecución de los siguientes objetivos:

- Obtención de una dirección en la que se puedan realizar posteriores notificaciones al deudor, al que con frecuencia se notifica mediante publicación en BOP.
- Obtención del pago total de la deuda por el deudor, tipo de pago que representa, aproximadamente, el 13% de los cobros totales de las UREs.
- Iniciar la negociación de un convenio de pago con el deudor, tipo de pago que representa, aproximadamente, el 49% del total de cobros de las UREs.
- Evitar la interposición de recursos administrativos por el sujeto obligado al pago, derivados de la existencia de una notificación defectuosa.

No obstante, esta segunda notificación al deudor tiene en algunos casos un efecto añadido cual es la presentación de recursos administrativos ordinarios contra los propios requerimientos de pago de pago realizados por las UREs. Recursos administrativos cuya resolución se tramita por los STNI, a quienes se les carga con un trabajo adicional no previsto por la TGSS. Además, durante la sustanciación de estos recursos, las UREs suspenden las actuaciones de cobro, con el consiguiente riesgo de que el deudor pueda ocultar, cuando menos, sus recursos líquidos.

7.2 Fase 2.ª «Cobro de la deuda»

7.2.1 Objeto de la fase

Las actuaciones realizadas por las UREs en esta fase tienen por objeto la recuperación o cobro de la deuda.

La evolución del cobro obtenido por las UREs durante el período 1990 a 1997, ambos ejercicios inclusive, ha sido la siguiente:

(millones de pesetas)

EJERCICIO	PLANTILLA URES	Nº URES	CARGO EJERCICIO	COBROS EJERCICIO	%COBROS S/ CARGO
1990	2.123	203	698.338	55.800	7,99
1991	2.166	250	904.298	64.238	7,10
1992	2.294	250	1.154.048	76.936	6,67
1993	2.321	258	1.510.885	82.469	5,46
1994	2.371	269	1.804.671	110.692	6,13
1995	2.389	270	1.710.796	115.155	6,73
1996	2.449	271	1.745.644	112.373	6,44
1997	2.444	271	2.049.460	130.562	6,37

Del análisis de la evolución de los datos recogidos en el cuadro anterior, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- El incremento de plantilla y número de URES producido durante el periodo analizado no han conseguido mejorar el coeficiente de cobro, que se ha venido degradando desde el ejercicio 1990, pasando del 7,99% de ese año al 6,37% en 1997, lo que supone un descenso de 1,62 puntos.

- La TGSS ha obtenido los porcentajes de cobro más elevados prácticamente en los tres primeros ejercicios del período analizado, existiendo una situación de estancamiento en el porcentaje de cobro en los 4 últimos ejercicios, pese al incremento de plantilla y del número de URES abiertas, así como de las mejoras en dotaciones de carácter técnico adoptadas, lo que viene a evidenciar, a juicio de este Tribunal, una disminución de la eficiencia general de estas unidades administrativas.

Estos bajos índices de gestión de cobro no influyen únicamente en que la TGSS obtenga una escasa aportación por esta fuente de ingresos, sino que, además, existe el riesgo de pérdida de ingresos en los demás procedimientos de recaudación, debido a la escasa fuerza ejemplarizante de las unidades de recaudación ejecutiva.

La gestión por Regímenes de Seguridad Social de la deuda cargada a las URES durante el ejercicio 1997, único período del que la TGSS ha facilitado datos, ha sido la siguiente:

(millones de pesetas)

REGIMEN	CARGO	% S/CARGO	COBROS	% S/COBRO	%COBRO S/CARGO
General	1.510.735	73,71	77.005	58,98	5,10
RE Trabajadores	444.214	21,67	42.929	32,88	9,66
Autónomos					
RE Agrario cuenta ajena	34.860	1,70	3.912	3,00	11,22
RE Agrario cuenta propia	8.236	0,40	1.668	1,28	20,26
RE del Mar	24.319	1,19	2.086	1,60	8,58
RE Minería del Carbón	11.002	0,54	1.578	1,21	14,35
RE Empleados Hogar	10.074	0,49	863	0,66	8,57
Otros	6.020	0,00	516	0,00	8,57
TOTAL	2.049.460	100,00	130.557	100,00	6,37

Del análisis de esta información se deducen las siguientes conclusiones:

- La eficiencia de cobro en todos los regímenes es reducida, siendo especialmente baja en el Régimen General (5,10% de la deuda), en el que se concentra, aproximadamente, las tres cuartas partes de la deuda.

- La eficiencia de las URES en el cobro de la deuda del Régimen General es inferior al coeficiente

medio de cobro en 1,27 puntos, siendo éste el único régimen en que se produce esta circunstancia.

- Los Regímenes Especiales de la Seguridad Social por cuenta propia (RETA, y REA cuenta propia) presentan mejores índices de cobro debido a que los deudores son personas físicas (pequeños deudores) cuyas pensiones dependen de la cotización realizada.

7.2.2 Delimitación, duración y periodicidad

Esta fase del proceso se inicia con la obtención de información de los bienes y derechos del deudor y termina con el cobro total o parcial de la deuda.

La duración de esta fase es diferente según la modalidad de cobro obtenido por la URE, siendo la duración media de 420 días. En el cuadro adjunto se muestran, según encuesta realizada por este Tribunal, la duración de cada etapa de esta fase.

DURACIÓN MEDIA DE LA FASE DE COBRO		
ETAPAS DE COBRO	DURACIÓN (DÍAS)	
Obtención de información		60
Convenio de pago	420	
Ejecución de bienes	450	
Requerimiento previo	60	
Pago voluntario	10	
Duración media por sistema de cobro de la deuda		360
Duración media de la fase		420

Esta fase se desarrolla continuamente a lo largo de todo el ejercicio.

7.2.3 Descripción de la fase

Esta fase se divide en las siguientes etapas:

A) Obtención de información de los bienes y derechos del deudor

B) Aplicación de los sistemas de cobro de la deuda

A) Obtención de información de los bienes y derechos del deudor.

Concluida la fase preliminar de formación y depuración del expediente, las URES comienzan la gestión de cobro de esta deuda aplicando cada una de ellas distintas prioridades en su gestión. Los criterios de actuación prioritarios empleados generalmente por las URES, según la encuesta realizada por este Tribunal, son los siguientes:

CRITERIOS DE ACTUACIÓN	%
Existencia de expediente ya abierto	24,15
Antigüedad de la deuda cargada	24,01
Deudor con domicilio desconocido	21,34
Importe de la deuda cargada	19,79
Otros criterios	10,71

Seleccionados los deudores según los criterios anteriores, las URES comienzan la gestión de cobro de la

deuda mediante la petición de información a diversas fuentes de información, que pueden clasificarse en internas y externas.

Fuentes internas

Están constituidas por las bases de datos corporativas de la TGSS empleadas por las UREs en la gestión de cobro: SILTGR y SILTGA. Existen UREs que también piden información a las bases de datos de pensionistas del INSS.

La información obtenida es empleada principalmente para las siguientes finalidades:

- En el caso de tratarse de un trabajador por cuenta propia, comprobar si el deudor continúa o no de alta en Seguridad Social, lo que da una idea aproximada sobre las posibilidades de cobro de la deuda.
- Anulación de la deuda emitida, si observan que los trabajadores de una empresa están prestando servicios en otras empresas.
- Traslado de la deuda a otra URE, si observan que el obligado al pago reside fuera de su ámbito geográfico de actuación.
- Identificación de otras direcciones donde poder localizar al deudor.
- Verificación del cumplimiento por el deudor de las condiciones del convenio de pago (concretamente la de mantenerse al corriente en el pago de cuotas posteriores a la fecha del acuerdo de pago en URE).
- Determinación del orden de actuación respecto a cada deudor.

Fuentes externas

Se entienden por tales aquellas fuentes de información que, incorporadas o no a las aplicaciones informáticas de la TGSS, suministran datos procedentes de terceros. Las principales fuentes de información son las siguientes:

- Entidades financieras.

La información solicitada, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del RGR, tiene por objeto obtener detalle de las cuentas abiertas a nombre del obligado al pago, empleando generalmente para ello la aplicación informática PCURE, si bien existen UREs que emplean aplicaciones informáticas propias para efectuar este trámite.

Las solicitudes a las EEFF son realizadas directamente por las UREs en soporte informático, aplicando cada una de ellas sus propios criterios, si bien existe un criterio general de solicitar información a las EEFF de la zona o de la DP. Junto a este criterio general, existen UREs que, dada su efectividad, aplican otro sistema adicional de obtención de información: la petición de información a la entidad financiera a través de la cual ha venido cotizando el obligado al pago.

La recaudación obtenida por este sistema es, en general, muy baja, por cuanto las c/c embargadas suelen estar canceladas o tienen un saldo muy bajo.

En determinadas DDPP existen dificultades con ciertas EEFF colaboradoras por negarse éstas a cumplir los datos solicitados en «soporte informático» por la TGSS al no ajustarse éste al procedimiento recogido en las normas propias de la AEB y CECA (v. gr.: Banco Santander, BANESTO, Caixa de Terrasa). Esta situación está siendo objeto de negociación por la TGSS, con la Asociación Española de Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), empleándose como texto base para la negociación de este procedimiento un texto elaborado por CECA.

No obstante, a juicio de este Tribunal, el procedimiento que debería aplicarse a este respecto debe ser análogo al aplicado por la AEAT, habida cuenta la naturaleza y orden en la prelación de créditos establecido por el artículo 22 del TRLGSS. Asimismo, este procedimiento, para mayor garantía de los administrados, debería estar regulado en la pertinente norma jurídica.

Desde noviembre de 1997, las UREs tienen la posibilidad de consultar en las bases de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria las cuentas corrientes de los sujetos obligados al pago, pudiendo solicitar el embargo de sus saldos.

- Jefatura Provincial de Tráfico.

La petición de esta información tiene por objeto determinar la existencia o no de vehículos propiedad del obligado al pago.

A este respecto, el sistema de actuación observado por este Tribunal en las DDPP fiscalizadas no es homogéneo, existiendo DDPP en las que las peticiones de información las realizan directamente las UREs, y otras en que las peticiones se han centralizado a través de la SP de Recaudación Ejecutiva.

Por otra parte, existen DDPP en las que esta información está restringida a vehículos con una antigüedad inferior a 5 años, por estimar que, en caso contrario, el coste del depósito del vehículo es superior al valor que se puede obtener con su enajenación. Asimismo, el plazo de contestación de las Jefaturas Provinciales de Tráfico también varía de una DP a otra.

La realización de estas consultas viene a exigir, como media, el desplazamiento de una persona de la URE un día a la semana, existiendo DP en las que la centralización de estas peticiones, principalmente para la tramitación de la data de derechos de cobro, ha supuesto la asignación de esta tarea a un funcionario.

- Registro de índices de la propiedad / Registro de la Propiedad.

La consulta a ambos registros públicos, dependientes de la DG del Registro y del Notariado, tiene por

objeto determinar los bienes inmuebles existentes a nombre del obligado al pago.

La información ofrecida por estos registros públicos en general es valorada positivamente por las UREs, si bien existe una queja generalizada por la demora con que contestan estos Registros especialmente en las grandes ciudades. Este retraso ha obligado a determinadas UREs a desplazar una persona, con una frecuencia semanal o quincenal, para realizar consultas «in situ» de la situación registral de las fincas que constan como direcciones en las que existen bienes que pueden ser propiedad del deudor.

Por el contrario, gracias a la mejora introducida en la aplicación informática PCURE, la contestación a las consultas realizadas al Registro de Indices por las UREs, se produce mediante soporte informático, por lo que, a juicio de este Tribunal, la TGSS debería profundizar, en la medida de lo posible, en la línea de actuación iniciada, de acceso mediante soporte informático a la información existente en estos registros públicos.

- Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

La finalidad de esta consulta, al igual que la indicada en el apartado anterior, es la obtención de datos que permitan localizar la existencia de bienes y derechos a nombre del obligado al pago.

Esta fuente de información es valorada muy negativamente por la totalidad de las UREs fiscalizadas, indicándose a este respecto que la consulta a estas Cámaras Oficiales se realiza por exigirlo las instrucciones internas de la TGSS para la aprobación de los expedientes de data de la deuda. Algunas DDPP han optado por no exigir este trámite para la aprobación de las datas propuestas por las UREs.

- Ministerio de Economía y Hacienda.

A lo largo del ejercicio 1997, la TGSS ha conseguido que las UREs tengan acceso a una parte de la información contenida en las bases de datos de la AEAT, si bien este acceso se encuentra limitado prácticamente a c/c, vehículos, bienes inmuebles, y clientes del deudor; careciendo de acceso a información sobre otros datos de interés como sería la participación en fondos de inversión, dinero en depósitos a plazo, y demás inversiones mobiliarias de naturaleza análoga, o de fondos de pensiones, devoluciones de tributos a realizar por la AEAT (IRPF, Impuesto de Sociedades, etc.).

Además, las UREs únicamente tienen acceso a consultar datos sobre los deudores mensualmente asignados a cada DP en función de unos parámetros mínimo y máximo de deuda específicos. Así, en el mes de agosto de 1998, el número de deudores total de la base de datos de la AEAT al que han tenido acceso las UREs se situó sólo en 202.040.

Estas restricciones, en opinión de este Tribunal, deberían ir desapareciendo en la medida en que no respondan a limitaciones de tipo técnico, no sólo en virtud del principio de cooperación que debe presidir la actuación de las distintas Administraciones Públicas (artículo 4 de la LRJAP y PAC), sino porque esta eventual falta de colaboración puede ocasionar la pérdida de derechos de cobro, con el consiguiente quebranto para el interés público.

El acceso a esta información es valorado positivamente por las UREs, si bien consideran que ésta, en lo que se refiere principalmente a c/c y clientes, no está debidamente actualizada.

En opinión de este Tribunal, la TGSS debería mantener y profundizar la actuación seguida hasta la fecha, a fin de obtener un acceso directo, en tiempo real y sin restricciones a la información contenida en las bases de datos de este Ministerio, incluidas aquellas que contengan la información sobre devoluciones de tributos a efectuar por la AEAT, de modo que las UREs puedan practicar, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, el embargo de este tipo de pagos.

Por último, la TGSS ha firmado, a lo largo de 1997 y 1998, distintos convenios de colaboración con las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, para que las UREs de éstas DDPP tengan acceso a la información existente en sus bases de datos respecto a deudores en vía ejecutiva de la TGSS.

- Ayuntamientos.

La finalidad principal de esta consulta es la obtención de domicilios alternativos del obligado al pago, que permitan su localización, y, adicionalmente, la identificación de bienes inmuebles susceptibles de embargo. Asimismo, existen UREs que también solicitan información sobre vehículos, altas en tributos locales, etc.

La frecuencia con que se hace este tipo de consulta varía de una URE a otra (unas lo hacen semanalmente, otras quincenalmente). Esta disparidad de actuaciones, se refleja también en el modo de hacer esta consulta, existiendo UREs que desplazan una persona durante 1 o 2 jornadas de trabajo, y otras que realizan esta consulta mediante soporte informático.

La información ofrecida por los Ayuntamientos es valorada de muy distinta forma por las UREs, en función del tiempo de respuesta y de la calidad de los datos facilitados por éstas.

- Otros informes.

Existen otras fuentes de información cuya principal característica es que su uso no está generalizado. Entre estas fuentes cabe destacar las siguientes:

Informes comerciales: Se trata de informes que las UREs, en aplicación de las facultades de investigación concedidas por el artículo 116 del RGR, solicitan sobre los clientes de la empresa deudora, con el fin de embargar los créditos que sobre éstos pueda tener la empresa deudora.

Páginas amarillas de la guía telefónica: Este procedimiento es empleado por la URE 10 de la DP de Madrid, con la finalidad de obtener direcciones en las que poder localizar al deudor, así como posibles bienes de éste susceptibles de embargo.

Vecinos o empresas colindantes al deudor o en mismo domicilio del deudor: En determinadas UREs, las personas encargadas de realizar el trámite de personación (comunicar al deudor que la providencia de apremio ha sido cargada a la URE y que proceden a efectuar el embargo de bienes en cuantía suficiente para el pago de bienes), tienen instrucciones de consultar a los vecinos o empresas colindantes caso de no encontrar al deudor en el domicilio indicado por SILTGR para tratar de obtener nuevas posibles direcciones del deudor.

DG de Transportes de las CCAA que hayan asumido esta competencia: Esta información se solicita en los casos en que la URE ha obtenido algún dato que le permita suponer que el deudor puede estar vinculado profesionalmente con el transporte por carretera, a fin de verificar la existencia de tarjetas de transporte concedidas a camiones o autobuses pertenecientes a estos deudores.

Registro Mercantil y de Buques: Esta información se solicita habitualmente en aquellas URE en las que la actividad de transporte marítimo o pesquero es importante, teniendo por finalidad la identificación de bienes susceptibles de embargo.

La utilización por las UREs de las distintas fuentes de información para la localización de bienes y domicilios del deudor anteriormente expuestas, según la encuesta realizada por este Tribunal ha dado las siguientes prioridades en su utilización:

FUENTE	BIENES	DOMICILIO
SILTGA	5,10	13,67
SILTGR	4,65	14,03
Ayuntamientos	12,27	19,26
Registro Propiedad	14,62	6,02
AEAT	18,45	19,30
DG Tráfico	18,92	6,57
Cámaras de Comercio	1,26	9,87
Agencias de Información	1,98	1,05
EEFF	18,21	2,49
Otros	4,54	7,74
TOTAL	100,00	100,00

De los datos del cuadro anterior, se deduce que las fuentes de información empleadas con mayor frecuencia por las UREs son, con carácter general, la AEAT y los Ayuntamientos, por lo que la TGSS debiera con-

tar con estas últimas cuando sea posible el acceso directo a la información existente en sus bases de datos. Esta misma necesidad también se manifiesta respecto a la información existente en los Registros de la Propiedad y la DG de Tráfico.

B) Aplicación de los sistemas de cobro de la deuda.

Los sistemas de cobro de la deuda empleados por las UREs, y su peso específico, se muestran en el cuadro adjunto:

ORIGEN DEL INGRESO	% s/ COBRO	
Convenio de Pago		49,07
Ejecución de bienes		31,86
Embargo Inmuebles	8,54	
Embargo C/C	6,85	
Embargo Muebles	6,55	
Embargo Salarios	4,41	
Embargo Créditos	3,93	
Embargo Pensiones	1,58	
Requerimiento Previo		13,59
Pago voluntario		5,00
Otros		0,48
TOTAL	31,86	100,00

A continuación, se analizan los sistemas de cobro citados.

a) Convenio de pago.

Este procedimiento de cobro, que representa aproximadamente el 49% de los cobros totales obtenidos por las UREs, se desarrolla totalmente al margen del Reglamento General de Recaudación, y demás normativa de desarrollo. No obstante lo anterior, esta práctica es perfectamente conocida tanto por las DDPP, como por la SG de Recaudación Ejecutiva y constituye, según los datos obtenidos por este Tribunal de la encuesta remitida a las UREs, la principal forma de cobro de estas unidades.

Esta falta de regulación, origina que cada URE, en función de los criterios particulares del Jefe de la Unidad, opere de una forma distinta (aún a pesar de las posibles instrucciones verbales que puedan haber recibido de la DP), existiendo el riesgo de situaciones de desigualdad de trato para los obligados al pago (principalmente en los casos en que la reclamación al deudor se efectúe por distintas UREs, en los casos en que el deudor posea varios centros de trabajo que hayan generado deuda) e, incluso, de arbitrariedad en la actuación del recaudador.

Asimismo, existe el riesgo de que los deudores, en la medida de sus posibilidades, y de su conocimiento de la forma de actuar de cada URE, vayan buscando el traslado de la deuda a aquellas otras UREs en las que el recaudador ofrece mejores condiciones de pago.

Este pago negociado se instrumenta mediante un acuerdo verbal entre el Jefe de URE y el deudor, por el que se permite a este último realizar pagos parciales hasta cancelar la deuda. No obstante lo anterior, existen UREs en las que las personas encargadas de realizar la

personación para el señalamiento de bienes a embargar, están habilitadas por el Jefe de la URE para negociar el pago aplazado de la deuda dentro de los parámetros generales de aplazamiento de la deuda. En algunos casos, el jefe de la Unidad únicamente supervisa los acuerdos alcanzados cuando la deuda supera una cifra preestablecida (más de 500 miles de pesetas).

Este Tribunal ha observado que los parámetros generales dentro de los cuales las UREs conciertan estos convenios de pago son los siguientes:

- El período de pago, cuya duración media en las UREs, según la encuesta realizada por este Tribunal, se sitúa aproximadamente en 14 meses.
- Mantenimiento del deudor al corriente en el pago de las cotizaciones sociales posteriores al convenio de pago. No obstante, dada la demora con que llega a conocimiento de la URE el impago de estas cuotas (7 meses de media), este control, a juicio de este Tribunal, es poco efectivo.
- Garantía del pago de la deuda mediante el señalamiento de bienes embargables en cuantía suficiente para obtener el cobro total de la deuda en caso de incumplimiento del acuerdo de pago. No obstante lo anterior, determinadas UREs (v. gr.: URE 25 de Barcelona) conciertan convenios de pago con empresas que no pueden garantizar la deuda (v. gr.: empresas de servicios), si consideran que pueden cumplir el convenio alcanzado.
- Inexistencia de reclamación de intereses durante el período de pago de la deuda.

Junto a estos requisitos generales, existen otras condiciones particulares que cada recaudador viene a establecer según su particular conocimiento de los deudores de su zona y de su experiencia de gestión. Así, existen UREs que exigen un pago inicial superior al resto de las mensualidades a fin de verificar las posibilidades de cumplimiento del convenio, otras exigen la entrega de cheques postdatados o domiciliaciones de pago por la deuda aplazada.

El control del cumplimiento por los deudores de los acuerdos alcanzados se realiza generalmente fuera de la aplicación SILTGR, empleando cada URE su propio sistema, así unas UREs siguen utilizando una aplicación informática fuera de uso, denominada «N», otras usan aplicaciones informáticas propias, y, por último, existen UREs que realizan este seguimiento mediante fichas o anotaciones manuales en los propios expedientes.

En general, el control de los deudores se realiza mensualmente por las personas que han llegado al acuerdo de fraccionamiento, salvo en las UREs en que estos acuerdos los concierta directamente el Jefe de la URE, en que se distribuye el control de estos deudores entre el personal de la URE. No obstante lo anterior, existen UREs en las que recaudador lleva directamente el control de aquellas empresas que dejan de cumplir el

convenio, aquellas que generan más deuda, empresas que inicialmente plantearon problemas en la negociación del pago, o principales deudores de la URE.

Los cobros obtenidos de estos convenios se ingresan bien en la c/c de ingresos abierta a nombre de cada URE, o bien en metálico en las cajas existentes en las sedes de estas unidades. Tampoco en este tema existe uniformidad en la actuación de las UREs, existiendo UREs que no aceptan pagos en metálico por los problemas que este tipo de ingresos ocasiona (v. gr.: sustracciones de dinero, equivocaciones en su recuento, etc.), mientras que, por el contrario, otras UREs aceptan este tipo de ingresos, existiendo una persona especializada en la función de control de caja, aún cuando este tipo de puesto de trabajo formalmente no existe en las UREs. Por último, existen UREs que sólo aceptan pagos en metálico de pequeñas cuantías.

En la muestra de UREs fiscalizadas en que se acepta el pago en metálico, este Tribunal no ha constatado la existencia de «hojas o diario de Caja» para el registro de estos cobros, ni la existencia de una supervisión de los importes cobrados en metálico, lo que supone una deficiencia significativa de control interno.

