



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IX LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

3 de febrero de 2009

Núm. 106

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
Competencias en relación con otros órganos e instituciones	
TRIBUNAL DE CUENTAS	
251/000018 (CD) 771/000017 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de fiscalización de los Procedimientos de reconocimiento y pago de pensiones en el extranjero, durante el ejercicio 2003, así como dicho Informe 2
251/000052 (CD) 771/000053 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en el plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva, así como dicho Informe 105

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000018 (CD)
771/000017 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de los Procedimientos de reconocimiento y pago de pensiones en el extranjero, durante el ejercicio 2003, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 12 de enero de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES EN EL EXTRANJERO, DURANTE EL EJERCICIO 2003 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000018 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000017) EN SU SESIÓN DEL DÍA 16 DE DICIEMBRE DE 2008

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 16 de diciembre de 2008, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los Procedimientos de reconocimiento y pago de pensiones en el extranjero, durante el ejercicio 2003:

ACUERDA

Instar a las Entidades Gestoras y Tesorería General:

1. A establecer un procedimiento que permita la verificación de que se presta de conformidad el servicio contratado con la entidad financiera gestora de pagos en el extranjero.

2. A que establezcan cláusulas en los contratos a suscribir con las entidades financieras que presten el servicio de pago en el extranjero, que obliguen al cum-

plimiento en plazo y forma del procedimiento de retrocesión de prestaciones y que asimismo se establezca, en relación a este asunto, el incumplimiento de los términos del contrato, demora en los plazos como causa de resolución y de imposición de penalidades.

3. A establecer los controles internos adecuados que permitan realizar el seguimiento de las causas que pueden dar lugar a la imposición de penalidades y resolución del contrato para su posterior aplicación.

Instar al Gobierno:

4. A que implante un «procedimiento de identificación universal para cada beneficiario», de aceptación general por todas las entidades que reconocen y pagan pensiones en el extranjero.

5. A que el Ministerio de Trabajo e Inmigración implante un modelo de control interno que proporcione un control más adecuado en la gestión del pago de pensiones en el extranjero, reforzando los utilizados actualmente, especialmente los relativos al control de vivencia de los pensionistas y de las rentas que estuvieran percibiendo, e integrando la aplicación informática utilizada dentro de las aplicaciones y bases de datos del Sistema de la Seguridad Social.

Instar a la Intervención General de la Seguridad Social:

6. A que intensifique su control sobre reconocimiento, mantenimiento y pago de las pensiones en el extranjero, tanto en la modalidad de la intervención limitada previa, como en el control posterior.

Instar al Tribunal de Cuentas:

7. A que, una vez transcurrido un plazo prudencial, efectúe un nuevo informe de fiscalización sobre la situación y las mejoras que pudieran haberse incorporado, como resultado de la anterior fiscalización, en el procedimiento de reconocimiento, pago y extinción de derechos de pensión en el extranjero.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de noviembre de 2008.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **Carmelo López Villena**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES EN EL EXTRANJERO, DURANTE EL EJERCICIO 2003

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12

y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de marzo de 2007, el Informe de Fiscalización especial de los procedimientos de reconocimiento y pago de pensiones en el extranjero durante el ejercicio 2003, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	5
SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES	6
I.1 Iniciativa de la fiscalización	6
I.2 Introducción	6
I.3 Marco normativo	12
SECCIÓN II. NATURALEZA DE LA FISCALIZACIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14
II.1 Objetivos y alcance de la fiscalización	14
II.1.1 Objetivo de la fiscalización	14
II.1.2 Alcance material de la fiscalización	15
II.1.3 Alcance temporal de la fiscalización	16
II.2 Conclusiones	16
II.2.1 Conclusiones referentes a la normativa aplicable.....	16
II.2.2 Conclusiones referentes al Control Interno	17
II.2.3 Conclusiones referentes a los recursos informáticos utilizados por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes	20
II.2.4 Conclusiones referentes al proceso de pago y prescripción de las prestaciones	20
II.2.5 Conclusiones referentes al Registro de Prestaciones Sociales Públicas	22
II.3 Recomendaciones	23
II.3.1 Recomendaciones dirigidas al Gobierno	23
II.3.2 Recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social	23
II.3.3 Recomendaciones dirigidas a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y a la Intervención General de la Seguridad Social	23
II.3.5. Recomendaciones dirigidas a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social	25
II.4 Trámite de alegaciones	26
SECCIÓN III. RESULTADO DEL TRABAJO REALIZADO	26
III.1 Organización, recursos y control interno en las unidades gestoras y servicios comunes	26
III.1.1 Organización de las Entidades Gestoras	26
III.1.1.1 Organización y funciones de la subdirección general de prestaciones (INSS)	27
III.1.1.2 Organización y funciones de las direcciones provinciales (INSS)	27
III.1.1.3 Organización y funciones de la Subdirección General de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (ISM)	29
III.1.1.4 Organización y funciones de las Direcciones Provinciales (ISM).....	29

	Página
III.1.2 Recursos con los que están dotadas las Entidades Gestoras que tramitan solicitudes y las Intervenciones Delegadas que realizan la fiscalización previa de las resoluciones	29
III.1.2.1 Recursos humanos	29
III.1.2.2 Recursos informáticos	32
III.1.3 El control interno aplicado en la gestión y fiscalización de pensiones	38
III.1.3.1 El control interno existente en el Área Informática	39
III.1.3.2 El control interno existente en el Área de Gestión de Prestaciones	39
III.1.3.3 El control interno aplicado por la IGSS	41
III.2 Descripción del procedimiento aplicado en el reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero	48
III.2.1 Procedimiento aplicado en el reconocimiento de la pensión solicitada	48
III.2.1.1 Fase Nacional. Presentación de la solicitud	50
III.2.1.1.1 Recepción de la documentación	50
III.2.1.1.2 Grabación de los datos aportados	51
III.2.1.1.3 Generación de información soporte para el trámite de prestaciones	51
III.2.1.2 Fase Nacional. Tramitación de la solicitud	52
III.2.1.2.1 Validación de los datos grabados	52
III.2.1.2.2 Elaboración del Informe de Cotización	52
III.2.1.2.3 Elaboración de la Hoja de Cálculo	56
III.2.1.2.4 Elaboración de la Propuesta de Resolución	59
III.2.1.3 Fase Nacional. Fiscalización de la propuesta de resolución	60
III.2.1.4 Fase Nacional. Controles sobre los expedientes fiscalizados de conformidad	62
III.2.1.5 Fase Nacional. Notificación de la resolución provisional	63
III.2.1.6 Enlace con la institución instructora extranjera	63
III.2.1.7 Determinación del importe definitivo de la pensión	65
III.2.1.7.1 Tramitación definitiva del expediente	65
III.2.1.7.2 Notificación de la Resolución Definitiva	67
III.2.1.8 Actuaciones específicas que se aplican en la tramitación de las prestaciones de muerte y supervivencia e incapacidad permanente	68
III.2.1.8.1 Procedimientos utilizados en la tramitación de las solicitudes de prestaciones de Muerte y Supervivencia	68
III.2.1.8.2 Procedimientos utilizados en la tramitación de prestaciones de Incapacidad Permanente	70
III.2.1.9 Duración del procedimiento de reconocimiento de la prestación solicitada tramitada por las entidades gestoras	74
III.2.2 Procedimientos aplicados en la gestión financiera de las pensiones ya reconocidas	75
III.2.2.1 Procedimiento aplicado en el pago de las pensiones reconocidas	76
III.2.2.1.1 Elaboración de la nómina	76
III.2.2.1.2 Fiscalización de la nómina	77
III.2.2.1.3 Pago de la nómina	77
III.2.2.1.4 Fiscalización del pago	78
III.2.2.2 Retrocesiones de pensiones	78
III.2.2.3 Impago de pensiones	82
III.2.2.4 Liquidación de la comisión de la entidad financiera gestora	83

	Página
III.2.3. Procedimiento aplicado en la recuperación de la deuda generada por el cobro indebido de prestaciones	84
III.2.3.1 Procedimiento especial para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas	85
III.2.3.2 Procedimiento general	87
III.2.3.3 Prescripción de la deuda	87
III.2.4. Procedimientos aplicados en el mantenimiento de las pensiones	88
III.2.4.A) Procedimiento de revalorización de pensiones	88
III.2.4.1.A) Paga única	89
III.2.4.1.1.A) Actuaciones previas	90
III.2.4.1.2.A) Cálculo provisional de la paga única	91
III.2.4.1.3.A) Cálculo definitivo de la paga única	92
III.2.4.2.A) Revalorización anual de las pensiones	94
III.2.4.3.A) Notificación al pensionista	95
III.2.4.B) Procedimiento de control de rentas	95
III.2.4.C) Procedimiento de control de vivencia	95
III.2.4.1.C) Notificación de la obligación de acreditar la vivencia	96
III.2.4.2.C) Recepción de la documentación acreditativa de la vivencia	96
III.2.4.3.C) Suspensión cautelar o extinción de la pensión	97
III.2.4.3.1.C) Baja cautelar de la pensión	97
III.2.4.3.2.C) Suspensión definitiva de la pensión	97
III.2.4.D) Control de vencimientos	97
III.2.4.E) Variaciones (altas, bajas y modificaciones) en los datos de las pensiones cobradas en el extranjero	98
III.3 El Registro de Prestaciones Sociales Públicas	98

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
BC	Base de Cotización.
BR	Base Reguladora.
CAISS	Centros de Atención e Información de la Seguridad Social.
CARPA	Concentración de las Aplicaciones de Resolución de Prestaciones Automáticas.
DGCPYPP	Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda.
DGE	Dirección General de Emigración.
DGP	Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.
EVI	Equipo de Valoración de Incapacidades.
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
HC	Hecho Causante.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IP	Incapacidad Permanente.
IPC	Índice de Precios al Consumo.
IPF	Identificador de Personas Físicas.
IRISS	Informatización de la Reglamentación Internacional de Seguridad Social.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

ISM	Instituto Social de la Marina.
LISMI	Ley de Integración Social de Minusválidos.
MIDAS	Mantenimiento Informático de las Deudas Adquiridas.
NIE	Número de Identificación de Extranjero.
PEX	Pagos en el Extranjero.
PL	Pluriempleo.
REA	Régimen Especial Agrario.
REM	Régimen Especial de trabajadores del Mar.
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas.
SILCON	Sistema de Confidencialidad de la Seguridad Social.
SILTGA	Sistema Laboral de la TGSS-Afiliación.
SILTGR	Sistema Laboral TGSS-Recaudación.
SOVI:	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.
TC	Tipo de Cotización.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TGSS-SGOP	Subdirección General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS.
TRLSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
URES	Unidades de Recaudaciones Ejecutivas.

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 Iniciativa de la fiscalización

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 30 de marzo de 2005, por el que se aprobó el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2005», ha realizado, a iniciativa propia, una «Fiscalización especial de los procedimientos de reconocimiento y pago de pensiones¹ en el extranjero durante el ejercicio 2003».

I.2 Introducción

La acción protectora² del Sistema de la Seguridad Social, definida en el artículo 38 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLSS), comprende, entre otras, las prestaciones económicas, entendidas como el conjunto de recursos que aporta la Seguridad Social al objeto de atender situaciones de necesidad derivadas de la pérdida o disminución de ingresos, o el incremento de gastos, en que incurren los beneficiarios³ de las mismas cuando se materializan las situaciones de riesgo previstas por el Sistema.

¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por pensión la suma de pagos periódicos, de duración indeterminada, que efectúa el Sistema de Seguridad Social. Generalmente tienen carácter vitalicio (caso de pensión de Jubilación), si bien, existen pensiones en las que no existe este carácter (caso de pensiones de orfandad) Las citadas pensiones tienen su origen en cotizaciones realizadas por los trabajadores, cualquiera que sea su nacionalidad, en España y en el extranjero, pudiendo haberse reconocido, como luego se indica en este Informe, al amparo de la normativa española o bien estar reguladas por Reglamentos Comunitarios o Convenios Internacionales.

² En el ámbito de este Informe se entenderá por acción protectora el conjunto prestaciones técnicas o económicas que concede el Sistema de Seguridad Social para prevenir, reparar o superar las situaciones de necesidad legalmente protegidas.

³ En el ámbito de este Informe se entenderá por beneficiario a la persona física que encontrándose en una situación de necesidad protegida por el Sistema

Estas prestaciones económicas se estructuran, teniendo en cuenta los riesgos protegidos que las originan, en dos grupos: las derivadas de contingencias profesionales (accidentes de trabajo, y enfermedad profesional) o contingencias comunes (enfermedad común, accidente no laboral, vejez, invalidez, desempleo, muerte y supervivencia y protección a la familia fundamentalmente). Estas últimas se dividen a su vez en prestaciones de carácter contributivo⁴ y no contributivo⁵. Se incluyen dentro de cada una de ellas las que cumplen los requisitos que se indican a continuación:

- En las de carácter contributivo, las que exigen acreditar un periodo mínimo de cotización, pudiendo haber sido aportadas estas cotizaciones por el propio trabajador (caso de trabajadores por cuenta propia) o por el trabajador y el empresario (caso de trabajadores por cuenta ajena), existiendo una relación directa entre el importe de las cotizaciones realizadas y el de las prestaciones recibidas.

- En las de carácter no contributivo, las concedidas a personas sin suficientes recursos, las cuales no han cotizado o lo han hecho durante un periodo insuficiente

de Seguridad Social cumple los requisitos legalmente previstos para obtener las prestaciones reconocidas por éste. En aquellos casos en que la persona que ha generado el derecho a la prestación la percibe directamente del Sistema de Seguridad Social se le identifica con la denominación de titular. Por el contrario, cuando esta persona ha generado el derecho a la obtención de prestaciones del Sistema de Seguridad Social a favor de terceros se le denomina sujeto causante.

⁴ En el ámbito de este Informe se entenderá por pensiones contributivas las prestaciones reconocidas a las personas que se encuentran incluidas en el Sistema de Seguridad Social por desarrollar una actividad profesional o ser beneficiario de los mismos. Con exclusión de las prestaciones derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, en estas prestaciones se exige la acreditación del período previo de cotización legalmente establecido.

⁵ En el ámbito de este Informe se entenderá por pensiones no contributivas las prestaciones reconocidas por el Sistema de Seguridad Social a aquellas personas que sin desarrollar actividad profesional alguna reúnan los requisitos legalmente establecidos. Estas prestaciones son financiadas mediante aportaciones del Estado a la Seguridad Social.

para poder obtener una prestación contributiva. Los fondos con los que se financian estas prestaciones están consignados en los Presupuestos Generales del Estado, corriendo su financiación a cargo de la Administración General del Estado.

Durante el periodo 2002-2004 el Sistema de la Seguridad Social satisfizo, por los conceptos de pensiones contributivas y no contributivas, los importes recogidos en el cuadro siguiente, en el que también se indican las variaciones con respecto al ejercicio 2002:

CUADRO NÚMERO 1

Evolución de las pensiones contributivas y no contributivas durante el periodo 2002-2004

Millones de euros

PENSIONES	2002	2003	Δ 2002	2004	Δ 2002
Contributivas	56.852,50	60.151,39	5,8%	64.307,00	13,1%
No contributivas	1.676,76	1.735,83	3,5%	1.863,45	11,1%
TOTAL	58.529,26	61.887,22	5,8%	66.170,45	13,1%
% No Contributivas / Contributivas	2,9	2,9		2,9	

Estas prestaciones de carácter económico presentan una amplia casuística en función de la periodicidad de su pago, pudiendo darse desde un pago único hasta una entrega periódica de carácter indefinido.

Entidades Gestoras de las prestaciones contributivas. Su gestión

Las Entidades Gestoras responsables de tramitar estas prestaciones han sido:

- El Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, INSS), es una Entidad Gestora de la Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Tiene encomendadas, entre otras competencias, el reconocimiento, gestión, control y administración de las prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social y, en concreto, las prestaciones de carácter contributivo para todos los Regímenes del Sistema de Seguridad Social, excepto los correspondientes a los funcionarios civiles y militares de la Administración General del Estado y del Régimen Especial del Mar. Asimismo, tiene encomendadas, en relación con el objeto de la presente fiscalización (que posteriormente se indica):

— La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas (en adelante, RPSP).

— La gestión del Fondo Especial de Mutualidades de Funcionarios de la Seguridad Social.

En el ámbito internacional, participa en la medida, y con el alcance que determine el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la negociación y ejecución de los Convenios Internacionales de Seguridad Social.

- El Instituto Social de la Marina (en adelante, ISM), es también una Entidad Gestora de la Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. A efectos de esta fiscalización realiza las mismas funciones de reconocimiento, gestión, control y administración de prestaciones que el INSS respecto, exclusivamente, de los trabajadores incluidos en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

En el ámbito internacional participa en la elaboración de convenios internacionales de Seguridad Social que afecten a su área de actuación.

El pago de las prestaciones reconocidas por el INSS y el ISM es realizado por la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS), Servicio común del Sistema de la Seguridad Social en lo referente a la gestión de sus recursos financieros.

Estas Entidades gestionaron durante el ejercicio 2004 más de 7,9 millones de pensiones contributivas. En el cuadro siguiente se muestra el número e importe de las prestaciones contributivas pagadas durante el periodo fiscalizado, así su evolución con respecto al ejercicio 2002:

CUADRO NÚMERO 2

Evolución de las pensiones contributivas durante el periodo 2002-2004. Su evolución

CONCEPTO	2002	2003		2004	
	Nº / Importe	Nº / Importe	Δ 2002	Nº / Importe	Δ 2002
Número de pensiones	7.793.805	7.855.750	0,1	7.920.696	1,6
Importe (Millones Euros)	56.852,50	60.151,39	5,8	64.307,00	13,1
Pensión Media (Euros)	7.294,57	7.656,99	5,0	8.118,85	11,3

A efectos de esta fiscalización, conviene destacar que a 31 de diciembre de 2004, el 5,8% de estas pensiones (459.827) fueron reconocidas al amparo de normativa de carácter internacional (Reglamentos Comunitarios y Convenios Bilaterales).

El número, importe y valor medio de estas pensiones, así su evolución con respecto al ejercicio 2002 se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 3

Pensiones contributivas gestionadas por el INSS y el ISM reconocidas al amparo de normativa internacional. Su evolución (periodo 2002-2004)

RECONOCIDAS AL AMPARO DE		2002	2003		2004	
		Nº / Importe	Nº / Importe	Δ 2002	Nº / Importe	Δ 2002
Número	Reglamentos Comunitarios.	376.887	395.272	4,9	412.886	9,6
	Convenios Bilaterales	43.997	45.617	3,7	46.941	6,7
	Total pensiones	420.864	440.889	4,8	459.827	9,3
	% s/ Total Pensiones	5,4	5,6		5,8	
Importe (Millones euros)	Reglamentos Comunitarios.	2.058,14	2.274,30	10,5	2.485,00	20,7
	Convenios Bilaterales	202,86	222,32	9,6	239,82	18,2
	Total pensiones	2.261,00	2.496,62	10,4	2.724,82	20,5
	% s/ Total Pensiones	4,0	4,2		4,2	
Pensión media (Euros)		5.372,28	5.662,70		5.925,75	

El lugar de residencia del beneficiario de la pensión determina, en general, el lugar en el que se realiza su pago. En consecuencia, parte de las pensiones concedidas al amparo de la normativa nacional han sido pagadas en el extranjero. Por el contrario, parte de las reconocidas al amparo de la normativa de carácter internacional se satisfacen en España.

Prestaciones pagadas en el extranjero

Durante el ejercicio 2004, las Entidades Gestoras citadas pagaron pensiones contributivas, a través de la TGSS, a 77.977 pensionistas residentes en el extranjero.

Las prestaciones percibidas por estos fueron reconocidas al amparo de la siguiente normativa:

- Casi el 16%, de las pensiones pagadas lo fueron al amparo de la normativa española.
- El 51% lo fueron de acuerdo con la normativa comunitaria.
- El resto fueron reguladas por Convenios Bilaterales.

Las pensiones reguladas por Reglamentos Comunitarios se incrementaron en un 47,1% durante el periodo. Por el contrario, el número de pensiones reguladas por Convenios Bilaterales disminuyó, pasando de repre-

sentar un 35% en el ejercicio 2002 a menos de un 33% en el 2004.

Los perceptores de las pensiones pagadas en el extranjero fueron en su mayoría (60%) residentes en países de la Unión Europea, principalmente Francia (42%) y Alemania (8%) Un 40% residían, a 31 de

diciembre de 2004, en países de fuera de la Unión, principalmente en Argentina (11%), Brasil (6%) y Venezuela (6%).

El tipo, número e importe de las pensiones pagados durante el periodo 2002-2004, así su evolución con respecto al ejercicio 2002, se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 4
Pensiones pagadas en el extranjero durante el periodo 2002-2004 por el sistema de Seguridad Social. Su evolución

TIPO DE PENSIÓN	2002		2003		2004				
	Nº/ IMPORTE	% S/ TOTAL	Nº/ IMPORTE	% S/ TOTAL	Nº/ IMPORTE	% S/ TOTAL			
Número pensiones	JUBILACIÓN	51.651	67,9	51.997	67,4	52.182	66,9	0,7	1,0
	▪ Sin Mínimos	41.945		42.315		42.658			
	▪ Con Mínimos	9.706		9.682		9.524			
	VIUDEDAD	21.511	28,3	22.031	28,6	22.602	29,0	2,4	5,1
	▪ Sin Mínimos	15.935		16.411		16.982			
	▪ Con Mínimos	5.576		5.620		5.620			
	INCAPACIDAD PERMANENTE	1.827	2,4	1.831	2,4	1.876	2,4	0,2	2,4
	▪ Sin Mínimos	1.701		1.709		1.752			
	▪ Con Mínimos	126		122		124			
	Resto Muerte y supervivencia	1.098	1,4	1.227	1,6	1.317	1,7	11,7	1,7
	▪ Sin Mínimos	430		485		548			
	▪ Con Mínimos	668		742		769			
	TOTAL PENSIONES	76.087	100,0	77.086	100,0	77.977	100,0	1,3	2,5
	▪ Sin Mínimos	60.011	78,9	60.920	79,0	61.940	79,4	1,5	0,3
	▪ Con Mínimos	16.078	21,1	16.166	21,0	16.037	20,6	0,6	0,0
JUBILACIÓN	145.28	65,2	152,24	64,5	156,64	63,6	4,8	7,8	
▪ Sin Mínimos	132.78		138,94		142,76				
▪ Con Mínimos	12,50		13,30		13,88				
VIUDEDAD	67,92	30,6	73,66	31,2	78,77	32,0	8,5	16,0	
▪ Sin Mínimos	56,61		61,69		66,68				
▪ Con Mínimos	11,31		11,97		12,09				
INCAPACIDAD PERMANENTE	6,82	3,1	6,96	3,0	7,34	3,0	2,1	7,6	
▪ Sin Mínimos	6,60		6,75		7,12				
▪ Con Mínimos	0,22		0,21		0,22				
Resto Muerte y supervivencia	2,64	1,2	3,02	1,3	3,41	1,4	14,4	29,2	
▪ Sin Mínimos	1,39		1,62		1,92				
▪ Con Mínimos	1,25		1,40		1,49				
TOTAL PENSIONES	222,66	100,0	235,88	100,0	246,16	100,0	5,9	10,6	
▪ Sin Mínimos	198,38	88,7	209,00	88,6	218,48	88,8	5,4	10,1	
▪ Con Mínimos	25,28	11,3	26,88	11,4	27,68	11,2	6,3	9,5	

Del análisis del cuadro anterior se deduce que:

- El número de pensiones pagadas creció de forma constante durante el periodo 2002-2004, habiendo sido su incremento de 1.890 pensiones. Esta variación estuvo motivada, fundamentalmente, por la evolución de la pensión de Viudedad.

- Casi el 96% de las pensiones pagadas en el extranjero correspondieron a las de Jubilación (66,9%) y Viudedad (29,0%). Parecidos porcentajes representaron los importes satisfechos correspondientes a estas pensiones.

- El número de pensiones con complemento a mínimos se mantuvo constante durante el periodo 2002-2004, representando el 20,6% del total de las pensiones pagadas en el ejercicio 2004. Sin embargo, su importe representó tan solo el 11% del total satisfecho.

Asimismo, puede apreciarse que los pensionistas perceptores de pensiones con complemento a mínimos residían, a 31 de diciembre de 2004, principalmente en Francia (9%) y Argentina (2%).

El INSS gestionó más del 98,4% del total de pensiones del Sistema de la Seguridad Social pagadas en el extranjero durante el periodo 2002-2004. Este porcentaje se mantuvo constante en cada uno de los ejercicios del citado periodo.

Otros gestores de prestaciones pagadas en el extranjero. Su gestión

Otros organismos que gestionaron prestaciones, satisfechas en el extranjero fueron los siguientes:

- La Dirección General de Emigración (en adelante, DGE). Esta entidad depende del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. Está encargada de desarrollar las competencias atribuidas al Gobierno en orden a prestar la adecuada acción protectora a los emigrantes y sus familias (Disposición adicional primera de la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social), protección que se materializa, fundamentalmente, mediante la concesión de las denominadas pensiones no contributivas por ancianidad. Son beneficiarios de este tipo de pensión no contributiva aquellos emigrantes españoles que, careciendo de suficientes recursos económicos, tienen una edad superior a 65 años, residen fuera del territorio nacional y no alcanzan el umbral mínimo establecido para el país de residencia por esta Dirección General.

En el cuadro siguiente se muestran las pensiones de ancianidad no contributivas tramitadas durante el periodo 2002-2004 por este órgano, así su evolución con respecto al ejercicio 2002:

CUADRO NÚMERO 5

Pensiones no contributivas de ancianidad gestionadas por la Dirección General de emigración durante el periodo 2002-2004. Su evolución

PENSIONES ASISTENCIALES DE ANCIANIDAD	2002	2003	Δ 2002	2004	Δ 2002
Número	29.501	34.380	16,5	32.529	10,3
Importe (Millones Euros)	50,80	48,62	-4,3	54,70	7,7

Durante el periodo fiscalizado, más del 98% de estas pensiones de ancianidad tuvieron como beneficiarios pensionistas residentes en países sudamericanos o centroamericanos, fundamentalmente, en Argentina (53%), Venezuela (18%) y Brasil (11%).

- La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda (en adelante, DGCPYPP), gestiona las pensiones correspondientes a la acción protectora de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado y de aquellas personas que han causado derecho al amparo de situaciones especiales (Guerra Civil, actos de terrorismo, etc.). Esta Dirección General, a la fecha de cierre de este Informe, no ha gestionado el reconocimiento de pensiones en el extranjero.

- La Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa (en adelante, DGP), es el órgano competente para el reconocimiento de las prestaciones causadas por los funcionarios militares y de la Guardia Civil, siendo la DGCPYPP el órgano responsable de su posterior tramitación y pago.

- Asimismo, las denominadas Pagadurías de Pensionistas Marroquíes, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y de Pensionistas Saharauis, dependiente del Ministerio de Defensa, que gestionan el reconocimiento de prestaciones a los colectivos que formaron parte de la administración española, civil o militar, en dichos territorios.

- Adicionalmente, las Comunidades Autónomas han reconocido pensiones o ayudas económicas a los nacidos en ellas, o sus descendientes, residentes en el

extranjero. Los motivos de estas prestaciones han sido, principalmente, la precariedad económica, situaciones de enfermedad o incapacidad, situaciones excepcionales de necesidad, etc., debiendo cumplir los beneficiarios de estas ayudas los requisitos que exige la norma de concesión, en general, carecer de recursos suficientes y haber cumplido los 65 años.

Determinadas Comunidades Autónomas, también han concedido ayudas a los Centros, Casas Regionales o Asociaciones de Emigrantes cuyos asociados son

nativos de las correspondientes Comunidades Autónomas, siendo su objeto el atender las necesidades asistenciales que tenga el colectivo de asociados (a título de ejemplo, la Fundación Galicia Emigración, Fundación Navarra Solidaria o la Federación de Sociedades Castellano-Leonesas de Argentina).

En el cuadro siguiente se detallan pensiones gestionadas por las Comunidades Autónomas durante el periodo 2003-2004 que han sido pagadas en el extranjero, así su evolución con respecto al ejercicio 2003:

CUADRO NÚMERO 6

Evolución de las pensiones y ayudas pagadas en el extranjero por las Comunidades Autónomas durante el periodo 2003-2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2003		2004			
	Nº	MILLONES Euros	Nº	Δ 2003	MILLONES Euros	Δ 2003
Aragón	3	0,00	11	266,7%	0,02	0,0%
Canarias	5.846	2,03	6.740	15,3%	2,70	33,0%
Cantabria	0	0,00	121	0,0%	0,13	0,0%
Castilla-León	0	0,00	193	0,0%	0,06	0,0%
Cataluña	26	0,14	26	0,0%	0,15	7,1%
Galicia	4.450	1,39	3.522	-20,9%	0,07	-95,0%
Navarra	129	0,18	129	0,0%	0,18	0,0%
Illes Balears	77	0,00	84	9,1%	0,00	0,0%
País Vasco	1	0,01	1	0,0%	0,01	0,0%
Principado de Asturias	1.556	3,12	1.979	27,2%	3,97	27,2%
TOTAL	12.088	6,87	12.806	5,9%	7,29	6,1%

Parte de las pensiones reconocidas por los órganos y entidades anteriormente citados pueden haber concurrido con las reconocidas por el INSS o el ISM, En el ámbito de la fiscalización realizada, las prestaciones gestionadas por estos órganos y entidades han sido consideradas tan solo en el caso de que hayan concurrido con las gestionadas por las citadas Entidades Gestoras de la Seguridad Social, al objeto de verificar su compatibilidad y el cumplimiento de la normativa aplicable.

Justificación de la fiscalización realizada

Los principales motivos que han aconsejado a este Tribunal la realización de la presente fiscalización han sido:

- La difícil situación socioeconómica de determinados países en los que residían más del 39,4% del colectivo de emigrantes españoles. En estos países, elevados porcentajes de su población se encontraban, en el periodo fiscalizado, bajo el umbral de la línea de pobreza⁶, hecho que podría plantear incidencias en relación con el cumplimiento de las condiciones requeridas para la concesión o el mantenimiento de la prestación percibida.

En el cuadro siguiente se muestra la situación descrita para el colectivo de pensionistas que cobran pensiones en el extranjero en el ejercicio 2003:

⁶ En el ámbito de este Informe se considera que un colectivo de ciudadanos esta bajo el umbral de la línea de pobreza si sus recursos diarios son inferiores a dos dólares «per cápita».

CUADRO NÚMERO 7

Concentración de los emigrantes españoles por países (ejercicio 2003)

PAIS	PIB "Per Cápita" (US \$)	% COLECTIVO DE EMIGRANTES		% POBLACIÓN EN LINEA DE POBREZA
		POR PAÍSES	ACUMULADO	
Francia	29.222	14,3		
Alemania	29.137	8,9		
Bélgica	29.257	3,6		
Australia	26.525	1,2		
Portugal	14.645	0,7	46,1	
Andorra	20.424	1,9		
Reino Unido	30.355	4,2		
Estados Unidos	36.924	3,8		
Suiza	43.486	7,5		
Méjico	5.945	4,0		26,3
Uruguay	3.274	3,7		3,9
Brasil	2.700	5,5	39,4	22,4
Venezuela	2.994	8,6		30,6
Argentina	3.375	17,5		14,3
Resto (103 PAISES)		14,5	14,5	

- La existencia en España de diferentes órganos y entidades, tanto de la Seguridad Social (INSS e ISM); como de la Administración General del Estado (caso de la DGE) que conceden y pagan pensiones contributivas y no contributivas; como de las diferentes Comunidades Autónomas que reconocen y pagan ayudas asistenciales a residentes en el extranjero, lo que podía facilitar el pago indebido de prestaciones como consecuencia de la posible concurrencia no controlada por los organismos gestores.

- La posibilidad de evaluar, al analizar los procesos de reconocimiento, mantenimiento⁷ y pago de prestaciones en el extranjero, aquéllos que son comunes con las mismas actuaciones, pero referidas al pago de pensiones en España.

- En algunos casos, la antigüedad de los periodos cotizados en España, hecho que dificulta la obtención de

una información fiable a partir de la cual poder cuantificar las cotizaciones realizadas por estos pensionistas, y por consiguiente el riesgo de que las pensiones reconocidas pudieran presentar errores en la tramitación.

- Para concluir, verificar la aplicación de la recomendación recogida en el apartado C) «El sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea» del informe de la Comisión para la renovación del «Pacto de Toledo» referente a la portabilidad de las pensiones en el ámbito de la Unión Europea, y en concreto en lo referente a la recomendación de «respetar y avanzar en el principio de portabilidad de las pensiones en el ámbito de la UE».

I.3 Marco normativo

Se caracteriza por su constante modificación o derogación, total o parcial y por su amplitud (existen más de 82 normas reguladoras de diferente rango; Leyes, Reales Decretos Legislativos, Reales Decretos y Decretos, sin contar los Reglamentos Comunitarios de la Unión Europea (3) y Convenios Bilaterales firmados por España con otros países (19), todo ello sin contar los convenios firmados con países de la actual Unión

⁷ En el ámbito de este Informe se entenderá por mantenimiento de una pensión el conjunto de actuaciones de las Entidades de la Seguridad Social encaminadas a actualizar, de acuerdo con las circunstancias de su perceptor, las variables que determinan las características de ésta.

Las actuaciones consideradas en esta fiscalización son: Revalorizaciones de pensiones, control de rentas, control de vivencia, control de vencimientos y variaciones en las pensiones cobradas en el extranjero.

Europea con anterioridad a la incorporación de España a la misma).

La normativa a la que se ha hecho referencia regula los siguientes aspectos incluidos en el ámbito de la presente fiscalización:

- Gestión de las pensiones. Incluye tanto normas nacionales como internacionales. Respecto a estas últimas debe indicarse que los convenios firmados por España, antes de su ingreso en la actual Unión Europea, con países que también pertenecen a la indicada Unión, siguen vigentes en tanto en cuanto su aplicación suponga una mejora para el pensionista afectado.

- Disposiciones específicas que regulan aspectos tales como los importes anuales de las pensiones, el mantenimiento de su poder adquisitivo, su pago, la gestión y cobro de la deuda originada cuando se ha producido un pago indebido de estas pensiones, el régimen sancionador, la utilización de técnicas electrónicas y el control de accesos al sistema informático de la Seguridad Social, sistema que da apoyo a la mayor parte de las prestaciones gestionadas, las actuaciones administrativas vinculadas a los anteriores puntos, la tributación de las pensiones, el control realizado por la IGSS, etc.

- Disposiciones que regulan el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

- Disposiciones referentes a la organización y funciones de los organismos gestores de las prestaciones incluidas en el ámbito de esta fiscalización.

Las principales normas reguladoras de los procedimientos de reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero, en vigor durante el período 2002-2004, han sido:

- 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 (en adelante TRLGSS).

Esta norma regula los principales aspectos contemplados en el alcance de la fiscalización: las Entidades Gestoras, los tipos de pensiones (Incapacidad en cualquiera de sus grados, Jubilación y Muerte y Supervivencia), los criterios aplicables en la determinación, cuantificación y revalorización de las pensiones, su pago, las incompatibilidades entre pensiones, la recuperación de deudas originadas por el cobro indebido de la pensión, etcétera.

Este Texto Refundido ha sido modificado por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, ambas de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- Reglamento comunitario 1408/71 del Consejo de 14 de junio, relativo a la aplicación de los Regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la entonces comunidad europea (actualmente Unión Europea).

- Reglamento comunitario 574/72 del Consejo de 21 de marzo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del reglamento anterior.

- Reglamentos Comunitarios 2001/83, de 2 de junio; 1284/92, de 30 de abril; 1399/99, de 29 de abril y 1386/01, de 5 de junio por los que se modifican y actualizan los Reglamentos (CEE) números 1408/71⁸ y 574/72.

- Los convenios bilaterales firmados entre España y diferentes países (19).

En el siguiente cuadro se muestra el detalle las normas reguladoras vigentes durante el periodo fiscalizado para cada tipo de pensión.

⁸ Se prevé la entrada en vigor a finales del ejercicio 2006 del Reglamento Comunitario (CE) núm. 883/2004 de 29 de abril, sobre coordinación de los Sistemas de Seguridad Social que sustituirá al Reglamento 1408/71.

CUADRO NÚMERO 8

Normativa de aplicación específica para cada tipo de pensión durante el período 2002-2004⁹

Año publicación	Jubilación			Muerte y Supervivencia			Incapacidad Permanente		
	Ley	Real Decreto	Decreto	Ley	Real Decreto	Decreto	Ley	Real Decreto	Decreto
<1990			29.09.1943			29.09.1943			29.09.1943
		3255 / 1983	3158 / 1966	30 / 1981	3255 / 1983	3158 / 1966		2609 / 1982	3158 / 1966
		2366 / 1984	2957 / 1973		2621 / 1986	1646 / 1972		3255 / 1983	1646 / 1972
		1194 / 1985				2957 / 1973		1071 / 1984	2957 / 1973
		1799 / 1985						1799 / 1985	
		2621 / 1986						2621 / 1986	
		1559 / 1986							

Año publicación	Jubilación			Muerte y Supervivencia			Incapacidad Permanente		
	Ley	Real Decreto	Decreto	Ley	Real Decreto	Decreto	Ley	Real Decreto	Decreto
1990-2000	42 / 1994	691 / 1991		24 / 1997	480 / 1993		42 / 1994	1576 / 1990	
	24 / 1997	480 / 1993		66 / 1997	771 / 1997		24 / 1997	771 / 1997	
	63 / 1997	771 / 997		50 / 1998	15 / 1998		50 / 1998	691 / 1991	
	47 / 1998	2665 / 1998						480 / 1993	
		487 / 1998						1300 / 1995	
		488 / 1998						1647 / 1997	
		15 / 1998						488 / 1998	
>2000		432 / 2000						15 / 1998	
	24 / 2001	1131 / 2002		24 / 2001	1465 / 2001		35 / 2002	463 / 2003	
	35 / 2002	1132 / 2002		52 / 2003	1131 / 2002		52 / 2003	1131 / 2002	
	52 / 2003	1539 / 2003		1 / 2004	1795 / 2003		1 / 2004	1795 / 2003	
	1 / 2004	1795 / 2003			2388 / 2004				
	2390/2004			364 / 2004					

En negrita las normas que son de aplicación a todas las pensiones objeto de la fiscalización.

⁹ El INSS considera, en trámite de alegaciones, que en este cuadro debería figurar la legislación relativa al Retiro Obrero Obligatorio. Este Tribunal debe manifestar que, en efecto, la citada normativa no ha sido incluida en el indicado cuadro dado que en éste tan solo se han recogido aquellas normas que estaban en vigor en la fecha de elaboración del Anteproyecto de Informe. A este respecto debe indicarse que la Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, califica tanto en la exposición de motivos (epígrafe V) como en su articulado, de forma reiterada, a este seguro como

extinguido (anteriores leyes de presupuestos hacen el mismo tipo de referencias). En el mismo sentido se expresa el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en su página Web, al hacer referencia a las normas de cotización al Sistema de Seguridad Social, «... al extinguido Régimen de Retiro Obrero Obligatorio». Otra cosa diferente es indicar que los derechos derivados de la citada norma estén en vigor, tal y como establece la disposición adicional 13.ª de la Ley General de la Seguridad Social, hecho que se pone de manifiesto en repetidos apartados del Anteproyecto de Informe.

Además, deben ser también consideradas las siguientes normas de aplicación ¹⁰ general:

- Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios incluidos en el ámbito de la presente fiscalización.
- Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, por el que aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social.
- Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el RPSP.

SECCIÓN II. NATURALEZA DE LA FISCALIZACIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

II.1 Objetivos y alcance de la fiscalización

II.1.1 Objetivo de la fiscalización

El objeto de esta fiscalización ha consistido en el análisis de los procedimientos de reconocimiento, mantenimiento y pago en el extranjero de las

pensiones contributivas gestionadas por el Sistema de la Seguridad Social, así como el procedimiento de reintegro de las pensiones indebidamente percibidas.

El análisis de estos procedimientos se ha realizado tomando en consideración su adecuación a la función que tienen asignada y a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia.

No se han incluido en el ámbito de esta fiscalización aquellos otros procedimientos relacionados con el reconocimiento y pago de pensiones que, aun siendo reconocidas y pagadas por las citadas Entidades y Servicios no tienen carácter periódico o bien carecen de materialidad ¹¹ (pensiones devengadas no percibidas, las liquidaciones de derechos, altas, bajas y variaciones de pensiones, etc.).

Las pensiones fiscalizadas han sido las establecidas en el TRLSS correspondientes a las modalidades de Jubilación, Incapacidad Permanente y Muerte y Supervivencia ¹² gestionadas por el INSS y el ISM. Sin embargo, dado que más del 98% de las pensiones objeto de la presente fiscalización han sido tramitadas por el INSS, el análisis realizado se ha centrado en los

¹⁰ Con fecha 6 de junio de 2005 entró en vigor la Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de Viudedad del Sistema de la Seguridad Social. La entrada en vigor de esta norma originara modificaciones en alguno de los procedimientos fiscalizados, fundamentalmente en el de mantenimiento de la prestación. Las modificaciones originadas por esta norma no han sido fiscalizadas.

¹¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por materialidad el peso específico que tiene el tipo de prestación a la que hace referencia en relación con el total de prestaciones objeto de la fiscalización realizada.

¹² Se incluyen en el concepto de Muerte y Supervivencia las prestaciones de Viudedad, Orfandad y Favor de Familiares.

procedimientos aplicados por la citada Entidad Gestora.

II.1.2. Alcance material de la fiscalización

Para la consecución de los objetivos propuestos han sido fiscalizados los siguientes aspectos en relación con las pensiones citadas:

- El marco normativo regulador y el conjunto de criterios¹³ aplicables en la gestión de las pensiones objeto de esta Fiscalización.

- La organización, los recursos humanos, los recursos informáticos corporativos¹⁴ y el control interno¹⁵ existente en la Entidades Gestoras (INSS e ISM), ya esté implantado en las aplicaciones informáticas, o sea realizado por los propios gestores o por los responsables de las Intervenciones Delegadas Territoriales, relacionado todo ello con el reconocimiento, mantenimiento y pago de las pensiones objeto de esta fiscalización.

- Los procedimientos aplicados por las unidades gestoras referentes a:

- Reconocimiento y mantenimiento de las pensiones citadas.

- El pago de pensiones, incluyéndose en este apartado el análisis del contrato de prestación del servicio de pago de pensiones del Sistema de Seguridad Social a desplazados o residentes en el extranjero formalizado con el Banco Popular, S.A. (en adelante, la entidad financiera gestora) y su cumplimiento.

- La gestión de impagados, retrocesiones y gestión de la deuda originada por pensiones indebidamente percibidas.

- La fiscalización previa de expedientes y pago de nóminas. No han sido objeto de fiscalización los procedimientos contables aplicados en el reconocimiento, mantenimiento y pago de las prestaciones objeto de la presente fiscalización.

- El RPSP en cuanto tiene relación, exclusivamente, con la tramitación, mantenimiento y pago en el extranjero de las prestaciones incluidas en el ámbito de este Informe.

- En la presente fiscalización se han aplicado todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios. Estas pruebas y procedimientos se han realizado sobre los documentos y registros en soporte papel o informático existentes en

las unidades fiscalizadas de los Servicios Centrales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que tienen asignadas funciones en relación con los procedimientos citados o en las existentes en las Direcciones Provinciales seleccionadas como muestra para la realización de la actividad fiscalizadora. En el caso del INSS, las unidades fiscalizadas en los Servicios Centrales han sido las Subdirecciones Generales de Gestión de Prestaciones, Estudios Económicos y Recursos Humanos y Materiales existentes en los Servicios Centrales Las Direcciones Provinciales incluidas en la muestra han sido, las de A Coruña, Asturias, Barcelona, Ceuta, Córdoba, Granada, Guipúzcoa, Madrid, Santa Cruz de Tenerife, Segovia y Sevilla. Estas Direcciones Provinciales han gestionado durante el periodo 2002-2004 el 54,7% de las pensiones tramitadas por esta Entidad. En el caso del ISM este Tribunal ha analizado los procedimientos aplicados por la Subdirección General de la Seguridad Social existente en los Servicios Centrales, siendo las Direcciones Provinciales de Madrid y Vigo las incluidas en la muestra de fiscalización. Estas Direcciones Provinciales han gestionado durante el periodo 2002-2004 el 41,5% de las pensiones tramitadas por esta Entidad.

- En el caso de la TGSS ha sido analizado el procedimiento aplicado en el pago de pensiones por sus Servicios Centrales, dado que éste está centralizado.

Asimismo se han realizado trabajos de fiscalización, en relación con este procedimiento, en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (en adelante, GISS¹⁶) y en la Intervención General de la Seguridad Social (en adelante, IGSS), si bien, en este último caso, tan sólo en las Intervenciones Delegadas Territoriales de la IGSS de las Direcciones Provinciales seleccionadas para esta fiscalización, anteriormente citadas.

Por otra parte, al objeto de determinar la posible concurrencia entre las pensiones objeto de esta fiscalización, concedidas por las Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social, con otras ajenas al mismo, o bien entre estas últimas, así como la adecuación de su importe, se ha requerido información a los siguientes centros directivos y organismos públicos:

- Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹³ En el ámbito de este Informe se entenderá por criterio la interpretación de determinados aspectos de la normativa reguladora aplicable en la tramitación de pensiones. Estas interpretaciones son de obligado cumplimiento para la totalidad del conjunto de las unidades gestoras.

¹⁴ En el ámbito de este Informe se entenderá por recursos informáticos corporativos el conjunto de aplicaciones desarrolladas por la GISS o el Centro Informático del INSS, para la tramitación de las prestaciones tramitadas por las Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social.

¹⁵ La definición del término control interno se realiza en el epígrafe III.1.3. El control interno aplicado en la gestión y fiscalización de pensiones.

¹⁶ Por Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social queda adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, dependiendo funcionalmente de cada Entidad Gestora de la Seguridad Social, de la IGSS y de la TGSS, respecto de los programas y proyectos que afecten a su competencia de las citadas Entidades Gestoras y Servicios Comunes.

Con esta misma finalidad, se ha solicitado información de pensiones reconocidas y pagadas a pensionistas residentes en el extranjero a las Consejerías de Presidencia de las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Región de Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana han certificado que durante el periodo 2002-2004 no han existido entre sus programas de actuación ninguno por el que se reconocieran pensiones a españoles residentes en el extranjero. Tampoco han reconocido la existencia de este tipo de pensiones las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Durante los trabajos de fiscalización se ha tenido en cuenta, además, cualquier otra información o documentación que ha sido necesaria para alcanzar el objetivo previsto.

II.1.3 Alcance temporal de la fiscalización

La fiscalización se ha realizado respecto a los procedimientos aplicados por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social durante el ejercicio 2003. Sin embargo, y para una mejor comprensión del entorno en el que se aplica el procedimiento fiscalizado, su evolución comprende los ejercicios del periodo 2002-2004. Asimismo ha sido objeto de análisis todas las variaciones producidas en los procedimientos aplicados desde finales del citado ejercicio hasta el cierre del presente Informe.

II.2 Conclusiones

Se exponen a continuación las incidencias más significativas detectadas durante la fiscalización realizada, todas ellas referenciadas a los correspondientes epígrafes de la Sección III Resultado del Trabajo realizado de este Informe, epígrafe donde se desarrollan más detalladamente. Estas incidencias se han clasificado de la siguiente forma:

- Conclusiones referentes a la normativa aplicable.
- Conclusiones referentes al control interno.
- Conclusiones referentes a los recursos informáticos utilizados por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Conclusiones referentes al proceso de pago de las prestaciones.
- Conclusiones referentes al Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

Las conclusiones que se indican a continuación incorporan, cuando han sido aceptadas, las alegaciones formuladas por los titulares de los Centros Directivos con competencias en las materias que han sido objeto de fiscalización.

II.2.1 Conclusiones referentes a la normativa aplicable

Se incluyen en este apartado todas aquellas incidencias relacionadas con el cumplimiento de la normativa aplicable al reconocimiento de las pensiones solicitadas, su mantenimiento o pago durante el periodo fiscalizado.

En los criterios aplicados para la determinación de las bases de cotización, tanto las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como del Tribunal Supremo de España han sentado jurisprudencia en el sentido de que los convenios bilaterales de Seguridad Social suscritos por España con otros países de la Unión con anterioridad a su integración en ésta, siguen vigentes siempre y cuando su aplicación resulte más beneficiosa para el solicitante que la pensión regulada por los Reglamentos Comunitarios en vigor (epígrafe III.2.1.7.1. de la Sección III).

En este sentido, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha aplicado esta jurisprudencia sólo respecto a la vigencia del convenio hispano-alemán para los casos de solicitud de pensiones de personas que han trabajado en España y Alemania. Por su parte el Instituto Social de la Marina, ha extendido la aplicación de esta jurisprudencia, además de al convenio hispano-alemán, también a las solicitudes de pensiones de personas que han trabajado en España y Holanda.

Lo anteriormente expuesto supone que solicitudes de pensiones sujetas al convenio hispano-holandés hayan sido resueltas de forma diferente en función de cual sea la Entidad Gestora que las tramita, lo que implica que ante situaciones similares, los solicitantes de prestaciones han podido percibir importes diferentes de pensiones, lo que no es razonable¹⁷.

Asimismo, este Tribunal debe señalar que, en su opinión, el criterio de aplicar la normativa más favorable al solicitante de pensión no debe restringirse a los convenios bilaterales citados (convenios hispano-alemán e hispano-holandés), sino que debe aplicarse a todos los convenios formalizados entre España y aquellos países de la Unión Europea en los que pueda darse esta situación¹⁸, tal y como se deduce de las sentencias

¹⁷ El INSS informa, en trámite de alegaciones, que tiene razones jurídicas para no aplicar la jurisprudencia nacional respecto al Convenio Hispano-Holandés y sí respecto al Convenio Hispano-Alemán, siendo estas razones las que justifican la diferencia de actuación realizada respecto al ISM, entidad que la ha aplicado en ambos convenios. Este Tribunal debe manifestar que el INSS no ha aportado en sus alegaciones ninguna razón jurídica, salvo la de indicar que ambos convenios no son comparables, sin concretar en qué puntos estos convenios difieren, para justificar el diferente trato otorgado a los solicitantes de prestaciones derivadas de uno u otro convenio.

¹⁸ En las alegaciones formuladas, el INSS considera que el Tribunal de Cuentas, al recomendar, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que también se apliquen los Convenios Bilaterales a aquéllos que supongan un trato más favorable al pensionista, «...está abonando, ...con cargo al presupuesto español pensiones significativamente más elevadas...» sin que exista una base legal para ello. Este Tribunal debe manifestar que en el escrito de fecha 5 de noviembre de 1999, del Subdirector General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, dirigido a las Direccio-

dictadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los casos Thévenon (sentencia de 9 de noviembre de 1995) y Rönfeld (sentencia de 7 de febrero de 1991), para los convenios bilaterales de seguridad social suscritos entre Alemania y Francia y Alemania y Dinamarca respectivamente.

II.2.2. Conclusiones referentes al Control Interno

Se incluyen en este apartado todas aquellas incidencias que, en relación con el control interno aplicado por los gestores en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes o por las Intervenciones Delegadas en cada una de ellas, existen en la tramitación de las pensiones objeto de la presente fiscalización. Las principales incidencias detectadas durante el periodo fiscalizado, clasificadas en función de los responsables que los aplican, se indican a continuación:

1. Incidencias en el control interno aplicado por las Entidades Gestoras de prestaciones:

a) El control de vivencia de los pensionistas, de periodicidad anual¹⁹, se soporta en una certificación

nes Provinciales, relativo al «cálculo de la base reguladora de las pensiones: Reglamento (CEE) 1408/71 / Convenio Hispano-Alemán de Seguridad Social», se indicaba:

• «... el alcance de la sentencia Rónfeldt fue precisado con posterioridad por la sentencia del TJCE (Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) de 9.11.95 en el Asunto Thévenon (C-475/93) en el sentido de que las disposiciones más favorables contenidas en un convenio bilateral suscrito entre dos Estados Miembros solo se aplicarán en lugar del Reglamento (CEE) 1408/71, cuando el trabajador hubiera ejercido su derecho a la libre circulación antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento en el Estado afectado —España en nuestro caso—. De haber ejercido el trabajador dicho derecho e iniciar su actividad laboral en otro Estado Miembro con posterioridad a la entrada en vigor del reglamento Comunitario, la aplicación de la norma comunitaria sustituye la aplicación de cualquier disposición bilateral aunque fuera ésta más favorable». Es decir, siempre se aplicará aquella norma que sea más ventajosa para el solicitante de la pensión, siempre y cuando se den unas determinadas condiciones.»

En el mismo sentido que el anteriormente citado se han producido diferentes sentencias del Tribunal Supremo, en concreto, y a título de ejemplo, en la de fecha de 28 de diciembre de 2004 del citado Tribunal, Sala de lo Social, referente a una pensión de Jubilación tramitada por el ISM, se indicaba:

• «... la cuestión deviene más compleja cuando concurre otro elemento internacional, cual es el Convenio de Seguridad Social entre los Estados Miembros de la Comunidad Europea, en cuyo supuesto deben prevalecer, conforme la doctrina judicial comunitaria, las disposiciones más favorables al trabajador beneficiario.»

En consecuencia, y por aplicación tanto de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como del Tribunal Superior de Justicia español, los requisitos que condicionan la aplicación de un Convenio Bilateral firmado entre Estados Miembros respecto al Reglamento Comunitario son:

- Que exista un beneficio para el solicitante de la pensión.
- Que el trabajador hubiera ejercido su derecho a la libre circulación antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento en el Estado afectado.

Esta es la idea que se recoge en el Anteproyecto de Informe, tal y como se pone de manifiesto de forma explícita en el epígrafe III.2.1.7.1. «Tramitación definitiva del expediente». Por todo ello y en contra de lo manifestado por el INSS, este Tribunal de Cuentas considera que sí existe soporte jurídico que justifique la recomendación realizada en el Anteproyecto de Informe, con independencia de que de su aplicación puedan derivarse incrementos en los gastos presupuestarios derivados de las prestaciones a pagar, hecho que no puede ni debe evitar la aplicación de los criterios establecidos por los altos tribunales de justicia referenciados.

¹⁹ El INSS, en trámite de alegaciones, considera que este Tribunal hace «...un argumento jurídicamente perverso...» cuando afirma que el control anual que realizan las Entidades Gestoras (INSS e ISM) es, precisamente la causa del efecto fraudulento de dos hechos referente al pago indebido de prestaciones en

aportada por éstos. Esta certificación está emitida por cualquier cargo público no necesariamente vinculado a la Administración Española²⁰. Las Entidades Gestoras, basándose en este documento, al cual no se añade ningún control adicional, han satisfecho, en algunas ocasiones, pensiones a pensionistas fallecidos (es el caso de los realizados en las Direcciones Provinciales de Asturias (once años pagando la pensión a un pensionista fallecido) o de Madrid (cuatro años) (epígrafe III.2.4.C) de la Sección III), lo que pone de manifiesto que el procedimiento aplicado durante el periodo fiscalizado, y aún actualmente, es inadecuado, por lo que puede dar como resultado, tal y como se ha indicado, la realización de pagos indebidos con la consiguiente posible pérdida para los fondos públicos.

b) El control de rentas de aquellos pensionistas residentes en el extranjero que perciben complemento a mínimos se soporta en su declaración anual de ingresos²¹.

Sin embargo, esta declaración no es contrastada, al contrario de lo que sucede respecto de los pensionistas que perciben este complemento en España. En los casos en que no se presenta esta declaración, las Entidades Gestoras consideran que los ingresos del pensionista perceptor de mínimos no han variado.

Tanto la falta de contraste de la declaración presentada como la aplicación del criterio de que las rentas y patrimonio del pensionista que percibe complemento a

las Direcciones Provinciales de Asturias y Madrid, indicando posteriormente que aunque ese control fuera semestral o trimestral también se producirían estas situaciones. Este Tribunal debe poner de manifiesto que en ninguna parte del Anteproyecto de Informe se afirma, o se puede deducir, que la causa de las incidencias citadas sea la periodicidad anual del control que se realiza. Lo que este Tribunal critica es la inexistencia de controles adicionales que permitan detectar incidencias como las puestas de manifiesto en el Anteproyecto de Informe. El hecho de que existan situaciones como las que se indican, a título de ejemplo, pone de manifiesto la insuficiencia del control aplicado por la Entidad Gestora.

²⁰ El INSS alega que el «...Tribunal de Cuentas considera no seguro que la certificación de la fe de vida pueda ser emitida por cualquier cargo público, no necesariamente vinculado a la administración española» indicando con posterioridad que no puede modificar esta forma de justificación, ya que, de acuerdo con la Instrucción de 10 de febrero de 2005, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, la forma de acreditar la residencia del solicitante del certificado de vida cuando se trata de extranjeros «quedará sujeta al criterio ponderado del cónsul». En contestación a esta alegación este Tribunal debe poner de manifiesto que en el Anteproyecto de Informe no se afirma que el procedimiento de control de vivencia aplicado por el INSS sea contrario a la normativa en vigor. Lo que se indica, por el contrario, es la insuficiencia del control existente en el procedimiento aplicado, hecho que no es cuestionado por la Entidad.

²¹ El ISM indica, en trámite de alegaciones, que durante el ejercicio 2006 «...ha efectuado un control sobre los pensionistas de este Régimen Especial del Mar, residentes en el extranjero, que perciben complemento a mínimo por cónyuge a cargo, solicitando que, además de acreditar la vivencia del propio pensionista, ... presenten también la fe de vida de su cónyuge, estableciéndose, a partir de este momento, la obligación de presentarla anualmente dentro del primer trimestre de cada ejercicio...», produciendo la no presentación una suspensión de dicho complemento.

Este Tribunal debe manifestar que el procedimiento aplicado por el ISM, limitado a la petición de una certificación anual sin controles adicionales, no ha impedido que en el INSS, Entidad en la que se aplica este mismo procedimiento, se hayan producido pagos indebidos de pensiones.

Adicionalmente, en el control aplicado por el ISM respecto a los pensionistas que perciben mínimos, no se produce, tal y como parece deducirse de la documentación que se adjunta en alegaciones, un control de la renta ni del patrimonio del pensionista ni de su cónyuge, por lo que podrían estar realizándose pagos superiores a los debidos.

mínimos no han variado, son criterios de actuación que comportan un evidente riesgo de que las Entidades Gestoras estén realizando pagos indebidos (epígrafe III.2.3.B) de la Sección III).

c) Los modelos de control aplicados por los responsables de las unidades gestoras²² sobre la actividad del personal bajo su responsabilidad, basado en su asesoramiento, cuando éste es requerido, o limitado a la supervisión de la actividad realizada por los funcionarios de reciente incorporación a la plantilla, o a los expedientes que son de tramitación manual, producen abundantes lagunas en el control que permiten la existencia de pensiones tramitadas con deficiencias, tal y como demuestran los informes de «control financiero» elaborados por las Intervenciones Delegadas en la fase de control posterior en la fiscalización previa aplicable a este tipo de prestaciones económicas. Este hecho es tanto más significativo cuando se trata de las unidades gestoras que tienen asignada la función de elaboración de los Informes de Cotización, documento básico para determinar los importes cotizados y por consiguiente la pensión a percibir (epígrafe III.1.3.3. de la Sección III). Asimismo, este Tribunal debe indicar que no siempre queda constancia del control realizado por los citados responsables en los casos en los que teóricamente se realizan²³.

d) En general, los máximos responsables del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina en las Direcciones Provinciales (Directores y Subdirectores Provinciales) no han utilizado la información mensual facilitada por la aplicación informática SILCON (datos a los que han accedi-

do los usuarios de la aplicación, usuario que ha accedido al dato, número de expediente, tipo de transacción utilizada, etc.), por lo que carecen de información sobre el grado de control aplicado por los responsables de las unidades gestoras. Esta incidencia también es de aplicación a los responsables de las unidades gestoras, pero en este caso, respecto a la actividad realizada por el personal a su cargo²⁴.

Este hecho constituye una manifestación de la debilidad del «entorno de control interno» existente, con el consiguiente riesgo que ello representa para la correcta tramitación de las prestaciones.

2. Incidencias en el control interno aplicado por las Intervenciones Delegadas Territoriales:

a) La formación impartida a las unidades de las Intervenciones Delegadas en las Direcciones Provinciales incluidas en la muestra de fiscalización ha sido escasa en relación con las variaciones producidas en la normativa y en las herramientas informáticas durante el mismo periodo. Este hecho representa un riesgo de pérdida de calidad en los procedimientos de fiscalización a aplicar (epígrafe III.1.2.1. de la Sección III)²⁵.

²² En el ámbito de este Informe se entenderá por unidades gestoras las unidades existentes en los Servicios Centrales o en las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras responsables de la elaboración de los Informes de Cotización, de la tramitación de los expedientes de solicitud de prestaciones y las de mantenimiento de prestaciones.

²³ En trámite de alegaciones, el INSS considera que el objetivo prioritario de la Entidad es «...conseguir una gestión ágil y segura, para que los pensionistas no vean interrumpidas sus rentas, y ello haciéndolo compatible con los necesarios controles para la correcta resolución de expedientes al amparo de la normativa vigente», añadiendo con posterioridad que los controles existentes son de una calidad suficiente y que «...el control en los términos que propone el Tribunal de Cuentas tendría como consecuencia una ralentización en la gestión...». Este Tribunal debe poner de manifiesto que, coincidiendo con la Entidad Gestora en que su objetivo prioritario es conseguir una gestión ágil y segura, es por lo que, dadas las deficiencias puestas de manifiesto en los diferentes informes definitivos de control financiero posterior elaborados por las Intervenciones Delegadas Territoriales, considera que la gestión actual puede ser ágil, pero en absoluto segura en relación con los diferentes tipos de prestaciones tramitadas objeto de la presente fiscalización.

Tampoco parece razonable la consideración referente a que cualquier tipo añadido de control perjudicaría al pensionista al interrumpir sus rentas dado que, según se recoge en el Apartado 5 Bis (Informe sobre el balance de Resultados) del Anexo 12 de la Memoria del Ejercicio 2006 del INSS los tiempos de tramitación de las pensiones nacionales se han reducido respecto a los presupuestados, siendo estos últimos (los presupuestados) inferiores a los treinta días (con excepción de la prestación de Incapacidad permanente). Por lo que respecta a las pensiones reguladas por normativa internacional, esta tramitación, en el caso de la fase nacional suele ser similar a las pensiones tramitadas al amparo de normativa nacional, superando, en el caso de añadirse la fase extranjera, el periodo de treinta días. En consecuencia, este Tribunal considera que el establecimiento de controles añadidos que eviten las incidencias a las que se ha hecho referencia, en ningún caso debería producir un cambio sustancial en cuanto al cumplimiento del principio de no interrupción de rentas y, sin embargo, permitiría dar mayor calidad y fiabilidad al procedimiento de tramitación.