En lo que se refiere al pago mediante cheque, existen UREs que lo aceptan, en todo caso, mientras que otras sólo lo aceptan si han sido conformados los talones por las EEFF, a fin de evitar problemas con su devolución por falta de fondos. En cualquier caso, las UREs no entregan el justificante de pago a los deudores hasta que su entidad financiera confirma el buen fin del cheque entregado, circunstancia que, tal y como ha verificado este Tribunal no siempre se produce, generándose la correspondiente anulación del importe inicialmente anotado en la c/c de ingresos de la URE, lo que ha supuesto que, en un caso, la c/c de la URE quedara con saldo negativo.

Este rechazo de cheques y órdenes de transferencias ha ocasionado el cobro de gastos financieros (circunstancia expresamente prohibida por el artículo 7.4 del RFGF) por la entidad bancaria a la URE, lo que ha originado descuadres en la rendición de las cuentas de recaudación, y la necesidad de reclamar los importes indebidamente cobrados.

Obtenido el cobro, el importe se incorpora a la aplicación SILTGR, que imputa los cobros obtenidos con el siguiente orden, primero a las costas que el deudor haya generado; en segundo lugar, al principal de la deuda, aplicando a prorrata su distribución en cuotas por contingencias comunes, cuotas por ATEP, desempleo, FOGASA y formación profesional; y, en último lugar, se aplica a recargos.

La correcta aplicación de estos importes exige que las UREs graben en la aplicación SILTGR todos los gastos imputables como costas al deudor, no existiendo comprobación alguna de esta grabación de datos por unidad alguna de la TGSS, por lo que existe el riesgo

de que puedan existir errores en la imputación de las costas.

A fin de mes, la aplicación SILTGR emite un informe sobre los ingresos aplicados en dicho mes por las UREs, denominado cuenta de gestión. Este informe, junto con la documentación indicada en el apartado de verificación de ingresos de este Informe (apartado 7.4.1), se remite a las Intervenciones Territoriales de las DDPP de la TGSS, así como una hoja explicativa de los posibles descuadres entre los saldos bancarios y los cobros aplicados en SILTGR, circunstancia que ha ocasionado que determinadas UREs, para evitar estos descuadres hayan dado instrucciones a su EEFF de que el último día hábil de cada mes bloqueen la recepción de ingresos por transferencia, que son cargados el primer día hábil del mes siguiente.

En el caso de incumplimiento por el deudor del convenio de pago, los procesos de actuación seguidos por las UREs varían en función del criterio de gestión del Jefe de URE, si bien se puede hablar de tres criterios generales:

- Ejecución directa de los bienes embargados en garantía del cumplimiento del convenio de pago.
- Análisis con el deudor de su situación y de las posibilidades de cumplimiento del convenio de pago.
- Retornar al procedimiento general establecido por el RGR, de continuación del expediente, comenzando por el embargo de las c/c del deudor.

La utilización de estos convenios de pago, además de los problemas derivados de carencia de norma que dé cobertura a esta actuación, plantea otro riesgo añadido, cual es que las UREs no favorezcan la solicitud de aplazamientos o fraccionamiento (en adelante A/F) de la deuda de aquellos deudores con capacidad de pago, ofreciéndoles este tipo de convenios que no generan ningún coste de intereses para el deudor, para mejorar sus «ratios» de cobro. Asimismo, y por esta misma causa, existe el riesgo de que propicien expedientes de A/F de deudores con escasa posibilidades de cobro.

b) Ejecución material de los bienes y derechos del deudor.

Esta forma de cobro es la única contemplada por el RGR cuando el deudor no realiza el pago de la deuda al recibir la providencia de apremio, efectuándose este apremio sobre el patrimonio del deudor en dos etapas:

b.1) Realización previa del embargo de los siguientes tipos de bienes:

- Cuentas bancarias.
- Metálico.
- Muebles.
- Inmuebles.

- Sueldos y salarios, pensiones y prestaciones económicas.
- Créditos.
- Efectos y títulos valores.
- Establecimientos mercantiles e industriales.

b.2) Enajenación y realización del valor de los bienes y derechos, que a su vez se divide en las siguientes actuaciones:

- Subasta pública de bienes.
- Venta por gestión directa.

A continuación se describen las actuaciones completas previas al embargo de los bienes citados anteriormente, así como los pasos vinculados a la enajenación de estos, cuando proceda.

b.1) Realización previa del embargo.

La realización de la primera de las etapas (localización de bienes y derechos susceptibles de embargo), está conectada con los convenios de pago entre la URE y el deudor, en la medida en que estos convenios se obtienen como consecuencia del inicio de actuaciones de localización de bienes del deudor, y su cumplimiento se garantiza mediante la traba de bienes en cuantía suficiente, según criterio del Jefe de URE, para garantizar el cobro de la deuda.

El momento en el que se realiza el embargo varía aunque, en general, las UREs realizan el embargo una vez efectuada la depuración previa de la deuda, anteriormente descrita. Existen excepciones a esta regla (v. gr.: URE 1 de Zaragoza), en las que las UREs, una vez confirmados los datos obrantes en su poder, comienzan los trámites de embargo de c/c bancarias, y simultáneamente, se acude al domicilio del deudor con el fin de proceder al embargo de bienes.

El orden de preferencia de los diversos bienes embargables a aplicar por las UREs es el establecido por el artículo 1447 de la LEC, no obstante, las UREs en su intento de llegar a convenios de pago, no aplican el orden de prelación legalmente establecido, siendo su objetivo el embargo inicial de bienes muebles (maquinaria) e inmuebles, efectuando el embargo del efectivo de la empresa en los casos en que no se pacte el convenio de pago, porque esta medida conllevaría automáticamente el estrangulamiento de la empresa.

En el embargo de los bienes y derechos propiedad del deudor, las UREs actúan con las limitaciones establecidas en los artículos 1.448 y siguientes de la LEC y demás legislación especial respecto a los bienes de naturaleza inembargable, de especial repercusión en el embargo de salarios, subsidios, pensiones y demás conceptos equivalentes percibidos por el deudor.

La tramitación del embargo es diferente según la naturaleza del bien a embargar. Los pasos aplicados a cada tipo de bien se describen a continuación:

- Embargo de cuentas bancarias

Las UREs para practicar este embargo deben realizar la consulta de c/c abiertas a nombre del deudor aplicando los procedimientos y cruces informáticos ya expuestos en el apartado 7.2.3.A y B)b.1), caracterizados por la variedad de pautas de actuación de éstas. En relación con esta falta de homogeneidad, cabe señalar la existencia de UREs que dejan constancia de estos embargos en un denominado «libro de embargo de cuentas» (v. gr.: URE 6 de Zaragoza), mientras que otras UREs no llevan este registro.

El resultado obtenido por este tipo de embargos suele ser muy exiguo, según cálculos efectuados por este Tribunal sobre las respuestas dadas por las UREs de las DDPP encuestadas, esta forma de cobro alcanza el 6,85% del total de recaudación obtenida.

En la realización de estos embargos existe el riesgo de que las EEFF informen únicamente sobre las c/c solicitadas por la información la URE, aún cuando existan otras c/c a nombre del deudor, o bien la existencia de retiradas temporales de fondos por los deudores, que pudieran evitarse mediante el uso de la facultad de investigación de los movimientos de las c/c del deudor, establecido en el artículo 117.2 del RGR, circunstancia que este Tribunal no ha observado que se produzca en la fiscalización realizada, excepto en los casos de incumplimientos de convenio pago por el deudor.

- Embargo de metálico.

El artículo 123, prevé la posibilidad de que las UREs lleguen a acuerdos de pago con las empresas en funcionamiento para que, con autorización de la DP, con el dinero en cajas, taquillas, etc., se vaya efectuando el pago de la deuda. No obstante, este Tribunal no ha observado que las UREs hagan uso de esta facultad, prefiriendo en su lugar concertar el oportuno convenio de pago, que no requiere autorización alguna de la DP.

- Embargo de bienes muebles.

El embargo de estos bienes exige la «personación» de funcionarios de la URE para su identificación, lo que obliga a notificar al deudor el correspondiente requerimiento previo a la práctica del embargo. Identificados los bienes que, a juicio de la URE, son suficientes para garantizar el pago de la deuda, se efectúa el nombramiento de depositario de estos bienes embargados.

En las UREs fiscalizadas, este Tribunal ha observado que los depositarios generalmente nombrados son la propia TGSS, el deudor, o un tercero contratado a este fin en caso de insuficiencia o inexistencia de los anteriores. El procedimiento seguido para la selección de las personas que actúan como depositarios no es homogéneo, existiendo DDPP que han contratado este servicio con una única sociedad (v. gr.: Barcelona desde mayo de 1998 ha realizado la adjudicación a una empresa), lo

que permite la estandarización del coste de almacenaje de los bienes, mientras que en otras DDPP (v. gr.: Barcelona hasta mayo de 1998) es la propia URE la que designa el depositario, existiendo el riesgo de aplicación de distintos precios para un mismo servicio.

Con el objetivo de mejorar esta gestión, en 1997, la TGSS ha firmado un concierto con la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, SA (en adelante SEGIPSA) en el que se recoge la posibilidad de las DDPP de nombrar depositario de los bienes embargados a SEGIPSA (si bien no se establece precio alguno por este servicio). No obstante, esta facultad no ha sido empleada por las DDPP fiscalizadas por este Tribunal, optando por la contratación de sociedades privadas o bien que cada URE sea quien realice este nombramiento.

Las obligaciones principales que asume el depositario son las de custodia, conservación, y entrega de los bienes cuando sea requerido para ello por la URE, teniendo derecho en contraprestación a la obtención del precio pactado y al reintegro de los gastos sufridos por éste.

Con posterioridad al depósito de los bienes, las URE efectúan su tasación. Este trámite, al igual que los anteriores, se caracteriza por la existencia de diversos criterios de actuación en las DDPP de la TGSS, existiendo DDPP que tienen contratado este servicio con un tercero, mientras que en otras DDPP el nombramiento del tasador lo efectúa directamente la URE. A este respecto, conviene destacar la falta de aplicación generalizada por las DDPP de la facultad prevista en el concierto suscrito por la DG de la TGSS con SEGIPSA de que esta sociedad fuera nombrada perito tasador por las DDPP de la TGSS, lo que homogeneizaría el criterio y coste de tasación para un mismo tipo de bienes.

Los costes de peritación y depósito de los bienes integran las costas a repercutir al deudor, siendo incorporados como tales en la aplicación SILTGR por las UREs, no existiendo constancia de que se realice control alguno que verifique que estos costes han sido grabados correctamente.

Por último, en el caso de embargo de vehículos de motor, de acuerdo con lo manifestado por las UREs, se aprecia una deficiente colaboración por parte de la Policía Municipal en la localización y precinto de vehículos embargados, falta de colaboración que se acentúa en las localidades de mayor población. Por ejemplo, esta situación se produce en la DP de Barcelona en la que, aún cuando formalmente se haya embargado un vehículo, no puede ser subastado porque no ha sido realizado su correspondiente depósito, por lo que en estos casos la DP autoriza la tramitación de la data del expediente si se cumplen todos los demás requisitos para su tramitación.

- Embargo de bienes inmuebles.

Partiendo de la información aportada por los distintos organismos públicos (AEAT, CCLL y Registro

General de Índices) y de la información obtenida en las «personaciones» realizadas por funcionarios de las UREs en el domicilio del deudor, éstas solicitan confirmación de la titularidad del deudor sobre los inmuebles al Registro de la Propiedad competente. Obtenida una respuesta positiva, la URE emite la correspondiente diligencia de embargo de estos bienes, que es notificada al deudor (por correo o mediante publicación en BOP), y a los restantes interesados en el procedimiento (cónyuge, acreedores hipotecarios, etc.).

Concluido el trámite anterior, las UREs remiten mandamiento de anotación preventiva de embargo al Registro de la Propiedad al que corresponda el bien inmueble a embargar.

Este procedimiento tampoco es aplicado de forma homogénea por todas las UREs, existiendo unidades de recaudación que preparan simultáneamente la petición de información y la diligencia de embargo al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de agilizar la tramitación del expediente (v. gr.: URE 1 y 6 de Zaragoza).

El coste de estas actuaciones es repercutido al deudor en concepto de costas mediante su grabación en la aplicación SILTGR por las UREs, no existiendo constancia de que se realice control alguno que verifique que estos costes han sido grabados correctamente.

- Embargo de sueldos salarios, pensiones y prestaciones económicas.

Partiendo de la información existente en la base de datos de afiliación (SILTGA) de la TGSS o de pensionistas del INSS, las UREs remiten diligencia de embargo a la entidad pagadora, junto con la tabla de salarios inembargables establecidas en el artículo 1451 de la LEC, y al deudor. Este trámite, al igual que los anteriormente indicados, es cumplimentado por las UREs bien en modelos del SILTGR, bien en modelos propios de cada una de ellas.

La eficacia de estos mandamientos de embargo varía según la naturaleza de la entidad pagadora. Cuando ésta es una entidad pública (INSS, INEM, etc.) el cumplimiento del embargo es generalizado; por el contrario, cuando la entidad pagadora es una empresa privada, el cumplimiento de estos embargos varía de una DP a otra, existiendo DDPP en las que el cumplimiento es muy bajo (v. gr.: DP Zaragoza), y otras en que su cumplimiento suele ser habitual por las empresas (v. gr.: DP Barcelona).

En los supuestos en los que las empresas no realizan la correspondiente retención, existen UREs que realizan un segundo requerimiento a la empresa, pasando el asunto a la Asesoría Jurídica de la DP si ésta sigue haciendo caso omiso a los requerimientos de retención efectuados (URE 6 de Zaragoza), mientras que otras UREs, por el contrario, notifican esta situación a la SP de Procedimientos Especiales a fin de que ésta analice la procedencia de la apertura de un procedimiento de

derivación de responsabilidad (URE 4 de Barcelona y UREs de Cádiz).

- Embargo de créditos.

El embargo de derechos de cobro del deudor frente a terceros, no es una práctica generalmente aplicada por las UREs. Por otra parte, el resultado de esta actuación suele provocar el cierre de la empresa, por lo que existen UREs que aplican esta medida en último lugar (v. gr.: URE 4 de Barcelona).

Para la realización de este embargo, que suele presentar un bajo índice de efectividad, existen UREs (v. gr.: URE4 de Barcelona), que emplean la información que ofrece la base de datos de la AEAT, por otra parte considerada bastante desactualizada. Otras UREs (v. gr.: URE 6 de Zaragoza), emplean los servicios de una empresa especializada en la elaboración de informes comerciales.

Identificados los posibles clientes y derechos de crédito del deudor, la URE notifica la diligencia de embargo (de la que no existe modelo estandarizado en la aplicación SILTGR), al deudor y al cliente del deudor para que efectúe el pago a la URE.

En el caso de que los derechos de cobro a favor del deudor en vía ejecutiva lo sean contra la TGSS, por la existencia de expedientes de devolución de cuotas pagadas indebidamente o saldos acreedores (el pago de delegado de prestaciones realizado por el deudor es superior a la cotización a efectuar a favor de la TGSS), la Administración de la TGSS que tramita el expediente pone en conocimiento de la URE la existencia de deudas en vía ejecutiva. Partiendo de esta comunicación, la URE emite la correspondiente diligencia de embargo, procediendo a embargar el cheque emitido por la SP de Pagos y Operaciones Financieras a favor del deudor, cheque que es ingresado en la c/c de ingresos de la URE, lo que financieramente supone una salida y entrada de fondos en c/c de la propia TGSS carente de sentido.

Este procedimiento únicamente se aplica cuando la deuda de cotizaciones se encuentra en vía ejecutiva, pero no en período voluntario, existiendo DDPP (v. gr.: Barcelona) que retrasan la resolución de este tipo de expedientes y la aceleración de los trámites de cargo de la deuda a las UREs para evitar el riesgo de que, pagada al deudor la devolución de cuotas, las UREs no puedan cobrar la deuda de estos deudores.

- Embargo de efectos y títulos valores.

Este procedimiento, establecido en el artículo 124 del RGR, se aplica para el embargo de efectos públicos o privados, o de cualesquiera otros créditos incorporados a valores admitidos o no a negociación oficial en mercados secundarios.

Las UREs deben indicar en la diligencia de embargo los valores depositados o anotados en la entidad

financiera, a fin de que ésta confirme su existencia y su valor actual. En el caso de que no concuerden los valores identificados por la URE con los depositados en las EEFF, éstas determinarán los valores realmente depositados y su valor. A continuación la URE procede al embargo y enajenación de estos títulos, previa autorización de la DP, a través del mercado oficial por la entidad depositaria de los valores.

Dentro de este apartado, este Tribunal debe destacar que la TGSS carece de información que le permita el embargo de las posibles participaciones que los deudores pudieran tener en fondos de inversión o fondos de pensiones, existiendo el riesgo de que el dinero invertido en este tipo de activos financieros esté quedando fuera del campo de acción de las UREs, con el consiguiente quebranto para los intereses de la Seguridad Social.

- Embargo de establecimientos mercantiles e industriales.

La especialidad de este embargo radica en que el objeto embargado es el establecimiento en sí, con todos los enseres existentes en el mismo (maquinaria, utillaje, materias primas, mercaderías, etc.), así como los derechos inherentes a la explotación mercantil o industrial desarrollada en él (derechos de traspaso o subarriendo, derechos de propiedad intelectual e industrial, etc.).

Aún cuando el artículo 135.2 RGR establece que en la diligencia de embargo se realice una relación de todos los bienes existentes, indicando en ésta los que quedan embargados, las UREs únicamente recogen en ésta los principales bienes embargados (principalmente maquinaria y utillaje).

Por otra parte, aunque el artículo 135.6 RGR prevé la posibilidad de adoptar tres tipos de medidas hasta la ejecución de los bienes: nombramiento de un funcionario de la TGSS que intervenga la gestión realizada por el dueño del negocio, nombramiento de un depositario-administrador del negocio, o cierre y precinto del local suele ser esta última medida la adoptada por la TGSS en estas situaciones.

Durante la sustanciación de este procedimiento de enajenación de los bienes y derechos del deudor, aquellas personas o entidades que posean un derecho de cobro preferente al de la TGSS, o sean los verdaderos titulares del bien o derecho trabado, interponen ante la propia TGSS la correspondiente tercería de dominio o de mejor derecho, con la finalidad de paralizar el procedimiento de ejecución del bien trabado (tercería de dominio), o de obtener un cobro preferente frente a ésta, con el producto obtenido de la enajenación del patrimonio del deudor.

b.2) Enajenación y realización del valor de los bienes y derechos.

El RGR establece tres sistemas para la enajenación de los bienes y derechos del deudor para este sistema

de cobro de la deuda en vía ejecutiva: el concurso, la subasta pública y la venta por gestión directa. Junto a estos sistemas de cobro, la TGSS tiene la facultad de adquirir la propiedad del bien o derecho del deudor, cuando no existan ofertas de adquisición o éstas sean claramente insuficientes.

No obstante lo anterior, este Tribunal únicamente ha observado la aplicación por la TGSS de la subasta pública y venta por gestión directa, centrándose en ellos la fiscalización realizada.

Por otra parte, este Tribunal ha observado la existencia de una práctica generalizada en todas las UREs y DDPP consistente en no ejecutar los bienes de las grandes y medianas empresas (nunca si además son empresas públicas), excepto que existan instrucciones en este sentido de los SSCC de la TGSS. Este criterio de actuación se fundamenta en los problemas socio-laborales que este tipo de actuaciones puede ocasionar. Esta situación, en la que el RGR se convierte en inoperante, pone de manifiesto la imposibilidad de las UREs de gestionar el cobro de la totalidad de la deuda cargada, por lo que, en opinión de este Tribunal, la TGSS debiera estudiar la posibilidad de segmentar la deuda generada por los sujetos obligados al pago, enviando a las UREs la deuda que éstas pueden gestionar (pequeños deudores), y cargando la deuda de las grandes y medianas empresas a unidades especializadas para la gestión de este tipo de deudores.

Por último, la evolución de las autorizaciones de enajenación de bienes, aprobadas por las DDPP de la TGSS, durante el período 1992 a 1997, ambos inclusive, ha sido la siguiente:

AUTORIZACIÓN ENAJENACIÓN BIENES	1992	1993	1994	1995	1996	1997
A resolver en el ejercicio	10.665	13.344	15.678	14.875	14.287	11.949
% Evolución w/ ejercicio anterior	0,00	25,12	17,49	(5,12)	(3,95)	(16,36)
Resueltas durante el ejercicio	9.754	12.331	14.400	13.057	12.327	11.171
% Tramitadas durante el ejercicio	91,46	92,41	91,85	91,38	86,28	93,49

De la observación de este cuadro puede deducirse que, aunque hasta el ejercicio 1994 existe un constante incremento en la solicitud de autorizaciones de enajenación de bienes, a partir de 1995 cambia esta tendencia, llegándose a un número de peticiones realizadas en el ejercicio 1997 inferior al del ejercicio 1992, lo que unido al incremento de las tercerías de dominio o mejor derecho (11.026 presentadas en 1997) viene a poner de manifiesto la existencia de una mayor dificultad de las UREs en la localización de bienes y derechos del deudor, o bien que éstas están optando por la potenciación de otras formas de cobro (convenios de pago, derivación de la deuda a A/F, etc.). Este Tribunal no puede manifestarse en ninguno de los dos sentidos dado que la TGSS no ha facilitado información que justifique ninguno de ambos hechos.

La dificultad en la localización de bienes y derechos a nombre del deudor pudiera estar justificada por el incremento en el uso por parte de las empresas y parti-

culares de sistema de financiación de bienes en los que la propiedad permanece en manos de la entidad financiadora de la adquisición (*v. gr.*: «leasing») y por el efecto (de advertencia) que han tenido las actuaciones de las UREs en ejercicios anteriores.

Asimismo, la generalidad de las UREs fiscalizadas por este Tribunal han puesto de manifiesto la constante proliferación de empresas con deuda en vía ejecutiva en las que una parte significativa de los bienes con que funcionan proceden de adjudicaciones de bienes realizadas (y adquiridas por los denominados «subasteros») por la propia TGSS, por lo que estas empresas siguen en funcionamiento sin que las UREs puedan, prácticamente, realizar actuación alguna, existiendo como única solución la tramitación del correspondiente procedimiento de declaración de quiebra por las Asesorías Jurídicas de las DDPP de la TGSS.

- Subasta pública.

El procedimiento de enajenación es el procedimiento ordinario aplicado en la enajenación forzosa de bienes y derechos, y consta de los siguientes pasos:

Solicitud de autorización a la DP

El Jefe de la URE debe solicitar la autorización de la DP para realizar la subasta de los bienes y derechos embargados. La URE deberá evitar en lo posible el embargo y posterior subasta de aquellos bienes de valor notoriamente superior al de las deudas (artículo 146 RGR). Esta falta de concreción en la determinación de la cuantía de los bienes a embargar cuando frecuentemente están en juego importantes intereses patrimoniales del deudor (*v. gr.*: la propiedad de su propio domicilio) exigiría, a juicio de este Tribunal, que la TGSS estableciera un índice de realización de estos bienes al objeto de evitar que se produzcan embargos excesivos.

En la fiscalización realizada, este Tribunal ha observado la existencia de DDPP en las que existen supuestos predeterminados en los que no se autoriza la celebración de subastas, exigiendo a las UREs la renegociación de convenios de pago. Así, en la DP de Barcelona estos supuestos son los de empresas que estén pagando las cuotas corrientes, empresas que haya solicitado A/F, empresas en que el valor de lo embargado sea poco relevante en relación con la deuda. Asimismo, la autorización de la celebración de subastas a la URE se emplea ocasionalmente para intentar reforzar un convenio de pago entre la URE y empresas grandes o medianas.

Autorización de la celebración de la subasta

Que podrá realizarse directamente por la DP o mediante empresas o profesionales especializados. Actualmente la TGSS emplea ambos tipos de subastas tras la concertación de estos servicios con SEGIPSA.

Publicación del acuerdo de celebración de la subasta

En la que se recogen los datos fundamentales para que los posibles interesados puedan participar en la subasta, y notificación al deudor y restantes interesados en el procedimiento del acuerdo adoptado.

La publicación del acuerdo se produce generalmente mediante su exhibición en los tabloneros de anuncios del Ayuntamiento, de la propia URE, de la DP, si bien existen UREs (*v. gr.*: URE11 de Barcelona) que no realizan estos trámites de publicación por su inoperancia, aún cuando tal medida es la prevista en el artículo 147 del RGR. Estos acuerdos también se publican en los principales diarios de la zona (Madrid y Zaragoza), existiendo otras DDPP (Barcelona) que realizan la publicación en prensa cuando el objeto subastado es un bien inmueble.

Presentación de ofertas por los interesados

La presentación de ofertas puede producirse desde el momento mismo de la publicación del anuncio de subasta hasta el momento inmediatamente anterior al de su comienzo (circunstancia que se produce con habitualidad). La presentación de ofertas, que puede realizarse por escrito, se dirige al Presidente de la mesa de subasta (órgano colegiado encargado de la dirección y realización de ésta) acompañada de un depósito a favor de la URE que promueve la subasta de estos bienes.

Los depósitos presentados quedan consignados en la caja de la URE hasta el momento de la celebración de la subasta y la adjudicación de bienes, momento en que se devolverá el depósito realizado a los postores no adjudicatarios de los bienes subastados.

Celebración de la subasta

La subasta se realiza en la fecha, hora y lugar determinados en la providencia de subasta. A este respecto, existen DDPP (Zaragoza y Madrid) en las que todas las subastas se celebran en la sede de la DP, mientras que en otras (Barcelona), el lugar de celebración de estas subastas varía según la naturaleza del bien subastado (bienes inmuebles en la sede de la DP y restantes bienes y derechos en la sede de las UREs).

La subasta se realiza generalmente en tres licitaciones sucesivas, si la licitación precedente ha quedado desierta, con una rebaja en el tipo de subasta de un 25% respecto a la anterior. En el caso de existir interesados en la adquisición del bien en una de las licitaciones, se abre un proceso de pujas en el que la subida sobre la puja anterior debe ser como mínimo en un 2% del tipo de subasta, siendo práctica común que la cifra a que asciende este porcentaje se redondee a miles de pesetas.

La conclusión del proceso de subasta

La subasta puede terminarse con la adjudicación del bien o derecho subastado o la declaración de quedar ésta desierta. Estos pasos se describen a continuación:

- Adjudicación del bien o derecho subastado.

La adjudicación se realiza a favor del mejor postor, una vez repetida por tres veces la última de las posturas presentadas sin que ninguno de los licitadores la supere. Adjudicado un bien o un lote, la TGSS devuelve a los restantes licitadores los depósitos realizados, salvo que existan otros bienes objeto de subasta y estén interesados en participar en la puja por éstos.

El importe obtenido de la subasta es grabado por la URE en la aplicación SILTGR, programa que aplica el cobro automáticamente con el siguiente orden de prelación: costas, principal de la deuda (distribuye a prorrata entre los distintos conceptos de cobro y, por tanto, entre las distintas entidades que obtienen la recaudación conjuntamente con las cuotas de Seguridad Social: INEM, FOGASA y Mutuas de ATEP), y recargos. Esta aplicación de cobros se producirá una vez satisfechos los importes a que asciendan los derechos de cobro privilegiados cuyo orden de prelación sea superior al de la TGSS (*v. gr.*: salarios de trabajadores, FOGASA por las prestaciones pagadas por este Fondo a los trabajadores, etc.).

Adjudicados los bienes, la URE remite comunicación al depositario de éstos para su entrega al adjudicatario, y a la Delegación de la AEAT, CCAA o Diputación Provincial para que éstas efectúen el seguimiento de la liquidación del IVA o del ITP/AJD. No obstante, existen DDPP (Zaragoza) que no realizan esta comunicación de entrega de bienes al depositario hasta que éste haya justificado el pago del ITP/AJD.

Entregado el bien, el depositario liquida a la DP las costas derivadas del servicio prestado, pago que en algunas UREs (*v. gr.*: URE 3 de Zaragoza) se realiza mediante el descuento de esta cuantía de la cifra obtenida en la enajenación de bienes, aplicando el resto como cobro obtenido en la aplicación SILTGR.

Formalmente, la DP de la TGSS tiene un derecho de tanteo, durante un plazo de treinta días, si bien en la fiscalización realizada, este Tribunal no ha observado su utilización.

La configuración actual del SILTGR permite conocer sólo el importe de los cobros obtenidos por subasta de bienes, desconociendo la TGSS las diferencias que se producen entre el valor de tasación y valor de enajenación, lo que, a su vez, le impide valorar correctamente el sistema de enajenación diseñado y la búsqueda de posibles soluciones alternativas globales para las fases en que puedan existir disfunciones que repercutan en la realización de los bienes, tales como: falta de publicidad real de las subastas que impide el acercamiento de posibles clientes, precios de tasación inadecuados en relación con el valor real, etc.

- Subasta desierta.

Si no existiera oferta alguna en ninguna de las licitaciones establecidas para la subasta de bienes, la Mesa

de subasta declara ésta desierta y acuerda la apertura del procedimiento de venta por gestión directa, que se expone a continuación.

Este Tribunal teniendo en cuenta la encuesta realizada a las UREs, ha observado que el valor de los bienes tasados es inferior al valor de la deuda, siendo la realización de estos bienes, ya sea mediante subasta o venta directa, inferior al valor de tasación.

- Venta por gestión directa.

Este procedimiento, que generalmente suele emplearse en los casos de haber resultado desierta la subasta pública de bienes, comienza con la solicitud de la URE a la DP de la tramitación de la venta por gestión directa de los bienes no adjudicados.

Los pasos de la venta por gestión directa, que se gestiona centralizadamente por las DDPP de la TGSS, son prácticamente los mismos que los de subasta con las siguientes especificidades:

— Las ofertas se presentan en sobre cerrado.

— La publicidad se encuentra legalmente restringida (artículo 120 de la OM de 22 de febrero de 1996) a la publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento del domicilio del deudor o donde se encuentren los bienes. No obstante lo anterior, existen DDPP que realizan su publicación en la prensa local (DP de Zaragoza), otras realizan esta publicación en el BOP y, si se trata de bienes inmuebles, en prensa local (DP Barcelona).

— El tipo mínimo de salida varía en función del número de licitaciones que hayan existido en la subasta. Si en ésta hubo tres licitaciones, no existe un tipo mínimo de oferta, si bien existen DDPP (Zaragoza) en el que éste se establece para cubrir las costas generadas.

— Constitución de una Junta de Ventas por Gestión Directa, que, a la vista de las ofertas presentadas, emite una propuesta de adjudicación al Director Provincial, quien decide finalmente la adjudicación de los bienes.

En el caso de que, tramitado todo el procedimiento quede desierta la adjudicación del bien, existen cuatro tipos de actuaciones posibles:

— Convocatoria de una segunda venta por gestión directa, que se realiza al margen de lo previsto en el RGR.

— La devolución del bien al deudor, cancelando los asientos de embargo practicados (circunstancia que no suele ocurrir).

— La adquisición del bien por la TGSS, quedando incorporado a su patrimonio.

— Ofrecimiento de los bienes al depositario en pago de las costas generadas por este concepto.

Si realizados los trámites anteriormente citados, no se obtuviera el cobro del total de la deuda, por todos los conceptos, y se conociese la existencia de otros bienes del deudor en la demarcación de otra URE, la URE

que inicialmente realizó la traba y ejecución de bienes, data los títulos ejecutivos no satisfechos y los remite a la URE en la que se conoce la existencia de otros bienes para que ésta continúe los trámites para el cobro de la deuda.

c) Requerimiento Previo de Pago.

El requerimiento previo de pago, tal y como se ha indicado en este Informe al tratar de la depuración de la deuda, lo efectúan las UREs con diversas finalidades, una de las cuales es la posibilidad de obtener una vía de cobro relativamente sencilla y rápida de la deuda cargada, para aquellos casos en los que el deudor o bien no ha sido informado de la deuda contraída con la TGSS, o bien no se ha sentido compelido a efectuar este pago hasta la recepción del anuncio del comienzo de la actuación coercitiva de las UREs.

Con este sistema, las UREs obtienen un pago de la deuda que representa el aproximadamente el 13% de sus cobros totales. Por otra parte, este sistema posibilita que, en los casos de imposibilidad de hacer frente al pago total de su deuda, la URE y el deudor establezcan un convenio de pago de esta deuda

d) Pago voluntario.

Este pago se realiza por iniciativa de deudor, bien con anterioridad al cargo de la deuda a la URE, o bien con posterioridad a este cargo, sin que, en este último caso, la URE haya realizado ninguna gestión de cobro.

Del cobro obtenido, la URE entrega el original del justificante de pago obtenido del SILTGR al deudor, conservando una copia de este justificante en el expediente.

Esta forma de pago voluntaria es de escasa cuantía (se estima que menos de un 5% del importe total de cobros obtenido) no exigiendo prácticamente ninguna gestión de cobro por las UREs.

e) Procedimiento de retención de pagos aplicado por la Administración General del Estado.

Este procedimiento tiene dos variantes según el órgano administrativo que realice esta retención:

1. Procedimiento de retención de pagos aplicado por la DG del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda.

Este procedimiento ha comenzado a aplicarse desde mayo de 1998, en aplicación de la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, mediante el cruce diario de información realizado por la IGAE de los ficheros informáticos de deudores en vía ejecutiva remitidos semanalmente por la TGSS con las propuestas de pago cursadas por la DG del Tesoro Público y Política Financiera a la IGAE.

De las propuestas de pago cursadas por la DG del Tesoro y Política Financiera a la IGAE cuyos destinatarios sean deudores en vía ejecutiva de la TGSS, la IGAE remitirá a la TGSS un fichero informático distinguiendo si los pagos a realizar tienen el carácter de ayudas públicas o subvenciones u otra naturaleza. La GISS, carga diariamente este fichero en la aplicación informática SILTGR para su verificación por las UREs.

Las UREs, también diariamente, verificarán esta información, remitiendo por fax, en ese mismo día, las respectivas ordenes de retención (en el supuesto de ayudas o subvenciones), o diligencias de embargo (en los restantes tipos de pagos), a la SG de Recaudación Ejecutiva, que las enviará a la DG del Tesoro Público y Política Financiera para que ésta realice la retención cautelar del pago.

La TGSS debe cumplimentar los trámites anteriormente indicados en un plazo de 48 horas desde que la GISS carga en SILTGR la información de las propuestas de pago cursadas por la DG del Tesoro y Política Financiera.

Posteriormente, las UREs que han remitido vía fax las pertinentes diligencias de embargo o retención procederán a remitir el original de estos documentos a la DG del Tesoro Público y Política Financiera, a través de la propia SG de Recaudación Ejecutiva, a fin de que la DG anteriormente citada realice el embargo o retención definitivo del pago a realizar al deudor en vía ejecutiva.

La aplicación de este procedimiento ha permitido a la TGSS la obtención de un cobro de aproximadamente 400 millones de pesetas en el período de mayo a septiembre de 1998, este Tribunal considera que la TGSS debe mantener esta línea de actuación y extender la aplicación de este sistema de cobro a las restantes Administraciones Públicas, particularmente CCAA y CCLL, y a sus entes instrumentales (v. gr.: fundaciones, consorcios, empresas, etc.).

Dada la reciente implantación de este procedimiento, este Tribunal no ha realizado su valoración.

2. Procedimiento de retención de devoluciones del IVA efectuada por la AEAT.

Este procedimiento, que ha comenzado a aplicarse desde el mes de mayo de 1998, se basa en el cruce informático realizado por la AEAT de los deudores con deudas superiores a 500.000 pesetas cargadas a las UREs y las devoluciones anuales del IVA a realizar por la AEAT.

Los deudores en que se produzca esta circunstancia son comunicados por la AEAT a las DDPP de la TGSS quienes, a su vez, las remiten a las UREs para la tramitación del embargo de estas devoluciones del IVA. Emitido el correspondiente mandamiento de embargo, la AEAT realiza el ingreso de estas devoluciones del IVA en la c/c del Banco de España de la TGSS.

No obstante, dada la fecha de implantación de este procedimiento, este Tribunal no ha podido verificar su operativa, por lo que no se realiza la valoración correspondiente de su eficacia y grado de aplicación.

7.3 Fase 3.^a «Data de la deuda»

7.3.1 Objeto de la fase

Esta fase tiene por objeto dar de baja aquella deuda que, por distintos motivos, no puede ser objeto de cobro por las UREs.

La evolución de la deuda datada por las UREs desde el ejercicio 1990 hasta 1997, ha sido la siguiente:

(millones de pesetas)

EJERCICIO	DEUDA CARGADA	DATAS EJERCICIO	%DATAS S/ CARGO	DATA FUNCIONARIO
1990	698.338	199.497	28,57	94,00
1991	904.298	216.341	23,92	99,88
1992	1.154.048	294.479	25,52	128,36
1993	1.510.885	375.579	24,86	161,81
1994	1.804.671	448.327	24,84	189,09
1995	1.710.796	576.455	33,70	241,29
1996	1.745.644	362.316	20,76	147,94
1997	2.049.460	366.761	17,90	150,06

De esta información se deducen las siguientes conclusiones:

- Desde los ejercicios 1990 hasta 1995, ambos inclusive, la deuda datada en vía ejecutiva ha venido incrementándose; sin embargo, en los ejercicios 1996 y 1997 se produce una caída en su tramitación (20,76% y 17,90%, respectivamente de la deuda), que les sitúa 5 y 8 puntos por debajo del porcentaje medio de datas del período analizado (25,01% del total de deuda cargada a las UREs), lo que ha contribuido a un mayor incremento de la deuda pendiente al cierre de cada ejercicio, con la consiguiente disminución de sus posibilidades de cobro.

- La caída en la gestión de la data de la deuda permite suponer que, razonablemente, las posibilidades de cobro de la deuda pendiente de gestión, que anualmente ha ido incrementándose, sea cada vez menor, no sólo por las causas ordinarias concurrentes en su tramitación (insolvencias, falta de localización del deudor, anulación de la deuda, prescripción, etc.), sino también por la propia imposibilidad de las UREs de entrar a analizar y gestionar el cada vez mayor volumen de deuda pendiente, que al cierre del ejercicio 1996 alcanza los 1,55 billones de pesetas y los 5.206.506 títulos ejecutivos pendientes de concluir su gestión.

- El porcentaje que representa la data sobre el total de deuda cargado a la UREs en 1997, pese a ser un ejercicio en el que la data de la deuda ha caído significativamente, es tres veces superior al de cobro obtenido. Esta situación pone de manifiesto la dificultad de las UREs, por las razones expuestas a lo largo de este Informe, en la recuperación de la deuda cargada a éstas y confirma lo anteriormente expuesto.

A partir de la información facilitada por la TGSS sobre la evolución de la data patrimonial, exclusivamente, este Tribunal ha elaborado el siguiente cuadro:

%MEDIO DE GESTIÓN DE DATAS	AÑO DE VIDA TRANSCURRIDO DESDE SU CARGO			
	1º A 5º	6º A 7º	8º A 9º	TOTAL
Periodo	57,49	2,42	3,52	63,43
Acumulado	57,49	59,91	63,43	

Del análisis del mismo, así como de la información soporte, se deduce:

- La data se produce durante toda la vida del cargo, aunque, teniendo en cuenta el periodo analizado, esta se concentra en los cinco primeros años y, básicamente, en el primero de ellos.
- A partir del ejercicio 1993 esta situación se ha modificado trasladándose la gestión de la data a los tres primeros años de vida desde el cargo.
- Considerando el ratio deuda datada sobre deuda gestionada, se obtiene una proporción de, aproximadamente el 75%, lo que viene a significar que de cada 100 pesetas gestionadas, 75 son datadas (no incluye este ratio la deuda no terminada de gestionar).
- Para concluir existe un volumen de deuda cuya gestión está pendiente de finalizar (no cobrado ni data-do) que dada su antigüedad, este Tribunal considera de difícil realización.

En el cuadro adjunto se muestra su antigüedad:

% DEUDA PENDIENTE ACUMULADA	ANTIGÜEDAD MEDIA DEUDA (AÑOS)
37,30	5,6
46,25	5,0
67,77	4,0
100,00	3,0

La deuda datada por las UREs durante el ejercicio 1997, desglosada por regímenes de Seguridad Social, único ejercicio del que la TGSS ha facilitado este dato, ha sido la siguiente:

(millones de pesetas)

REGIMEN	CARGO	% S/CARGO	DATAS	% S/DATA	% DATA S/CARGO
General	1.510.735	73,71	286.845	78,21	18,99
RE Trabajadores Autónomos	444.214	21,67	65.836	17,95	14,82
RE Agrario cuenta ajena	34.860	1,70	4.036	1,10	11,58
RE Agrario cuenta propia	8.236	0,40	1.049	0,29	12,74
RE del Mar	24.319	1,19	5.592	1,52	22,99
RE Minería del Carbón	11.002	0,55	591	0,16	5,37
RE Empleados Hogar	10.074	0,49	1.764	0,48	17,51
Otros	6.020	0,29	1.047	0,29	17,39
TOTAL	2.049.460	100,00	366.760	100,00	17,90

Del análisis de este cuadro se observa lo siguiente:

- La eficacia en la gestión de la data es mayor en los regímenes de trabajadores por cuenta ajena, dada la dificultad de cobro que éstos presentan.
- El elevado peso específico de la data correspondiente al Régimen General (78,21%), régimen que representa el 73,71% del total del cargo del ejercicio 1997. Este Tribunal quiere destacar que es el único

régimen en el que la data es, aproximadamente, tres veces superior al cobro, siendo en consecuencia este régimen en el que se encuentra uno de los principales problemas de gestión de cobro.

Tipología de datas

Las datas incorporadas por las UREs en la aplicación SILTGR pueden ser de dos tipos: de gestión u operativas y patrimoniales. Las datas de gestión no implican una pérdida del derecho de cobro, sino su distinta gestión futura, bien por otra URE, bien por otra unidad de la TGSS, o bien una suspensión del procedimiento de cobro. Por el contrario, la data patrimonial da lugar a una baja del derecho de cobro; las principales causas que las originan:

- Insolvencia del deudor.
- Anulación de la deuda emitida.
- Aplazamiento o fraccionamiento de la deuda.
- Insolvencia de hecho del deudor.
- Deudas inferiores al 20% del salario mínimo interprofesional.
- Datas por referencia a anteriores derechos de cobro ya declarados incobrables.
- Datas por prescripción de deudas.

Las principales causas de data tramitadas por las UREs, según se deduce del Informe elaborado para este Tribunal por la GISS son las siguientes:

MOTIVOS DE DATA	% DE DATA	
Crédito incobrable		66,55
- Insuficiencia de bienes	23,90	
- Domicilio desconocido	22,21	
- Otros motivos	20,44	
Anulaciones		17,94
- De oficio por DDPP	12,34	
- Otros motivos	5,60	
Aplazamiento/fraccionamiento de la deuda		13,86
Otros motivos		1,65
TOTAL		100,00

7.3.2 Delimitación, duración y periodicidad

Esta fase se inicia con la propuesta de data efectuada por la URE y concluye con la aprobación de la data por la DP de la TGSS y su incorporación en la aplicación informática SILTGR.

La duración media de esta fase para las datas de carácter patrimonial, según la contestación dada por los Jefes de URE a la encuesta remitida por este Tribunal, es de aproximadamente, 60 días contados desde la terminación de la fase anterior. Este Tribunal, a partir de informes y encuestas anteriormente citadas, ha estimado que la duración de esta fase es de 510 días cuando no existe localización del deudor o de sus bienes.

La periodicidad de esta fase es continua a lo largo de todo el ejercicio económico.

7.3.3 Descripción de la fase

El procedimiento seguido en la tramitación de la data de la deuda en vía ejecutiva presenta variaciones en función del tipo de data tramitado. A continuación se expone el procedimiento de tramitación desarrollado por la TGSS para los principales tipos de datas.

7.3.3A) Data por créditos incobrables

De acuerdo con la información facilitada por la TGSS, la evolución experimentada en la tramitación de los expedientes de data por crédito incobrable en las DDPP ha sido la siguiente:

(número de expedientes)

AUTORIZACIÓN EXPEDIENTES DATAS	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pendientes inicio ejercicio	23.359	21.953	29.145	40.300	34.636	45.966
Propuesta por UREs	91.565	108.714	131.352	117.463	116.413	92.422
A resolver en el ejercicio	114.924	130.525	160.497	157.763	151.049	138.388
% Evolución s/ejercicio anterior		13,58	3492	(1.70)	(2.52)	(5,75)
Devueltas a URE	22.494	22.399	27.389	32.591	26.134	30.953
% Rechazos	19,57	17,16	17,07	20,66	17,30	(22,37)
Resueltas durante el ejercicio	70.477	78.981	92.808	90.536	78.949	84.386
%Aprobados durante el ejercicio	92.971	101.380	120.197	123.127	105.083	115.339

• El análisis de este cuadro pone de manifiesto que a partir del ejercicio 1995 la incidencia de los expedientes de datas propuestas por las UREs disminuye, situándose en 1997 en el mismo nivel que el existente en 1992.

• Pese a la disminución del número de expedientes con propuestas de data desde 1995, el número de expedientes pendientes de resolución, ya sea por devo-

lución a la URE, por falta de adecuada cumplimentación o por no haber terminado su tramitación en la DDPP, ha aumentado.

• Las razones anteriormente expuestas explican la caída de la gestión de la data en los ejercicios 1996 y 1997.

De la comparación de estos datos con el de expedientes de datas por crédito incobrable (principal

causa de data, y única de la que la TGSS recoge datos en sus estadísticas de gestión) se obtiene el siguiente

parámetro de relación entre ambos tipos de expedientes.

PARAMETRO DE GESTIÓN	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Expedientes derivación responsabilidad incoados	2.341	3.565	4.583	3.978	4.749	4.722
Expedientes propuestas de data por crédito incobrable	91.565	108.714	131.352	117.463	116.413	92.422
Ratio de relación entre ambos tipos de expedientes	2,56%	3,28%	3,49%	3,39%	4,08%	5,11%
Nº de expedientes por URE	9	14	17	15	18	17

De los datos anteriores puede deducirse que, si bien existe un incremento progresivo en la tramitación de este tipo de expedientes, su número continúa siendo bajo, máxime si se tiene en cuenta el número medio de expedientes tramitados por las UREs durante el periodo analizado, lo que viene a poner de manifiesto la posible existencia de una deficiencia en el cierre del proceso de gestión de cobro de la vía ejecutiva en la TGSS, que no agota todas las posibilidades de recuperación de la deuda mediante la tramitación de este tipo de expedientes.

Esta data tiene su origen en la insolvencia del deudor, existiendo, según establece el artículo 168 RGR dos tipos de créditos incobrables: la insolvencia del deudor por inexistencia de bienes y la insolvencia por desconocimiento del paradero del obligado al pago, por lo que se realiza su exposición de forma diferenciada.

Por inexistencia de bienes del deudor

El procedimiento se inicia a propuesta del responsable de la URE, mediante el envío de la correspondiente providencia a la SP de Recaudación Ejecutiva, junto con la documentación contenida en el expediente del deudor.

Esta insolvencia puede ser total, en el supuesto de que las UREs no hayan localizado ningún bien o derecho patrimonial del deudor susceptible de embargo, o bien parcial, en los supuestos en que, localizados bienes y derechos patrimoniales del deudor, éstos hayan sido enajenados por las UREs obteniendo un valor de realización inferior al de la deuda en vía ejecutiva.