²⁴ El INSS alega que la información facilitada por la aplicación SILCON «...en ningún caso está diseñada como una herramienta de gestión para el Control de la actividad realizada por los gestores...», y que con esta aplicación no se resuelven los defectos puestos de manifiesto en los informes de control financiero posterior. A este respecto, este Tribunal debe poner de manifiesto que en ninguno de los apartados del Anteproyecto de Informe remitido para alegaciones se indica que la finalidad del aplicativo SILCON sea la de controlar la actividad de los gestores, sino que se coincide con lo expuesto por la Entidad Gestora en que la finalidad del aplicativo es controlar los accesos realizados por los usuarios autorizados con el fin de verificar que los mismos se ajustan a la gestión encomendada y detectar posibles utilizaciones indebidas de los medios puestos a disposición de las distintas unidades, tal y como se indica en el epígrafe del Anteproyecto de Informe III.1.2.2. «Recursos informáticos (Sistema de confidencialidad SILCON)». Lo que sí se afirma en el Anteproyecto de Informe es que, en general, los máximos responsables de las unidades de tramitación y de la Intervención Delegada Territorial no han utilizado la información facilitada por esta aplicación, habiéndolo podido hacer, para controlar los accesos a las bases de datos y transacciones utilizadas por las plantillas a su cargo, habiéndose generado, en consecuencia, una deficiencia de supervisión.

La insuficiente supervisión y control ha podido impedir la adopción de medidas correctoras y, en consecuencia, ha podido contribuir a la existencia de las incidencias que se describen en este Informe.

²⁵ La IGSS, en trámite de alegaciones, informa que «la formación impartida al ... personal sigue un ritmo creciente cada año ... estando al máximo nivel que los recursos humanos y materiales permiten». Asimismo, acompaña una serie de información complementaria sobre los cursos de formación impartidos en el período objeto de la presente Fiscalización especial.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas ha de manifestar que, aún reconociendo el esfuerzo realizado por este Centro Directivo en la formación de la plantilla que tiene asignada (durante el período analizado el número anual de horas de formación se incrementó en un 70,4%), los planes de formación adolecen, respecto a las áreas de variaciones normativas y de utilización de herramientas informáticas, aplicables a la tramitación de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, de las siguientes debilidades:

— El 61% de las horas de formación impartidas tuvieron como destinatarios a funcionarios de Cuerpos de los grupos A y B, mientras que una buena parte de los controles realizados en este área de gestión son realizados por funcionarios del grupo C.

— Tan solo el 36% de las horas de formación impartidas correspondieron al área de prestaciones económicas. Si se consideran las horas incluidas en el plan de formación del personal de las Intervenciones Delegadas Territoriales, este porcentaje disminuye a un 11%.

— Únicamente las plantillas del 19% de las Intervenciones Delegadas Territoriales recibieron formación en el área de prestaciones económicas de la Seguridad Social.

b) El control interno aplicado por la Intervención General de la Seguridad Social en el reconocimiento, mantenimiento y pago de prestaciones, se ha realizado conforme establece el Real Decreto 706/1997 (epígrafe III.1.3.3. de la Sección III) mediante los siguientes procedimientos:

- La fiscalización previa de determinados aspectos, establecidos en diferentes Acuerdos del Consejo de Ministros, de la totalidad de los expedientes de reconocimiento de prestaciones. En opinión de este Tribunal, entre estos aspectos no se encuentran todos aquellos aspectos que tienen un efecto importante en la cuantificación de la pensión. A título de ejemplo se indican los siguientes:

— Los Acuerdos no contemplan la verificación de las bases de cotización de los solicitantes, bases en cuya determinación se producen errores, tal y como demuestran los informes de «control financiero» elaborados en las Intervenciones Delegadas Territoriales.

— La verificación del periodo realmente cotizado, que da derecho a una mayor o menor pensión, en el caso de la pensión de jubilación. Los Acuerdos se han limitado a señalar que se controle que el sujeto causante de la prestación cumpla con el periodo mínimo de cotización, por lo que no se controlan los tiempos realmente cotizados, no pudiéndose asegurar, en consecuencia, que el porcentaje aplicado sobre la base reguladora para la determinación del importe de la pensión sea el correcto.

Asimismo, los citados Acuerdos establecen que la comprobación de que la documentación a aportar figure en el expediente, puede sustituirse por una relación detallada de ésta en los casos en los que la citada comprobación pueda suponer alteraciones sustanciales en el procedimiento, lo que permite que el fiscalizador no valide la documentación aportada por el solicitante.

- El control posterior, realizado sobre una muestra representativa de los siguientes tipos de expedientes:

— De reconocimiento de pensiones objeto de fiscalización limitada previa.

— Con variaciones (en importe, en datos de los titulares de la pensión, etc.).

— Rehabilitados (expedientes que vuelven a reunir los requisitos necesarios para la percepción de la pensión).

En este control se verifican aquellos aspectos no contemplados en la fiscalización previa, caso de reconocimiento de pensiones; o la totalidad de los extremos del expediente, caso de los rehabilitados o que presentan variaciones.

En opinión de este Tribunal, pese a que el modelo de control descrito, facilita una tramitación más ágil de los expedientes de reconocimiento, variación o rehabilitación de prestaciones, también permite, dada la debili-

dad del control interno existente en el área de gestión, el posible reconocimiento de pensiones con errores y hasta sin el adecuado soporte documental. Estos errores han sido puestos de manifiesto en los informes de «control financiero» elaborados por las propias Intervenciones Delegadas.

- c) Respecto al grado de control aplicado por los responsables de las Intervenciones Delegadas Territoriales sobre la actividad de fiscalización previa realizada por el personal de la unidad a su cargo, debe indicarse que:

- No consta la existencia de un nivel de control adecuado por parte de estos responsables respecto al citado proceso de fiscalización previa de solicitud de prestaciones, ya sean tramitadas éstas mediante las aplicaciones IRISS o CARPA 3²⁶, como lo demuestra el bajo grado de consulta de estos responsables (del que queda constancia en las mencionadas aplicaciones), respecto a los expedientes fiscalizados por el personal a su cargo²⁷.

- Tampoco existe constancia de que las Intervenciones Delegadas Territoriales hayan accedido a la información facilitada por la aplicación SILCON respecto a las transacciones relacionadas con las prestaciones objeto de esta fiscalización. Esta aparente falta de información limita de forma significativa el conocimiento de los Interventores Delegados Territoriales respecto del grado de control ejercido por los responsables de las unidades que tienen asignada la función de fiscalización previa sobre la actividad del personal a su cargo.

Estos hechos constituyen una manifestación de la debilidad del «entorno de control interno» existente, con el consiguiente riesgo que ello representa para la correcta fiscalización de las prestaciones^{28/29}.

²⁶ La descripción de esta aplicación informática se realiza en el epígrafe III.1.2.2. «Recursos Informáticos».

²⁷ En trámite de alegaciones, la IGSS indica que no ha sido posible comprobar los porcentajes indicados, debido a que no se ha facilitado el detalle de los expedientes que componían la muestra analizada. En este sentido, este Tribunal debe manifestar que éstos se describen en el epígrafe III.1.3.1.3. «El Control Interno aplicado por la IGSS», cuando se indica que componen la muestra «...el total de expedientes de jubilación y viudedad correspondientes al último trimestre del ejercicio 2003...».

Asimismo, la Intervención General alega, en cuanto al escaso nivel de supervisión existente en las aplicaciones CARPA e IRISS, que la supervisión se lleva, en ambos supuestos, por el Interventor Delegado Territorial, circunstancia que no cuestiona el contenido del Anteproyecto, ya que la escasa supervisión realizada se deduce de los múltiples errores detectados en los informes de control posterior que realizan las propias Intervenciones Delegadas Territoriales y no de las personas o unidades que la realizan.

²⁸ Este Tribunal de Cuentas a la vista de la información facilitada en el trámite de alegaciones ha de reconocer expresamente la insuficiencia de medios personales y la inadecuación de la estructura de personal, existentes en las Intervenciones Delegadas Territoriales, en relación con las cargas de trabajo y la alta especialización requeridas en el ejercicio del control interno en el área de las prestaciones económicas de la Seguridad Social. No obstante, estas deficiencias no pueden justificarse sino de forma coyuntural, por lo que los responsables del referido Centro Directivo deberían tomar las medidas correctoras oportunas para afrontar su solución en el futuro.

²⁹ La IGSS considera que el procedimiento de control interno aplicado sobre la gestión de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social ha cumplido perfectamente con sus objetivos, tanto en su vertiente de fiscalización limitada previa, como de control financiero permanente. Sin embargo, este Tribunal no puede compartir el criterio expuesto dado que la existencia de las numerosas incidencias puestas de manifiesto en el control posterior evidencian una tramitación

d) Respecto a los informes resúmenes que deben ser elaborados por los Interventores Centrales de las Entidades Gestoras a partir de la realización de los controles posteriores (artículo 21.3 del Real Decreto 706/1997), este Tribunal debe indicar que no ha tenido constancia de su elaboración dado que, pese a haberlos requerido a la Intervención General de la Seguridad Social, éstos no han sido facilitados. Adicionalmente, y en relación con el informe anual al que hace referencia el artículo 37 del Real Decreto 706/1997, la Intervención General de la Seguridad Social contestó al requerimiento de este Tribunal por el que se solicitaba el envío de los correspondientes a los ejercicios 2003 y 2004, indicando, respecto del correspondiente a 2003, que «... al no haber apreciado la existencia de resultados de especial relevancia, ha considerado innecesario continuar con el procedimiento reglado...». La falta de este tipo de informes dificulta a sus destinatarios (esto es, a los máximos responsables de las Entidades Gestoras, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, el Consejo de Ministros) conocer las deficiencias existentes y, en consecuencia, implantar las oportunas medidas correctoras.

Por lo que respecta al Informe correspondiente al ejercicio 2004, la Intervención General de la Seguridad Social informó a este Tribunal que se estaba elaborando, no habiendo sido remitido aún, a la fecha de este Informe³⁰.

En conclusión, el Tribunal considera que en la tramitación de los expedientes de solicitud de pensiones y en su mantenimiento, existen incidencias que ponen de manifiesto un débil control interno, ya sea aplicado éste por los propios gestores o por las Intervenciones Delegadas existentes en las Direcciones Provinciales o Servicios Centrales de las Entidades Gestoras. Esta debilidad de control puede repercutir negativamente en la adecuación de los importes de las pensiones concedidas y en el cumplimiento de la normativa que regula su tramitación.

II.2.3 Conclusiones referentes a los recursos informáticos utilizados por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes

Se detallan en este apartado las principales incidencias detectadas en los recursos y en la organización con

deficiente de los expedientes, tramitación que no ha ayudado a corregir el control interno ejercido, circunstancia que cuestiona la eficacia y eficiencia del modelo de control interno utilizado.

³⁰ En trámite de alegaciones, la IGSS señala que, respecto a los informes resúmenes, la nueva Ley General Presupuestaria derogó el artículo 21 del Real Decreto 706/1996, por lo que se produjo un vacío legal en relación con la emisión de este tipo de informes. Este Tribunal de Cuentas debe poner de manifiesto que la derogación a la que se hace referencia, venía establecida en la Disposición Derogatoria Única de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y que la misma Ley establecía en su Disposición Final Quinta que su entrada en vigor sería la de 1 de enero de 2005. Por consiguiente, durante el período que se cita en el Anteproyecto de Informe, estaba en vigor el artículo 21 al que hacen referencia las alegaciones, no existiendo, por tanto, en opinión del Tribunal, ningún vacío legal que justificara la falta de emisión de los informes resúmenes.

que cuentan las Entidades Gestoras y Servicios Comunes que gestionan las pensiones pagadas en el extranjero en el área informática.

La aplicación MIDAS³¹, utilizada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social para realizar la gestión de las deudas derivada del pago de prestaciones, no está integrada con el resto de aplicaciones y bases de datos del sistema, lo que obliga a la reincorporación de datos de deuda de forma manual, con el consiguiente incremento en los coste de tramitación y posibilidades de error. Asimismo, presenta deficiencias respecto a los listados que genera (v. gr.: imposibilidad de generar listados por regímenes o por unidades que detectan la deuda), inexistencia de campos necesarios en su gestión (no existe un campo en el que se recojan las fechas en las que la Tesorería General de la Seguridad Social abona la deuda, etc.), falta de utilidades que permitan agilizar la gestión realizada, etc. (epígrafe III.1.2.2. de la Sección III).

Por todo ello, este Tribunal considera necesario una revisión profunda de esta aplicación, que solvete los problemas precitados, así como que se considere el acceso a esta aplicación, al Instituto Social de la Marina y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

II.2.4 Conclusiones referentes al proceso de pago y prescripción de las prestaciones

Se detallan en este apartado aquellas incidencias vinculadas al proceso de pago de las pensiones y, en concreto, las existentes en los procesos de retrocesión, impago y comisiones que percibe la entidad financiera gestora como contraprestación del servicio de pago de pensiones en el extranjero, así como de las pensiones prescritas. Las incidencias a las que se hace referencia, observadas durante el periodo fiscalizado, han sido las siguientes:

a) En relación con la retrocesión de pensiones indebidamente pagadas (epígrafe III.2.2.2. de la Sección III), se han detectado las siguientes deficiencias:

— El elevado plazo medio, más dos años, que transcurre desde que fallece el pensionista hasta que este fallecimiento es conocido por las Entidades Gestoras y, por consiguiente, pueden ser reclamados por éstas los importes de las pensiones indebidamente pagadas, unido a que en algunas Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social el proceso de solicitud de retrocesión no se inicia en el momento en que se conoce la inexistencia del derecho del pensionista, sino con un retraso medio de seis meses (a título de ejemplo se indican los casos de las Direcciones Provinciales de Madrid con reclamaciones iniciadas con posterioridad a los 26 meses o de Santa Cruz de Tenerife con un retraso en algunas reclamaciones de 17 meses),

³¹ La descripción de esta aplicación informática se realiza en el epígrafe III.1.2.2. Recursos Informáticos.

puede dar lugar a la prescripción del derecho a la recuperación de los importes pagados indebidamente, con la consiguiente repercusión que este hecho tiene en los fondos públicos³².

— Por otra parte, tampoco este Tribunal ha obtenido justificación del motivo por el que las Entidades Gestoras reclaman la retrocesión de las pensiones indebidamente pagadas con periodicidad trimestral³³. Dado que durante este plazo puede quedar prescrito el importe a reclamar, y que, en todo caso, se perjudica la pronta recuperación de las disponibilidades líquidas indebidamente aplicadas al pago de pensiones, este Tribunal considera necesario que estas Entidades analicen la conveniencia de reducir los periodos que transcurren hasta la reclamación que, por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social, se efectúa a la entidad financiera gestora encargada de gestionar el pago de pensiones en el extranjero.

— Tampoco existen en las Entidades Gestoras informes de gestión que permitan a los gestores³⁴ realizar un seguimiento de la situación de los expedientes de retrocesión³⁵, lo que ha propiciado una escasa recuperación de pensiones durante el periodo 2003-2005: tan sólo el 16,7% del total de las reclamadas, siendo su periodo medio de recuperación muy superior al año³⁶.

³² El INSS alega que «... el Tribunal de Cuentas manifiesta que la solicitud de retrocesión no se inicia en el momento en que se conoce la inexistencia del derecho del pensionista, sino con un retraso medio injustificado de 6 meses», añadiendo con posterioridad que «...el Tribunal de Cuentas sabe que la retrocesión no puede ser solicitada hasta que no se conoce la fecha del fallecimiento...» Este Tribunal debe poner de manifiesto que, como no podía ser de otra forma, en el cálculo del dato al que se hace referencia «...un retraso medio de 6 meses...» se ha tenido el cuenta el hecho alegado, es decir, la fecha en que se conoce el fallecimiento del pensionista.

³³ El INSS y el ISM señalan en sus alegaciones que inicialmente (junio 2003) el proceso de solicitud de retrocesión era trimestral, pero que, con el actual acuerdo firmado con el Banco Popular y coincidiendo con la recomendación realizada por este Tribunal, este proceso ha pasado a tener carácter mensual. La aplicación de esta cláusula del contrato firmado entre el Banco Popular y la TGSS en fecha 28 de abril de 2006 no ha podido ser verificada por este Tribunal dado que la misma ha entrado en vigor con posterioridad a la finalización de los trabajos de campo desarrollados.

³⁴ En el ámbito de este informe se considera que estos gestores son los responsables en las Entidades Gestoras en las Direcciones Provinciales y en la Tesorería General de la Seguridad Social que tienen asignada la función de recuperación de pensiones indebidamente pagadas.

³⁵ En el ámbito de este Informe se considera retrocesión la recuperación de las pensiones indebidamente pagadas. Generalmente esta situación se origina por fallecimiento del pensionista.

³⁶ El INSS informa, en trámite de alegaciones, que sí existen informes que permiten a los gestores realizar un seguimiento de la situación de los expedientes de retrocesión e impagos, citando, como justificación de lo alegado, los listados referentes a la «Petición de retrocesión mensual generada automáticamente cuando existe fecha de fallecimiento», el de «Cantidades retrocedidas por la entidad bancaria con información provincial» y el de «Cantidades que quedan pendientes de abono», añadiendo con posterioridad que dichos listados son distribuidos a las Direcciones Provinciales del INSS e ISM. Según la primera de las Entidades Gestoras enumeradas, las deficiencias recogidas en el Anteproyecto de Informe (el tiempo medio que transcurre hasta que la entidad financiera abona la pensión reclamada es elevado; la baja efectividad del procedimiento de retrocesión; la existencia de retrasos en la reclamación de recibos pagados indebidamente) «... han evolucionado en nuestra opinión muy positivamente, como el propio informe refleja con datos de la muestra efectuadas».

Este Tribunal debe poner de manifiesto que, si bien es cierto que existen estos listados, tal y como se indica en el apartado c) «Recuperación de los importes solicitados» del epígrafe III.2.2.2. «retrocesiones de pensiones», del Anteproyecto de Informe, éstos facilitan una información básica, insuficiente para que los gestores que tienen asignada esta función puedan realizar una gestión más eficaz y eficiente de la deuda. En este sentido, la posibilidad de disponer de información

b) Este Tribunal debe indicar que en el caso de retrocesiones de pensiones indebidamente satisfechas, no se ha producido ningún tipo de reclamación por parte de las Entidades Gestoras a la entidad financiera; antes al contrario, constan escritos del Instituto Nacional de la Seguridad Social en los que confirma a la Tesorería General de la Seguridad Social la calidad del servicio recibido, lo que no resulta coherente (epígrafe III.2.2.2. de la Sección III).

Debe recordarse que las deficiencias anteriormente citadas (retrasos e incumplimientos en las retrocesiones de pensiones) se incluyen, expresamente, entre los motivos que se mencionan en el pliego de cláusulas administrativas del contrato firmado por la Tesorería General de la Seguridad Social con la entidad financiera gestora (apartado séptimo del contrato firmado el 2 de marzo de 2000 entre ambos organismos y cláusula A-16 de requerimientos técnicos).

c) El abono por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social de la comisión que cobra la entidad financiera gestora por la prestación del servicio de pago de pensiones en el extranjero, no siempre se ha realizado con aportación de los soportes documentales que permitan asegurar que este servicio se ha prestado conforme a las condiciones del contrato indicado en el punto anterior.

Este Tribunal debe indicar que la Tesorería General de la Seguridad Social no ha solicitado al Instituto Social de la Marina la conformidad con el servicio prestado por la entidad financiera gestora durante el periodo 2002-2004 para efectuar el pago correspondiente. La conformidad con este servicio no se empezó a solicitar hasta el 13 de julio de 2005, fecha en la que este Tribunal finalizó la fiscalización de esta área.

d) Este Tribunal no ha obtenido información de que los responsables de las Entidades Gestoras hayan adoptado ninguna resolución en relación con aquellos expedientes de deuda que han sido propuestos para prescripción, y que según la Intervención Delegada en el Instituto Nacional de la Seguridad Social «...requerirían la instrucción previa de un expediente de responsabilidad contable, por el que el Ministerio de Trabajo y

agregada referente a los recibos abonados respecto a los pendientes, la antigüedad de los recibos reclamados pendientes de abono, el peso específico de las retrocesiones reclamadas clasificadas por antigüedad, etc., permitiría una mejora sustancial en su gestión de cobro.

Con independencia de lo anterior, esta falta de agregación también se produce respecto a las Direcciones Provinciales, por lo que los responsables en los Servicios Centrales carecen de la información necesaria para una adecuada toma de decisiones que permita corregir la situación que se describe en el Anteproyecto de Informe.

Por otra parte, el cuadro al que el INSS hace referencia en sus alegaciones para justificar la evolución positiva, no se corresponde a importes retrocedidos ni a su antigüedad, sino a la «distribución del abono en cuenta de la TGSS de los recibos impagados por tiempos».

Tanto por lo indicado en los puntos anteriores, como por los datos recogidos en los cuadros número 36 «tiempo medio en la gestión de la retrocesión» y número 37 «distribución de la retrocesión por tiempos», en los que se muestra su evolución (tiempos e importes), desde el ejercicio 2003 hasta septiembre de 2005, este Tribunal debe indicar que la situación existente en el área de retrocesiones no ha mejorado, sino que, por el contrario, presenta una tendencia a empeorar dado que para el periodo citado faltan por recuperar más del 83% de las reclamaciones realizadas.

Asuntos Sociales eximiera de responsabilidad, en sus distintos grados, a los presuntos responsables, cuando se hubieran justificado la existencia de circunstancias objetivas que impidieran el cobro de los derechos».

A este respecto, el Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria del INSS notificó el 21 de mayo de 2003 a los responsables de las Direcciones Provinciales del INSS, que cuando se hubieran obtenido las oportunas conclusiones (de las reuniones que, en relación con este tema debían realizar diferentes responsables del Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social) serían «...debidamente informados, solicitándose en consecuencia y hasta tanto se concrete el procedimiento a seguir, se abstengan de remitir a estos Servicios Centrales ningún nuevo expediente de baja en contabilidad por prescripción» (epígrafe III.2.3.3. de la Sección III).

No obstante, a la fecha de elaboración de este Informe no existe constancia alguna de la situación de estos expedientes, de los que podrían derivarse las responsabilidades que procedan³⁷.

II.2.5 Conclusiones referentes al Registro de Prestaciones Sociales Públicas

Se detallan en este apartado aquellas incidencias directamente vinculadas a este Registro, que tienen su origen en las Entidades Gestoras o en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (epígrafe III.3. de la Sección III).

a) El criterio informático aplicado por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social para asociar pensiones del Sistema de la Seguridad Social con ayudas ajenas al mismo, o bien entre estas últimas, se basa en la coincidencia del tipo de documento, el código de identificación de éste y el primer apellido del beneficiario.

En consecuencia, la eficacia de este procedimiento, y, por lo tanto, la capacidad del sistema informático para detectar la percepción de varias pensiones por un mismo beneficiario, y poder aplicar los adecuados controles de concurrencia, depende de que las entidades que reconocen y pagan prestaciones en el extranjero utilicen, entre otros datos, el mismo tipo de documento y código identificativo. Sin embargo, dado que existen entidades que asignan códigos propios, y que la Gerencia de Informática de la Seguridad Social no utiliza otros criterios de asociación, no es posible que la Gerencia detecte las posibles concurrencias de pensiones existentes, tal como ha comprobado este Tribunal en la muestra analizada, donde se ha detectado hasta diez

concurrencias no advertidas previamente por la Gerencia³⁸.

Dado que la Gerencia de Informática de la Seguridad Social no ha podido contrastar la información proporcionada por este Tribunal (aportada previamente por los organismo y entidades gestoras citadas en el cuadro 57 Número de pensiones afectadas por la limitación) con la existente en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, este Tribunal no ha podido obtener evidencia de que estén incluidas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (siendo así que debieran estarlo), tal y como establece el artículo 3 del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo la totalidad de pensiones gestionadas por:

- La Dirección General de Emigración.
- Los diversos organismos pertenecientes a las Comunidades Autónomas que tramitan y pagan pensiones o ayudas en el extranjero.
- La Pagaduría de Pensionistas Marroquíes dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Esta situación ha afectado, en el ejercicio 2004, a 48.625 pensionistas.

Tampoco ha podido conocer este Tribunal si los organismos gestores pertenecientes a las administraciones autonómicas que conceden y pagan pensiones en el extranjero han cumplido con la obligación, establecida en el citado RD 397/1996, de notificar al Registro las variaciones producidas en las pensiones que gestionan o en sus titulares. Esta incidencia afecta a diez Comunidades Autónomas.

En consecuencia, existe el riesgo de que:

- En el caso de existir concurrencia de prestaciones, el importe satisfecho a los beneficiarios en concepto de complemento a mínimos³⁹, en los casos que éste esté reconocido, sea el adecuado, pudiendo darse el caso de que el citado complemento supere al que debería perci-

³⁸ El INSS considera, en trámite de alegaciones, que los cruces de datos aplicados respecto a concurrencias, mínimos o toques máximos ofrecen suficientes garantías, indicando a continuación que la utilización de otros cruces no garantizarían en un proceso informático o manual, aunque coincidieran los datos, que se trate de la misma persona. Está utilización comportaría un riesgo muy elevado de suspensión y/o reducción de prestaciones «...sin causa justificada...», concluyendo con que la incidencia de la posible concurrencia entre las pensiones no contributivas u otras prestaciones asistenciales (gestionadas por las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o la Dirección General de Emigración) en relación con las pensiones contributivas, gestionadas por las Entidades Gestoras (48.625 pensiones respecto a las 8.200.000 tramitadas por el INSS) es mínima.

En contestación a esta alegación este Tribunal debe indicar que el INSS no aporta datos que confirmen lo referente a que los criterios aplicados ofrecen suficientes garantías. Por el contrario, este Tribunal ha detectado en la muestra realizada la existencia de las incidencias que se ponen de manifiesto en el Anteproyecto de Informe, incidencias que no han sido cuestionadas por la Entidad Gestora. Asimismo, este Tribunal debe indicar que el poco peso específico de las pensiones no contributivas no debe utilizarse como justificación para evitar la implantación de los controles necesarios que permitan identificar la concurrencia de pensiones en una misma persona.

³⁹ En el ámbito de este Informe se entenderá por complemento a mínimos el establecido para aquellos pensionistas cuyos ingresos (incluida la pensión) no alcancen el mínimo anualmente determinado en los Presupuestos generales del Estado.

³⁷ En trámite de alegaciones, las Entidades Gestoras, INSS e ISM, han informado de la existencia de un proceso de depuración de la deuda que se ha iniciado en octubre del ejercicio 2005 y que no ha concluido todavía en el supuesto del ISM.

birse en el caso de ser tenida en cuenta esta segunda pensión.

En el caso de existir concurrencia de pensiones, el importe percibido supere la pensión máxima establecida por la normativa reguladora.

- En el caso de pensionistas con cónyuge a cargo, percibiendo este último alguna de las prestaciones ajenas al Sistema de la Seguridad Social citadas, este hecho no puede contrastarse, por lo que no existen garantías de que se estén cumpliendo los requisitos que marca la normativa respecto a la dependencia económica del cónyuge.

En esta situación pueden encontrarse parte de los pensionistas a los que se ha hecho referencia en el cuadro anterior más los de las Pagadurías citadas.

- No todas las pensiones pagadas por los organismos a los que se ha hecho referencia anteriormente estén incluidos en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

b) La concurrencia de prestaciones detectadas son notificadas a los responsables que corresponda en las Direcciones Provinciales. Estas notificaciones no son de tratamiento obligatorio, esto es, al gestor no se le obliga a tramitarlas, lo que puede suponer un riesgo de incumplimiento de los límites legales en cuanto a pensiones del SOVI, pensiones con complementos a mínimos y límite máximo de prestaciones públicas y, por tanto, la realización de pagos indebidos por parte de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

En conclusión, y a la vista de los problemas descritos, tanto en la forma en que el sistema detecta las asociaciones entre prestaciones, como en el procedimiento para tratar las mismas, este Tribunal considera que el Registro de Prestaciones Sociales Públicas pudiera no estar cumpliendo el objetivo esencial para el que fue creado.

II.3 Recomendaciones

Se recogen en este epígrafe las principales recomendaciones que, en opinión de este Tribunal, pueden mejorar el procedimiento aplicado por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social en lo referente al reconocimiento, mantenimiento y pago de las pensiones en el extranjero.

Las recomendaciones que se realizan se corresponden, en general, con las conclusiones puestas de manifiesto en el epígrafe anterior.

II.3.1 Recomendaciones dirigidas al Gobierno

El Registro de Prestaciones Sociales Públicas fue creado con la finalidad de detectar posibles concurrencias de pensiones en un mismo beneficiario, las posibles incompatibilidades en el cobro de las percibidas, la superación de importes máximos de pensiones públicas

o el cobro indebido de complemento a mínimos, etc., todo ello con el objeto de lograr una gestión más eficaz de los recursos públicos y evitar el fraude (Epígrafe II.2.5. Conclusiones referentes al Registro de Prestaciones Sociales Públicas).

La detección de la concurrencia de pensiones se basa en que ciertos datos existentes en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (el tipo de documento identificativo del pensionista, el código de éste documento y el primer apellido del beneficiario) coincidan con los facilitados por la Entidad Gestora que reconoce una nueva prestación.

La comparación de estos datos no puede realizarse en aquellos casos en los que los beneficiarios carecen de un documento identificativo en vigor emitido por el Estado Español, o bien, en que la Entidad que reconoce la pensión utiliza un código identificativo propio y específico.

En consecuencia, este Tribunal considera que, al objeto de que el Registro de Prestaciones Sociales Públicas logre la finalidad para la que fue creado, el Gobierno estudie y promueva la implantación de un procedimiento de identificación universal para cada beneficiario, de aceptación general por todas las entidades que reconocen y pagan pensiones en el extranjero (Comunidades Autónomas, Dirección General de Emigración, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Defensa) (epígrafe II.2.5. Conclusiones referentes al Registro de Prestaciones Sociales Públicas), que permita contrastar la información procedente de todas las entidades y órganos que reconocen pensiones públicas, lo que no sucede en la actualidad.

II.3.2 Recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social

En relación con la diferencia de criterios existentes en las Entidades Gestoras respecto a la aplicación de los convenios vigentes en el momento de la incorporación de España a la Unión Europea, este Tribunal considera conveniente que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social revise, al objeto de alcanzar una mayor coordinación, los criterios de actuación que vienen aplicando las Entidades Gestoras citadas (Ver epígrafe II.2.1. Conclusiones referentes a la normativa aplicable).

II.3.3 Recomendaciones dirigidas a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y a la Intervención General de la Seguridad Social

1. Este Tribunal considera que el control interno aplicado en el procedimiento de reconocimiento y mantenimiento de pensiones en el extranjero, ya sea realizado éste por las Entidades Gestoras o por la Intervención General de la Seguridad Social, presenta debilidades que permiten que se produzcan reconocimientos de pensio-

nes o su mantenimiento, con importes mal calculados o sin el adecuado soporte documental.

Al objeto de evitar la gestión de prestaciones con defectos en su importe o deficientemente tramitadas, este Tribunal considera necesario que las Entidades Gestoras y la Intervención General de la Seguridad Social estudien la implantación de un nuevo modelo de control interno que, teniendo en cuenta el entorno (normativa aplicable, recursos humanos e informáticos, cargas de trabajo, etc.), y aquéllos aspectos de la tramitación que presentan mayor riesgo de error, puestos de manifiesto en los informes de control financiero, proporcione un control más adecuado en la gestión de estas prestaciones.

La implantación de este nuevo modelo debería tener en cuenta las previsiones contempladas en el artículo 38.4 del Real Decreto 706/1997, por el que «...quedan sujetas a control financiero de carácter permanente, en sustitución de la función interventora:

b) Las prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social, a que se refiere la Ley General de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva,...».

La aplicación del control financiero debería conllevar, en paralelo, un reforzamiento de los procedimientos de control utilizados por parte de los órganos responsables de la gestión de las prestaciones económicas, actualmente casi inexistentes, control cuyo ejercicio tienen atribuido y es indelegable.

Las ventajas que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, se derivarían de la implantación del control financiero se podrían concretar en las siguientes:

— Liberar los recursos humanos y materiales de las Intervenciones Delegadas que realizan la función interventora actual, con baja aportación de valor añadido al proceso de reconocimiento de prestaciones. Estos recursos podrían ser dedicados al ejercicio del control financiero permanente, lo que permitiría, al ampliarse el objetivo y alcance de este proceso, un mejor conocimiento de las incidencias existentes y, por consiguiente, la definición de propuestas de mejora más adecuadas así como el seguimiento y evaluación de su posterior implantación. En definitiva, una mayor contribución que la actual a la mejora permanente de los procesos de tramitación.

— Un más adecuado cumplimiento de la norma reguladora del ejercicio del control interno en la Seguridad Social (RD 706/1997), al poderse realizar todo el proceso de examen de los expedientes mediante los adecuados soportes documentales.

— Adicionalmente, la eliminación de la fase de fiscalización previa permitiría el incremento de los tiempos destinados por los órganos de gestión a la tramitación de expedientes, permitiendo la implantación de aquellos controles y supervisiones que garanticen una mayor calidad en la resolución de los expedientes, sin

un incremento adicional en los tiempos de tramitación⁴⁰.

Sin embargo, en tanto en cuanto no se analice la conveniencia de implantar el nuevo modelo de control interno propuesto, este Tribunal de Cuentas considera necesario que se refuercen en el ejercicio de la función interventora, en su modalidad de fiscalización limitada previa (actualmente, intervención previa de requisitos básicos), los extremos adicionales a verificar, incluyendo aquéllos aspectos que contribuyen primordialmente a la existencia de las incidencias puestas de manifiesto en los propios informes de control financiero.

La ampliación de los extremos adicionales debería hacer referencia, al menos, a aquéllos aspectos que son esenciales para la cuantificación de las pensiones reconocidas y a los que se deben la mayor parte de los errores detectados en los controles posteriores: la verificación de las bases de cotización y del período total cotizado. Este incremento de los extremos a contemplar conllevaría, inevitablemente, una menor en la agilidad de la tramitación de los expedientes, que en todo caso debe ser compatible con el principio de no interrupción de rentas que debe presidir la tramitación del derecho al reconocimiento de las prestaciones económicas de la Seguridad Social (epígrafe II.2.2. Conclusiones referentes al Control Interno).

2. Dada la importancia del proceso aplicado en el cálculo de la revalorización de las pensiones y en la determinación de la paga única, unido al hecho que este proceso supone una variación de las pensiones, este Tribunal considera conveniente que en la planificación y ejecución anual de este proceso participen las Intervenciones Delegadas en las Entidades Gestoras [epígrafes III.2.4.1. A) y III.2.4.2. A)].

3. Los actuales procedimientos de control de vivencia y rentas, aplicados por las Entidades Gestoras se basan, exclusivamente, en la documentación que a éstas les remiten los pensionistas afectados. Estos procedimientos se han demostrado inadecuados ya que no permiten el control de la veracidad de los datos facilita-

⁴⁰ La IGSS indica en tramite de alegaciones que la sola aplicación del control financiero no soluciona los problemas que se señalan en el informe dado que:

- «... recaería sobre una muestra representativa de expedientes y no sobre la totalidad, como sucede con la fiscalización limitada previa, lo cual significaría que un gran número de expedientes no sería objeto de control...»

- «...dado su carácter de control posterior, no evitaría la comisión de errores en el trámite de expedientes... ya que este control detectaría errores una vez que los mismos se hubieran producido, hecho que ocurriría una vez dictado el acto de gestión. Circunstancia que se evita actualmente al detectar los errores en fase de fiscalización previa.»

A este respecto, este Tribunal no puede coincidir plenamente con las afirmaciones realizadas por la IGSS dado que, aunque el control financiero de carácter permanente no puede, por sí sólo y sin un reforzamiento del control realizado por la propia gestión en la tramitación de los expedientes, evitar la existencia de errores, no se debe olvidar que su función primordial no es sino contribuir al proceso de mejora continua de las organizaciones, poniendo de manifiesto las debilidades en los procedimientos, señalando las áreas de riesgo donde se debe incidir para evitar la existencia de estos errores y evaluando lo acertado de las medidas correctoras llevadas a cabo para subsanar las incidencias puestas de manifiesto en informes de control financiero anteriores.

dos, por lo que existe el riesgo de que se realicen pagos indebidos a pensionistas ya fallecidos, o bien, que éstos, en el caso de percibir complementos a mínimos, los cobren indebidamente.

A este respecto, el Tribunal debe indicar que las pensiones no contributivas gestionadas por la Dirección General de Emigración se validan mediante los controles que realizan las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales de las Embajadas de España, junto a la verificación que de la situación familiar y económica del preceptor hacen los trabajadores sociales, contratados a estos efectos, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (35 trabajadores sociales contratados en el ejercicio 2004). Este modelo ha demostrado ser eficaz en el control de las condiciones que deben reunir los perceptores de las pensiones no contributivas.

Al objeto de reducir las incidencias que plantean los procedimientos de control actualmente aplicados por las Entidades Gestoras, este Tribunal considera adecuado que estas Entidades analicen la conveniencia de aplicar un modelo de control similar al utilizado por la Dirección General de Emigración.

Asimismo, y al objeto de verificar las rentas percibidas por los pensionistas que cobran sus pensiones en el extranjero, y en tanto en cuanto no sea de aplicación la recomendación anterior, tanto el INSS como el ISM deben estudiar la posibilidad de controlar la justificación de las rentas declaradas por los citados pensionistas mediante la aportación en su caso, de copias de sus declaraciones tributarias sobre la renta, patrimonio, etc., que éstos presenten en el país en el que residen (epígrafe II.2.4. Conclusiones referentes al proceso de pago y prescripción de las prestaciones).

4. Los datos mensuales facilitados por el sistema de confidencialidad SILCON informan a los responsables de las Direcciones Provinciales de las consultas realizadas a las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, esta información no se remite estructurada, debiendo ser los citados responsables los que deben definir la estructura de dicha información, estructurarla y realizar el análisis de ésta. En general este análisis se realiza con la finalidad de determinar si los usuarios han accedido indebidamente a determinada información existente en las bases de datos del sistema de la Seguridad Social.

Este Tribunal considera que la información facilitada por el sistema de confidencialidad SILCON puede aportar datos, adicionalmente, respecto al grado de control realizado por los responsables de los diferentes niveles existentes en las Entidades Gestoras y en las Intervenciones Delegadas en dichas Entidades. Por ello, considera conveniente que dichos datos, ampliados según las necesidades de control que determinen los gestores, se faciliten estructurados, por niveles de gestión o fiscalización (Directores Provinciales, Subdirectores Provinciales, Interventores Delegados, jefes de unidades tramitadoras o fiscalizadoras, etc.), según el tipo de Dirección Provincial, dotando de esta forma a

los responsables de la gestión e intervención de una herramienta que les permita un mayor control de la actividad realizada al respecto, al objeto de que puedan aplicar las oportunas medidas correctoras como consecuencia de las posibles incidencias que, de esta forma, podrían detectarse. (epígrafe II.2.2. Conclusiones referentes al Control Interno).

5. Las Entidades Gestoras deben emitir un informe mensual al objeto de que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda pagar la comisión derivada del servicio prestado por la entidad financiera gestora por pago de pensiones en el extranjero. Estas Entidades carecen de la información adecuada de determinados datos (a título de ejemplo el número e importe de las pensiones abonadas con retraso o impagadas, las retrocesiones pendientes de abono, el tiempo transcurrido desde su reclamación, etc.), cuyo conocimiento les permitiría garantizar que la entidad financiera que presta el servicio lo hace, o no, con la calidad exigida.

Al objeto de que las Entidades Gestoras puedan emitir el informe de calidad del servicio prestado por la entidad financiera gestora de pagos en el extranjero, y que éste esté adecuadamente soportado, este Tribunal considera necesario que la Tesorería General y las Entidades Gestoras definan las variables que deben ser controladas y que establezcan un sistema de información hacia sus respectivos responsables, que les permita garantizar que el servicio prestado se ha realizado con la calidad exigida en el correspondiente contrato (epígrafe II.2.4. Conclusiones referentes al proceso de pago y prescripción de las prestaciones).

II.3.5 Recomendaciones dirigidas a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

1. En relación con las bases de datos utilizadas por la gestión debe indicarse que, en general, las modificaciones en las bases de datos de afiliación, recaudación y cotización son realizadas por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social a petición de la Tesorería General de la Seguridad Social. Esto supone que determinada información existente en las citadas bases, a las cuales tienen acceso, entre otras unidades, las que elaboran los informes de cotización, se reestructure de forma diferente, lo que ha originado que, en alguna ocasión, las unidades que elaboran los Informes de Cotización deban obtener la información necesaria para la elaboración del citado informe de fuentes diferentes, con la repercusión que este hecho tiene en el coste de tramitación.

Asimismo, las expresiones utilizadas por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social para explicar determinados conceptos contenidos en las bases de datos de afiliación, cotización y recaudación son, en algunas ocasiones, crípticas por su carácter técnico. Este hecho obliga a las plantillas de las diversas unidades gestoras de expedientes de prestaciones del Institu-

to Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina a dedicar parte de su tiempo al análisis de las respuestas que ofrece el sistema informático cuando no se pueden resolver determinados aspectos del trámite.

En consecuencia, este Tribunal considera necesario que los cambios que puedan introducirse en las bases de datos del sistema se realicen por acuerdo previo entre todas las Entidades y Servicios que sean sus usuarios. De igual forma, también considera necesario que los usuarios determinen conjuntamente los conceptos descriptivos que el sistema informático proporcione como respuesta ante determinadas situaciones de control, todo ello con objeto de reducir el coste de la tramitación.

2. Dada la baja eficacia del proceso de retrocesión de pensiones indebidamente cobradas este Tribunal considera necesario que la Tesorería General de la Seguridad Social incluya cláusulas en los contratos a firmar con las entidades financieras que presten el servicio de pago de pensiones en el extranjero en las que se especifiquen y determinen, de forma exhaustiva, las causas de resolución del contrato en caso de incumplimiento por parte de la entidad financiera gestora, de forma que estas cláusulas sean efectivamente aplicadas en aquellos casos en que las demoras existentes u otros incumplimientos del contrato por la entidad financiera gestora, lo hagan necesario.

3. Asimismo, se considera conveniente que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social definan los controles que pueden realizar sobre la actuación de la entidad financiera gestora respecto a las causas que pueden dar origen a la resolución, al objeto de incrementar los importes recuperados y reducir los actuales tiempos de tramitación (epígrafe II.2.4. Conclusiones referentes al proceso de pago y prescripción de las prestaciones).

II.4 Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial fue remitido el 25 de octubre de 2006, por este Tribunal de Cuentas, al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, al Secretario de Estado de la Seguridad Social, a los actuales Directores Generales del INSS y del ISM, al Director General de la TGSS y a la Interventora General de la Seguridad Social, con el fin de que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes. Asimismo, y con el mismo fin, se remitió el citado documento a todas aquéllas personas que ostentaron la titularidad o representación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y de los Centros Directivos anteriormente citados durante el periodo objeto de la presente fiscalización.

Dentro del plazo legal concedido, que finalizó el 1 de diciembre de 2006, fueron recibidas en el Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por todos aquéllos a quienes se envió el Anteproyecto de Informe con las excepciones de los actuales titulares del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Tampoco realizaron alegaciones los que fueron titulares del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social durante los ejercicios 2003 y 2004.

A la vista de las citadas alegaciones han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el presente texto del Informe, y en los casos que se ha estimado conveniente, han sido incorporadas notas aclaratorias a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones se adjuntan al presente Informe.

SECCIÓN III. RESULTADO DEL TRABAJO REALIZADO

Esta sección del presente Informe se estructura de acuerdo con el siguiente contenido:

- Organización, recursos y control con los que están dotadas las Entidades Gestoras para alcanzar los objetivos que tienen asignados en relación con el objeto de la presente fiscalización.
- Procedimientos aplicados.
- El RPSP como instrumento de gestión y control por parte de las diferentes entidades que reconocen prestaciones con pago en el extranjero.

Los epígrafes en los que se desarrollan los temas citados se describen a continuación.

III.1 Organización, recursos y control interno en las unidades gestoras y servicios comunes

Este Tribunal ha fiscalizado la organización existente en las Entidades Gestoras (INSS e ISM) y Servicios Comunes (TGSS y GISS) del Sistema de la Seguridad Social, los recursos humanos e informáticos con los que están dotadas las unidades que realizan la gestión de las pensiones en el extranjero (concesión, mantenimiento y pago) y el control interno aplicado en las citadas actividades ya sea realizado este por las Entidades o Servicios citados o por la IGSS.

Los resultados obtenidos de la fiscalización realizada por este Tribunal se indican a continuación.

III.1.1 Organización de las Entidades Gestoras

Las Entidades Gestoras INSS e ISM han asignado la gestión de las prestaciones, ya estén reguladas por normativa nacional o internacional, a Subdirecciones concretas. En el caso del INSS, a la Subdirección General de Prestaciones; en el caso del ISM, a la Subdirección

General de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar. La organización y funciones de las dos Subdirecciones, así como de las Direcciones Provinciales encargadas de gestionar estas prestaciones se describen a continuación.

III.1.1.1 Organización y funciones de la Subdirección General de Prestaciones (INSS)

Las funciones encomendadas a la Subdirección General de Prestaciones, recogidas en el Real Decreto 469/2003, de 25 de abril, de modificación parcial de la estructura orgánica y funciones del INSS y de la TGSS, en cuanto se refieren al objeto de esta fiscalización, son las siguientes:

- La ordenación administrativa de la gestión de las prestaciones.
- El diseño, la implantación y el seguimiento de los procesos de trabajo aplicados al reconocimiento, suspensión, modificación o extinción del derecho a las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, así como el seguimiento de su gestión.
- La administración y el control del derecho a las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social.
- La gestión y el funcionamiento del RPSP.
- La dirección, control y desarrollo de la organización informática.

Esta Subdirección se estructura, entre otras unidades, en:

- La Subdirección General Adjunta de Gestión de Prestaciones, que tiene encomendada la planificación administrativa para la tramitación de las prestaciones y su posterior control, los procesos masivos anuales (revalorización de pensiones, control de rentas y emisión de certificados de IRPF) y la planificación y organización del RPSP, así como la coordinación de éste con otras entidades, al objeto de cumplir los objetivos que tiene asignados este Registro.
- El Servicio de Colaboración Internacional de Pensiones, que tiene encomendada las funciones de racionalización de los procedimientos administrativos que deben aplicarse en la tramitación de pensiones sujetas a normativa internacional, el desarrollo de las aplicacio-

nes informáticas a utilizar en la gestión de estas pensiones, así como la colaboración en la elaboración de los manuales de usuario, el seguimiento de los convenios firmados con otros países al objeto de evitar la doble imposición fiscal y la tramitación con la entidad financiera gestora de las incidencias referentes al pago de prestaciones (excepto en el caso de las Direcciones Provinciales de Barcelona y Madrid, que son gestionadas directamente por estas Direcciones).

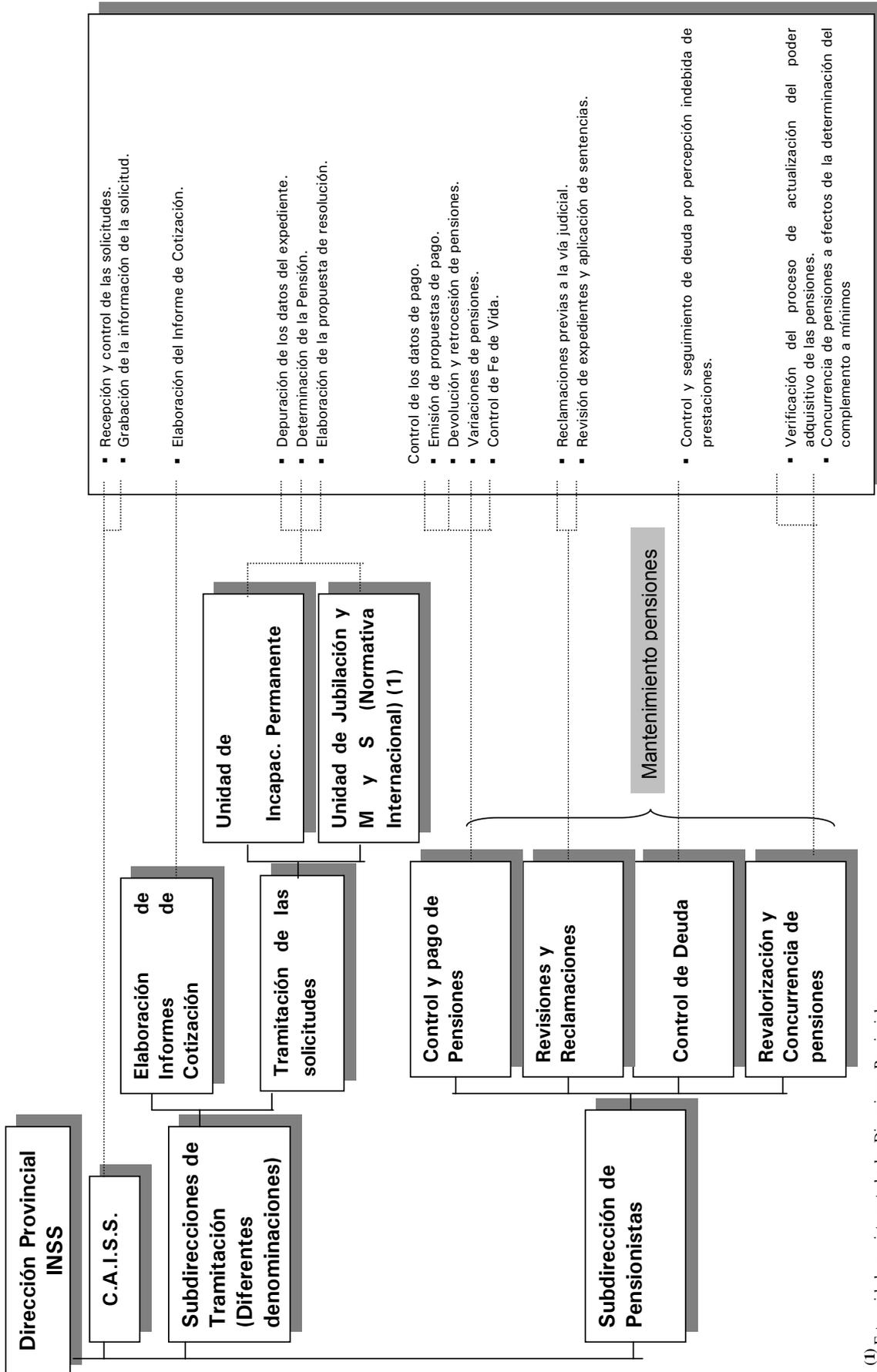
Adicionalmente, y en relación al ámbito internacional, tiene asignadas las funciones de asistencia a las reuniones de expertos en materia de Seguridad Social de la Unión Europea y de aquellos países con los que España ha firmado convenios bilaterales y de normalización y racionalización de los procesos de enlace con estos países.

- El Centro Informático del INSS, que tiene asignado, el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas utilizadas por los gestores de prestaciones del área internacional.

III.1.1.2 Organización y funciones de las direcciones provinciales (INSS)

Las Direcciones Provinciales (52), clasificadas en cinco categorías según el volumen de la actividad realizada, dependientes funcionalmente de la Subdirección General de Prestaciones, realizan, en relación con el objeto de la presente fiscalización, el reconocimiento de la prestación y la ordenación de su pago, así como su posterior mantenimiento. Estas funciones son desempeñadas por las unidades responsables de la elaboración de los informes de cotización y de la tramitación de las prestaciones reguladas al amparo de la normativa internacional y por las unidades responsables del mantenimiento de prestaciones. Asimismo, en todas las Direcciones Provinciales, existen los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) cuya finalidad, respecto a la gestión de estas pensiones, es la recepción y grabación de los datos de la solicitud de prestación.

En el esquema adjunto se muestra, de forma general y para las direcciones provinciales del INSS, la organización de las unidades que gestionan la tramitación de las solicitudes de prestaciones y su mantenimiento, así como las funciones que estas unidades tienen asignadas:



(1) Esta unidad no existe en todas las Direcciones Provinciales.

Asimismo, y con objeto de agilizar la tramitación de pensiones, en junio de 2003 se crearon, con carácter piloto, en las Direcciones Provinciales de Madrid, Asturias y en el Servicio de Colaboración Internacional de Pensiones, respectivamente, los Centros de Conexión con Australia, México y Argentina. La función de estos Centros es la de controlar la documentación a enviar y recibir y servir de estafeta entre las Direcciones Provinciales que tramitan las pensiones y los organismos de enlace⁴¹ correspondientes.

III.1.1.3 Organización y funciones de la Subdirección General de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (ISM)

En lo referente al objeto de esta fiscalización, las funciones encomendadas a la Subdirección General de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, establecidas por Real Decreto 2358/1982, de 27 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica del ISM, son las de reconocimiento y gestión de las prestaciones económicas.

Esta Subdirección General cuenta, entre otras unidades, con dos Servicios, el de Gestión, dedicado a la elaboración de informes de cotización, y el Servicio de Prestaciones, estructurado en dos Secciones, una de ellas, destinada a tramitar los expedientes gestionados al amparo de Reglamentos Comunitarios solicitados con anterioridad a 1996 o bien que, solicitados con posterioridad a dicha fecha, traigan causa de los expedientes tramitados con anterioridad a la fecha indicada, caso de las pensiones procedentes de pasivo.

El resto de solicitudes, una vez verificado que deben ser tramitadas en las Direcciones Provinciales, se les remite.

La otra Sección tramita el resto de solicitudes reguladas por convenios bilaterales. La tramitación de los expedientes sujetos a convenios bilaterales tan sólo se realiza en los Servicios Centrales. También se tramitan en este Servicio aquellas prestaciones en las que pueda concurrir la aplicación de los Reglamentos Comunitarios y Convenios Bilaterales.

III.1.1.4 Organización y funciones de las Direcciones Provinciales (ISM)

Desde 1996, las Direcciones Provinciales en las que se estructura el ISM realizan, en relación con la presente fiscalización, la gestión de las pensiones de Jubilación, Invalidez y Muerte y Supervivencia tramitadas al amparo de los Reglamentos Comunitarios 1408/71 y 574/72.

⁴¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por organismo de enlace aquella administración extranjera tramitadora de la prestación en el país de residencia del solicitante o en el que ha cotizado.

Estas Direcciones Provinciales se estructuran en las que son cabeceras de zona (6) y responsables de la tramitación de las solicitudes de pensiones, y aquellas otras (19), dependientes de las anteriores, cuya función es la de recibir las solicitudes presentadas.

III.1.2. Recursos con los que están dotadas las Entidades Gestoras que tramitan solicitudes y las Intervenciones Delegadas que realizan la fiscalización previa de las resoluciones

Para desarrollar las funciones de reconocimiento y mantenimiento de las prestaciones reguladas por normativa internacional, los organismos gestores, INSS e ISM, y las Intervenciones Delegadas Territoriales, han contado con los recursos humanos e informáticos cuyas características se describen a continuación.

III.1.2.1 Recursos humanos

La tramitación de pensiones, tanto en el INSS como en el ISM, según la muestra fiscalizada, está asignada a un colectivo de funcionarios pertenecientes, en su mayoría (95,1%), a los cuerpos administrativos (grupos C o D) de la Seguridad Social, siendo el nivel medio⁴² de este colectivo igual o inferior al 16 (excluidos responsables de unidad). Similar composición de plantilla se produce en las Intervenciones Delegadas Territoriales.

El citado colectivo se ha estructurado, al objeto del presente Informe, en dos tipos de plantillas, las encargadas de realizar las funciones de gestión de expedientes (responsables de elaborar los informes de cotización⁴³, la tramitación⁴⁴ y el mantenimiento de expedientes), funciones que exigen la toma de decisiones respecto a la calificación, cuantificación y variaciones en la pensión, y la plantilla encargada de realizar las funciones de fiscalización (fiscalización previa⁴⁵ de expedientes y de nóminas de primeros pagos y pagos sucesivos).

En el cuadro siguiente se muestra la composición y el nivel medio de las plantillas que tienen asignadas las funciones que se citan, para las Direcciones Provinciales del INSS e Intervenciones Delegadas Territoriales fiscalizadas:

⁴² En el ámbito de este Informe se entenderá por nivel del colectivo de funcionarios que gestionan, fiscalizan o pagan prestaciones el establecido en la Ley 30/84 de «Medidas para la Reforma de la Función Pública» artículo 21.

⁴³ La definición y descripción del Informe de Cotización se hace en el epígrafe III.2.1.2.2. Elaboración del Informe de Cotización.

⁴⁴ La definición y descripción de la tramitación y propuesta de resolución se hace en el epígrafe III.2 «Descripción del procedimiento aplicado en el reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero».

⁴⁵ La definición de fiscalización previa se hace en el epígrafe III.1.4.1.3. «El Control Interno aplicado por la IGSS».

CUADRO NÚMERO 9

Composición y categoría media de la plantilla (excluidos responsables)

COMPOSICIÓN	ELABORACIÓN INFORMES DE COTIZACION	TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES	FISCALIZACIÓN DE EXPEDIENTES
% de funcionarios pertenecientes al grupo C	50,9	48,0	73,2
% de funcionarios pertenecientes al grupo D	49,1	52,0	21,9
Nivel Profesional medio de los componentes	15	15	16

En el caso de la Dirección Provincial del INSS de Madrid, existe una única plantilla que asume las funciones de elaboración de informes de cotización y tramitación de expedientes regulados por normativa internacional, mientras que en el resto de las Direcciones Provinciales del INSS son asumidas por unidades administrativas distintas.

La dotación de estas plantillas varía en función del volumen de actividad a realizar. En el cuadro siguiente se muestra la dotación de recursos humanos a 31 de diciembre de 2004 para las unidades de gestión que se indican en las Entidades Gestoras INSS e ISM.

CUADRO NÚMERO 10

Dotación media de las plantillas con funciones de gestión o fiscalización de expedientes en el ejercicio 2004 por tipo de Dirección Provincial Fiscalizada (excluidos responsables)

DOTACIÓN MEDIA DIRECCIÓN PROVINCIAL		COTIZADOR ⁴⁶	TRAMITADOR ⁴⁷	FISCALIZADOR ⁴⁸
ENTIDAD GESTORA	CATEGORIA D. P.			
INSS	A (1)	29	28	13
	B-2	19	16	4
	B-3	10	10	4
	C	8	11	NC
	D	5	6	4
ISM		1	3	NP

(1) Excluida la Dirección Provincial de Madrid.

NC: No contemplado en la fiscalización realizada.

NP: La Intervención Delegada Territorial es única para todas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social.

Para las plantillas responsables de las funciones de gestión y fiscalización de expedientes el Tribunal ha analizado y validado aquellos requisitos que, a su juicio son, junto con un adecuado equipamiento informático y control interno, básicos para permitirles realizar correctamente las funciones encomendadas. Los requisitos considerados han sido los siguientes:

- Nivel de conocimiento de la normativa aplicable, de las herramientas informáticas⁴⁹ a utilizar y de las

técnicas necesarias para desarrollar las funciones asignadas.

- Experiencia de las plantillas, tanto de los funcionarios encargados de gestionar o fiscalizar los expedientes, como de sus responsables directos.

- Estabilidad de los funcionarios que componen la plantilla de cada unidad en sus puestos de trabajo.

- Formación recibida, adecuada y continua, que permita a las plantillas de estas unidades actualizar sus conocimientos referentes a la normativa aplicable y a las herramientas informáticas a utilizar.

- Una carga de trabajo por cada miembro de las plantillas consideradas que le permita valorar adecuadamente los datos de la solicitud, así como aquellos otros proporcionados por el Sistema de la Seguridad Social, en orden a realizar propuestas de resolución, ya

⁴⁶ En el ámbito de este Informe se entenderá por cotizador la persona encargada de elaborar los informes de cotización.

⁴⁷ En el ámbito de este Informe se entenderá por tramitador la persona encargada de tramitar la solicitud y elaborar la propuesta de resolución de la pensión solicitada.

⁴⁸ En el ámbito de este Informe se entenderá por fiscalizador la persona que realiza las funciones de fiscalización previa de solicitudes y el pago de prestaciones.

⁴⁹ En el ámbito de este Informe se entenderá por herramientas informáticas el conjunto de aplicaciones informáticas, tanto corporativas (ver cuadro número 12)

como provinciales (ver cuadro número 13, y transacciones informáticas de consultas a las bases de datos (ver cuadro número 12).

sean de solicitudes o de mantenimiento de pensiones, conforme a las normas y criterios aplicables.

Las conclusiones obtenidas permiten asegurar que los requisitos que deben cumplir las plantillas anteriormente descritas y la carga de trabajo que éstas deben realizar son adecuados para poder desarrollar correctamente la actividad que tienen asignada. Por lo que respecta a la formación impartida por las Entidades Gestoras, debe indicarse que:

— La formación programada por el INSS ha contemplado todos los aspectos necesarios para que las plantillas que gestionan expedientes puedan actualizar sus conocimientos, lo que supone una disminución del riesgo de que existan errores en la tramitación de las pensiones que gestionan.

Sin embargo, no todas las Direcciones Provinciales han hecho uso de la formación ofrecida, existiendo diferentes actuaciones a este respecto. Así, mientras que algunas Direcciones Provinciales, (caso de las Barcelona, A Coruña, Asturias o Sevilla), han aprovechado la formación programada de forma permanente, permitiendo de esta forma actualizar los conocimientos de sus plantillas, otras, han formado a sus plantillas en aspectos muy concretos (aplicaciones informáticas utilizadas en la gestión, convenios internacionales o novedades legislativas), aunque dicha formación no ha tenido un carácter permanente y apenas se ha producido en el periodo 2002-2004, lo que impide asegurar a este Tribunal que estas plantillas puedan desarrollar adecuadamente las funciones que tienen asignadas. Las primeras Direcciones citadas gestionan la mayoría de las pensiones tramitadas.

— Por lo que respecta al ISM, la formación impartida durante el periodo 2000-2004 fue programada tanto en las Direcciones Provinciales como en sus Servicios Centrales.

La formación impartida por las Direcciones Provinciales del ISM se ha caracterizado por la escasa formación recibida por las plantillas de las Direcciones Provinciales en materia de prestaciones reguladas por normativa internacional. A este respecto tan solo la Dirección Provincial de Santa Cruz de Tenerife organizó en el ejercicio 2000 un curso referente a «Prestaciones al amparo de Reglamentos Comunitarios», no habiéndose realizado ningún otro tipo de curso respecto a esta materia en el resto de Direcciones Provinciales, ya sean o no cabeceras de zona.

En el indicado periodo, esta Entidad Gestora también organizó cursos en los Servicios Centrales sobre materias similares a la citada (un curso), así como de actualización de gestión de prestaciones desde el punto de vista de la normativa aplicable o de su tratamiento informático (tres cursos). A estos cursos asistió un funcionario por cada Dirección Provincial.

Como consecuencia de lo expuesto, este Tribunal considera que el ISM no ha formado adecuadamente a las plantillas responsables de gestionar expedientes, con el consiguiente riesgo que ello representa para una resolución adecuada de éstos.

— Por su parte, la formación recibida por las plantillas de las Intervenciones Delegadas Territoriales existentes en las Direcciones Provinciales, incluidas en la muestra de auditoria, que realizan funciones de fiscalización previa de expedientes y pago de nóminas ha sido escasa en relación con los cambios normativos y las variaciones en las herramientas informáticas existentes, todo ello, con independencia de que sus componentes hayan tenido libre acceso a los cursos impartidos por el INSS, habiendo dejado de producirse esta formación, con la salvedad de los casos que se citan en el cuadro siguiente, antes del ejercicio 2002.