En la tramitación de este tipo de data, las instrucciones internas de la DG de la TGSS han venido a exigir que a la documentación remitida por las UREs a las SP de Recaudación Ejecutiva se uniera una declaración de inexistencia de responsables solidarios. Esta circunstancia es criticada por las UREs debido a la imposibilidad que generalmente tienen para conocer la existencia de estos responsables, por lo que la firma de esta diligencia se asume por alguna de ellas como un mero trámite formal (v. gr.: URE 11 de Barcelona). No obstante, si las UREs o la SP de Recaudación Ejecutiva observan la existencia de responsables solidarios, únicamente es aceptada la propuesta de data realizada por

las UREs si en el expediente queda acreditada la insolvencia de estos últimos.

La aprobación de la propuesta de data realizada por las UREs se produce una vez verificado el expediente por la SP de Recaudación Ejecutiva, requiriendo en su caso las oportunas aclaraciones y ampliación de datos a las UREs. Finalmente, una vez realizada esta supervisión, la SP de Recaudación Ejecutiva aprueba o rechaza la propuesta de data remitida por la URE, existiendo, según la decisión adoptada, la siguiente tramitación:

- Si la propuesta de data es rechazada por la SP de Recaudación Ejecutiva, bien por estar incompleto o por observar que el deudor sigue de alta en Seguridad Social por continuar en activo, esta Subdirección Provincial devuelve el expediente a la URE para que complete los datos que faltan o realice los trámites pertinentes para el posible cobro de la deuda.

En los casos en que el deudor continúe con su actividad económica y con trabajadores a su servicio (cuando el deudor es un empresario), aun cuando esté perfectamente justificada la inexistencia de bienes o derechos embargables en el expediente, la SP de Recaudación Ejecutiva rechaza la data propuesta, siendo necesario para su aprobación que la Asesoría Jurídica Provincial de la TGSS inste previamente la declaración judicial de quiebra, para posteriormente tramitar la baja en Seguridad Social (por desaparición o extinción del titular) de estas empresas y, consecuentemente, de los trabajadores, que dejarán de causar derecho a prestaciones por cotizaciones que no se están ingresando.

No obstante lo anterior, y a fin de dar una solución a esta situación, la TGSS ha establecido un tipo especial de data que permite una data provisional de esta deuda, cuya aplicación por las UREs es autorizada previamente por la DP de la TGSS. Por otra parte, existen DDPP (v. gr.: Barcelona) en las que, además, estos casos se comunican a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para que investigue si realmente sigue operativo el centro de trabajo o no, y en los casos en que ésta observe la inexistencia de actividad, la DP de la TGSS cursa su baja en la aplicación informática SILTGA. Por el contrario, si la Inspección de Trabajo y Seguridad Social observa que el deudor sigue en activo, únicamente puede realizar una recomendación o invitación

al deudor a que regularice su situación mediante la solitud de un A/F de la deuda.

Con cierta frecuencia, la situación descrita obedece a una incorrecta tramitación del cierre del centro de trabajo ante la propia TGSS (la empresa cursa la baja del centro de trabajo, pero no la de todos sus trabajadores, o bien la empresa se cierra, sin cursar comunicación de baja de ningún tipo), generándose deuda indebidamente por trabajadores que bien están en desempleo o bien trabajando en otras empresas, pese a que esta información consta en la base de datos de afiliación (SILTGA) de la TGSS.

En el supuesto de que la data se rechace por la DP de la TGSS por existir responsables solidarios del pago de la deuda, la Dirección Provincial formaliza el trámite de audiencia previa al interesado a fin de que éste pueda alegar cuanto estimen necesario en defensa de su derecho y, a la vista de estas alegaciones, dicta la correspondiente resolución de derivación de responsabilidad o cancela directamente el expediente.

En estos casos de derivación de responsabilidad de la deuda, la DP graba en el SILTGR la deuda reclamada para cada deudor solidario por su importe total, incrementando de forma ficticia su importe. En la fiscalización realizada, este Tribunal ha observado que la TGSS desconoce a cuanto asciende este importe indebidamente duplicado.

- Si la propuesta de data es aprobada por la SP de Recaudación Ejecutiva, la Dirección Provincial dicta la correspondiente resolución de insolvencia provisional, que es incorporada al SILTGR directamente por la SP de Recaudación Ejecutiva, lo que permite que, posteriormente, una vez recibido el expediente por la URE, ésta date la deuda en SILTGR.

Una vez datada la deuda, los nuevos títulos ejecutivos emitidos por la aplicación SILTGR frente al mismo deudor, son datados automáticamente por ésta con una clave especial denominada «data por referencia» en el momento de ser cargada la deuda a la URE. Dado que esta data se produce una vez que han concluido todo el proceso de notificación y reclamación de la deuda en período voluntario y ejecutivo, el sistema de tramitación aplicado viene a generar una carga de trabajo y un coste de publicación en BOP que no resultan necesarios.

Esta data por referencia opera automáticamente durante un periodo de tres años, de modo que si al concluir este plazo el deudor genera una nueva deuda, la aplicación informática reactiva la deuda datada. Si la deuda reactivada debe ser datada nuevamente por mantenimiento de la situación de insolvencia del deudor, la tramitación de esta nueva data exige rehabilitar la deuda datada por insolvencia, incorporar la nueva deuda, proponer la insolvencia por su totalidad, y datar de nuevo toda la deuda, lo que supone una sobrecarga de trabajo a los órganos gestores correspondientes.

Una vez aprobada la data de la deuda, y en el caso de que existan responsables subsidiarios en el pago de

la deuda, la TGSS inicia el trámite del oportuno expediente de derivación de responsabilidad, notificando a los deudores subsidiarios esta circunstancia y la deuda reclamada, sin recargos, mediante la oportuna resolución del Director Provincial, a fin de que éstos efectúen las alegaciones que en su opinión procedan o bien realicen el pago de la deuda en vía voluntaria.

Mensualmente, cada SP de Recaudación Ejecutiva remite las resoluciones de crédito incobrable a las Administraciones (v. gr.: Cádiz) o a la Secretaría Provincial de la DP de la TGSS (v. gr.: Zaragoza y Madrid), remitiendo éstas al BOP la relación de los expedientes aprobados para su publicación. Transcurridos diez días desde la publicación de las datas aprobadas, las Administraciones tramitan la baja en Seguridad Social en SILTGA de los deudores insolventes y de los trabajadores.

Por domicilio desconocido

La tramitación de este tipo de data se inicia cuando, personados los agentes de las UREs en todos los domicilios que conoce a través de los registros a los que tienen acceso (AEAT, Ayuntamiento del último domicilio conocido, Registro de Indices de la Propiedad y domicilio que figura en SILTGA), el deudor resulta ilocalizado.

El proceso seguido en la tramitación de la data de la deuda es análogo al expuesto anteriormente para la declaración de insolvencia en la que la TGSS procederá a cursar la baja de la empresa y sus trabajadores o del deudor en la aplicación informática SILTGA. Transcurridos diez días desde la publicación sin que el obligado al pago comparezca ante cualquiera de las dependencias de la TGSS, la Administración de la TGSS competente cursa la baja de los afectados en el SILTGA (artículo 126 de la OM de 22 de febrero de 1996).

Anulación de los títulos ejecutivos emitidos

Esta data tiene su origen en una incorrecta emisión de los títulos ejecutivos, bien por defectos formales, o bien por defectos materiales, procediéndose entonces a su anulación. Esta data se produce generalmente como consecuencia de la revisión de los títulos ejecutivos realizada de oficio por las propias UREs o como consecuencia de las impugnaciones realizadas por los interesados frente a los embargos de bienes o derechos realizados por aquéllas.

Esta anulación se recoge en una resolución del Director Provincial, de la que se remite copia a la URE para que proceda a la anulación de esta deuda en la aplicación informática SILTGR. Asimismo, esta resolución es notificada al obligado al pago.

En el caso de anulación de oficio, el procedimiento seguido por las DDPP no es uniforme, así en unas DDPP (v. gr.: Zaragoza), quien graba la anulación en el SILTGR es la Subdirección de Recaudación Ejecutiva, mientras que en otras (v. gr.: Cádiz), es la propia URE quien realiza esta anotación.

Por aplazamiento o fraccionamiento de la deuda

La concesión de un A/F es notificada por las Administraciones de la TGSS a las UREs para la data del expediente. Esta data paraliza la actuación de la URE excepto en el caso de que se ofrezca como garantía de cumplimiento el embargo de bienes, en cuyo caso la URE continúa el procedimiento hasta el embargo de los bienes.

En el caso de incumplimiento del aplazamiento, la URE procede a la rehabilitación de la deuda en vía ejecutiva y a la ejecución de los embargos practicados, aplicándose para ello el proceso de enajenación forzosa de los bienes del deudor descrito anteriormente en el apartado correspondiente de este informe.

No obstante lo anterior, y como ya ha quedado expuesto en este informe, en caso de que el expediente de A/F incumplido corresponda a una gran empresa, las UREs no realizan ningún tipo de actuación tendente a la ejecución del patrimonio del deudor (y si lo hacen estas actuaciones generalmente son paralizadas por las DDPP), por los problemas de índole socio-laborales que esta acción puede ocasionar. En estos supuestos, las UREs limitan su actuación a tratar de alcanzar un nuevo convenio de pago con el deudor y a la búsqueda de nuevos bienes y derechos del deudor, susceptibles de embargo si es que estos existen.

Rehabilitación de la deuda

Si con posterioridad a la tramitación de la data, las UREs localizan nuevos bienes o derechos de crédito del deudor susceptibles de embargo, éstas proceden a la rehabilitación de la deuda datada en la aplicación SILTGR y a la continuación de los trámites conducentes a su cobro.

Como situación especial, a partir del mes de marzo de 1998, la SG de Recaudación Ejecutiva, en un intento de cerrar el circuito de cobro, ha rehabilitado todos los expedientes de datas tramitadas durante el ejercicio anterior como posibles créditos incobrables para su revisión y nueva tramitación por las UREs, previa consulta de inexistencia de nuevos domicilios o bienes en las transacciones de la base de datos de la AEAT. Paralelamente, esta decisión ha supuesto un incremento de los derechos de cobro a contabilizar por la TGSS, circunstancia que debería ser valorada por este organismo a la hora de determinar la provisión para insolvencias a dotar en este ejercicio.

7.4 Fase 4.^a «Contabilización de la deuda en vía ejecutiva»

En esta fase se describe el proceso de contabilización de la deuda en vía ejecutiva. Se estructura en los siguientes epígrafes:

1. Verificación de los ingresos obtenidos por las UREs.

2. Contabilización de la Deuda.
3. Cálculo de la dotación a la provisión para insolvencias.

7.4.1 Verificación de los ingresos obtenidos por las UREs

La contabilización de la deuda en vía ejecutiva se ha producido a lo largo de 1996 siguiendo un procedimiento especial en el que han intervenido las Intervenciones Territoriales y la Intervención Central. Las Intervenciones Territoriales han ido contabilizando y verificando mensualmente los ingresos obtenidos por las UREs, su transferencia a la c/c de Recursos Diversos Provinciales, así como la aplicación de estos ingresos realizada por las UREs en SILTGR.

La verificación de los ingresos de las UREs, la efectúa cada Intervención Territorial de la TGSS aplicando sus propios procedimientos y mecanismos de control, debido a la carencia de un procedimiento estandarizado diseñado por la Intervención General de la Seguridad Social (en adelante IGSS), o por la Intervención Central de la TGSS. Esta situación, sin perjuicio de constituir una falta de la deseable homogeneidad en el sistema de actuación de las Intervenciones, pone de manifiesto el riesgo de existencia de debilidades de control en aquellas Intervenciones que no hayan diseñado un adecuado sistema de control de los ingresos aplicados por las UREs.

La supervisión realizada por las Intervenciones Territoriales de estos cobros tiene por objeto la verificación de su correcta aplicación por las UREs; y que las EEFF cumplan las normas de funcionamiento dictadas por la SG de Pagos y Operaciones Financieras. Así, las Intervenciones verifican que las transferencias de los fondos de estas c/c a la c/c de Recursos Diversos Provinciales se realizan en las fechas establecidas (actualmente, y como consecuencia de la adjudicación del concurso de las c/c de ingresos de las UREs por la TGSS en julio de 1998, en la CCAA de Cataluña, esta transferencia de fondos se produce diariamente), y que las EEFF no cobran coste financiero alguno por los ingresos y transferencias o devoluciones de cheques producidos en las c/c de las UREs.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha observado que este control suele realizarse mensualmente (en los primeros días del mes siguiente a aquél que se fiscaliza), por lo que los errores existentes se detectan con cierto retraso, si bien en todos los casos observados (generalmente por cobro de gastos financieros) se ponen en conocimiento de la EEFF para su corrección (excepto que se trate de la retribución por ésta de intereses cuya devolución por la TGSS no suele producirse).

Esta misma situación de retraso se produce a la hora de detectar el incumplimiento por la EEFF de la transferencia, en la fecha correcta, de los fondos existentes

en estas c/c a la c/c de Recursos Diversos Provinciales, no resultando infrecuente que las EEFF no cumplan en fecha esta transferencia de fondos (generalmente en 1 o dos días) o que no se transfieran la totalidad de los fondos, debido principalmente a que la entidad financiera traspasa los fondos de la c/c de ingresos de la URE, sin haber abonado en esta c/c las transferencias bancarias realizadas en esa fecha por los deudores.

Como situación excepcional, este Tribunal ha detectado que en el mes de julio de 1996, no se produjo la transferencia decenal de los fondos existentes en la c/c de una URE de la DP de Madrid a la c/c de Recursos Diversos Provinciales de esta DP, importe que se transfirió por la entidad colaboradora en la siguiente transferencia decenal, lo que pone de manifiesto la deficiencia de control antes indicada.

En lo que respecta al modo en que se realiza el control, cabe señalar que éste comienza con la recepción por las Intervenciones Territoriales de los documentos justificativos de los ingresos obtenidos por las UREs. Esta documentación llega a la Intervención remitida por la SP de Recaudación Ejecutiva, una vez que ésta ha aprobado la cuenta de gestión rendida mensualmente por las UREs.

Adicionalmente, cada Intervención Territorial recibe la documentación que, de acuerdo con su propio sistema de control interno, sea necesaria para la verificación de los cobros aplicados por las UREs. Así, por ejemplo, la Intervención Territorial de la DP de Barcelona exige como documentación añadida no solicitada por otras Intervenciones Territoriales, fotocopia de las cuentas de gestión de las UREs, copia de la estadística de gestión de las UREs elaborada por la SP de Recaudación Ejecutiva, partes mensuales de transferencia, listado de datas, detalle de costas cobradas, y un documento interno específico denominado Anexo VII en el que se recogen determinados tipos de cobros.

Con la documentación recibida, las Intervenciones realizan dos tipos de actuaciones: comprobación de la documentación remitida y de la cuenta de gestión de la deuda con el INEM; y elaboración y validación de los documentos contables relativos a estos cobros.

La comprobación realizada por las Intervenciones Territoriales de la documentación recibida es la siguiente:

1. Verificación de que las transferencias recibidas en la c/c de Recursos Diversos Provinciales coinciden con las transferencias de fondos realizadas por las UREs a esta c/c.

2. Verificación de que los cobros aplicados por las UREs en la aplicación SILTGR y en la aplicación específica para recoger el reintegro de deudas al INEM por cobro indebido de prestaciones, coinciden con el importe ingresado en la c/c de la URE. En el caso de existir diferencias se verifica la justificación realizada por las UREs, que suelen deberse a la existencia de

cobros no aplicados en SILTGR por diversas causas, tales como: ingresos en la c/c de personas que no tienen deuda en vía ejecutiva, ingresos de personas no identificadas, existencia de ingresos en la c/c de Recursos Diversos Provinciales procedentes de deudores de las UREs, ingresos en formalización (constituidos por retenciones en las obligaciones de pago de la Seguridad Social que se ingresan mediante simples apuntes contables), ingresos o gatos financieros anotados por las EEFF en la c/c, etc.

La verificación que realizan las Intervenciones Territoriales se limita al cuadro global de cifras, sin entrar en el análisis de la corrección de la deuda aplicada en cada epígrafe (costas, recargo, y principal), ni verificar la correcta asignación del cobro obtenido a la persona que ha realizado el ingreso, existiendo el riesgo de que se haya aplicado a un deudor el ingreso realizado por otro. Asimismo, tampoco verifican que todos los ingresos en metálico obtenidos en la URE hayan sido totalmente ingresados en la c/c de ésta y que estos importes se hayan aplicado al deudor que efectivamente los ha realizado.

Las comprobaciones realizadas se registran de forma distinta por cada Intervención, empleando unas estadillos manuales y otras aplicaciones informáticas propias.

7.4.2 Contabilización de la Deuda

Concluida esta etapa, las Intervenciones Territoriales elaboran y validan, previa autorización de los órganos competentes (Director Provincial, Interventor Territorial y Jefe de Sección de Contabilidad), los documentos contables relativos al cobro de esta deuda, que quedan registrados en una partida contable de ingresos pendientes de aplicación.

Al cierre del ejercicio 1996, la Intervención Central de la TGSS contabilizó los datos de la deuda en vía ejecutiva (deuda cargada en el ejercicio, importe cobrado y deuda datada) en función de los datos aportados por la GISS mediante la explotación de la base de datos de la aplicación SILTGR-VE (vía ejecutiva), para lo cual previamente acumuló en sus registros contables los datos de cobro de vía ejecutiva contabilizados como ingresos pendientes de aplicación por las Intervenciones Territoriales, realizando los oportunos ajustes contables en caso de no coincidir los importes recogidos por la contabilidad de las DDPP con el dato de cobro reflejado por los informes de SILTGR esta falta de coincidencia se ha detectado en la DP Zaragoza, si bien por un importe carente de significación.

Este procedimiento de contabilización, seguido por la TGSS, incumple lo previsto en la Resolución de 28 de julio de 1995 de la IGSS, que establece que la contabilización de la deuda en vía ejecutiva se realice mensualmente por las Intervenciones Territoriales de la

DDPP de la TGSS, en función de la documentación soporte que faciliten los órganos de gestión de la TGSS (que será la ofrecida por el SILTGR).

Además, la TGSS tampoco ha respetado las normas sobre elaboración, autorización y emisión de este tipo de documentos contables, dado que los documentos contables han sido validados en el SICOSS sin las firmas de las personas que, según establece la Resolución de 25 de marzo de 1993, de la IGSS, ya citada anteriormente, deben autorizarlos: el Director Provincial, el Interventor Territorial y el Jefe de Sección de Contabilidad de la Intervención.

7.4.3 Provisión para insolvencias de deudores

La TGSS viene calculando desde el ejercicio 1994 la dotación a la provisión para insolvencias aplicando directamente al saldo contable de deudores en vía ejecutiva al cierre del ejercicio un porcentaje del 50%, aprobado en la correspondiente OM reguladora de las operaciones de cierre del ejercicio económico (para el ejercicio 1994 fue la OM de 21 de julio de 1995). Este sistema genera una provisión insuficiente por las siguientes razones:

— La organización actual de la recaudación en vía ejecutiva es incapaz de asumir eficientemente un número de títulos ejecutivos superior a 17.000 documentos por URE. En la actualidad (1997) las UREs tienen un cargo medio de, aproximadamente, 25.500 documentos, que tiende a aumentar como consecuencia del incremento anual del cargo. Este hecho se traduce en una disminución de la gestión de, aproximadamente, 13 puntos en un periodo de ocho años (de un 38,4% en 1990 a un 25,15% en 1997).

— La imposibilidad de finalizar la gestión de la deuda (cobro o data), tiene como consecuencia un incremento de su antigüedad media. En la actualidad, esta antigüedad es de, aproximadamente, tres años, habiéndose incrementado en los cinco últimos años en más de uno. Dado que existe una relación inversa entre posibilidades de cobro y antigüedad de la deuda, este Tribunal entiende que las probabilidades de la TGSS

de cobrar la deuda pendiente es baja y viene disminuyendo.

Este hecho es mucho más grave si se tiene en cuenta que el 37% de la deuda tiene casi 6 años de antigüedad, por lo que, si se tiene en cuenta la opinión de los Jefes de URE de la TGSS, esta deuda sería incobrable.

— La evolución experimentada por la data durante los cinco primeros períodos del intervalo de tiempo analizado (anteriores a 1990 a 1993), ha supuesto una baja de un promedio del 63% de la deuda cargada en cada ejercicio, lo que a su vez equivale al 75% de la deuda gestionada (cobro o data) en dichos ejercicios.

— El diferente grado de cobro de la deuda existente en los distintos Regímenes de Seguridad Social.

— La existencia de deuda no provisionable, como es la generada por las entidades del sector público.

— La evolución en el tiempo de los parámetros de cobro, impugnaciones frente a actuaciones de las UREs, y de las bajas propuestas por las UREs, así como del cargo en suspenso de éstas.

— El bajo grado de realización de las garantías de cobro.

— La diferente realidad de las DDPP, cuyo tipo de deudas, dotación de medios y deuda cargada así como la diferente reacción del deudor ante la recaudación de la deuda no permiten realizar un tratamiento similar de ésta.

A juicio de este Tribunal, la TGSS, al no considerar los parámetros indicados anteriormente, está provocando una sobrevaloración de sus resultados contables, lo que origina que sus cuentas anuales no reflejen la realidad de su situación patrimonial.

— Teniendo en cuenta las razones anteriormente indicadas este Tribunal entiende que procede que la TGSS recalcule la dotación a la provisión para insolvencias.

— Por otra parte, la Tesorería General a solicitud de este Tribunal ha elaborado el siguiente cuadro donde se refleja el comportamiento histórico del cobro en relación con la deuda cargada.

% COBRO S/DEUDA EN VIA EJECUTIVA EN FUNCIÓN DE LOS AÑOS DE VIDA TRANSCURRIDOS DESDE SU CARGO										
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	TOTAL
* <1990	21,904	2,045	0,561	0,332	0,179	0,255	0,300	0,251	0,195	26,022
1990	13,997	4,348	2,146	1,231	0,954	0,649	0,640	0,409		24,374
1991	12,754	4,426	1,514	1,301	1,316	0,998	0,706			23,015
1992	10,580	3,331	1,865	1,712	1,048	0,839				19,375
1993	7,720	4,087	3,225	1,815	1,530					18,377
1994	7,795	5,486	2,798	2,150						18,229
1995	7,514	5,501	3,287							16,302
1996	6,304	6,603								12,907
1997	5,149									5,149

(*) Datos de deuda acumulados correspondientes a ejercicios anteriores a 1990.

Del análisis de este cuadro se extraen las siguientes consideraciones a tener en cuenta para el recálculo de la provisión anteriormente citado:

- El cobro de la deuda se concentra en los primeros 4 ó 5 años transcurridos desde su cargo a la URE. Sin perjuicio de lo anterior, los responsables de las UREs, según la encuesta realizada por este Tribunal, consideran incobrable la deuda con una antigüedad en URE superior a los dos años, lo que también puede observarse en el cuadro anterior por la evidente caída de ingresos a partir del segundo año de vida transcurrida desde el cargo.

En consecuencia, parece razonable deducir que los cobros obtenidos a partir del tercer año, son consecuencia de actuaciones realizadas en los dos primeros años, es decir, no se trata de cobros producidos como consecuencia de nuevas (y recientes) actuaciones de las UREs.

- Desde el ejercicio 1993, se produce una progresiva equiparación entre los porcentajes de cobro del primer y segundo año de vida, llegando a ser en 1996 superior el porcentaje de cobro de la deuda del segundo año, lo que razonablemente parece indicar que la deuda nueva cargada a partir de 1993 comienza a ser gestionada más tarde que en los ejercicios precedentes, como consecuencia de la propia acumulación de títulos ejecutivos en las UREs.

- Existe una baja relación total de cobros/cargo de cada año, que confirman los bajos índices de cobro de las UREs calculados por la TGSS en sus estadísticas de gestión.

- A este respecto, debe tenerse en cuenta la existencia de grandes empresas con importantes deudas en vía ejecutiva a las que las UREs no embargan y subastan sus bienes por los problemas de índole social que conllevaría su cierre, lo que hace que su deuda vaya engrosando los saldos de deuda pendiente de cobro de los ejercicios más antiguos.

8. PROCESO 2.º: «GESTIÓN DE LA DEUDA GENERADA EN EL SECTOR PÚBLICO»

Las entidades y organismos públicos a quienes resulta aplicable este proceso especial de cobro, tal y como se ha indicado con anterioridad son:

- La Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos.
- Comunidades Autónomas y sus Organismos Autónomos.
- Corporaciones Locales (incluidas Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y entes asimilados).
- Empresas Públicas y Sociedades Estatales.
- Resto de Entes Públicos vinculados a cualquiera de las Administraciones Públicas anteriormente citadas.

La aplicación de este procedimiento de cobro a la Administración General del Estado y a las Comunida-

des Autónomas se produce con la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que ha sido objeto de desarrollo por el RD 1426/1997, de 15 de septiembre, razón por la cual la TGSS carece de datos históricos sobre la evolución de esta deuda

En el análisis de este proceso de recaudación se puede distinguir las siguientes fases:

- Cargo de la deuda a la UREs.
- Cobro de la deuda.

8.1 Fase 1.ª «Cargo de la deuda a las UREs»

8.1.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es la cumplimentación de los trámites previos que permiten el inicio del cobro de la deuda, mediante la aplicación de la deducción correspondiente por el Ministerio de Economía y Hacienda.

8.1.1.A) Análisis de la Evolución de la Deuda Cargada

Por otra parte, la evolución de esta deuda, según los datos facilitados por la SG de Recaudación Ejecutiva de la TGSS ha sido la siguiente:

(miles de pesetas)

DEUDA REMITIDA AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA POR LA TGSS PARA SU RECAUDACIÓN POR EL PROCEDIMIENTO DE DEDUCCIÓN				
EJERCICIO	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	ENTIDADES LOCALES	EX-MUNPAL	TOTAL
1995	1.163.440	12.426.239	4.233.721	17.823.400
1996	927.464	17.060.824	3.936.156	21.914.443
1997	2.138.518	23.590.189	2.495.540	28.224.247

De esta evolución puede observarse la existencia de un constante incremento de la deuda de esta naturaleza anualmente cargada a las UREs, debido principalmente a la deuda generada por las Corporaciones Locales, que representa aproximadamente un 77% del total de la deuda cargada en el período.

8.1.2 Delimitación, duración y periodicidad de la fase

Esta fase comprende desde el momento del cargo de la deuda a la URE hasta la comunicación al órgano correspondiente del Ministerio de Economía y Hacienda de la procedencia de la aplicación de este proceso de cobro.

Esta fase se desarrolla continuamente a lo largo de todo el ejercicio.

8.1.3 Descripción de la fase

El inicio de este proceso de cobro requiere que previamente el Servicio Técnico de Notificaciones e Impugnaciones (STNI) de las DDPP de la TGSS notifique a la Administración o Ente Público deudor el inicio del procedimiento de deducción, a fin de que éstos pue-

dan realizar las oportunas alegaciones ante la DDPP respecto a la deuda reclamada por la TGSS.

Transcurridos los 15 días correspondientes al trámite de audiencia con que cuentan estos deudores, y resueltos los eventuales recursos que pudieran interponer los sujetos obligados al pago, la deuda generada por éstos es cargada automáticamente por la aplicación informática SILTGR con unas claves especiales identificativas de estos deudores.

Una vez cargada la deuda a las UREs, las DDPP de la TGSS incorporan el expediente en una aplicación informática específica denominada «EXDECUO» para su seguimiento y, simultáneamente, completan el expediente de deducción de deuda con la siguiente documentación:

- Notificación al deudor del inicio del procedimiento de deducción, así como del acuse de recibo.
- Título ejecutivo emitido por el que se aplica este procedimiento.
- Alegaciones y eventuales recursos administrativos interpuestos frente a la actuación de la DP de la TGSS, y los informes que, a este respecto ésta haya emitido.

Concluido el trámite anterior, las DDPP remiten copia del expediente de deuda a la SG de Recaudación Ejecutiva, quien analiza la documentación remitida y elabora la oportuna propuesta de resolución a la DG de la TGSS, que puede consistir en la continuación de este procedimiento o la procedencia de proponer al deudor un aplazamiento o fraccionamiento de la deuda. En el primer supuesto de continuación del proceso de deducción, la DG de la TGSS remite la resolución dictada a la DG del Tesoro Público y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda (en adelante MEH), para que practique la deducción pertinente sobre las transferencias correspondientes a la entidad deudora en los Presupuestos Generales del Estado.

Si el deudor es una Comunidad Autónoma, Corporación Local, o cualquier entidad dependiente de las anteriores, la DG de la TGSS solicita previamente informe a la DG de Coordinación con las Haciendas Territoriales del MEH informe sin el cual no puede producirse la aceptación por la Administración del Estado de la aplicación del proceso de deducción (artículo 1 del RD 1426/1997, de 15 de septiembre, que modifica determinados artículos de los RGR y RCL de derechos de la Seguridad Social). Hasta la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización esta Dirección General no ha emitido este informe en los casos en que se le viene solicitando, con lo que se ha producido una paralización de la tramitación de expedientes de deuda por un importe de aproximadamente 4.300 millones de pesetas a la fecha de elaboración de este Informe; situación que, a juicio de este Tribunal cuando menos parece contraria al principio de colaboración y coordinación que debe presidir la actuación de los distintos órganos administrativos (artículo 4 de la LRJ y PAC).

La resolución de aplicación de este procedimiento de deducción dictada por la Dirección General de la TGSS tiene un plazo de «vacatio legis» en la aplicación de sus efectos de tres meses, durante los cuales la entidad afectada puede interponer el pertinente recurso administrativo.

8.2 Fase 2.^a «Cobro de la deuda»

8.2.1 Objeto de la fase

El objeto de esta fase es la recuperación de la deuda generada por las Administraciones Públicas y demás entidades integrantes del sector público estatal, autonómico y local.

La evolución del cobro obtenido de la deuda de esta naturaleza cargada a las UREs ha sido la siguiente:

(miles de pesetas)

RECAUDACIÓN OBTENIDA				
EJERCICIO	ORGANISMOS AUTONOMOS	ENTIDADES LOCALES	EXMUNPAL	TOTAL
1990	544	872.840		873.384
1991	204.070	1.341.374		1.545.444
1992	162.614	1.555.443		1.718.057
1993	438.018	1.618.239		2.056.257
1994	345.027	2.947.738	1.595.410	4.888.175
1995	8.738.663	6.337.069	655.657	15.731.389
1996	1.032.101	6.911.381	3.223.367	11.166.849
1997	5.170.635	7.119.499	334.514	12.624.648
TOTAL	16.091.672	28.703.583	5.808.948	50.604.203

(miles de pesetas)

DEUDA PENDIENTE DE DEDUCCIÓN POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA				
EJERCICIO	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	CORPORACIONES LOCALES	EXMUNPAL	TOTAL
1995	1.096.458	13.570.131	6.485.812	21.152.401
1996	645.839	28.712.243	3.273.740	32.631.822
1997	182.963	42.089.079	2.914.067	45.186.109

De esta información se deduce la existencia de un proceso de ralentización en el cobro obtenido por esta vía, ya que si bien en 1995 experimentó un incremento de más del 300% respecto al año anterior, en los años siguientes el cobro obtenido ha disminuido respecto al obtenido en 1995, estabilizándose, por el momento, el cobro obtenido.

Por el contrario, la deuda acumulada de estas entidades ha venido incrementándose anualmente en aproximadamente 10.000 millones de pesetas por año.

La principal causa de esta situación radica en las Corporaciones Locales, que, tal y como puede observarse en el cuadro abajo indicado, han estabilizado el importe de lo pagado por este proceso de cobro, mientras el volumen de su deuda se ha venido incrementando de forma muy significativa (en torno al 25% de incremento interanual), de forma que el saldo de deuda pendiente al cierre del ejercicio 1997 ha triplicado el saldo existente a 31 de diciembre de 1995.

DATOS CORPORACIONES LOCALES						
EJERCICIO	RECAUDACIÓN	EVOLUCIÓN	DEUDA ENVIADA	EVOLUCIÓN	SALDO PENDIENTE	EVOLUCIÓN
1990	872.840					
1991	1.341.374					
1992	1.555.443					
1993	1.618.239					
1994	2.947.738					
1995	6.337.069	53,48%	12.426.239		13.570.131	
1996	6.911.381	8,31%	17.050.824	27,12%	28.048.010	51,62%
1997	6.635.877	-4,15%	23.066.161	26,08%	41.929.892	33,11%

Esta situación viene a poner de manifiesto la insuficiencia del diseño actual de este proceso de cobro respecto a estas entidades, por lo que resulta conveniente, a juicio de este Tribunal, la introducción de modificaciones que potencien su eficacia, máxime si se tiene en cuenta el «efecto imitación» que el mantenimiento de esta situación puede tener para los restantes sujetos obligados al pago.

8.2.2 Delimitación, duración y periodicidad de la fase

Esta fase comienza con la deducción por la DG del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda de las cantidades que, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado corresponden a estas entidades hasta la extinción de la deuda.

Su duración no se puede establecer dado que en TGSS no ha aportado suficientes datos.

Esta fase se desarrolla continuamente a lo largo de todo el ejercicio.

8.2.3 Descripción de la fase

Recibida la pertinente resolución aprobatoria de la DG de la TGSS, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera realiza la correspondiente deducción de las cantidades correspondientes sobre las asignaciones presupuestarias correspondientes a estos deudores, ingresándolas en la c/c que la DG de la TGSS mantiene en el Banco de España. Verificado este abono por la Intervención Central de la TGSS, ésta comunica el ingreso obtenido a la SG de Recaudación Ejecutiva, quien, a su vez, pone en conocimiento de la entidad deudora y de la DP de la TGSS correspondiente el pago obtenido. Recibida

esta notificación del ingreso, las DDPP de la TGSS imputan este cobro en la aplicación informática SILTGR por orden de antigüedad de la deuda.

El pago puede producirse mediante una única deducción practicada sobre estas asignaciones presupuestarias, o bien mediante la realización sucesiva de varias deducciones. En este segundo caso, durante el período de pago, y a diferencia de lo que ocurre con los expedientes de A/F, la deuda no devenga intereses a favor de la TGSS (aún cuando es habitual que durante dicho período la TGSS sí haya tenido que recurrir al endeudamiento para el pago de las obligaciones contraídas por el Sistema de Seguridad Social), lo que implica el riesgo de que estos deudores prefieran mantener la deuda en vía ejecutiva, que no genera intereses, antes que su regularización mediante la solicitud de un expediente de A/F, que les supone incurrir en un coste adicional de intereses durante el período de aplazamiento o fraccionamiento del pago.

Una vez cancelados los distintos expedientes, por pago total de la deuda, la SG de Recaudación Ejecutiva remite el expediente a las DDPP de la TGSS para su archivo.

D) PROCEDIMIENTO DE APLAZAMIENTO O FRACCIONAMIENTO

1. INTRODUCCIÓN

El objeto principal de este procedimiento recaudatorio es el establecimiento de unos acuerdos de pago entre la TGSS y el sujeto responsable de cotizar respecto a la deuda que este tiene como consecuencia del

impago de las cuotas de Seguridad Social y demás conceptos de recaudación.

Mediante este procedimiento de recaudación, la TGSS ha contabilizado durante el ejercicio 1997 (último ejercicio cerrado), los siguientes ingresos:

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL	(millones de pesetas)	
	1997	
	IMPORTE	% S/Total
Cuotas R. General	36.856	29,80%
Cuotas RE Autónomos	4.979	4,03%
Cuotas RE Agrario	252	0,20%
Cuotas R. Mar	219	0,18%
Cuotas RE Minería Carbón	614	0,50%
Cuotas RE Hogar	41	0,03%
TOTAL CUOTAS	42.961	34,74%
Otras aportaciones	80.714	65,26%
Total Recaudación por A/F	123.675	100,00%

Estos ingresos en aplazamiento o fraccionamiento, según información facilitada por la TGSS, representaron el 1,58% del total de los contraídos por la TGSS por cotizaciones sociales en 1.997

1.1 Unidades de Gestión

En el transcurso de esta fiscalización especial, la tramitación de los expedientes de aplazamiento o fraccionamiento (en adelante A/F) ha pasado de la Subdirección General de Recaudación Ejecutiva de la TGSS, cuyas unidades han sido competentes para la gestión de estos expedientes hasta el ejercicio 1997, a la Subdirección General de Procedimientos Especiales, unidad de nueva creación tras la reestructuración de la TGSS llevada a cabo por el RD 2583/1996, de 13 de diciembre. Esta modificación de la estructura orgánica de la TGSS ha supuesto, a su vez, la creación de las Subdirecciones Provinciales de Procedimientos Especiales, que han asumido esta competencia en la esfera provincial.

Asimismo, también intervienen en la gestión de este tipo de expedientes las Administraciones de la TGSS, unidades de gestión descentralizada de la TGSS, cuyo número ha ido incrementándose anualmente hasta las 194 Administraciones operativas a la fecha de elaboración de este Informe.

1.2 Información de Gestión

Durante la fiscalización realizada, la principal información elaborada y utilizada por los órganos de gestión viene constituida por una estadística mensual de evolución de A/F concedidos, pagados y anulados, remitida por las DDPP a la Subdirección General de Análisis Presupuestario de la TGSS. Consecuentemente, la SG de Procedimientos Especiales, que como se acaba de indicar es la unidad competente en la gestión de esta deuda, no recibe directamente esta información de gestión, lo que, a juicio de este Tribunal, supone una deficiente organización de los canales de distribución de la información.

Por otro lado, esta información sobre gestión elaborada por las DDPP es, en opinión de este Tribunal,

insuficiente, dado que no aporta datos necesarios para la adopción de las oportunas medidas de gestión, tales como: antigüedad media de la deuda, deuda cargada anualmente, garantías ofrecidas por cada operación, porcentaje de realización de cada garantía la que ha resultado incumplida en ejercicios posteriores, volumen de deuda no garantizada, importe a que asciende la deuda postconcursal * procedente de convenios de pago alcanzados con empresas durante la tramitación de un procedimiento de suspensión de pagos, identificación de las empresas con expedientes de A/F en vigor que han solicitado anteriormente otros aplazamientos o fraccionamientos, deuda media por deudor, distribución según qué criterios de la deuda en A/F por sectores económicos, cobros e incumplimientos clasificados por Regímenes de Seguridad Social, porcentaje de cobro obtenido sobre la deuda mensualmente vencida, etc., a los diferentes niveles de gestión.

1.3 Recursos Informáticos

Durante la realización de esta Fiscalización Especial, la GISS ha venido desarrollando dentro de la aplicación informática SILTGR un programa específico para la gestión de estos expedientes, gestión que hasta este momento se ha caracterizado por una tramitación manual de los expedientes solicitados por las DDPP, y un seguimiento de los cobros mediante la utilización de distintos sistemas informáticos vinculados o integrados en SILTGR.

La aplicación informática actualmente en desarrollo dentro del SILTGR tiene por objeto realizar un seguimiento de la gestión de los expedientes de A/F desde su concesión hasta su pago.

Este sistema informático permitirá la integración del tratamiento presupuestario y de gestión de los expedientes de A/F con el de los restantes procedimientos de recaudación, y conocer la situación de esta deuda en tiempo real.

1.4 Parámetros de gestión

A juicio de este Tribunal, los parámetros de gestión son los siguientes:

- Contemplar este procedimiento desde una perspectiva recaudatoria y no meramente administrativa, lo que implica no utilizarlo para regularizar deudas de difícil realización (v. gr.: conceder A/F a empresas que pueda originar problemas socio laborales).
- Informar permanentemente de la existencia de este procedimiento de pago de la deuda, ya sea con el propio impreso de información o en la propia notificación de ésta.

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

- Garantizar adecuadamente la cobertura de la deuda, lo que exigen determinar la ratio valor de realización de la garantía aportada sobre las deudas totales del deudor y, adicionalmente, tener controlada permanentemente esta ratio.

- Analizar la viabilidad del plan de amortización propuesta para aquellas deudas no garantizadas, lo que implica el establecimiento de unos criterios de valoración.

- Agilizar la respuesta ante el incumplimiento del deudor.

2. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El A/F tiene por objeto fundamental la negociación y establecimiento de un calendario de pagos, y su seguimiento, que permita el cobro de la deuda de aquellos obligados al pago, que han incumplido con su obligación de ingresar las cotizaciones sociales y de otros ingresos que sean recaudados conjuntamente por la TGSS.

La existencia de este tipo de situaciones, así como la regularización de una situación de crisis empresarial del obligado al pago (crisis extendida en determinados momentos a todo un sector industrial), que subyace principalmente en las solicitudes de A/F extraordinario, supone, a juicio de este Tribunal, que la TGSS debiera adoptar las siguientes medidas:

- La dotación de una provisión para insolvencias de este tipo de deudores.

- La determinación, en cada expediente tramitado, del grado de cobertura de la deuda que ofrecen las distintas garantías aportadas por el deudor.

- El análisis de viabilidad de las empresas deudoras.

2.1 Tipos de A/F

Según establece el artículo 13 de la OM de 22 de febrero de 1996, existen dos tipos de expedientes de A/F para la regularización de las deudas con la TGSS por impago de cuotas:

Ordinarios: Expedientes cuya solicitud se produce con anterioridad al vencimiento del plazo reglamentario de pago debido a dificultades transitorias de tesorería de las empresas solicitantes.

Extraordinarios: Corresponde a los casos de impago de cotizaciones u otras deudas en los que los antecedentes, las garantías ofrecidas, la viabilidad del cumplimiento del plan de pagos, o la acreditación de la concurrencia de causas extraordinarias o excepcionales en relación con el normal desarrollo de la actividad, justificarían su concesión.

Del análisis realizado por este Tribunal, tanto sobre la base de datos de expedientes resueltos por la Subdirección General de la TGSS durante o referidos a los ejercicios 1995 y 1996, como de los informes de ges-

tión de la TGSS de los ejercicios 1996 y 1997, se deduce que los expedientes de A/F extraordinarios representan aproximadamente el 97% de los expedientes aprobados, así como del importe de la deuda cuyo aplazamiento se solicita.

Esta situación pone de manifiesto que en la situación actual la información que las UREs facilitan a los deudores origina la solicitud del aplazamiento o fraccionamiento de la deuda por parte de éstos. De ello se deduce la existencia de un cargo de deuda a las UREs que, una vez realizadas las oportunas gestiones de cobro (con el consiguiente coste en tiempo y recursos humanos y materiales para la localización y embargo de los bienes del deudor), va a ser cobrada por otro procedimiento de recaudación y unidades administrativas.

Por tanto, en opinión de este Tribunal, sería conveniente que la TGSS informe a los obligados al pago de la posibilidad de aplazar o fraccionar la deuda antes del paso a la vía ejecutiva, reduciendo de esta forma la sobrecarga de trabajo de las UREs y, por consiguiente, liberando parte de sus esfuerzos a favor del cobro del resto de deudores en la vía ejecutiva.

A los supuestos anteriores de A/F, se ha añadido un tercero, regulado en el RD 1637/1995, para los trabajadores incluidos en el RETA que se encuentren en situación de incapacidad temporal, siempre que hayan justificado ante la TGSS el cese de la actividad y el cierre del negocio, o la contratación de otra persona para la continuación del negocio. Esta posibilidad viene a facilitar el pago de la cotización en una situación de incremento del gasto para el trabajador por cuenta propia o autónomo que quiere o debe mantener su actividad mientras él se encuentra de baja, y, por otra parte, supone una medida de fomento de la contratación de trabajadores desocupados.

2.2 Conceptos de deuda aplazables

Tal y como establece el artículo 41 del RGR, los conceptos de deuda susceptibles de A/F son:

- Cuotas empresariales por contingencias comunes, y por desempleo, así como de la cuota de formación profesional, y del FOGASA.

- Otros conceptos que no siendo cotizaciones sociales son objeto de gestión recaudatoria por la TGSS (v. gr.: pago por el empresario de la deuda derivada de la responsabilidad empresarial de pensiones, o por infracción de la normativa de Seguridad Social).

Por el contrario, no es susceptible de A/F la deuda correspondiente a los siguientes conceptos de cotización:

- Cuota obrera correspondiente a contingencias comunes, desempleo y la cuota formación profesional y las correspondientes a horas extraordinarias.

- Cuotas por accidentes de trabajo y enfermedad profesional que son a cargo exclusivo del empresario.

Asimismo, es aplazable el importe de los recargos de mora o apremio que recaigan sobre todos los conceptos recaudatorios aplazables y no aplazables. En caso de incumplimiento del A/F concedido, es necesario el recálculo de la deuda para determinar la parte de cuotas, recargos y costas, si los hubiere, en que se distribuye ese total. Para facilitar este recálculo existen DDPP (v. gr.: Barcelona) en que se recomienda al deudor el pago conjunto de la deuda inaplazable con sus recargos, lo que además permite incrementar la recaudación sin un excesivo coste para las empresas, dada la escasa cuantía que proporcionalmente suponen las cuotas inaplazables y sus recargos (téngase en cuenta que se descuentan los pagos delegados de prestaciones realizadas por los obligados al pago)*.

El importe de la deuda inaplazable y, en su caso, de los recargos debe pagarse, tal y como establece el artículo 21 de la OM de desarrollo del RGR, dentro del plazo reglamentario del pago de cuotas, que salvo en el caso de trabajadores autónomos, se efectúa en el mes siguiente al de devengo de las cuotas sociales.

En los casos en que este ingreso de las cuotas inaplazables no se produce en el plazo reglamentario, la TGSS ha de proceder a la cancelación del expediente. No obstante lo anterior, en la fiscalización realizada por este Tribunal de Cuentas se han detectado varios expedientes correspondientes a empresas con elevado número de trabajadores, en los que las cuotas inaplazables se han ido ingresando a lo largo de varios meses (por tanto fuera de plazo), manteniéndose, sin embargo, en vigor estos expedientes.

3. DELIMITACIÓN, DURACIÓN Y PERIODICIDAD DEL PROCEDIMIENTO *

Este procedimiento se inicia con la solicitud de A/F y concluye con su pago total o su traspaso a vía voluntaria o ejecutiva por incumplimiento de las condiciones establecidas.

La duración de los expedientes de A/F tramitados varía según el tipo de aplazamiento solicitado no pudiéndose determinar una duración media de los mismos al carecer la TGSS de este dato.

En los expedientes de A/F ordinarios la duración máxima que viene concediendo la TGSS para el pago de la deuda es de dos años (límite temporal establecido por el artículo 19.4 de la OM de 22 de febrero de 1996), aceptando la TGSS cualquier período de pago indicado por el deudor en la solicitud que no supere este límite máximo. Este tipo de expedientes, dada su escasa cuantía (únicamente las cuotas corrientes del mes para el que se solicita el A/F) suele contemplar únicamente el diferimiento en el pago de la deuda (pago del total de la deuda al vencimiento del plazo de espera concedido por la TGSS).

En los expedientes de A/F extraordinario el período máximo ordinario de aplazamiento o fraccionamiento del pago de la deuda que viene aprobando la TGSS es de 5 años, aceptando generalmente las DDPP de la TGSS cualquier período de pago propuesto por el deudor que no supere este límite.

Excepcionalmente, la DG de la TGSS ha autorizado (artículo 19.4 de la OM de 22 de febrero de 1996) expedientes de A/F extraordinario con un duración máxima en el período de pago de hasta 10 años, facultad que únicamente ha sido empleada en expedientes en los que la situación de las empresas y el volumen de deuda aplazada así lo aconsejaban. En los expedientes seleccionados por este Tribunal esta cifra ha sido superior a los 3.000.000 miles de pesetas (v. gr.: expedientes número 8/972/96 y 8/246/96).