CUADRO NÚMERO 11

Formación recibida por las plantillas que realizan funciones de fiscalización en las Intervenciones Delegadas Territoriales de las Direcciones Provinciales fiscalizadas

UNIDAD / MATERIA	<2002		2002		2003		2004	
	DP	%	DP	%	DP	%	DP	%
Fiscalización Previa de expedientes								
Aplicación Informática utilizada en la tramitación de expedientes al amparo de norma internacional.			Barcelona	100				
			Guipúzcoa	100				
Normativa internacional referente a Convenios Bilaterales y Reglamentos Comunitarios							A Coruña	100
			Sevilla	20			Sevilla	20
			Guipúzcoa	100				

UNIDAD / MATERIA	<2002		2002		2003		2004	
	DP	%	DP	%	DP	%	DP	%
Fiscalización de nóminas de primeros pagos y pagos sucesivos								
Control Interno y financiero	Barcelona	100						
	Asturias	100						
	Córdoba	100						
	Granada	100						
	Segovia	50						
Aplicación Informática utilizada en la tramitación de expedientes al amparo de norma internacional.	Guipúzcoa	75						
Normativa internacional referente a Convenios Bilaterales y Reglamentos Comunitarios	Córdoba	100						
	Guipúzcoa	25						
Prestaciones	Granada	100						
	Segovia	25						
Otros Temas	Granada	100						

El % indica el número de funcionarios formados sobre el total de la plantilla.

El hecho descrito puede incidir negativamente, dada las modificaciones producidas en la normativa aplicable, en la calidad⁵⁰ de la función que tienen asignada. Esta situación es especialmente significativa en la plantilla de la Intervención Delegada Territorial de Madrid dado que durante el periodo 2002-2004, no ha recibido ningún curso relacionado con la actividad objeto de la presente fiscalización.

Adicionalmente debe indicarse que, dado el continuo cambio en la normativa aplicable, el hecho de no formar permanentemente a las plantillas que tienen asignadas las funciones de gestión y control en la normativa aplicable implica la existencia de un riesgo en la tramitación de las prestaciones objeto de la presente fiscalización dada la dificultad de que los gestores y los responsables de la Intervenciones Delegadas Territoriales que tienen asignada la función de fiscalización limitada previa y de control conozcan en todo momento estas variaciones.

III.1.2.2 Recursos informáticos

La gestión de todas las prestaciones del Sistema, con independencia de su lugar de pago, se basa, con

⁵⁰ En el ámbito de esta fiscalización se entenderá por calidad la realización de los servicios profesionales del fiscalizador de acuerdo con lo requerido en los procedimientos y normas que los regulan.

excepción de las pensiones de Incapacidad Permanente y en Favor de Familiares, en una utilización generalizada de medios informáticos.

Los recursos informáticos utilizados para el reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero, así como la recuperación de los importes de aquellas pensiones indebidamente percibidas, se estructura en un conjunto de aplicaciones específicamente desarrolladas al efecto y en las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social.

La definición de las funcionalidades⁵¹ de estas aplicaciones, así como su mantenimiento y actualización respecto a la normativa aplicable en cada momento y prestaciones a proporcionar es realizada por aquellos gestores del INSS, ISM y TGSS que tienen bajo su responsabilidad la gestión y pago de las pensiones objeto de la presente fiscalización.

En el cuadro siguiente se muestran las aplicaciones y bases de datos corporativas utilizadas durante el periodo 2002-2004 en la gestión y fiscalización de estas pensiones:

⁵¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por funcionalidades el conjunto de controles, productos, informes y estadísticas que genera el sistema informático utilizado en la gestión y fiscalización de prestaciones.

CUADRO NÚMERO 12

Principales aplicaciones y bases de datos corporativas utilizadas durante el periodo 2002-2004

APLICACIONES INFORMÁTICAS ^{52, 53}		BASES DE DATOS	
DENOMINACIÓN	GESTOR	DENOMINACIÓN	GESTOR
IRISS	INSS		
CARPA 3	INSS		
PEX	INSS		
MIDAS	INSS		
SILCON	GISS		
		Prestaciones	INSS
		SILTGA (Afiliación)	TGSS
		SILTGR (Cotización / Recaudación)	TGSS

Las aplicaciones CARPA 3, MIDAS y SILCON, así como las bases de datos, son también utilizadas en la tramitación de prestaciones reguladas por normativa nacional.

El desarrollo e implantación de estos sistemas es realizado, en determinadas aplicaciones (caso de la aplicación IRISS utilizada en la tramitación de las pensiones de Jubilación y Muerte y Supervivencia reguladas por normativa internacional), por el Centro Informático del INSS, mientras que otras, el resto de las citadas en el cuadro anterior, lo han sido por la GISS, hecho que ha generado duplicidades de controles, en algunos procesos de integración de datos. Estas duplicidades no afectan a la adecuada tramitación de los expedientes.

En el momento de realizarse esta fiscalización, la GISS continúa responsabilizándose del soporte de la infraestructura informática, técnica de sistemas, comu-

nicaciones y seguridad de la totalidad de aplicaciones utilizadas en la tramitación de las pensiones sujetas a normativa internacional.

Adicionalmente, se ha comprobado que algunas unidades gestoras de las Direcciones Provinciales, fundamentalmente las unidades que elaboran los informes de cotización y tramitación, han desarrollado aplicaciones informáticas utilizables en la gestión de aquellas solicitudes de prestación que han carecido de soporte informático corporativo durante el periodo 2002-2004. En el cuadro siguiente se muestran las principales aplicaciones provinciales utilizadas en la gestión de pensiones durante el periodo 2002-2004, y su objeto:

CUADRO NÚMERO 13

Aplicaciones y bases de datos provinciales utilizadas durante el periodo 2002-2004

APLICACIONES INFORMÁTICAS		
DENOMINACIÓN	FASE DEL PROCEDIMIENTO	UNIDAD GESTORA
PICARO	Elaboración del Informe de Cotización	Cotización
NIGORI	Cálculos y emisión de resoluciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cotización ▪ Trámite

⁵² En el ejercicio 2005 se inició la implantación de una aplicación informática denominada ALFA. Su objeto es la obtención, de forma automática, de los informes de cotización. Este programa, dado que aun no es operativo, no ha sido objeto de la fiscalización.

Respecto a esta aplicación, el INSS considera que con su puesta en funcionamiento los errores existentes en las fases del proceso de verificación de periodos cotizados y cálculo de base reguladora de las pensiones, desaparecen.

Este Tribunal debe poner de manifiesto que a la fecha de estas alegaciones, la Entidad Gestora tan solo ha implantado este aplicativo en la tramitación de las pensiones de jubilación nacional, estando pendiente de aplicar en el resto de pensiones nacionales y en todas aquellas tramitadas al amparo de normativa internacional, por lo que no se puede asegurar que los errores a los que se hace referencia en el Anteproyecto de Informe hayan sido corregidos.

⁵³ Las aplicaciones informáticas IRISS, CARPA 3 y MIDAS y la Base de Datos de Prestaciones fueron aprobadas, con el fin de ser utilizadas en la gestión

de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, por Resolución de Director General del INSS, de 3 de agosto de 2006. Estas aplicaciones y la Base de datos no han sido auditadas por la IGSS hasta la fecha de este Anteproyecto de Informe.

La IGSS indica, en alegaciones, que en el año 1996 emitió informe sobre el procedimiento de gestión de prestaciones a través de la aplicación informática «PROGESPRESS», que constituye la base de la actual aplicación denominada «CARPA» y cuyas conclusiones mantienen su vigencia, a pesar del tiempo transcurrido, en gran parte de sus aspectos. Este Tribunal debe indicar que, dada la evolución que, permanentemente, se viene produciendo en las aplicaciones informáticas utilizadas por las Entidades Gestoras y Servicio Común de la Seguridad Social, el hecho de haber emitido un informe en el ejercicio 1996 sobre una aplicación que sirvió de base para desarrollar una posterior aplicación, resulta claramente insuficiente, como para afirmar que se han realizado auditorías de las aplicaciones actualmente utilizadas, citadas en el Anteproyecto de Informe.

Estas aplicaciones informáticas provinciales no han sido objeto de fiscalización por parte de este Tribunal.

Las aplicaciones utilizadas en la tramitación de las solicitudes de pensiones objeto de la presente fiscalización se describen a continuación.

Aplicación informática IRISS (Informatización de la Reglamentación Internacional de Seguridad Social)

El objeto de esta aplicación es dar cobertura informática a la tramitación de las solicitudes de pensión cuando los causantes⁵⁴ tienen periodos de trabajo coti-

zados en algún país al que sean de aplicación los Reglamentos Comunitarios o los Convenios Bilaterales firmados con España. Esta aplicación está en fase de implantación gradual desde el ejercicio 2002, prestando apoyo en todas las fases del procedimiento de tramitación de pensiones.

El porcentaje de prestaciones tramitadas durante el ejercicio 2004 mediante la utilización de esta aplicación ha sido superior al 50% del total pagadas en el extranjero. Al cierre de esta fiscalización los tipos de pensiones que la utilizan son los que se indican en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 14

Fecha desde la que da cobertura la aplicación IRISS

NORMA REGULADORA	PENSIÓN	EJERCICIO			
		2002	2003	2004	2005
Reglamentos Comunitarios	Jubilación	Jun-2002			
	Muerte y Supervivencia (1)	Mar-2004			
Convenios Bilaterales	Jubilación	Nov-2004			
	Muerte y Supervivencia (1)	Abr-2005			

(1) No incluye pensiones en Favor de Familiares.

La aplicación se estructura en opciones, cada una de las cuales se subdivide en transacciones que buscan satisfacer las necesidades de cada tipo de usuario en el desarrollo de la función que tiene asignada, restringien-

do los accesos según el tipo de perfil de cada usuario. Los perfiles que pueden acceder a esta aplicación y las funciones que pueden realizar se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 15

Funciones a las que tienen acceso los usuarios de IRISS

UNIDADES	FUNCIÓN
CAISS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capturar los datos de las solicitudes de prestaciones presentadas. ▪ Mantener los datos de las anteriores solicitudes. ▪ Emitir documentos. ▪ Gestión de usuarios (Responsable del CAISS)
Trámite	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantener los datos de los expedientes. ▪ Emitir documentos. ▪ Realizar Informe de Cotización (Caso de desarrollar esta función) ▪ Realizar Hoja de Cálculo. ▪ Gestión de usuarios (Responsable de la unidad de trámite) ▪ Gestionar expedientes.

⁵⁴ En el ámbito de este Informe se entenderá por causante a la persona que ha generado el derecho a una prestación ya sea propia o derivada.

UNIDADES	FUNCIÓN
Cotización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar Informe de Cotización. ▪ Emitir documentos. ▪ Gestión de usuarios (Responsable de la unidad de “cotización”) ▪ Gestionar informes de cotización.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscalización previa de expedientes. ▪ Gestión de usuarios (Responsable de la unidad de fiscalización) ▪ Consulta de expedientes.

El sistema realiza validaciones y controles de, y sobre, los datos grabados y de determinados requisitos a cumplir por el solicitante (edad mínima para el caso de una pensión de Jubilación, que el sujeto causante esté fallecido en el caso de una pensión de orfandad, etc.).

Los principales productos que genera la aplicación son:

- La solicitud informatizada, elaborada a partir de los datos capturados por las unidades de los CAISS del INSS.
- El Informe de Cotización, elaborado por las unidades de cotización a partir de los datos facilitados por la GISS o de las consultas a las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social que son gestionadas por la TGSS.
- La Base Reguladora⁵⁵ y la Hoja de Cálculo de la pensión, elaboradas a partir de la información existente en los documentos citados anteriormente, los IPC mensuales facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, las posibles pensiones concurrentes, los tiempos trabajados en otros países, etc.
- El documento «Ficha Técnica de Pensionista», o documento 3-D-29-RF⁵⁶, elaborado automáticamente

⁵⁵ La descripción de estos documentos se realiza en el epígrafe III.2 «Descripción del procedimiento aplicado en el reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero».

⁵⁶ Este documento se describe en el epígrafe III.2.1.2.4. «Elaboración de la propuesta de resolución» de este Informe.

por la aplicación a partir de los datos contenidos en los documentos citados anteriormente.

- La aplicación permite generar los documentos que sean necesarios para la resolución del expediente (formularios, solicitudes de documentación adicional, notificación de archivo de la solicitud al solicitante, etc.).

Aplicación informática CARPA 3 (Concentración de las Aplicaciones de Resolución de Prestaciones Automáticas)

El objeto de esta aplicación, cuya finalidad principal es la tramitación de las solicitudes de pensión solicitadas por trabajadores que han cotizados exclusivamente en España ha sido, en relación a las pensiones objeto de la presente fiscalización, la tramitación por el INSS de las solicitudes de pensiones de Jubilación reguladas por convenios bilaterales, las de Muerte y Supervivencia, reguladas tanto por reglamentos comunitarios como por convenios bilaterales, en tanto en cuanto la aplicación IRISS no fue operativa para tramitar las prestaciones citadas.

En el cuadro siguiente se muestra, para el periodo 2002-2005, la cobertura que ha dado esta aplicación para las pensiones objeto de la presente fiscalización:

CUADRO NÚMERO 16

Fecha desde la que da cobertura la aplicación IRISS

NORMA REGULADORA	PENSIÓN	EJERCICIO			
		2002	2003	2004	2005
Reglamentos Comunitarios	Jubilación	Jun-2002			
	Muerte y Supervivencia	Mar-2004			
Convenios Bilaterales	Jubilación	Nov-2004			
	Muerte y Supervivencia	Abr-2005			
Propia	Todas				

Los menús utilizados de esta aplicación han sido los correspondientes a la captura de datos, al objeto de poder validar la inexistencia de otras solicitudes y obtener la información referente a cotizaciones del solicitante, y la grabación de los datos correspondientes al documento 3-D-29 RF, con la finalidad de incorporar los datos vinculados a la pensión en la correspondiente Base de Datos de Prestaciones.

Para el resto de las fases del procedimiento aplicado en la tramitación de las pensiones a las cuales no daba cobertura la aplicación IRISS, se han utilizado, fundamentalmente, las aplicaciones de desarrollo provincial citadas anteriormente (NIGORI y PICARO).

El porcentaje de prestaciones tramitadas durante el ejercicio 2004 mediante la utilización de esta aplicación ha sido inferior al 33%. En este porcentaje no se incluyen aquellas pensiones que, habiéndose reconocido al amparo de normativa nacional, sus beneficiarios han trasladado con posterioridad su residencia al extranjero.

Aplicación informática PEX (Pagos en el extranjero)

El objeto de esta aplicación es gestionar informáticamente el pago de pensiones en el extranjero, estando limitado su acceso a los responsables de la unidad que tiene a su cargo la gestión del pago en cada Dirección Provincial del INSS o del ISM.

Está integrada con la Base de Datos de Prestaciones de la que obtiene la información general necesaria para realizar el pago.

Igual que en la aplicación IRISS, esta aplicación se estructura en opciones. Las existentes permiten:

- Modificar y consultar los datos que permiten el pago de las pensiones al beneficiario domiciliado en el extranjero.
- Gestionar y consultar los datos⁵⁷ de los recibos impagados, como consecuencia de no haberse podido aplicar el instrumento financiero (cheque o transferencia) que corresponda, al objeto de modificar su situación.

La información referente al impago es aportada por la GISS a partir de los datos facilitados por la entidad financiera gestora.

- Abonar liquidaciones fuera de los pagos habituales (primer pago, pago sucesivo, etc.).
- Realizar el seguimiento de los recibos creados y pagados tras el fallecimiento del pensionista.

Aplicación informática MIDAS (Mantenimiento Informático de las Deudas Adquiridas)

El objeto de esta aplicación es mejorar la gestión de las deudas originadas por el abono indebido de prestaciones.

A través de la aplicación se gestiona, por un lado, el mantenimiento de las deudas (altas, variaciones, amortizaciones, etc.), y por otro, el acceso a todo tipo de consultas sobre las mismas. Mediante esta aplicación informática también se realiza el control contable de la deuda.

Esta aplicación es gestionada directamente por las unidades que tienen asignada la función de gestión de deuda en la Direcciones Provinciales del INSS. El proceso de incorporación de datos es manual. Los cambios en los datos incorporados se realizan desde el Centro Informático del INSS.

Los perfiles que tienen acceso a esta aplicación son:

- Los de la unidad de Control de Pensionistas de la Dirección Provincial, con acceso a la gestión de deudas, listados y gestión de variaciones.
- Los de la unidad de Gestión de expedientes de la Dirección Provincial, con los mismos accesos que el anterior excepto al menú de comunicados.
- Los de la Unidad de Intervención de la Dirección Provincial, con acceso a consultas de deudas y de variaciones.

Esta aplicación se estructura en los siguientes bloques de gestión:

- Gestión de deudas, menú mediante el cual se captura, anula, modifica o consulta la deuda de forma manual. Los datos capturados son los que identifican al pensionista deudor (nombre, apellidos, IPF⁵⁸, etc.), así como los del origen y características de su deuda (fechas de reclamación y resolución, causa de la deuda, importe, descuento mensual, etc.).

La aplicación cuenta con controles de tipo lógico (fechas) o aritmético respecto a los campos a cumplimentar o de duplicidades de deuda incorporada, aunque sin embargo no dispone de ningún control de adecuación a la normativa que rige el procedimiento de devolución de deuda.

La deuda creada puede ser posteriormente modificada o anulada como consecuencia de reclamación previa, sentencia, oficio, alegaciones o error. Las causas de baja contempladas en la aplicación son las correspondientes a la amortización, el traslado a otra Dirección Provincial y la anulación de la deuda, principalmente.

La consulta de deudas permite el acceso a toda la información introducida a través de las opciones descritas anteriormente y, además, a los pagos efectuados por el deudor.

También mediante este menú se tiene acceso a las deudas pendientes de comunicar a la TGSS, las deudas pendientes descontar, la pendiente de amortizar o el traslado del procedimiento a otra Dirección Provincial.

⁵⁷ En el ámbito de este Informe se entenderá por recibo el documento ficticio que identifica el pago de la pensión que se realiza en el extranjero. Los recibos se generan a partir de la nómina de pagos en el extranjero que se carga en PEX desde la GISS de forma automática. Las liquidaciones realizadas en las Direcciones Provinciales se cargan de forma manual.

⁵⁸ En el ámbito de este Informe se entenderá por IPF (Identificador de Personas Físicas) el código, único, asignado a cada pensionista. Este código comprende, básicamente, un identificador del tipo de documento (DNI, pasaporte, tarjeta de residencia, etc.) y el propio número de documento.

- Gestión de variaciones, como consecuencia de pagos efectuados por el deudor fuera del sistema de descuento en nómina o devoluciones que deben realizarse al citado deudor en caso de amortizaciones excesivas. Las variaciones introducidas pueden ser asimismo consultadas y modificadas.

- Gestión de remesas⁵⁹. Mediante este menú se facilita la comunicación automática de las actuaciones sobre la deuda gestionada por la aplicación, entre las Unidades de Control de Deudas de las Direcciones Provinciales y las Intervenciones Delegadas. Estas Intervenciones tienen la opción de validarlas o rechazarlas. En caso de validación, las actuaciones sobre la deuda recogidas en la remesa pasan al sistema de contabilidad.

Este Tribunal debe indicar que, durante el proceso de fiscalización realizado se han detectado las siguientes incidencias en esta aplicación:

- Esta aplicación no contempla el control de las notificaciones.

- La petición de listados del programa MIDAS es limitada, no permitiendo efectuar selecciones por regímenes u otros campos de la Base de Datos, tales como los de la unidad que ha detectado la deuda.

- En los casos que se hace alguna modificación cambia la fecha de resolución de la deuda al día de la modificación y no conserva la fecha inicial.

- No existe un campo en el que se recojan las fechas en las que la TGSS abona la deuda en el Procedimiento General, debiendo ser realizado este control por la unidad responsable de la gestión de la deuda.

- La aplicación no contempla la posibilidad de generar los documentos de notificación, acuse de recibo, resoluciones, etc., así como tampoco la generación de la documentación contable.

Por los motivos citados este Tribunal recomienda un análisis en profundidad de los procedimientos aplicados en la detección y gestión de la deuda, el rediseño de la aplicación informática utilizada y el acceso a esta aplicación informática, una vez desarrollada de forma integral, al ISM y a la TGSS, dado que, tan sólo el INSS tiene acceso a la citada aplicación.

Bases de datos corporativas del Sistema de la Seguridad Social

Estas bases facilitan información sobre la afiliación (Sistema Laboral TGSS-Afiliación, en adelante, SILTGA), cotización y recaudación (Sistema Laboral TGSS-Recaudación, en adelante, SILTGR) realizada por el causante de la prestación, o en su nombre, así como sobre las diferentes prestaciones que puede percibir éste.

⁵⁹ En el ámbito de este Informe se entiende por gestión de remesas el conjunto de actuaciones sobre deudas introducidas en el aplicativo, tales como creaciones, anulaciones o variaciones.

La Base de Datos de afiliación (SILTGA) contiene datos referentes a los sujetos en situación de alta⁶⁰ 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 SILTGR recoge la información histórica de cotizaciones efectuadas por los obligados al pago y, en su caso, de la deuda generada por éstos como consecuencia de las obligaciones impagadas.

Base de Datos de Prestaciones

Informa de los datos de las prestaciones generadas por cada causante.

Este Tribunal ha detectado durante el transcurso de la fiscalización las siguientes incidencias referentes a la gestión de estas bases de datos:

- Las modificaciones de la organización de las bases de datos SILTGA y SILTGR son realizadas por la GISS a petición de la TGSS. Esto ha supuesto que, en alguna ocasión, las unidades que elaboran los Informes de Cotización pierdan parte de los datos que utilizan en su elaboración.

- Los términos utilizados por la GISS para explicar determinados incidencias en la información que facilitan las bases de datos son de carácter técnico. Este hecho obliga a los gestores del INSS y del ISM a dedicar parte de su tiempo al esclarecimiento de las respuestas facilitadas por la GISS con la finalidad de corregir posibles deficiencias que se hayan podido producir en la tramitación de las prestaciones solicitadas.

En consecuencia, este Tribunal recomienda a la GISS que los cambios que puedan producirse en las bases de datos del sistema se realicen con un acuerdo previo entre todas las Entidades y Servicios que sean usuarios de ellas.

Asimismo, y que los usuarios de las citadas bases son los gestores tanto de la TGSS como del INSS o el ISM, este Tribunal considera necesario que, dado que los conceptos descriptivos de las incidencias que se produzcan en la utilización de las mismas, en tanto en cuanto sean de uso por los citados gestores, sean previamente aprobados por estos al objeto de una utilización más eficaz de las citadas bases.

Sistema de confidencialidad SILCON

Este sistema proporciona la cobertura informática con que cuenta el Sistema de la Seguridad Social al objeto de controlar el acceso a la información conteni-

⁶⁰ En el ámbito de este Informe se entenderá por alta de un trabajador el acto administrativo en virtud del cual la TGSS reconoce que una persona se encuentra comprendido dentro del ámbito subjetivo de aplicación del Sistema de Seguridad Social.

da en sus soportes informáticos, de forma que se preserve:

- La disponibilidad de la información en la forma y momento en que se requiera y con la sola finalidad de ser utilizada por los usuarios en las funciones que tienen asignadas.
- La integridad de la información que se utilice, de forma que sólo los usuarios autorizados, y con los límites establecidos, puedan disponer y modificar esta información.
- Su confidencialidad, debiendo ser utilizada la información obtenida de las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social con la finalidad de desarrollar las funciones que tienen asignadas los funcionarios que utilizan las aplicaciones citadas.

A este respecto, la Orden de 17 de enero de 1996 del entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en su artículo 1.2, define como soportes informáticos del Sistema de la Seguridad Social, los «... constituidos por las bases de datos, las aplicaciones informáticas para el mantenimiento y explotación de las mismas, la Red de comunicaciones de datos de la Seguridad Social y el sistema de control de accesos y de interconexión, así como todos los ordenadores y terminales instalados en los Servicios Centrales, Direcciones Provinciales, Direcciones y Oficinas Locales, Administraciones, Agencias y Centros de Atención e Información de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo y demás órganos dependientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ahora Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), así como cualquier otro organismo público o privado, empresas, profesionales o personas con acceso autorizado». Este Tribunal ha confirmado que todas las aplicaciones informáticas corporativas, así como las bases de datos utilizadas en la tramitación, mantenimiento y pago de prestaciones en el extranjero están bajo este sistema de confidencialidad.

La gestión de este sistema está asignada a la GISS, correspondiendo a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, mediante sus responsables, la función de asignar, a los niveles inferiores, los perfiles de transacciones a los que pueden tener acceso los componentes de sus plantillas. La asignación de estos perfiles se realiza de forma piramidal, determinándolo el responsable jerárquico superior. Este perfil varía según las funciones que tiene asignadas cada usuario.

El acceso a las aplicaciones que están bajo el sistema SILCON obliga a los usuarios a identificarse mediante códigos y claves de usuario.

Este sistema de confidencialidad deja «rastros de auditoría»⁶¹ respecto a las transacciones utilizadas por

⁶¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por rastro de auditoría el conjunto de pistas (Identificación del usuario que ha realizado una determinada

los usuarios cuando acceden a las aplicaciones y las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social.

III.1.3 El control interno aplicado en la gestión y fiscalización de pensiones

Las normas de auditoría del Sector Público, contenidas en la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 1 de septiembre de 1998, definen el control interno como el conjunto de políticas y procedimientos referentes a la organización de la actividad, la separación de funciones, la protección de activos, la formación del personal, los controles y validaciones a ejecutar, las autorizaciones y aprobaciones a conceder y la documentación de control a utilizar, al objeto de garantizar que la entidad de que se trate alcance los siguientes objetivos:

- El cumplimiento de la normativa externa e interna.
- La prevención y detección de fraudes y errores.
- La salvaguarda de los activos y de la información.
- La consecución de los objetivos de la entidad de forma eficaz, eficiente y económica.

Asimismo, se considera que forma parte del Control Interno, el «entorno de control»⁶² existente entre los gestores de diferente nivel pertenecientes a las plantillas de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes.

Como consecuencia de la aplicación de los anteriores puntos, y en opinión de este Tribunal, las Entidades Gestoras (INSS e ISM) cuando tramitan las solicitudes de pensiones, la GISS cuando da soporte a la tramitación o la IGSS cuando fiscaliza previamente la propuesta de resolución o bien cuando realiza el control posterior⁶³, buscan alcanzar los siguientes objetivos:

- El cumplimiento de la normativa externa e interna reguladora de las prestaciones objeto de la presente fiscalización, incluyendo en la normativa interna los criterios de actuación adoptados por los organismos gestores.
- La prevención y detección de fraudes y errores, tanto en el desarrollo de los recursos informáticos utilizados en la tramitación de las solicitudes de prestación, como en los de la propia tramitación de éstas.
- La salvaguarda de la información contenida en las bases de datos del sistema, lo que implica la existencia de validaciones que eviten la pérdida de información veraz, así como la suficiencia de recursos, al objeto de

actuación, de la actuación realizada, del momento en que se realiza y del expediente en el que se realiza) que guarda el Sistema y que quedan a disposición de los correspondientes responsables.

⁶² En el ámbito de este Informe se entenderá por entorno de control la actitud general, atención y acciones de los responsables de diferente nivel y actividad respecto a la valoración que hacen del control interno y de su importancia en la entidad.

⁶³ Los conceptos de Fiscalización Previa y Control Posterior se definen en el epígrafe III.1.3.1.3. «El control interno aplicado por la IGSS».

poder obtener, en todo momento, la información requerida.

- Una tramitación de las prestaciones basada en los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Este Tribunal ha fiscalizado el control interno aplicado en el desarrollo y mantenimiento de los recursos informáticos utilizados en la tramitación, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero, así como el existente en la tramitación de éstas, al objeto de determinar si han existido, en ambas áreas de actuación, políticas de control interno adecuadas. La descripción de las políticas aplicadas, y su valoración, se realiza a continuación.

La descripción y valoración del control interno aplicado en los procesos de reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero se describe a continuación.

III.1.3.1 El control interno existente en el Área Informática

El control interno existente en las unidades responsables del Área Informática (la GISS y el Centro de Informática del INSS) respecto al desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones y bases de datos utilizadas en el proceso de reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero, así como de su puesta en explotación, está basado en los siguientes criterios:

- Separación de funciones entre los responsables de diseñar las aplicaciones, los encargados de desarrollar los programas que las hacen operativas, y los que tienen asignada la función de puesta en explotación de estas, y de estos con respecto a los de los equipos que han desarrollado las funciones de ejecución, coordinación y control de calidad de los programas informáticos en que se estructuran las aplicaciones.
- La supervisión de las aplicaciones por los equipos gestores que las han diseñado previamente a su puesta en explotación.
- La aplicación de los criterios anteriores a los procesos de modificación⁶⁴ de las aplicaciones.
- La adecuada custodia de la información, a la que tan sólo deben acceder las personas autorizadas en el momento que la solicitan.
- La existencia de planes de contingencia que permitan recuperar y mantener la información perdida en los casos de siniestro.
- La supervisión posterior de las actuaciones realizadas por los técnicos del Área Informática por responsables de nivel superior.

⁶⁴ En el ámbito de este Informe se incluyen dentro del término de modificaciones las originadas como consecuencia de las variaciones en la normativa reguladora de las prestaciones, incorporación de controles originados por la incorporación de la nueva normativa, o con el fin de dar mayor seguridad a la gestión, incorporación de nuevos sistemas o aplicaciones informáticas, etc.

El control interno existente, basado en los anteriores criterios es, a juicio de este Tribunal, adecuado, no habiendo observado deficiencias significativas respecto a los objetivos de seguridad y confiabilidad en las aplicaciones informáticas que se desarrollan en el Área y que son utilizados por las unidades gestoras en la tramitación, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero, ni en lo referente a la información que custodia la GISS y es utilizada por las plantillas que realizan funciones de gestión y fiscalización.

En consecuencia, el control interno existente en este Área colabora al logro de los objetivos generales, descritos inicialmente (epígrafe III.1.3. El control interno aplicado a la gestión y fiscalización de pensiones) que tiene asignado el sistema Informático en lo referente a la gestión y pago de pensiones en el extranjero.

III.1.3.2 El control interno existente en el Área de Gestión de Prestaciones

Este Tribunal ha verificado el control interno existente en las unidades gestoras, y específicamente, en las que tienen asignadas las funciones de elaboración de informes de cotización, tramitación, mantenimiento y pago de pensiones. Este control, en opinión de este Tribunal, debe soportarse fundamentalmente, en:

- La existencia, en las aplicaciones informáticas de carácter corporativo, de los adecuados controles, validaciones, restricciones y limitaciones respecto al cumplimiento de la normativa que regula los tipos de pensiones objeto de la presente fiscalización.
- La actualización de forma permanente de los conocimientos de las plantillas en la normativa aplicable y en las nuevas versiones de las aplicaciones informáticas corporativas que se produzcan.
- La supervisión por los gestores de los datos incorporados, ya sea de forma manual o informáticamente, por otras unidades. Es el caso de la realizada por la plantilla de la unidad de tramitación respecto a los datos grabados en las unidades del CAISS o los incorporados por las unidades responsables de la elaboración de los informes de cotización.
- La existencia de un modelo de control de la actividad realizada, a aplicar por los responsables de las unidades de gestión, sobre la actividad de la plantilla a su cargo.
- El control posterior realizado por los directores y subdirectores provinciales, de los que dependen las unidades de gestión de prestaciones, al objeto de conocer la actividad y validaciones realizadas por los componentes de las plantillas de estas unidades y, en consecuencia, aplicar las oportunas mejoras.

Los controles de carácter específico aplicados por cada unidad gestora sobre la actividad que realiza⁶⁵ presentan las siguientes incidencias:

- Con las limitaciones sobre formación continua citadas en el epígrafe III.1.2.1. Recursos humanos, el grado de formación de las plantillas que tienen asignadas las funciones de tramitación de las solicitudes de pensiones y su mantenimiento, ha sido adecuado respecto al objetivo de que éstas adquieran aquellos conocimientos que les permitan realizar su gestión conforme a la normativa que las regula.

- Las aplicaciones informáticas corporativas utilizadas por el INSS en el reconocimiento de pensiones (IRISS y CARPA 3) han contado, y cuentan, en opinión de este Tribunal, con los adecuados controles.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que en aquellas situaciones en las que no son aplicables este tipo de controles informáticos, caso de la elaboración del Informe de Cotización, la aplicación informática IRISS muestra los datos facilitados por la GISS existentes en las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social, respecto a los periodos de afiliación, bases de cotización y pagos realizados por el sujeto causante (esto último cuando proceda), así como los elaborados por el gestor respecto a los citados parámetros, lo que permite realizar las oportunas comprobaciones a los responsables de las unidades, a los miembros de las plantillas de las unidades de tramitación y a los fiscalizadores que intervienen en el procedimiento.

- Durante la fiscalización realizada, este Tribunal no ha obtenido evidencia de que exista un modelo de control único a aplicar por los responsables de las unidades de gestión, empleando cada uno de ellos, cuando existe, el que estima más oportuno. Estos modelos varían desde el control exclusivo de aquellos expedientes que son de tramitación manual, así como de sus informes de cotización, a los expedientes e informes tramitados o elaborados por funcionarios de reciente incorporación a la plantilla, existiendo también modelos de revisión aleatoria, junto con la tramitación y elaboración de informes en los que no se realiza ningún tipo de control, sustituyéndose éste, cuando es solicitado, por el asesoramiento del responsable de la unidad de que se trate.

Asimismo, debe indicarse que este Tribunal tan solo ha obtenido evidencia de que quede constancia de los controles a los que se ha hecho referencia en un 14,4% de la muestra de expedientes examinados.

En conclusión, este Tribunal considera que el proceso de supervisión realizado por los responsables de las unidades de gestión es insuficiente, puesto que, en general, únicamente han sido objeto de control, según se deduce de la muestra obtenida, los expedientes tramitados por funcionarios de reciente incorporación a la plantilla y

aquellos otros que han sido tramitados manualmente. Este insuficiente control ha dado origen a resoluciones administrativas incorrectas de solicitudes de reconocimiento de pensiones o de su mantenimiento, tal y como se indica en el epígrafe III.1.3.3. El Control Interno aplicado por la IGSS, apartado El control financiero posterior de este Informe de fiscalización.

- La Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 17 de enero de 1996 referente a los criterios básicos de regulación de los accesos al sistema informático de la Seguridad Social (Sistema SILCON), establece que, con periodicidad no superior a un mes, se deberán examinar, al objeto de garantizar el adecuado uso de la información, las «pistas de auditoría» dejadas por los usuarios al acceder a las bases de datos y aplicaciones informáticas del Sistema de la Seguridad Social. Estas pistas son facilitadas de forma diaria y mensual⁶⁶ por la GISS a las Direcciones Provinciales.

Indirectamente, la información facilitada por las citadas «pistas de auditoría» permite que los responsables provinciales, ya sean de gestión o de fiscalización, obtengan indicadores sobre el nivel del control efectuado por los responsables de las unidades de gestión o de las plantillas de las unidades que fiscalizan expedientes, pudiendo, de esta forma, establecer medidas correctoras.

A este respecto, el modelo de supervisión aplicado por los Directores o Subdirectores de las Direcciones Provinciales de la muestra, basado en la información mensual facilitada por el sistema de confidencialidad SILCON, se ha caracterizado por:

- La existencia de Direcciones Provinciales (33,3%) en las que se ha llevado a cabo un seguimiento mensual de esta información al objeto de determinar si el usuario que ha realizado la consulta necesitaba la información obtenida para desarrollar la actividad que tenía encomendada. Con independencia de este seguimiento, estas Direcciones Provinciales también han accedido, cuando lo han considerado necesario, a las consultas «on line» que el sistema SILCON facilita. Las Direcciones Provinciales que han llevado a cabo este seguimiento mensual han gestionado el 48,8% de los expedientes tramitados durante el ejercicio 2004.

- El resto de Direcciones Provinciales de la muestra (66,6%) o no hacen seguimiento o manifiestan hacerlo solamente cuando se han detectado irregularidades en el acceso a la información.

- En ningún caso, los máximos responsables de las Direcciones Provinciales han utilizado la información facilitada por SILCON como indicador del grado de control que los responsables de las unidades de gestión han aplicado sobre las plantillas de las unidades a su cargo.

⁶⁵ La descripción y valoración de estos tipos de controles se realiza en el epígrafe III.2. «Descripción del procedimiento aplicado en la concesión, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero».

⁶⁶ Esta información detalla, por cada tipo de transacción utilizada de cada Base de Datos, el usuario, el terminal desde donde se realiza la consulta, el departamento al que está signado el usuario, el periodo de consulta, el número de veces que ha sido utilizada, las modificaciones producidas en las bases de datos, etc.

La situación descrita muestra la escasa utilización, en general, por parte de los responsables de las Direcciones Provinciales fiscalizadas de la información facilitada por el sistema SILCON, hecho que pone de manifiesto la debilidad del «entorno de control interno» existente y, por tanto, el riesgo que ello puede representar para una adecuada tramitación de las pensiones.

En conclusión, el control interno aplicado por los gestores que tramitan pensiones presenta deficiencias tanto en lo que se refiere al tipo de supervisión, como a los tipos de expedientes de pensiones a los que se aplica, en general sólo a las de tramitación manual, por lo que se corre el riesgo de que existan errores en el adecuado reconocimiento de la totalidad de las pensiones. En opinión de este Tribunal, esta situación debe analizarse al objeto de definir e implantar un modelo de control que, teniendo en cuenta las características de cada tipo de Dirección Provincial y pensión, así como las herramientas existentes, sea susceptible de aplicación generalizada, facilitándose de esta forma la reducción de las deficiencias puestas de manifiesto en los informes de «control financiero» realizado por las Intervenciones Delegadas Territoriales.

III.1.3.3 El control interno aplicado por la IGSS ⁶⁷

El control interno de la gestión económico-financiera de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social está asignado a la IGSS, bajo la dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado, en los términos establecidos en la Ley General de la Seguridad Social y en el Real Decreto 706/1997 ⁶⁸, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGSS respecto al conjunto de la actividad financiera y sobre los actos de contenido económico de las citadas Entidades y Servicios.

La realización de este control se ha efectuado, con plena autonomía e independencia respecto a las autoridades y entidades cuya gestión se controla, mediante el ejercicio de la función interventora. Esta función se ha ejercido, entre otras situaciones, con ocasión de la autorización o aprobación de gastos, su liquidación, el reconocimiento de obligaciones o la ordenación de pagos.

En el ámbito de esta fiscalización el control interno realizado por la IGSS se ha ejercido, tal y como establece el Real Decreto 706/1997, mediante:

- La fiscalización previa ⁶⁹.
- El control posterior ⁷⁰.

Estas actuaciones se describen y valoran a continuación.

La fiscalización previa

Ha comprendido la fiscalización, entre otros actos, de aquéllos que reconocen derechos de contenido económico, aprueban gastos o disponen pagos de pensiones. No están incluidos dentro de la norma que regula el alcance de la fiscalización previa (Real Decreto 706/1997 de 16 de mayo) las variaciones en los derechos de contenido económico.

La finalidad de esta fiscalización es, según establecen los Acuerdos del Consejo de Ministros, «...contribuir a la agilización de los procedimientos de gestión» sin dejar por ello de realizarse el adecuado control interno al que hace referencia el Real Decreto 706/1997. En el ámbito de esta fiscalización la realización de este tipo de fiscalización es responsabilidad del Interventor Delegado Territorial.

Los extremos a comprobar en cada tipo de acto de contenido económico han venido determinados por Acuerdo del Consejo de Ministros. Durante el periodo 2002-2004 han sido de aplicación dos Acuerdos, el primero, de fecha 25 de septiembre de 1998, en vigor hasta el 3 de diciembre de 2003. El segundo, de fecha 19 de septiembre de 2003. Los puntos a comprobar para cada tipo de acto citado, recogidos en este último Acuerdo, han sido los siguientes:

- En el reconocimiento inicial de prestaciones, las verificaciones a realizar son:

- La existencia de crédito presupuestario y su adecuación a la naturaleza del gasto u obligación que se pretende contraer así como la competencia del órgano que genera las obligaciones o gastos para contraerlas o reconocerlos.

- Los ítem recogidos en el cuadro siguiente, clasificados por tipo de prestación:

⁶⁹ En el ámbito de este Informe se entenderá por fiscalización previa la facultad que compete a la Intervención para comprobar los extremos establecidos en los Acuerdos del Consejo de Ministros, antes de que se dicte la correspondiente resolución, de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

⁷⁰ En el ámbito de este Informe se entenderá por control posterior el realizado por las Intervenciones Delegadas Territoriales con objeto de verificar, mediante muestra, aquellos aspectos de la resolución de expedientes no contemplados en la fiscalización previa. En los casos de expedientes de variación o rehabilitación, la totalidad de los aspectos de sus aspectos.

⁶⁷ Como consecuencia de la incompleta información facilitada por alguna de las Intervenciones Delegadas Territoriales encuestadas, este Tribunal tan sólo ha podido conocer parcialmente el procedimiento aplicado en la fiscalización previa de prestaciones. El hecho descrito no afecta a las Intervenciones Territoriales de A Coruña y Madrid, que fueron objeto de la visita del equipo asignado a esta fiscalización, ni a la Intervención Delegada Territorial de Córdoba.

⁶⁸ El 1 de enero de 2005 entró en vigor la nueva Ley General Presupuestaria. Esta Ley deroga el artículo 21 referente al control posterior a realizar sobre aquellos extremos no comprobados en la fiscalización previa.

CUADRO NÚMERO 17

Controles a aplicar en la fiscalización previa al reconocimiento de la pensión

CONTROL		Incapacidad Permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor de Familiares
El sujeto causante ⁷¹ esta afiliado y en alta, o en situación asimilada, salvo disposición legal expresa en contrario.		X	X	X	X	X
Acreditación de tener cubierto el periodo mínimo de cotización exigible en cada caso		X	X	X	X	X
La fecha del hecho causante ⁷² es correcta según la normativa aplicable.		X	X	X	X	X
Se aporta dictamen-propuesta del Equipo de Valoración de Incapacidades (en adelante, E.V.I.), con determinación del grado de incapacidad y contingencia causante de la misma.		X				
En la fecha del hecho causante se ha alcanzado la edad exigida por la normativa:			X			
Jubilación anticipada						
<ul style="list-style-type: none"> ■ Acreditación de la condición de mutualista (para quienes tuvieran la condición de mutualista a 01.01.67) ■ Acreditación de inscripción INEM como demandante de empleo desde, al menos, 6 meses antes de la solicitud de la pensión (caso de Jubilación Anticipada a partir 61 años) 			X X			
Jubilación parcial						
<ul style="list-style-type: none"> ■ Acreditación de reducción de jornada y salario en un % comprendido dentro límites de la normativa reguladora. ■ Acreditación de extinción de relación laboral a tiempo parcial (caso de Jubilación procedente de Jubilación parcial) 			X X			
Jubilación flexible			X			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Acreditación del compromiso de la empresa referente a la sustitución del trabajador o contrato. ■ La reducción de jornada y salario quedan dentro de los límites fijados en la normativa de aplicación. ■ La cuantía de la pensión de Jubilación ordinaria se minorará en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista, en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable. 			X X			
El sujeto causante recibe pensión de Jubilación o Incapacidad Permanente en su modalidad contributiva.				X	X	X
El sujeto causante ha cesado en el trabajo, tiene derecho a la pensión y ha fallecido sin haberla solicitado.				X	X	X
El sujeto causante ha percibido la indemnización sustitutiva de la pensión por Incapacidad permanente total.				X	X	X
Acreditación documental del fallecimiento del sujeto causante o de la presunción del hecho.				X	X	X
Acreditación de que la empresa ha optado por la cobertura de esta contingencia con la Entidad Gestora correspondiente en caso de muerte por accidente de trabajo.				X	X	
Acreditación de la condición de cónyuge superviviente o de haber sido cónyuge legítimo hasta la separación, divorcio o anulación matrimonial.				X		
Acreditación del parentesco.					X	X
Acreditación de que a la fecha del fallecimiento del sujeto causante, el beneficiario se hallaba dentro del límite de edad exigido o, en su caso, se acredite la incapacidad para el trabajo acordada por el órgano competente.					X	
En el caso de realizar trabajo lucrativo, los ingresos obtenidos en el cómputo anual resultan inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional, salvo en el caso de que el huérfano sea menor de edad.					X	
Acreditación de la convivencia con el sujeto causante durante el tiempo exigido por la normativa de aplicación.						X
Acreditación de dedicación prolongada al sujeto causante (caso de hijos y hermanos)						X

⁷¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por sujeto causante de la pensión la persona que cumple los requisitos legalmente establecidos para obtener las prestaciones del Sistema de Seguridad Social.

⁷² En el ámbito de este Informe se entenderá por hecho causante de la pensión al presupuesto de hecho que legalmente da origen a ésta. Este hecho es diferente en función del tipo de prestación de que se trate.

• En el acto de reconocimiento de prestaciones devengadas no percibidas, los extremos a verificar han sido los correspondientes a la acreditación documental del fallecimiento del sujeto causante, de la condición

de heredero del solicitante de esta prestación, así como de la baja del pensionista en el fichero de prestaciones.

• Por lo que respecta al pago de nóminas, los extremos a comprobar se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 18

Controles a aplicar en la fiscalización previa del pago de nóminas

CONTROL	NÓMINAS DE PRESTACIONES ANTERIORES					
	PRIMEROS PAGOS	PAGO PERIODICO	VARIACIONES PENSIONES	DEVENGADAS NO PERCIBIDAS	IMPAGADAS	ATRASOS Y LIQUIDACIONES
Los estados resumen de la nómina están firmados por los órganos responsables de su formación.	X	X	X	X	X	X
Las liquidaciones incluidas en las nóminas coinciden con los acuerdos de reconocimiento aprobados y fiscalizados de conformidad.	X			X		
Se acompaña resumen mensual de movimientos por régimen y prestación, junto con datos del mes anterior y nómina del mes actual.		X				
Se adjunta relación nominal de altas, bajas, traslados y variaciones, con indicación del número de expediente y sus causas, por régimen y prestación.		X				
La prestación aparece en el inventario de impagados elaborado por la Entidad Gestora.					X	
Existe justificación de la devolución de ingresos.					X	

A este respecto, debe indicarse que los controles previstos en los Acuerdos no contemplan los siguientes extremos:

• La fiscalización de las bases de cotización de los solicitantes, bases que permiten cuantificar la Base Reguladora⁷³ de la pensión, y en cuya determinación se producen errores, tal y como demuestran los controles financieros posteriores realizados por las Intervenciones Delegadas Territoriales.

• La verificación del periodo realmente cotizado, que, en el caso de la prestación de Jubilación da derecho a una mayor o menor pensión. Los Acuerdos se han limitado a señalar que se controle que el sujeto causante de la prestación cumpla con el periodo mínimo de cotización, por lo que, en general, no se verifican los tiempos realmente cotizados, no pudiéndose asegurar, en consecuencia, que el porcentaje aplicado sobre la base reguladora cuando es necesario para la determinación del importe de la pensión, sea el adecuado.

• La verificación de las causas que originan las variaciones en los importes de las prestaciones, así como su correcta cuantificación.

• Asimismo, y tal y como se ha indicado con anterioridad, los Acuerdos del Consejo de Ministros indican que la comprobación de que la documentación a aportar figure en el expediente puede sustituirse por una relación detallada de ésta en aquellos casos en los que la citada comprobación pueda suponer alteraciones sustanciales en el procedimiento. Este criterio facilita la tramitación de expedientes con riesgo de que no figure la documentación acreditativa requerida en cada caso. Los controles posteriores realizados por las Intervenciones Delegadas Territoriales en las Direcciones Provinciales objeto de fiscalización han puesto de manifiesto la existencia de expedientes en los que no figura la documentación necesaria exigida para su tramitación.

En consecuencia, este Tribunal considera que los Acuerdos del Consejo de Ministros no incluyen todos los aspectos que, siendo esenciales en la tramitación, presentan más riesgo de incurrir en errores, lo que permite la concesión de pensiones incorrectamente cuantificadas o sin el necesario soporte documental.

Para la realización de este tipo de fiscalización previa, los Interventores Delegados Territoriales cuentan, en la Direcciones Provinciales fiscalizadas, con una plantilla de funcionarios, cuyo trabajo es el proponer la

⁷³ En el ámbito de este Informe se entenderá por base reguladora el importe económico sobre el que se efectúa el cálculo de la pensión, para ello se toman el número de bases de cotización establecido para cada tipo de pensión y se aplican las operaciones aritméticas legalmente previstas.

validación o el reparo de los expedientes tramitados por las unidades de gestión.

Este Tribunal considera que, al objeto de que las unidades responsables de realizar la fiscalización previa puedan hacerla de forma adecuada, es necesario que, con independencia de que exista una correcta dirección y organización, la fiscalización se realice con unos determinados criterios. Los criterios que deben aplicarse han sido objeto de contrastación en las Direcciones Provinciales de la muestra utilizada, concluyéndose que los criterios a aplicar deben ser:

- Los funcionarios deben poseer experiencia técnica y formación permanente, al objeto de que puedan conocer las posibles situaciones que se pueden plantear y las normas actualizadas que son de aplicación a los expedientes que supervisan. Asimismo, también deben conocer, y poder manejar sin limitaciones, las herramientas informáticas necesarias.

- Debe existir una carga de trabajo asumible por las unidades responsables de realizar la fiscalización previa, ya que cargas excesivas, en momentos puntuales, podría suponer no dedicar el tiempo mínimo necesario a la fiscalización de los expedientes.

- Asimismo debe existir una supervisión efectiva por parte de los responsables de las unidades que tienen asignada esta función.

De las validaciones realizadas por este Tribunal respecto a la aplicación de los anteriores criterios, se deduce:

- La plantilla responsable de colaborar con el Interventor Delegado Territorial en este tipo de fiscalización cuenta con una adecuada experiencia. Sin embargo, el proceso de formación que han recibido estas plantillas, tal y como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe III.1.2.1. Recursos humanos, ha carecido de continuidad, con el consiguiente efecto negativo que ello puede tener en el proceso de fiscalización previa de pensiones.

- De las pruebas de fiscalización realizadas se deduce que las Intervenciones Delegadas Territoriales no han accedido a la información facilitada por SILCON respecto a las transacciones utilizadas en la fiscalización previa (datos a los que se ha accedido, funcionario de la Intervención que ha accedido al dato, número de expediente al que se accede, tipo de acceso realizado, etc.) Al no disponer de esta información los Interventores Delegados Territoriales no han podido conocer a cuantos expedientes han accedido los responsables de las unidades que tienen asignada la función de fiscalización previa respecto a la supervisión de la actividad de la plantilla a su cargo, desconociendo, en consecuencia, el grado de control ejercido por estos responsables, e imposibilitándoles, por consiguiente, la adopción de las medidas correctoras que, en caso necesario, pudieran ser procedentes.

- Adicionalmente, respecto al grado de utilización de las aplicaciones IRISS, CARPA 3 y las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social, a partir de las cuales se deben verificar determinados extremos de los expedientes de solicitud de pensiones (ver cuadro número 17 «Controles a aplicar en la fiscalización previa al reconocimiento de la pensión»), este Tribunal ha obtenido, con independencia de las conclusiones indicadas con anterioridad, las siguientes:

— La escasa contrastación de los datos contenidos en los expedientes tramitados mediante las aplicaciones IRISS Y CARPA 3. De los datos facilitados por la GISS referentes al número de consultas realizadas por las plantillas que tienen asignada la función de fiscalización previa se ha deducido que tan sólo tres plantillas encargadas de realizar este tipo de función (33,3% del total de plantillas en Direcciones Provinciales objeto de la muestra) han accedido a las bases de datos de la TGSS, y éstas con un bajo porcentaje de consulta (2,2% sobre el total de la muestra de expedientes de Jubilación y Viudedad correspondientes al último trimestre del ejercicio 2004).

Este hecho pone de manifiesto que no todos los datos básicos para el cálculo de la pensión, como puede ser si el sujeto causante tiene cubierto el periodo mínimo de cotización (requisito exigido en los Acuerdos de Consejos de Ministros anteriormente citados), son contrastados en la fiscalización previa pudiendo incurrirse en el riesgo de que se estén reconociendo pensiones con defectos en la tramitación.

— A partir de los datos facilitados por la GISS, basados en una muestra elaborada por este Tribunal, respecto a la supervisión realizada por parte de los Jefes de Área, Jefes de Sección o Jefes de Negociado, en relación con los expedientes tramitados por las plantillas que tienen asignadas las funciones de fiscalización previa, se han obtenido las siguientes conclusiones⁷⁴:

- Respecto a los expedientes tramitados mediante la aplicación IRISS, en un 22,2% de las Intervenciones Delegadas Territoriales existentes en las Direcciones Provinciales objeto de la muestra no se realiza ningún tipo de supervisión por parte de los citados responsables, mientras que en el resto, la media de expedientes supervisados es inferior al 15%. Debe exceptuarse de esta situación a la Intervención Delegada Territorial en la Dirección Provincial de Granada, en la que dicha supervisión es del 100%.

- Respecto a los expedientes tramitados mediante la aplicación CARPA 3, en un 66,6% de las Intervenciones Delegadas Territoriales existentes en las Direcciones Provinciales objeto de fiscalización no se realiza ningún tipo de supervisión, mientras que en el resto de

⁷⁴ Ver nota a pie de página número 27.

las Direcciones el total de expedientes supervisados es, aproximadamente, del 18%.

En resumen, el control interno realizado en la fiscalización previa aplicada por las plantillas que tienen asignada esta función en las Intervenciones Delegadas Territoriales existentes en la Direcciones Provinciales de la muestra, presenta deficiencias, tanto en lo que se refiere a la formación que las citadas plantillas deben tener para aplicarla, como a la inexistencia de controles en determinados aspectos de la tramitación, así como a la falta de supervisión de la actividad realizada por parte de los responsables de las unidades de la Intervención en las Entidades Gestoras que tienen asignada esta función, debiendo ser, en consecuencia, y en opinión de este Tribunal, objeto de análisis y mejora.

El control posterior

El objeto de este tipo de control, tal y como se ha indicado anteriormente, es verificar «... el grado de cumplimiento de la legalidad de los extremos no comprobados en la fiscalización “previa”» (Artículo 21.1 del Real Decreto 706/1997).

En el ámbito de la presente fiscalización han sido objeto de este tipo de control el reconocimiento de las pensiones y sus variaciones. Respecto a estas últimas, este Tribunal no ha obtenido evidencia de que las Intervenciones Delegadas, ya sea en los Servicios Centrales o en las Direcciones Provinciales del INSS⁷⁵ hayan realizado ningún control posterior, durante el periodo 2002-2004, en lo referente a los procesos anuales de revalorización y paga única de las pensiones, pese a que estos dos procesos suponen una variación de su importe. Esta Tribunal debe indicar que la paga única cobrada por pensionistas en el extranjero fue superior, para el periodo 2002-2004, a 9,2 millones de euros (ver cuadro número 45 «Paga única abonada a residentes en el extranjero»)⁷⁶.

⁷⁵ Esta Entidad Gestora centraliza el proceso de Paga Única y Revalorización. Estos procesos se describen en el epígrafe III.2.3.1.A) Paga Única y III.2.3.2.A) Revalorización Anual de las Pensiones.

⁷⁶ La IGSS, en trámite de alegaciones, sostiene que, debido a la insuficiencia de recursos humanos, los planes de control financiero anuales se han centrado en áreas de mayor riesgo y mayor cuantía que la correspondiente a los procesos anuales de revalorización y paga única de pensiones. Asimismo considera que estos cálculos son comprobados en el ejercicio del control financiero. Este Tribunal de Cuentas debe indicar al respecto lo siguiente:

- El proceso de revalorización y paga única es un proceso común que afecta tanto a los pensionistas que cobran sus pensiones en el extranjero, como aquéllos otros que las perciben en España. El proceso de cálculo de paga única ha supuesto, a título de ejemplo, que, como consecuencia de la desviación del Índice de Precios al Consumo durante el ejercicio 2004, se tuviera que abonar un importe de más de 1.792 millones de euros en el ejercicio 2005. Este Tribunal considera que dicho importe, similar al de ejercicios anteriores, en absoluto puede considerarse como escaso.

- Los errores globales en los procesos de cálculo de revalorización y paga única originan, con independencia del coste económico que puedan ocasionarse, uno de imagen muy elevado de cara a sus perceptores (más de 8 millones de pensionistas en el ejercicio 2005).

- Este Tribunal no ha tenido constancia, durante el proceso de fiscalización realizado, de que exista una revisión posterior específica de la variación producida como consecuencia de los procesos de revalorización o de paga única por parte de los equipos encargados de realizar el control posterior.

Este control posterior ha sido realizado, en el periodo fiscalizado, mediante el examen de muestras⁷⁷ de expedientes por las Intervenciones Delegadas Territoriales. Estas intervenciones han elaborado informes de «control permanente» (Artículo 21.2 Real Decreto 706/1997) conteniendo las principales incidencias detectadas en el proceso de control posterior. Estos informes han sido remitidos a los titulares de los centros gestores para la realización de las correspondientes alegaciones, por lo que estos conocen las deficiencias detectadas.

Al objeto de determinar las incidencias que tienen efecto sobre las pensiones concedidas, este Tribunal ha clasificado las detectadas en los procesos de control posterior, recogidas en los informes de control financiero permanente⁷⁸, realizados en las Direcciones Provinciales de la muestra. Debe indicarse que las muestras de expedientes utilizadas en el control posterior corresponden tanto a expedientes regulados por normativa nacional como internacional. Este Tribunal considera que este hecho no tiene efectos significativos respecto a las conclusiones que en esta fiscalización se obtienen. El resultado de la clasificación realizada se muestra a continuación:

- Incidencias con repercusión en la determinación del importe de la pensión o en su pago. Las detectadas afectan a las bases de cotización, a la asignación del régimen de cotización a efectos del cálculo de la pensión, a la existencia de periodos de cotización no contemplados en su totalidad o de periodos superpuestos no depurados, incorrectas integraciones de «lagunas»⁷⁹, incrementos injustificados de bases no corregidos, fechas de efectos económicos o del hecho causante equivocadas, etc. Este tipo de deficiencias origina errores en la Base Reguladora y/o en el porcentaje aplicable a la misma, y por consiguiente en la cuantificación del importe de la pensión.

En el cuadro siguiente se cuantifica la importancia de estas incidencias según la muestra de expedientes utilizada para la realización de este control:

- En opinión de este Tribunal de Cuentas, la aplicación del control financiero conlleva la revisión de los procesos de revalorización sólo en determinados expedientes —en aquéllos en los que la fecha del hecho causante sea anterior a la fecha determinante de la aplicación de la revalorización—, lo que implica que, con carácter general, la revalorización sólo se pueda comprobar en los expedientes de pensiones de muerte y supervivencia procedentes de pasivo, situación que provoca que queden fuera de este control más del 80% —según datos del ejercicio 2005— de las nuevas pensiones reconocidas: las de incapacidad permanente, las de jubilación y las de muerte y supervivencia procedentes de activo.

Por lo que respecta a la paga única, dado que este proceso no se considera en el reconocimiento inicial de prestaciones, su control no se realizaría.

⁷⁷ El artículo 21.1 del Real Decreto 706/1997 establece: «El grado de cumplimiento de la legalidad de los extremos no comprobados en la fiscalización o intervención a que se refiere esta sección “Fiscalización e intervención previa de la autorización de gastos y obligaciones” se verificará con carácter posterior sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización».

⁷⁸ Los informes utilizados han correspondido a los elaborados por las Intervenciones Delegadas Territoriales para el ejercicio 2003.

⁷⁹ En el ámbito de este Informe se entenderá por laguna aquellos periodos no cotizados no existiendo obligación de cotizar.

CUADRO NÚMERO 19

Incidencias detectadas en el control financiero posterior con repercusión en la cuantificación y pago de la pensión

TIPO DE PENSIÓN	PENSIONES CON ERROR		% DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA CON ERROR
	Nº	%	
Jubilación	121	57,9	21,3
Incapacidad Permanente	51	24,4	18,9
Viudedad	26	12,4	6,2
Orfandad	8	3,9	19,0
Favor de Familiares	3	1,4	13,6
TOTAL	209	100,0	15,8

En conclusión, las Intervenciones Delegadas Territoriales, al hacer el control posterior, han detectado deficiencias en la determinación del importe de la pensión a pagar en casi el 16% de la muestra utilizada para la realización del control posterior, siendo especialmente significativo el hecho de que el mayor porcentaje de expedientes con deficiencias, el 21%, corresponda a la pensión de Jubilación. Esta incidencia, en este tipo de pensión, tiene repercusiones, tal y como se ha indicado con anterioridad, en las pensiones de Muerte y Supervivencia que se puedan producir a partir de ella. En similar situación están estas últimas pensiones cuando proceden de activo.

- Incidencias relacionadas con la falta documentación necesaria para una tramitación adecuada de los expedientes, tal como la acreditativa del derecho, la

documentación identificativa del titular, la falta de antecedentes profesionales, la existencia de documentación no autenticada, etc. Estas deficiencias suponen un incumplimiento del epígrafe 17.8 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2003: «Asimismo, a efectos de control posterior, los expedientes habrán de estar completos, entendiéndose por tal cuando en los mismos figuran todos los documentos originales o copias autenticadas de los mismos que, de acuerdo con la solicitud, ha de presentar el interesado y aquellos que figuran en las bases oficiales de datos de la Seguridad Social», lo que limita la actuación fiscalizadora pudiendo existir, adicionalmente, el riesgo de que no estuviera disponible en el momento de su tramitación.

En el cuadro siguiente se muestra la importancia de estas incidencias en la muestra de expedientes utilizada en este control posterior.

CUADRO NÚMERO 20

Incidencias detectadas en el control financiero posterior referentes a la falta de documentación justificativa

TIPO DE PENSIÓN	PENSIONES CON ERROR		% DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA CON ERROR
	Nº	%	
Jubilación	28	29,5	4,9
Incapacidad Permanente	30	31,6	11,1
Viudedad	28	29,5	6,7
Orfandad	6	6,3	14,3
Favor de Familiares	3	3,1	13,6
TOTAL	95	100,0	7,2

En conclusión, en más del 7% de los expedientes correspondientes a la muestra seleccionada para la realización del control posterior se ha detectado la falta de la documenta-

ción necesaria para la tramitación de la solicitud, siendo las pensiones de Incapacidad Permanente, Orfandad y Favor de Familiares las que presentan mayores carencias.

• Incidencias sin efecto en la cuantificación de la pensión. Las deficiencias detectadas comprenden hechos tales como la falta de documentación acreditativa de notificación al interesado, la superación de los plazos previstos en la normativa reguladora para la resolución de solicitudes y su notificación, la falta del registro de entrada de la documentación presenta-

da, etc. Estas deficiencias suponen incumplimientos, entre otras normas, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el cuadro siguiente se muestra la importancia de estas incidencias en la muestra de expedientes utilizada:

CUADRO NÚMERO 21
Incidencias detectadas en el control financiero posterior sin repercusión en el importe de la pensión

TIPO DE PENSIÓN	PENSIONES CON ERROR		% DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA CON ERROR
	Nº	%	
Jubilación	128	42,4	22,5
Incapacidad Permanente	53	17,5	19,6
Viudedad	109	36,1	26,0
Orfandad	12	4,0	28,6
Favor de Familiares	0	0,0	0,0
TOTAL	302	100,0	22,9

En conclusión, en casi 23% de los expedientes correspondientes a la muestra seleccionada para la realización del control posterior, la Intervención Delegada Territorial ha detectado el incumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Ministros en lo referente a la adecuada custodia de la documentación aportada o que se genere en la tramitación (epígrafe 17.8), y de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

• Incidencias en los expedientes con variaciones. Las incidencias detectadas afectan a todas las pensiones objeto de la presente fiscalización, pudiendo tener

o no repercusión en los importes a pagar. La naturaleza de estas incidencias comprenden hechos tales como la no coincidencia en las bases de cotización certificadas por la empresa y las transacciones informáticas de la TGSS, errores en la liquidación de atrasos, pagas extras deficientemente calculadas, expedientes que carecen de la documentación soporte necesaria, aplicación incorrecta de la normativa reguladora de las pensiones, errores en las fechas de efectos económicos y del hecho causante, falta de compulsión en la documentación, etc.

En el cuadro siguiente se muestra la importancia de estas incidencias en la muestra de expedientes utilizados:

CUADRO NÚMERO 22
Incidencias detectadas en el control financiero posterior en variaciones de prestaciones

TIPO DE INCIDENCIA	PENSIONES CON ERROR		% DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA CON ERROR
	Nº	%	
Con repercusión en el importe a pagar.	44	40,7	3,2
Falta de documentación justificativa	17	15,8	1,3
Defectuosa tramitación del procedimiento	47	43,5	3,5
TOTAL	108	100,0	8,0

Por lo que se refiere a la documentación que la Intervención Delegada en las entidades gestoras tienen la obligación de generar, este Tribunal debe indicar que:

• El artículo 21.3 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, establece que «los Interventores centrales de las Entidades gestoras y Servicios comunes emitirán un

informe resumen en el que se reflejarán los aspectos más destacados de las actuaciones a que se refiere el apartado anterior «este apartado hace referencia al grado de cumplimiento de la legalidad de los extremos no comprobados en la fiscalización previa y que deben serlo en el control posterior» en el ámbito de la correspondiente Entidad gestora y servicio común». Los

informes a los que se hace referencia no han sido facilitados a este Tribunal pese a haber sido requeridos durante el proceso de fiscalización de la Cuenta General del Estado en el ejercicio 2003, en la que se integra la Cuenta del Sistema de la Seguridad Social. Asimismo, durante la realización de la presente fiscalización, este Tribunal no ha obtenido ningún tipo de evidencia de que el citado informe resumen haya sido realizado para los ejercicios del periodo fiscalizado.

- Tampoco ha tenido constancia este Tribunal de que se haya elaborado el Informe de Actuación⁸⁰ al que hace referencia el artículo 36.1 del Real Decreto 706/1997.

- Por lo que se refiere al informe anual al que hace referencia el artículo 37 del Real Decreto 706/1997 que debe elaborar la Intervención General de la Seguridad Social y elevar a la Intervención General de la Administración del Estado, informe que debe contener las incidencias más significativas detectadas en las actuaciones de control financiero realizadas durante el ejercicio, con la finalidad de integrar estas en el informe anual que, con el fin de informar, dicho órgano debe elevar al Consejo de Ministros. Este Tribunal ha requerido a la IGSS el motivo por el que se ha incumplido la citada obligación. La Intervención General de la Seguridad Social, en contestación al requerimiento realizado por este Tribunal referente al informe anual a remitir a la Intervención General de la Administración del Estado ha contestado que «...al no haber apreciado la existencia de resultados de especial relevancia, ha considerado innecesario continuar con el procedimiento reglado...».

Con independencia de que la falta de realización de estos informes supone un incumplimiento de la norma citada, este Tribunal considera que, en contra de la opinión de la IGSS, recogida en el párrafo anterior, sí han existido durante el ejercicio 2003 hechos relevantes, tal y como se ha puesto de manifiesto, hechos que debían haberse puesto en conocimiento de la Intervención General de la Administración del Estado.

Asimismo, y en relación con los citados informes, este Tribunal considera que su no elaboración impide que el Consejo de Ministros y los máximos responsables de las Entidades Gestoras puedan conocer y valorar la situación existente respecto al proceso aplicado para la gestión de prestaciones y, en consecuencia, estudien, diseñen e implanten las medidas correctoras que consideren más adecuadas según los diferentes niveles de gestión.

⁸⁰ La IGSS emitirá informe de actuación, en relación con los aspectos relevantes deducidos del control, dirigido al titular del Departamento del que dependa, que tutele o al que esté adscrito el órgano o entidad controlada, en los siguientes casos:

- Cuando los titulares de la gestión controlada no hayan realizado alegaciones.
- Cuando, habiendo manifestado su conformidad, no adopten las medidas para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto.
- Cuando manifiesten discrepancias con las conclusiones y recomendaciones y no sean aceptadas por el órgano de control.

Una copia de dicho informe se remitirá a la Intervención General de la Administración del Estado».

En conclusión, este Tribunal considera que en la tramitación de los expedientes de solicitud de pensiones y en su mantenimiento, existen incidencias que ponen de manifiesto un débil control interno, ya sea realizado éste por la propia gestión o por las Intervenciones Delegadas Territoriales. Este control, y en especial el aplicado por las Intervenciones Delegadas, deja fuera de cobertura aspectos importantes de la tramitación de expedientes. Esta debilidad de control puede repercutir negativamente, y de hecho repercute, en el cálculo de los importes de las pensiones reconocidas.

III.2 Descripción del procedimiento aplicado en el reconocimiento, mantenimiento y pago de pensiones en el extranjero

En este epígrafe se detallan y analizan los procedimientos aplicados por las diferentes Entidades Gestoras (INSS e ISM) y Servicios Comunes (TGSS) que intervienen en el reconocimiento, mantenimiento y pago de las pensiones objeto de la presente fiscalización.

Se estructura de acuerdo con el siguiente contenido:

- Reconocimiento de la pensión solicitada.
- Pago de la pensión reconocida.
- Recuperación de la deuda por el cobro indebido de prestaciones.
- Mantenimiento de las pensiones reconocidas.

Los epígrafes en los que se desarrollan los temas citados se describen a continuación.

III.2.1 Procedimiento aplicado en el reconocimiento de la pensión solicitada

En este Informe, el procedimiento se describe a partir de la solicitud de una pensión de Jubilación, dado que este tipo de pensiones representan casi el 68% del total de pensiones tramitadas.

Las variaciones que tiene este procedimiento cuando se tramitan pensiones de Muerte y Supervivencia e Incapacidad Permanente se describen en el epígrafe III.2.1.8. Actuaciones específicas que se aplican en la tramitación de las prestaciones de Muerte y Supervivencia e Incapacidad Permanente.

El objeto de este procedimiento es reconocer o denegar el derecho del solicitante a la pensión que solicita.

Existen una serie de condicionantes que determinan el procedimiento a aplicar en la tramitación de las pensiones objeto de la presente fiscalización. Estos son los siguientes:

- El país de residencia del solicitante, cuando es distinto de los países en los que ha cotizado. Debe indicarse que aquellos trabajadores que han cotizado exclusivamente en España también pueden cobrar su pensión en el extranjero, quedando incluidos estos casos en el alcance de la presente fiscalización.

- El país en el que se solicita la pensión, dado que, sea cuál sea éste y la norma reguladora que se aplique, es necesario conocer o informar de la existencia de posibles cotizaciones en los otros países que indique el solicitante al objeto de resolver adecuadamente la solicitud.
- El tipo de pensión que se solicita. Los procedimientos aplicados son diferentes como consecuencia

de serlo los requisitos exigidos para ser beneficiarios de las pensiones solicitadas.

Las alternativas existentes, consecuencia de la combinación de los puntos anteriores, se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 23

Alternativas existentes en la tramitación de las solicitudes de pensiones

ALTERNATIVA		LUGAR DE							PAÍS QUE TRAMITA
DENOMINACIÓN	TIPO ⁸¹	COTIZACIÓN		RESIDENCIA		PRESENTACIÓN SOLICITUD			
		ESPAÑA	EXTRANJERO	ESPAÑA	EXTRANJERO	ESPAÑA	EXTRANJERO	TERCER PAÍS SIN COTIZACIÓN	
Cotización y residencia en España	I.1	X		X		X			España
Cotización en España y residencia en extranjero.	I.2	X			X		X		España
Cotización en extranjero con presentación en España	II.1		X	X	X	X			Extranjero
Cotización en extranjero con presentación en extranjero	II.2		X	X	X		X		Extranjero
Cotización en extranjero con presentación en país sin cotización	II.3		X	X	X			X	Extranjero
Cotización multipaís con presentación en España	III.1	X	X	X		X			España
Cotización multipaís con presentación en extranjero	III.2	X	X		X		X		Extranjero
Cotización multipaís con presentación en país sin cotización	III.3	X	X	X	X			X	Último lugar de Cotización

De las alternativas existentes tan solo se describen la III.1 Cotización multipaís con presentación en España y la III.2 dado que el resto de las alternativas citadas en el cuadro anterior son, con pequeñas variaciones, similares a las indicadas.

Las alternativas citadas se describen a continuación.

Alternativa III.1 Procedimiento aplicado en el reconocimiento de la pensión solicitada en España

Al objeto de una mejor comprensión se describe este procedimiento en primer lugar pese a que, en general, la presentación en el extranjero sea la más habitual.

El proceso que se describe se aplica a solicitantes que han cotizado en España y en el extranjero,

sean o no españoles y declaran un domicilio en España.

Este procedimiento se inicia con la presentación de la documentación en alguno de los CAISS del INSS o en la Direcciones Provinciales del ISM y termina con la notificación al solicitante de la resolución definitiva adoptada por el órgano competente. Se estructura en las siguientes fases:

- Fase nacional: comprende la presentación y tramitación de la solicitud, y la notificación de la Resolución Provisional al solicitante.
- Fase de enlace, en la que se incluye el envío y solicitud de información a la Institución Instructora extranjera y la de notificación de la Resolución Definitiva al solicitante de la pensión.

Las fases citadas se describen a continuación.

⁸¹ La clasificación realizada se ha realizado al objeto de un mejor conocimiento del procedimiento aplicado.

III.2.1.1 Fase Nacional. Presentación de la solicitud

El objeto de esta fase es obtener de los solicitantes de pensiones todos aquellos datos y documentos necesarios que, junto con aquellos otros que puedan obtener las Entidades Gestoras INSS o el ISM, ya sean del Sistema de la Seguridad Social o de entidades similares en España, o de otras Administraciones Públicas (INEM, juzgados, etc.), permitan realizar una adecuada valoración del derecho a la pensión solicitada y determinar, si ha lugar, su importe.

Esta fase comprende desde la presentación de la documentación aportada por el solicitante hasta su pase a la unidad de trámite que proceda. Se estructura en las siguientes etapas:

- Recepción de la documentación.

- Grabación de los datos aportados en la aplicación corporativa.
- Generación de información soporte para el trámite de prestaciones.

Las etapas citadas se describen a continuación:

III.2.1.1.1 Recepción de la documentación

El objeto de esta etapa es obtener los datos y documentación necesarios que permitan soportar adecuadamente la correspondiente resolución (concesión o denegación de la prestación) La documentación que debe aportarse en cada caso depende del tipo de pensión solicitada.

La documentación que debe aportarse, según el tipo de pensión que se solicite, se indica en el cuadro siguiente.

CUADRO NÚMERO 24

Documentación a aportar junto con la solicitud de prestación

DOCUMENTO	Jubilación.			Inc. Permanente	M y S		
	General	Con 64 años	Parcial		Viudedad	Orfandad	Favor Familiar
<input type="checkbox"/> Impreso de solicitud	X	X	X	X	X	X	X
<input type="checkbox"/> Acreditación mediante documentación en vigor (DNI, Tarjeta de residencia, Pasaporte)	X	X	X	X	X	X	X
<input type="checkbox"/> Representación legal (si procede)	X	X	X	X	X	X	X
<input type="checkbox"/> Bases de cotización del trabajador del periodo que corresponda (Empresa o INEM)	X	X	X	X	(1)	(1)	(1)
<input type="checkbox"/> Contrato de relevo de trabajador sustituto.		X	X				
<input type="checkbox"/> Contrato a tiempo parcial del trabajador que se jubila y de relevo del sustituto.			X				
<input type="checkbox"/> Libro de familia (Caso de solicitar complementos por cónyuge a cargo)	X	X	X	X	X	X	
<input type="checkbox"/> Acreditación de convivencia (Caso de parejas de hecho)	X	X	X	X			
<input type="checkbox"/> Sentencia de separación o nulidad de matrimonio, según proceda.					X		
<input type="checkbox"/> Certificación de la empresa si existe bonificación de edad en el puesto.	X	X	X				
<input type="checkbox"/> Tarjeta de demandante de empleo del INEM. Caso de trabajador en paro involuntario.	X	X	X				
<input type="checkbox"/> Demanda de empleo de trabajador relevista expedida por INEM.			X		X	X	X
<input type="checkbox"/> Demanda de empleo de trabajador sustituto expedida por INEM.		X					
<input type="checkbox"/> Documentación acreditativa de extinción involuntaria del contrato.		X					
<input type="checkbox"/> Resolución judicial caso de existir pensión a cónyuge o anualidad alimentos a hijos.	X	X	X	X			
<input type="checkbox"/> Acreditación de situación personal o familiar a efectos IRPF.	X	X	X	X	X	X	X
<input type="checkbox"/> Parte administrativo de accidentes de trabajo o enfermedad profesional (Si fallecimiento)				X	X	X	X
<input type="checkbox"/> Certificado empresarial de salarios reales del año anterior				X			
<input type="checkbox"/> Certificado de acta de defunción del sujeto causante fallecido					X	X	
<input type="checkbox"/> Certificado de acta de defunción del cónyuge						X	
<input type="checkbox"/> Certificado de extracto de actas acreditativas del parentesco con el fallecido							X
<input type="checkbox"/> Certificado convivencia con el fallecido							X
<input type="checkbox"/> Certificado defunción de padres (Caso de solicitud para nietos / hermanos del fallecido)							X
<input type="checkbox"/> Certificado defunción de cónyuges (Caso de no existir viudos no huérfanos del fallecido)							X

(1) Caso de no ser pensionista el fallecido.

El impreso de solicitud es un documento estándar que varía en función del tipo de pensión solicitada. En general, contiene información respecto a datos personales y económicos del solicitante, los, datos personales y laborales del fallecido (sólo se requieren en el caso de solicitud de prestaciones de Muerte y Supervivencia o Favor de Familiares), situación laboral del solicitante (no se requieren en el caso de solicitud de prestaciones de Muerte y Supervivencia o Favor de Familiares), periodos trabajados o sin actividad laboral, datos económicos futuros, personas que conviven con el solicitante o a su cargo, forma de cobro de la prestación y datos específicos de países en los que haya trabajado (No se requieren en el caso de incapacidades).

A la presentación de la solicitud, la unidad que recibe la documentación realiza una primera evaluación, con el solicitante presente, para comprobar que ésta es la necesaria para efectuar el trámite. En caso afirmativo, se procede a remitirla a la unidad responsable de su grabación.

Una copia de la solicitud presentada se entrega al solicitante. El resto de copias, una vez grabados sus datos en la aplicación informática IRISS utilizada en la tramitación, se remiten a la Unidad de Trámite.

III.2.1.1.2 Grabación de los datos aportados

El objeto de esta etapa es obtener, a partir de los datos contenidos en la solicitud, la información existente en las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social referente al sujeto causante y/o al solicitante, y poder resolver, de esta forma, la solicitud presentada.

Las unidades responsables de realizar esta grabación son los CAISS (caso de realizar la tramitación el INSS) En el caso de tramitar la solicitud el ISM, la grabación es realizado en las Direcciones Provinciales.

Aunque, en general, estas aplicaciones informáticas son satisfactorias desde el punto de vista de grabación de los datos, en la práctica existen incidencias que obligan a los grabadores a adaptarse a las limitaciones que éstas tienen. A título de ejemplo se citan dos de ellas:

- La extensión de campos de cuenta corriente. Este campo está diseñado exclusivamente para códigos de cuentas españolas. Dado que no todos los códigos de cuentas bancarias tienen la misma estructura, en determinados casos este dato debe grabarse en una pantalla de observaciones, tratándose, en consecuencia, como un mensaje.

- La aplicación avisa cuando la fecha de solicitud es anterior en más de tres meses a la fecha de introducción de los datos, e incluso paraliza el trabajo si la diferencia es superior a un año. En el caso de los tres meses, la grabación continúa, no teniéndose en cuenta el aviso. En el caso de que la diferencia de fechas sea superior al año, automáticamente se borra la fecha de efecto y se introduce ésta en observaciones mediante mensaje.

En el caso de que durante el trámite de grabación se detecte que la documentación presentada es incompleta en algún aspecto esencial para la tramitación, se requiere al solicitante para que la presente en un plazo de 10 días.

Esta solicitud recibe un código, de estructura diferente al que tendría un expediente ya aperturado, y queda a la espera de contestación. Si la contestación no se produce o se hace fuera de plazo, la solicitud se archiva.

Al introducirse los datos de la solicitud, las aplicaciones asignan, automáticamente, el número de expediente.

Los expedientes grabados cada día son remitidos informáticamente a la GISS (antes de las 17,30), al objeto de que el sistema valide la inexistencia de expedientes solicitados con anterioridad, el solicitante ya es pensionista, la verificación de la existencia del sujeto causante o solicitante (según el tipo de pensión) en el «Fichero de Afiliación», obteniéndose su vida laboral, la existencia de cotizaciones del sujeto causante o solicitante (según el tipo de pensión) en el «Fichero de bases de cotización» (BASECOT) obteniéndose sus bases de cotización, la verificación de la calidad en los códigos empleados, en los campos cumplimentados o en las fechas, en la utilización de las tablas (Regímenes, prestaciones, colectivo profesional, etc.), en los formatos aplicados en la cumplimentación de los campos o en la calidad en el envío de la información, etc.

El original de la solicitud, o bien una de las copias firmadas, se encarpeta, junto con la documentación requerida para la tramitación, y se remite posteriormente a la unidad de la Dirección Provincial encargada de tramitarla.

III.2.1.1.3 Generación de información soporte para el trámite de prestaciones

Esta etapa tiene por objeto que la GISS facilite a las Direcciones Provinciales en las que se han grabado los datos existentes en los formularios o solicitudes de pensiones, la información necesaria para la tramitación del expediente y que estas corrijan, cuando proceda, los errores detectados en el proceso de control realizado en la GISS.

El proceso de notificación de esta información es realizado por la GISS mediante el envío de ficheros que contienen los diferentes tipos de información relacionados con la solicitud (antes de las 20,30 del mismo día).

La principal información generada para ser utilizada con posterioridad en la tramitación de cada expediente es:

- Bases de cotización del sujeto causante. Su origen está en los datos recogidos en los documentos de cotización TC2. Este tipo de información se empezó a incorpo-

rar informáticamente en el ejercicio 1972 (las bases de cotización facilitadas se limitan a los últimos 15 años).

- Archivo «Histórico de Pagos» de todas las prestaciones en alta del solicitante así como las del sujeto causante en el caso de Muerte y Supervivencia. Se remiten tantos ficheros de este tipo como prestaciones del Sistema y ajenas existan en la Base de Datos de pensiones.

- Antecedentes de vida laboral.

- Detalle de los antecedentes de prestaciones del sujeto causante: solicitadas y aun no aprobadas, detalle de los solicitantes o sujetos causantes que figuran como pensionistas en la Base de Datos de Prestaciones, documento 3-D-29 RF, etc.

- Para aquellas solicitudes que no han superado los controles, la GISS también genera un listado informático de los errores o incumplimientos existentes por expediente, así como los expedientes con antecedentes o con información inexistente en las bases de datos debiendo estar recogida.

La información obtenida es remitida al Centro Informático del INSS al objeto de que éste la redistribuya a las unidades de las Direcciones Provinciales que proceda.

En el caso de tratarse de pensiones cuya tramitación es manual, las unidades informáticas de las Direcciones Provinciales editan los documentos correspondientes a la vida laboral y bases de cotización. Esta documentación es remitida a la unidad de trámite que proceda.

III.2.1.2 Fase Nacional. Tramitación de la solicitud

El objeto de esta fase es elaborar una propuesta de resolución respecto a la solicitud presentada. Su realización está encomendada a las unidades de trámite existentes en las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras.

Esta fase se inicia con la recepción en la unidad de trámite de la información indicada en el epígrafe anterior, terminando con la elaboración de la propuesta de resolución.

Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Validación de los datos grabados por el CAISS (en el INSS) o por la Dirección Provincial del ISM que proceda.

- Elaboración del Informe de Cotización.
- Elaboración de la Hoja de Cálculo.
- Elaboración de la propuesta de resolución.

Las etapas citadas, todas ellas secuenciales, se describen a continuación.

III.2.1.2.1 Validación de los datos grabados

El objeto de esta etapa es garantizar la calidad de los datos grabados por las unidades responsables de esta actuación en los CAISS o en las Direcciones Provinciales del ISM que correspondan. Esta etapa se inicia con

la entrega de la carpeta que contiene los documentos de la solicitud al tramitador que debe resolver el expediente. La fase termina una vez que éste ha dado conformidad a los datos grabados.

En caso de existir diferencias entre la documentación y los datos grabados, el tramitador puede optar por modificar directamente el dato que corresponda o enviar la documentación al CAISS al objeto de que se realice la oportuna modificación. En este caso, el tramitador debe autorizar previamente al CAISS a modificar los datos anteriormente grabados.

Una u otra opción se toma en función del volumen de datos a modificar. En ningún caso pueden ser modificados los campos correspondientes a las fechas de solicitud e IPF.

En el caso de que el tramitador considere que la documentación que ha recibido esté incompleta puede pedir directamente la documentación que necesite, o bien, devolver el expediente al CAISS al objeto de que realice la petición.

Paralelamente se puede desarrollar la etapa siguiente en el caso de que la documentación aportada lo permita.

III.2.1.2.2 Elaboración del Informe de Cotización⁸²

El objeto de esta etapa es determinar los periodos e importes cotizados por el sujeto causante con la finalidad de poder calcular la Base Reguladora y, a partir de ella, la cuantificación del importe de la pensión a reconocer. Esta etapa se inicia con el requerimiento, por parte del tramitador que tiene asignado el expediente, del Informe de Cotización y termina una vez que se ha puesto a disposición de éste el citado informe.

Los Informes de Cotización se elaboran tanto para las pensiones tramitadas a través de la aplicación informática IRISS como para aquellas otras que son de tramitación manual.

El tipo de pensiones que necesitan este informe son las pensiones de Jubilación, Incapacidad Permanente, y aquellas derivadas de Muerte y Supervivencia que no procedan de una pensión de pasivo (el causante estaba en alta o en situación asimilada al alta⁸³ en el Sistema de la Seguridad Social en el momento del fallecimiento).

La petición del Informe de Cotización exige que, con independencia de que se trate de una tramitación informatizada o manual, el tramitador incorpore los siguientes datos:

⁸² En el ámbito de este Informe se entenderá por informe de cotización el documento administrativo de carácter interno que detalla los periodos, las bases cotizadas actualizadas y la base reguladora.

⁸³ En el ámbito de este Informe se entenderá por situación asimilada al alta aquella en la que, aun cuando el sujeto protegido por el Sistema de Seguridad Social no se encuentra en alta, el legislador ha considerado equivalentes a la situación de alta a efectos de que puedan obtenerse las prestaciones de Seguridad Social (caso de situación legal de desempleo, excedencia para el cuidado de hijos con reserva del puesto de trabajo, etc.).

- Las fechas del hecho causante jurídico⁸⁴ (caso de las pensiones de Jubilación o Incapacidad Permanente) al objeto de poder determinar las bases cotizadas en los periodos de tiempo legalmente exigidos contados a partir de la citada fecha y del hecho causante de la Base Reguladora⁸⁵ (caso de las pensiones de Muerte y Supervivencia).

- La legislación aplicable (TRLSS o Ley 24/1997), al objeto de poder determinar los periodos de carencia⁸⁶.

Asimismo también debe conocer el último Régimen del Sistema en el que hubiera estado de alta el solicitante y la existencia de periodos bonificados (caso de pensiones de Jubilación o de Incapacidad).

En el caso de la tramitación mediante la aplicación IRISS, la modificación del hecho causante jurídico, una vez elaborado el Informe de Cotización, invalida éste, genera un aviso en pantalla y produce una solicitud automática de un nuevo Informe.

La elaboración del Informe de Cotización se estructura en las siguientes actividades secuenciales:

- Delimitación de la vida laboral.
- Determinación de las bases de cotización.
- Actualización de las bases de cotización.
- Cálculo de la Base Reguladora.

Estas actuaciones se describen a continuación.

a) Delimitación de la vida laboral

Con esta actuación el cotizador inicia el proceso de elaboración del informe. Para ello compara los datos alegados o documentados (certificados de cotización de los últimos seis meses en el caso de convenios especiales) por el solicitante respecto a los periodos cotizados en España con los facilitados por la GISS (epígrafe III.2.1.1.3 Generación de información soporte para el trámite de prestaciones).

En el caso de existir diferencias, el cotizador inicia un proceso de búsqueda entre las diferentes fuentes documentales a su disposición, al objeto de obtener justificación del periodo de cotización en España alegado por el solicitante. En el caso de no encontrar justificación para los periodos alegados, estos no se consideran.

Las fuentes de información utilizadas varían en función de la antigüedad de los datos a obtener. Las posibles fuentes existentes son las ya citadas bases de datos del Sistema de la Seguridad Social o los soportes documentales existentes, ya estén estos en fichas microfilmadas o bien en soporte papel.

⁸⁴ En el ámbito de este Informe se entenderá que el hecho causante jurídico coincide con el hecho causante.

⁸⁵ En el ámbito de este Informe se entenderá que el hecho causante de la base reguladora es el que da origen a una pensión de pasivo.

⁸⁶ En el ámbito de este Informe se entenderá por carencia los periodos de cotización necesarios para tener derecho a una prestación.

La documentación adicional a consultar está en función de los Regímenes de la Seguridad Social por el que se haya cotizado el solicitante o sujeto causante de la pensión (R. General, R. E. Autónomos, R. E. Hogar, R. E. Agrario, R. E. Minería el Carbón, etc.), así como de las fuentes documentales existentes en la Dirección Provincial que gestiona, aunque existe documentación común en todas ellas, como es el caso de las fichas del SOVI.

En caso de no encontrar la información necesaria, puede solicitarla a otros organismos, tales como la TGSS, el INEM, Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, la Inspección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, etc.

Al obtener información de las diversas fuentes consultadas y compararla esta con la remitida⁸⁷ por las entidades, se pueden producir situaciones que deben ser analizadas por los «cotizadores» al objeto de adoptar una decisión. Las situaciones a las que se hace referencia son:

- Falta de datos básicos para la elaboración del informe (caso de la falta de identificación personal, fecha de nacimiento, domicilio, datos de afiliación a la Seguridad Social o alegaciones sobre la actividad laboral desarrollada tanto en España como en el extranjero).

La falta de alguno de estos datos obliga a un proceso de investigación a través de las transacciones y documentos anteriormente citados, al objeto de determinar aquella información necesaria para elaborar el Informe de Cotización correctamente.

- Situaciones de pluriempleo del sujeto causante. Esta situación se produce cuando han existido cotizaciones en diversas empresas en un mismo régimen de la Seguridad Social, de forma simultánea. Si esta cotización simultánea se ha producido a lo largo de la totalidad de los diez años anteriores al hecho causante, el cotizador suma las bases de cotización de las empresas de que se trate. En el caso contrario, el cotizador considera una de las bases y la parte proporcional de las otras, teniendo en cuenta para ello el tiempo de permanencia en esta situación. La suma de estas bases no debe superar en ningún caso el tope máximo de cotización.

- Situaciones de pluriactividad del sujeto causante, hecho que se produce cuando se acreditan periodos cotizados en más de un régimen de Seguridad Social. En este caso, y siempre que en uno de ellos no se acredite derecho a la prestación, sus bases de cotización podrán acumularse a las del régimen en el que causen la pensión, con el límite máximo de cotización vigente en cada momento.

En el caso de tratarse de la pensión de Jubilación, para que puedan acumularse las bases será preciso que se

⁸⁷ El envío de la documentación por la Institución Instructora extranjera puede realizarse en esta fase o en la fase de Resolución definitiva (epígrafe III.2.1.6 «Enlace con la Institución Instructora Extranjera»). En general, en el caso de países con los que España ha firmado Convenios Bilaterales, la fase provisional suele ser definitiva.

acredite la existencia de pluriactividad durante los últimos diez años anteriores a la fecha del hecho causante. Como en el caso de pluriempleo, si no se produce este hecho, los importes a aplicar serán los proporcionales a los tiempos de permanencia en esta situación.

- Existencia de periodos superpuestos en las cotizaciones, situación que exige el correspondiente análisis al objeto de no considerar uno de ellos.

- Los incrementos injustificados en las bases de cotización del sujeto causante, cuando éstos superan el incremento medio interanual experimentado en el convenio colectivo aplicable, salvo que vengan recogidos en la correspondiente norma, no son admisibles, por lo que deben ser corregidos. Las aplicaciones utilizadas en la gestión no cuentan con transacciones que permitan detectar estos excesos.

- Existencia de interrupciones en las cotizaciones (lagunas). Se producen cuando hay periodos en los que estando el beneficiario en alta, situación asimilada al alta⁸⁸ o en situación de no alta, no existió obligación de cotizar⁸⁹. Estos periodos deben tomarse para el cálculo de la base reguladora de la pensión.

En estos casos, se toma como base de cotización la correspondiente a la base mínima para los trabajadores mayores de dieciocho años. En el caso de existir días cotizados y días sin la obligación de cotizar, puede ocurrir que:

— La base de cotización de los días cotizados es superior a la base mínima citada. En este caso, la primera base es la que se tendrá en cuenta para el cálculo de la base reguladora.

— La base de cotización de los días cotizados es inferior a la base mínima citada. En este caso se tendrá en cuenta para el cálculo de la base reguladora la base mínima.

Las situaciones de asimilación al alta deben quedar acreditadas documentalmente.

⁸⁸ Se consideran situaciones asimiladas al alta las siguientes:

- El desempleo en la que el trabajador perciba la prestación por dicha contingencia o que, aun no percibiéndola, siga en situación de paro involuntario.
- La excedencia por cargo público, cuidado de hijos o de un familiar.
- Los noventa días siguientes a la fecha de baja como trabajador por cuenta propia.
- El traslado de la empresa fuera del territorio nacional.
- La existencia de un convenio especial con la Administración de la Seguridad Social o los que señale el Ministerio de Trabajo.
- El periodo de percepción de la ayuda equivalente a las jubilaciones anticipadas y la ordinaria cuando exista, en este último caso, una ayuda previa.
- La prórroga de la Incapacidad Temporal.
- Los periodos de inactividad de los trabajadores fijos de temporada.
- Las de huelga o el cierre patronal.

⁸⁹ La obligación de cotizar se produce con motivo de estar el beneficiario en situación de:

- Alta en el Régimen que corresponda, con exclusión de los de cuenta propia, o que desempeñen deberes de carácter público o sindical, siempre que este desempeño no dé lugar a la excedencia en el trabajo.
- Realizar un trabajo, continuo o discontinuo, por cuenta propia o ajena.
- Estar en situación de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo o baja por maternidad.

La existencia de periodos no cotizados no es de aplicación a los regímenes por cuenta propia ni a las prestaciones de Muerte y Supervivencia.

Los ajustes descritos pueden afectar tanto a los periodos cotizados como a las bases de cotización. Estos ajustes se tienen en cuenta a efectos del cálculo de la pensión, pero no producen modificaciones en las bases de datos de la TGSS.

En algunos casos las modificaciones en los periodos y bases de cotización son manuales, aunque la aplicación está dotada de utilidades que permiten reducir la carga de trabajo del gestor, así como ayudarle en su elaboración. En cualquier caso, la última decisión es tomada por éste.

En determinados expedientes, dado que no se pueden confirmar documentalmente las alegaciones del solicitante sobre los periodos de cotización, siendo éstos coherentes, el cotizador debe adoptar decisiones adecuadamente soportadas.

b) Determinación de las bases de cotización (BC)

Determinados los periodos de cotización al Sistema de la Seguridad Social española, el cotizador procede a determinar las bases de cotización y, en el caso de los regímenes con cotización por cuenta propia, como son el R. E. Autónomos o R. E. Agrario, R. E. de Empleados de Hogar y R. E. del Mar, también comprueba que el sujeto causante esté al corriente en sus cuotas al objeto de determinar posibles periodos no cotizados que, en el caso de estar prescritos, no formarían parte de la base de cotización. En el caso de no estar prescritos darían lugar a una propuesta de resolución denegatoria de la prestación hasta la puesta al corriente en los pagos.

c) Actualización de las bases de cotización

Una vez determinados los periodos y bases de cotización, la aplicación IRISS, o bien aquella aplicación de carácter no corporativo que se utilice en el desarrollo de esta actividad, procede a actualizar⁹⁰ las citadas bases al objeto de determinar, posteriormente, la Base Reguladora.

El objeto de este cálculo es evitar el efecto de la variación positiva de precios sobre las bases de cotización consideradas. Como resultado de la actualización, las bases quedan expresadas en unidades monetarias constantes.

A este respecto debe indicarse que Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece en sus artículos 140 (Pensiones de Incapacidad permanen-

⁹⁰ En el ámbito de este Informe se entenderá por actualización de bases el producto de la base de cotización de un mes por el correspondiente Índice de Precios al Consumo para dicho mes, en el momento de cálculo, al objeto de determinar cuál será el importe de la Base de Cotización en euros constantes en el citado momento.

te) y 162 (Pensiones de Jubilación), en relación al proceso de actualización de bases, las siguientes reglas:

- Las veinticuatro bases de cotización anteriores al hecho causante no son objeto de revalorización.
- Para el resto de bases de cotización, los Índices de Precios al Consumo (en adelante, IPC), utilizados son los referidos al periodo existente entre cada base de cotización y el mes veinticinco anterior a la fecha del hecho causante.

d) Cálculo de la Base Reguladora (BR)

Mediante esta actuación se obtiene la cotización media mensual actualizada realizada por el sujeto causante (Base Reguladora) para el periodo tomado en consideración a efectos del cálculo de la pensión. Este importe es el que se utiliza para determinar, junto con el porcentaje a aplicar en función de los años cotizados, bonificados cuando procedan, el importe de la pensión.

La fórmula aplicada en el cálculo de la Base Reguladora es la siguiente:

$$BR = \sum_{i=1}^{180} BC_i / 210$$

siendo BC_i la base de cotización actualizada correspondiente al periodo i .

Este cálculo no es de aplicación en las pensiones correspondientes al SOVI, pensiones que tienen una base reguladora fija.

En la generación de esta Base, que la aplicación realiza de forma automática a partir de los datos incorporados, se realizan las siguientes validaciones:

- Que las bases de cotización se encuentran entre los máximos y mínimos previstos en las normas.
- La compatibilidad de las claves que se dan en las diferentes situaciones de cotización. A título de ejemplo se indican los siguientes:

— En situaciones de pluriempleo (clave PL), la aplicación informática suma las dos bases introduci-

das controlando que dicha suma no sea superior al máximo ni inferior al mínimo de bases de cotización a la Seguridad Social. Un resultado por encima del máximo hace que se reduzcan ambas bases proporcionalmente.

— A través de las claves SE/LG (sistemas especiales/lagunas) controla la adecuación de las bases que se integran a la exigida por la normativa aplicable para que, en caso de que en un mismo mes existan cotizaciones y lagunas, se compute el importe de las cotizaciones si son superiores a la base mínima o, en caso contrario, la base mínima.

- Permite la integración de lagunas con coeficientes debidos a trabajos a tiempo parcial. (claves LG/TP). Aquí diferenciando entre fechas de hecho jurídico anteriores y posteriores a 31/12/2003.

- Realiza automáticamente la elevación a base mínima de las bases por trabajo a tiempo parcial en las que sea necesario (clave CM).

- Integra automáticamente el importe mínimo de cotización para subsidios de mayores de 52.

- Permite la introducción de bases de cotización igual a 0 (clave BC) y la de bases inferiores al mínimo (IM).

- Realiza la media aritmética de bases máxima y mínima cuando corresponda (clave MA).

- El solicitante cumple con el periodo de carencia requerido por la prestación solicitada, detallando los días cotizados por empresa, cuando proceda, y régimen, los periodos cotizados a tiempo parcial o los bonificados. Asimismo indica si el periodo esta eliminado por superposición.

En cuanto a incrementos injustificados (clave II), la aplicación permite sustituir la base incrementada por la base reducida de dicho incremento.

A partir de la información inicialmente facilitada por la GISS, la incorporada por el cotizador, los cálculos citados y los controles realizados por la aplicación, se genera el Informe correspondiente a las Bases Reguladoras Actualizadas. Este informe se ajusta al siguiente esquema:

CUADRO NÚMERO 25

Campos del informe de la base reguladora actualizada

EPÍGRAFE	PRINCIPALES DATOS DEL EPÍGRAFE
Bases de cotización al Sistema de la Seguridad Social actualizadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bases de cotización por mes para cada ejercicio (a) ▪ Índices de actualización (b) ▪ Base actualizada (a) x (b) ▪ Suma de las bases de cotización sin actualizar y actualizadas.

El cotizador se encuentra en la realización de este informe, tal y como se deduce de la fiscalización realizada por este Tribunal en las unidades de tramitación de las Direcciones Provinciales de la muestra que han sido objeto de fiscalización, con dificultades tales como:

- La información existente en las bases de datos es, en determinadas ocasiones, incompleta, está duplicada o presenta dificultades para completarla.
- Existencia de fechas erróneas, así como vidas laborales incompletas, lo que exige múltiples consultas mediante el uso de diferentes transacciones.
- Las modificaciones en los criterios aplicados por la TGSS en las datas (bajas de cotizaciones) originan confusión, dado que no son adecuadamente explicadas.
- Los cotizadores tienen dificultades en la interpretación de diferentes transacciones (Caso de descubierto de autónomos).
- Existen retrasos en la incorporación de datos sobre cotizaciones en las bases de datos correspondientes a los diferentes Regímenes de la Seguridad Social, hecho que obliga a solicitar al interesado los justificantes de pago de las últimas mensualidades.

Una vez realizado el informe, éste pasa (informáticamente) a disposición del tramitador mediante la incorporación de la correspondiente opción en la aplicación informática IRISS.

III.2.1.2.3 Elaboración de la Hoja de Cálculo⁹¹

El objeto de esta etapa es determinar el derecho e importe de la prestación a conceder al solicitante de la pensión. Esta etapa la inicia el tramitador que tiene asignado el expediente, una vez que obra en su poder el Informe de Cotización, siendo calculada la Hoja de cálculo por la aplicación informática IRISS (caso de tratarse de solicitudes gestionadas mediante dicha aplicación).

La elaboración de la Hoja de Cálculo exige la incorporación previa de los siguientes datos:

- Tipo de prestación.
- Fechas (Nacimiento, efectos económicos, defunción —cuando proceda—, solicitud, hecho causante de la base reguladora, hecho causante jurídico, etc.).
- Informe de Cotización (días cotizados en España y base reguladora). En caso de prestaciones de SOVI, no se necesita conocer la base reguladora, aunque sí el Informe de Cotización validado.
- En el caso de la pensión de Jubilación, los coeficiente aplicables a la base reguladora (en función de los periodos cotizados, tipo de trabajo realizado, minusvalía del trabajador y edad).

Además se deben recoger los requisitos citados en el cuadro siguiente:

⁹¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por hoja de cálculo la utilidad informática que, a partir de la Base Reguladora realiza los cálculos de la pensión inicial, las percepciones concurrentes, revalorizaciones y aplicación de mínimos, para obtener la pensión mensual, minorarla si procede y obtener el primer pago, con sus abonos y descuentos.

CUADRO NÚMERO 26

Requisitos exigidos por cada tipo de pensión (excluidos periodos de cotización)

REQUISITOS	PENSIONES											MUERTE Y SUPERVIVENCIA					
	INCAPACIDAD PERMANENTE			JUBILACIÓN								Flexible	Parcial	Viudedad	Orfandad	F. FAMILIAR	
	TOTAL	ABSOLUTA	G. INVALIDEZ	Ordinaria	ANTICIPADA				A 64 Años	A 64 Años invol.	A 61 Años invol.						
					Cese volunt.	Cese invol.	Cese invol.	Cese volunt.									
					Cese volunt.	Cese invol.	Cese invol.	Cese volunt.									
Tener una edad < 65 años en la fecha del hecho causante	X	X	X														
Estar afiliado y en alta o en situación asimilada a alta.	X	X	X														
Tener cubierto un periodo genérico de cotización en el caso de derivar de enfermedad común.	X	X	X														
Si >26 años, 1/5 del periodo de cotización debe estar en los 10 años anteriores hecho causante	X	X	X														
Trabajadores en situación de alta o asimilada al alta. Edad 65 años reales o ficticios				X													
Trabajadores en situación de alta o asimilada al alta. Edad 64 años reales o ficticios								X									
Trabajadores en situación de alta o asimilada al alta. Edad 60 años reales.								X									
Trabajadores con edad inferior a los 60 años ficticios.																	
Trabajadores en situación de alta o asimilada al alta. Edad 61 años reales.																	
Trabajadores por cuenta ajena a tiempo parcial o completo.									X								
Pensionistas de Jubilación en cualquier régimen.																	X
Integración en cualquier régimen de la Seguridad Social																	
Condición de mutualista																	
Trabajadores en situación de no alta o no asimilada al alta. Edad 65 años reales.				X													
Periodo de cotización mínimo de 15 años				X								X					
Periodo de cotización superior a 30 años cotizados												X					
Periodo de cotización de 2 años antes de causar derecho o fecha de cese obligación cotizar.												X					
Incompatibilidad con cualquier tipo de trabajo o con actividades en las Administraciones Públicas												X					
Incompatibilidad con cualquier otra pensión causada por el mismo beneficiario y régimen				X													
Estar incluido en un convenio especial												X					
Ser demandante de empleo durante seis meses antes de la solicitud												X					
Haber recibido indemnización de la empresa																	
Sustitución del trabajador que se jubila por otro. Debe existir simultaneidad en la sustitución.																	
Posibilidad de cese en trabajo a tiempo parcial y nueva alta.																	
Existencia de vínculo matrimonial en algún momento. Acreditación de convivencia.																	
Ser huérfano de padre y madre																	
Ser hijo del sujeto causante con una edad < 18 años, o > 18 inactivo absoluto o gran inactivo.																	
Ser hijo de sujeto causante con edad entre 18 y 22 años, sin ingresos o ser <75% Salario Mínimo.																	
Ser nieto o hermano, madre o abuela, padre o abuelo hijo o hermano de pensionista de J o IP																	
Nietos o hermanos con una edad menor de 18 años, o > 18 inactivo absoluto o gran inactivo.																	
Convivir con el sujeto causante y a sus expensas más de 2 años antes del hecho causante.																	
Carecer de medios de subsistencia o del trabajo.																	
No tener derecho a otra pensión pública, o inexistencia de familiares con obligación de alimentos																	

A partir de estos datos, y teniendo en cuenta que se cumplen los requisitos exigidos para la concesión de la pensión solicitada, se determina ésta.

Este Tribunal debe señalar que la aplicación de los ajustes en función de la edad que el solicitante tuviera a 1 de enero de 1967 fue establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la denominada sentencia «Barreira Pérez», dictada el 3 de octubre de 2002. Como consecuencia de esta sentencia, la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, mediante instrucción de fecha 20 de noviembre de 2002, determinó la aplicación del criterio establecido en la citada sentencia únicamente a aquellas solicitudes que, a dicha fecha, estuvieran pendientes de resolución o bien hubieran sido objeto del correspondiente recurso administrativo o judicial, por lo que han quedado sin revisar los expedientes tramitados con anterioridad a dicha sentencia.

Asimismo debe indicarse que respecto a estos expedientes, el INSS y el ISM han aplicado hasta el ejercicio 2006, el criterio de que los efectos económicos originados por su revisión, se producirían a partir del primer día del mes siguiente al de la presentación de la correspondiente solicitud de revisión de la pensión. El criterio de gestión aplicado hasta dicho ejercicio es contrario al criterio jurisprudencial establecido por el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 26 de marzo y 11 de octubre de 2001, 7 de febrero de 2002 y 11 de junio de 2003 en las que se establece que los efectos de la revisión de una pensión ya reconocida deben retrotraerse a la fecha de su reconocimiento inicial con un límite temporal máximo de cinco años.

Debe indicarse que al objeto de reconocer al pensionista la pensión más favorable es posible elaborar varias hojas de cálculo en un mismo expediente, hojas que tienen por finalidad estimar las alternativas existentes como consecuencia de aplicar distintos periodos, diferentes legislaciones, etc.

En el desarrollo de esta etapa se realizan las dos siguientes actuaciones:

- Validaciones en el Informe de Cotización.
- Emisión de la Hoja de Cálculo.

Las actuaciones citadas se describen a continuación.

a) Validaciones en el Informe de Cotización

Esta actuación es realizada en algunas Direcciones Provinciales, como es el caso de A Coruña, al objeto de garantizar la calidad del dato recogido en el Informe de Cotización.

Para ello, una vez recibido el Informe de Cotización, el tramitador del expediente efectúa comprobaciones tales como las siguientes:

- Que el dato correspondiente a la fecha de nacimiento coincide con el que figura en el documento de solicitud.

- Que la fecha del hecho causante que consta en el documento de solicitud coincide con la reflejada en el Informe de Cotización.

- Que en el Informe de Cotización se ha tomado en consideración la totalidad de los períodos de cotización en España que el solicitante indicó en el documento de solicitud de la prestación, o, en caso contrario, la existencia de un mensaje en IRISS indicando los motivos para su rechazo.

- Que en el Informe de Cotización se ha reflejado adecuadamente el Régimen de Seguridad Social conforme al cual se debe conceder la prestación. Esta verificación es muy importante, dado que un error en el régimen regulador puede condicionar el importe de la base reguladora. A título de ejemplo, la existencia o no de integración de lagunas, la posibilidad de Jubilación antes de los 65 años, etc.

- Que en el Informe de Cotización no existen errores en las bases de cotización consignadas, tales como la aplicación de bases de cotización inferiores a la mínima o superiores a la máxima en los regímenes correspondientes a RETA, REA, REM o bases de cotización distintas de la correspondiente a trabajadores mayores de 18 años.

Si el Informe de Cotización está mal elaborado, el tramitador puede pedir la emisión de un nuevo informe a la Unidad de Informes de Cotización.

b) Emisión de la Hoja de Cálculo

El objeto de esta actuación es la determinación del importe de la pensión que se propone para resolución.

El proceso que se describe a continuación es el aplicado a las solicitudes de pensiones de Jubilación, utilizándose por consiguiente la aplicación informática IRISS.

Para determinar el importe de la pensión, el tramitador solicita mediante la selección de la opción correspondiente en la aplicación informática, que ésta elabore una Hoja de Cálculo a partir de los datos validados, aportados por el solicitante o la GISS, o incorporados en el Informe de Cotización.

Las estimaciones y cálculos secuenciales que realiza la aplicación, a partir de los anteriores datos son:

- La determinación de la edad ficticia del solicitante en los casos que éste ha realizado trabajos de especial peligrosidad o penosidad, o esté en una situación especial de minusvalía. Estas situaciones permiten la reducción de la edad mínima ordinaria de Jubilación. Esta edad ficticia no tiene efecto en la determinación de los periodos de cotización.

A este respecto debe indicarse que la información citada referente al tipo de trabajo realizado no figura en las bases de datos de la TGSS, por lo que, en los casos que se precisa, debe ser requerida por el tramitador, en general, a las diferentes empresas en las que prestó servicios el solicitante de la prestación.

- Los periodos de cotización. Estos periodos se obtienen como suma de los periodos cotizados en España junto al periodo que se reconoce por tener a una fecha determinada (1 de enero de 1967 ó 1 de agosto de 1970), una determinada edad, siempre y cuando se hayan acreditado cotizaciones en la citada fecha o estar en situación de alta en el desaparecido Mutualismo Laboral.

- Determinación del coeficiente a aplicar en función de los años cotizados. Para ello es necesario que la aplicación estime previamente los periodos de cotización del solicitante de la prestación.

- Cálculo de la pensión básica. Esta pensión se obtiene aplicando a la Base Reguladora mensual, el porcentaje calculado en el punto anterior y las diversas normas que regulan el cálculo de la edad ficticia. Esta pensión está calculada a la fecha de la última cotización producida en España. En esta fase del procedimiento, la pensión básica coincide con la pensión efectiva dado que el porcentaje de prorata es igual a la unidad.

- Revalorización de la pensión básica desde la fecha de la última cotización hasta la fecha del hecho causante, al objeto de determinar su importe, en unidades monetarias constantes (euros) a la citada fecha.

- Cálculo de la Pensión Efectiva Revalorizada, obtenida como suma de los importes correspondientes a la pensión inicial y a la revalorización.

- Determinación de los complementos a mínimos a conceder al solicitante de la prestación. Este importe se calcula a partir de la Pensión Efectiva Revalorizada, teniendo en cuenta:

- Los datos aportados por el sujeto causante respecto a su situación personal (existencia o no de cónyuge a cargo, lo que implica comprobar que cumple los requisitos de dependencia) y las posibles rentas percibidas por el solicitante, etc.

- La existencia de otras pensiones concurrentes.
- El límite mínimo de la pensión solicitada.

- Determinación de la Pensión Mensual a partir de la suma de la Pensión inicial, las revalorizaciones efectivas y de los mínimos concedidos.

- Determinación del importe correspondiente a la Base Anual sobre la que se aplicará, teniendo en cuenta los ingresos y la situación familiar del solicitante, el tipo de retención por el concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta Base Anual se calcula a partir de la pensión mensual y el número de pagas pendientes de percibir hasta fin del ejercicio, incluidas las partes proporcionales de las pagas extras.

- La Hoja de Cálculo se concluye con la determinación del importe correspondiente a la retención por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como por otros conceptos.

Los cálculos y estimaciones anteriormente descritos, junto con la información referente a los datos personales, las fechas (de solicitud, del hecho causante de la base

reguladora, del hecho causante jurídico, de nacimiento, de efectos económicos, etc.), la edad real y teórica y la situación laboral forman parte de la Hoja de Cálculo.

En la realización de esta actuación la aplicación informática controla los siguientes extremos:

- Que la pensión básica se incrementa con las posibles actualizaciones producidas desde la fecha del hecho causante de la base reguladora hasta la fecha del hecho causante de la pensión.

- Que la pensión básica se incrementa con las posibles revalorizaciones producidas desde la fecha del hecho causante de la pensión hasta la fecha de efectos.

- Que el complemento a mínimos es el resultante de la diferencia entre la pensión mínima establecida en los Presupuestos Generales del Estado y la suma de todas las percepciones, más las revalorizaciones, más la pensión inicial.

- Que la suma de las posibles revalorizaciones y pensiones concurrentes no superan el límite máximo de la pensión pública en vigor para el ejercicio que correspondía. En caso contrario, la limita a este importe.

Este documento es de aplicación a las solicitudes de pensión cuyo sujeto causante ha cotizado:

- Exclusivamente en España.
- Tanto en España como en el extranjero, reuniendo los requisitos mínimos para obtener una pensión en España.

En el presente caso (III.1 Cotización multipaís con presentación en España), dado que la solicitud de la pensión se ha presentado en España, hecho que implica que los organismos gestores españoles disponen tan sólo de los datos referentes a los periodos de cotización en España, la aplicación informática valida que se cumplen las condiciones exigidas para la concesión de la pensión, en cuyo caso se elabora una Hoja de Cálculo Nacional.

El tramitador, una vez seleccionada la Hoja de Cálculo entre todas aquellas que ha elaborado, procede a confirmarla en el sistema mediante la incorporación de la correspondiente clave. La aplicación informática impide hacer esta incorporación si ya ha sido cumplimentada la ficha 3-D-29 RF o elaborada la propuesta de resolución de la pensión.

En algunas Direcciones Provinciales la Hoja de Cálculo seleccionada pasa el control del responsable de la Unidad de Tramitación.

III.2.1.2.4 Elaboración de la Propuesta de Resolución ⁹²

El objeto de esta etapa es elaborar un documento, en soporte papel, caso de pensiones de tramitación manual,

⁹² En el ámbito de este Informe se entenderá por propuesta de resolución el documento administrativo, en soporte informático o papel, que recoge los datos esenciales de la prestación para su aprobación por el órgano competente.

o bien en soporte informático, caso de pensiones que son gestionadas por la aplicación IRISS, a partir del cual se pueda realizar la fiscalización previa de la pensión y la posterior resolución de reconocimiento de la prestación. Este documento, denominado 3-D-29 RF, es de utilización por todas las pensiones objeto de la presente fiscalización.

En el caso de que el tramitador esté gestionando una pensión de Jubilación, Viudedad u Orfandad, el documento 3-D-29 RF lo elabora la aplicación IRISS a partir de la selección de la opción informática Propuesta de Resolución. Para ello, la aplicación utiliza la información contenida en el Informe de Cotización, la Hoja de Cálculo y la información facilitada por la GISS. El tramitador incorpora la propuesta de resolución a aprobar. En el caso de las pensiones de Incapacidad Permanente o en Favor de Familiares este documento ha sido previamente obtenido de la aplicación de apoyo NIGORI y se vuelve a grabar en la aplicación CARPA 3 para poder incorporar los datos correspondientes a cada expediente en la Base de Datos de Prestaciones.

El documento 3-D-29 RF se estructura, tanto para el caso de expedientes tramitados de forma informática como manuales, en datos personales, datos referentes a la pensión (importe, descuentos, fechas de del hecho causante y de la resolución adoptada) y los datos referentes a la resolución.

En esta fase del procedimiento, la propuesta de resolución tan sólo puede ser aprobatoria, con o sin efectos económicos, dado que, en el caso de no ser aprobatoria, es necesario que la Entidad Gestora española conozca las cotizaciones realizadas por el solicitante en el extranjero al objeto de adoptar una resolución definitiva, hecho que no se conoce hasta el momento en que las instituciones Instructoras extranjeras enlazan con la Entidad Gestora española. Este enlace también es necesario en el caso de resolución provisional aprobatoria.

Una vez elaborado este documento, el tramitador incorpora la clave correspondiente para que el expediente pase al ámbito de la Intervención Territorial y quede en disposición de ser fiscalizado en fase previa.

III.2.1.3 Fase Nacional. Fiscalización de la propuesta de resolución

El objeto de esta fase es determinar la adecuación de la resolución adoptada por el tramitador respecto a los extremos comunes (suficiencia de crédito presupuestario y competencia del órgano que ordena el gasto) y específicos establecidos en los diferentes Acuerdos del Consejo de Ministros en vigor durante el periodo 2002-2004 (ver cuadro número 17 «Controles a aplicar en la fiscalización previa al reconocimiento de la pensión»).

El proceso de fiscalización previa sólo afecta a aquellas propuestas de resolución provisional que reconocen la concesión de la pensión.

Como ya se ha indicado, (epígrafe III.1.3.3 El control interno aplicado por la IGSS) los equipos responsables

de realizar estos controles han limitado su actuación, tanto sobre los expedientes tramitados informáticamente, en cuyo caso la fiscalización también se realiza de forma informática, como sobre los tramitados en soporte papel, a los extremos contenidos en los Acuerdos en vigor durante el periodo 2002-2004. Excepcionalmente, en algunas Intervenciones Delegadas Territoriales, caso de la de Madrid, se validan extremos adicionales, tales como los descuentos en el pago de la prestación que presenta el expediente, al objeto de reducir con posterioridad las incidencias en la contabilización del pago de la prestación. En ambos casos, los expedientes son puestos a disposición de las unidades que realizan la fiscalización previa.

Esta fase se inicia una vez que se ha terminado la etapa de elaboración del documento 3-D-29 RF, con la asignación del expediente a un miembro de la plantilla que realiza esta función, concluyéndose cuando éste ha dado su conformidad o rechazo a la resolución adoptada. El proceso aplicado se describe a continuación.

Diariamente, y para el caso de expedientes tramitados mediante la aplicación informática IRISS, que han pasado a esta fase, se asignan los expedientes, de forma automática, entre los miembros del equipo de la Intervención Delegada que tienen encomendada esta función. Esta asignación puede ser modificada por el responsable de la unidad que, a estos efectos, es considerado como el responsable de su funcionamiento, aunque también tiene capacidad para fiscalizar expedientes. En el caso de expedientes de tramitación manual el reparto se hace según criterio del citado responsable.

La fiscalización de los expedientes se efectúa mediante una validación de la información que aparece en las distintas pantallas que integran el documento 3-D-29 RF. Para ello, el funcionario que tiene asignado el expediente, puede contrastar, si lo desea, este documento con la información existente en las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social en el caso de que la solicitud sea de tramitación informática. En caso contrario, la contrastación de la ficha 3-D-29 RF debe realizarse contra la documentación existente en el expediente. Según los controles realizados por este Tribunal, el número de contrastaciones informáticas realizado por los responsables que tienen asignada esta actividad no es elevado.

A este respecto debe indicarse que existen datos que, aun resultando esenciales para la concesión de la prestación, y siendo exigida su comprobación por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2003, la Intervención carece de posibilidad alguna, salvo la contrastación documental, de comprobar su veracidad con la información que consta en la aplicación informática. Es el caso de los expedientes por Jubilación parcial o anticipada con sustitución por otro trabajador. La prueba de la existencia de este tipo de contratos de trabajo se limita a un mensaje que graba el tramitador del expediente en la aplicación, en el que se

indica que el beneficiario ha presentado la correspondiente documentación acreditativa del INEM.

Similar falta de control se produce en los casos de las pensiones de Muerte y Supervivencia (Viudedad y Orfandad, básicamente), en las que existen datos tales como el certificado de defunción, ser cónyuge no separado o ser descendiente del pensionista, etc., que exigen examinar la documentación aportada por el solicitante. Este tipo de validaciones se podían realizar hasta abril de 2005, fecha en la que este tipo de expedientes se fiscalizaba en soporte papel. A partir de esta fecha, la contrastación de los datos recogidos en la aplicación tan sólo se realiza si el expediente es requerido por el fiscalizador, tal y como establece la Circular 8/2003 de la Intervención General de la Seguridad Social.

Respecto a la posible contrastación de los datos recogidos en la aplicación informática con los que figuran en el expediente, debe indicarse que este Tribunal no ha podido obtener constancia de su realización.

Asimismo, debe indicarse que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2003 establece con respecto a la contrastación documental que: «...en aquellas prestaciones en las que la tramitación del expediente, desde su inicio hasta su resolución, se desarrolle mediante la utilización de técnicas y medios informáticos, la verificación de los requisitos adicionales establecidos en este acuerdo se realizará como sigue:

b. Cuando tales requisitos hayan tenido que ser acreditados por los beneficiarios en soporte papel (libro de familia, parte de confirmación, certificado de defunción, etc.), y la exigencia del expediente físico implique alteraciones sustanciales en el desarrollo del procedimiento, su verificación se llevará a cabo comprobando que tales documentos, que se han aportado, aparecen relacionados en el expediente tramitado por tales medios informáticos. No obstante, dichos documentos podrán ser requeridos por los órganos de control en aquellos casos en que del resto del expediente no se deduzca de forma clara el derecho a la prestación o su cuantía».

En opinión de este Tribunal, el hecho de que se genere una relación detallada de la documentación aportada no es garantía suficiente de la existencia de esta, así como tampoco de que los datos grabados en la aplicación sean ciertos, hechos, ambos, que son puestos de manifiesto en los Informes de Control Financiero Permanente elaborados por las Intervenciones Delegadas en las Direcciones Provinciales de la muestra utilizada en el proceso de fiscalización realizado por este Tribunal, por lo que recomienda que la documentación se contraste físicamente.

Una vez realizada la fiscalización previa del expediente, el funcionario al que le ha sido asignado puede determinar que el resultado de esta fiscalización sea:

- De conformidad, hecho que se produce cuando considere que el expediente objeto de fiscalización se ajusta a la legalidad.

- De conformidad pero con observaciones relativas a los requisitos o trámites verificados, siempre que éstos no sean esenciales en la tramitación del expediente. En este caso, en general, el expediente se tramita de igual forma que en el caso anterior, con la excepción de que se le notifican a la unidad de gestión los defectos detectados al objeto de que lo subsane. Este hecho obliga a la devolución informática del expediente. Asimismo, se notifica a la unidad responsable de realizar el informe de control financiero permanente al objeto de que verifique la corrección del expediente cuando realice este control.

- Con reparos. En este caso, el funcionario que ha realizado la fiscalización previa manifiesta su desacuerdo con el fondo o la forma de aquellos aspectos esenciales contenidos en los Acuerdos del Consejo de Ministros, lo que da origen a su devolución a la unidad gestora que los ha tramitado, indicando en todo caso los motivos de los reparos realizados. Una vez corregidos éstos, el expediente informatizado vuelve a ponerse a disposición de la unidad de la Intervención que realiza la función de fiscalización previa al objeto de que vuelva a realizar este control.

En el caso de expedientes tramitados informáticamente, el resultado de la fiscalización queda incorporado en la aplicación IRISS. Si se trata de expedientes de tramitación manual, se deja constancia mediante la firma del documento 3-D-29 RF.

En el caso de pensiones con pago en el extranjero, a fin de mes, la aplicación informática emite un listado de los expedientes fiscalizados de conformidad, junto con el de primeros pagos, al objeto de que sea firmado por el Interventor Territorial, lo implica que, desde un punto de material, la función interventora previa ha dejado de ser realizada por el Interventor Delegado Territorial, para pasar a ser realizada directamente por los funcionarios de la propia Intervención, lo que resulta contrario a lo establecido en el RD 706/1997, de 16 de mayo.

Asimismo, debe indicarse que la aplicación informática no cuenta, en opinión de este Tribunal, con un «entorno de control» adecuado, tal y como se deduce de los siguientes hechos:

- En la aplicación informática existe con una opción que permite la fiscalización previa de conformidad de un expediente sin que se haya verificado ninguno de los requisitos contenidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros. Es más, el hecho de que la fiscalización previa de estos expedientes se resuma en la simple selección de una opción puede implicar, a título de ejemplo, que, por error, un expediente sea fiscalizado de conformidad cuando lo que realmente se pretendía era exami-

narlo. Este Tribunal no ha tenido evidencias de que se utilice esta opción.

- La aplicación no emite ningún informe de control de las actuaciones realizadas por cada miembro de la citada plantilla respecto a los expedientes que le han sido asignados.

Adicionalmente, este Tribunal debe indicar que ha detectado Intervenciones Delegadas Territoriales (A Co-ruña y Madrid) en las que no se facilita a las unidades que realizan la actividad de fiscalización previa en las Direcciones Provinciales fiscalizadas las conclusiones contenidas en el Informe de Control Financiero Permanente referentes a la gestión de pensiones lo que impide que estas colaboren en la implantación de medidas correctoras.

III.2.1.4 Fase Nacional. Controles sobre los expedientes fiscalizados de conformidad

Esta fase es realizada por la GISS. Tiene por objeto validar los datos contenidos en la ficha 3-D-29 RF de aquellos expedientes que han sido fiscalizados de conformidad, con la finalidad de incorporar datos correctos en la Base de Datos de Prestaciones.

Esta fase se inicia una vez que se han fiscalizado los expedientes de conformidad o con observaciones y termina cuando se han incorporado los expedientes en las bases de datos del Sistema de la Seguridad Social.

La información que se remite a la GISS hace referencia a los datos económicos, tanto de los beneficiarios de la pensión como de ésta, así como a los referentes a la identificación y domicilio de las personas a las que se hace referencia en la citada pensión.

Los tipos de controles realizados por la GISS respecto a los anteriores datos tienen por objeto verificar que:

- Se han remitido todos los requeridos por cada tipo de pensión. En el caso de no remitirse estos datos, el expediente se rechaza.