No obstante lo anterior, este Tribunal de Cuentas ha observado la existencia de expedientes en los que, si bien inicialmente se respeta el límite temporal de 5 años, posteriormente se producen renegociaciones de estos expedientes, generalmente dos años antes de su vencimiento, que prorrogan la vigencia del A/F durante otros 5 años más. El estudio de esta situación es objeto de análisis en el epígrafe «resolución de expedientes» de este mismo procedimiento, por lo que nos remitimos a lo que allí se indica.

La solicitud de estos expedientes es continua a lo largo del ejercicio económico; no obstante, la propia Inspección de Servicios de la TGSS ha detectado la existencia de un significativo incremento de solicitudes de expedientes de A/F extraordinarios durante el mes de diciembre (en el ejercicio 1996 el número de solicitudes presentadas en este mes superó en un 51,72% la media mensual de ese año). Incremento que la Inspección explica por la mejora que, de esta forma, consiguen las UREs de sus «ratios» de gestión al obtener una minoración del cargo pendiente de gestión, con el consiguiente efecto favorable sobre el complemento especial de productividad.

Esta deficiencia se ha corregido en el ejercicio 1997 debido a un cambio en el sistema de cálculo de este complemento retributivo de las UREs. No obstante sigue existiendo el riesgo de que esta situación pueda repetirse en el futuro, si no se tiene en cuenta la posible incidencia de las UREs en la tramitación de estos expedientes, debido a la posibilidad de éstas de mejorar sus indicadores de gestión mediante la derivación de una parte de la deuda cargada a este procedimiento de recaudación.

4. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO

En la fiscalización realizada por este Tribunal, se han observado las siguientes deficiencias en el procedimiento aplicado por la TGSS:

- Existen puntos significativos en el procedimiento interno de gestión que no están debidamente desarrolla-

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

dos: constitución y suficiencia de garantías, comprobaciones a realizar sobre la documentación económico-contable entregada, etc., por lo que la TGSS debería dictar las instrucciones necesarias para la regulación de estos aspectos.

- Únicamente está prevista la posibilidad de A/F para pago de cuotas de trabajadores en Incapacidad Temporal para los cotizantes incluidos en el RETA, careciendo de esta regulación aquellos otros Regímenes Especiales de la Seguridad Social que cuentan con este tipo de trabajadores (REA, REM, Hogar), por lo que debería extenderse esta posibilidad a dichos colectivos (apartado 2.1).

- La admisión del aplazamiento o fraccionamiento del recargo de la cuota obrera y no el de la propia cuota obrera, genera problemas de gestión en caso de incumplimiento del A/F al requerir un recálculo de la deuda, por lo que, en opinión de este Tribunal, sería conveniente dar el mismo tratamiento a ambos conceptos de deuda, máxime teniendo en cuenta la escasa significación de este importe en relación con la deuda total (apartado 2.2).

- El sistema de determinación de plazos máximos de A/F de la deuda con la TGSS no distingue si el expediente es de carácter ordinario o extraordinario, siendo así que la situación económica a que responden ambos tipos de expedientes es distinta (la cuota corriente del mes en que se ha devengado la obligación de pago, en los A/F ordinarios, y el total de la deuda mantenida hasta la fecha con la TGSS, en el caso de A/F extraordinarios), por lo que debería modificarse el artículo 19.4 de la OM de 22 de febrero de 1996, en el sentido de establecer distintos plazos máximos de amortización de la deuda para ambos tipos de A/F (apartado 3).

- A pesar de la importancia que el análisis de la documentación económico-contable legalmente requerida debe tener para la concesión del A/F de la deuda, existen insuficiencias en su aportación (apartado 6.1.1). Asimismo, la TGSS tampoco ha dictado instrucciones sobre el tipo de análisis que deben realizar las DDPP sobre esta documentación en la valoración de la viabilidad del cumplimiento del plan de pagos, observando este Tribunal que no se realizan valoraciones por unidad alguna de la TGSS (apartados 6.1.1 y 6.2.1).

- El mantenimiento del tipo de interés legal en vigor en el momento de la concesión de un expediente durante toda la vida de éste, supone que cuando se produzca una baja sustancial de éstos exista el riesgo de que se produzca el incumplimiento del expediente aprobado, buscando un tipo de interés más bajo, por lo que resulta conveniente una modificación de este sistema por otro en el que el tipo de interés aplicado sea el tipo de interés legal vigente en cada ejercicio económico de vida del A/F (apartado 6.2.1).

- Existe una limitación mensual de las cuantías de expedientes de A/F que los Directores de las Administraciones pueden aprobar (30 millones de pesetas) de cuyo

cumplimiento no existe ningún control por parte de la TGSS. Esta limitación, por las razones ya expuestas en este Informe, debería ser eliminada (apartado 6.3.1).

- El plazo máximo legal de resolución de un expediente de A/F (3 meses desde la recepción de la solicitud) es demasiado breve en los casos en que se requiere la aprobación de los SSCC de la TGSS o del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por lo que resulta conveniente la adaptación de este plazo en función de la autoridad administrativa que debe resolver el expediente de A/F (apartado 6.3.2).

- La TGSS únicamente realiza el seguimiento del pago del expediente de A/F a través de sus Administraciones cualquiera que sea el órgano que lo haya resuelto. Una vez aprobado el expediente no realiza ningún control sobre las garantías aceptadas, con el consiguiente riesgo de que se estén produciendo situaciones de pérdida efectiva del valor de las garantías presentadas e incluso de descapitalización sin que la TGSS las detecte (apartados 6.3.3 y 6.4.2).

- El procedimiento de notificación de la resolución empleado por los SSCC de la TGSS no se ajusta al establecido por la OM de 22 de febrero de 1996, al remitir directamente la resolución dictada al solicitante, en lugar de cursarla a la DP para que sea ésta quien realice la oportuna notificación. No obstante lo anterior, este Tribunal entiende que el procedimiento de notificación empleado por la TGSS resulta razonable, por lo que procede la modificación de la normativa existente (apartado 6.3.3).

- La TGSS tampoco ha establecido mecanismos para detectar la existencia de empresas que utilicen la solicitud de A/F con la finalidad de contratar con las Administraciones Públicas o de percibir subvenciones públicas, incumpliendo posteriormente el pago del expediente de A/F aprobado una vez conseguidos sus objetivos.

En este sentido, este Tribunal considera que debería modificarse la normativa vigente, particularmente el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y la Ley de Contratos de la Administración Pública, a fin de que se prevea en ella este tipo de conductas. Asimismo, la TGSS debería establecer un mecanismo de control, que permitiera detectar estas situaciones, bien a la hora de emitir la correspondiente certificación al beneficiario de estar al corriente en el pago de cotizaciones sociales, o bien mediante seguimiento directo de los contratos administrativos que realicen los deudores en A/F (apartado 6.3.4).

- La TGSS mantiene una práctica de aprobación de expedientes respetando el plazo máximo legal para su amortización de 5 años, aún cuando de la documentación y descripción de la situación de la empresa sea razonable pensar que este plazo no va a ser cumplido por ésta, que solicitará posteriormente una renegociación de deuda. Por el contrario, este Tribunal considera más razonable plantear desde el momento de la conce-

sión una duración mayor del expediente, acorde con la situación real de la empresa (apartado 6.3.6).

- La TGSS y la AEAT no tienen establecido un sistema de coordinación de sus políticas de gestión, lo que evitaría el riesgo de que ambas adoptaran medidas contrapuestas o incluso económicamente incompatibles en la solución de este tipo de situaciones (apartado 6.3.6).

- La TGSS no viene haciendo uso de la facultad de restringir la posibilidad de reparto de beneficios por parte de las empresas a las que se concede un A/F del pago de la deuda por cotizaciones sociales, a pesar de que ésta medida contribuye a garantizar el cumplimiento del expediente. A juicio de este Tribunal, la TGSS debería modificar este criterio de actuación y comenzar a emplear de forma generalizada esta facultad (apartado 6.3.6).

- En la valoración de los bienes aportados por la empresa como garantía de cumplimiento del A/F, la TGSS no tiene constancia de la posible existencia de otros créditos no escriturados con igual o superior prelación de cobro que el suyo. Asimismo, la TGSS desconoce el grado de realización de los bienes que garantizan el cumplimiento del expediente aprobado, en el supuesto de verse obligada a ejecutar dichos bienes en subasta pública, ni los precios de este mercado, existiendo un riesgo de insuficiencia de las garantías aportadas.

En opinión de este Tribunal, la TGSS debiera establecer un sistema de determinación del valor de cobertura de las garantías ofrecidas que evitara este tipo de riesgo (apartado 6.4.2).

- El plazo establecido para la constitución de garantías (10 días naturales siguientes al de la notificación del acuerdo de concesión) es muy escaso cuando se trata de la constitución de hipotecas inmobiliarias, debido a la necesidad de intervención de fedatarios públicos (notario y registrador de la propiedad) en su constitución, por lo que resulta conveniente el establecimiento de plazos de constitución de garantías que puedan ser cumplidos y diferenciados según la naturaleza jurídica de la garantía a formalizar (apartado 6.4.3).

- El Reglamento General de Recaudación actual permite el mantenimiento en vigor de un A/F aún cuando el obligado al pago deje de hacer frente al pago de las cuotas corrientes, lo que, a juicio de este Tribunal, no parece compatible con la finalidad de regularización de la situación de morosidad de los obligados al pago de este procedimiento de cobro (apartado 6.5). Por ello, en opinión de este Tribunal, debería realizarse una modificación del RGR por la que éste contemple como causa de extinción del A/F el impago de las cuotas corrientes.

- La TGSS carece de datos sobre aspectos fundamentales para la toma de decisiones generales de gestión sobre la deuda en A/F, tales como:

1. Volumen de deuda no garantizada y su distribución en los distintos tipos legales de exclusión de garantía.

2. Serie histórica de tipos de incumplimiento de deudores por año de concesión que le permita analizar la evolución de este parámetro.

3. Número de empresas que están solicitando consecutivamente el A/F de sus deudas, e importe de los créditos que se encuentran en esta situación.

4. Antigüedad media de la deuda en A/F, y su distribución territorial y sectorial, lo que le permitiría identificar tanto los sectores en que están surgiendo problemas económicos, como aquellos en los que estos problemas se están enquistando o resolviendo.

Esta carencia de datos puede afectar al grado de eficiencia con que se gestiona el conjunto de esta deuda.

- El incumplimiento en el pago de los plazos de amortización vencidas no genera automáticamente la anulación del expediente concedido, tal y como prevé el artículo 23.2 del RGR, sino que las Administraciones vienen dando un plazo de aproximadamente 3 meses para que el deudor pueda regularizar su situación (apartado 6.6).

- La TGSS viene incumpliendo el procedimiento de contabilización diseñado por la IGSS en su Resolución de 26 de abril de 1995, al contabilizar directamente la Intervención Central de la TGSS esta deuda al cierre del ejercicio, de acuerdo con unos informes de gestión elaborados por una aplicación informática gestionada por las Administraciones, en la que se incorporan los datos manualmente, con el consiguiente riesgo de la existencia de errores en los datos incorporados (apartado 6.7).

Por otra parte, la validez de los datos que ofrecen estos informes no ha sido comprobada por las distintas Intervenciones Territoriales de la TGSS, lo que aumenta el riesgo de incorrecciones en la contabilización de esta deuda.

- La TGSS no ha realizado dotación alguna que cubra el riesgo de insolvencia que se produzca por la imposibilidad de cobrar la deuda que resulta impagada en A/F, por lo que sus estados contables no reflejan la pérdida potencial que en el futuro puede producirse por este motivo.

5. RECOMENDACIONES EN EL PROCEDIMIENTO

En relación con las deficiencias anteriormente señaladas, este Tribunal realiza las siguientes propuestas de mejora:

- La TGSS debería elaborar unas instrucciones sobre un nuevo procedimiento de gestión interno que sustituya al actualmente en vigor, regulado en la Circular 3-017/1987, dada su evidente desactualización y falta de desarrollo de determinados aspectos de la gestión de estos expedientes, en el que, partiendo de una óptica de gestión de deudores, y no sólo de una mera

tramitación administrativa de un expediente, se desarrollen todos los aspectos fundamentales de esta materia.

En este sentido, sería conveniente el desarrollo de una aplicación informática de gestión de deuda en A/F que contemplara aspectos tales como la gestión administrativa del A/F, valoración económica de los estados contables, el grado de cumplimiento de las obligaciones del sujeto responsable de cotizar y genere la adecuada información de gestión.

Asimismo, esta aplicación informática debiera permitir que la TGSS realizara una contabilización automática de esta deuda, así como facilitar la información necesaria para el cálculo exacto de la dotación a la provisión por insolvencias a realizar anualmente.

- La TGSS debiera realizar un estudio sobre la conveniencia de la segmentación de la deuda según la naturaleza (público o privado) y tipo de deudor (mediana y gran empresa) y la creación de unidades especializadas en la gestión de cada tipo de deudores. Estas unidades, en lo que se refieren a las grandes y medianas empresas, debieran realizar un seguimiento general de estos obligados al pago que permitiera incluso la adopción de medidas preventivas con anterioridad a la generación de deuda.

- La TGSS debiera adoptar las medidas precisas (entre las que cabría la posibilidad de informar detalladamente al deudor en la notificación de la deuda en vía voluntaria de solicitar el A/F de ésta) que posibiliten, en la medida de lo posible, que la deuda pase de la vía voluntaria a la de A/F y, únicamente en los casos de incumplimiento del A/F aprobado, llegue a las UREs (apartado 2.1).

- En lo que se refiere al tratamiento de los documentos de cotización de A/F, y, a fin de obtener una más rápida y mejor identificación de los deudores que cumplen los pagos de los expedientes aprobados, la TGSS debiera exigir que aquellos obligados al pago que obtienen el A/F de sus deudas se incorporen a los sistemas de domiciliación del pago de las cuotas del A/F y al proyecto RED para las cuotas corrientes.

6. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La tramitación de este tipo de expedientes se desarrolla en las siguientes etapas:

- 6.1 Solicitud del A/F.
- 6.2 Examen del expediente.
- 6.3 Resolución del expediente.
- 6.4 Constitución de garantías.
- 6.5 Pago de la deuda aplazada o fraccionada.
- 6.6 Incumplimiento de las condiciones.

Aunque no constituye propiamente una etapa en la gestión de estos expedientes, la contabilización de la deuda en A/F será objeto de análisis en un apartado específico.

6.1 Solicitud del A/F

El estudio de esta etapa se estructura en los siguientes pasos:

- 6.1.1 Documentación a presentar
- 6.1.2 Plazo de presentación de la solicitud
- 6.1.3 Unidad de gestión en que se presenta la solicitud.

6.1.1 Documentación a presentar

La solicitud se presenta en el correspondiente modelo oficial indicándose o justificándose para tipo de A/F lo siguiente:

A/F Ordinarios:

- Memoria explicativa de las circunstancias que justifican la situación de la empresa.
- Que el solicitante se encuentra al corriente en el pago de cuotas hasta el período cuyo A/F se solicita, mediante la aportación de los boletines de cotización de los 3 meses anteriores al mes cuyo A/F se solicita. Las cotizaciones de meses anteriores son verificadas por las Administraciones de las DDPP de la TGSS a través de la aplicación informática SILTGR.
- Indicación de las garantías de pago (que alcanzarán a cubrir el importe de la deuda, el recargo de mora, y los intereses exigibles por el período de A/F solicitado) que constituirá el deudor para asegurar el cumplimiento del expediente.
- Declaración de reconocimiento de la deuda por cuotas con la TGSS firmada por el solicitante.
- Importe de la deuda con la TGSS.
- Período de aplazamiento y plazo de amortización solicitado por el deudor.
- Códigos de cuenta de cotización incluidos en la solicitud.
- Boletines de cotización diferenciados para las cuotas aplazables e inaplazables.

A/F Extraordinarios:

- Circunstancias que motivan la solicitud de este A/F.
- Cuadro de amortización de la deuda, propuesto por el deudor, que vendrá desglosada en importe principal (que incluye los recargos) e intereses.
- Indicación, en su caso, de los centros de trabajo de la empresa por los que se ha generado la deuda.
- Garantías de cumplimiento ofrecidas por el deudor (principalmente aval bancario y anotación preventiva de embargo realizado por las UREs). Dichas garantías cubren el importe del principal de la deuda, los recargos de mora o apremio, los intereses devengados y no pagados de A/F anteriores y las costas de apremio que se hubieren devengado.

- Aportación de la documentación económico contable establecida por la propia TGSS que permita verificar la viabilidad de la empresa. Esta documentación es muy extensa, estando constituida principalmente por sus estados contables (balance de situación, balance de comprobación de sumas y saldos, cuadros de financiamiento, etc.), documentación de desarrollo de determinadas cuentas del balance (relación valorada del inmovilizado y planes de amortización, detalle de las cuentas de bancos, desglose de la cuenta de existencias, etc.), y previsiones sobre la viabilidad futura de la empresa, y, por tanto, del cumplimiento del A/F solicitado (previsiones de cobros y pagos, situación de la cartera de pedidos y su proyección futura, programas de actuación y planes de reconversión o reindustrialización previstos, etc.).

En la fiscalización realizada sobre una muestra de expedientes seleccionados por este Tribunal, se observa la inexistencia de la entrega de toda la documentación financiero-contable requerida; y, en aquellos casos en que es aportada por el solicitante, ésta suele carecer de la obligatoria consignación de su presentación en el Registro Mercantil.

- Declaración del solicitante de veracidad de la documentación aportada, así como de su conformidad con las actuaciones de comprobación que pudiera efectuar la TGSS. A este respecto, llama la atención de este Tribunal que la TGSS no requiera la presentación de los informes de auditoría a aquellas empresas que tienen obligación legal de auditar anualmente sus estados contables, lo que le permitiría una valoración más exacta de los estados contables presentados por el deudor.

- Declaración firmada por el solicitante de reconocimiento de su deuda por cuotas con la Seguridad Social.

- Documentos de cotización diferentes para las cuotas aplazables e inaplazables.

6.1.2 Plazo de presentación de la solicitud.

El plazo para la presentación de la solicitud varía en función del tipo de expediente de A/F que se trate:

- Aplazamiento Ordinario: el deudor presenta la solicitud antes de los diez primeros días naturales del plazo reglamentario de pago de la deuda.

La presentación extemporánea de la solicitud supone automáticamente su rechazo, debiendo presentar la empresa en su caso nueva solicitud, esta vez de A/F extraordinario (por el importe de la solicitud anterior más el recargo de mora correspondiente) una vez vencido el plazo reglamentario de ingreso (último día de ese mismo mes).

Este requisito temporal tiene su explicación en la necesidad de resolver el expediente dentro del período de pago voluntario de las cuotas, lo que evitaría reclamaciones de deuda improcedentes por esta causa.

- Aplazamiento Extraordinario: su solicitud se efectúa en cualquier momento, una vez vencido el plazo reglamentario de deuda, cualquiera que sea la situación de su reclamación en vía voluntaria o en vía ejecutiva. En este último caso que la deuda esté o no cargada en la URE carece de trascendencia.

6.1.3 Unidad de gestión en que se presenta la solicitud

La solicitud de todos los expedientes de A/F, con independencia del tipo (ordinario o extraordinario), de su importe y del tipo de deudor (gran empresa, PYME, etc.) se presenta en las Administraciones de las DDPP de la TGSS, que realizan una primera revisión de la solicitud y documentación aneja presentada.

6.2 Examen del expediente

El estudio de esta etapa se estructura en los siguientes pasos:

6.2.1 Comprobaciones realizadas por las Administraciones de la TGSS.

6.2.2 Remisión del expediente para su resolución.

6.2.3 Exención de garantías.

6.2.1 Comprobaciones Realizadas por las Administraciones de la TGSS

En la tramitación de estos expedientes, como se ha indicado con anterioridad, existen dos apartados de especial importancia: el ofrecimiento de garantías y la valoración de la viabilidad de la empresa, para lo cual debería ser imprescindible el estudio de la documentación financiero-contable que debe presentar el deudor.

El análisis de la totalidad de la documentación exigida para la concesión del A/F, permitiría, a juicio de este Tribunal, valorar adecuadamente la viabilidad del cumplimiento del plan de pagos de la empresa y verificar la suficiencia de las garantías aportadas. No obstante lo anterior, y a pesar de la extensa documentación económico-financiera que las instrucciones internas de la TGSS exigen que presenten las empresas solicitantes de un A/F (hasta 17 tipos de documentos de esta naturaleza), la TGSS no ha dictado instrucción alguna sobre como deben ser analizados y valorados por las DDPP esta documentación.

Esta carencia de instrucciones internas es aún más llamativa en la medida en que el análisis de los estados financieros de los deudores permite comprobar la viabilidad del deudor y, por tanto, del pago de la deuda.

Esta falta de instrucciones ha supuesto, tal y como este Tribunal ha podido comprobar, que en los expedientes tramitados no existe valoración alguna de los estados financieros aportados, limitándose las DDPP a la valoración de garantías aportadas por el solicitante del expediente, materializadas la mayor parte de las

veces mediante anotaciones preventivas de embargos realizadas por las UREs.

En algún caso (expediente 1016/96), se ha observado, además, que la Administración sigue aceptando como documentación justificativa de una solicitud, el plan de viabilidad que la empresa presentó en un expediente anterior que resultó incumplido.

Por otra parte, en los expedientes de la muestra no existe constancia de que la TGSS haya hecho uso de la facultad de comprobación de la veracidad de la documentación económico-contable aportada por el deudor, limitándose de nuevo el uso de esta facultad únicamente a la comprobación de las garantías reales presentadas por la empresa.

Por lo que respecta a la verificación de la realidad de las garantías ofrecidas en la solicitud. Esta verificación varía en función del tipo de expediente solicitado. Si el expediente es de A/F ordinario, la verificación se realiza sobre la documentación entregada por el solicitante para justificar la propiedad de los bienes, cargas existentes sobre éstos y su valor de tasación.

Si el expediente es de A/F extraordinario, se comunica a la URE los bienes que el deudor propone en garantía de pago para que ésta verifique si han sido objeto o no de anotación preventiva de embargo, así como cualquier otra circunstancia de interés respecto de estos bienes (cargas que soportan, valor de tasación, etc.).

Junto a estas comprobaciones que, a juicio de este Tribunal, tienen un carácter principal, las Administraciones realizan otro tipo de comprobaciones:

- Que el solicitante ha cumplimentado correctamente la solicitud, y que ha aportado toda la documentación necesaria para la tramitación del expediente, con la excepción, anteriormente indicada, de la documentación financiera.
- Que la empresa está al corriente en el pago de cuotas devengadas con anterioridad al período para el que se solicita el A/F, en los casos de solicitud de un expediente de A/F ordinario, o que ésta comprenda la totalidad de la deuda que el obligado al pago tenga hasta ese momento con la Seguridad Social, en el supuesto de solicitud de un expediente de A/F extraordinario.
- Conciliación del importe a que asciende la deuda en la aplicación SILTGR con el declarado por el interesado en la solicitud.

Concluidas las comprobaciones anteriores, las Administraciones de la TGSS elaboran el cuadro de amortización de la deuda, que se incorpora a * la aplicación informática SILTGR, en función del período de A/F indicado por el deudor en la solicitud, aplicando generalmente el método francés de amortización de préstamos. El tipo de interés aplicado en la concesión

de estos expedientes es el interés legal del dinero vigente en el momento de la fecha de su concesión (una vez ingresadas las cuotas inaplazables y constituida la garantía de pago).

Este tipo de interés se mantiene inalterable durante toda la vida el expediente (artículo 42.3.b del RGR), lo que necesariamente puede provocar que las empresas con A/F concedidos a tipos de interés superiores a los existentes en alguno de los ejercicios siguientes, prefieran optar por el incumplimiento del pago y realizar una nueva solicitud de expediente de A/F (pudiendo obtener además un incremento de la deuda aplazada) para conseguir un nuevo tipo de interés legal más bajo.