- Los datos incluidos en la ficha 3-D-29 RF de pensiones aprobadas son coherentes y formalmente correctos. En esta fase se realiza un proceso de normalización de datos. Los controles aplicados afectan a la Entidad tramitadora, la prestación, el año y número del expediente, el DNI, la fecha de nacimiento, la oficina pagadora, la pensión, las mejoras, los mínimos, las deducciones, la no tramitación de dos pensiones para un mismo beneficiario en el mismo día, etc.

- Los cálculos realizados para la determinación de los importes que componen la pensión, tanto brutos como netos, son correctos.

En el caso de que el expediente no supere estos controles, la GISS los rechaza. En una muestra de 36.300 expedientes, se detectaron errores en un 7,1% de estos, estando localizados más del 50% de los errores detectados en las incidencias que se indican en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 27

Principales errores detectados por la GISS en las solicitudes tramitadas

TIPO DE ERROR	%
El cónyuge ya es pensionista y no concuerda al 100% su nombre y apellidos con el existente en la Base de Datos de Prestaciones.	7,8
Falta complemento a mínimos.	6,4
El titular ya es pensionista y no concuerda al 100% su nombre y apellidos con el existente en la Base de Datos de Prestaciones.	6,3
Número de documento identificativo en cargas familiares erróneo o para un tipo "T" (Tutelados) no se corresponde con el del tutor o titular.	6,3
Tipo de documento identificativo erróneo en ascendiente o descendiente.	5,1
El titular es pensionista, no coincidiendo la fecha de nacimiento real (mes y año) con la que figura en el Fichero General de Afiliación.	4,6
La situación familiar fiscal es distinta a la existente para ese titular en la Base de Datos de Prestaciones.	3,8
Para pensión de Muerte y Supervivencia el sujeto causante figura en alta como titular de una prestación en la Base de Datos de Prestaciones.	3,8
El titular figura en la Base de Datos como cónyuge de un titular con prestación con mínimos por cónyuge a cargo	3,2
Mismo titular y misma Entidad Gestora con diferente localidad de residencia.	2,8
Resto de errores (918 tipos de errores distintos)	49,9

En general, los errores son consecuencia de no haberse actualizado la información existente en las bases de datos del Sistema o de haberse producido variaciones en los datos desde el momento del control inicial (epígrafe III.2.1.2.1. Validación de los datos grabados) y este último.

Los expedientes que han superado los anteriores controles se dan de alta en la Base de Datos de Prestaciones.

La GISS, al día siguiente a su envío devuelve a las unidades de trámite dos ficheros:

- El primero de ellos contiene la relación de expedientes que han superado los controles aplicados por la GISS, habiendo sido incorporados sus datos en la Base de Datos de Prestaciones.
- El segundo informa de aquellos expedientes que no los han superado, así como del motivo de la devolución al objeto de que los errores detectados sean corregidos. Según opinión de los responsables de tramitación de diferentes Direcciones Provinciales, la explicación críptica de los motivos obliga a dedicar un elevado tiempo a su comprensión al objeto de poder ser corregidos adecuadamente.

Los expedientes rechazados por la GISS, una vez corregidos en la unidad de trámite, se vuelven a remitir a ésta al objeto de que se incorporen a la citada Base de Prestaciones.

Terminada esta fase, y para los expedientes dados de alta en la Base de Datos, las unidades de trámite, en los casos que proceda, enlazan con la entidad instructora extranjera y notifican al solicitante la resolución provisional aprobatoria.

III.2.1.5 Fase Nacional. Notificación de la resolución provisional

El objeto de esta fase es informar al solicitante de la resolución adoptada. Esta resolución es de carácter provisional hasta que no se complete con la información que debe facilitar la Institución Instructora extranjera que corresponda respecto a periodos cotizados. La notificación tan sólo se realiza a aquellos beneficiarios que reúnen los siguientes requisitos:

- Haber cotizado en España y en el extranjero.
- Reunir las condiciones establecidas para el reconocimiento de la pensión que corresponda.
- Haber presentado la solicitud de la pensión en España.

El documento de notificación informa al beneficiario del reconocimiento de la pensión solicitada, de la fecha de efectos de la misma, de su importe y de la forma de pago. Esta pensión, como ya se ha indicado, tiene carácter provisional.

En determinadas Direcciones Provinciales, caso de la de Madrid, este documento es firmado por el Subdirector Provincial responsable del tipo de pensión de que se trate. En otras, lo firma el Director Provincial.

La notificación de la resolución provisional es realizada, en general, por la unidad de Apoyo de la entidad que ha realizado la tramitación. Esta notificación se realiza con acuse de recibo. Una copia de esta notificación se incorpora al expediente.

Dado que esta resolución tiene carácter provisional, contra ella no cabe la posibilidad de recurso.

III.2.1.6 Enlace con la Institución Instructora Extranjera

El objeto de esta fase es obtener, de la Institución Instructora del país o países en los que haya trabajado el sujeto causante, la información a la que se hace referencia en los cuadros siguientes, según los tipos de pensión solicitada, con la finalidad de poder resolver de forma definitiva los expedientes presentados, bien porque ya tengan resolución provisional o bien porque, por carecer de periodos suficientes de cotización en España, no hayan podido resolverse.

Esta fase se inicia con el envío a la Institución Instructora del país que corresponda de los formularios de enlace, en los que se informa de los datos del asegurado en España, concluyendo con la recepción en la Entidad Gestora de los formularios remitidos por la Institución Instructora extranjera.

En el caso de países pertenecientes a la Unión Europea los formularios de enlace a los que se ha hecho referencia y su contenido se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 28

Formularios de enlace remitidos a la Institución Instructora Extranjera

FORMULARIO	TIPO DE SOLICITUD TRAMITADA	OBJETO
E - 202	Jubilación.	Informar a la Institución Instructora que debe tramitar una solicitud de prestación de Jubilación, Muerte y Supervivencia o Incapacidad, presentada en una de las Entidades Gestoras españolas (Institución Tramitadora)
E - 203	Muerte y Supervivencia.	
E - 204	Incapacidad.	Esta Institución remite a la Institución Instructora extranjera que proceda los datos correspondiente a: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del solicitante y/ o del causante (ahora asegurado) ▪ Otros ingresos percibidos. ▪ Datos laborales del asegurado. ▪ Datos bancarios.
E - 205	Certificación relativa a la carrera del asegurado en el país de la Institución que cumplimenta el cuestionario.	Aportar los datos correspondientes a los Periodos de cotización de asegurado en el país que cumplimenta el cuestionario.
E - 207	Información relativa a la carrera del asegurado en el país de la Institución Tramitadora.	Informar a la Institución Instructora de los periodos que el asegurado indica que ha cotizado en el país al que pertenece la citada Institución.

Los formularios cumplimentados los obtiene el tramitador seleccionando en la aplicación la opción «actualización de formularios». La aplicación IRISS permite la variación de alguno de los datos presentados. Una vez adecuadamente cumplimentados todos los datos se procede a su impresión.

En el mismo escrito de envío de los anteriores formularios, se requiere de la Institución Instructo-

ra extranjera el envío de los formularios de enlace E-205, E-210 correspondientes a la prestación solicitada y la resolución adoptada por la citada Institución, al objeto de poder resolver, de forma definitiva, la solicitud de pensión presentada en España. La finalidad y contenido de estos formularios se indican en el cuadro siguiente.

CUADRO NÚMERO 29

Formularios de enlace remitidos por la Institución Instructora Extranjera

CODIGO	TIPO DE SOLICITUD TRAMITADA	OBJETO
E - 210	Información de decisión adoptada relativa a una solicitud de pensión.	Informar a la Institución Tramitadora de la decisión adoptada por el país de la Institución Instructora. Para ello le aporta los datos de asegurado, causahabiente, resolución adoptada y datos de la prestación cuando proceda.
Resolución	Resolución adoptada por el país de la Institución Instructora	

Realizado el requerimiento de información, el expediente queda en espera de contestación. En esta fase pueden existir reiteraciones de la información solicitada a la Institución Instructora del país que corresponda al no contestar esta.

Este tipo de formularios también existen en los casos de los países con los que España tiene firmado un con-

venio bilateral⁹³, siendo su finalidad y contenido similares a los descritos anteriormente.

⁹³ En el caso de los convenios bilaterales con Filipinas y Paraguay no han sido definidos estos formularios, mientras que en el caso de los referentes a Túnez y Uruguay estos formularios están pendientes de aprobación.

A la recepción de la documentación en la Dirección Provincial, la unidad de trámite que proceda (según tipo de pensión), valida la adecuación de la asignación a la citada Dirección, y procede, en su caso a bastantearla⁹⁴. En caso de no estar completa, la unidad de tramitación que gestiona el expediente enlaza con la Institución Instructora extranjera que ha remitido la documentación al objeto de que la complete, dándose en este caso de alta la solicitud como «solicitud incompleta». En este caso se incorpora al expediente una clave específica al objeto de que las estadísticas de tiempos de tramitación no se distorsionen. Esta clave es de reciente incorporación (septiembre 2004).

Recibidos los datos no aportados inicialmente, se da de baja la clave de solicitud incompleta y se da de alta el expediente como expediente completo.

Una vez completada la documentación, la unidad de trámite que va a gestionarla imprime un extracto de la vida laboral del solicitante y lo remite, junto con el resto de la documentación recibida, al CAISS, al objeto de que grabe los datos que contienen los formularios recibidos. En el caso de prestaciones tramitadas manualmente, caso de las de Incapacidad Permanente, la documentación recibida se remite a la Unidad de Informática de la Dirección Provincial para su grabación.

III.2.1.7 Determinación del importe definitivo de la pensión

El objeto de esta fase es que las unidades de trámite que procedan calculen el importe definitivo de la pensión que debe correr a cargo del Sistema de Seguridad Social español y notificarlo al solicitante.

Esta fase se inicia una vez grabados los datos existentes en los formularios recibidos y termina con la notificación de la resolución definitiva al solicitante y a la Institución Instructora extranjera. Se estructura en las siguientes etapas:

- Tramitación definitiva del expediente
- Notificación de la Resolución Definitiva

Las etapas citadas se describen a continuación.

III.2.1.7.1 Tramitación definitiva del expediente

El objeto de esta etapa es realizar todos los cálculos necesarios que permitan determinar la pensión definitiva a conceder al solicitante.

Esta etapa comprende desde el momento en que se han incorporado los datos de los cuestionarios al sistema informático hasta que se ha cuantificado el importe definitivo de la prestación solicitada.

⁹⁴ En el ámbito de este Informe se entenderá por bastanteo el proceso aplicado por el tramitador para conocer si los datos aportados en el expediente han sido correctamente grabados en la aplicación y son adecuados y suficientes para resolver la prestación en trámite.

Una vez que la información ha sido recibida y la unidad de trámite la considera conforme, se procede a repetir el proceso descrito anteriormente (fase nacional) pero considerando en esta etapa los datos recogidos en los formularios recibidos de la Institución Instructora extranjera.

Las variaciones existentes en esta etapa respecto a las descritas en la fase nacional son las siguientes:

- En la etapa de «elaboración del Informe de Cotización» (epígrafe III.2.1.2.2 Elaboración del Informe de Cotización):

— Se consideran los periodos cotizados en el extranjero. Estos periodos se acumulan a los cotizados en España al objeto de determinar la totalidad de periodos e importes cotizados. A partir del dato obtenido, se calculan los porcentajes de cotización realizado en España (Porrata) respecto al total cotizado.

En el caso de haber cotizado en más de un país, este cálculo se repite para cada país en los que ha cotizado el solicitante, obteniéndose tantos porcentajes como países en los que haya cotizado.

Dado que los periodos de cotización informados por las Instituciones Instructoras pueden venir expresados en diferentes unidades de tiempo (trimestres en el caso de Francia, semanas en el caso del Reino Unido, etc.), es necesario unificar estos pasándolos a días de cotización.

— La consideración de estos periodos de cotización puede dar lugar a los siguientes tipo de incidencias:

- Periodos de cotización superpuestos en los diferentes países en los que ha cotizado el solicitante, hecho que exige un proceso de depuración dado que estos periodos deben tener una única consideración.
- Periodos inciertos en las cotizaciones, entendiéndose como tales aquéllos en los que la Institución Instructora extranjera reconoce periodos de cotización pero no identifica las fechas, y la Entidad Gestora española también reconoce tiempos de cotización, pudiendo coincidir parte de estas cotizaciones con los periodos cotizados indicados por la citada Institución Instructora. Los periodos cotizados en ambos países pueden cubrir o no la totalidad del periodo considerado. En este tipo de incidencia, el cotizador redistribuye los periodos cotizados en España entre los periodos no cubiertos en el país extranjero. En este proceso no se tienen en cuenta las fechas de los periodos. La aplicación de este proceso de cobertura puede originar que se aplique el 100% de los periodos cotizados en España o una parte de los citados periodos. En este caso, los periodos excedentes no se consideran.

La práctica aplicada por las Entidades Gestoras en el tratamiento de esta incidencia es, siempre que ello sea posible, dar un trato preferente al solicitante de la prestación, por lo que, y al objeto de poder calcular la

pensión española, se selecciona aquellas cotizaciones que sean más altas.

Respecto a la determinación de los periodos de cotización y cotizaciones a considerar, este Tribunal debe señalar que, tal y como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para la determinación de los importes de las bases de cotización a tomar en consideración para el cálculo de la pensión, serán de aplicación los Convenios Bilaterales formalizados entre España y otros países comunitarios con anterioridad a su incorporación a la actual Unión Europea, siempre y cuando la pensión estimada de esta forma sea más favorable que la prevista en los Reglamentos Comunitarios 1408/71 y 574/72. Esta opción está condicionada a que los solicitantes de la pensión hubieran ejercido su derecho a la libre circulación intracomunitaria con anterioridad a la incorporación de España a la Unión (entre otras sentencias, las «Grajera», «Lafuente Nieto» y «Naranjo Arjona»⁹⁵).

Este criterio jurisprudencial ha sido aplicado por el Tribunal Supremo de España, estableciendo que, para el cálculo de la base reguladora, deben compararse las siguientes bases a fin de seleccionar las más beneficiosas para el solicitante de la pensión:

- Las bases medias de cotización del Sistema de Seguridad Social español anteriores al hecho causante correspondiente al grupo de cotización del solicitante de la pensión.
- Las determinadas en el sistema previsto en los Reglamentos Comunitarios (tienen en cuenta las bases de cotización inmediatamente anteriores al último período cotizado en España).

En la fiscalización realizada, este Tribunal ha observado que el INSS ha aplicado este criterio jurisprudencial a las solicitudes de pensiones presentadas por quienes han prestado servicios en España y Alemania (supuestos a los que se referían las sentencias anteriormente citadas), pero no lo aplica a otros Convenios Bilaterales suscritos por España con países comunitarios (caso de Holanda o Francia).

Por su parte, el ISM ha extendido la aplicación de este criterio jurisprudencial a las solicitudes de pensiones presentadas por quienes prestaron servicios en España y Holanda, en cumplimiento de las sentencias dictadas por la Sala IV del Tribunal Supremo.

De lo anteriormente indicado, se deduce que:

- Una misma solicitud de pensión puede ser resuelta de forma diferente en función de cual sea la Entidad Gestora que la tramite, todo ello a pesar de que, a estos efectos, la normativa que regula el cálculo de la pensión a reconocer por ambas Entidades Gestoras es la misma.

- Tanto las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como del Tribunal Supremo (caso, entre otras, de las sentencias de 16 y 28 de mayo de 2002, 25 de junio de 2003 o 28 de diciembre de 2004) han establecido un criterio general para la aplicación de los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos entre países que integran la Unión Europea, por lo que, no cabe restringir su aplicación, como viene haciendo el INSS, al Convenio Hispano-Alemán, o, el ISM, al precitado convenio o al Convenio Hispano-Holandés.

Por todo ello, este Tribunal considera que ambas Entidades Gestoras deben modificar el criterio anteriormente expuesto, para la totalidad de solicitudes de pensión presentadas por personas que prestaron servicios en países con los que España tenía firmado un Convenio Bilateral de Seguridad Social antes de la incorporación tanto de España como de estos países a la Unión Europea, de modo que se recalque la prestación a percibir según la normativa que resulte más beneficiosa: el propio Convenio Bilateral o los Reglamentos Comunitarios 1408/1971 y 574/1972.

- En la etapa «elaboración de la Hoja de Cálculo»:

— Se considera como periodo de cotización la suma de los periodos cotizados, tanto en España como en el extranjero. En el caso de la pensión de jubilación el límite máximo en España es de 12.775 días (35 años), con independencia de que se hayan cotizados más días.

— Se calcula el porcentaje de prorrata. Este porcentaje representa los periodos cotizados en España respecto al total de periodos cotizados en España y en el extranjero, con el límite anteriormente citado.

— El cálculo de la Pensión Efectiva que corresponde pagar al Sistema de la Seguridad Social española se obtiene como el producto de la pensión básica y del porcentaje de prorrata.

— El cálculo de la Actualización Efectiva, se obtiene como producto de la revalorización de la pensión básica y del porcentaje de prorrata. El proceso de revalorización aplicable a las pensiones se describe en el epígrafe III.2.4.2.A) Revalorización anual de las pensiones.

Esta revalorización se aplica en aquellos casos en los que el solicitante de la pensión ha desempeñado su última actividad laboral en el extranjero.

— La Pensión Efectiva Revalorizada se obtiene como suma de la pensión efectiva y de la actualización efectiva.

— Adicionalmente, se tienen en cuenta las rentas obtenidas en el extranjero, notificadas por el solicitante o beneficiario de la pensión, cuando se calcula la pensión a efectos de cuantificar el complemento a mínimos.

Se compara la Hoja de Cálculo totalizada con la correspondiente a la pensión nacional, en caso de tener derecho a ésta, al objeto de elegir la mayor de ambas.

⁹⁵ Estas sentencias aplican a estos casos la jurisprudencia determinada anteriormente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en las sentencias Rönfeldt (de 7 de febrero de 1991) y Thévenon (de 9 de noviembre de 1995)

Realizados los anteriores cálculos la fase provisional pasa a definitiva.

En general, la información aportada por la Institución Instructora no suele modificar la resolución provisional emitida previamente por las Entidades Gestoras españolas. Las modificaciones existentes son consecuencia, normalmente, de mayores pensiones, lo que implica variaciones en los mínimos obtenidos, la supresión en la prestación de Viudedad con hijo a cargo, etc.

El dato modificado por la unidad de trámite se incorpora directamente en la Base de Datos de Prestaciones mediante la correspondiente transacción. En general, esta actuación es realizada por el responsable de la unidad. En consecuencia, y con la excepción del posible control que pueda realizar el citado responsable, no se

realiza ningún control posterior sobre este tipo de variación. En los casos en los que existen modificaciones, las actuaciones descritas no se fiscalizan.

III.2.1.7.2 Notificación de la Resolución Definitiva

El objeto de esta etapa es que las Entidades Gestoras informen tanto al solicitante de la pensión como a la Institución Instructora extranjera de la resolución adoptada y, en el caso que proceda, de su importe, deducciones, etc. así como de los posibles recursos que procedan contra ella.

Una vez dictada la resolución definitiva, se generan, de forma similar a la indicada en la fase nacional, los siguientes formularios:

CUADRO NÚMERO 30

Formularios de enlace remitidos por la Institución Instructora Extranjera (caso de reglamentos comunitarios)

CODIGO	TIPO DE SOLICITUD TRAMITADA	OBJETO
E - 211	Recapitulación de decisiones	Recoge las actuaciones y resoluciones adoptadas por la Institución Tramitadora e Instructora. Respecto a la primera se informa de la resolución definitiva.
-	Resoluciones definitivas adoptadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resolución definitiva española ▪ Resolución definitiva extranjera

El formulario E-211 se envía a la Institución Instructora que ha intervenido en la tramitación así como al interesado, a quien también se le envían copias de las resoluciones definitivas adoptadas por las Instituciones Instructoras que han intervenido en la tramitación del expediente.

En el oficio que da soporte al formulario enviado al beneficiario se indican los posibles recursos existentes contra la resolución definitiva adoptada.

Una vez notificada la resolución, la unidad que tramita procede al archivo del expediente.

Alternativa III.2 Procedimiento aplicado en el reconocimiento de la pensión solicitada en el extranjero (ver cuadro número 23 «Alternativas existentes en la tramitación de las solicitudes de pensiones»)

Esta es la forma de solicitud de pensiones más habitual. En general, para las pensiones que se pagan en el extranjero, el solicitante ha presentado la documentación en la Institución Instructora del país donde reside. Este organismo es el responsable de remitir a las Entidades Gestoras en España (INSS o ISM) los formularios de enlace que correspondan en función del tipo de pensión solicitada (ver cuadro número 28 «Formularios de enlace remitidos a la institución instructora extranjera»).

Estos formularios deben ser enviados por la Institución Instructora extranjera, en el caso del INSS, a la Subdirección General de Prestaciones en los Servicios Centrales, donde se registra su entrada. Este Tribunal ha detectado que existen casos en los que la documentación también es enviada directamente por la Institución Instructora extranjera a la Dirección Provincial que corresponda o a la Dirección Provincial de Madrid al confundir esta última con la citada Subdirección General. Según una muestra realizada existe un desfase superior al mes entre la fecha de entrada en la Subdirección General de Prestaciones y la recepción de los documentos en la Dirección Provincial que corresponda. En esta Subdirección General se procede a determinar cuál fue la última Dirección Provincial donde el sujeto causante cotizó, al objeto de remitir la documentación recibida.

En el caso del ISM no existe un criterio predeterminado, siendo remitidos, en general, a la última Dirección Provincial en la que hubiera cotizado el solicitante o sujeto causante de la pensión.

A la recepción de la documentación en la Dirección Provincial, y teniendo en cuenta el tipo de prestación solicitada, se procede a asignarla a la unidad de trámite que corresponda.

La unidad de trámite de la Entidad Gestora verifica que el expediente recibido le corresponde y que la

documentación está completa, en caso contrario la reclama a la Institución Instructora de origen. Una vez ésta es de conformidad, procede a remitirla al CAISS (en el caso del INSS) al objeto de que la grabe. La apertura del expediente se inicia con la incorporación de un número de documento (DNI, pasaporte, NIE) real, o IPF ficticio, en caso de que el solicitante de la prestación sea un extranjero. En este último supuesto se introduce en IRISS la fecha de nacimiento y el primer apellido del solicitante a fin de que calcule el citado IPF ficticio, con el objetivo de evitar duplicidades, hecho que no siempre se consigue, dado que pueden coincidir los parámetros utilizados. En opinión de este Tribunal, el INSS debiera considerar la viabilidad de otra forma de determinación este IPF.

El proceso de grabación de datos, así como el control y envío de estos por parte de la GISS es similar al descrito en el epígrafe III.2.1.1 Fase nacional. Presentación de la solicitud.

En este momento, la unidad de trámite que corresponda dispone de toda la información referente a las cotizaciones que el sujeto causante ha realizado en el extranjero, por lo que puede resolver definitivamente la prestación solicitada una vez que obtenga el Informe de Cotización y la Hoja de Cálculo, actuaciones descritas en el epígrafe III.2.1.2 Fase Nacional. Tramitación de la solicitud. A partir de este momento, son de aplicación las actuaciones descritas en los epígrafes, III.2.1.3 Fase Nacional. Fiscalización de la propuesta de resolución, III.2.1.4 Fase Nacional. Controles sobre los expedientes fiscalizados de conformidad definidos en la fase nacional y III.2.1.7.2 Notificación de la Resolución Definitiva.

III.2.1.8 Actuaciones específicas que se aplican en la tramitación de las prestaciones de muerte y supervivencia e incapacidad permanente

Se detallan en este epígrafe aquellos procesos específicos, no originados por la utilización de una aplicación informática, que se usan en la tramitación de las solicitudes de pensiones citadas.

III.2.1.8.1 Procedimientos utilizados en la tramitación de las solicitudes de prestaciones de Muerte y Supervivencia

La situación que da origen a esta prestación es el fallecimiento del sujeto causante. A la fecha del fallecimiento (fecha del hecho causante), el citado sujeto puede estar en alta (trabajador en activo) o en situación asimilada al alta o bien, ser pensionista. En el caso de que la pensión solicitada no proceda de una de pasivo, es necesario calcular la Base Reguladora que le corresponde, de acuerdo con el proceso descrito en el epígrafe III.2.1.2.2 Elaboración del Informe de Cotización. En caso de que el sujeto causante sea pensionista, la Base Reguladora es la calculada cuando se determinó la pensión que percibió el sujeto causante.

En cualquiera de los casos citados (pensión procedente de activo o de pasivo), una vez determinada la base reguladora, se procede a calcular el importe de la prestación, teniendo en cuenta sus elementos. (datos presentados en la solicitud, los que condiciona el tipo de prestación solicitada, requisitos para su concesión, porcentajes aplicables, etc.). Los principales elementos aplicados en la determinación de la pensión se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 31

Principales elementos para el cálculo de la prestación de viudedad, orfandad y favor de familiares

TIPO PENSIÓN	BENEFICIARIOS	REQUISITOS A CUMPLIR PARA SU OBTENCIÓN	CAUSAS EXTINCIÓN	SITUACIÓN SUJETO CAUSANTE	BASE REGULADORA	SITUACIÓN DEL BENEFICIARIO	CUANTÍA PENSIÓN
Viudedad	<ul style="list-style-type: none"> Cónyuge Separado Divorciado 	Requisitos a cumplir por el sujeto causante (Según Régimen General): <ul style="list-style-type: none"> Trabajador en alta o en situación asimilada al alta Fallecimiento por enfermedad común o accidente no laboral Cotización = 500 días ininterrumpidos durante 5 años anteriores a fallecimiento. Fallecimiento por accidente de trabajo o enfermedad profesional. No es necesaria la cotización Trabajador en alta o en situación asimilada al alta sin obligación de cotizar Cotización = 500 días ininterrumpidos durante 5 años anteriores a cese obligación de cotizar. Trabajador no en alta Cotización ≥ 15 años Ser pensionista de Incapacidad permanente o Jubilación Contributiva. 	Contratar nuevas nupcias, salvo que: <ul style="list-style-type: none"> Edad > 61 años. Edad < 61 años y perciba una pensión de Incapacidad Permanente (IP). Gran Invalidez (GI) con Minusvalía >65%. Pensión > 75% Ingresos Ingresos matrimonio < 2 veces el SMI. Fallecimiento del beneficiario. No haber fallecido el accidentado. Originar la muerte del Sujeto causante. 	Sujeto causante en situación de activo Enfermedad común o accidente no laboral Accidente o enfermedad profesional	BC1 = Bases de cotización de 24 meses ininterrumpidos, elegidos por el beneficiario, dentro de los últimos 15 años cotizados. $BR = \sum BC / 28$ La BR se calcula a partir del Sueldo Real, siendo este igual a: $[(S_p + A_p) \times 365 + \sum PA_{i+1} + \sum OR_{i+1}] / 12$ S _p = Sueldo diario en la fecha del accidente A _p = Antigüedad diaria PA _{i+1} = Pagos extras, beneficios, etc. en el año anterior. OR _{i+1} = Pluses, horas extras, etc. computables divididas por el número de días trabajados y multiplicado el cociente por 273. BC = Base de Cotización	<ul style="list-style-type: none"> Con cargas familiares. Pensión única o principal fuente de ingresos. No supera el límite de ingresos establecidos. Pensionista tiene cargas familiares. 	0,70 x BR x (a)
Orfandad	Ser hijo del: <ul style="list-style-type: none"> Sujeto causante Cónyuge 	<ul style="list-style-type: none"> Ser hijos del sujeto causante Ser hijos del Cónyuge, siempre que la duración matrimonio > 2 años, los hijos hubieran convivido a las expensas del Sujeto causante, no tengan derecho a otra pensión de Seguridad Social o no tengan ayudas de la familia. La edad de los hijos debe ser: <ul style="list-style-type: none"> < 18 años o > 18 años con IP Absoluta o GI para el trabajo. < 22 años si el hijo no tiene trabajo lucrativo o sus ingresos < 75 SMI. < 24 años si el hijo no tiene trabajo lucrativo o sus ingresos < 75 SMI y es huérfano absoluto Haber convivido con el sujeto causante y a sus expensas > 2 años, habiéndole cuidado prolongadamente (Caso de hijos y hermanos del pensionista) No tener derecho a pensión pública ni ayuda de familia Tener ingresos < SMI en computo anual. 	<ul style="list-style-type: none"> Cumplir edad máxima (> 18 años), salvo que tenga reducida la capacidad de trabajo. Obtener rentas superiores a límites establecidos. Desempeño de puesto de trabajo en Sector Público. Los incapacitados absolutos o de gran invalidez, cuando perciban otra prestación de la Seguridad Social. Cese del hecho que motivó la prestación. Contratar matrimonio o ser adoptado Fallecimiento. Ser causante en la muerte del sujeto causante 	Sujeto causante en situación de pasivo Sujeto causante en situación de activo	BRsc x % Beneficiario + Incremento por revalorización desde fecha hecho causante BRse = Base Reguladora del Sujeto causante	Resto situaciones	0,52 x BR x (a)
Orfandad	Nietos y hermanos huérfanos y madre. Madre y abuelas, hijos y hermanos con condiciones. Padre y abuelos ≥ 60 años.	<ul style="list-style-type: none"> Haber convivido con el sujeto causante y a sus expensas > 2 años, habiéndole cuidado prolongadamente (Caso de hijos y hermanos del pensionista) No tener derecho a pensión pública ni ayuda de familia Tener ingresos < SMI en computo anual. 	Similar a las de orfandad para nietos y hermanos. Matrimonio o fallecimiento para ascendientes e hijas y hermanos.	La BR se calcula de igual forma que la de la pensión de Viudedad	Normal Orfandad Absoluta Orfandad Absoluta	Mejoras si: Edad > 18 años Minusvalía ≥ 65% Igual resto requisitos 0,20+0,52) x BR / N Mejoras si: Edad > 18 años Minusvalía ≥ 65% Igual resto requisitos 0,20 x BR (0,20+0,52) x BR / N Caso de no existir Cónyuge ni hijos	

(a) Proporción del tiempo vivido en matrimonio para separados y divorciados; N: Número de hijos o familiares, según tipo de prestación. En los regímenes Agrario por Cuenta Propia, Autónomos, Empleados de Hogar y Minería del Carbón se requiere que el sujeto causante debe estar al corriente en el pago de las cuotas siempre y cuando la obligación de cotizar corra a su cargo.

En los casos de que la prestación que se solicita procede de una de pasivo, se revisa el expediente al objeto de determinar si cobra pensión prorrateada y determinar si la prestación que percibía el sujeto causante, al amparo de la «Sentencia Barreira»⁹⁶ del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, puede sufrir modificación en el porcentaje que debe asumir la Seguridad Social española. En caso afirmativo, se mantiene la base reguladora de la pensión solicitada, modificándose, el porcentaje de prorrateo que debe asumir cada país.

Como consecuencia de esta modificación, el tramitador puede proponer el reconocimiento de diferentes prestaciones de muerte y supervivencia (Viudedad SOVI, Viudedad normal, etc.). El criterio aplicado es conceder aquella prestación que más favorezca al beneficiario. La opción elegida condiciona el procedimiento a aplicar.

En el caso de que la pensión solicitada no se derive de una pensión, es decir, que proceda de un trabajador en activo es necesario calcular la Base Reguladora correspondiente. El proceso de cálculo aplicado para la determinación de esta Base se ha descrito en el epígrafe III.2.1.2.2 Elaboración del Informe de Cotización, apartado c) Cálculo de la Base Reguladora.

En cualquiera de los casos citados, una vez determinada la base reguladora correspondiente al hecho causante origen o determinado el nuevo porcentaje de prorrateo, se procede a calcular el importe de la prestación.

Para ello, considerando la Base Reguladora calculada, y teniendo en cuenta los porcentajes de la prestación, las posibles rentas, las concurrencias con otras prestaciones, las posibles mejoras, las revalorizaciones, etc., se elabora la Hoja de Cálculo correspondiente a la pensión de Viudedad, Orfandad o Favor de Familiares, según cuál sea el tipo de prestación solicitada.

⁹⁶ En lo que se refiere a los períodos de cotización aplicables a aquellos trabajadores que a 1 de enero de 1967 estuvieran de alta en Mutualidades de trabajadores por cuenta ajena, o que a 1 de agosto de 1970 se encontraran de alta en el REM, la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso Barreira Pérez determinó que este período debía ser considerado como efectivamente cotizado para el cálculo del porcentaje de pensión que debía asumir el Sistema de Seguridad Social español.

En el caso de solicitarse simultáneamente las pensiones de Viudedad y Orfandad, se genera, con la misma estructura aunque con diferentes datos, una Hoja de Cálculo por cada tipo de prestación.

Este proceso continúa con la elaboración de la Propuesta de Resolución, actividad descrita en el epígrafe III.2.1.2.4 Elaboración de la Propuesta de Resolución.

El resto de actuaciones a realizar son similares a las indicadas al describir el procedimiento aplicado en la tramitación de solicitudes de prestaciones de Jubilación.

III.2.1.8.2 Procedimientos utilizados en la tramitación de prestaciones de Incapacidad Permanente

Se detallan en este epígrafe las variaciones que se producen en la tramitación de este tipo de prestaciones con respecto al aplicado en el de pensiones de jubilación. En la determinación de estas diferencias se han considerado, fundamentalmente, el procedimiento existente como consecuencia de aplicación de los Reglamentos Comunitarios, dado la elevada concentración de los beneficiarios de este tipo de prestaciones en países de la Unión Europea (más del 53 % del total de las pagadas) y la gran dispersión del resto de beneficiarios en aquellos países sujetos a convenios bilaterales.

Para la gestión de esta prestación se utiliza la aplicación informática CARPA 3 en las fases de captura de datos y emisión de la resolución, el resto se realiza, en general, con desarrollos informáticos propios de cada Dirección Provincial (epígrafe III.1.2.2 Recursos Informáticos).

Los Reglamentos Comunitarios establecen la existencia de dos tipos de prestaciones de Incapacidad en función de que su cuantía no dependa⁹⁷ de los periodos de tiempo cotizados, o si. En el cuadro siguiente se indican los países de la Unión Europea que aplican la primera forma de cálculo:

⁹⁷ En el ámbito de este Informe, aquellas pensiones que no tienen en cuenta los periodos de tiempo cotizados se les ha denominado IP_A, mientras que los que no tienen en cuenta estos tiempos se les ha denominado IP_B.

CUADRO NÚMERO 32

Países de la UE clasificados en función de la no exigencia de periodos previos de cotización en la pensión de incapacidad permanente

PAISES CON PRESTACIÓN DE INVALIDEZ DEL TIPO IP _A		
Bélgica	Francia (2)	Letonia
España (1)	Grecia (3)	Países Bajos
Estonia	Irlanda	Reino Unido

(1) Excepto Regímenes Especiales de Funcionarios.

(2) Excepto Régimen de Minas.

(3) Sólo Régimen Agrario.

Los procedimientos aplicados en la tramitación de estos tipos de Incapacidades se describen a continuación:

a) Incapacidad Permanente no sujeta a periodos mínimos de cotización

Esta modalidad, tipificada en el artículo 37 del Reglamento CEE 1408/1971, se aplica a aquellos trabajadores que han estado sujetos, exclusivamente, a legislaciones aplicables en los países clasificados como tipo IP_A.

En este tipo de pensión, su importe corre a cargo, exclusivamente, del país cuya legislación sea aplicable al trabajador en el momento de sobrevenir su incapacidad, pudiendo ocurrir que este reúna un periodo de cotización suficiente de acuerdo con la normativa interna del citado país, o bien, que este periodo sea insufi-

ciente, en cuyo caso, la institución tramitadora debe proceder a totalizar los periodos de cotización en otros estados miembros, hecho que obliga a requerir de las Instituciones Instructoras de los citados estados información sobre la cotización realizada por el trabajador, al objeto de que se determine si, de acuerdo con su legislación del estado que tramita, el trabajador alcanza derecho a la prestación.

El importe de la prestación a pagar se determina multiplicando la base reguladora por el coeficiente que corresponda a la modalidad de Incapacidad en que se le ha clasificado.

Se produce el pago de esta prestación en el extranjero cuando el sujeto causante fije su residencia fuera de España.

En los cuadros adjuntos se muestran los principales requisitos aplicables en la tramitación de los diferentes tipos de prestaciones:

CUADRO NÚMERO 33

Principales elementos para el cálculo de la incapacidad permanente

TIPO PENSIÓN	REQUISITOS A CUMPLIR PARA SU OBTENCIÓN	MOTIVO	HECHO CAUSANTE	PERIODOS COTIZADOS		BASE REGULADORA (BR)		CUANTÍA PENSIÓN		CAUSAS DE EXTINCIÓN	
				SI EDAD BENEFICIARIO EN F.H.C.	NÚMERO	SI EDAD BENEFICIARIO	FÓRMULA	SI EDAD BENEFICIARIO	FÓRMULA		Nº PAGAS
Total (IPT)	<ul style="list-style-type: none"> Edad del cotizante < 65 años a la fecha hecho causante. No reunir los requisitos para acceder a una prestación de Jubilación (Si IP deriva de Enfermedad Común o Accidente no Laboral) Estar afiliado y en alta o en situación asimilada al alta en el Sistema de la Seguridad Social. Estar al corriente del pago de las cuotas (Representantes de Comercio, Artistas y Profesionales Taurinos) Tener cubierto los periodos de cotización que se indican según casos: 	Enfermedad Común Accidente laboral Accidente de trabajo / Enfermedad Profesional	<ul style="list-style-type: none"> Extinción de la Incapacidad Temporal. Fecha de emisión del documento de propuesta del EVI 	< 26 Años	Periodo de tiempo transcurrido entre la FHC y la fecha en que cumplió 16 años, dividido por 2.	< 52 años	$\sum_{i=1}^n BC_i / (n \times 1,666)$	≤ 55 Años BR X 0,50 > 55 Años BR X 0,70 65 Años BR X 0,50	EXTINCIÓN ■ Por extinción ■ Por fallecimiento ■ Por reconocimiento de Pensión de Jubilación. ■ Por revisión de oficio SUSPENSIÓN ■ Por actuación fraudulenta. ■ La IP este originada o agravada por el beneficiario por: - Inprudencia temeraria. - Abandono injustificado del tratamiento durante la incapacidad Temporal. - Abandono injustificado del tratamiento o procesos de readaptación.		
				≥ 26 Años	Periodo de tiempo transcurrido entre la FHC y la fecha en que cumplió 20 años, dividido por 4. 1/5 de este periodo deberá estar comprendido en los 10 años anteriores a la FHC o la fecha de cese en la obligación de cotizar	> 52 años	$\frac{96}{100} \sum_{i=1}^n BC_i / 112$	R X 0,80 BR X 1,00 Según casos		14 Pagas	
				No aplica	No exigible periodo mínimo	No aplica	$\frac{24}{100} \sum_{i=1}^n BC_i / 28$				R X 0,80 BR X 1,00 Según casos
≥ 52 Años	24 meses ininterrumpidos elegidos por el beneficiario. Dentro de los 7 años anteriores a la FHC.	No aplica	$\frac{[(S_0+Ab) \times 365 + \sum PA_{i-1} + \sum OR_{i-1}] / 12}{S_0 = \text{Sueldo diario en la fecha del accidente}} \\ Ab = \text{Antigüedad diaria} \\ PA_{i-1} = \text{Pagas extras, beneficios, etc. en el año anterior.} \\ OR_{i-1} = \text{Pluses, horas extras, etc. computables divididas por el número de días trabajados y multiplicado el cociente por 273.} $	BR X 1,00 Incrementable entre un 30-50%	No aplica						
No aplica	15 años de cotización, tres de los cuales deben estar entre los últimos 10.	No aplica	$\frac{96}{100} \sum_{i=1}^n BC_i / 112$			Similar a IPT	No aplica				
Enfermedad Común Accidente laboral Accidente de trabajo / Enfermedad Profesional	Mismos hechos causantes que IPT, salvo que la IP se produzca desde no alta, en cuyo caso será el día de la solicitud	Similar a IPT	Similar a IPT					Similar a IPT	Similar a IPT		
Enfermedad Común Accidente laboral Accidente de trabajo / Enfermedad Profesional	Mismos hechos causantes que IPT, salvo que la IP se produzca desde no alta, en cuyo caso será el día de la solicitud	Similar a IPT	Similar a IPT	Similar a IPT	Similar a IPT						
Absoluta	Idem a IPT. Se puede acceder desde situación de no alta.										
Gran Invalidez											

Por lo que respecta a las bases reguladoras, estas son función del tipo de incapacidad y del hecho que las origina. Las alternativas existentes se muestran en el cuadro siguiente.

CUADRO NÚMERO 34

Requisitos aplicables en el cálculo de la base reguladora

PRESTACIÓN	ORIGEN INCAPACIDAD	EDAD BENEFICIARIO EN FECHA DEL HECHO CAUSANTE (HC)	CUANTIFICACIÓN (BR)	OBSERVACIONES
Incapacidad Permanente Total	Enfermedad Común	< 52 Años	$\Sigma BC_{pnc}/(NM \times 1,1666)$ BC = Base de cotización pnc = Período Mínimo de Cotización NM = N° de meses	Existen: ▪ Actualización de bases. ▪ Integración de lagunas.
		≥ 52 Años	$\Sigma BC_{96}/112$ 96 meses anteriores a la fecha del hecho causante	
	Accidente no laboral	No aplica	$\Sigma BC_{24}/28$	▪ Las BC deben ser ininterrumpidas. ▪ Estas BC deben pertenecer a los 7 últimos años al HC.
	Accidente de trabajo y Enfermedad profesional	No aplica	$TC_m \leq BC \leq TC_M$ TC _m = Tipo mínimo cotización en momento de la incapacidad TC _M = Tipo máximo de cotización en momento de la incapacidad	La BC se calcula a partir del Salario Real, siendo este igual a: $[(S_D + A_D) \times 365 + \Sigma PA_{T-1} + \Sigma OR_{T-1}] / 12$ ▪ S _D = Sueldo diario ▪ A _D = Antigüedad diaria ▪ PA _{T-1} = Pagas extras, beneficios, etc. en el año anterior. ▪ OR _{T-1} = Pluses, horas extras, etc. diarias en el año anterior multiplicadas por 273.
Incapacidad Permanente Absoluta	Situación de alta o asimilada	Forma de determinación similar Incapacidad Permanente Total		
	▪ Enfermedad Común. ▪ Accidente no laboral. Ambos en situación de no alta	No aplica	$\Sigma BC_{96}/112$ 96 meses anteriores a la fecha del hecho causante	Existen: ▪ Actualización de bases. ▪ Integración de lagunas.
Gran Invalidez	Forma de determinación similar Incapacidad Permanente Absoluta			

En los regímenes Agrario por Cuenta Propia, Autónomos, Empleados de Hogar y Minería del Carbón se requiere:

- Estar en alta o en situación asimilada al alta, salvo que se trate de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez por contingencias, en cuyo caso el trabajador puede estar en situación de no alta.
- El trabajador debe estar al corriente en el pago de las cuotas siempre y cuando la obligación de cotizar corra a su cargo.

Asimismo debe indicarse que existen las siguientes diferencias en los conceptos que se citan respecto al Régimen General:

- Se reconoce el incremento del 20% a mayores de 55 años en el caso de Incapacidad Permanente Total para los Regímenes Agrario Cuenta Propia y Autónomos.
- Las lagunas de cotización no se integran con las bases mínimas en el caso de los Regímenes Agrario Cuenta Propia y Autónomos y Minería del Carbón.

En la base reguladora para el Régimen Especial de Minería del Carbón se utilizan las bases normalizadas de cotización. Asimismo, en este Régimen, en el caso de Incapacidad Permanente Total, se aplicaran bonificaciones por edad en el caso de sustituirse la prestación por una indemnización. Si se tratara de prestaciones por Incapacidad Permanente Absoluta o de Gran Invalidez, estas podrían sustituirse por una prestación de Jubilación a los 65 años.

b) Incapacidad Permanente sujeta a periodos mínimos de cotización

El importe de esta prestación varía en función del número de años cotizados. Se aplica a trabajadores que han estado sujetos a legislaciones de invalidez del tipo IPA o IPB o exclusivamente de este último tipo.

En la tramitación de este tipo de prestación se aplica un proceso similar al de reconocimiento de una prestación de Jubilación, pudiendo existir, en consecuencia, prorrateo de la prestación.

El procedimiento se inicia con la recepción de la documentación. Esta documentación puede proceder

de un país cuya prestación de Incapacidad sea del tipo IP_A, o bien, de un país cuya prestación de Incapacidad sea del tipo IP_B. La documentación procedente de la Institución Instructora extranjera son los formularios E204, E205, E207 y E213 (formulario médico).

La tramitación de esta prestación exige la valoración de la Incapacidad por el EVI⁹⁸. Este informe puede ser:

- Denegatorio, en cuyo caso el responsable de la Dirección Provincial también dicta una resolución denegatoria de la prestación.

En esta resolución se recogen todos los motivos que por aplicación exclusiva de la legislación española dan origen a la denegación de la solicitud (incumplimiento de periodo de carencia, no estar incapacitado, etc.) así como los que por aplicación de la normativa comunitaria obligan a adoptar dicha Resolución (por no encontrarse en situación de incapacidad). Existe, por consiguiente, una doble fundamentación de la denegación.

El expediente denegado se graba en CARPA 3 en el momento de la denegación de la prestación, emitiendo la aplicación informática al día siguiente una 3-D-29 con la clave de denegación, que es firmada por el funcionario tramitador del expediente, el Jefe de Sección y el Subdirector Provincial (por delegación de firma del Director Provincial) o por el Director Provincial.

A continuación, se remite al organismo de enlace la resolución denegatoria, copia del Dictamen propuesta de la Comisión del EVI, el formulario E 205 (vida laboral en España) y el E 210 (la causa de denegación). Asimismo, también se remite copia de la resolución denegatoria al solicitante de la prestación. En las solicitudes realizadas en aplicación de Convenios Bilaterales se actúa a la inversa, se remite el original de la resolución al interesado y copia de la misma al organismo de enlace.

Cuando el Organismo recibe la información remitida, cumplimenta una segunda notificación de la resolución al solicitante de la prestación, desde esta notifica-

ción el interesado puede interponer la reclamación previa o recurso correspondiente a cada Estado. Asimismo, el organismo de enlace cumplimenta el formulario E 211 y envía una copia a la Dirección Provincial del INSS. Cumplimentados estos trámites se remite el expediente al archivo de la Dirección Provincial.

- Aprobatorio, con indicación del grado de incapacidad. En este caso el tramitador del expediente comienza a realizar los trámites necesarios para la cuantificación de la prestación. Las etapas de elaboración del Informe de Cotización y de la Hoja de Cálculo son análogas a las descritas con anterioridad en los epígrafes III.2.1.2.1 a III.2.1.2.4.

En la fase de elaboración de la Hoja de Cálculo (epígrafe III.2.1.2.3. Elaboración de la Hoja de Cálculo) se comprueba, adicionalmente, que el interesado reúne el periodo de carencia específico y genérico exigido por la legislación española, para lo cual se totaliza en la Hoja de Cálculo de la aplicación NIGORI los periodos cotizados en España y en el extranjero. A partir de los datos grabados en la Hoja de Cálculo de la citada aplicación se obtiene el importe de la prestación, la Hoja de Cálculo, la ficha 3-D-29, la hoja de revalorizaciones y la hoja de sentencia Barreiro. Incorporada en la aplicación la forma de pago de la prestación y la necesidad de presentación de Fe de Vida se obtiene la Resolución de concesión de la prestación solicitada. A esta Resolución se adjunta la Hoja de Base Reguladora elaborada por la unidad de Informes de Cotización, el Dictamen Propuesta del EVI y la nota de aviso de posibilidad de selección de pago semestral.

Una vez cumplimentados estos datos, el tramitador del expediente vuelve a entrar en la aplicación informática Carpa 3 y verifica la necesidad de actualizar alguno de los datos que ha grabado en dicha aplicación.

Efectuada esta verificación, el tramitador graba la totalidad de los datos de cuantificación económica que figuran en la 3-D-29 en la aplicación CARPA 3.

A partir de este punto se remite el expediente a la unidad de la Intervención Delegada territorial que realice la fiscalización previa al objeto de que realice ésta (epígrafe III.2.1.3. Fase Nacional. Fiscalización de la Propuesta de Resolución).

III.2.1.9 Duración del procedimiento de reconocimiento de la prestación solicitada tramitada por las entidades gestoras

Este Tribunal no ha podido determinar la duración media de la tramitación de los expedientes regulados por normativa internacional realizada por las Entidades Gestoras, dado que éstas, hasta septiembre de 2004, incluían en las fases de captura de datos o en la de tramitación, los tiempos de requerimiento de información a las Instituciones Instructoras extranjeras.

A este respecto, debe señalarse que este Tribunal ha observado la existencia de criterios diferentes en las

⁹⁸ El Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla, en materia de incapacidades laborales del Sistema de la Seguridad Social, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Esta norma determina las funciones y composición del Equipo de Valoración de Incapacidades (EVI, CEI en Barcelona) valora el tipo de incapacidad del sujeto causante. Este equipo esta compuesto por:

— El Presidente que será el Subdirector provincial de Invalidez del INSS o funcionario que designe el Director General del INSS.

— Los Vocales, nombrados por el Director General del INSS, serán los siguientes:

— Un Médico Inspector, propuesto por el Director Provincial del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ceuta o Melilla), en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

— Un Facultativo Médico, perteneciente al personal del INSS.

— Un Inspector de Trabajo y Seguridad Social, propuesto por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

— Un funcionario titular de un puesto de trabajo de la unidad encargada del trámite de las prestaciones de invalidez de la correspondiente Dirección Provincial del INSS, quien ejercerá las funciones de Secretario.

Sus decisiones se adoptan por mayoría dejando constancia en el acta de la reunión. Esta acta permite elaborar un dictamen propuesta que entra a formar parte de la documentación del expediente de solicitud de incapacidad. Este dictamen es firmado por el Presidente, el Secretario del EVI y el Director Provincial.

distintas Direcciones Provinciales, a la hora de tratar aquellas solicitudes en las que se necesita documentación o aclaración de datos para completar la información de los expedientes instruidos en el extranjero. Así, existen Direcciones Provinciales en las que los expedientes no se dan de alta en IRISS hasta obtener todos los formularios necesarios para su tramitación en España, mientras que en otras esta actuación sí se realiza. Este diferente criterio supone que los tiempos de espera hasta la contestación por parte de las Instituciones instructoras extranjeras son imputados por la aplicación IRISS a las unidades de CAISS, en caso de que el expediente no estuviera dado de alta, o bien a las de Tramitación, en caso contrario, no habiendo tenido estos tiempos, por tanto, relación directa con las actuaciones reales que sobre estos expedientes se efectúan en las Direcciones Provinciales.

III.2.2 Procedimientos aplicados en la gestión financiera de las pensiones ya reconocidas

El artículo 63 del TRLGSS establece que la TGSS es un Servicio Común del Sistema de Seguridad Social en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social.

La TGSS tiene asignadas, entre otras funciones, el pago de las obligaciones del Sistema dentro de las cuales se encuentran las correspondientes al pago de las pensiones reconocidas por las Entidades Gestoras.

El Real Decreto 1891/1999, de 10 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, establece que para poder realizar el pago de las pensiones, la TGSS anticipará los importes líquidos de la nómina de primeros pagos y de la nómina mensual, situando el importe líquido de las citadas nóminas en las entidades financieras colaboradoras para su abono a los pensionistas.

Por su parte, la Orden de 22 de febrero de 1996, para la aplicación y desarrollo del citado Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social contempla, en su artículo 23 el pago de prestaciones en el extranjero, indicando en su punto 2 que «Para la materialización de los pagos a que se refiere el número anterior, la Tesorería General de la Seguridad Social podrá acordar con las Entidades Financieras y demás colaboradores, cuando concurren circunstancias que así lo aconsejen, formas o procedimientos de pagos específicos, que garanticen el buen fin de los mismos».

En el caso de las pensiones a pagar en el extranjero, la TGSS, haciendo uso de las anteriores facultades, adjudicó el 2 de marzo de 2000, a la entidad financiera gestora el pago de prestaciones a los beneficiarios desplazados o residentes en el extranjero. Las condiciones para la prestación de este servicio financiero, recogidas en el pliego de prescripciones técnicas, eran las siguientes:

- El pago de la primera pensión se debía hacer acumulando mensualmente sus importes, no existiendo, por consiguiente, pago diario de prestaciones.
- Los pagos de las pensiones a los beneficiarios se debían realizar, a opción del beneficiario, con periodicidad mensual, trimestral o semestral. En los dos últimos casos, esto supone la acumulación de varios recibos en uno sólo. Este aplazamiento del pago no generaría intereses a favor del beneficiario en ningún caso.
- Los pagos se debían hacer por meses naturales vencidos dentro de la primera quincena del mes siguiente al del devengo de la pensión.
- Los medios de pago a utilizar eran la transferencia bancaria o el cheque nominativo pagaderos en moneda del país o en la divisa que por el pensionista se determinase. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de estos medios de pago durante el periodo 2002-2004:

CUADRO NÚMERO 35

Medios de pago utilizados durante el periodo 2002-2004

MEDIOS DE PAGO	2002		2003			2004		
	Núm.	%	Núm.	%	% Evol	Núm.	%	% Evol
Cheque	38.162	50,2	36.907	47,9	-3,3	36.901	47,3	-3,3
Transferencias	37.925	49,8	40.179	52,1	5,9	41.076	52,7	8,3
TOTAL	76.087		77.086			77.977		

- En el caso del pago mediante cheque, su fecha de emisión debía ser la del primer día hábil de cada mes, siendo su validez de noventa días naturales, salvo que la legislación interna del país extranjero estableciera uno diferente.

El importe de los cheques no pagados o pagados indebidamente y el de las transferencias no satisfechas a sus beneficiarios deberían ser retrocedidos, abonándose su importe en euros a la TGSS antes del día 16 de cada mes (en la Orden de Pago que se remite a la enti-

dad financiera gestora se indica que el día límite será el 20 de cada mes). Este abono se realizará en dos apuntes, uno por impagados y otro por retrocesiones.

- En el caso de fallecimiento del titular de la pensión, la entidad financiera estaba obligada a retrotraer el importe de la pensión indebidamente abonada.

En el caso en que los familiares u otros allegados del fallecido devolvieran mediante cheque el importe indebidamente percibido, la entidad adjudicataria realizaría las gestiones oportunas para su abono en cuenta a favor de la TGSS.

- La entidad financiera se obligaba a aplicar todas las medidas de seguridad necesarias para garantizar el cobro de la pensión por el pensionista.

- La notificación de las pensiones a pagar y de los pagos realizados, así como de los posibles impagos o retrocesiones debía hacerse informáticamente.

La entidad financiera gestora, por aplicación del citado contrato, ha venido realizando el pago de los importes correspondientes a primeros pagos, pagos sucesivos, y pagas únicas, así como la gestión de impagos y retrocesión de pensiones. En el presente epígrafe se incluyen las diferentes fases en las que se estructura esta gestión:

- Pago de pensiones reconocidas
- Retrocesiones de pensiones
- Impago de pensiones
- Liquidación de la comisión de la entidad financiera gestora.

Estas fases se describen a continuación:

III.2.2.1 Procedimiento aplicado en el pago de las pensiones reconocidas

Esta fase tiene por objeto poner a disposición del pensionista la pensión reconocida. Se inicia una vez efectuado el reconocimiento de la prestación y termina con el cobro de la pensión reconocida.

Las etapas en las que se estructura el procedimiento son:

- Elaboración de la nómina.
- Fiscalización de la nómina.
- Pago de la nómina.
- Fiscalización del pago.

Las citadas etapas se describen a continuación.

III.2.2.1.1 Elaboración de la nómina

El objeto de esta etapa es obtener, a partir de la información existente en la Base de Datos de Prestaciones, el detalle e importe de aquellas pensiones que debe pagar la TGSS, con la periodicidad que soliciten los pensionistas residentes en el extranjero.

Esta etapa se inicia con la selección y extracción mensual de la Base de Datos de Prestaciones de aquellos datos que son necesarios para elaborar la nómina a pagar en el extranjero y termina, una vez que se ha remitido la nómina mensual y la documentación contable a la Intervención Delegada Territorial para su fiscalización. Las principales actuaciones que se realizan en esta etapa son:

- A principio de cada año, se fija un calendario entre los responsables de las Entidades Gestoras y los de la GISS en el que se establece la fecha mensual en la que la nómina debe estar cerrada. Este calendario sirve para fijar el momento en el que debe cerrarse la Base de Datos de Prestaciones y poder extraer los datos de las pensiones que figuren en alta en el mes que corresponda.

- En las fechas acordadas, la GISS extrae de la citada base los siguientes ficheros:

- Fichero de extracción. Contiene, entre otros datos, los correspondientes al pensionista, entidad financiera en la que debe realizarse el abono, el tipo de prestación, el importe a pagar, el detalle de conceptos, etc.

- Fichero de deducciones. Contiene datos referentes al tipo de deducción y sus características, los datos para calcular su importe, el importe pendiente de deducción (cuando proceda) y los datos del pensionista al que deben aplicarse las deducciones.

En este proceso el sistema informático controla, entre otros aspectos, que el pensionista esté en alta y que la fecha de efectos económicos sea anterior a la fecha de la nómina.

- Una vez realizada la actuación anterior, la GISS genera ficheros que contienen la información necesaria para la elaboración y pago de la nómina. Antes de enviar esta información, la GISS realiza un cuadro de los datos que se remiten a cada una de estas entidades, al objeto de que no existan incoherencias, y otro de carácter global.

Las entidades a las que la GISS les remite información y el tipo de información que se remite son las siguientes:

- A la entidad financiera gestora, un fichero conteniendo los datos necesarios para efectuar el pago de la nómina.

- A las Direcciones Provinciales, en soporte papel, el documento 3D8. Este documento incluye, por Entidades Gestoras y tipo de prestación, el detalle de los datos del pensionista, del importe a pagar, etc. Su finalidad es que, en general, las unidades de Control de Pagos puedan elaborar la documentación contable para la imputación del gasto.

- A la Intervención Delegada en las Direcciones Provinciales se envía la información que se detalla en el epígrafe III.2.2.1.2. Fiscalización de la nómina al objeto de que realicen la fiscalización previa establecida en

los Acuerdos del Consejo de Ministros junto con la validación de la documentación anterior.

— A la aplicación PEX se transmiten los datos relativos a los pagos a realizar a los pensionistas con objeto de que, controlando los importes acumulados mensuales, trimestrales y semestrales, pueda generar la información necesaria para el pago en las fechas que corresponda.

Esta aplicación está abierta hasta el día 17 de cada mes, lo que permite a las unidades que tienen asignada las funciones de mantenimiento de las nóminas en las Direcciones Provinciales incorporar los datos referentes a impagados o pagos indebidos de prestaciones (Datos facilitados a la GISS por la entidad financiera gestora el día 15 de cada mes), depurando de esta forma el importe de la nómina a pagar. Estos gestores cuentan con un mes para hacer esta depuración (Desde el día 15 del mes anterior hasta el día 17 del mes siguiente).

— A la Subdirección General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS (en adelante, TGSS-SGOP) se envía un fichero con el detalle de los pagos a realizar junto con su resumen, así como el cuadro de equivalencias, al objeto de que pueda emitir la correspondiente orden de pago a la entidad financiera gestora y elaborar la documentación contable correspondiente al pago de la pensión.

— Las Direcciones Provinciales reciben en soporte papel la información correspondiente a los importes a pagar, deducciones, importe neto, etc.

— Los datos correspondientes a las deducciones se transmiten a:

- La aplicación MIDAS (retenciones correspondientes a la amortización de deuda).
- Las URES (fichero con aquellas deducciones en la nómina que correspondan a recaudación ejecutiva originada por deuda con entidades del Sistema de la Seguridad Social).
- Para deducciones judiciales, que en vez de cuenta corriente tienen un código de un juzgado, se envía un fichero con detalle de estas deducciones. Lo mismo se hace en el caso de la Agencia Estatal Tributaria. Estos pagos se realizan por el circuito de pago provincial.

— Adicionalmente se obtiene un fichero para estadísticas.

• Los documentos contables, elaborados manualmente, y los estados resumen de la nómina una vez firmados por el Director Provincial, el responsable de la Subdirección Provincial o el Secretario Provincial, según esté organizado el procedimiento en la Dirección Provincial, se remiten a la Intervención Delegada en la Dirección Provincial al objeto de que realice su fiscalización previa.

Por lo que respecta al proceso de elaboración de datos, este Tribunal considera conveniente que las Enti-

dades Gestoras estudien la generación por el propio sistema informático de toda la documentación de elaboración manual, dando, por consiguiente, más seguridad al proceso contable.

III.2.2.1.2 Fiscalización de la nómina

El objeto de esta etapa es garantizar la legalidad y exactitud de la nómina a pagar a los pensionistas que la cobran en el extranjero. En el proceso de validación, las Intervenciones Delegadas Territoriales, se aplican los controles recogidos en los Acuerdos del Consejo de Ministros en vigor durante el periodo 2002-2004 (ver cuadro número 18 «Controles a aplicar en la fiscalización previa de pago de nóminas»).

Esta etapa, posterior respecto a la de elaboración de nóminas, se inicia una vez que se ha recibido en la Intervención Delegada de cada Dirección Provincial la documentación contable elaborada por la unidad que proceda, junto con la correspondiente documentación soporte, terminando una vez que se ha fiscalizado de conformidad y se ha notificado la realización de la fiscalización a la Intervención en los Servicios Centrales de cada Entidad Gestora y a la TGSS.

El proceso de fiscalización implica el cuadro entre los diferentes datos contenidos en los listados, generados informáticamente, y de estos con los recogidos en la documentación contable. La duración establecida para su ejecución es de cinco días, debiendo estar validada la documentación el primer día hábil del mes siguiente.

III.2.2.1.3 Pago de la nómina

El objeto de esta etapa es comunicar a la TGSS el importe de la nómina a pagar en el extranjero con la finalidad de que anticipe los fondos a la entidad financiera gestora con la que el Sistema de la Seguridad Social tiene concertado el pago.

Las actuaciones que se realizan en esta etapa las inicia la TGSS-SGOP con la elaboración, a partir de la información recibida (epígrafe III.2.2.1.1. Elaboración de la nómina), de la siguiente documentación:

- La Orden de Pago de las Pensiones, por la que se autoriza a la entidad financiera gestora a que realice el cargo en cuenta del importe de la nómina mensual y su detalle por tipo de Entidad Gestora. También crea una nota en la que se informa a la citada entidad de la obligación de remitir nota de cargo en cuenta con fecha valor del primer día hábil del mes siguiente, detalle informático de los impagados y retrocesiones y su nota de abono, con fecha valor de la de emisión de los cheques y transferencias, por los importes impagados y transferencias retrocedidas antes del día 20 del segundo mes siguiente a la fecha del documento Resumen Mensual del Pagos en el Extranjero.

Esta orden de pago es firmada por el Interventor Delegado Central en la TGSS y por el Director General de la TGSS (delega en el responsable de la TGSS-SGOP).

- La Orden de Pago de las pensiones anteriormente impagadas en el extranjero puestas de nuevo al cobro.
- Detalle de liquidaciones a pagar en el extranjero por Entidad Gestora y Dirección Provincial, informando del pensionista al que debe pagarse, el país de pago, el importe bruto y líquido a abonar y el detalle de las retenciones, todo ello con la finalidad de dar soporte a los documentos contables que debe generar la TGSS en la formalización del pago de las pensiones.

Una vez elaborada la documentación anterior, la TGSS remite un correo electrónico a la GISS para que esta proceda a transmitir a la entidad financiera gestora los ficheros de la nómina a pagar conteniendo el detalle de los pensionistas a los que debe realizarse el pago.