6.2.2 Remisión del expediente para su resolución

En los casos en que la resolución de los expedientes corresponde a una instancia superior a la del Director de la Administración de la TGSS, se procede a su remisión. Esta remisión se produce una vez firmada la propuesta que el Director de la Administración estime pertinente para ese expediente.

En los casos en que el expediente deba ser resuelto por los SSCC de la TGSS, la propuesta de resolución es firmada por el propio Director Provincial, y supervisada por el Servicio de Aplazamientos/ Fraccionamientos de la SG de Procedimientos Especiales.

6.2.3 Exención de garantías

En los expedientes fiscalizados por este Tribunal de Cuentas en que se produjo la solicitud de exención de garantías (que generalmente afectaban a empresas con una elevada plantilla), todos ellos fueron aprobados pese a la existencia de evidentes riesgos de impago dada la situación económica de las empresas solicitantes, pues todos ellos tenían antecedentes de expedientes anteriores de A/F incumplidos y deuda pendiente de pago de ejercicios anteriores a 1990, e, incluso, en uno de ellos el solicitante se encontraba en situación de suspensión de pagos.

Para concluir la etapa de examen del expediente, este Tribunal debe indicar que el RGR permite que los obligados al pago soliciten un expediente de A/F ordinario para cuotas devengadas no vencidas correspondientes a períodos de tiempo posteriores a los de las cotizaciones objeto de aplazamiento o fraccionamiento de un expediente ya aprobado.

Esta situación dificulta significativamente la capacidad de control y seguimiento de la deuda en A/F y, por tanto, de sus posibilidades de cobro, por lo que la TGSS debería por lo menos introducir procedimientos informáticos en la gestión de esta deuda, para procurar un cobro más eficaz.

6.3 Resolución del expediente

El estudio de esta etapa se estructura en los siguientes pasos:

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

- 6.3.1 Competencia para la resolución.
- 6.3.2 Plazo de resolución del expediente.
- 6.3.3 Notificación de la resolución.
- 6.3.4 Efectos de la resolución
- 6.3.5 Evolución de la resolución de expedientes.
- 6.3.6 Criterios aplicados en la resolución de expedientes.

6.3.1 Competencia para la Resolución

La competencia para la aprobación o denegación del expediente de A/F promovido varía en función de su cuantía y tipo de A/F:

CUANTÍA DEUDA	TIPO A/F	ORGANO ADMINISTRATIVO
Hasta 5 millones	Ordinario	Director Administración
Entre 5 y 75 millones	Ordinario	SP de Procedimientos Especiales
Entre 75 y 150 millones	Ordinario	Director Provincial
Entre 150 y 300 millones	Ordinario	SG de Procedimientos Especiales
Más de 300 millones	Ordinario	Director General
Hasta 50 millones	Extraordinario	Director Provincial
Entre 50 y 200 millones	Extraordinario	SG de Procedimientos Especiales
Más de 200 millones	Extraordinario	Director General

Como circunstancia especial, la competencia de los Directores de las Administraciones de la TGSS para aprobar expedientes de A/F está limitada a un importe máximo mensual acumulado de 30 millones de pesetas, si bien la TGSS no ha establecido sistema alguno que permita verificar que no se sobrepasa este límite mensualmente. A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta limitación no debe mantenerse por las siguientes razones:

- El escaso peso específico que estos expedientes de A/F representan sobre el total tramitado (alrededor del 3%), supone que esta limitación, que anteriormente también afectaba a las DDPP, no va a influir en la recaudación mensual de cuotas en vía voluntaria (justificación empleada por la DG de la TGSS para el establecimiento de esta restricción en los expedientes a aprobar).
- Las posibles desviaciones que se pudieran observar en un momento determinado en la recaudación en vía voluntaria podrían ser objeto de reconducción mediante el establecimiento de un sistema de control de estos parámetros por la SG de Procedimientos Especiales.

6.3.2 Plazo de Resolución

El plazo establecido por el artículo 42.3 del RGR para la resolución de los expedientes de A/F es de tres meses desde la fecha de su solicitud, considerándose su desestimación tácita transcurrido dicho plazo sin que hubiera dictado resolución la TGSS, debiendo, por tanto, los solicitantes efectuar el ingreso de las cuotas impagadas.

Sin embargo, en la fiscalización de expedientes reallizada, este Tribunal ha observado que es bastante frecuente el incumplimiento de este plazo en los expedientes resueltos por los SSCC de la TGSS, así como en aquellos en que se solicita la exención de garantías del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

6.3.3 Notificación de la Resolución

La resolución aprobatoria o denegatoria de la solicitud de A/F, con indicación del recurso que frente a ésta cabe interponer, se remite directamente al interesado por el órgano administrativo que resuelve el expediente. En los casos en que la resolución es dictada por los SSCC de la TGSS, éstos remiten el original de la resolución al interesado, indicándole que debe ponerse en contacto con la DP o la Administración de la TGSS para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas. Simultáneamente, la SG de Procedimientos Especiales remite una copia de la resolución dictada a la DP a fin de que tengan conocimiento de la misma, y de traslado la resolución adoptada a la Administración que debe realizar el seguimiento del expediente.

En aquellos casos en los que la deuda proceda de la vía ejecutiva, también la Subdirección Provincial o la propia Administración de la TGSS envía copia de la resolución adoptada a la URE, a fin de que, una vez notificada por la Administración de la TGSS del cumplimiento de las condiciones (pago de cuotas inaplazables generalmente), proceda a datar la deuda.

El sistema de notificación aplicado, que es el previsto por una instrucción de la Dirección General de la TGSS de 1987, contraviene lo establecido en el artículo 19.2 de la OM de 22 de febrero de 1996, anteriormente citada, que prevé que la comunicación al interesado de la resolución de los SSCC de la TGSS se realice a través la correspondiente Dirección Provincial, lo que pone de manifiesto la desactualización del procedimiento interno regulado por la TGSS en la Circular 3-017/1987 de la TGSS.

El seguimiento del pago de los expedientes de A/F resueltos por la SG de Procedimientos Especiales debe realizarlo las Administraciones de la TGSS, lo que, a juicio de este Tribunal, no parece muy lógico, ya que si la importancia del expediente tramitado, tanto por importe volumen de la deuda acumulada, como por el número de trabajadores en plantilla obliga a que éste sea aprobado por los SSCC de la TGSS, parece razonable que quien aprueba el expediente realice el seguimiento de la evolución general del deudor.

6.3.4 Efectos de la Resolución

La resolución estimatoria del expediente de A/F tiene una consecuencia importante, aparte de la propia concesión del A/F, cual es la de considerar al corriente en el pago de cuotas al deudor, lo que posibilita que ésta pueda obtener subvenciones y bonificaciones, así

como celebrar contratos con cualquier Administración Pública. Esta consecuencia conlleva un riesgo de que esta figura sea utilizada con oportunismo por los deudores con la finalidad de obtener la subvención o contrato, y, una vez alcanzada aquélla, incumplir el pago de cuotas recogido en el expediente aprobado. Este riesgo se agrava sobre todo en aquellos casos en los que el precio o la subvención son objeto de pago anticipado total o parcialmente.

La efectividad de la resolución estimatoria queda en suspenso hasta que el deudor formalice la constitución de garantías del cumplimiento del expediente, etapa objeto de análisis en el siguiente apartado de este Informe.

En los casos de resolución denegatoria, la actuación del deudor varía en función del tipo de expediente de A/F solicitado:

- A/F Ordinario: el solicitante debe ingresar las cuotas cuyo A/F se solicita dentro de los 5 días siguientes a la recepción de la resolución, en caso contrario incurrirá en mora, tramitándose el procedimiento ordinario de reclamación de deuda ya explicado al tratar en este Informe el procedimiento de recaudación en vía voluntaria.

- A/F Extraordinario: la URE continuará las gestiones de cobro de la deuda que se indica en la fase «cobro de la deuda» del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva de este Informe.

Hasta el ejercicio 1998, dictada la resolución aprobatoria del expediente, la deuda en A/F se incorporaba a la aplicación informática TG-02 (aplicación informática desarrollada para la imputación contable y presupuestaria de los ingresos obtenidos en las c/c de recaudación en período voluntario), en una entidad financiera ficticia únicamente para el seguimiento de la deuda cuyo A/F ha sido aprobado mensualmente.

6.3.5 Evolución de la Resolución de Expedientes

La evolución experimentada en la tramitación de los expedientes de A/F, según los Informes de Gestión de la TGSS de los ejercicios 1996 y 1997, ha sido la siguiente:

CONCEDIDOS	EJERCICIO	PRESENTADO	NO ADMITIDOS	DENEGADOS	% CONCEDIDOS PRESENTADOS S/RESUELTOS
31.100	1996	41.210	7.978	2.132	75,47%
33.365	1997	45.040	8.589	3.086	74,08%
64.465	TOTAL	86.250	16.567	5.218	74,74%

Del análisis de este cuadro se deduce que la mayoría de los expedientes de A/F solicitados es aprobada, lo que, teniendo en cuenta que el 97% de ellos corresponden a expedientes de A/F extraordinarios, y que la TGSS trata de reconducir a A/F la deuda de vía ejecutiva de grandes empresas, obligaría a dotar una elevada provisión por las insolvencias de los deudores que en el futuro pudieran producirse.

6.3.6 Criterios aplicados en la resolución de expedientes

Este Tribunal ha observado que la TGSS viene aplicando un criterio de amortización especial en la resolución de los expedientes de elevada cuantía (más de 100 millones de pesetas). Este criterio basado en un sistema de amortización de cuotas anuales crecientes, con anualidades muy bajas en los dos o tres primeros años, y muy elevadas (aproximadamente un 65% de la deuda) en los dos últimos años; existiendo expedientes (v. gr.: 28/285/96 y 50/73/96), en los que la deuda a pagar en los dos últimos años supera el 80% del importe total de la deuda.

Llegado el vencimiento de los plazos de amortización de los dos últimos años se suele producir un incumplimiento del pago de las empresas que se encuentran en esta situación, procediendo entonces las unidades de gestión a una renegociación de sus plazos de pago (que suele ser nuevamente de 5 años), que se instrumenta mediante una baja del expediente anterior, que queda identificada en la base de datos con una clave específica de renegociación, y alta de un nuevo expediente.

Esta situación obedece a una política de gestión a través de la cual, la TGSS intenta conseguir, en opinión de este Tribunal, los fines siguientes:

- Evitar superar formalmente el plazo máximo extraordinario legalmente establecido (5años), que en otro caso exigiría necesariamente la autorización del Director General de la TGSS.

- Que las empresas con deuda muy elevada tengan formalmente regularizada su situación de deuda por cotizaciones sociales, mediante el pago de cuotas muy bajas.

- Conseguir unos ingresos que si bien son mínimos en relación con la deuda total (cuotas inaplazables más las cuotas que se vayan pagando), de otra forma, según el criterio de la TGSS pudieran no obtenerse.

Esta política de gestión de la deuda tiene, a juicio de este Tribunal, los siguientes efectos desfavorables:

- Dificulta el seguimiento de los aplazamientos o fraccionamientos de la deuda que se produce en cada ejercicio, así como el de los verdaderos incumplimientos de pago, al aparecer inicialmente mezclados con las renegociaciones de deuda.

- Incrementa de forma significativa la carga de trabajo de los órganos de la TGSS actuantes.

- Mantiene artificialmente en situación de alta y al corriente en el pago de cotizaciones sociales a empresas que, de esta forma, pueden recibir subvenciones y realizar contratos con las Administraciones Públicas (que paradójicamente no puede ser objeto de embargo para el pago de estas deudas por la propia TGSS) a muy bajo coste (dadas las cuotas que se están pagando).

- Resta claridad en la gestión de estos expedientes, que entran y salen de la vía ejecutiva a A/F, cuando lo que, a juicio de este Tribunal, procede es tramitar un único expediente el A/F concedido, y realizar un control de su exacto cumplimiento por el órgano que apruebe el expediente.

A mayor abundamiento, el mantenimiento de esta situación en el tiempo, puede suponer, incluso, el riesgo de introducir o permitir un factor de competencia desleal con las empresas del mismo sector al que éstas pertenezcan, por haber estado estas últimas haciendo frente a los pagos de cuotas sociales, mientras que, por el contrario, aquéllas que están permanentemente renegociando su deuda por impago consecutivo de cotizaciones sociales mantienen una situación de privilegio.

En la fiscalización realizada, este Tribunal ha observado que en la resolución de estos expedientes la TGSS no tiene en cuenta dos líneas de actuación que resultan convenientes:

- Creación de un sistema de coordinación de actuaciones entre la TGSS y la AEAT, pues existe el riesgo de que ambos organismos públicos, que frecuentemente suelen ser acreedores de los medianos y grandes deudores, adopten decisiones divergentes, dificultándose de esta forma las posibilidades de que el deudor regularice el total de su deuda con el sector público (*v. gr.*: Asuntos 716/94 del Juzgado de 1ª Instancia número 54 de Madrid).

- Inaplicación de la facultad prevista en el número 4 del artículo 25 de la OM de 22 de febrero de 1996, de condicionar el reparto de dividendos a que el fondo de garantía para el pago de obligaciones pendientes con la Seguridad Social, a constituir por la empresa con carácter de reserva previa a la aplicación del resultado, alcance como mínimo el 150% del principal a amortizar en el año en que se va a repartir dividendos.

Esta falta de actuación de la TGSS, puede suponer un riesgo significativo para el interés público ya que el reparto de beneficios puede afectar al cobro futuro del A/F concedido.

6.4 Constitución de garantías

El estudio de esta etapa se estructura en los siguientes pasos:

- 6.4.1 Obligación de su constitución.
- 6.4.2 Grado de cobertura de la deuda.
- 6.4.3 Tipos de garantías admitidos.

6.4.1 Obligación de su constitución

La constitución de garantías incluye no sólo las ofrecidas inicialmente en el momento de la solicitud del A/F, sino también aquéllas otras que, a petición de la TGSS, se hubieran presentado como ampliación de

las anteriores. De esta constitución de garantías, y por tanto de su ofrecimiento, están exonerados lo obligados al pago que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Deudas por un importe inferior a 5 millones de ptas.
- Aplazamientos por un período inferior a 1 año, en los que la deuda aplazada no sea superior a 10 millones de ptas.
- Que el solicitante sea una Administración Pública.
- Trabajadores autónomos por las cuotas devengadas estando en situación de Incapacidad Temporal, con la excepción de las correspondientes al mes en que esta situación comienza.
- Pensionistas cuya deuda con la Seguridad Social proceda de deuda por cobro indebido de prestaciones.

Asimismo, también pueden quedar exonerados de presentar garantías aquellos obligados al pago que obtengan la correspondiente autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (artículo 15 de la OM de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el RGR).

El incumplimiento de la obligación de la formalización de las garantías de pago en el plazo legalmente establecido supone la anulación del expediente de A/F inicialmente aprobado. No obstante lo anterior, en la fiscalización de expedientes seleccionados como muestra de fiscalización, este Tribunal ha observado las siguientes situaciones que no se ajustan al procedimiento legalmente establecido en esta materia:

- Aprobación de expediente de A/F extraordinario por la SG de Recaudación Ejecutiva (número 50/73/96), mediante su reconducción como expediente con exención de garantías debido al rechazo del Registrador de la Propiedad de la inscripción de los mandamientos de anotación preventiva de embargo sobre las fincas ofrecidas como garantía de cumplimiento, por haber pasado éstas a ser propiedad de otros acreedores.

Posteriormente, este expediente resultó incumplido por falta de pago, detectándose en ese momento que se había producido el cierre del establecimiento y la tramitación de la baja en Seguridad Social de los trabajadores.

- Solicitudes de A/F extraordinarios presentadas por grandes empresas con un elevado volumen de deuda, generado por impago de cuotas durante varios ejercicios, en los que falta la acreditación de la constitución de garantías en cuantía suficiente (sobre todo por la existencia de otros acreedores) para asegurar su cumplimiento, a fin de permitir que estos deudores puedan regularizar su situación, y retirar esa deuda de vía ejecutiva (*v. gr.*: expedientes número 28/285/96 y 8/246/96).

Por otra parte, del análisis realizado por este Tribunal se deduce que las unidades de gestión de la TGSS carecen de información adecuada que las permita conocer en tiempo real el importe total a que asciende la

deuda no garantizada, diferenciada por causas de exoneración (especialmente aquellos casos en que esta exoneración se produce careciendo el deudor de bienes suficientes para garantizar el pago de la deuda), sobre el total de A/F en vigor, dato de elevada transcendencia para conocer la cobrabilidad de los saldos de esta deuda.

El control de esta situación en los expedientes se viene realizando mediante una anotación manual en un fichero no informatizado *.

6.4.2 Grado de Cobertura de la Deuda

El importe de la garantía como se ha indicado con anterioridad, cubre el principal de la deuda, los recargos y costas existentes sobre la misma, y los intereses devengados durante el período, calculados aplicando el interés legal del dinero. Asimismo, el período de cobertura de las garantías presentadas, cuando no se trata de embargos practicados por las UREs, debe superar en seis meses el período para el que se concede el A/F.

Para valorar la realidad de esta cobertura, la TGSS debiera conocer previamente el montante total al que pueden ascender otros créditos privilegiados de rango igual o superior al de la TGSS (salarios de trabajadores, créditos de otras Administraciones Públicas, etc.), sin embargo, en la fiscalización realizada, no consta a este Tribunal que esta valoración se produzca, por lo que existe el riesgo de que estas garantías no sean suficientes para cubrir la deuda a favor de la Seguridad Social, máxime si existen créditos privilegiados no inscritos total o parcialmente en el Registro Público correspondiente.

Por otra parte, en la valoración de garantías tampoco se toma en consideración el valor medio de realización obtenido en las subastas realizadas por las DDPP de la TGSS de los bienes objetos de enajenación forzosa para el cobro de la deuda en vía ejecutiva, por lo que el riesgo de insuficiencia de garantías es aún mayor.

Esta consideración tiene una elevada importancia si se tiene en cuenta que el 97% de las solicitudes planteadas corresponden a expedientes de A/F extraordinarios, y, por tanto, con alta posibilidad de que buena parte de la deuda esté en vía ejecutiva; por lo que la TGSS debiera tener en cuenta la diferencia (a la baja) existente entre el valor de tasación y el valor de liquidación (conversión en dinero líquido) de los bienes objeto de enajenación en subasta pública, en la valoración de los bienes que se ofrecen en garantía del cumplimiento del expediente de A/F solicitado.

Asimismo, con referencia al seguimiento del expediente, el procedimiento no establece la presentación periódica de los datos contables de la empresa, existiendo el riesgo de la pérdida de valor de la garantía ini-

cialmente ofrecida, tanto por la causa anteriormente expuesta, como por la depreciación que puede experimentar los bienes que garantizan el pago de la deuda, u otras causas sobrevenidas.

6.4.3 Tipos de Garantía Admitidos

Los medios admitidos por el artículo 31 del RGR para la constitución de garantías son los siguientes:

- Aval bancario.
- Hipoteca mobiliaria e inmobiliaria.
- Seguro de caución.
- Derecho de prenda con o sin desplazamiento.
- Fianza personal solidaria o subsidiaria.
- Cualesquiera otra que el órgano competente de la TGSS estime suficiente.

En los casos de expedientes de A/F en que exista deuda en URE, se aceptan directamente como garantía de pago los embargos practicados por las UREs, siendo éste el tipo de garantía generalmente empleado por las empresas que solicitan un expediente de A/F extraordinario, sin someterlo al análisis de suficiencia de las garantías aportadas, anteriormente expuesto.

Los dos tipos de garantías más usuales, excluido el embargo practicado por la URE, son el aval bancario y las hipotecas mobiliarias e inmobiliarias, careciendo las DDPP de la TGSS de instrucciones internas específicas para su tramitación, por lo que existe el riesgo de que el procedimiento aplicado por éstas en su tramitación carezca de la necesaria homogeneidad, y lo que es más importante, de los adecuados controles.

Aval bancario.

Las DDPP suelen exigir la presentación de un borrador de aval o preaval bancario, a fin de obtener una previa seguridad en la solicitud de A/F presentada. Una vez obtenida la concesión del A/F, el deudor formaliza el aval bancario, y lo presenta en la Administración de la TGSS, que lo remite a la Subdirección Provincial de Procedimientos Especiales. Esta Subdirección, a su vez, remite el aval bancario a la Secretaría Provincial para su custodia.

En determinados casos, generalmente cuando se ha pagado una parte significativa de la deuda aplazada, el deudor solicita la sustitución del aval inicialmente presentado por otro aval de importe igual al de la deuda pendiente para reducir el coste financiero de estos documentos.

Hipoteca mobiliaria e inmobiliaria.

La tramitación de estos expedientes varía de una DP a otra, e incluso esta variación se ha producido en una misma DP en los dos últimos ejercicios. El procedi-

* Texto modificado de acuerdo con las alegaciones presentadas por la TGSS.

miento general observado en la tramitación de expedientes ha sido el indicado a continuación.

Durante el ejercicio 1996, ciertas DDPP (*v. gr.*: Madrid) la constitución de esta garantía ha seguido el siguiente procedimiento administrativo:

- Presentación de borrador de escritura de hipoteca, junto con la solicitud de A/F por el deudor.
- Informe favorable de la Asesoría Jurídica Provincial al borrador presentado y a la idoneidad de los bienes para la traba del embargo.
- Determinación de la fecha y hora de firma de la escritura por Asesoría Jurídica Provincial con el notario autorizante y el deudor.
- Firma de la escritura por deudor y Director Provincial.
- Inscripción de la escritura en Registro de la Propiedad.

A partir de 1997, el sistema generalmente aplicado por las DDPP fiscalizadas ha sido el siguiente:

- Utilización de un modelo de constitución de hipoteca mobiliaria e inmobiliaria unilateral, que las Administraciones entregan al solicitante.
- Formalización de esta hipoteca por el solicitante mediante escritura pública notarial e inscripción en el Registro de la Propiedad
- Remisión del original de la escritura notarial a la Dirección Provincial.
- Emisión del certificado de aceptación por la Dirección Provincial.
- Inscripción del certificado anterior en el Registro de la Propiedad.

Según ha comprobado este Tribunal, la duración mínima de este trámite es de, aproximadamente, tres meses, por lo que la Tesorería no cumple el plazo establecido por el número 2 del artículo 21 de la OM de desarrollo del RGR, que establece su constitución dentro de los 10 días siguientes a la recepción por el interesado de la notificación de aprobación del expediente; sin que exista, por otra parte, en los expedientes analizados por este Tribunal la correspondiente petición de ampliación de plazo a la TGSS contemplada en la norma anteriormente citada.

6.5 Pago de la deuda aplazada o fraccionada

El pago de las cuotas mensuales, bimensuales, etc. que originan los expedientes de A/F aprobados se produce conjuntamente con la cotización en período reglamentario o voluntario, por lo que para el control del cumplimiento de estos deudores la TGSS ha seguido varios sistemas.

Así, hasta 1998, el control se ha venido realizando mensualmente, de forma manual, lo que obligaba a los deudores a realizar un desplazamiento mensual a las

Administraciones. Actualmente, el control mensual del pago de la deuda en A/F se realiza mediante la aplicación SILTGR, con una demora media aproximada de 80 días, por el tiempo que tarda el CENDAR en la lectura óptica de los documentos de cotización y la obtención y tratamiento de la deuda provisional. Esta informatización del control ha sido posible debido al establecimiento de unos boletines de cotización especiales para este tipo de pagos.

Por último, cabe señalar que el actual RGR permite el mantenimiento en vigor de un expediente de A/F aún cuando su solicitante de éste deje de pagar las cuotas corrientes. Así este Tribunal ha observado la existencia de solicitudes de expedientes de A/F, en las que, junto a las cuotas impagadas, se acumula la deuda nueva generada por el impago de la cotización correspondiente a períodos posteriores al incluido en el expediente de A/F anteriormente aprobado.