Confirmada la adecuada recepción de la información por la entidad financiera gestora, la GISS lo comunica a la TGSS-SGOP para que tenga conocimiento de la conformidad del envío.

La entidad financiera gestora, a partir de los ficheros anteriores procede al cargo en cuenta de las pensiones y al abono de los impagados y de las retrocesiones. La TGSS-SGOP verifica que el cargo en cuenta realizado coincide con la orden de pago dada a la entidad financiera.

III.2.2.1.4 Fiscalización del pago

La fiscalización del pago afecta a todas las nóminas que deben ser pagadas por la TGSS, con independencia de su periodicidad (mensual, trimestral o semestral), así como a la de impagados puestos de nuevo al cobro.

Esta etapa la inicia la GISS con el envío a la Intervención en los Servicios Centrales de la TGSS de un fichero conteniendo el detalle de los pagos en el extranjero que debe realizar la entidad financiera gestora, terminándose una vez que la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS ha fiscalizado de conformidad el pago a realizar.

El fichero se recibe en la Intervención en los Servicios Centrales de la TGSS los días 4 ó 5 del mes, correspondiendo el importe de los pagos a realizar en la nómina del mes siguiente. Su finalidad es poder cuadrar los datos de la documentación contable de pago. Asimismo, cuadra las órdenes de pago recibidas de la TGSS-SGOP con el importe total de los pagos a realizar por cada Dirección Provincial. Realizado el cuadro, el Interventor en los Servicios Centrales de la TGSS procede a la firma de la orden de pago, para que pueda ser enviada a la entidad financiera gestora.

El primer día hábil del mes siguiente se valida la documentación contable en la aplicación SICOSS al objeto de que cuadre la contabilidad de las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras.

III.2.2.2 Retrocesiones de pensiones

Esta fase tiene por objeto la recuperación por parte de las Entidades Gestoras de aquellos pagos de pensiones indebidamente realizados, cuya emisión y abono han tenido lugar, fundamentalmente, con posterioridad a la fecha de fallecimiento del pensionista.

Se inicia en la Dirección Provincial a la que está adscrito el pensionista una vez que esta tiene conocimiento de la fecha de su fallecimiento, terminando cuando dicha Dirección Provincial confirma, en el sistema informático, el abono del importe que corresponda por parte de la entidad financiera gestora.

El procedimiento general aplicado por las Direcciones Provinciales para recuperar los citados importes implica la realización de las siguientes actuaciones:

a) Conocimiento del fallecimiento del pensionista

Su finalidad es determinar el momento a partir del cual debía haberse interrumpido el pago de la pensión. Se inicia una vez se ha conocido la fecha de fallecimiento y termina cuando se incorpora en la Base de Datos de Prestaciones.

Las Direcciones Provinciales conocen que el pensionista ha fallecido como consecuencia, fundamentalmente, del control de vivencia que realizan respecto a los pensionistas residentes en el extranjero [epígrafe III.2.4. C) Procedimiento de control de vivencia], aunque también existen otras formas de tener conocimiento de este hecho como puede ser la notificación realizada por los propios familiares, la originada por solicitud de pensiones derivadas (Viudedad, Orfandad o Favor de Familiares) o la devolución de cheques o transferencias.

En caso de que el abono se efectúe mediante cheque y la fecha de fallecimiento esté dentro del periodo (trimestre o semestre) que dicho cheque comprenda, de acuerdo con lo establecido en el contrato anteriormente citado, es obligación de la entidad financiera gestora la retrocesión completa de dicho abono, incluidos los meses acumulados anteriores al fallecimiento. En caso de que el pago se haya efectuado por transferencia bancaria sólo es obligación del banco la retrocesión de la cantidad correspondiente a los meses posteriores a la fecha del fallecimiento.

Desde el momento en que las Direcciones Provinciales tienen conocimiento de la fecha de fallecimiento de un pensionista en el extranjero, las unidades de Control de Pensionistas se encargan de incorporar dicha fecha en la Base de Datos de Prestaciones mediante la utilización de la correspondiente transacción, lo que origina la baja de la pensión que corresponda. Según una muestra realizada por este Tribunal, el periodo medio que transcurre desde la fecha de fallecimiento del pensionista hasta que esta es conocida en la Entidad Gestora es superior a dos años.

Mensualmente, la GISS efectúa un rastreo de la Base de Datos en busca de las bajas por fallecimiento introducidas en las Direcciones Provinciales comunicándolas, informáticamente, a la aplicación PEX al objeto de que se generen listados conteniendo el detalle de los recibos emitidos y abonados con posterioridad a la fecha de fallecimiento del pensionista, y para los que, por tanto, el INSS y el ISM debe solicitar su retrocesión a la entidad financiera gestora. Según una muestra realizada por este Tribunal, el periodo medio que transcurre desde la fecha de conocimiento del pago indebido hasta que dicho pago es reclamado, es superior a seis meses.

Estos listados son remitidos a las unidades que gestionan las retrocesiones en las citadas Entidades Gestoras con la finalidad de que estas verifiquen que dichas retrocesiones no han sido ya devueltas como impagados por la entidad financiera gestora o bien por los familiares del pensionista, evitándose de esta forma realizar reclamaciones indebidas. Para aquellos pagos que no han sido devueltos se cambia la situación del recibo en la aplicación PEX, que pasa a ser de «solicitada la retrocesión del recibo».

Terminado el proceso de depuración, la GISS envía soporte informático conteniendo detalle de los reintegros a realizar a las Entidades Gestoras. En el caso del INSS a la Subdirección General de Gestión de Prestaciones.

b) Notificación a la entidad financiera gestora

El objeto de esta actividad es reclamar a la entidad financiera gestora los importes que debe proceder a abonar en cuenta a la TGSS.

Se inicia una vez que las Direcciones Provinciales han depurado los recibos correspondientes a pagos indebidos, que deben ser retrocedidos, y termina una vez que estos han sido requeridos a la citada entidad.

Trimestralmente, tanto la Subdirección General de Gestión de Prestaciones del INSS como la Subdirección General de Seguridad Social del ISM envían a la TGSS-SGOP un escrito solicitándola que proceda a reclamar a la entidad financiera gestora la retrocesión de los importes abonados a pensionistas residentes en el extranjero. A este escrito se adjunta detalle de los recibos con los importes y pagos efectuados, diferenciados por modalidad de pago de cheques y transferencias, así como por entidad pagadora.

Este Tribunal no ha obtenido justificación, pese a haber sido requerida, del motivo por el que se reclama trimestralmente la retrocesión de estos pagos. Dado que este plazo puede hacer que el recibo prescriba, perdiéndose por tanto su importe, así como que perjudica la pronta recuperación de las disponibilidades líquidas, este Tribunal estima necesario que las Entidades Gestoras que analicen la conveniencia de reducir los periodos de reclamación a la entidad financiera que gestiona el pago de pensiones en el extranjero.

Con la documentación recibida, la TGSS-SGOP procede a reclamar la retrocesión del pago de las pensiones a la entidad financiera gestora. De forma paralela, la GISS le envía, informáticamente, la información contenida en los listados. En un plazo de 20 días naturales a partir de la recepción de la reclamación, la entidad financiera gestora debe:

- Abonar el importe de las retrocesiones solicitadas.
- Remitir información, en soporte informático, del detalle de las retrocesiones abonadas a cada una de las Entidades Gestoras.
- Informar de las causas que han dado origen a la falta de abono, en este caso también por Entidades Gestoras.

El periodo medio que transcurre desde que las Direcciones Provinciales tienen conocimiento de la fecha de fallecimiento de un pensionista hasta que reclaman los importes indebidamente pagados a la entidad financiera gestora es de seis meses.

c) Recuperación de los importes solicitados

El objeto de esta actividad es que la TGSS gestione y controle el abono realizado por la entidad financiera gestora respecto a la retrocesión de los importes que le han sido reclamados. Se incluye en esta actividad el control existente sobre las retrocesiones no realizadas.

Se inicia una vez que la TGSS ha realizado la reclamación a la entidad financiera gestora y termina cuando esta abona, o justifica la falta de abono, de los importes reclamados.

Mensualmente, la entidad financiera gestora abona en la cuenta única de la TGSS en la citada entidad, el importe de las retrocesiones solicitadas mediante un apunte único. En general, el importe abonado no coincide con el importe reclamado, dado que hay pagos indebidos pendientes de retrocesión. Con la misma periodicidad, la citada entidad, remite información:

- A la GISS, fichero conteniendo detalle de los mismos conceptos que los enviados en factura a la TGSS-SGOP. La GISS remite este fichero a la Intervención Delegada en la TGSS al objeto de que esta valide los importes contenidos en estos listados con los cargados o abonados en cuenta. Los datos validados son remitidos a la TGSS-SGOP al objeto de que ésta verifique que coincide con los datos que figuran en la factura anteriormente citada.
- Con destino a la TGSS-SGOP, factura conteniendo detalle referente a los pagos de pensiones, retrocesiones e impagados. Esta factura sirve para poder liquidar la comisión a la entidad financiera gestora por la prestación del servicio de pago y retrocesiones de pensiones en el extranjero. La TGSS-SGOP verifica que

los datos del abono coinciden con los del fichero que le remite la GISS, una vez que han sido validados por la Intervención en la TGSS.

La GISS, a partir de la información facilitada, emite mensualmente tres listados para su utilización por parte de las distintas Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras. Estos listados tienen por objeto informar respecto a las retrocesiones generadas cada mes, las acumuladas pendientes y las que han resultado abonadas. Estos listados permiten que las Direcciones Provinciales controlen los recibos para los que se ha solicitado la retrocesión.

También mensualmente, la TGSS-SGOP comunica a la entidad financiera gestora todas las retrocesiones ya reclamadas que figuran pendientes de abono, asimismo se le notifican las posibles modificaciones pro-

ducidas en las retrocesiones requeridas o que hayan provocado su anulación (devolución por parte de familiares u otras circunstancias) y, por consiguiente, el cese de la obligación por parte de la entidad financiera gestora.

Este Tribunal ha cuantificado el aplazamiento medio en el abono de estas retrocesiones teniendo en cuenta para ello las retrocesiones reclamadas por las Direcciones Provinciales objeto de fiscalización que han sido abonadas por la entidad financiera, (52,8% del total de las reclamadas), durante los ejercicios 2003, 2004 y 2005, considerando que a fecha 30 de septiembre de 2005 hubieran sido retrocedidos todos los abonos reclamados, es superior al año, tal y como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 36

Tiempo medio en la gestión de la retrocesión

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE LA MUESTRA	IMPORTE TOTAL RETROCESIONES SOLICITADAS DESDE 2003 (EUROS) HASTA 30 DE SEPTIEMBRE 2005	TIEMPO MEDIO PONDERADO ENTRE FECHA SOLICITUD Y FECHA DE RETROCESIÓN
A Coruña	216.029	416
Asturias	143.855	493
Barcelona	137.270	334
Cáceres	2.784	599
Córdoba	25.829	428
Granada	11.590	310
Guipúzcoa	43.997	192
Madrid	505.578	371
Segovia	859	133
Sevilla	26.391	390
Tenerife	149.308	634
TOTAL	1.263.490	
RESTO DD. PP.	1.129.261	369
TOTAL SOLICITADO	2.392.751	

Sin embargo, a dicha fecha, tan sólo han sido retrocedidos un 16,7 % de total de las solicitadas, lo que implica que la demora en el pago de estas será mayor.

La situación de las retrocesiones solicitadas y pagadas se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 37

Distribución de la retrocesión por tiempos

CONCEPTO	IMPORTE (euros)	%
No atendidas a 30/09/05	1.994.083	83,3%
Atendidas a 30/09/05	398.669	16,7%
Importe de pensiones para las que se solicita retrocesión	2.392.751	
Detalle de las pensiones retrocedidas		
Atendidas en menos de 3 meses	310.784	78,0%
Atendidas en más de 3 meses	87.884	22,0%

De los cuadros anteriores se deduce:

- A juicio de este Tribunal, el tiempo medio que transcurre desde el momento en que se requiere de la entidad financiera gestora el abono de la prestación pagada indebidamente hasta que este se produce es excesivo. A la fecha de este Informe es superior al año.
- La baja efectividad del procedimiento de retrocesión en cuanto a las cantidades que han recuperado las Entidades Gestoras.

Asimismo debe indicarse que la indefinición de algunas cláusulas⁹⁹ de las Prescripciones Técnicas del contrato firmado por la TGSS con la entidad financiera gestora, tal como la número 11: «El importe de los cheques no entregados o entregados indebidamente y transferencias no satisfechas a sus beneficiarios, deberán ser retrocedidas abonando el importe original de la emisión en pesetas a la Tesorería General de la Seguridad Social antes del día 16 de cada mes, aplicando como fecha valor la que correspondiera a dicha emisión», han permitido que esta entidad abone las retrocesiones solicitadas con los retrasos indicados, y no como parecería razonable, todas las solicitadas en el mes anterior, todo ello con independencia de que se abone con fecha valor.

Debe señalarse además, que la existencia de estos retrasos no ha dado lugar a ningún tipo de reclamación formal de la TGSS ni de las Entidades Gestoras a la entidad financiera sino que, más bien al contrario, constan escritos de las Entidades Gestoras a la TGSS en las que confirman la calidad del servicio prestado por la citada entidad financiera.

Adicionalmente, en el análisis de una muestra de retrocesiones solicitadas por las Direcciones Provinciales objeto de fiscalización durante el primer trimestre del 2005, este Tribunal ha detectado las siguientes incidencias:

⁹⁹ El INSS y la TGSS indican que la indefinición de la cláusula número 11 a la que se hace referencia ha sido corregida en el nuevo acuerdo firmado entre la TGSS y el Banco Popular. La aplicación y efectividad de la nueva cláusula no ha sido verificada por este Tribunal dado que su entrada en vigor (2 de mayo de 2006) se ha realizado con posterioridad al cierre de las actuaciones fiscalizadas.

- De las retrocesiones que se reclaman, aproximadamente, un 30% de ellas superan los 5 recibos pagados indebidamente, llegando a solicitarse algunas retrocesiones con más de 48 recibos.

• La existencia de pagos indebidos de pensiones con una antigüedad superior a cuatro años, que, por aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo del 2000¹⁰⁰, las Entidades Gestoras consideran prescritos y, por lo tanto, no aptos para ser incluidos en el proceso de retrocesión. A este respecto, y para pensionistas residentes en el extranjero, este Tribunal ha estimado que pueden existir recibos prescritos por un valor aproximado de 91.000 euros.

• La falta de un expediente de prescripción que permita anular los pagos indebidos, prescritos, que no han sido reclamados.

• La deficiencia del proceso de control de vivencia que aplican las Entidades Gestoras, basado, como posteriormente se describe, en una certificación firmada por cualquier cargo público (alcaldes, juez de paz, oficial de policía, etc.), no necesariamente vinculado a la administración española. Este procedimiento ha permitido se produzcan pagos indebidos a pensionistas fallecidos durante más de once años, caso de la Dirección Provincial de Asturias o cuatro años, caso de la Dirección Provincial de Madrid.

• La existencia de retrasos en la reclamación de los pagos indebidos, una vez que conocido el fallecimiento del pensionista. En el caso del INSS, existen Direcciones Provinciales, tales como las de A Coruña (expedientes con retrasos de hasta 14 meses, Asturias con expedientes con retrasos de hasta 11 meses, Madrid con expedientes con retrasos de hasta 26 meses o Santa

¹⁰⁰ El plazo de cuatro años está determinado, en la actualidad, por el artículo 42 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (con anterioridad a la modificación introducida por la Ley 55/1999 de 29 de diciembre, el plazo de prescripción era de cinco años). Debe señalarse que el criterio aplicado por la Seguridad Social era, en este aspecto, la aplicación de la prescripción del artículo 1964 del Código Civil para las obligaciones de derecho de crédito común no sujetas a término especial, es decir, quince años, pero por sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2000 estableció que el plazo de prescripción de estas obligaciones de la entidad colaboradora fuese el mismo que el establecido para el reintegro de pagos indebidos (cuatro años).

Cruz de Tenerife con expedientes con retrasos de hasta 17 meses. Este hecho tiene especial incidencia en los casos en los que existen recibos sometidos a la prescripción citada anteriormente. Como consecuencia de este retraso, las Entidades Gestoras corren el riesgo de perder el derecho a la retrocesión de los recibos más antiguos cuando, con un sistema de solicitud de retrocesión más eficaz, podría evitar la pérdida de este derecho.

Por los motivos citados, este Tribunal considera que el procedimiento aplicado en el proceso de retrocesiones indebidamente pagadas, así como las cláusulas de los contratos que se firmen para la prestación de los servicios financieros de pagos de pensiones en el extranjero no facilitan los procesos de recuperación, por lo que en opinión de este Tribunal deben incorporar aquellos controles que permitan corregir las situaciones anteriormente puestas de manifiesto.

III.2.2.3 Impago de pensiones

Se originan como consecuencia de no haber sido posible realizar el abono en la cuenta del pensionista, caso de haber optado éste por el cobro mediante transferencia, o bien por no haberse podido entregar el cheque como consecuencia de no ser localizado el beneficiario, cuando éste ha optado por este medio de pago para cobrar su pensión.

La entidad financiera gestora, con una periodicidad mensual, aplica el siguiente proceso en la tramitación de los impagados:

- Abona, en la cuenta abierta a nombre de la TGSS, los importes de las pensiones que no ha podido pagar a los pensionistas.
- Envía a la GISS, un fichero conteniendo los datos identificativos del pensionista, la pensión, su importe, el número de recibo, la causa de la devolución, etc., las pensiones que no han sido abonadas, diferenciando los cheques de las transferencias.
- La GISS procede a cargar los anteriores datos en la aplicación PEX al objeto de que las unidades de Control de Pensiones de las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras (INSS e ISM) analicen los motivos que han dado origen al impago y procedan, en consecuencia, a anular los recibos o bien ponerlos de nuevo al cobro. El proceso que se sigue, en este último caso es el descrito con anterioridad. Asimismo procede a notificar los impagados a la Intervención Central en la TGSS con la finalidad de que esta verifique que el importe total comunicado coincide con el importe abo-

nado en la cuenta corriente de la TGSS. El contenido de este fichero no puede ser modificado en ningún momento. Una vez realizado este control la Intervención de la TGSS inicia el proceso de contabilización.

El proceso de análisis de los recibos impagados se inicia, aproximadamente, el día 17 de cada mes con la recepción de la relación de impagados para los que se detallan las causas que los han generado. Los recibos contenidos en esta relación pueden pertenecer a cualquier mes. A partir de esta relación se hace el análisis de los impagados, verificando para ello los siguientes extremos:

- Si el pensionista presentó la «Fe de Vida», o bien está fallecido, el recibo no se pone de nuevo al cobro.
- El posible cambio en los datos para efectuar el pago. Incorporados los nuevos datos en la aplicación PEX, el recibo se pone de nuevo al cobro.

En el caso de desconocerse los motivos, y si se han producido cuatro impagos consecutivos, se suspende de forma cautelar la pensión.

Como consecuencia del análisis que se hace de los impagados pueden originarse las siguientes situaciones en los recibos:

- Anular el recibo en la aplicación PEX. Esta situación se produce cuando la entidad financiera devuelve el recibo porque conoce el fallecimiento del pensionista.
- Retener el recibo, situación que se produce cuando el pensionista se traslada de domicilio o anula la cuenta de abono.
- Reexpedir un nuevo recibo una vez que se han corregido los datos incorrectos.

Terminado el proceso de análisis, los recibos impagados, en los casos que procedan, se ponen de nuevo al cobro en la siguiente nómina, incorporación que se genera con un cambio de clave en la aplicación PEX.

El importe de los impagados devueltos por la entidad financiera gestora durante el periodo que ha realizado la gestión de pago (2000-2006) fue superior a los 6,5 millones de euros.

La antigüedad media de los recibos impagados, abonados en cuenta a la TGSS es, según una muestra realizada por este Tribunal, superior al año, tal y como se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 38

Distribución del abono en cuenta de la TGSS de los recibos impagados por tiempos

PERIODO	Nº IMPAGADOS	% S/ LA MUESTRA	DÍAS DESDE LA ORDEN DE PAGO	EQUIVALENCIA EN AÑOS
2000	567	7,0	1.659	4,5
2001	697	8,7	1.329	3,6
2002	299	3,7	1.059	2,9
2003	505	6,3	580	1,6
2004	4.599	57,0	97	0,3
2005	1.396	17,3	47	0,1
2000-2005	8.063	100,0	370	1,0

III.2.2.4 Liquidación de la comisión de la entidad financiera gestora

Esta fase tiene por objeto pagar la comisión que la entidad financiera cobra por la prestación del servicio financiero de pago de pensiones en el extranjero.

La forma de calcular el importe de esta comisión viene determinado en la cláusula tercera del contrato suscrito con la entidad financiera gestora en el que se establece que «El importe del servicio financiero que se contrata se fija en el porcentaje ofertado “por la entidad financiera gestora” del 0,90% sobre el importe líquido de la nómina mensual pagada». Este importe líquido se obtiene a partir del importe bruto de la nómina de pensiones, deducidos los impagados y las retrocesiones.

Los pagos, impagados y retrocesiones son controlados en el Servicio de Entidades Financieras de la Intervención Delegada en la TGSS que concilia los importes cargados y abonados con el extracto bancario de la TGSS en el la entidad financiera.

Las principales condiciones para que el pago pueda realizarse, también fijadas en el citado contrato, son:

- El cumplimiento de los plazos fijados para la ejecución del servicio. El incumplimiento de estos plazos permitirá rescindir a la TGSS el contrato.

- La existencia del depósito de una garantía equivalente a 601.012,10 euros.

- La correcta realización del servicio, entendiéndose que esta situación no se produce cuando se dan hechos tales como retrasos en la fechas de expedición de las transferencias y cheques, la existencia de problemas en la recepción de las transferencias y cheques, el incorrecto tratamiento de los impagados, el incumplimiento de las condiciones a aplicar en los procesos de retrocesión o bien la existencia de deficiencias en la facturación del servicio o la falta de documentación justificativa.

La TGSS valora que el servicio se cumple de forma adecuada mediante las reclamaciones que pueden presentar los pensionistas (caso de retrasos en la emisión de los documentos de pago o la existencia de problemas en la entrega de los mismos), o bien mediante la obtención de una certificación que, respecto al servicio prestado, deben emitir, mensualmente, las Entidades Gestoras.

En el caso del INSS, según una muestra realizada, el número medio de reclamaciones mensuales, gestionadas centralizadamente (las Direcciones Provinciales de Madrid y Barcelona las tramitan directamente), es de 150. El tipo de incidencias que generan estas reclamaciones se muestra en el cuadro adjunto:

CUADRO NÚMERO 39

Número medio de incidencias en el pago de pensiones

CASUISTICA	NÚMERO	%
Pensión no recibida en fecha.	135	90,0%
Medio de pago retirado a petición de la Entidad Gestora por fallecimiento del titular.	3	2,0%
Medio de pago retirado a petición de la Entidad Gestora por robo a la empresa distribuidora de los cheques.	3	2,0%
Medio de pago enviado por los familiares del beneficiario al estar este fallecido	6	4,0%
El beneficiario se ha trasladado a España.	3	2,0%

A este respecto este Tribunal debe indicar que ISM no ha enviado a la TGSS la conformidad con el servicio prestado por la entidad financiera durante el periodo 2002-2004. La conformidad con este servicio no se empezó a solicitar por parte de la TGSS hasta el 13 de julio de 2005, fecha en que fue recomendada esta actuación por parte de este Tribunal. Esta situación permite asegurar que en el procedimiento aplicado para el pago de esta comisión no se han tenido en cuenta los adecuados controles que permitieran asegurar que el servicio había sido prestado de conformidad.

Previamente a la realización del pago de la factura remitida por la entidad financiera, la TGSS-SGOP realiza las siguientes verificaciones:

- Adecuación de los cargos y abonos en cuenta, recogidos en la factura, con los cargos y abonos en cuenta corriente ocasionados por el pago en el extranjero.
- Corrección del resultado obtenido por aplicación del porcentaje aplicado sobre el importe neto de los cargos y abonos.
- Existencia de los certificados emitidos por las Entidades Gestoras en los que se garantiza que el servicio se presta conforme a los requerimientos establecidos en el concurso de adjudicación del servicio de pago de pensiones en el extranjero.

Realizados los controles anteriores, la TGSS-SGOP certifica que el servicio financiero adjudicado a la entidad financiera gestora, para el pago de prestaciones del Sistema de Seguridad Social se realizó de conformidad, con arreglo a las condiciones generales y particulares que rigen en dicha contratación.

El certificado y la factura de la entidad financiera gestora, se envían al Área de Coordinación de Inversiones y Contratación de la Secretaría General para que emita la documentación contable necesaria para proceder al pago. Realizada la fiscalización de la operación por la Intervención Delegada Central en la TGSS, se procede a efectuar el pago de la comisión originada por la prestación del servicio a la entidad financiera. El pago del precio de este servicio se hace por mensualidades vencidas.

III.2.3 Procedimiento aplicado en la recuperación de la deuda generada por el cobro indebido de prestaciones

El objeto de esta etapa es que las Entidades Gestoras y la TGSS gestionen y recuperen la deuda detectada, originada por el cobro indebido de pensiones.

El importe de la deuda de los pensionistas residentes en el extranjero, durante el periodo 2002-2004, así como su evolución respecto al ejercicio 2002, de acuerdo con los datos facilitados por el INSS, se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 40

Evolución del saldo de la deuda en euros en el INSS

CONCEPTO	2002	2003		2004	
	IMPORTE	IMPORTE	Δ 2002	IMPORTE	Δ 2003
Saldo inicial 1º enero	532.745,59	565.490,61		517.959,23	
Deuda Reconocida en el año	169.913,88	153.086,22	-9,9	150.507,88	-1,7
Deuda a gestionar	702.659,47	718.576,83		668.467,11	
Amortización del año	138.660,03	201.159,21		178.889,37	
Ajustes	1.491,17	541,61		14,67	
Saldo final 31 diciembre	565.490,61	517.959,23	-8,4	489.592,41	-5,5
% Amortizado	19,7%	28,0%		26,8%	

Las causas más habituales que han dado origen a la deuda generada han sido:

- Incumplir los requisitos legalmente previstos para tener derecho al complemento a mínimos y, fundamentalmente, el no declarar, o hacer una declaración insuficiente, de las rentas percibidas.

- Extinción de las causas que dan origen a la prestación y no comunicarse esta situación a la Entidad Gestora, tales como contraer el beneficiario nuevo matrimonio

En el cuadro siguiente se muestran las principales actuaciones, aplicables tanto a deuda percibida en España como en el extranjero, que permiten detectar la existencia de deuda:

CUADRO NÚMERO 41

Controles que permiten detectar deuda y peso específico de ésta en el INSS a 31.12.2004, según número de deudores

CAUSA DE LA DEUDA	%
Control de rentas	55,0
Incompatibilidades	12,0
Deudas sobrevenidas	7,0
Errores y revisiones	3,7
Vencimientos	1,2
Sin causa asignada	21,2

Del cuadro anterior se deduce que un elevado porcentaje de la deuda no tiene asignada la causa que la origina, lo que impide a los responsables de las Direcciones Provinciales conocer los hechos que la generan y adoptar, a partir de este conocimiento, las medidas correctoras adecuadas. En general, según ha podido comprobar este Tribunal, estas causas también son aplicables al ISM.

Para poder recuperar la deuda detectada, las Entidades Gestoras aplican un procedimiento similar, debiendo indicarse que en la aplicación de este procedimiento, el INSS, utiliza la aplicación MIDAS, mientras que el ISM aplica un procedimiento manual. Como apoyo a la gestión de recuperación, los responsables que tienen asignada esta actividad disponen de acceso a las aplicaciones corporativas del INSS y de la TGSS.

Las actuaciones que se realizan en el proceso de recuperación de la deuda difieren en función de aplicarse el procedimiento especial para el reintegro de prestaciones de Seguridad Social indebidamente percibidas, establecido en el RD 148/1996, de 5 de febrero, o el procedimiento general recogido en el artículo 30 de la Ley General de la Seguridad Social.

Los procesos y las etapas en las que se estructuran los procesos citados, así como las actuaciones realizadas respecto de la prescripción de la deuda, se describen a continuación.

III.2.3.1 Procedimiento especial para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

La aplicación de este procedimiento exige que se den las siguientes condiciones:

- El deudor sea a su vez acreedor de prestaciones económicas gestionadas por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social
- Exista un pacto entre el deudor y la Entidad Gestora que proceda.

Estas dos condiciones permiten la liquidación de la deuda a través de descuentos en el importe a que ascien-

de su pensión. Este procedimiento es aplicación tanto a las prestaciones pagadas en España como en el extranjero.

En el desarrollo de este procedimiento se realizan las siguientes actuaciones:

- Viabilidad del procedimiento aplicado.
- Notificación de la deuda.
- Emisión de la resolución.
- Control del cumplimiento del acuerdo.
- Control de las posibles modificaciones sobre el acuerdo inicial.

Las citadas actuaciones se describen a continuación.

a) Viabilidad del procedimiento aplicado

Esta actuación tiene por objeto determinar, una vez detectada la existencia de deuda en la unidad gestora que proceda, y cuantificada esta de forma provisional, si es de aplicación el procedimiento especial. En general las unidades provinciales que detectan deudas son las de Revalorización y Concurrencia de Pensiones, Control de Pensiones, Reclamaciones Previas y las de trámite de solicitudes (Muerte y Supervivencia e Incapacidad) de las Direcciones Provinciales del INSS e ISM.

Una vez determinada la deuda existente, la unidad que la ha detectado o bien la unidad gestora de deuda (unidad específica creada al efecto en determinadas Direcciones Provinciales, caso de la Dirección de Madrid), acceden a la Base de Datos de Prestaciones al objeto de comprobar si el deudor es o no pensionista del Sistema de la Seguridad Social, así como para obtener la totalidad de sus datos personales.

Los datos del expediente y los propios del deudor obtenidos de dicha Base de Datos son incorporados a la aplicación MIDAS (en el caso del INSS) al objeto de determinar los importes de los aplazamientos de la deuda y realizar su seguimiento posterior. En los casos en los que exista una aplicación de deuda de carácter provincial también se incorporan en esta los anteriores

datos. En caso de que la deuda haya sido detectada por el ISM, se apertura la ficha de control de deuda.

En el fraccionamiento de la deuda se tienen en cuenta las siguientes variables:

- El importe de la prestación que percibe.
- Las condiciones establecidas en el RD 148/1996, referentes a los importes a deducir en la nómina mensual de la prestación y aplicables a la amortización de la deuda. La deuda generada con anterioridad al Real Decreto tiene diferentes periodos de amortización dado que hasta su entrada en vigor no existió una regulación de este procedimiento.

b) Notificación de la deuda

La deuda estimada, aun provisional, es comunicada al deudor por la unidad que la ha detectado. Los datos que se ponen en conocimiento del deudor son, fundamentalmente, los correspondientes al importe total de la deuda, los hechos que dan origen a la reclamación, las actuaciones practicadas y las propuesta de amortización mediante la que se propone el reintegro de la deuda estimada, dando al deudor un plazo de 15 días al objeto de que proceda a presentar alegaciones a la notificación o manifestar su conformidad con el contenido de esta, pudiendo aceptar el plan de amortización o bien proponer otro.

Recibidas las alegaciones del deudor, y resueltas estas, se procede a formular la resolución definitiva y a su notificación al deudor.

Los datos contenidos en la notificación de la deuda definitiva, así como los correspondientes a ésta son incorporados en la aplicación MIDAS o en la correspondiente ficha de control.

Los gestores de la aplicación MIDAS editan listados en soporte informático (en adelante, remesas) que son utilizados por las unidades de Intervención-contabilidad para la fiscalización y contabilización de la deuda generada, anulada o cobrada.

En cada remesa se diferencia la deuda reclamada a pensionistas residentes en el extranjero de la reclamada en España.

c) Control del cumplimiento del acuerdo

El control aplicado por las Entidades Gestoras varía en función de cual haya sido la opción de reintegro seleccionada por el deudor: Las posibles opciones existentes son:

- El deudor cancela su deuda mediante un pago único.

En este caso es necesario que el deudor presente el justificante de ingreso en la unidad que reclamó la deuda. Esta unidad comunica mensualmente los pagos únicos detectados a la unidad de Intervención-Contabilidad al objeto de que proceda a emitir y contabilizar los correspondientes documentos contables.

Para evitar que se practique el descuento a los pensionistas que aún habiendo optado por esta forma de amortización han podido cancelar su deuda mediante un pago único, se espera durante un mes desde la comunicación de la resolución antes de efectuar cualquier tipo de descuento.

Al objeto de que la unidad gestora de la deuda conozca los pagos únicos realizados por los deudores, periódicamente, la Intervención Delegada en la TGSS envía a la citada unidad o gestor los extractos bancarios de la cuenta de ingresos abierta a nombre de la TGSS.

Identificado el deudor, la unidad que gestiona incorpora sus datos y los del importe cobrado en la aplicación MIDAS (caso del INSS) o bien se recoge en la ficha de control (caso del ISM), todo ello con la finalidad de cancelar la deuda. La finalidad de este acto es poder remitir al interesado la Resolución en la que se indica la cancelación de la deuda.

- El deudor cancela su deuda mediante descuentos en la pensión que percibe.

Esta forma de cancelar la deuda se inicia una vez aceptado el plan de pago por el deudor

El procedimiento se inicia grabando en la Base de Datos de Prestaciones los datos del plan de descuento a aplicar recogidos en la aplicación MIDAS. Para ello, y al objeto de recordar al gestor la necesidad de incorporar los datos del plan de descuento en la citada Base, la aplicación MIDAS informa, por una sola vez, de aquella deuda para la que ha transcurrido 45 días contados desde la fecha del acuse de recibo o bien 60 días desde la fecha de envío con acuse de recibo si no hay fecha del citado acuse. Este Tribunal ha detectado casos en los que existen demoras injustificadas, de más de 15 meses entre el momento de la fecha de resolución definitiva y la fecha en que se inicia el descuento efectivo en nómina del deudor.

Desde la GISS se vuelcan estos importes en la aplicación MIDAS al objeto de determinar la deuda viva existente. Este proceso de volcado genera un listado denominado «Deducciones en nómina de pensiones», clasificadas por Régimen y tipo de Prestación, que es enviado a las Direcciones Provinciales. Este listado puede albergar errores que se depuran por parte de la unidad que gestiona la correspondiente deuda.

d) Control de las posibles modificaciones sobre el acuerdo inicial

Las unidades gestoras de la deuda en las Direcciones Provinciales correspondientes, también se encargan del control de los posibles incrementos o decrementos de la deuda inicial que puedan generarse con posterioridad a su cuantificación inicial.

Al objeto de que la unidad de intervención / contabilidad pueda realizar las funciones de contabilización de la deuda también se elaboran las correspondientes remesas de variaciones.

Para el control de las posibles incidencias que se puedan generar por cambios en las situaciones personales de los deudores, la unidad que gestiona la deuda cruza los datos referentes a los pensionistas con deuda, que figuran en las nóminas mensuales, y los existentes en la aplicación MIDAS o en las aplicaciones de desarrollo propio. Como consecuencia de este cruce pueden detectarse las siguientes incidencias:

- El pensionista ha fallecido, siendo esta circunstancia la que mayor número de variaciones produce por mes. En este caso la unidad gestora localiza en la aplicación del INSS la fecha del hecho causante y controla si hay prestación de Viudedad para proceder a comunicar la deuda a la TGSS al objeto de que localicen a los derechohabientes. En caso de que la viuda se haga cargo de la deuda, vuelve de nuevo al INSS para proceder a su gestión a través de procedimiento especial. En caso contrario se aplica el procedimiento general.
- Cambios de prestación, lo que implica introducir un nuevo descuento en la nueva prestación. Este nuevo descuento lo recalcula la unidad que corresponda.
- Detectar descuentos a deudores que ya han cancelado su deuda. A estos se les devuelve el importe descontado en exceso. En este caso la unidad gestora de la deuda de la Entidad Gestora que corresponda elabora el documento contable que, previa fiscalización, se incorpora a la correspondiente nómina de pagos manuales para efectuar la transferencia. Adicionalmente, la citada unidad lo registra en la aplicación MIDAS y, si existen, en las de desarrollo provincial.

III.2.3.2 Procedimiento general

Este procedimiento se aplica en aquellos casos en los que el deudor no es titular de ninguna prestación de la Seguridad Social o bien deja de serlo sin que la deuda haya quedado totalmente liquidada, en cuyo caso el proceso de recuperación es realizado por la TGSS.

Este procedimiento se inicia una vez que se han producido las siguientes situaciones:

- La existencia de una deuda no compensable por la Entidad gestora.
- La notificación al deudor de la resolución en la que se recoge el importe de la deuda y las causas que la han originado, sin que se produzcan alegaciones a la resolución anterior o bien, que habiéndolas realizado, las mismas no hubieran sido consideradas.
- No se ha producido el pago voluntario de la deuda.

Dados estos hechos, y dependiendo de cada Dirección Provincial, la unidad gestora la comunica a la Dirección Provincial de la TGSS mediante un oficio al que se adjunta copia del expediente. Todo ello con la finalidad de que la TGSS inicie el proceso de recuperación de la deuda notificada. Estas actuaciones, así como

aquellas otras que realice la Dirección Provincial de la TGSS, incluidos los posibles cobros parciales o totales, se recogen en MIDAS o bien en la ficha de control ya citada con anterioridad.

Para el control de la recuperación de la deuda por parte de las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras, las Direcciones Provinciales de la TGSS envían, mensualmente, listados de recaudación de las URES que correspondan. Estos listados son el soporte, junto con los oficios que remita la TGSS, para realizar las anotaciones en la aplicación o en las fichas anteriormente citadas.

Los cobros realizados son puestos en conocimiento de las unidades de contabilidad de las Entidades Gestoras mediante las remesas generadas por MIDAS.

III.2.3.3 Prescripción de la deuda

El artículo 45 de la Ley General de la Seguridad Social establece que:

1. «Los trabajadores y las demás personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrán obligados a reintegrar su importe.
2. Quienes por acción u omisión, hayan contribuido a hacer posible la percepción indebida de una prestación responderán subsidiariamente con los perceptores, salvo buena fe probada, de la obligación de reintegrar que se establece en el apartado anterior.
3. La obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la Entidad Gestora».

Con fecha 28 de junio de 2001, la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria del INSS inició un expediente acumulativo de prescripción de derechos contra terceros que se consideraban prescritos hasta esa fecha, detectados en las diferentes Direcciones Provinciales.

En la fiscalización de este expediente, la Intervención Delegada Central en la Dirección General del INSS «puso de manifiesto el posicionamiento de la Intervención General de la Seguridad Social... en su informe de 25 de junio de 2001,... en base al cual, los expedientes de baja en contabilidad por prescripción, requerirían la instrucción previa de un expediente de responsabilidad contable, por el que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales eximiera de responsabilidad, en sus distintos grados, a los presuntos responsables, cuando se hubieran justificado la existencia “de” circunstancias objetivas que impidieran el cobro de los derechos».

Como consecuencia del informe de la citada Intervención, los responsables de las Subdirecciones Generales de Gestión de Prestaciones, Económica y Presupuestaria y de la Intervención en los Servicios Centrales del INSS, así como de diferentes responsables de la TGSS, realizaron actuaciones al objeto de poder alcanzar una solución consensuada a esta situación.

A la fecha de 21 de mayo de 2003 el Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria notificó a los responsables de las Direcciones Provinciales de INSS que cuando se hubieran obtenido las oportunas conclusiones de estas actuaciones serían «...debidamente informados, solicitándose en consecuencia y hasta tanto

se concrete el procedimiento a seguir, se abstengan de remitir a estos Servicios Centrales ningún nuevo expediente de baja en contabilidad por prescripción».

Este Tribunal no ha obtenido información respecto a que se haya adoptado algún tipo de resolución respecto al expediente citado, así como tampoco a la existencia de otros posibles expedientes.

Como consecuencia de los hechos citados, y al objeto de determinar la importancia cuantitativa de estos expedientes, este Tribunal solicitó detalle de los que se encontraban en esta situación en la Dirección Provincial de Madrid. Su cuantía se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 42

Expedientes de pago en el extranjero en situación de tramitación de la prescripción en la Dirección Provincial de Madrid (importe en euros)

Situación del Procedimiento de Prescripción	ESPECIAL		GENERAL		TOTAL	
	Nº DEUDORES	IMPORTE	Nº DEUDORES	IMPORTE	Nº DEUDORES	IMPORTE
Sin iniciar	59	216.498,15	56	322.334,88	115	538.833,03
Iniciado 1998, sin concluir	3	16.313,52	0	0,00	3	16.313,52
Iniciado 2003, sin concluir	0	0,00	5	23.760,42	5	23.760,42
TOTAL	62	232.811,67	61	346.095,30	123	578.906,97
%		40,2		59,8		

Como consecuencia de lo expuesto, este Tribunal considera necesario que los responsables de las Entidades Gestoras del INSS y del ISM, así como de la TGSS, realicen las actuaciones necesarias para la depuración, en su caso, de estas responsabilidades.

III.2.4 Procedimientos aplicados en el mantenimiento de las pensiones

Se desarrollan en este epígrafe los principales procedimientos existentes, aplicados por las Entidades Gestoras, cuyo objeto es adecuar las pensiones concedidas a las normas que las regulan. Estos procedimientos son:

- Revalorización de pensiones.
- Control de rentas.
- Control de vivencia.
- Control de vencimientos.
- Variaciones en las pensiones cobradas en el extranjero.

Los citados procedimientos se describen a continuación.

III.2.4. A) Procedimiento de revalorización de pensiones

Este procedimiento tiene por objeto el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones que tienen la característica de ser revalorizables. Se considera que reúnen esta característica todas las pensiones objeto de la presente fiscalización. La revalorización de las pensiones no contributivas, al quedar fuera del alcance de la presente fiscalización, no son objeto de descripción.

El procedimiento que se describe, de aplicación tanto a las pensiones de pago en España como en el extranjero, es gestionado por el INSS (Subdirección General de Gestión de Prestaciones), afectando también a las gestionadas por el ISM.

La revalorización de pensiones está regulada en el artículo 48 del TRLSS, modificado con posterioridad por la Ley 24/1997 de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Este artículo establece que «... las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año».

Durante el periodo 2002-2005, este artículo se ha materializado en las siguientes normas y circulares:

- Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, que concreta las magnitudes a tener en cuenta en el proceso de revalorización. Las magnitudes consideradas son:

- El IPC previsto para el ejercicio en el que es de aplicación la citada Ley.

- El IPC real del ejercicio, considerando como tal ejercicio el periodo comprendido entre noviembre del año anterior y noviembre del año actual.

- Los límites en la percepción de pensiones públicas que no pueden superarse como consecuencia de dicha revalorización.

- Los importes mínimos de las pensiones.

- El Real Decreto anual de revalorización de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas (en adelante, Reales Decretos de Revalorización), en el que se fijan las reglas de aplicación de la revalorización y la paga única.

- La Circular anual de la Dirección General del Instituto Nacional de Seguridad Social conteniendo las instrucciones técnicas para la aplicación de la paga única y revalorización reguladas en el anterior Real Decreto.

Como consecuencia del artículo 48 del TRLSS, el procedimiento aplicado por las Entidades Gestoras se estructura en las siguientes fases secuenciales:

- Abono de una Paga Única (por desviación entre el IPC previsto, a comienzo del año, y el IPC realmente producido).

- Revalorización anual de las pensiones.

- Notificación de la revalorización, paga única y retenciones a los pensionistas.

La duración del proceso que se describe a continuación, excluida la etapa inicial y la de revisión posterior en las Direcciones Provinciales, ha sido, para el ejercicio 2004, de 104 días. El detalle de las actuaciones realizadas se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 43

Duración proceso revalorización y paga única

ACTUACIONES	FECHAS		DURACIÓN
	Inicio	Final	
Desde inicio del proceso hasta la definición de los cálculos provisionales.	30/10/2004	19/11/2004	20
Realización de los cálculos provisionales.	17/11/2004	13/12/2004	26
Cálculo de la paga única.	10/12/2004	18/12/2004	8
Cálculo de la revalorización de pensiones.	20/12/2004	05/01/2005	16
Notificación de pagas únicas y revalorizaciones.	21/12/2004	24/01/2005	34
Duración total del proceso			104

En el procedimiento aplicado se tienen en cuenta las variaciones que se han producido en cada una de las pensiones durante el ejercicio.

Las fases indicadas en el cuadro anterior se describen a continuación.

III.2.4.1.a) Paga única

El objeto de esta fase es que los beneficiarios de pensiones del Sistema de Seguridad Social puedan recuperar el poder adquisitivo perdido en el ejercicio como consecuencia de ser superior el IPC real del año, calculado de noviembre a noviembre, y el IPC previsto

en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el mismo ejercicio.

Esta recuperación se consigue mediante la entrega de una paga única, por el importe que proceda en cada caso, igual a la diferencia existente entre lo que debió percibir el pensionista, de acuerdo con el IPC real del periodo, y lo realmente percibido (calculado según el IPC previsto).

En el cuadro adjunto se pone de manifiesto la evolución, en porcentaje e importe, según el tipo de pensión de que se trate, así como el ajuste por variación del IPC, para las pensiones que se citan, durante el periodo 2002-2004:

CUADRO NÚMERO 44

Evolución de los porcentajes y cantidades aplicadas en el proceso de revalorización

PARÁMETROS	2002	2003	2004
Pensiones de Jubilación, Incapacidad y Muerte y Supervivencia			
IPC previsto para el ejercicio	2,0%	2,0%	2,0%
IPC real en el ejercicio	3,9%	2,8%	3,5%
Variación en IPC (Puntos)	1,9	0,8	1,5
SOVI			
Importe previsto para el ejercicio (€)	3.833,20	4.002,46	4.195,38
Importe real en el ejercicio (€)	3.904,74	4.033,96	4.257,12
Incremento de la pensión (€)	71,54	31,50	61,74
Variación en Pensión (Puntos)	1,9	0,8	1,5

En relación con las pensiones pagadas en el extranjero, la diferencia existente entre el IPC previsto y el real ha supuesto un desembolso por el concepto de

pagas únicas, de un importe superior a los 9,2 millones de euros, tal y como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 45

Paga única abonada a residentes en el extranjero

CONCEPTO	2002	2003	2004	TOTAL
Variación en IPC (Puntos)	1,9	0,8	1,5	
Importe de la Paga Única (Miles €)	4.003,15	1.783,05	3.501,06	9.287,26

Dentro del conjunto de pensiones contributivas, tienen derecho a paga única, tal y como establecen los diferentes Reales Decretos de Revalorización de Pensiones del Sistema de la Seguridad Social y de Otras Prestaciones Sociales Públicas, aquellas que reúnen los siguientes requisitos:

- Las que estaban en alta con anterioridad al uno de enero de cada ejercicio.
- Aquéllas que habiendo causado alta en el ejercicio en el que se calcula la paga única, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Tengan reconocidas complementos a mínimos.
- Estén topadas¹⁰¹. En este sentido, debe mencionarse que aquellas pensiones cuyo señalamiento inicial tiene lugar durante el ejercicio, y no están sometidas a las cuantías fijas, no generan derecho al cobro de paga única.

- Las pensiones del SOVI.

¹⁰¹ En el ámbito de este Informe se entenderá por pensión TOPADA aquella cuyo importe teórico es superior al importe máximo establecido anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, percibiendo en consecuencia el beneficiario de la misma el importe recogido en la citada norma.

- Las pensiones de Muerte y Supervivencia derivadas de pasivo causadas en el ejercicio pero cuyo hecho causante sea anterior a 1 de enero del citado ejercicio.

Esta fase del procedimiento de revalorización se estructura en las tres siguientes etapas:

- Actuaciones previas.
- Cálculo provisional de la paga única.
- Cálculo definitivo de la paga única.

Estas etapas, todas ellas secuenciales, se describen a continuación.

III.2.4.1.1.A) Actuaciones previas

Esta etapa tiene por objeto comprobar el correcto funcionamiento y adecuación de los procesos informáticos aplicados tanto en el cálculo de la paga única como en el de revalorización a las novedades legislativas. Asimismo se tienen en cuenta aquellos aspectos a mejorar, desde los puntos de vista de eficacia, eficiencia y control, detectados en procesos de cálculo de paga única de ejercicios anteriores.

Esta etapa se inicia en los meses de marzo o abril de cada año con una reunión entre funcionarios pertene-

cientes a la Subdirección General de Gestión de Prestaciones del INSS, de la Subdirección General de Seguridad Social del ISM y de diferentes Direcciones Provinciales del INSS. En el ejercicio 2004 las Direcciones Provinciales convocadas fueron las de A Coruña, Albacete, Badajoz, Barcelona, La Rioja, Madrid, Santa Cruz de Tenerife y Valencia (Estas Direcciones Provinciales gestionaron el 47,5% de las pensiones del Sistema de Seguridad Social abonadas a residentes en el extranjero durante el año 2004).

En opinión de este Tribunal, las Direcciones Provinciales que participan en esta etapa del proceso pueden considerarse suficientemente representativas de todas las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras del Sistema. Adicionalmente, el hecho de que los asistentes sean, en general, los mismos, permite asegurar una adecuada experiencia y continuidad metodológica del proceso.

Como resultado de esta reunión se elabora un catálogo de actuaciones priorizadas al objeto de mejorar los procesos de cálculo de la paga única y de la revalorización de las pensiones.

Analizado el citado catálogo por la GISS, ésta indica las propuestas que puede acometer en el proceso de paga única y de revalorización. Estas propuestas son notificadas a los responsables de la Subdirección General de Gestión de Prestaciones del INSS para su aprobación.

La etapa termina con la impartición de un curso de formación a los funcionarios que van a formar parte del equipo encargado de realizar los controles que se citan en cada una de las etapas que se desarrollan a continuación.

III.2.4.1.2.A) Cálculo provisional de la paga única

El objeto de esta etapa es tener preparados los procesos informáticos que deben ser aplicados en el cálculo de la paga única una vez que se conozcan los datos del IPC real del ejercicio. Para ello, en el mes de noviembre, se efectúa una validación en pruebas de los citados procesos utilizando un IPC ficticio. La finalidad de este control es determinar si los cálculos son realizados correctamente por los programas informáticos.

Esta validación se realiza a partir de la totalidad de datos existentes en la Base de Datos de Prestaciones a la fecha de la prueba. Para las pensiones afectadas se deduce el importe correspondiente al IPC previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos, sustituyéndose el mismo por el importe correspondiente al IPC ficticio que se considere. Estos IPC ficticios han estado muy próximos a los reales en los ejercicios 2003 y 2004. En el cuadro adjunto se muestran los IPC ficticios utilizados en esta etapa y los reales de los ejercicios que se citan.

CUADRO NÚMERO 46

Comparación de IPC ficticios y reales

CONCEPTO	2002	2003	2004
IPC ficticio	3,0%	3,0%	3,3%
IPC real	3,9%	2,8%	3,5%
Diferencia en IPC (Puntos básicos)	-0,9	0,2	-0,2

La actuación de validación es realizada por funcionarios de diversas unidades de las Entidades Gestoras organizados en equipos de dos personas. El número de

funcionarios que intervinieron en el proceso de paga única durante el periodo 2004 fue de 19, distribuidos de la forma que se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 47

Plantilla de control de paga única y revalorización en 2004

CONCEPTO	SERVICIOS CENTRALES		DIRECCIONES PROVINCIALES	TOTAL
	INSS	ISM		
Nº Funcionarios	8	3	8	19
%	42,1%	15,8%	42,1%	100,0%

El coste anual de este equipo, para los ejercicios 2002-2004 se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 48

Coste de personal imputable a los procesos de control de paga única y revalorización en los ejercicios 2003-2004

CONCEPTO	GISS	SERVICIOS CENTRALES		DIRECCIONES PROVINCIALES	TOTAL
		INSS	ISM		
2002	170.250,00	28.370,00	4.810,00	28.880,00	232.310,00
2003	37.100,00	31.350,00	5.900,00	28.880,00	103.230,00
2004	17.900,00	31.000,00	7.200,00	29.600,00	85.700,00
PERIODO	225.250,00	90.720,00	17.910,00	105.270,00	421.240,00

Los importes anteriores incluyen los costes de los procesos de paga única, revalorización de pensiones y notificación a pensionistas.

Los productos obtenidos en esta etapa son un conjunto de listados emitidos por la GISS. El tipo de listados a emitir es definido por los responsables de la Subdirección General de Prestaciones. En general son similares cada año con excepción de aquellos cuya finalidad es detectar el comportamiento del sistema ante mejoras o cambios normativos producidos en el ejercicio. La finalidad de estos listados es validar los cálculos de paga única realizados por los programas informáticos de la GISS. Los listados solicitados pueden ser de tipo genérico, siendo su objeto determinar si las pensiones incluidas en los mismos, con independencia del tipo de que se trate, cumplen determinados requisitos (no superar límites máximos, complementos a mínimos adecuadamente calculados, etc.), o bien específicos de un determinado colectivo de pensionistas que reúnen unas características concretas. Asimismo, se solicitan listados de aquellas pagas únicas aparentemente erróneas.

Los listados se solicitan de acuerdo con una casuística predeterminada que trata de abarcar todas aquellas situaciones que puedan originar riesgos en el cálculo de estas magnitudes (pensiones con o sin derecho a paga única, cálculo de la paga única por variaciones en el cobro o en la calificación de la pensión a lo largo del ejercicio de revalorización, tratamiento de pensiones con complemento a mínimos, incluyendo aquellas con indicación de percepción de rentas y/o pensiones en el extranjero, etc.).

El número de pensionistas por cada listado varía entre 400-500. En la selección aleatoria, que realiza la GISS, respecto a los pensionistas que deben ser objeto de validación no existe ningún tipo de control que impida su repetición en otros listados, por lo que algún pensionista puede ser validado varias veces.

El número de listados generados durante el ejercicio 2004 fue superior a 186, conteniendo, aproximadamente, un número de pensionistas superior a los 80.000.

El proceso de validación se realiza, mediante la comprobación de los datos referentes a algunos pensionistas seleccionados de entre los existentes en los listados anteriormente indicados, recalculando manualmente la paga única de los seleccionados. Para ello, los componentes del equipo tienen acceso, para consultar a las bases de datos del Sistema al objeto de obtener los datos necesarios que permitan realizar el indicado recálculo. El número de pensionistas validados, de los que ha dejado constancia el equipo de validación, se limita a un 5,5% de la muestra de pensionistas recogidos en los listados, aunque debe indicarse que existen situaciones en las que la paga única recogida se repite para toda la muestra, caso de pensiones SOVI, por lo que no es necesario revisar cada uno de los pensionistas existentes en el listado que corresponda.

En el caso de que durante el proceso de validación se detecten incidencias en los cálculos de la paga única ficticia, éstas se notifican al equipo de la GISS que tiene asignado el mantenimiento de este proceso informático, al objeto de que las resuelva. Los listados que nuevamente se generan como consecuencia de los ajustes realizados también son objeto de validación, ya sea por el equipo que inicialmente detectó la incidencia o por otro.

Concluida esta etapa, la GISS guarda los programas informáticos hasta el momento en que se inicie el proceso de cálculo de la paga única.

III.2.4.1.3.A) Cálculo definitivo de la paga única

El objeto de esta etapa, secuencial respecto a la anterior, es determinar el importe de la paga única calculada con el IPC real del ejercicio. Esta etapa se inicia una vez que es conocido el IPC interanual de noviembre a noviembre, dato que hace público el INE durante el mes de diciembre del ejercicio al que corresponde la paga única.

El proceso de control que se aplica es similar al descrito en la etapa anterior, utilizándose los mismos tipos de listados, aunque la muestra de pensionistas que se elige es diferente.

El cálculo de esta paga exige que, previamente, las entidades que pagan prestaciones actualicen sus datos, dado que estas prestaciones tienen incidencia, vía concurrencia de pensiones, en el importe del complemento a mínimo en los casos que este importe se reciba, y en la posible superación del límite máximo fijado en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio que corresponda (epígrafe III.3. El Registro de Prestaciones Sociales Públicas).

En este proceso, sobre el importe calculado se aplican las correspondientes deducciones por IRPF, así como aquellas otras posibles deducciones existentes.

Los datos referentes a la paga única se cargan en la Base de Datos de Prestaciones. El acceso a esta información puede ser realizado mediante las correspondientes transacciones. Adicionalmente, desde la GISS se remiten a todas las Direcciones Provinciales varios listados (cuatro en el ejercicio 2005) conteniendo situaciones especiales al objeto de que comprueben su contenido y regularicen, en el caso que proceda, la situación de los pensionistas.

En las unidades de revalorización de las Direcciones Provinciales, responsables de validar estos listados, se comprueban aquéllos que pueden dar lugar a una posición deudora por parte de las Entidades Gestoras. Estas validaciones son necesarias al objeto de evitar situaciones tales como las que se indican a continuación:

- Cuando existe concurrencia de pensiones propias con ajenas no revalorizables, se comprueba que se ha aplicado la paga única, total o parcialmente, a la parte topada. Este control se debe realizar manualmente para cada una de las pensiones que se encuentran en la situación descrita dado que la Base de Datos de Prestaciones no recoge la parte topada. Este listado, tal y como ha verificado este Tribunal en las Direcciones Provinciales objeto de fiscalización, presenta un elevado nivel de correcciones.

- En caso de pensiones con mínimos concurrentes, se comprueba que se ha abonado al pensionista el complemento a mínimos del mes en el que se ha producido la concurrencia.

Aunque la fecha límite legalmente establecida para el pago de este importe es la del 1 de abril del ejercicio siguiente al que se refiere la revalorización, el importe de esta paga única se ha abonado, en cada uno de los ejercicios del periodo objeto de fiscalización, junto con el importe de la nómina del mes de enero del año siguiente¹⁰². Dado que la revisión anteriormente citada

¹⁰² El INSS considera que dado que el devengo de la paga única se ha producido «...a partir del 15 de diciembre del año corriente, fecha en que se conoce el IPC real del periodo noviembre/noviembre, no existe razón alguna para demorar su pago hasta agotar el plazo fijado por la ley» (La norma a la que se hace referencia es la Ley General de la Seguridad Social en la que se fija un plazo para hacer efectiva la paga única por desviación del IPC hasta el 31 de marzo de cada año).

Este Tribunal considera que la agilidad de las Entidades Gestoras en lo referente al pago de la paga única debe ser compatible con los adecuados controles que garanticen que esta paga se ha estimado correctamente. A este respecto debe

se hace en el mes de marzo y la notificación y pago al pensionista en enero, existe el riesgo de que dicha notificación y pago pueda contener errores.

En relación con este proceso de paga única, este Tribunal debe poner de manifiesto la adecuación del modelo de control aplicado por los responsables de la gestión, basado tanto en la existencia de controles previos y posteriores al pago, como en los recursos utilizados en su aplicación (experiencia y suficiente conocimiento de los componentes del equipo responsable), no habiéndose detectado incidencias significativas durante la fiscalización realizada. Sin embargo, debe señalarse que dicho modelo contiene validaciones recurrentes que originan costes innecesarios, tales como los derivados de la repetición de las mismas actuaciones realizadas en el cálculo de la paga única al IPC ficticio y posteriormente, al IPC real. En opinión de este Tribunal, en el último caso citado, estas actuaciones deberían limitarse a validar la corrección aritmética del cálculo al IPC real y de aquellas variaciones normativas que pudieran haberse producido entre la etapa de cálculo provisional y definitivo de la paga única, por ello, este Tribunal considera necesario que se analice la racionalidad de estos controles al objeto de:

- Evitar situaciones como la indicada anteriormente.
- Eliminar listados contenidos en otros o evitar listados innecesarios.
- Utilizar muestras de pensionistas de tamaño adecuado, al objeto de evitar las actualmente utilizadas que no pueden ser objeto de revisión, etc.

Asimismo, este Tribunal considera que los controles actualmente aplicados en la etapa de cálculo provisional de la paga única son arduos como consecuencia del hecho de que las variaciones que se realizan en los programas informáticos, al objeto de calcular la paga única de un colectivo concreto, pueden tener incidencia en el cálculo de las pagas únicas de otros colectivos, tal y como han manifestado tanto los gestores que intervienen en este procedimiento como los técnicos responsables de los programas utilizados en el citado cálculo. En consecuencia, este Tribunal considera necesario que, en aplicación de los principios de eficacia y eficiencia, se modifique la actual finalidad del control, dirigido a corregir situaciones concretas, por otra en el que tenga prioridad el perfeccionamiento del sistema informático en lo referente a la discriminación de las características, los colectivos a los que afecta y el cálculo de las magnitudes.

indicarse que con posterioridad al pago de la paga única se realizan controles de tipo manual en las Direcciones Provinciales con la finalidad de que en éstas se realicen comprobaciones y, en su caso, correcciones respecto a aquellas situaciones de los pensionistas que puedan tener efecto en la paga única (por ejemplo la posible concurrencia de pensiones con otras ajenas no revalorizables, o la verificación de que se ha abonado al pensionista el complemento a mínimos del mes en que se produjo la concurrencia).

En los listados que se remiten a las Direcciones Provinciales para realizar estos controles se detectan elevados niveles de incidencias, tal y como se pone de manifiesto en el Anteproyecto de Informe, hecho no cuestionado por el INSS.

III.2.4.2.A) Revalorización anual de las pensiones

Esta fase tiene por objeto mantener el poder adquisitivo de las pensiones contributivas durante el ejercicio que se inicia. Adicionalmente, y como consecuencia de la revalorización producida en las pensiones, también se recalcula el tipo de retención de IRPF aplicable.

El proceso de revalorización requiere que las pensiones:

- Sean revalorizables, caso de las pensiones de Incapacidad Permanente, Jubilación y Muerte y Supervivencia. En el caso de pensiones SOVI, la pensión a pagar se fija en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio que corresponda.
- Estén en alta a 31 de diciembre del ejercicio anterior a aquél en que se realiza la revalorización.

El límite máximo de las pensiones contributivas a percibir, incluida su revalorización, viene establecido, para cada tipo de pensión, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año. Están excluidas de este requisito las pensiones por actos de terrorismo.

La revalorización de las pensiones se calcula aplicando el IPC estimado del ejercicio que corresponda sobre la pensión en términos reales (incluida la paga única), vigente a 31 de diciembre del ejercicio anterior.

Dado que pueden existir pensiones concurrentes, ya sean entre las del Sistema de la Seguridad Social o bien entre las de este con otras ajenas, se tiene en cuenta este hecho conjuntamente con la posible superación de topes máximos al objeto de realizar la revalorización de las gestionadas por el INSS o el ISM según corresponda.

En el caso de percibir los pensionistas complementos a mínimos, la revalorización afecta, exclusivamente a la pensión, pero no a los complementos, los cuales se estimaran por diferencia entre la pensión mínima establecida anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y la pensión revalorizada.

Existe complemento a mínimos, cuando la suma de las pensiones percibidas, una vez revalorizadas las de la Seguridad Social, resulte inferior al límite mínimo de aquella pensión percibida de la Seguridad Social que lo tenga asignado en mayor cuantía

Si se trata de pensiones reconocidas al amparo de norma internacional, la revalorización de la pensión correspondiente al Sistema de la Seguridad Social se calcula incrementando en el IPC previsto sobre su cuantía teórica, para posteriormente aplicar a la pensión revalorizada el porcentaje que este a cargo de la Seguridad Social española.

Si el pensionista residente en el extranjero percibe complemento a mínimos, éste se calcula aplicando el porcentaje que corresponda a la Seguridad Social española a la diferencia existente entre el límite mínimo de la pensión de que se trate y el cálculo de la pensión revalorizada.

Como en el caso de la paga única, los datos utilizados en el proceso de revalorización proceden de la Base de Datos de Prestaciones.

Las etapas en las que se estructura esta fase, los controles existentes y la forma en que estos se realizan son similares a los aplicados en la fase anterior, aunque previamente al inicio de estas etapas, desde la Subdirección General de Gestión de Prestaciones del INSS se requiere de las entidades integradas en el RPSP que actualicen los datos de las prestaciones que gestionan con especial referencia a las altas, bajas y variaciones no comunicadas. Esta actuación tiene por objeto poder calcular adecuadamente la revalorización de pensiones concurrentes.

El número de listados utilizados en la validación de esta fase fue, durante el ejercicio 2004, de 151.

Asimismo, debe indicarse que en esta fase también se calculan los nuevos tipos de IRPF que deben aplicarse a los pensionistas y el importe de la retención a aplicar mensualmente. Este cálculo exige grabar previamente en los programas informáticos de la GISS los tipos de retención aplicables a pensionistas no residentes en España (caso de pensionistas que cobren sus pensiones en el extranjero).

Para el cálculo del tipo de retención se aplica lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes.

Están exentas de retención por IRPF los siguientes tipos de pensiones objeto de la presente fiscalización: Gran Invalidez, Incapacidad Permanente Absoluta, las prestaciones derivadas de actos de terrorismo, las prestaciones de orfandad, las de favor de familiares vitalicias por incapacidad absoluta de su titular y la Invalidez SOVI. (Artículo 7 del Real Decreto Legislativo 5/2004).

El tipo de retención, determinado informáticamente en el proceso de revalorización, también es objeto de validación, siendo el número de listados utilizados en la validación del tipo de IRPF, durante el ejercicio 2004 de 117.

Este Tribunal ha efectuado un análisis de las validaciones efectuadas por el equipo que tiene asignada esta tarea no habiéndose detectado incidencias significativas en el cálculo realizado. Sin embargo este Tribunal debe poner de manifiesto que existen situaciones en las que el porcentaje del IRPF aplicado a aquellos pensionistas que comienzan a recibir prestaciones concurrentes con otra del Sistema de la Seguridad Social durante el ejercicio, no se regulariza hasta el ejercicio siguiente. La incidencia detectada, que afecta a los pensionistas que residen en España, puede estar afectando también a pensionistas no residentes, dado que el procedimiento aplicado es el mismo.

En consecuencia, este Tribunal considera necesario que las Entidades Gestoras y la GISS estudien la posibilidad de implantar la actualización automática de los tipos de retención al objeto de evitar situaciones como la descrita.

Terminadas las etapas citadas, desde la GISS se remiten a las Direcciones Provinciales diferentes listados al objeto de que en ellas se validen su contenido y realicen, cuando proceda, las oportunas regularizaciones.

Estos listados se reciben en las Direcciones Provinciales en los meses de Febrero-Marzo del año para el que se realiza la revalorización, es decir, cuando las revalorizaciones ya han sido incorporadas en las nóminas de pensionistas.

Las unidades de gestión de las Direcciones Provinciales que tienen asignado el control de estos listados inician su verificación por aquellos que, en el caso de existir incidencias, pueden generar deuda (es el caso de las Direcciones Provinciales de A Coruña y Madrid del INSS). A este respecto debe indicarse que no existen instrucciones de la Dirección General del INSS sobre este punto. El número de listados enviados ha sido, en la revalorización realizada en el ejercicio 2004, de 21.

Este Tribunal ha detectado que en esta fase del procedimiento se producen las mismas deficiencias que las indicadas en la fase anterior [III.2.4.1. A] Paga Única), aunque referidas a la revalorización de pensiones, sién-

dole de aplicación, en consecuencia, las mismas recomendaciones.

III.2.4.3.A) Notificación al pensionista

Esta fase tiene por objeto comunicar a los pensionistas los importes correspondientes a la paga única, la revalorización de la pensión y las retenciones a aplicar en los casos que proceda. Esta etapa es secuencial respecto a las de paga única y revalorización dado que los datos generados en estas fases son los que deben comunicarse a los pensionistas.

En ella se validan los datos referentes a identificación y domicilio del beneficiario. En el caso de pensionistas residentes en el extranjero la validación de estas direcciones se realiza contra los datos recogidos en la Base de Datos de la aplicación PEX.

Cada beneficiario recibe una notificación por cada tipo de pensión percibida.

El proceso de notificación es realizado por los Servicios Centrales del INSS o por la GISS, según el tipo de notificación a realizar. En el cuadro siguiente se muestran los puntos de envío:

CUADRO NÚMERO 49

Notificación de la revalorización de pensiones

TIPO DE NOTIFICACIÓN	SERVICIOS CENTRALES INSS	GISS
Paga Única	Residentes en España y en el extranjero	
Paga Única + Revalorización	Residentes en el extranjero	Residentes en España.
Revalorización		Residentes en España y en el extranjero

En los casos de notificaciones no recibidas por los beneficiarios, se envían a las Direcciones Provinciales para que determinen el motivo que ha dado lugar a la citada falta de notificación y la realicen.

III.2.4.B) Procedimiento de control de rentas

Este procedimiento es de aplicación a los pensionistas que perciben complemento a mínimos y cobran sus pensiones en España, no existiendo un proceso similar respecto a los pensionistas que las cobran en el extranjero.

El proceso aplicado en España se basa en la obtención de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (en adelante, AEAT) de los datos de la declaración de la renta de aquellos pensionistas que cobran complemento a mínimos.

En el caso de pensionistas residentes en el extranjero, que perciben complemento a mínimos, no se les requiere la aportación de los datos de renta declarados a ninguna administración tributaria, limitándose el INSS o el ISM a dar por buenos los datos que voluntariamente aportan, declaración que es obligatoria en los casos que se produzcan variaciones en los ingre-

sos, o bien a asumir que no han existido estas variaciones cuando el pensionista no realiza ningún tipo de declaración.

Este hecho da origen a que se produce una situación de falta de control sobre lo adecuado del complemento a mínimos que se paga a los pensionistas que lo reciben en el caso de residir estos en el extranjero. La situación descrita ha afectado a un colectivo de más dieciséis mil pensionistas en el ejercicio 2004 (ver cuadro número 4 Pensiones pagadas en el extranjero durante el periodo 2002-2004 por el sistema de Seguridad Social. Su evolución).

III.2.4.C) Procedimiento de control de vivencia

Este procedimiento tiene por objeto obtener una acreditación suficiente de la vivencia del pensionista residente en el extranjero. Para ello, éstos deben presentar, dentro de los tres primeros meses del año, el documento¹⁰³ que la acredite.

¹⁰³ La acreditación de estar vivo se justifica mediante un documento oficial, firmado o no por un funcionario público, español o no, aportado por el pensionista. Algunos certificados se completan con su estado (Viudedad, casado, divorciado, etc.).

El procedimiento se inicia recordando al pensionista la obligación que tiene de justificar su vivencia y termina, bien incorporando en el sistema informático los datos correspondientes al documento de vivencia presentado, o bien suspendiendo cautelarmente la pensión. Esta actuación se estructura en las siguientes fases:

- Notificación de la obligación de acreditar la vivencia.
- Recepción de la documentación acreditativa de la vivencia.
- Suspensión cautelar o extinción de la pensión.

Las citadas fases se describen a continuación.

III.2.4.1.C) Notificación de la obligación de acreditar la vivencia

Esta fase del procedimiento tiene por objeto recordar al pensionista la obligación que tiene de presentar un certificado que acredite su supervivencia.

Esta actuación es realizada, en el caso del INSS, desde la Subdirección General de Gestión de Prestaciones. En el caso del ISM esta actuación se realiza en las Direcciones Provinciales. Para ello se envía una carta recordatorio a aquellos pensionistas que residen en el extranjero informándoles de que:

- El mantenimiento del abono de la pensión exige la aportación documental de la correspondiente «Fe de Vida».

El INSS considera que el certificado de Fe de Vida a remitir «...debe ser expedido por la Embajada, Consulado, Agregaduría y Oficina Laboral Española o en su defecto por el Alcalde, Encargado del Registro, Oficial de Policía de su localidad de residencia...».

- La presentación de este documento debe realizarse dentro de los tres primeros meses del ejercicio.
- La Dirección Provincial a la que se debe remitir el documento acreditativo de vivencia debe ser aquélla que tramitó su solicitud.

En el cuadro siguiente se muestra, para las Direcciones Provinciales de la muestra, el grado de cumplimiento de la obligación de presentar esta documentación en el primer trimestre del año:

CUADRO NÚMERO 50

Grado de cumplimiento de la obligación de presentar «Fe de Vida» en el primer trimestre

EJERCICIO	TRIMESTRE EN QUE SE PRESENTA			
	1º	2º	3º	4º
2002	63,5%	36,5%	0,0%	0,0%
2003	63,1%	34,4%	2,3%	0,1%
2004	73,7%	19,2%	6,9%	0,2%
PERIODO	69,8%	25,0%	5,0%	0,2%

Del cuadro anterior se deduce que menos del 70% de los pensionistas en el extranjero han cumplido con la obligación de acreditar la «Fe de Vida» en el plazo establecido (primer trimestre del ejercicio). Pese a ello, desde los Servicios Centrales de las Entidades Gestoras no se ha adoptado ninguna medida correctora que permita solucionar esta deficiencia.

En cuanto a las Direcciones Provinciales fiscalizadas, un 2,8% de los pensionistas residentes en el extranjero no remitieron en el ejercicio 2004 ningún documento que permitiera acreditar su vivencia, lo que dio origen a las correspondientes actuaciones y, con posterioridad, en los casos que procedía, a la suspensión cautelar en el pago de la pensión.

Asimismo debe indicarse que en la carta enviada a los pensionistas en diciembre del 2004 se requirió, por primera vez, a aquellos pensionistas con una pensión con complemento a mínimos por cónyuge a cargo, la correspondiente documentación acreditativa de la vivencia del cónyuge. En consecuencia, no ha existido hasta el citado ejercicio un control adecuado sobre la vivencia del cónyuge.

Adicionalmente debe indicarse que este Tribunal no ha detectado ningún tipo de control sobre las siguientes variables cuando existen pensiones con cónyuge a cargo y se perciba, o no, complemento a mínimos:

- El mantenimiento de la situación de cónyuge.
- La dependencia económica del cónyuge respecto al pensionista.

Ambas situaciones, de no producirse, no darían derecho al cobro de este tipo de pensiones

Las citadas deficiencias en el control existente han podido dar lugar al pago indebido de pensiones y complementos a mínimos, con el consiguiente perjuicio para los recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social.

III.2.4.2.C) Recepción de la documentación acreditativa de la vivencia

Esta fase del procedimiento tiene por objeto incorporar los datos de la presentación del certificado de vivencia en la aplicación informática PEX.

Se inicia con la recepción del documento de «Fe de Vida» y termina una vez que se han incorporado los datos en la citada aplicación.

Según se ha indicado, el plazo para presentar esta documentación es de tres meses contados a partir del 1 de enero de cada ejercicio. Según escrito de la SGGP de fecha 18 de febrero de 1998, en el que se comunicaba a la Direcciones Provinciales la sustitución del Banco Exterior de España por el Banco de Santander en lo referente al pago de las pensiones en el extranjero, este plazo se ampliaba, de hecho, en otros tres meses más: «...esa Dirección Provincial procederá a dar la baja cautelar de la pensión cuando en fecha 30 de junio

de cada año no se haya recibido la certificación de vida correspondiente». Este Tribunal no ha tenido conocimiento de que a la fecha la citada instrucción haya sido modificada.

A la recepción de la documentación acreditativa de la vivencia, la unidad de Control de Pagos procede a incorporar los datos de esta en la aplicación PEX.

A los pensionistas que no han acreditado su vivencia, las Direcciones Provinciales les recuerdan la obligación de hacerlo, dándoles un plazo de 20 días para la aportación de documentación justificativa suficiente, indicándoles que, en caso de no aportarla, el INSS o el ISM, según proceda, procederá a realizar la suspensión cautelar de su pensión. Este tipo de actuaciones implican, de hecho, la concesión de un periodo adicional de, aproximadamente, un mes, con la incidencia que esta situación puede tener respecto al pago indebido de pensiones y complementos a mínimos comentada en la fase anterior. Esta segunda comunicación da origen, en algunos casos, a la recepción de la documentación acreditativa de vivencia, remitida por algunos de aquellos pensionistas que no pasaron el control en los plazos iniciales ya citados.

Para aquellos pensionistas que no presentan documentación acreditativa de la «Fe de Vida» se realizan diversos tipos de actuaciones al objeto de conocer las causas de la falta de acreditación (Fallecimiento, cambio de domicilio, etc.). Para ello se envían cartas al interesado, embajadas, consulados u organismos de enlace de Seguridad Social en el extranjero. La información recibida se recoge en la Base de Datos de Prestaciones. En el caso de fallecimiento del pensionista o no obtenerse información de este se procede a la suspensión cautelar de la pensión.

III.2.4.3.C) Suspensión cautelar o extinción de la pensión

Esta fase tiene por objeto interrumpir el pago de la pensión como consecuencia de no haber aportado el pensionista su documento de «Fe de Vida» o el de su cónyuge, cuando proceda.

Se inicia a partir del 30 de marzo de junio de cada año y acaba con la baja definitiva del pensionista en la Base de Datos de Prestaciones o bien con la incorporación de los datos de vivencia. Esta fase se estructura en dos posibles etapas:

- Baja cautelar de la pensión.
- Baja definitiva de la pensión.

Estas etapas se describen a continuación.

III.2.4.3.1. C) Baja cautelar de la pensión

Transcurrido el plazo real (210 días) sin que el pensionista acredite su vivencia o la de su cónyuge, se inicia el proceso de suspensión cautelar de la pensión al objeto de interrumpir su pago.

Para ello, las Direcciones Provinciales del INSS o del ISM envían una comunicación al pensionista en la que se le comunica la baja cautelar, indicándole la fecha de esta. Asimismo se le indica que para que la Entidad gestora reanude su pago, el pensionista deberá aportar acreditación de «Fe de Vida», estado civil y su domicilio actual.

Como consecuencia de la baja cautelar de la pensión, se puede iniciar un nuevo proceso de recepción de documentos acreditativos de «Fe de Vida». La documentación recibida da origen a las siguientes actuaciones de la Entidad Gestora:

- Incorporación de la acreditación de vivencia en el sistema informático.
- Rehabilitar la pensión.
- Proceder a la cuantificación de las mensualidades dejadas de abonar y a su pago.
- Notificar al pensionista la rehabilitación de la pensión, indicándole el motivo de esta, el importe a pagar, el periodo durante el cual se ha suspendido la prestación y la fecha a partir de la cual se reanudará el pago sucesivo.

III.2.4.3.2. C) Suspensión definitiva de la pensión

En el caso de que el pensionista haya fallecido, y este hecho llegue a conocimiento de las Entidades Gestoras, o no presente acreditación de la vivencia, se procede a dar de baja la pensión de forma definitiva. Para ello se incorpora la fecha de fallecimiento en la aplicación cuando esta se conoce. En el caso de desconocerse se incorpora una ficticia.

En el caso de que el pensionista al que se ha imputado una fecha ficticia de fallecimiento haya percibido mensualidades con posterioridad a esta, se procede a determinar el número de las percibidas, cuantificar su importe y reclamarlas a la entidad financiera gestora que realiza los pagos en el extranjero. En el caso de que la fecha de fallecimiento sea posterior a la estimada, la citada entidad suele presentar reclamación. Esta, una vez justificada, es atendida (epígrafe III.2.2.2. Retrocesiones de pensiones).

En opinión de este Tribunal el proceso de control de vivencia descrito presenta la deficiencia de que la documentación aportada no garantiza que el pensionista realmente este vivo, tal y como demuestra el hecho de que existan retrocesiones de pensiones con más de 48 recibos retrocedidos correspondientes a pensionistas que si la habían presentado estando fallecidos.

III.2.4.4.D) Control de vencimientos

Se trata de un conjunto de alertas informatizadas existentes en la Base de Datos de Prestaciones cuyo objeto es informar al gestor de que en un momento determinado cambiarán las circunstancias legales concurrentes en la pensión de que se trate, y de la posible

incidencia y actuaciones que este cambio pueda tener en la pensión o en la documentación que deba aportar el pensionista.

Los conceptos que intervienen en cada uno de los vencimientos son su tipo¹⁰⁴ y la fecha¹⁰⁵ de vencimiento. La fecha de vencimiento debe ser posterior a las de efecto, hecho real, resolución y efectos económicos de la prestación. La Base de Datos de Prestaciones cuenta con controles que realizan esta validación.

Los vencimientos pueden ser de tipo manual o automático. En este último caso pueden existir cálculos automáticos del tipo y la fecha de vencimiento o bien sólo de la primera variable citada. Este tipo de vencimientos está vinculados al cumplimiento de la edad (específica para cada prestación y situación), el requerimiento de documentación (DNI), la actualización de la prestación, etc.

El procedimiento aplicado para informar a las unidades de gestión sobre los futuros vencimientos, tanto automáticos como manuales, así como de las actuaciones que se derivan, se inicia con la recepción mensual en la unidad de Control de Pensiones de un correo electrónico con un fichero anexo procedente de GISS, en el que se la informa de los vencimientos que se producirán en los tres siguientes meses. Esta unidad revisa los vencimientos recibidos al objeto de determinar aquellos de los que no se tenía constancia y poder obrar en consecuencia. En algunas Direcciones Provinciales esta revisión se realiza en una aplicación específica diseñada al efecto (Caso de A Coruña), para ello el fichero recibido se carga en la citada aplicación.

Esta unidad, con los vencimientos nuevos genera un listado, elaborándose a partir de estas notificaciones para cada uno de los pensionistas a los que afecta y su efecto. Asimismo se puede solicitar en ellas documentación.

Con la documentación aportada por estos se revisa su situación, adoptando la opción que se considere en cada caso.

Los cambios que se originan como consecuencia de estos controles de vencimientos se incorporan en la Base de Datos de Prestaciones. En los casos que se produzcan modificaciones en la prestación, éstas se comunican a los pensionistas.

III.2.4.E) Variaciones (altas, bajas y modificaciones) en los datos de las pensiones cobradas en el extranjero

Se citan en este epígrafe las principales causas que originan altas, bajas o modificaciones en los datos exist-

entes en la base de datos de las pensiones cobradas en el extranjero. Estas son:

- Rehabilitación de las prestaciones suspendidas (alta en la base de datos de prestaciones), en general, por que cesa la incompatibilidad existente entre estas y el trabajo desarrollado por el pensionista. Este tipo de variación tiene carácter excepcional en el INSS, siendo más frecuente en el caso del ISM dada la posibilidad de anticipar la edad de Jubilación a los 55 años.
- Baja en la base de datos por fallecimiento del pensionista o bien el cambio de domicilio del beneficiario de la pensión o el cambio de cuenta bancaria. Es la causa más general.
- Baja por incompatibilidad entre la situación laboral o familiar del pensionista (contraer nuevas nupcias percibiendo pensión de Viudedad, recibir una pensión de Favor de Familiares siendo mayor de 22 años y estar cobrando un salario diario superior al salario medio interprofesional, etc.) y la pensión percibida.

III.3 El Registro de Prestaciones Sociales Públicas

Tanto los pensionistas residentes en España como aquéllos que cobran sus pensiones en el extranjero pueden percibir prestaciones de entidades de ámbito estatal cómo autonómico o local.

Al objeto de que los gestores de estas prestaciones pudieran realizar:

- Una gestión más eficaz de los recursos públicos con los que se pagan estas prestaciones.
- Cumplir la normativa reguladora referente al importe máximo a percibir por los conceptos de pensiones o por complementos a mínimos.
- Dotar a las entidades de una herramienta con la que luchar contra los posibles fraudes existentes.

El RD 397/1996, de 1 de marzo, reguló la creación del RPSP en el que se integró el Banco de Datos de Pensiones creado por Ley 50/1984 de 30 de diciembre.

En este Registro se agrupan aquellas prestaciones de contenido económico, concedidas a personas físicas españolas o extranjeras, con cargo a recursos españoles de carácter público, pagadas por organismos o empresas públicas o en su representación.

Para el logro de estos objetivos el citado RD 397/1996 establece que el RPSP facilitará:

- La gestión de los datos identificativos de las prestaciones sociales públicas incluidas en el ámbito del RPSP y los de sus beneficiarios.
- El conocimiento coordinado y la cesión de datos entre las entidades y organismos afectados con el fin de facilitar el reconocimiento de las prestaciones, así como controlar el mantenimiento del derecho a las mismas y evitar el fraude.
- El acceso y la consulta de las instituciones, empresas y personas incluidas en el Registro.

¹⁰⁴ En el ámbito de este Informe se entenderá por tipo de vencimiento al código numérico que informa de las características del vencimiento. A título de ejemplo el cumplimiento de edad del titular).

¹⁰⁵ En el ámbito de este informe se entenderá por fecha de vencimiento aquella en la que producirá un cambio en la prestación en la que se pueden producir repercusiones económicas.

La gestión de este Registro está encomendada a la Subdirección General de Gestión de Prestaciones del INSS, y el mantenimiento informático de la base de datos del Registro a la GISS.

Prestaciones a incorporar en el RPSP

En este Registro se deben incorporar las siguientes prestaciones:

- Las abonadas por los Regímenes de Clases Pasivas, General y Especiales de la Seguridad Social, así como por las Entidades Gestoras y colaboradoras del Sistema de Seguridad Social, siempre que estén financiadas con recursos públicos o bien que se trate de las entidades sustitutorias de las Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social.

- Aquellas que tengan carácter no contributivo y sean abonadas por la Seguridad Social.

- Las abonadas con cargo a los fondos especiales de:

- La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.

- El Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

- La Mutualidad General Judicial ó por el Fondo Especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

- Las abonadas por:

- El sistema o regímenes de previsión establecidos por las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales.

- Las mutualidades, montepíos o entidades de previsión social que se financien en todo o en parte con recursos públicos.

- Las empresas o sociedades con participación mayoritaria del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales u Organismos autónomos dependientes de éstas, ya sea directamente o por cualquier otro medio, en su capital.

- La Administración del Estado o las Comunidades Autónomas al amparo de la normativa reguladora del extinguido fondo de Asistencia Social a ancianos, enfermos e inválidos incapacitados para el trabajo.

- Las asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles (RD 728/1993, de 14 de mayo, modificado por el RD 1612/2005).

- Los subsidios previstos de garantía de ingresos mínimos y de ayuda por tercera persona previstos en la Ley de Integración Social de Minusválidos (en adelante, LISMI).

- Los subsidios de desempleo a favor de los trabajadores mayores de cincuenta y dos años.

- Las asignaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo, con 18 o más años y minusválido en un grado igual o superior al 65%, abonadas por el Régimen General y los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

Datos a facilitar de cada prestación

Las entidades que reconocen y pagan las prestaciones citadas están obligadas a facilitar al Registro los datos correspondientes identificativos de los beneficiarios, la pensión, así como cualquier otro que sea necesario para una adecuada gestión de la prestación.

A este respecto, debe indicarse que el INSS ha diseñado un modelo estándar de datos a enviar por las entidades. Este modelo recoge tan sólo parte de los datos exigidos por la norma, no contemplándose en el indicado documento los siguientes:

- En datos personales del beneficiario: Domicilio y número de afiliación a la seguridad social o del sistema de previsión social de que se trate (aunque si contempla el DNI).

- Los datos correspondientes a los familiares cuando éstos son necesarios para la concesión y mantenimiento de la prestación.

- En los datos correspondientes a la prestación: la fecha de la concesión y la forma y entidad mediante la que se paga.

La inexistencia de los anteriores campos en el modelo estándar diseñado, facilitado a este Tribunal, con independencia de que supone un incumplimiento de la legalidad, puede afectar al cumplimiento de los objetivos que el RPSP tiene encomendados.

Catalogación de las entidades obligadas a notificar al RPSP

El RD 397/1996 establece que el INSS estará obligado a elaborar y publicar, anualmente, un catálogo de las entidades que están obligadas a suministrar al Registro los anteriores datos. Para ello, y previa Resolución de la Dirección General del INSS, se publica en el BOE el Catálogo de Organismos, Entidades y Empresas integradas en el RPSP.

Este catálogo ha evolucionado durante el periodo 2000-2004, de la forma que se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 51

Evolución de las entidades catalogadas en el RPSP

CONCEPTO	2002	2003	2004
Entidades catalogadas a 01.01.	125	121	126
Variaciones en el ejercicio	-4	5	-6
Entidades catalogadas a 31.12.	121	126	120

Estas entidades han sido clasificadas por este Tribunal en función de su pertenencia a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales y a empresas y mutualidades, en este último caso, con independencia del tipo de admi-

nistración que las haya constituido. La composición de este catálogo se muestra, para el ejercicio 2004, en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 52

Composición del catálogo de entidades del RPSP en el ejercicio 2004

ENTIDAD PERTENECIENTE A	2004	
	Nº	%
Administración del Estado	20	17,0
Comunidades Autónomas	40	33,0
Corporaciones Locales	13	11,0
Empresas o similares	24	20,0
Mutualidades	23	19,0
Total entidades	120	100,0

A 31 de diciembre de 2005, la distribución del número de prestaciones gestionadas por las anteriores entidades, ajenas al Sistema de la Seguridad Social, ha sido el siguiente:

CUADRO NÚMERO 53

Distribución de prestaciones, por entidades, a 31 de diciembre de 2005

ENTIDAD	2005	
	Nº	%
Administración del Estado	1.022.830	58,5
Comunidades Autónomas	657.690	37,6
Corporaciones Locales	61.413	3,5
Empresas o similares	6.688	0,4
Mutualidades	369	0,0
Total entidades	1.748.990	100,0

La catalogación, y por consiguiente la incorporación en el RPSP de una entidad, se toma a iniciativa de esta. El RPSP sólo conoce que una entidad esta realizando pago de prestaciones con fondos públicos cuando la entidad le facilita esta información.

En opinión de este Tribunal, el hecho de que el Registro no tome la iniciativa con la finalidad de averiguar qué entidades u organismos abonan prestaciones con fondos públicos, conlleva el riesgo de que no todas ellas figuren catalogadas, y por tanto, que no todas las prestaciones públicas se recojan en el Registro y que, consecuentemente, este no sirva para los fines para los que fue creado. Este es el caso de las pensiones pagadas por las Pagaduría Central de Mutilados y Pensionistas Marroquíes, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (organismo que tampoco está catalogado) o

la Pagaduría de Pensionistas Saharauis, dependiente del Ministerio de Defensa. La situación descrita facilita que puedan darse situaciones de pago de prestaciones que debieran ser notificadas al RPSP, y que por desconocimiento de la entidad pagadora respecto a la obligación de notificarlas, no se incluyan, pudiendo ocurrir que existan beneficiarios que, por concurrencia de pensiones (notificadas y no notificadas) superen los límites de las pensiones establecidos anualmente en los presupuestos generales del Estado.

En sentido contrario, también puede darse el caso de entidades que figurando en el Registro no debieran pertenecer al mismo, no debiendo estar, por tanto, catalogadas. Los principales motivos que generan las bajas de entidades en el RPSP (descatalogación) han sido, para el periodo 2002-2004, las siguientes:

- La falta de participación de capital público en la sociedad de que se trate o pasar éste a una participación inferior al 50% (33,3% de los casos), por lo que las pensiones que abonar dejan de estar incluidas en el Registro, tal y como establece el artículo 3.h del RD 397/1996.
- Dejar de abonar pensiones (27,8%).
- La externalización de las pensiones (22,2%), entendiéndose por tal su pago por un tercero.

A la fecha de esta fiscalización, están en proceso de descatalogación once entidades, todas ellas por el motivo de externalización de las pensiones que pagan.

El procedimiento para dar de baja una entidad en el catálogo del RPSP se inicia mediante una notificación por parte de ésta a la Dirección General del INSS, que es valorada por el Servicio de Ordenación y Asistencia Jurídica de la cita Entidad.

Este procedimiento de baja, en opinión de este Tribunal, implica la posibilidad de que el INSS desconozca qué entidades no debieran formar parte del catálogo del RPSP, con el riesgo de que estas, indebidamente, accedan a datos de carácter personal, incumpliendo por consiguiente la Ley Orgánica de Protección de Datos.

A este respecto, este Tribunal recomienda que, a los efectos de conocer si una entidad debe o no continuar en el catálogo del Registro, el INSS debiera requerir a aquellas entidades que presenten riesgo de incumplimiento de los requisitos necesarios para estar incluido en el citado Catálogo, información periódica que le permita garantizar su adecuada pertenencia.

Las entidades incluidas en el catálogo del RPSP, tienen la facultad de acceder a los datos que este contiene. Los motivos de acceso al RPSP son:

- Actualización de datos, ya sea por altas o bajas (Suspensiones o extinciones) de prestaciones o por modificación de alguno de los datos que identifican al beneficiario, a las características de la prestación (Concurrencias, incompatibilidades, vencimientos, etc.) o a

los propios importes de las prestaciones (Revalorizaciones).

- La consulta de los datos, fundamentalmente, económicos con la finalidad de evitar, entre otros motivos, la concesión de pensiones por encima de los límites máxi-

mos de pensiones públicas o el pago indebido de complementos a mínimos, facilitando de esta forma la concesión de prestaciones a aquellos colectivos más necesitados.

Durante el ejercicio 2004, el número de accesos al Registro fue el siguiente:

CUADRO NÚMERO 54

Número de accesos al RPSP durante 2004

MOTIVOS DE ACCESO	ALTAS	BAJAS	VARIACIONES.	CONSULTAS	TOTAL
Número (1)	26.745	199.913	86.589	777.424	1.090.674

(1) Los datos correspondientes al mes de octubre de 2004 no han sido facilitados por los responsables del RPSP

Formas de notificación de las altas, bajas y variaciones en las prestaciones al RPSP

Existen tres posibles formas de conexión, y por tanto de aportación de los datos referentes a las prestaciones que gestionan las entidades catalogadas, y de consulta de estos por parte de las mismas. Estas formas son:

- Mediante la conexión directa a la Base de Datos del Registro. Las entidades que tienen este tipo de conexión pueden trabajar en tiempo real, pudiendo hacer todo tipo de transacciones, ya sean de consulta o de actualización (caso de la Dirección General de Clases Pasivas y Control de Personal).

- Mediante la conexión periódica a la Base de Datos. La periodicidad establecida es de tres veces al mes. Las entidades que tienen este tipo de conexión pueden hacer todo tipo de transacciones de actualización en los momentos de la conexión.

Ambos tipos de entidades están conectadas de forma permanente para consulta de los datos que gestionan.

- Sin conexión con la Base de Datos del Registro. Las entidades que carecen de conexión informática actualizan sus datos mediante el envío, en soporte papel o informático, de la información referente a las prestaciones que gestionan. Este envío debe realizarse en la primera decena del mes siguiente al de la actualización de los datos gestionados.

En general, este tipo de entidades gestionan un bajo volumen de prestaciones. Los datos remitidos en soporte papel son grabados en la Base de Datos del Registro por funcionarios del INSS.

En el cuadro siguiente se muestra la forma de conexión de las entidades a 31 de diciembre de 2004:

CUADRO NÚMERO 55

Forma de conexión de las entidades catalogadas durante 2004

FORMA DE CONEXIÓN	2004	
	Nº	%
Directa	75	62,5
Periódica		
Manual	45	37,5
Total entidades	120	100,0

Según establece el apartado segundo de la Resolución del INSS de fecha 11 de julio de 1997, referente al suministro y actualización de datos del RPSP, la aportación de aquellos datos identificativos de las prestaciones se debe facilitar de forma inmediata al momento de reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación, caso de entidades conectadas

directamente al Registro, o bien antes de los diez primeros días naturales del mes siguiente al de la concesión, baja o modificación de la prestación o de sus datos o los de los posibles beneficiarios en el caso de que la entidad que la concede carezca de conexión directa.

De acuerdo con la información obtenida por este Tribunal, existen retrasos entre las fechas de envío y las

correspondientes al momento de alta, baja o variación de las prestaciones que son objeto de comunicación, retrasos que pueden ser superiores, en algunos casos, a los 4 meses, lo que pone de manifiesto el incumplimiento de la obligación de informar tan pronto como se produzca el alta de la prestación.

Requerimiento de información por parte de la Subdirección General de Gestión de Prestaciones

Esta Subdirección realiza dos tipos de requerimientos periódicos de información a aquellas entidades que conceden prestaciones, ayudas, etc. con cargo a fondos públicos. Los procedimientos aplicados en los citados requerimientos se describen a continuación:

- Antes de finalizar el año solicita a las entidades conectadas al RPSP que realicen un proceso interno de actualización de los datos gestionados por ellas y así

poder realizar las Entidades Gestoras, adecuadamente, el proceso de paga única y revalorización de pensiones del siguiente ejercicio.

Para ello se requiere de los organismos, entidades y empresas que están incluidos en el Registro de Prestaciones Sociales la información referente a altas, bajas y modificaciones en las prestaciones concedidas, con especial incidencia en las producidas en los últimos meses del ejercicio.

Este proceso se inicia mediante un escrito en el que se requiere a cada entidad que realice un proceso de actualización de datos de las prestaciones que han gestionado durante el ejercicio.

Para el ejercicio 2005, este proceso se inició en octubre de 2004, debiendo estar terminado antes del día 30 de noviembre del mismo ejercicio. Para el periodo 2002-2004, las fechas de requerimiento y límite se muestran en el cuadro adjunto.

CUADRO NÚMERO 56

Fechas de requerimiento de información a los organismos catalogados durante el periodo 2002-2004

FECHAS	2002	2003	2004
Requerimiento información	29 oct.	18 oct.	20 oct.
Límite aportación información	30 nov.	30 nov.	30 nov.
Duración (Días)	32	42	40

Esta fecha límite de aportación de datos es previa al inicio del proceso de cálculo de la paga única y revalorización.

En general, las entidades catalogadas han cumplido con la obligación de remitir estos datos, con excepción de las entidades con conexión manual, en las que se ha dado un elevado grado de incumplimientos (el 58,7% no han cumplido el calendario establecido).

La disponibilidad de los datos remitidos es inmediata en el caso de las entidades con conexión directa, mientras que en el caso de los enviados en soporte papel o informático estos datos son operativos dos o tres días después dada la necesidad de su grabación y carga en el sistema informático.

- Asimismo, a principios de año, el INSS pide a las entidades que gestionan prestaciones revalorizables que consignen en los soportes magnéticos remitidos por la GISS los importes actualizados de dichas prestaciones, con el fin de que dicha información sea incorporada posteriormente por la GISS a la Base de Datos del RPSP.

Mediante esta segunda solicitud de información el INSS obtiene el detalle de las revalorizaciones realizadas por las entidades respecto de aquellas prestaciones, que tienen esta característica, para el ejercicio vigente.

Este procedimiento se inicia por la Subdirección General de Gestión de Prestaciones con la petición, a la GISS, de un soporte informático al objeto de que estas entidades procedan a incorporar el nuevo valor de la prestación originada por la revalorización anual y verificar por parte de las Direcciones Provinciales del INSS la adecuación de la pensión concedida por el Instituto.

En general esta petición debe ser reiterada a las entidades dado su escaso cumplimiento.

Este proceso es similar tanto para entidades conectadas directamente al Registro como para aquellas otras que tienen un proceso de aportación de información manual o en soporte informático.

- Adicionalmente el INSS remite, con periodicidad mensual, información a las entidades (tal y como se establece la Resolución de 11 de Julio de 1997 en los Anexos I «Fundamentos de la Base de Datos del Registro» y II «Procedimientos para el Suministro y Actualización de las Prestaciones Sociales»), un soporte informático de pensiones concurrentes a las entidades que gestionan prestaciones al objeto que revisen las pensiones concedidas y su cuantía y apliquen las medidas correctoras que consideren oportunas.

Controles aplicados sobre la información que recibe el RPSP

La GISS, como unidad responsable del mantenimiento informático del RPSP, controla las altas de prestaciones públicas introducidas o enviadas para su incorporación en el RPSP. Los principales controles aplicados son:

- Validación del formato de los campos del fichero al objeto de que su contenido se ajuste a las características numéricas o alfanuméricas que dicho campo requiere. Así se comprueba, por ejemplo, que el documento identificativo del pensionista tenga la estructura adecuada, con una posición numérica que determina el tipo de documento de que se trata (DNI, pasaporte, etc.) y 11 posiciones alfanuméricas para el documento en sí, o que en los campos que recogen importes se hayan introducido exclusivamente caracteres numéricos.

- Validación del contenido de los campos del fichero. Se aplica en aquellas prestaciones que han superado el control anterior. Su objeto es verificar que el contenido de los campos se ajusta a los parámetros exigidos. En este caso se comprueba, por ejemplo, que la clave de la entidad se corresponda a alguno de los códigos de la tabla de Entidades Gestoras, o que el código del tipo de documento identificativo y el número de documento en sí tengan coherencia. Asimismo, también se comprueba que los campos obligatorios cuyo contenido debe ser distinto de cero, como la fecha del hecho causante o el importe de la pensión, cumplen esta situación.

- Además, los apellidos y el nombre son sometidos a un proceso de estandarización mediante eliminación

de partículas y la transformación de otro tipo de elementos, proceso con el que se pretende que no existan varias versiones de los datos de un mismo pensionista en el RPSP.

Una vez que la información de una prestación ha sido validada por la GISS y, por tanto, se ha cargado en la Base de Datos del RPSP, existe la posibilidad de que un beneficiario reciba más de una pensión, procedentes de iguales o diferentes entidades. En el caso de que una de estas pensiones sea del tipo SOVI, esté complementada a mínimos o esté topada por el límite máximo, la GISS comunica la incidencia al gestor de la correspondiente Dirección Provincial del INSS o del ISM.

Para identificar este tipo de beneficiarios, la GISS tiene establecido el criterio de comparar los datos de estos a través del tipo y número del documento identificativo, y el primer apellido del titular. En los casos en que se produzca coincidencia en todos estos campos, se produce la asociación de las prestaciones en un único pensionista.

La eficacia de este procedimiento, y por lo tanto la capacidad del sistema para detectar asociaciones de pensiones, depende de que todas las Entidades Gestoras utilicen, entre otros datos, los mismos tipos de documentos y códigos identificativos, ya corresponda éstos al DNI, pasaporte, IPF sustitutivo, etc. El hecho de que existan entidades que asignen códigos identificativos propios impide, dado que la GISS no utiliza otros criterios de asociación, detectar éstas. En el cuadro siguiente se muestra, por organismos gestores, las pensiones afectadas por la citada limitación:

CUADRO NÚMERO 57

Número de pensiones afectadas por la limitación

Organismos gestores	2004	%
Dirección General Emigración	32.529	66,9
Pagaduría de P. Marroquíes	3.290	6,8
Comunidades Autónomas	12.806	26,3
TOTAL	48.625	

Este Tribunal realizó, con otros criterios de asociación, y con la finalidad de validar el procedimiento aplicado por la GISS, un cruce de las bases de datos facilitadas por la GISS (referente a pensionistas que cobran sus pensiones en el extranjero) y por la DGE (referente a pensiones no contributivas pagadas en el extranjero), entidad que no utiliza los códigos identifi-

cativos empleados por el INSS, y cuyas prestaciones también deben incluirse en el RPSP.

Del resultado obtenido se facilitó una muestra a la GISS al objeto de determinar si esa asociación era detectada con los criterios establecidos. La muestra facilitada se caracterizó por coincidir el nombre y apellidos y nación de residencia del beneficiario en ambas

bases de datos y no repetirse en ninguna de ellas. Las conclusiones de la prueba realizada fueron las siguientes:

- En un 66,6% de los registros facilitados si figuraba la pensión ajena al Sistema de la Seguridad Social, pero la GISS no detectó concurrencia con la del sistema, es decir, figuraban dados de alta como si sus perceptores fueran personas distintas, sin embargo, en opinión de este Tribunal se trataba de la misma persona.
- En un 13,3% de los registros facilitados la GISS detectó concurrencias entre las pensiones del Sistema y la de la DGE.
- En el resto de los casos, un 20% de los registros facilitados, la GISS no detectó la existencia de la pensión concedida por la DGE.

Como consecuencia de los anteriores resultados, este Tribunal considera que los criterios de asociación establecidos por los gestores del RPSP no garantizan, en todos los casos, que se detecte y pueda realizarse el adecuado tratamiento de las concurrencias de las prestaciones públicas, con el consiguiente efecto que este hecho tiene a efectos de cobros de complementos a mínimos indebidos, pensiones SOVI incompatibles con otras prestaciones públicas o percepción de importes por encima del límite máximo de prestaciones públicas, existiendo, por tanto, riesgo de pagos indebidos de pensiones.

En los casos en los que la Base de Datos del RPSP detecta asociaciones de prestaciones del Sistema con otras ajenas informa al gestor en las Direcciones Provinciales del INSS o ISM mediante las correspondientes incidencias. Estas se materializan en alertas que

figuran en la transacción de incidencias generales de la Base de Datos del Registro, si bien no son de obligado tratamiento, es decir, el gestor puede decidir tratarlas o no. Tampoco existe la obligación de tratarlas dentro de un determinado plazo de tiempo.

En este sentido, este Tribunal ha comprobado en una muestra de incidencias notificadas a las diferentes Direcciones Provinciales durante el primer semestre de 2005 que, a fecha 30 de junio de 2005, tan sólo el 43,3% de las mismas habían sido tramitadas. La tramitación de estas incidencias se produjo, de media, en un plazo de 10 días contados desde la fecha de notificación. Adicionalmente, más del 41% de las incidencias no tramitadas llevaban en esta situación al menos dos meses a fecha 30 de junio de 2005.

La existencia de incidencias por concurrencia de prestaciones sin tratar puede suponer un riesgo adicional de incumplimiento de los requisitos legales en cuanto a pensiones del SOVI, pensiones con complementos a mínimos y superación del importe máximo de prestaciones públicas anteriormente comentado.

En conclusión, y como consecuencia de las deficiencias descritas, tanto en la forma en que el sistema detecta las concurrencias de pensiones, como en la falta de control existente en su tramitación, este Tribunal considera que el RPSP pudiera no estar cumpliendo el objetivo esencial para el que fue establecido (contar con un instrumento con el que poder realizar la adecuada estimación de la pensión a percibir y luchar contra el posible fraude existente), al menos en lo que se refiere a las pensiones pagadas en el extranjero.

Madrid, 29 de marzo de 2007.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.

251/000052 (CD)
771/000053 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en el plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 12 de enero de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE LA RECAUDACIÓN, POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DE LAS COTIZACIONES NO INGRESADAS EN EL PLAZO REGLAMENTARIO Y EN FASE ANTERIOR A SU GESTIÓN POR LAS UNIDADES DE RECAUDACIÓN EJECUTIVA (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000052 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000053) EN SU SESIÓN DEL DÍA 16 DE DICIEMBRE DE 2008

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 16 de diciembre de 2008, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en el plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva:

ACUERDA

Instar a la Tesorería General:

1. A registrar en sus estados contables los ingresos procedentes de los derechos de cobro por cotizaciones sociales no ingresados en plazo reglamentario tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva antes de su cargo en las Unidades de Recaudación Ejecutiva.

2. A establecer un procedimiento interno que regule los trámites a cumplimentar por sus unidades administrativas para la anulación de los derechos de cobro, así como los órganos autorizados para aprobar su anulación.

3. A que, en colaboración con el Servicio de Empleo Estatal, analicen y establezcan controles que permitan la verificación de la corrección de los descuentos aplicados en la liquidación de cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo.

4. A establecer, en colaboración con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, los controles para verificar el pago delegado de prestaciones deducido en los boletines de cotización, mediante un proceso unificado de definición y comunicación de la información.

5. Y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y dentro de los cauces previstos en el Convenio de Colaboración entre la AEAT y la TGSS, a proceder a la modificación del mismo, de forma que los intercambios de información dirigidos a una mejor eficacia en la gestión de impuestos y de los recursos del sistema de la Seguridad Social se realicen con una periodicidad inferior a la anual, especialmente cuando los censos de la AEAT y la TGSS se encuentren vinculados, con el objetivo en este último caso de evitar la emisión de la deuda que, posteriormente por la falta de comunicación por el sujeto responsable del cese de actividad en tiempo y forma, ha de ser anulada.

6. A promover la incoación por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de procedimientos sancionadores por falta de comunicación de las bajas en determinados regímenes. La TGSS debe facilitar, a la Inspección, los datos necesarios para que pueda cumplir esta recomendación, que debiera ser tenida en cuenta a la hora de que la ITSS fije sus propios objetivos.

Instar al Gobierno:

7. A que establezca un criterio de control de cotización por trabajador/afiliado, extendiendo el que ya se aplica en los regímenes especiales de cuota fija a los restantes regímenes de la Seguridad Social.

8. A promover la modificación de la normativa reguladora para dar a la Tesorería General competencias que la doten de mayor eficacia en el cumplimiento del tiempo y forma de la obligación de comunicar el cese de la actividad a los obligados a ello.

9. A promover la modificación de la normativa reguladora de la demora en la entrega a la Tesorería General de los importes cobrados en concepto de cuotas por las Entidades Financieras, la modificación al alza del tipo de interés aplicable para que les sea más gravoso el retraso en el ingreso de estos importes.

10. A promover la modificación de la normativa aplicable a la liquidación de las cotizaciones sociales de la Administración General del Estado, es decir, de la Orden Ministerial de 9 de abril de 2001, dado que el

procedimiento establecido no puede aplicarse por dificultades manifestadas por los propios Ministerios, al discrepar con lo establecido en otras disposiciones en materia de pago de obligaciones de la Administración General.

Instar al Tribunal de Cuentas:

11. A que efectúe un seguimiento de las conclusiones y recomendaciones recogidas en el informe de fiscalización, así como de las anteriores resoluciones parlamentarias y emita el correspondiente informe, en el que se deje constancia de los posibles avances registrados.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de noviembre de 2008.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **Carmelo López Villena**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE LA RECAUDACIÓN, POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DE LAS COTIZACIONES NO INGRESADAS EN PLAZO REGLAMENTARIO Y EN FASE ANTERIOR A SU GESTIÓN POR LAS UNIDADES DE RECAUDACIÓN EJECUTIVA

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 26 de junio de 2008, el Informe de Fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Páginas
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	108
SECCIÓN I. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD Y DE LA ACTIVIDAD OBJETO DE FISCALIZACIÓN	108
1. Introducción	108
2. Régimen jurídico y funciones de la Tesorería General de la Seguridad Social.....	109
2.1 Funciones y estructura organizativa de la Tesorería General de la Seguridad Social	109
2.1.1 Servicios Centrales	109
2.1.2 Direcciones Provinciales	109
2.2 Aplicaciones informáticas utilizadas en la determinación y gestión de la deuda por la TGSS.	110
2.3 Marco normativo	110
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	111
1. Objetivos y alcance.....	111
2. Limitaciones al alcance	112
3. Conclusiones.....	113
3.1 Conclusión General respecto de la contabilización de los derechos de cobro por cotizaciones sociales en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs	113
3.2 Conclusiones respecto de los procesos de control y reclamación de deuda aplicados por la Tesorería General de la Seguridad Social	113
4. Recomendaciones	115
5. Trámite de alegaciones	117
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	117
1. Consideraciones generales.....	117
2. Análisis de la deuda por impago, pago parcial o pago incorrecto de cotizaciones sociales reclamada por la Tesorería General de la Seguridad Social	118
2.1 Análisis del proceso de control de recaudación y de generación de deuda	119

	Páginas
2.1.1 Consideraciones generales	119
2.1.2 Incidencias observadas por el tribunal respecto del proceso de recaudación y generación de deuda	123
2.2 Análisis de la deuda emitida o generada en vía voluntaria y en vía ejecutiva	125
2.2.1 Consideraciones generales	125
2.2.2 Incidencias observadas por el tribunal respecto de la deuda emitida o generada en vía voluntaria o vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs	128
2.3 Análisis de la deuda anulada en vía voluntaria y en vía ejecutiva	132
2.3.1 Consideraciones generales	132
2.3.2 Incidencias observadas por el tribunal respecto de las anulaciones de deuda registradas por la tesorería general de la Seguridad Social en el fichero general de recaudación	134
2.4 Análisis de la deuda cobrada en vía voluntaria y en vía ejecutiva	140
2.4.1 Consideraciones generales	140
2.4.2 Incidencias observadas por el Tribunal respecto de las cancelaciones por cobro registradas por la tesorería general de la Seguridad Social en el fichero general de recaudación	141
2.5 Análisis de la deuda paralizada en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de cargo en URE.	141
2.5.1 Consideraciones generales	141
2.5.2 Incidencias observadas por el tribunal respecto de la paralización de la deuda, por la concesión de aplazamientos de pago, registradas por la Tesorería General de la Seguridad Social en el fichero general de recaudación	142
2.6 Análisis de la deuda en vigor en vía voluntaria y en vía ejecutiva a 31.12.2006.....	143
2.7 Efecto de las consideraciones formuladas por el Tribunal, respecto de los datos facilitados por la Tesorería General, sobre el importe de la deuda en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs	145
2.7.1 Minoraciones formuladas al importe de deuda emitida o generada	145
2.7.2 Minoraciones formuladas al importe de deuda anulada	146
2.7.3 Incrementos formulados al importe de deuda cobrada	147
2.7.4 Efecto de las rectificaciones formuladas por el Tribunal en la deuda en vigor en vía voluntaria y vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs	147
2.8 Efecto de las conclusiones de la fiscalización realizada respecto de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las UREs sobre los estados contables rendidos por la Tesorería General, correspondientes al ejercicio 2006	148
3. Análisis de la deuda por cotizaciones sociales detectada por las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social	151
3.1 Análisis de la deuda por cotizaciones sociales, derivada de las comprobaciones realizadas respecto del pago delegado de prestaciones sociales, deducido en la liquidación de cotizaciones sociales	151
3.1.1 Análisis efectuado por el instituto nacional de la seguridad social, de los importes descontados en concepto de prestación de incapacidad temporal, en la modalidad de pago delegado de prestaciones	151
3.1.2 Análisis efectuado por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de los importes descontados en concepto de prestación de incapacidad temporal, en la modalidad de pago delegado de prestaciones.	156
3.1.3 Análisis efectuado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) de los importes descontados en concepto de bonificaciones de cuotas en la liquidación de cotizaciones sociales.....	159
ANEXO	164

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AT	Accidente de Trabajo
AT y EP	Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CCC	Código de Cuenta de Cotización
CIR	Control Integrado de la Recaudación
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
DG	Dirección General
DNI	Documento Nacional de Identidad
DP	Dirección Provincial
DDPP	Direcciones Provinciales
EEGG	Entidades Gestoras
EFF	Entidad Financiera Ficticia
EE FF	Entidades Financieras
EP	Enfermedad Profesional
FGA	Fichero General de Afiliación
FGR	Fichero General de Recaudación
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IT	Incapacidad Temporal
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
ISM	Instituto Social de la Marina
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
MATEPSS	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
NAF	Número de Afiliación
NIE	Número de Identificación de Extranjero
OM	Orden Ministerial
O TAS	Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
REASS	Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social
RED	Remisión Electrónica de Datos
REEH:	Régimen Especial de Empleados de Hogar
REM	Régimen Especial del Mar
REMC	Régimen Especial de la Minería del Carbón
RETA	Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos
RD	Real Decreto
SILTGA	Sistema de Información Laboral. Tesorería General. Afiliación
SILTGR	Sistema de Información Laboral. Tesorería General. Recaudación
SPEE	Servicio Público de Empleo Estatal
SSCC	Servicios Centrales
URE	Unidad de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social
TCu	Tribunal de Cuentas
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
TRLISOS	Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social

SECCIÓN I. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD Y DE LA ACTIVIDAD OBJETO DE FISCALIZACIÓN

1. Introducción

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de

mayo, ha realizado la «Fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva», que figura incluida en el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007», aprobado por Acuerdo del Pleno de fecha 27 de febrero de 2007.

2. Régimen jurídico y funciones de la tesorería general de la seguridad social

Según el artículo 63.1 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 (en adelante TRLGSS), «la Tesorería General de la Seguridad Social 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».

A este respecto, debe señalarse que la Tesorería General de la Seguridad Social gestiona la totalidad de la recaudación de las cotizaciones correspondientes a los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, excepto el de los funcionarios públicos, civiles y militares de la Administración del Estado, Fuerzas Armadas y de la Administración de Justicia, que, por tanto, han quedado excluidos del ámbito material de esta fiscalización.

2.1 Funciones y estructura organizativa de la Tesorería General de la Seguridad Social

De acuerdo con el artículo 1.º del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS), las principales funciones que a ésta le corresponden, en relación con la materia objeto de la presente fiscalización son las siguientes: la inscripción de empresas, la afiliación y la gestión de altas y bajas de los trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social; la gestión y control de las cuotas, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva; y la recaudación de las cuotas de desempleo, Fondo de Garantía Salarial (en adelante FOGASA) y formación profesional, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que el Instituto Social de la Marina (en adelante ISM) colabora con la Tesorería General de la Seguridad Social en la función recaudatoria dentro del sector marítimo-pesquero (disposición adicional primera del Real Decreto 1314/1984, citado en el párrafo anterior).

Las funciones que, a este respecto, corresponden a la Tesorería General, son realizadas por sus Servicios Centrales (en adelante SSCC) y por las Direcciones Provinciales (en adelante DDPP).

2.1.1 Servicios Centrales

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería

General de la Seguridad Social, la Dirección General de la Tesorería asume las competencias de dirección, gestión e inspección de las actividades de la TGSS, correspondiendo a su Director General la representación legal de la entidad y realiza las funciones de Tesorero General y Ordenador general de pagos del Sistema de la Seguridad Social, siendo nombrado y separado de su cargo por Real Decreto, acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

La Subdirección General que centraliza las competencias relacionadas con la materia objeto de esta fiscalización es la Subdirección General de Inscripción, Afiliación y Recaudación en Período Voluntario, que, según establece el artículo 5.a) del Real Decreto 1314/1984, anteriormente citado, ostenta las funciones de dirección, impulso, control e impartición de instrucciones de servicio en materia de encuadramiento, inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores; cotización; y gestión recaudatoria en período voluntario, excepto las atribuidas expresamente a otra Subdirección General respecto de estas materias. También le corresponde la coordinación y colaboración de la Tesorería General con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, existen otras Subdirecciones Generales que también tienen atribuciones que inciden en la gestión de las cotizaciones sociales reclamadas en vía voluntaria:

1. La Subdirección General de Procedimientos Ejecutivos y Especiales de Recaudación, que tiene legalmente atribuidas (artículo 5.f) del precitado Real Decreto 1314/1984), entre otras, las funciones de dirección, impulso, control e impartición de instrucciones de servicio en materia de aplazamientos y fraccionamientos de pago de deudas que se encuentren en vía voluntaria o en vía ejecutiva, así como de moratorias legalmente previstas que supongan el pago aplazado de deuda ya devengada.

2. La Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones, que tiene atribuidas «las funciones de dirección, impulso, control y resolución, en su caso, en materia de reclamaciones previas y recursos administrativos, excepto en materia de personal.» (artículo 5.c) del precitado Real Decreto 1314/1984).

Por su parte, a la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS, le compete el registro contable de los ingresos por cotizaciones, así como ejercer el control financiero de estos Servicios Centrales.

2.1.2 Direcciones Provinciales

Las unidades administrativas que, a nivel de Direcciones Provinciales, desarrollan las funciones relacionadas con la materia objeto de esta fiscalización son:

- La Subdirección Provincial de Gestión Recaudatoria, que asume en el ámbito provincial las competen-

cias de la Subdirección General de Inscripción, Afiliación y Recaudación en Período Voluntario.

- La Subdirección de Procedimientos Especiales, que gestiona la derivación de deuda a otras personas en aquellos casos de responsabilidad solidaria o subsidiaria en el impago de cotizaciones sociales.

- La Subdirección Provincial de Recaudación Ejecutiva y las UREs, en la medida en que, primero, ostentan facultades de aprobación de aplazamiento y fraccionamiento de deudas, y, segundo, las datas (bajas) de deuda tramitadas por éstas pueden generar la anulación de deuda en vía voluntaria por resultar imposible su cobro o poner de manifiesto la indebida emisión de esta deuda.

- Las Administraciones de la Seguridad Social, a las que compete, entre otras funciones, la inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de trabajadores en el Fichero General de Afiliación, la gestión de las reclamaciones de deuda tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, etc.

- La Unidad de Impugnaciones, que tiene competencia en materia de resolución de las impugnaciones que frente a las reclamaciones de pago de deuda se interpongan por los obligados a su pago.

Las unidades administrativas anteriormente indicadas pueden resultar modificadas en su denominación y estructura según la clasificación administrativa (A, B-1, B-2, B-3, C y D) de la Dirección Provincial de que se trate, categoría que es asignada a cada Dirección Provincial según su volumen de gestión.

2.2 Aplicaciones informáticas utilizadas en la determinación y gestión de la deuda por la TGSS

Para la gestión y control de la recaudación y de la deuda por cotizaciones sociales, la TGSS utiliza el Sistema de Información Laboral. Tesorería General. Afiliación (en adelante SILTGA) y el Sistema de Información Laboral. Tesorería General. Recaudación (en adelante SILTGR).

Las citadas aplicaciones informáticas gestionan dos ficheros: el Fichero General de Afiliación (en adelante FGA), que recoge los sujetos en situación de alta con obligación de cotización y las características que, respecto a esta obligación, reúne cada uno de ellos (Régimen de Seguridad Social, grupo de cotización, reducciones y bonificaciones aplicables en la cotización, etc.), permitiendo de esta forma el control por parte de la Tesorería General de las condiciones que determinan el incremento o decremento de las cuotas a la Seguridad Social; y el Fichero General de Recaudación (FGR), que recoge los ingresos de los sujetos obligados al pago de cuotas y otros recursos del Sistema de Seguridad Social, así como las deudas derivadas del incumplimiento de dichas obligaciones.

Asimismo, para la gestión de la recaudación, la Tesorería General también emplea el sistema RED

(Remisión Electrónica de Datos), mediante el cual, las empresas y profesionales colegiados (gestores administrativos) pueden tramitar movimientos de afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos, cotización y recaudación, previa conexión electrónica con los sistemas informáticos de la Seguridad Social.

En lo que se refiere al cálculo y liquidación de las cotizaciones sociales, el sistema RED permite enviar telemáticamente los datos que se incluyen en la relación nominal de trabajadores (TC-2), en un formato específico definido por la TGSS. Además, dentro del ámbito de la recaudación, el sistema RED permite realizar el ingreso de cuotas mediante los sistemas de pago electrónico y domiciliación en cuenta, que son gestionados a través de dos aplicaciones informáticas específicas de la Tesorería General, denominadas Cobro por ventanilla y Domiciliación en cuenta.

En materia de cotización y recaudación, el sistema RED no es aplicable a la totalidad de los documentos de cotización, sino que únicamente comprende la presentación telemática de los siguientes documentos: TC-2 Régimen General; TC-2/4 Régimen Especial de Minería del Carbón; TC-2/5 Régimen Especial de los Trabajadores del Mar; TC-2/8 Régimen Especial Agrario (Jornadas Reales); y TC-2/19 Régimen General (Artistas).

Por último, debe señalarse que, mediante el proceso informatizado de Control Integrado de Recaudación, la TGSS identifica los sujetos que han cotizado y los cobros obtenidos en período voluntario de cada uno de ellos. Por tanto, como resultado de la comparación entre los datos de cobros de cotizaciones sociales que constan en el citado Control Integrado de Recaudación (en adelante CIR), con los datos de boletines de cotización presentados a través del sistema RED y en soporte papel, la TGSS obtiene la determinación y generación centralizada de deuda que posteriormente se carga en el Fichero General de Recaudación, fichero en el que la Tesorería General registra los cobros y la gestión de deudas (emisión, anulación, cancelación por cobro, aplazamiento de su pago, etc.) de todos los sujetos obligados a cotizar.

Asimismo, el proceso de control integrado de recaudación también genera deuda por impago de cotizaciones sociales mediante el cruce de los cobros de cotizaciones sociales obtenidos o boletines de cotización presentados con los datos de sujetos obligados a cotizar que constan en el Fichero General de Afiliación.

2.3 Marco normativo

El marco normativo regulador de la actuación de la Tesorería General en materia de recaudación de cuotas y su contabilización está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

— Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por RD Legislativo 1/1994, de 20

de junio, recientemente reformado mediante la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

— Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre.

— Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se crea la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social. Este Real Decreto ha sido modificado por el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre; el Real Decreto 291/2002, de 22 de marzo, y el Real Decreto 469/2003, de 25 de abril.

— Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, modificado por Real Decreto 1041/2005, de 5 de septiembre, por el que se modifican los Reglamentos generales sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social; sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social; de recaudación de la Seguridad Social, y sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como el Real Decreto sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

— Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social.

— Real Decreto 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.

— Orden TAS 1.562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

— Orden TAS de 5 de marzo de 1992, sobre contabilidad y seguimiento presupuestario de la Seguridad Social, modificada por Orden de 21 de julio de 1995, por la que se modifican determinados criterios de imputación contable de los recursos del sistema de la Seguridad Social.

— Resolución de 16 de octubre de 1997, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

En el transcurso de esta fiscalización, ha sido aprobada la Orden TAS/3.512/2007, de 26 de noviembre, por la que se modifica la Orden TAS/1.562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la apli-

cación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, en cuya disposición final 1.ª se reforma el artículo 1 de la Orden de 21 de julio de 1995, por la que se modifican determinados criterios de imputación contable de los recursos del sistema de la Seguridad Social. El análisis del contenido de esta disposición se realiza en el subapartado III.2.8 de este Informe.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance

El objetivo de esta Fiscalización ha consistido en verificar que el proceso seguido por la Tesorería General de la Seguridad Social para la determinación y registro contable de la deuda por el impago de cotizaciones sociales o por su incorrecta liquidación, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, antes de su cargo a las UREs, se ha realizado de acuerdo con la normativa vigente y con los principios de contabilidad pública. En especial, se ha verificado:

1. Si la Tesorería General ha determinado, cuantificado y registrado, de acuerdo con la normativa aplicable, la deuda reclamada por impago de las cotizaciones sociales, en vía voluntaria y en vía ejecutiva, antes de su cargo a las UREs. El análisis se ha efectuado tanto en aquellos casos en los que el obligado a su pago ha presentado los correspondientes boletines de cotización (bien en soporte papel o bien mediante el sistema RED), sin haber efectuado pago alguno de cuotas, como en aquéllos otros, en los que no han sido presentados estos boletines y, por tanto, la deuda reclamada es calculada mediante la aplicación de las bases medias de cotización del último grupo de cotización de los trabajadores que figuran en alta en el Fichero General de Afiliación.

2. Si la Tesorería General ha determinado, cuantificado y registrado, de acuerdo con la normativa aplicable, la deuda por cotizaciones sociales en aquellos supuestos en que se produce una incorrecta liquidación de las cuotas a ingresar por el sujeto obligado a su pago (v gr.: por la falta de incorporación en los boletines de cotización de la totalidad de los trabajadores de alta durante el período a liquidar, por la aplicación indebida o incorrecta de bonificaciones o reducciones en el cálculo de la cotización a ingresar, por la incorrecta aplicación de los tipos de cotización, etc.).

3. Si la Tesorería General ha determinado, cuantificado y registrado, de acuerdo con la normativa aplicable, los distintos recargos legalmente establecidos en los casos de impago o pago incorrecto de cotizaciones sociales.