La admisión de esta situación resulta contradictoria con la regularización de la situación de mora en el pago de las cotizaciones sociales que persigue este procedimiento de recaudación, por lo que parece más razonable, en opinión de este Tribunal, la extinción del expediente anterior, provocando que aquel obligado al pago que quiera demostrar su intención de hacer frente a sus obligaciones de cotización solicite un nuevo A/F por el total de la deuda.

Por otra parte, el impago de las cuotas corrientes puede ser reconducido mediante la tramitación de un A/F ordinario, lo que supone introducir un factor que viene a incrementar la complejidad en el seguimiento de la viabilidad real del deudor y del cumplimiento de sus obligaciones de cotización, máxime en los casos en que estos A/F ordinarios sean aprobados por una unidad administrativa distinta de la que resolvió el A/F extraordinario inicialmente aprobado.

6.6 Incumplimiento del expediente

El impago de cualquiera de las mensualidades en que se fracciona el pago de la deuda debe suponer la anulación del expediente de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.3 de la OM de 22 de febrero de 1996. Ahora bien, a pesar de lo establecido en la norma citada, es práctica común de las Administraciones mantener en vigor el expediente de A/F, poniéndose ésta en contacto con el deudor para tratar de reconducir el impago de cuotas en un plazo de aproximadamente 3 meses. Si en este plazo de tiempo el deudor no regulariza su situación, la Administración inicia el procedimiento de cancelación del expediente, cancelación que no siempre se produce mediante la pertinente resolución de la DP, debidamente notificada al deudor.

Este criterio de actuación supone que desde que se produce el incumplimiento del deudor, hasta que la TGSS comienza a realizar los trámites tendentes al reinicio del procedimiento de cobro (situación aún más

grave en los casos de deuda que procede de vía ejecutiva), se produce un paréntesis de aproximadamente 4 meses y medio, durante los cuales existe el riesgo de que el deudor pueda desaparecer o liquidar una parte de su patrimonio, o bien cobrar una subvención o contrato de la administración.

Producida la cancelación del expediente de A/F por impago de las cuotas devengadas, la TGSS reanuda la reclamación de deuda a partir de la última fase de reclamación en vía voluntaria o ejecutiva en que se encontraba la deuda, procediendo, en su caso, a su traspaso a la URE.

Según los datos de gestión facilitados por la TGSS, a petición expresa de este Tribunal, el volumen de A/F anulados, debido principalmente a su incumplimiento, ha sido para el ejercicio 1995 del 55,78% (único ejercicio del que se dispone de serie histórica). Este hecho pone de manifiesto la necesidad de dotar la oportuna provisión con el fin de que los estados contables de la TGSS reflejen fielmente la situación económico patrimonial, dotación que hasta la fecha de este informe no se ha producido. Por ello, a juicio de este Tribunal, la TGSS debiera establecer un sistema de gestión que le permitiera obtener información sobre este parámetro, ya que ésta es una herramienta básica para la gestión de esta deuda, máxime si se tiene en cuenta que la TGSS no ha podido facilitar el índice de cobro de esta deuda al carecer del dato relativo a la deuda devengada en cada período.

Por otra parte, no existe ningún impedimento legal para que el deudor que incumple el pago de un expediente de A/F pueda presentar nuevas peticiones de A/F para el pago de la deuda. Así, del análisis de los expedientes seleccionados como de las bases de datos de registro de entrada de expedientes en la SG de Procedimientos Especiales de los ejercicios 1995 y 1996, este Tribunal ha observado la existencia de deudores en esta situación, con la consiguiente sobrecarga de trabajo a los órganos de gestión de la TGSS (Administraciones, UREs, DDPP).

Asimismo, en los casos en que los deudores que han incumplido los expedientes de A/F sean empresas vinculadas al sector público, o grandes empresas del sector privado (en ocasiones puede tratarse de medianas empresas que sean la única o una de las pocas fuentes de empleo de una comarca), es habitual que las UREs no realicen actuación alguna tendente a la enajenación forzosa de los bienes de la empresa (lo que conllevaría al cierre de la empresa) o que, si este tipo de actuaciones se produce, sea directamente la DP quien paralice estos trámites, intentando reconducir la deuda de esta empresa mediante otro expediente de A/F, dada la conflictividad social que el cierre de estas empresas podría ocasionar.

6.7 Contabilización de la deuda

Hasta 1998, todos los datos relativos a la concesión, pago, anulación y vencimiento de los expedientes de

A/F han sido grabados por las Administraciones de la TGSS en una base de datos específica, vinculada a la aplicación informática SILTGR pero independiente de ella, a fin de llevar un inventario de esta deuda, que permitiera su contabilización por las Intervenciones Territoriales de la TGSS.

Esta contabilización se ha realizado al cierre de cada ejercicio por la Intervención Central de la TGSS, en contradicción con lo establecido por la Resolución de 26 de abril de 1995, de la IGSS, por la que se regulan las operaciones de contabilización de esta deuda, que preveía su contabilización mensual por las Intervenciones Territoriales de las DDPP de la TGSS.

La contabilización de esta deuda se ha realizado desde el ejercicio 1994 aplicando el principio contable de devengo, lo que ha originado una doble contabilización. Así, durante el ejercicio económico, las Intervenciones Territoriales de la TGSS han venido contabilizando como ingresos los cobros de A/F obtenidos mensualmente; posteriormente, la Intervención Central, al cierre del ejercicio, ha registrado como ingresos la totalidad de la deuda aplazada o fraccionada en dicho ejercicio. Esta duplicidad contable, ha sido corregida por la TGSS al cierre del ejercicio, mediante la eliminación como ingresos contables de los cobros de deuda en A/F contabilizados mensualmente a lo largo del ejercicio.

La situación anteriormente descrita origina un riesgo de que se puedan producir desajustes contables como consecuencia de la falta de grabación de datos por las DDPP en la aplicación informática de A/F. Riesgo que se ve agravado por la falta de control que, sobre esta base informática, debieron haber realizado las Intervenciones Territoriales para verificar la aplicación de todos los cobros en esta aplicación, y, por tanto, la correcta aplicación del procedimiento de contabilización legalmente establecido.

A partir del ejercicio 1998, el propio proceso de tratamiento automatizado de la recaudación separa desde el principio los ingresos procedentes de la cotización en plazo reglamentario o voluntario de aquéllos que proceden de expedientes de A/F, por lo que no será necesario que la Dirección General de la Tesorería realice el ajuste contable que ha venido practicando al cierre del ejercicio. No obstante lo anterior, el sistema diseñado está provocando, debido a distintos factores, la existencia de desajustes entre los cobros inicialmente aplicados como procedentes de A/F por el CENDAR y los admitidos por la base de datos de A/F de GISS, obligando hasta el momento de elaboración del este Informe a la realización de un cuadro de los datos por las DDPP.

Además, la validación de los documentos presupuestarios y contables relativos a esta deuda ha sido realizada sin las correspondientes firmas de los funcionarios habilitados a tal fin (Director Provincial, Interventor Territorial, y Jefe de Sección de Contabilidad),

exigida por el apartado 2.2.2 de la Resolución de 25 de marzo de 1993, de la IGSS, por la que se incluyen en el SICOSS las operaciones correspondientes al presupuesto de recursos y aplicaciones, ingresos extrapresupuestarios y contabilidad patrimonial.

Por último, como se indica con anterioridad, este Tribunal de Cuentas ha observado la inexistencia de una dotación anual de una provisión para insolvencias que cubra el riesgo de incobrabilidad de los deudores que, en situación de A/F, incumplan el pago de las cuotas fijadas en el expediente.

Esta necesidad de dotar una provisión por insolvencias por los deudores que incumplen el plan de pagos, viene justificada por:

- La existencia de deudores que han obtenido una exención de garantizar el pago de la deuda por carecer de bienes suficientes o porque se encuentran en los supuestos previstos en la norma.

- La caída de precio que experimentan los bienes en el momento de su enajenación forzosa por las UREs,

cuyo embargo por la URE es el que generalmente garantiza el cumplimiento del A/F.

- La existencia de otros deudores con un derecho de cobro con igual o superior rango de prelación que el ostentado por la TGSS.

- La existencia de deudores que incumpliendo A/F concedidos anteriormente vuelven a obtener otro A/F, con un mayor importe de deuda aplazada, resultando ésta la única vía de regularizar su deuda, dada la imposibilidad que tiene la TGSS de provocar el cierre de la empresa.

Considerando las razones anteriormente indicadas, este Tribunal considera necesario que la Tesorería General efectúe la correspondiente dotación a la provisión por insolvencias que cubra el riesgo de impago que presentan estos deudores.

Madrid, 29 de septiembre de 1999.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ESTADOS ANUALES RENDIDOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD
SOCIAL CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 1996

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

BALANCE DE SITUACION
(Después de la regularización de resultados)

AÑO 1996

Hoja 1

ACTIVO				
	INMOVILIZADO			-439.267.862.928
	Material		303.236.864.350	
200	Terrenos y bienes naturales.....	737.301.895		
202	Edificios y otras construcciones.....	267.116.009.862		
203	Maquinaria, instalaciones y utillaje.....	1.015.717.956		
204	Material de transporte.....	122.047.816		
205	Mobiliario y enseres.....	16.241.514.408		
206	Equipos para procesos de información.....	55.624.251.443		
208	Otro inmovilizado material.....			
290	Menos amortización acumulada del inmovilizado material...	40.086.390.314		
209	Bienes en estado de venta.....	2.466.401.264		
	Interno del Sistema		-744.214.923.852	
240	Entidades gestoras de la Seguridad Social. Cuenta de neto patrimonial	-744.214.923.852		
	Financiero		1.710.186.574	
250	Acciones con cotización oficial.....	123.500.669		
251	Acciones sin cotización oficial.....	39.633.555		
252	Otras participaciones.....			
259	Reveros desembolsos pendientes sobre acciones y participaciones			
253,263	Obligaciones, bonos y otras inversiones de renta fija.....	365.848.251		
254,255,265	Préstamos.....	746.927.327		
266	Inversiones sociales.....	399.504.593		
270,275	Fianzas y depósitos constituidos.....	16.772.179		
	GASTOS A CANCELAR			66.807.719.452
	Gastos a cancelar		66.807.719.452	
282	Gastos financieros diferidos.....	66.807.719.452		
	EXISTENCIAS			
30	Fármacos específicos (medicamentos).....			
31	Material sanitario de consumo.....			
32	Comestibles y bebidas.....			
33	Instrumental y pequeño utillaje sanitario.....			
34	Instrumental y pequeño utillaje no sanitario.....			
35	Reperte.....			
37	Material para consumo y reposición.....			
38	Materiales para venta.....			
	DEUDORES			1.667.801.755.402
430,432	Deudores por derechos reconocidos.....	1.256.711.202.868		
443,444	Deudores por aplazamientos y fraccionamientos.....	315.509.343.721		
450	Deudores por prestaciones.....			
472	Seguridad Social deudora.....	55.022.445		
490	Menos provisiones para insolvencias.....	567.152.307.531		
560/569	Otros deudores no presuupuestarios.....	662.678.493.902		

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
BALANCE DE SITUACION
 (Despues de la regularización de resultados)
AÑO 1996

Hoja 2

ACTIVO				
	CUENTAS FINANCIERAS			657.517.052.621
532	Acciones con cotización oficial.....			
533	Acciones sin cotización oficial.....	5.749.021		
539	Menos desembolsos pendientes sobre acciones.....			
531,535	Valores y otras inversiones de renta fija.....	39.977.942		
534	Préstamos concedidos a corto plazo.....	207.532.755		
540,545	Fianzas y depósitos constituidos.....	1.830.320		
570	Caja.....	976.473		
571,572,573	Bancos e instituciones de crédito.....	657.266.986.110		
	PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACION			129.527.646.580
551	Anticipos de tesorería.....			
557	Operaciones en curso.....	1.076.216.072		
591	Saldos deudores sometidos a procesos de depuración.....	128.451.430.508		
	SITUACIONES TRANSITORIAS DE FINANCIACION			
195	Obligaciones y bonos pendientes de suscripción.....			
196	Obligaciones y bonos recogidos.....			
	TOTAL ACTIVO.....			2.082.386.291.127
	CUENTAS DE ORDEN.....			1.753.380.919.918

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
BALANCE DE SITUACION
 (Despues de la regularización de resultados)
AÑO 1996

Hoja 3

				PASIVO
	PATRIMONIO Y RESERVAS			-805.130.294.899
100	Patrimonio.....			
106	Menos patrimonio entregado en cesión.....			
101	Tesorería General. Cuenta de rete patrimonial.....			
103	Patrimonio recibido en cesión.....			
113	Reservas legales.....	764.700.634.064		
130,139	Resultados pendientes de aplicación.....	-1.367.830.931.423		
	DEUDAS A LARGO PLAZO Y MEDIO			2.118.341.090.104
152	Obligaciones y bonos a medio y largo plazo (interior).....	54.298.000		
160,170,171	Préstamos.....	2.117.717.719.452		
180,185	Fianzas y depósitos recibidos.....	569.042.652		
	DEUDAS A CORTO PLAZO			428.689.949.937
400,402	Acreedores por obligaciones reconocidas.....	20.252.347.092		
420	Acreedores por devaluaciones de ingresos.....	370.013.852		
479,478,477	Entidades públicas acreedoras.....	6.707.042.325		
501,502,503	Préstamos a corto plazo.....			
510,511,512	Otros acreedores no presupuestarios.....	401.321.643.605		
513,519				
520,525	Fianzas y depósitos recibidos.....	36.262.003		
	PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACION			130.623.508.543
554	Ingresos pendientes de aplicación.....	1.175.213.000		
555	Otras partidas pendientes de aplicación.....	19.271.504.377		
559	Ingresos presupuestarios realizados pendientes de aplicación.....			
592	Saldos acreedores sometidos a procesos de depuración.....	122.036.788.308		
	TOTAL PASIVO.....			2.062.384.291.127
	CUENTAS DE ORDEN.....			1.753.380.919.018

Madrid a 4 de julio de 1997

EL DIRECTOR GENERAL,

EL INTERVENTORA CENTRAL,

Fdo.: Julio Gómez-Pomar Rodríguez

Fdo.: Consuelo González López

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

80. RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO

AÑO 1996

DEBE		HABER	
30/36 Existencias, saldos iniciales.....	-	30/36 Existencias, saldos finales.....	-
60 Compras.....	2.727.447.879	70 Ventas.....	53.467.132.796
61 Gastos de personal.....	59.430.448.111	71 Ventas de la propiedad y de la empresa.....	6.370.736.156
62 Gastos financieros.....	10.468.056.747	74 Cotizaciones sociales.....	7.060.971.626.006
63 Tributos.....	267.974.899	76 Transferencias corrientes.....	1.717.340.907.957
64 Trabajos, suministros y servicios exteriores.....	22.956.092.649	77 Transferencias de Capital.....	35.061.370.011
65 Prestaciones sociales.....	2.224.094.448	78 Otros ingresos.....	732.158.179.556
67 Transferencias corrientes.....	-	79 Aplicaciones de provisiones.....	422.461.034.664
68 Transferencias de capital.....	-	SAIDO DEUDOR	-
69 Dotaciones del ejercicio para amortizaciones y provisiones.....	568.384.146.531		
SAIDO ACREEDOR	10.867.142.727.184		
TOTAL	11.329.609.908.646	TOTAL	11.329.609.908.646

El DIRECTOR GENERAL,

Fdo.: Julio Gómez-Pomar Rodríguez

Madrid, a 8 de julio de 1997

El INTERVENTOR CENTRAL,

Fdo.: Consuelo González López

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

82. RESULTADOS EXTRAORDINARIOS

AÑO 1996

DEBE		HABER	
152,195 Diferencia entre el valor de emisión y el de reembolso de las obligaciones y bonos.....	-	196 Diferencia entre el valor de adquisición y el de reembolso de la deuda pública.....	-
196 Diferencia entre el valor de adquisición y el de reembolso de la deuda pública.....	-	20/21 Beneficios obtenidos en la enajenación de elementos del inmovilizado.....	81.970.006
20/21 Pérdidas en la enajenación de elementos de inmovilizado.....	65.773.876	Otros resultados extraordinarios.....	2.122.413.078
20/21 Pérdidas extraordinarias sufridas por bienes incluidos en el inmovilizado.....	-	SAIDO DEUDOR	-
228,540 Por incumplimiento de obligaciones fianzadas	-		
Otros resultados extraordinarios.....	253.080.809		
SAIDO ACREEDOR	1.685.516.401		
TOTAL	2.204.382.086	TOTAL	2.204.382.086

El DIRECTOR GENERAL,

Fdo.: Julio Gómez-Pomar Rodríguez

Madrid, a 8 de julio de 1997

El INTERVENTOR CENTRAL,

Fdo.: Consuelo González López

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
83. RESULTADOS DE LA CARTERA DE VALORES
AÑO 1996

DEBE		HABER	
250/253 Por los de carácter negativo en operaciones		250/253 Por los de carácter positivo en operaciones	
263 de enajenación.....	9.726.660	263 de enajenación.....	3.620.124
531/533		531/533	
SALDO ACREEDOR		SALDO DEUDOR	6.106.556
TOTAL	9.726.660	TOTAL	9.726.660

EL DIRECTOR GENERAL,

Fdo.: Julio Jiménez-Pérez Rodríguez

Madrid a 4 de julio de 1997

EL INTERVENTOR CENTRAL,

Fdo.: Conrado González López

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
84. MODIFICACION DE DERECHOS Y OBLIGACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES
AÑO 1996

DEBE		HABER	
435 Por los derechos anulados.....	215.989.143.038	432 Por el aumento del saldo de derechos pendientes de cobro.....	140.519.568.443
402 Por las variaciones del saldo de obligaciones reconocidas.....	-7.312.643	402 Por las variaciones del saldo de obligaciones reconocidas.....	58.533
SALDO ACREEDOR		SALDO DEUDOR	75.467.743.419
TOTAL	215.981.830.395	TOTAL	215.981.830.395

EL DIRECTOR GENERAL,

Fdo.: Julio Jiménez-Pérez Rodríguez

Madrid a 4 de julio de 1997

EL INTERVENTOR CENTRAL,

Fdo.: Conrado González López

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
88 RESULTADOS DEL EJERCICIO EN LAS ENTIDADES DEL SISTEMA

AÑO 1996

DEBE		HABER	
80	Resultados corrientes del ejercicio (saldo deudor).....	80	Resultados corrientes del ejercicio (saldo acreedor)..... 10.862.142.727,184
82	Resultados extraordinarios (saldo deudor).....	82	Resultados extraordinarios (saldo acreedor)..... 1.885.518,401
83	Resultados de la cartera de valores (saldo deudor).....	83	Resultados de la cartera de valores (saldo acreedor).....
	6.508.556		
84	Modificación de derechos y obligaciones de ejercicios anteriores (saldo deudor).....	84	Modificación de derechos y obligaciones de ejercicios anteriores (saldo acreedor).....
	75.462.243,419		
	SALDO ACREEDOR		SALDO DEUDOR
	10.786.559.895,610		
TOTAL	10.862.142.727,184	TOTAL	10.862.142.727,184

EL DIRECTOR GENERAL,

 Fdo.: Julián Pérez Ponce Rodríguez

Madrid a 4 de julio de 1997
 EL INTERVENTOR CENTRAL,

 Fdo.: Gabriela González López

TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
CUADRO DE FINANCIAMIENTO ANUAL

AÑO 1996

HOJA 1

PRIMERA PARTE		SEGUNDA PARTE	
APLICACIONES E INVERSIONES PERMANENTES DE LOS RECURSOS		RECURSOS PERMANENTES OBTENIDOS EN EL EJERCICIO	
	FLUJO CORRIENTE PESETAS		FLUJO CORRIENTE PESETAS
Grupo 1. Financiación básica		Grupo 1. Financiación básica	
15. Empréstitos.....	5.622.000	10. Patrimonio.....	-
16. Préstamos recibidos de entes del Sector Público.....	-	11. Reservas.....	-1.723.866,952
17. Préstamos a medio y largo plazo recibidos de fuera del Sector Público.....	156	13. Resultados pendientes de aplicación.....	-831.522.471,665
18. Fianzas y depósitos recibidos a medio y largo plazo.....	-	15. Empréstitos.....	-
19. Situaciones transitorias de financiación.....	-	16. Préstamos recibidos de entes del Sector Público.....	435.993.035,009
		17. Préstamos a medio y largo plazo recibidos de fuera del Sector Público.....	-
		18. Fianzas y depósitos recibidos a medio y largo plazo.....	92.736,442
		19. Situaciones transitorias de financiación.....	-
Grupo 2. Inmovilizado		Grupo 2. Inmovilizado	
20. Inmovilizado material.....	56.207.224,664	20. Inmovilizado material.....	-
24. Inmovilizaciones internas del Sistema.....	-	24. Inmovilizaciones internas del Sistema.....	408.090.358,343
25. Inversiones financieras en el Sector Público.....	-	25. Inversiones financieras en el Sector Público.....	27.864,667
26. Otras inversiones financieras permanentes.....	21.844,902	26. Otras inversiones financieras permanentes.....	364.220,162
27. Fianzas y depósitos constituidos.....	-	27. Fianzas y depósitos constituidos.....	-
28. Gastos a cancelar.....	-	28. Gastos a cancelar.....	8.380.864,931
29. Amortizaciones del inmovilizado.....	-	29. Amortizaciones del inmovilizado.....	5.867.120,425
Total de las aplicaciones y de las inversiones permanentes de los recursos	56.234.491,728	Total de los recursos permanentes obtenidos en el ejercicio	225.829.987,422

CUADRO DE FINANCIAMIENTO ANUAL

AÑO 1996

M03A 2

TERCERA PARTE			
VARIACIONES ACTIVAS DEL CIRCULANTE		VARIACIONES PASIVAS DEL CIRCULANTE	
	FLUJOS CORRIENTES PESETAS		FLUJOS CORRIENTES PESETAS
Grupo 3. Existencias		Grupo 4. Acreedores y deudores	
30 Fármacos específicos (medicamentos)....		40 Acreedores por obligaciones reconocidas	-1.936.379.722
31 Material sanitario de consumo.....		42 Acreedores por devaluación de ingresos..	-278.290.067
32 Comestibles y bebidas.....		47. Entidades públicas.....	3.554.022.717
33 Instrumental y pequeño utillaje sanitario.....		48 Provisiones.....	144.691.272.067
34 Instrumental y pequeño utillaje no sanitario.....			
35 Reparto.....		Grupo 5. Cuentas financieras	
37 Materiales para consumo y reposición...		50 Préstamos recibidos y otros créditos de fuera del Sector Público.....	-
38 Materiales para venta.....		51 Otros acreedores no presupuestarios....	101.368.024.883
		52 Fianzas y depósitos recibidos.....	3.975.130
Grupo 4. Acreedores y deudores		55 Partidas pendientes de aplicación.....	313.897.000
43 Deudores por derechos reconocidos.....	243.188.567.709	58 Desuración de saldos.....	-39.681.772
44 Deudores por aplazamiento y fracc.....	143.525.314.694		
45 Deudores por prestaciones.....	-		
47 Entidades públicas.....	13.762.646		
Grupo 5. Cuentas financieras			
53 Inversiones financieras temporales.....	18.417.901		
54 Fianzas y depósitos constituidos.....	567.488		
55 Partidas pendientes de aplicación.....	1.051.927.820		
56 Otros deudores no presupuestarios.....	12.260.885.368		
57 Tesorería.....	16.115.715.632		
58 Desuración de saldos.....	779.123.714		
Total de las variaciones activas del circulante	416.954.302.952	Total de las variaciones pasivas del circulante	247.656.837.232

Madrid a 4 de julio de 1997

D. DIRECTOR GENERAL.

INTERVENTORA CENTRAL.

Fdo.: Julio Gómez-Pomar Rodríguez

Fdo.: Consuelo González López

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