4. Si la Tesorería General ha determinado, cuantificado y registrado, de acuerdo con la normativa aplicable, los intereses de demora legalmente exigibles.

5. Si la Tesorería General ha determinado, cuantificado y registrado de acuerdo con la normativa aplicable, los importes adeudados, en caso de impago de cotizaciones sociales, que corresponden a cada una de las entidades por cuenta de las cuales efectúa la gestión de las cuotas de Seguridad Social (el Servicio Público de Empleo Estatal, en adelante SPEE, —cuotas de desempleo—, y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante MATEPSS), y de los conceptos de recaudación conjunta con dichas cuotas (en el SPEE las cuotas de formación profesional, y en el FOGASA, las cuotas del fondo de garantía salarial).

Para el cumplimiento de estos objetivos, se han aplicado todas aquellas pruebas y procedimientos de fiscalización que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas, bases de datos y registros contables y extracontables existentes en la Tesorería General, incluyendo, a este respecto, las datas (bajas) de deuda tramitadas por las UREs que pusieran de manifiesto la existencia de errores o deficiencias en la deuda reclamada por la Tesorería General en las fases o procedimientos anteriores (reclamación en vía voluntaria o ejecutiva antes de cargo de la deuda a UREs). Asimismo, se han realizado comprobaciones en los Servicios Centrales de la Tesorería General, así como en las Direcciones Provinciales de Madrid, Sevilla, A Coruña y Asturias.

A estos mismos efectos, se ha requerido información de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del SPEE, del INSS y de una muestra de MATEPSS, integrada por las Mutuas n.º 201 Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo, n.º 271 Unión Museba Ibesbico (fusionada en el ejercicio 2006 con la Mutua n.º 15 Valenciana-Levante, pasando a denominarse UMIVALE), n.º 274 Ibermutuamur y n.º 275 Fraternidad-MUPRESPA y de otros Organismos y Entidades (v gr.: SPEE, INSS), respecto de las actuaciones realizadas por estas entidades en materia de control de cotizaciones a la Seguridad Social, en la medida en que estas actuaciones han puesto de manifiesto la existencia de deficiencias en la determinación y reclamación de deuda por impago o incorrecta liquidación de las cotizaciones por la Tesorería General de la Seguridad Social.

En esta fiscalización se ha analizado el proceso aplicado por la Tesorería General de la Seguridad Social durante el ejercicio 2005 para la determinación y registro extracontable de la deuda por cotizaciones sociales emitida en vía voluntaria y en vía ejecutiva, antes de su cargo a las UREs. A los efectos de esta fiscalización, también se ha analizado cualquier modificación realizada por la Tesorería General en el referido proceso con posterioridad al ejercicio 2005.

En consecuencia, el Tribunal ha incorporado en esta fiscalización el análisis correspondiente a la deuda por impago, pago parcial o pago incorrecto de cotizaciones sociales generada o emitida en vía voluntaria y vía eje-

cutiva antes de cargo a las UREs correspondiente al ejercicio 2006.

2. Limitaciones al alcance

El fichero informático empleado por la Tesorería General para el registro y control de la totalidad de operaciones y trámites de gestión de la deuda por cotizaciones sociales (el Fichero General de Recaudación) se ha desarrollado con criterios de gestión, tomando en consideración, por tanto, únicamente las necesidades de las unidades que tramitan esta deuda, lo que ha originado que el registro en dicho fichero de determinadas actuaciones y trámites no se ajuste a los criterios y principios que regulan la contabilización de los ingresos procedentes de estos derechos de cobro. Así, por ejemplo, el citado fichero informa de los importes actualizados de la deuda en la fecha en que se produce la extracción de la información, y, en consecuencia, no ha sido posible obtener información sobre los importes de deuda existentes en otras fechas distintas de la fecha de extracción de la información.

Esta circunstancia ha supuesto que la información facilitada al Tribunal por la Tesorería General respecto de la deuda por impago, pago incorrecto o pago parcial de las cotizaciones sociales devengadas, contenga únicamente los importes actualizados de dicha deuda a 31 de diciembre de 2006 —fecha de extracción de esta información— y no los importes por los que fue generada o emitida en los ejercicios 2003 a 2006, lo que ha dado lugar a las siguientes limitaciones al alcance:

1. En el caso de las deudas objeto de rectificación, la TGSS no ha podido aportar al Tribunal información de la deuda inicialmente emitida o generada ni de las rectificaciones (minoraciones) aplicadas a dicha deuda, remitiendo como deuda emitida o generada el importe a que ascendió la deuda una vez modificado el importe inicialmente reclamado.

2. En cuanto a la deuda con origen en el ejercicio 2005, el importe que figura en el FGR como recargo de mora de la deuda emitida en vía voluntaria es el que figuraba en el citado fichero a 31.12.2006, por lo que, si a dicha fecha, esta deuda había pasado a vía ejecutiva, el importe del recargo que se refleja en la información facilitada por la Tesorería General como deuda en vía voluntaria es el que corresponde a la vía ejecutiva (35% o 20%) y no a la vía voluntaria (3%, 5%, 10% y 20%).

3. En cuanto a los saldos de deuda viva en vía voluntaria y vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs a 31.12.2006, correspondientes a la deuda generada en los ejercicios 2002 y anteriores, debe señalarse que, debido a las dificultades técnicas de extracción de esta información histórica, la Tesorería General únicamente ha facilitado al Tribunal los saldos de deuda en vigor a 31.12.2006, pero no la otra información solicitada (deuda emitida, deuda cobrada, anulada, etc.), por lo que el Tribunal no ha podido verificar la corresponden-

cia de estos saldos de deuda viva con el resultado de la gestión realizada por la Tesorería General de la deuda emitida en los ejercicios 2002 y anteriores.

4. Por otra parte, debe señalarse que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) no ha podido facilitar al Tribunal el importe a que asciende la deuda derivada de descuentos indebidos o incorrectos practicados por los empresarios en concepto de pago delegado de prestaciones, ya que los sistemas de control de gestión y la información contable de que dispone el INSS no le permitieron obtener esta información.

5. Por último, debe señalarse que la información facilitada por la TGSS al Tribunal respecto de los descuentos practicados por los empresarios en concepto de pago delegado de prestaciones correspondientes al mes de octubre de 2005, no ha podido ser objeto de tratamiento por el Tribunal debido a la estructura que presentaba la información facilitada (dicha información figuraba recogida en ficheros informáticos con líneas de datos cuyos campos de información no eran consecutivos, lo que no permitió uniformar la información contenida en ellos), por lo que el Tribunal no ha podido realizar las pruebas necesarias para verificar la correspondencia de los datos registrados como gasto presupuestario por el INSS por este concepto correspondientes a dicho mes, con los datos que se obtienen de los TC-2 presentados por los empresarios correspondientes a octubre de 2005.

El Tribunal no ha podido determinar el efecto de estas limitaciones en la información facilitada por la Tesorería General respecto de los derechos de cobro en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs.

3. Conclusiones

3.1 Conclusión General respecto de la contabilización de los derechos de cobro por cotizaciones sociales en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs

La aplicación de los principios contables de devengo y de correlación de ingresos y gastos para determinar el resultado de cada ejercicio, exige que los ingresos y los derechos a cobrar se contabilicen cuando se tenga constancia de que se ha producido un acontecimiento que haya dado lugar a su nacimiento, que el derecho de cobro tenga un valor cierto y determinado (que pueda ser medido con fiabilidad) y que el deudor esté identificado.

El Tribunal de Cuentas ha comprobado a través de la revisión de la información que proporciona el Fichero General de Recaudación de la Tesorería General que existen derechos pendientes de cobro generados por la falta de ingreso en plazo reglamentario o por el ingreso incorrecto o parcial de las cotizaciones sociales devengadas que no están registrados en los estados contables

de la Tesorería General, incumpliendo de esta forma los precitados principios contables.

Estos derechos de cobro están documentados y justificados mediante alguno de los siguientes soportes:

— Los propios boletines de cotización presentados y no pagados por los propios sujetos obligados a su ingreso.

— Un acto administrativo de la Tesorería General encaminado a determinar el importe de las cotizaciones no ingresadas una vez transcurrido el plazo de ingreso reglamentario (deuda sin presentación de boletines de cotización).

— Un acta de liquidación de cotizaciones sociales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o una reclamación de deuda procedente de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social por descuentos indebidos o incorrectamente practicados en concepto de pago delegado de prestaciones o bonificaciones.

— Por una reclamación de pago generada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) por descuentos indebidos o incorrectamente practicados en concepto de pago delegado de prestaciones.

Todos estos documentos cumplen los requisitos establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública para su registro contable por la Tesorería General, sin que, en aplicación del principio de devengo, deba diferirse el registro contable de los ingresos procedentes de estos derechos de cobro hasta el momento de su cobro o de su cargo a las UREs.

Por todo ello, la Tesorería General debió contabilizar a 31.12.2006, los derechos pendientes de cobro en vía voluntaria y vía ejecutiva correspondientes al ejercicio 2006 y anteriores que ascienden a un total de 1.328 millones de euros.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal considera que, la Tesorería General, en aplicación de los principios contables de prudencia y de correlación de ingresos y gastos, debe dotar una provisión para insolvencias, que según los cálculos de este Tribunal, basados en la información facilitada por la Tesorería General en el marco de la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2006, ascendería a un importe total de 775 millones de euros, que representa el 64,89% del saldo de deuda en vía voluntaria y ejecutiva antes de su cargo a las UREs a 31.12.2006, excluida la deuda correspondiente al sector público (subapartado III.2.8).

3.2 Conclusiones respecto de los procesos de control y reclamación de deuda aplicados por la Tesorería General de la Seguridad Social

Las incidencias más significativas comunes a los procesos recaudatorios de la Tesorería General en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las

UREs, observadas por este Tribunal, son las siguientes:

1. Como se ha indicado en el apartado II.2 anterior, la aplicación informática en la que la Tesorería General registra la totalidad de operaciones y trámites de gestión de la deuda por cotizaciones sociales (el Fichero General de Recaudación) se ha desarrollado únicamente para satisfacer las necesidades de gestión de las unidades de la Tesorería General que tramitan esta deuda.

Este hecho ha originado que el registro de determinadas actuaciones y trámites no se ajuste a criterios y principios aplicables al registro contable de los ingresos procedentes de estos derechos de cobro, por lo que, en opinión del Tribunal, la Tesorería General, debiera analizar la conveniencia de modificar los procesos informáticos del Fichero General de Recaudación, a fin de que la información que éste ofrece satisfaga no sólo las necesidades de gestión, sino también las necesidades relacionadas con el registro contable de los derechos de cobro que recoge el citado fichero informático (epígrafes III.2.3.2 y III.2.4.2).

2. El sistema aplicado por la Tesorería General para la liquidación y el control de cotizaciones correspondientes al Régimen General y asimilados (Regímenes Especiales de la Minería del Carbón; Agrario-jornadas reales y del Mar-cuenta ajena), está basado en la presentación de autoliquidaciones de cuotas por los empresarios para cada uno de sus Códigos de Cuenta de Cotización, tomando, a estos efectos, información que previamente éstos ya han transmitido a la propia Tesorería General (grupo de cotización, tipo de contrato laboral, sector de productivo, entidad que protege los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, etc.) y que obra en el Fichero General de Afiliación de la Tesorería General.

Este sistema de autoliquidación de las cotizaciones sociales, presenta importantes deficiencias, derivadas de la falta de comprobación de la información aportada por los empresarios en el momento de la liquidación de las cotizaciones sociales, con la información que consta en el Fichero General de Afiliación, para verificar que la liquidación de cuotas practicadas es correcta.

En opinión del Tribunal, estas deficiencias deberían conducir a que la Tesorería General acelere las actuaciones tendentes a la sustitución del actual sistema de liquidación y control de cotizaciones sociales por otro sistema de control de cotizaciones a nivel de trabajador, sustitución ya prevista en los Presupuestos de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondiente al ejercicio 2005 (epígrafes III.2.1.2 y III.3.1.3)¹.

¹ A este respecto, el Tribunal debe señalar que, el 4 de enero de 2008, se publicó en el BOE la resolución de 7 de diciembre de 2007, del Servicio Público de Empleo Estatal, en la que se recoge el acuerdo de encomienda de gestión con la Tesorería General, en virtud del cual, el precitado Servicio reconoce que la Tesorería General dispone de las aplicaciones informáticas y medios técnicos idóneos para el tratamiento de los descuentos practicados por los empresarios en la

3. La Tesorería General cuenta con información suficiente en sus Ficheros Generales de Afiliación y de Recaudación para verificar que la persona, por la que los empresarios practican deducciones en concepto de pago delegado de prestaciones en la liquidación de cotizaciones sociales, cumple los requisitos legalmente establecidos para tener derecho a su percepción. Asimismo, la TGSS también dispone de información de la base reguladora de las prestaciones deducidas en el pago de cotizaciones sociales en concepto de pago delegado (con carácter general la base de cotización del mes anterior a aquél en que se produjo la baja médica).

Por otra parte, debe señalarse que los empresarios transmiten los datos de los partes médicos de baja y alta de las personas en situación de baja laboral con derecho a percibir las prestaciones de pago delegado a través del sistema RED (Remisión Electrónica de Datos), y que los Servicios Autonómicos de Salud están transmitiendo estos mismos datos al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a través de su aplicación INCA.

Por tanto, en opinión del Tribunal, la Tesorería General debiera analizar, conjuntamente con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, la conveniencia de incorporar dentro del sistema de control de recaudación, el control del pago delegado de prestaciones deducido en los boletines de cotización ya que cuenta con los datos y herramientas necesarias para ello.

En todo caso, si resultara conveniente la realización por las Entidades Gestoras y las Mutuas de controles complementarios al sistema de control que el Tribunal propone que realice la Tesorería General, deberían promulgarse las normas que sean necesarias para ello, donde se especifiquen las actuaciones de control a realizar (epígrafes III.3.1.1 y III.3.1.2).

4. La Administración General del Estado está practicando la liquidación de las cotizaciones sociales devengadas por el personal en situación de alta en el Régimen General o en el régimen especial correspondiente de la Seguridad Social, aplicando el sistema anterior (ya derogado) al legalmente vigente, aprobado por la OM de 9 de abril de 2001, que regula el procedimiento especial de pago de cotizaciones sociales aplicable a esta Administración Pública².

liquidación de cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones, por lo que encomienda a ésta el control de estas bonificaciones, con la excepción de las correspondientes a la formación profesional, lo que pone de manifiesto, en opinión del Tribunal, la procedencia de la conclusión y recomendación recogida en este Informe respecto de esta materia.

² En el sistema previsto en el RD 1.517/1991, se establecía la presentación de dos boletines de cotización por los Habilitados de la Administración General del Estado, uno correspondiente a las retenciones de cotizaciones sociales retenidas a los trabajadores, y otro correspondiente a las cuotas empresariales. Por su parte, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y las Delegaciones Territoriales de Economía y Hacienda debían efectuar el ingreso de las cotizaciones sociales en el entonces Banco Exterior de España (ahora Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), en las cuentas corrientes de ingresos de la Tesorería General abiertas en la indicada entidad financiera.

Por tanto, la Administración General del Estado, en lugar de realizar pagos mensuales a cuenta de las cotizaciones sociales devengadas, que serían objeto de la correspondiente regularización anual, en función de las cotizaciones sociales transmitidas por RED (procedimiento legalmente en vigor), viene practicando sus liquidaciones de cuotas a través del procedimiento previsto en el RD 1.517/1991, ya derogado, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de Seguridad Social.

La Tesorería General viene admitiendo este incumplimiento debido a la dificultad de que la Administración General del Estado aplique el procedimiento diseñado en la citada orden ministerial. Por todo ello, el Tribunal considera que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería establecer un procedimiento específico de liquidación de cotizaciones sociales por la Administración General del Estado que, sin merma del control de la recaudación de las cotizaciones sociales, pueda ser aplicado por la Administración General del Estado (epígrafe III.2.2.2).

5. La Tesorería General no ha establecido un procedimiento interno que regule los trámites a cumplimiento por sus unidades administrativas para la anulación de las reclamaciones de deuda de cotizaciones sociales indebidamente emitidas o generadas, y determine los órganos autorizados para aprobar su anulación, con el consiguiente riesgo de que se produzcan anulaciones de deuda que, en el momento de su tramitación, no están suficientemente justificadas e, incluso, que se tramiten anulaciones indebidas de deuda (punto 1 del epígrafe III.2.3.2.1).

6. El importe reclamado a las entidades financieras por mora en el ingreso de las cotizaciones sociales cobradas en las cuentas corrientes de la Tesorería General (se calcula aplicando al principal adeudado el interés legal del dinero devengado durante el tiempo transcurrido desde el momento del pago de las cotizaciones sociales hasta la fecha de su abono en la cuenta de la Tesorería General) es muy inferior al que la Tesorería General reclama, en aplicación de la normativa en vigor, a los sujetos obligados al pago de las cotizaciones sociales en caso de demora en su liquidación, lo que no parece congruente (punto 6 del epígrafe III.2.3.2).

7. Las Direcciones Provinciales de la Tesorería General han dejado de registrar en el Fichero General de Recaudación las causas por las que se producen las anulaciones de deuda. Este hecho impide que los servicios centrales de gestión de la Tesorería General puedan analizar dicha casuística y, por tanto, conocer las razones por las que se está emitiendo o generando incorrectamente la deuda (v. gr.: falta de actualización del Fichero General de Afiliación, incorrecto tratamiento de los cobros obtenidos, etc.), lo que impide que se puedan corregir las deficiencias existentes en el tratamiento de la recaudación y en la generación de deuda.

En opinión del Tribunal, la Tesorería General debería establecer un control informático en el Fichero Gene-

ral de Recaudación que impida la grabación de anulaciones de deuda por sus Direcciones Provinciales sin especificación de la causa de la anulación (epígrafe III.2.3.1).

8. El proceso establecido para la reclamación de la deuda incoada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social supone una constante generación y anulación de deuda en el Fichero General de Recaudación. Estas anulaciones de la deuda no obedecen a su incorrecta emisión o generación, sino a un deficiente diseño del procedimiento establecido para su tramitación en el citado fichero (en el que éstas se agregan y desagregan en uno o varios documentos de reclamación del pago de deuda —generando la correspondiente alta y anulación de deuda—, según el procedimiento de recaudación en que se encuentren las actas de liquidación incoadas por la citada Inspección).

El Tribunal considera que este proceso de gestión debería ser rediseñado para evitar estas ficticias anotaciones y cancelaciones de deuda en el Fichero General de Recaudación (subepígrafe III.2.2.2.2).

4. Recomendaciones

A continuación se exponen las recomendaciones más significativas que formula este Tribunal tras el análisis de la deuda en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social. Todas ellas aparecen más ampliamente desarrolladas en los epígrafes correspondientes de la Sección III de este Informe:

1. La Tesorería General debe registrar en sus estados contables los ingresos procedentes de los derechos de cobro por cotizaciones sociales en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo en URE³.

³ A este respecto, la TGSS indica en sus alegaciones que «en la actualidad no es posible la contabilización de las deudas por cuotas y otros conceptos de recaudación debido a que la información que figura en unas bases de datos concebidas con criterios de gestión que hacen muy difícil llevar a cabo una correcta contabilización de las deudas, especialmente teniendo en cuenta el procedimiento de generación de las mismas y de su seguimiento (anulaciones, impugnaciones, etc.).»

Asimismo, señala la TGSS que «siendo conscientes de la necesidad de contabilizar en un momento anterior al actual,... ha iniciado un Proyecto que, entre otras mejoras, permitirá la implantación de un sistema de contabilidad que recoja las obligaciones por cuotas desde el mes siguiente a la finalización del plazo reglamentario de ingreso,...»

En esta alegación, la TGSS reconoce, por tanto, la necesidad de contabilizar la deuda; sin embargo alega razones de tipo técnico para demorar la efectiva contabilización de la deuda. El Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas por la TGSS, ya que el hecho de que el Fichero General de Recaudación esté concebido con criterios de gestión y las consecuencias que de ello se derivan — analizadas en el apartado II.2. Limitaciones al alcance del Informe— no puede constituir un obstáculo que imposibilite la contabilización de los derechos de cobro que representa esta deuda hasta el momento de su cargo a las UREs, contabilización a la que obligan los principios contables públicos.

Asimismo, el Tribunal considera que el volumen de anulaciones de deuda producidas con posterioridad a su emisión tampoco puede ser un obstáculo para posponer la contabilización de estos derechos de cobro hasta el momento de su cargo a las UREs. Tal como se explica en el epígrafe III.2.8 de este Informe, el porcentaje de anulaciones de la deuda emitida o generada durante el período 2003-2006, incluyendo las tramitadas por las UREs, no superó en ninguno de los ejercicios analizados el 24% de esta deuda.

Asimismo, la Tesorería General debe establecer un procedimiento interno que regule los trámites a cumplimentar por sus unidades administrativas para la anulación de estos derechos de cobro, así como los órganos autorizados para aprobar su anulación.

Sin perjuicio de lo anterior, la Intervención General de la Seguridad Social debe extender el control de los ingresos a los derechos de cobro en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de cargo a las UREs, especialmente en lo que se refiere a su anulación por los órganos gestores de la Tesorería General de la Seguridad Social (subepígrafe III.2.3.2.1).

2. La Tesorería General dispone de información suficiente en sus Ficheros Generales de Afiliación y de Recaudación para extender el sistema de control de cotización por trabajador/afiliado, que ya se aplica en los regímenes especiales «de cuota fija» (v gr.: Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, Régimen Especial Agrario-Cuenta Propia, etc.), a los restantes regímenes de la Seguridad Social (especialmente al Régimen General).

En opinión del Tribunal, las deficiencias del actual sistema de liquidación y control de cotizaciones sociales deberían conducir a que la Tesorería General intensificara las actuaciones tendentes a la puesta en marcha de las actuaciones previstas desde el ejercicio 2005 para la sustitución del actual sistema de liquidación y control de cotizaciones sociales por otro sistema de control de cotizaciones a nivel de trabajador, en el que sea la propia Tesorería General la que realice el cálculo individualizado de las cuotas sociales de los trabajadores de cada empresa según la información existente en sus Ficheros Generales de Afiliación y Recaudación.

Para implantar este nuevo sistema de control de recaudación, este Tribunal considera que la Tesorería General debería analizar, en colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal, los tipos de controles a incorporar para verificar la corrección de los descuentos aplicados en la liquidación de cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo que cada empresario puede practicarse en la liquidación de cotizaciones sociales devengadas por cada uno de sus trabajadores (con independencia de que éstas obedezcan a causas objetivas de carácter personal del trabajador —edad, estudios, tiempo de permanencia en desempleo, etc.—, del empresario que le contrata —v gr.: centro especial de empleo—, o sector en el que presta sus servicios —v. gr.: plan de apoyo al sector del calzado, curtido y marroquinería—), todo ello previa actualización de la información que figura en el Fichero General de Afiliación (FGA), fichero en el que se deberían recoger, entre otros datos, las bonificaciones aplicables a cada trabajador y contrato formalizado por éste y, en su caso, a cada empresario (epígrafes III.2.1.5 y III.3.1.3).

3. Asimismo, el Tribunal considera que, en la implantación de este nuevo sistema de control de recaudación, la Tesorería General debería estudiar con el Ins-

tituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, la conveniencia de incorporar dentro del sistema de control de recaudación, el control del pago delegado de prestaciones deducido en los boletines de cotización.

En opinión del Tribunal, existe información suficiente en el Fichero General de Afiliación (FGA), el Fichero General de Recaudación (FGR), y en las aplicaciones informáticas del INSS desarrolladas para el control de estas prestaciones, para poder realizar este control en el propio momento de efectuar la liquidación de cotizaciones sociales, todo ello, con independencia de los controles que posteriormente puedan y deban realizar las Entidades Gestoras y Mutuas respecto de estos pagos de prestaciones —v gr.: descuentos practicados por los empresarios en la liquidación de cotizaciones sociales coincidentes con cobros directos de la prestación por el trabajador, existencia de responsabilidad empresarial en el pago de la prestación, etc. (epígrafes III.3.1.1 y III.3.1.2).

4. El Gobierno debe promover una modificación del actual convenio de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, de forma que los intercambios de información dirigidos a una mayor eficacia en la gestión de aquellos impuestos y regímenes de seguridad social, cuya alta en los censos de uno y otro se encuentren vinculados, tengan una periodicidad inferior a la anual (v. gr.: entre el Impuesto de Actividades Económicas y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos), a fin de tramitar con mayor rapidez la baja de oficio de aquellos afiliados que figuren de baja en el censo del citado impuesto y de alta en el sistema de Seguridad Social, evitando, de esta forma, que se produzca la emisión indebida de deuda que, posteriormente, deba ser anulada.

Asimismo, el Tribunal considera que este intercambio periódico de información con la AEAT también debiera tener por finalidad detectar los afiliados que, habiendo cursado su baja en el citado impuesto, mantienen su alta —ficticia— en Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), a fin de proceder a la tramitación de oficio de su baja, así como los afiliados que estando de baja en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos figuran de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas —en adelante IAE— o el Impuesto sobre el Valor Añadido —en adelante IVA— (punto 4 del epígrafe III.2.3.2)⁴.

⁴ A este respecto, la TGSS indica en sus alegaciones que «existe un convenio con la AEAT que permite el intercambio necesario de datos para controlar los trabajadores que deben o no permanecer en alta en el sistema de Seguridad Social».

El Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por la TGSS, ya que, tanto el convenio formalizado entre ésta y la AEAT en materia de intercambio recíproco de información y gestión recaudatoria, como su addenda posterior, y el

5. Sin perjuicio de lo indicado en la recomendación anterior, el Tribunal de Cuentas considera que la Tesorería General de la Seguridad Social debería impulsar la incoación, por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de los correspondientes procedimientos sancionadores ante los casos de falta de comunicación de las bajas en el Régimen de Seguridad Social por el cese de su actividad tipificados por el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (artículo 21), en especial, aquéllos que por su volumen, carácter reincidente, u otras circunstancias, repercutan de forma especialmente negativa en la eficacia de la gestión en materia de afiliación y recaudación de la Seguridad Social, ocasionando la indebida generación de deuda por la Tesorería General.

En todo caso, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo e Inmigración deberían abordar el estudio de cuantas medidas fueran pertinentes para asegurar el cumplimiento de la obligación de comunicar el cese de su actividad por parte de los obligados a ello, incluido el estudio de posibles reformas normativas que habiliten nuevas competencias a la propia Tesorería General que doten de mayor eficacia al cumplimiento efectivo en tiempo y forma de dicha obligación, sin perjuicio de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (punto 4 del epígrafe III.2.3.2).⁵

6. El Tribunal considera que la Tesorería General debería estudiar la conveniencia de promover, a través del Ministerio del Trabajo e Inmigración, una modificación de la normativa reguladora de esta materia (el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y su normativa reglamentaria de desarrollo), de modo que se modifique, al alza, en una cantidad equivalente al tipo de interés aplicable a las entidades financieras en caso de demora en el ingreso de las cotizaciones sociales cobradas a los sujetos obligados a su pago, de forma que a éstas les sea más gravoso el retraso en el

actual borrador de addenda al citado convenio, establecen que la información que, a este respecto debe facilitar la AEAT —censo de empresarios y profesionales: IAE y declaración censal—, tiene únicamente carácter anual, periodicidad que no permite cumplir la finalidad de la recomendación formulada por el Tribunal.

El objetivo de dicha recomendación es evitar que la TGSS efectúe la reclamación indebida de deuda a personas que realmente han cesado en la realización de su actividad laboral o profesional, y así lo han acreditado ante la AEAT; objetivo que no se cumple como consecuencia del carácter anual de dicha información. Por todo ello, el Tribunal considera que, para evitar esta situación, el intercambio de información entre la TGSS y la AEAT debiera tener una periodicidad inferior a la anual.

⁵ A este respecto, la TGSS indica en sus alegaciones que «... puede facilitar, y de hecho facilita, a la ITSS los datos necesarios para que la misma pueda cumplir esta recomendación pero, de ninguna forma puede imponer los objetivos que la propia ITSS se puede marcar a efectos de iniciar expedientes sancionadores».

El Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por la TGSS, ya que con esta recomendación no se pretende que la TGSS imponga los objetivos de actuación a la Inspección de Trabajo. El objetivo de esta recomendación es la adopción por la TGSS de medidas tendentes a evitar la emisión de reclamaciones indebidas de deuda debido a la falta de comunicación de las altas, bajas y variaciones de datos a la TGSS por los sujetos obligados a realizar estas comunicaciones, todo ello respetando las competencias de cada uno de los órganos actuantes (TGSS e Inspección de Trabajo), o, en su caso, ampliando las competencias de la TGSS en relación con esta materia.

ingreso de estos importes (punto 6 del epígrafe III.2.3.2).

5. Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial fue remitido el 12 de febrero de 2008, por el Tribunal de Cuentas, al Secretario de Estado de la Seguridad Social, al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, al Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y al Director General del Servicio Público de Empleo Estatal.

Dentro del plazo legal concedido por el Tribunal de Cuentas, que finalizó el 13 de marzo de 2008, se recibieron las alegaciones formuladas por el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, y por el Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Por su parte, el Secretario de Estado de la Seguridad Social, dentro del plazo legal, adjuntó las mismas alegaciones que las efectuadas por los Directores Generales anteriormente indicados. Por último, el Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, dentro del plazo legal, comunicó que no se formulaban alegaciones al Anteproyecto de Informe.

A la vista de las alegaciones formuladas por los órganos fiscalizados a los que el Tribunal de Cuentas remitió el Anteproyecto de Informe, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe Especial, y en los casos en que el Tribunal de Cuentas ha estimado conveniente, se han reflejado, mediante notas a pie de página. En todo caso, las alegaciones de los órganos fiscalizados se adjuntan al Informe Especial para su envío a las Cortes Generales.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

1. Consideraciones generales

La reclamación de deudas por impago, pago parcial o pago incorrecto de cotizaciones sociales (tanto de seguridad social, como de desempleo, de formación profesional y del Fondo de Garantía Salarial), a los sujetos obligados a su pago por parte de la Tesorería General vienen originadas por las actuaciones de control realizadas por:

1. La propia Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) respecto de:

a) Los documentos de cotización presentados y liquidados por los sujetos obligados a su pago dentro o fuera de su plazo reglamentario de pago.

b) Los documentos de cotización presentados y no liquidados por los sujetos obligados a su pago.

c) La falta de presentación y liquidación de cotizaciones sociales por los sujetos obligados a su pago.

2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuyas actuaciones se materializan, a efectos de esta fiscalización, en actas de liquidación de cotizaciones sociales y de infracción derivadas del incumplimiento de la normativa de Seguridad Social. Estas actas son notificadas a la TGSS para que ésta efectúe la gestión de cobro de las correspondientes deudas, en su caso.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, a efectos de la exposición del contenido de este Informe, la deuda por cotizaciones sociales incoada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se trata conjuntamente con la deuda detectada y reclamada directamente por la Tesorería General, ya que las actuaciones de control llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo obedecen a parámetros específicos de actuación recogidos en el correspondiente Plan Anual de Objetivos formalizado conjuntamente por la Tesorería General y la Inspección de Trabajo.

3. Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS, ISM y SPEE) y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social (MATEPSS), a través de la comprobación de la correcta aplicación de los descuentos practicados en los propios boletines de cotización en concepto de pago delegado de prestaciones o de bonificaciones para el fomento del empleo. Tanto las Entidades como las Mutuas notifican las deudas detectadas mediante sus procesos de control a la Tesorería General para que ésta cumplimente los trámites legalmente establecidos para su reclamación y cobro.

Esta diversidad de sujetos intervinientes en la reclamación de deudas, aconseja efectuar un tratamiento diferenciado de los distintos procesos aplicados por cada uno de ellos en la reclamación de deuda, todo ello con independencia de que los datos relativos a la deuda total gestionada por la Tesorería General, con independencia de cual sea el sujeto que la detectó y reclamó inicialmente, se recojan y analicen de forma conjunta en los epígrafes correspondientes de este Informe.

En consecuencia, para la exposición de los resultados obtenidos en esta fiscalización, se va a analizar esta deuda en función de la entidad que realiza las actuaciones de control que dan lugar a la reclamación de deuda. Así, esta sección, se estructura en dos apartados, en el primero de los cuales se analiza la deuda por impago, pago parcial o pago incorrecto de cotizaciones sociales reclamada por la Tesorería General; y, en el segundo, la deuda que surge como consecuencia del ejercicio de la función de control sobre los descuentos en concepto de pago delegado de prestaciones o de bonificaciones practicados en las liquidaciones de cuotas por las Entidades Gestoras (INSS, SPEE) y colaboradoras (MATEPSS).

2. Análisis de la deuda por impago, pago parcial o pago incorrecto de cotizaciones sociales reclamada por la Tesorería General de la Seguridad Social

A lo largo de este apartado se expone, en primer lugar, el proceso aplicado por la Tesorería General para la detección de la deuda como consecuencia del impago, pago parcial o pago incorrecto de las cotizaciones sociales. A continuación, se analiza la deuda generada o emitida por los motivos anteriormente indicados, así como, las anulaciones que se producen de la misma, los cobros, y los casos en que la deuda se paraliza, todo ello referido tanto a vía voluntaria como ejecutiva y siempre antes de efectuar su cargo a las UREs.

Asimismo, se analiza en este apartado el saldo que presenta la deuda en vigor (tras las anulaciones, cobros y paralizaciones), tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, antes de efectuar su cargo a las UREs, a 31.12.2006. Finalmente, en el subapartado n.º 8, se analizan los derechos de cobro que, en opinión del Tribunal, la Tesorería General de la Seguridad Social hubiera debido registrar contablemente a 31.12.2006, en concepto de deuda por impago, pago parcial o pago incorrecto de cotizaciones sociales, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva.

En consecuencia, este apartado del Informe se estructura en los ocho subapartados siguientes:

1. Análisis del proceso de control de recaudación y de generación de deuda.

2. Análisis de la deuda emitida o generada en vía voluntaria y en vía ejecutiva (antes de su cargo a las UREs).

3. Análisis de la deuda anulada en vía voluntaria y en vía ejecutiva (antes de su cargo a las UREs).

4. Análisis de la deuda cobrada en vía voluntaria y en vía ejecutiva (antes de su cargo a las UREs).

5. Análisis de la deuda paralizada en vía voluntaria y en vía ejecutiva (antes de su cargo a las UREs).

6. Análisis de la deuda en vigor en vía voluntaria y vía ejecutiva (antes de su cargo a las UREs) a 31.12.2006.

7. Efecto de las consideraciones formuladas por el Tribunal sobre el importe de la deuda en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs facilitados por la Tesorería General.

8. Efecto de las conclusiones de la fiscalización realizada respecto de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las UREs sobre los estados contables rendidos por la Tesorería General, correspondientes al ejercicio 2006.

Por su parte, dentro de cada uno de dichos apartados, se han recogido, en primer lugar, una serie de consideraciones generales respecto de la materia analizada, y después se han reflejado las incidencias detectadas en los trabajos de fiscalización realizados.

2.1 Análisis del proceso de control de recaudación y de generación de deuda.

2.1.1 Consideraciones generales

En este epígrafe se describe el proceso de control de la recaudación, así como de la generación de deuda aplicado por la Tesorería General de la Seguridad Social.

La reclamación de la deuda por impago, pago incorrecto o parcial de cotizaciones surge como resultado de la comparación, que realiza la Tesorería General, entre la información relativa a las personas por las que, según los datos que obran en el Fichero General de Afiliación (FGA), debe efectuarse el correspondiente ingreso de cotizaciones sociales por los sujetos obligados a su pago, y las cotizaciones sociales realmente ingresadas. Por tanto, con carácter previo a la determinación de la deuda, la TGSS realiza las siguientes actuaciones, que se analizan, separadamente, en su correspondiente subepígrafe:

1. Determina los sujetos obligados al pago de las cotizaciones sociales, así como los trabajadores por los que éstos deben efectuarlo.

2. Cuantifica las cotizaciones sociales que deben ingresar los sujetos obligados a su pago, bien con base en la información facilitada por éstos, o bien en función de bases medias de cotización, en caso de carecer de dicha información.

3. Identifica los sujetos que, efectivamente, han ingresado las cotizaciones sociales y verifica que éstas han sido correctamente cuantificadas.

4. Reclama el pago de las deudas originadas por las cotizaciones sociales no ingresadas, o que han resultado incorrectamente calculadas o liquidadas parcialmente.

1. Determinación de los sujetos que deben o por los que se debe cotizar

La afiliación y el alta en alguno de los regímenes del Sistema de la Seguridad Social convierte a quien se encuentra en esta situación en persona obligada a cotizar, bien directamente (trabajadores por cuenta propia, empresarios respecto de las cuotas patronales), bien por terceros (los empresarios respecto de la cuota obrera, que ingresan esta cuota a la TGSS por cuenta de sus trabajadores).

La incorporación de los afiliados a la Seguridad Social en uno u otro de sus Regímenes delimita el sistema de cálculo y el importe de la cotización a ingresar. Así, por ejemplo, en el Régimen General y asimilados, la cotización a ingresar se calcula sobre las retribuciones reales obtenidas por los afiliados a estos Regímenes, con aplicación de unas bases mínimas y máximas de cotización; mientras que en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos, las cuotas

a liquidar se calculan, con carácter general, sobre una base de cotización fija elegida por el afiliado, sin que dicha base esté vinculada necesariamente con sus ingresos.

En el Fichero General de Afiliación, que gestiona la Tesorería General, se encuentran inscritas todas las personas afiliadas y todos los empresarios incluidos en cualquiera de los Regímenes de la Seguridad Social. En el momento de la inscripción, la TGSS asigna un número único de inscripción al empresario, que será considerado el primero y principal código de cuenta de cotización (en adelante CCC), al que se vincularán todos aquellos otros CCC que puedan asignársele a efectos del control de la cotización o para cualquier otra finalidad de gestión.

En lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena dados de alta y a los trabajadores por cuenta propia afiliados en el correspondiente Régimen de Seguridad Social, la TGSS registra en el Fichero General de Afiliación tanto sus datos identificativos (DNI, nombre y apellidos, NAF, domicilio, etc.), como los datos de carácter laboral o personal necesarios para la determinación de la obligación de cotización. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a trabajadores por cuenta ajena constan datos de: grupo de cotización, empresario al que presta servicios, sexo, fecha de nacimiento, jornada de trabajo (a tiempo parcial o a tiempo completo), etc.

Mensualmente, la Tesorería General extrae del FGA los datos necesarios para determinar los sujetos obligados a efectuar el ingreso de cotizaciones sociales el último día de cada mes y las características generales de esta cotización.

En lo que se refiere al Régimen General y asimilados (Regímenes Especiales de Minería del Carbón, del Mar-cuenta ajena y REASS-jornadas reales), la TGSS obtiene un fichero denominado «fichero maestro de empresas» en el que se incluyen la totalidad de empresarios (CCC) de alta en el período al que se refiere la cotización, identificando para cada uno de ellos, los datos necesarios para determinar la cuantía de la cotización a ingresar en caso de que no exista presentación del boletín de cotización (v. gr.: n.º de trabajadores en alta en cada uno de estos CCC el último día del mes al que se refiere la cotización, bases medias de cotización de todos los trabajadores de cada CCC, n.º de trabajadores con distinto tipo de cotización por la contingencia de desempleo y bases medias totales de cada CCC por cada tipo de cotización por desempleo, etc.).

En lo que se refiere a los Regímenes de cuota fija (v. gr.: RETA, REASS-cuenta propia, Empleados de Hogar, etc.), la Tesorería General obtiene un fichero, denominado «fichero de sujetos obligados» (FSO), en el que se recogen los datos del FGA determinantes de las cuotas a ingresar: base y tipo de cotización (que varía según el Régimen de Seguridad Social, y el tipo de contingencias cubiertas: comunes y/o profesionales, etc.) y bonificaciones o reducciones de cuotas aplica-

bles a cada uno de ellos, y se calcula lo que el sujeto obligado debe ingresar.

Ambos ficheros, tal y como se indica en el apartado 2.1.4, son utilizados por la Tesorería General para la generación de deuda en aquellos casos en que no se produzca el pago de cotizaciones sociales en el plazo reglamentario legalmente establecido o bien este pago sea incorrecto o parcial.

2. Determinación de las cotizaciones sociales a ingresar por los sujetos obligados a su pago

El sistema de control de recaudación y de reclamación de deuda aplicado por la TGSS, está basado en un sistema dual:

A) Para el Régimen General y asimilados (REM-cuenta ajena, Minería del Carbón).

En estos regímenes, el modelo de cotización y de recaudación aplicado por la TGSS se basa en un sistema de autoliquidación de cuotas, en el cual el empresario calcula y declara a la TGSS en los correspondientes documentos TC-1 y TC-2 (elaborados en soporte papel o transmitidos telemáticamente mediante el sistema RED), el importe de las cotizaciones sociales a ingresar. Para ello, el empresario toma en consideración los datos que obran en su poder respecto de trabajadores en alta durante todo o una parte del período al que se refiere la cotización: grupo de cotización de cada trabajador, bases de cotización devengadas por éstos, n.º de días en alta, jornada de trabajo, bonificaciones y reducciones aplicables y pagos delegados de prestaciones practicados, datos todos ellos (excepto el que se refiere a la base de cotización) que constan en el FGA. Esta liquidación de cuotas se produce de forma diferenciada para cada uno de los CCC que puede tener asignado el empresario (códigos que la TGSS asigna según las peculiaridades de cotización de cada colectivo laboral del empresario).

En las liquidaciones de cuotas transmitidas por el sistema RED, el empresario transmite la totalidad de los datos identificadores de los trabajadores por los que se cotiza (nombre y apellidos, identificador de persona física —DNI—, n.º de afiliación a la Seguridad Social, base de cotización por contingencias comunes y profesionales, epígrafe de AT y EP, n.º de días de alta en el período, tipo de contrato, y deducciones o compensaciones aplicadas para cada trabajador).

Con dichos datos, la TGSS calcula el importe de las cotizaciones sociales que éste debe ingresar (documento TC-1), sin comprobar previamente si los datos de trabajadores transmitidos (los correspondientes al documento TC-2), coinciden con los datos que figuran en el FGA, respecto de las personas dadas de alta por cada empresario en cada uno de sus códigos de cuenta de cotización (CCC). Este hecho es especialmente significativo ya que supone que el sistema de control de recau-

dación de la TGSS puede admitir la transmisión de liquidaciones de cotizaciones sociales que, según los datos que constan en sus propios ficheros informáticos, son incorrectas; todo ello, a pesar de que, en estos casos, la TGSS podría comprobar en tiempo real la validez de los datos en que se basan estas liquidaciones de cuotas.

Por tanto, el sistema de control de recaudación de la TGSS no rechaza las transmisiones de datos por RED en las que un empresario, por error, refleje los datos de cotización de los trabajadores correspondientes a otro CCC, o asigne un NAF o DNI erróneo a una o varias de las personas por las que debe ingresar las cotizaciones sociales, o registre un epígrafe de AT y EP distinto del que figura en el FGA, o practique una deducción por bonificación para el fomento del empleo por un importe superior al que le corresponda, etc.

Por último, debe indicarse que el empresario no está legalmente obligado a liquidar el importe de cotizaciones sociales calculado por la Tesorería General con base en los datos transmitidos por el sistema RED, pudiendo presentar e ingresar en las entidades financieras el importe recogido en un TC-1, elaborado por el propio empresario; todo ello con independencia de la deuda que, posteriormente, pueda generar la Tesorería General en estos casos.

B) Para el RETA y asimilados (REASS-cuenta propia, REM-cuenta propia, REEH, etc.).

En estos regímenes, la TGSS aplica un sistema de liquidación y control de cotizaciones sociales. Así, en estos casos, la Tesorería General (y no el empresario) calcula directamente el importe que debe ingresarle cada afiliado, según los datos que constan en el FGA respecto de las bases de cotización y contingencias cubiertas, y de determinadas características personales del mismo (principalmente el sexo y la edad), que pueden determinar la aplicación de determinadas reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a ingresar.

3. Identificación de los sujetos que efectivamente han ingresado cotizaciones sociales y de los períodos a los que éstas se refieren

Como se ha indicado en los epígrafes inmediatamente anteriores, con carácter previo a la reclamación de pago de la deuda por impago de cotizaciones sociales, la Tesorería General identifica los sujetos que han cumplido en tiempo y forma su obligación de pago y verifica que las cotizaciones ingresadas han sido correctamente cuantificadas.

a) En el caso del Régimen General y regímenes asimilados, la identificación de las personas que han efectuado el ingreso de cotizaciones sociales se produ-

ce en el momento de su pago en la entidad financiera colaboradora de la TGSS, ya que, al efectuar el pago, el empresario presenta el correspondiente documento de cotización (TC-1 y, en su caso, TC-2), en los que el que se detallan los datos necesarios para su identificación (Código de Identificación del empresario, CCC, razón social, etc.).

En el proceso automatizado de validación de los boletines de cotización (TC-1) pagados, la TGSS verifica la corrección aritmética de los importes que figuran en estos documentos. Para los boletines de cotización transmitidos por el sistema RED, la TGSS comprueba además, que los datos que figuran en el TC-1 pagado coinciden con los transmitidos por dicho sistema. En caso contrario, se genera la correspondiente reclamación por impago de las cotizaciones sociales, salvo en aquellos casos, en los que el pago de cuotas se produce mediante abono en cuenta o pago electrónico, en que no resulta necesaria esta verificación, ya que existe una total coincidencia entre la cotizaciones cobradas y las presentadas por RED.

Esta misma verificación se aplica para los boletines de cotización que habiendo sido presentados, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 59.2 de Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, no han sido pagados.

b) En el caso del RETA y regímenes asimilados, los datos identificativos del sujeto obligado al pago de las cotizaciones sociales y del período e importe a pagar figuran incorporados en los propios boletines de cotización generados en papel o en soporte informático (según la modalidad de pago elegida por el afiliado) elaborados por la Tesorería General.

Por tanto, en todos los soportes informáticos y en papel (boletines de cotización) remitidos por las entidades financieras a la Tesorería General resultan perfectamente identificadas las personas físicas o jurídicas que han efectuado el pago de cotizaciones sociales, el período y el importe de las cotizaciones ingresadas. Además, en el caso de las cotizaciones sociales pagadas mediante la modalidad de abono en cuenta, las entidades financieras remiten los ficheros informáticos con la información de los cobros obtenidos y de los cobros rechazados.

4. Determinación de la deuda por impago o pago incorrecto de cotizaciones sociales.

La Tesorería General aplica dos procesos distintos para la generación de deuda, uno para el Régimen General y asimilados (Minería del Carbón, REASS—cuenta ajena, jornadas reales—, y REM—cuenta ajena—) y otro para el RETA y demás regímenes de cuota fija (REASS—cuenta propia y cuenta ajena, excluidas las cuotas de jornadas reales—, REEH, REM—cuenta propia—, etc.), que se exponen a continuación de forma resumida:

a) Proceso de generación de deuda aplicado por la TGSS en el tratamiento de las cotizaciones sociales correspondientes al Régimen General y asimilados.

Este proceso de generación de deuda se fundamenta en dos tipos de verificaciones de datos, que son complementarias:

1. En primer lugar, se cruzan los datos que figuran en la información de los cobros facilitada por las entidades financieras de las personas pertenecientes a estos Regímenes de Seguridad Social que han ingresado las cotizaciones sociales⁶, con los datos que figuran en el fichero de presentaciones de documentos de cotización a través del sistema RED o en soporte papel (fichero de entidad financiera ficticia 9910 —en adelante EFF 9910-).

Mediante esta verificación, la TGSS determina las cotizaciones sociales ingresadas, que se anotan directamente en el Fichero General de Recaudación (en adelante FGR) como cobros de cuotas, y las cotizaciones sociales que no han resultado ingresadas, que generarán deuda.

Durante el ejercicio 2005, el criterio de cruce aplicado para la emisión de deuda en relación con los datos de cotización transmitidos por RED⁷ fue la coincidencia entre los datos de cobros facilitados por las entidades financieras y los registrados en el fichero de EFF 9910 correspondientes a los siguientes registros: CCC, período, clase de liquidación/clave de control y bases de contingencias comunes. En aquellos casos en que coincidieron estos datos en ambos ficheros informáticos (de cobros y de EFF 9910), la TGSS consideró que el cobro de cuotas era correcto y no se generó deuda.

No obstante, en aquellos casos en que existieron diferencias entre los datos recogidos en ambos ficheros (v. gr.: existencia de diferencias entre las bases de cotización transmitidas mediante el sistema RED y las recogidas en el TC-1 presentado e ingresado en la correspondiente entidad financiera), el sistema informatizado de control de la recaudación de la TGSS consideró que no se había producido la liquidación de las cotizaciones sociales transmitidas previamente mediante el sistema RED, por lo que, con independencia del cobro obtenido, la TGSS procedió a la generación de deuda por el importe total de las cuotas transmitidas previamente, incrementadas en el correspondiente recargo, hecho que el Tribunal ha observado al examinar los expedientes seleccionados como muestra de fiscalización.

⁶ Esta información viene constituida por: el fichero de documentos TR's más los documentos TC-1 y TC-2 recibidos en papel, grabados mediante el sistema de reconocimiento óptico de caracteres; el fichero de impagos de envíos de cotización por RED con cargo en cuenta, y el fichero de cobros obtenidos por pago electrónico.

⁷ Durante el ejercicio 2005, según la información aportada por la TGSS al Tribunal, se transmitieron mediante el sistema RED el 97% del total de los datos de cotización sobre el potencial total de trabajadores que podrían remitirse y un 96% del total de los movimientos de afiliación de trabajadores.

En el ejercicio 2006, para reducir las incidencias derivadas de este sistema de control, la TGSS incorporó un filtro añadido al cruce de datos indicado anteriormente, para evitar que, en aquellos casos en que se produjeran pagos de cuotas por importes superiores a los que resultaran de los datos transmitidos por RED, el sistema de control de recaudación de la Tesorería General generase deuda por impago de cotizaciones sociales.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que el sistema de control de recaudación de la TGSS también genera deuda en aquellos casos en que el empresario, estando obligado a transmitir los datos de cotización por RED, haya ingresado directamente las cotizaciones sociales en las entidades financieras, sin transmitir previamente los datos de cotización. En este caso, la deuda se genera únicamente por el importe de las bonificaciones de cuotas aplicadas en las liquidaciones de las cotizaciones sociales, incrementado en el correspondiente recargo.

2. En segundo lugar, se cruzan los datos referentes a cobros de cotizaciones sociales y presentaciones de documentos de cotización sin ingresos, con los datos que figuran en el fichero «maestro de empresas» obtenido por la TGSS del FGA, en el que se incluyen las bases medias de cotización de los trabajadores de cada CCC en alta en el mes al que se refieren las cotizaciones sociales.

En aquellos casos en los que los sujetos obligados al pago de cotizaciones sociales recogidos en el fichero maestro de empresas no figuren recogidos en el fichero de cobros y presentaciones de cotizaciones sociales, se carga en el FGR la deuda correspondiente al impago de cuotas. Para el cálculo de esta deuda, la TGSS utiliza las bases medias de cotización que constan en el «maestro de empresas».

En aquellos casos en que exista presentación de boletín de cotización (por RED o en papel) sin pago de cuotas, la TGSS genera deuda por el importe total de las cuotas recogidas en el boletín de cotización.

Por último, debe señalarse que la TGSS también genera deuda en el FGR en aquellos casos en que existen diferencias entre los datos que figuran en el fichero que recoge las cotizaciones presentadas y cobradas con la información que figura en el «maestro de empresas» (v gr.: deuda por bonificaciones aplicadas en liquidación de cotizaciones sociales no presentadas por RED por empresarios obligados a su utilización, liquidaciones complementarias liquidadas fuera de plazo sin recargo, etc.).

b) Proceso de generación de deuda aplicado en el tratamiento de las cotizaciones sociales correspondientes al RETA y regímenes asimilados.

La determinación de la deuda a reclamar por la TGSS se produce mediante el cruce de los datos de las personas que según el Fichero de Sujetos Obligados

(extraído del FGA), figuran como obligadas a efectuar el ingreso de las cotizaciones sociales, con los datos de cobros remitidos por las entidades financieras, ya que, en estos regímenes de Seguridad Social, la TGSS cuenta con la totalidad de los datos en el FGA para la determinación del importe de las cotizaciones a ingresar y, por tanto, de la deuda a reclamar en caso de impago.

Como resultado de ambos procesos de generación de deuda, la Tesorería General genera un fichero de deudores, desglosado por Dirección Provincial, en el que se recogen, entre otros, los siguientes datos identificativos de los documentos de deuda: CCC y período de recaudación; código de la provincia a la que corresponde el deudor; clase de documento de deuda; ejercicio al que se refiere la deuda; número del documento de deuda; concepto de deuda; e importe total de la deuda.

En el importe total de la deuda por cotizaciones sociales se incorporan, además del importe de las cuotas reclamadas, los siguientes conceptos:

a) Recargo originado por la mora en el pago de cotizaciones sociales.

En el caso de impago de cuotas con presentación del correspondiente boletín de cotización en el plazo reglamentario de ingreso, correspondientes al Régimen General y asimilados (Regímenes Especiales de Minería del Carbón, del Mar-cuenta ajena, y REASS-Jornadas Reales), se aplica un recargo del 3%, 5% 10% ó 20%, según se abonen las cuotas adeudadas dentro del primero, segundo, tercero y a partir del cuarto mes siguiente al del vencimiento del plazo reglamentario.

En el caso de impago de cuotas sin presentación del correspondiente boletín de cotización en el plazo reglamentario de ingreso, correspondientes al Régimen General y asimilados, se aplica un recargo del 20 % si se abonasen las cuotas debidas antes de la terminación del plazo de ingreso de la reclamación de deuda, y un recargo del 35 % si se abonaran a partir de la terminación de dicho plazo de ingreso. Estos mismos recargos se aplican en la deuda derivada de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En los regímenes especiales de la Seguridad Social de cuota fija (RETA, REASS, REEH y de los convenios especiales) se considera que el impago de cuotas siempre genera deuda con presentación del boletín de cotización, excepto que la deuda reclamada corresponda a períodos en los que debió estar dado de alta en cualquiera de estos regímenes de Seguridad Social y, sin embargo, no tramitó el correspondiente alta, en cuyo caso la deuda reclamada genera los recargos previstos para la deuda sin presentación de boletín de cotización (20% y 35%).

b) Intereses de demora, devengados a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo reglamentario de ingreso de las cuotas, si bien sólo serán exigibles una vez transcurridos quince días desde la notificación de la providencia de apremio o comunicación del inicio del procedimiento de deducción, sin que se haya abonado la deuda.

Los intereses de demora exigibles serán los que hayan devengado el principal de la deuda y su recargo desde el vencimiento del plazo reglamentario de ingreso, aplicándose para su cálculo el interés legal del dinero vigente en cada momento del periodo de devengo, incrementado en un 25%, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca uno diferente.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, en aplicación de los principios de economía y eficacia administrativa, el art. 7 de la Orden TAS 1.562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, prevé que podrá no iniciarse o no continuarse el procedimiento recaudatorio cuando el importe de una deuda sea inferior al 3 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante IPREM) mensual vigente en el momento de la respectiva liquidación, que se eleva al 20% en los casos de reclamación de deuda por derivación de responsabilidad en el pago de cotizaciones sociales.

2.1.2 Incidencias observadas por el tribunal respecto del proceso de control de recaudación y generación de deuda

El análisis efectuado por el Tribunal de los documentos de deuda generados o emitidos, seleccionados como muestra de fiscalización, ha permitido observar la existencia de las siguientes incidencias en el proceso de control de recaudación y la emisión de deuda aplicada por la Tesorería General:

a) En lo que se refiere al Régimen General y asimilados (REM-cuenta ajena, REASS cuenta ajena —jornadas reales—, Minería del Carbón), el sistema de control de recaudación aplicado por la Tesorería General está basado en un sistema de autoliquidaciones. En este sistema, el cálculo, elaboración y presentación de los documentos de cotización (por RED —remisión electrónica de datos—, o en soporte papel) es realizado directamente por el empresario, mientras que la Tesorería General efectúa las comprobaciones a nivel de Código de Cuenta de Cotización (CCC) y número de trabajadores que figura en el FGA para cada CCC al final de cada mes.

Por otro lado, el sistema de control de recaudación y de generación de deuda admite la liquidación de cotizaciones sociales por un número de trabajadores superior o inferior al que figura en el FGA-maestro de empresas para ese CCC, sin que se genere deuda de forma automática, quedando reflejadas estas diferencias en los informes P-ELATR1 y P-ELATR2. Son las Direcciones Provinciales las que realizarán, en su caso, el alta (de forma no automática) de la deuda que detecten tras la revisión de estos listados, lo que da lugar a que puedan existir retrasos, errores, aplicación de distintos criterios de resolución de incidencias, etc., en las distintas Direcciones Provinciales.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema RED presenta disfunciones. Así, por ejemplo, el sistema RED admite que un empresario, por error, agrupe en un mismo CCC los trabajadores correspondientes a dos o más CCC. En estos casos, el sistema de control de recaudación de la TGSS anota un cobro de cuotas en el CCC en el que se efectúa el ingreso y simultáneamente genera deuda (a anular) por impago de cotizaciones sociales en el CCC en el que el proceso de control de recaudación no detectó el correspondiente ingreso para ese período. Idéntica situación se produce en aquellos casos en que el empresario sigue ingresando las cotizaciones sociales en un CCC que previamente había sido dado de baja en el FGA-empresas, o existe un error en la identificación del período de cotización.

Por todo ello, el Tribunal considera que, para superar las deficiencias que presenta el actual sistema de control de la recaudación y, consecuentemente, de generación de deuda por impago, pago parcial o incorrecto de las cotizaciones sociales, la Tesorería General debería acelerar la sustitución del actual sistema de liquidación y control de cotizaciones sociales por otro sistema de control de cotizaciones a nivel de trabajador, de acuerdo con lo previsto en los Presupuestos de la Seguridad Social correspondiente al ejercicio 2005.

b) Insuficiencia de los controles existentes respecto de la validez de las bonificaciones y del pago delegado de prestaciones que los empresarios han descontado en las liquidaciones de cotizaciones sociales, con el consiguiente riesgo de aceptar como válidas liquidaciones de cuotas que no lo son.

Los documentos analizados por el Tribunal referidos a la reclamación del pago de deuda por bonificaciones de cuotas, exigidos directamente por la TGSS, han respondido a dos tipos de supuestos: ingresos de cuotas realizados fuera de plazo en los que el sujeto obligado a su pago se ha aplicado, indebidamente, estas bonificaciones, y aplicación de bonificaciones cuando el empresario no transmitió las cotizaciones por el sistema RED teniendo obligación legal de hacerlo.

En el apartado III.3 de este Informe, se expone el resultado de los trabajos de fiscalización realizados respecto de los controles aplicados por las entidades que, presupuestaria y contablemente, registran el gasto a que ascienden estas bonificaciones y pagos delegados de prestaciones.

c) La Tesorería General viene admitiendo que los Organismos Oficiales de la Administración General del Estado sigan aplicando el sistema de liquidación de cotizaciones sociales existente con anterioridad a la aprobación de la OM de 9 de abril de 2001⁸, por la que

⁸ El sistema de recaudación previsto en la OM de 9 de abril de 2001 está basado en la realización de pagos mensuales a cuenta de las cotizaciones sociales devengadas, que serían objeto de la correspondiente regularización anual, en función de las cotizaciones sociales transmitidas por RED para cada trabajador o funcionario dado de alta en el Régimen General o especial de la Seguridad Social.

Por el contrario, el sistema aplicado por la Administración General del Estado para la liquidación de cotizaciones sociales se basa en el sistema previsto en el RD 1.517/1991, ya derogado, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, en el que se preveía que la

se reguló el sistema especial de pago de cuotas del personal de la Administración General del Estado de alta en el Régimen General o en el Régimen Especial correspondiente de la Seguridad Social. Ello es debido, según indicaciones de la Tesorería General, a las dificultades (de carácter presupuestario y contable) de la Administración General del Estado para aplicar el sistema previsto en la Orden precitada, si bien la TGSS no ha aportado al Tribunal las razones en las que la Administración General del Estado fundamentaba la imposibilidad de su aplicación.

Por todo ello, el Tribunal considera que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería establecer un procedimiento específico de liquidación de cotizaciones sociales por la Administración General del Estado que, sin merma del control de la recaudación de las cotizaciones sociales, resulte de efectivo cumplimiento por la Administración General del Estado.

d) En las liquidaciones de cuotas correspondientes a atrasos de convenios colectivos, la Tesorería General carece de un sistema que permita verificar que dichas liquidaciones se producen dentro o fuera de plazo, ya que no existe información, ni en los sistemas informáticos de la TGSS, ni en los propios convenios colectivos, de cada una de las empresas afectadas por cada convenio colectivo ni de la fecha en que dichos atrasos deben ser liquidados. Asimismo, tampoco existe un procedimiento de relación con la Dirección General de Trabajo para verificar estos extremos (v. gr.: empresas afectadas por cada convenio colectivo, fecha de efectos del convenio y de las retribuciones complementarias a liquidar con carácter retroactivo, etc.).

El único control de ingresos que la Tesorería General puede aplicar para verificar que estos atrasos se han liquidado dentro o fuera de plazo reglamentario, se basa en la fecha que la empresa incluye en el envío de datos por el sistema RED (fecha que debería coincidir con la de publicación del convenio en el BOE). De este modo, el FGR computa el plazo de un mes desde esa fecha para considerar si el ingreso de las cuotas se ha producido dentro o fuera del plazo reglamentario y, por tanto, para la generación de deuda por impago de cotizaciones sociales (v. gr.: documentos de deuda n.º 15/03/05 017424045/31, y n.º 33/02/05 017589581/21).

Existe, por tanto, una debilidad del sistema de control aplicado por la TGSS respecto de este tipo de liquidaciones, por lo que el Tribunal considera que la Tesorería General, a fin de evitar situaciones de fraude, debería prever la realización de comprobaciones,

liquidación de las cotizaciones sociales devengadas por el personal de la Administración General del Estado de alta en el Régimen General de la Seguridad Social se realizase mediante la presentación de dos boletines de cotización por los Habilitados de la Administración General del Estado, uno correspondiente a las retenciones de cotizaciones sociales retenidas a los trabajadores, y otro correspondiente a las cuotas empresariales. Por su parte, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y las Delegaciones Territoriales de Economía y Hacienda debían efectuar el ingreso de las cotizaciones sociales en el entonces Banco Exterior de España (ahora Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), en las cuentas corrientes de ingresos de la Tesorería General abiertas en la indicada entidad financiera.

siquiera por muestreo, de la veracidad de las fechas declaradas por las empresas en los envíos de datos por el sistema RED. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal considera que la TGSS debiera promover una modificación de la normativa reguladora de esta materia (v. gr.: el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo de 1995), que previera la necesidad de que, en la determinación del ámbito personal y funcional de todos los convenios colectivos, se incluyesen los parámetros necesarios para determinar la totalidad de las empresas incluidas en cada uno de ellos (v. gr.: código CNAE, etc.); así como la fecha (v. gr.: mes y año), en que deben liquidarse los atrasos económicos derivados de la aplicación de las retribuciones económicas previstas en ellos.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe señalar que, en la muestra de expedientes seleccionadas, ha observado que han existido supuestos en los que todos los documentos de liquidación de cotizaciones sociales presentados por una Administración Pública (v. gr.: las cotizaciones sociales del CCC n.º 33106362304), correspondientes al ejercicio 2004, figuran sin recargos e identificados con el código «60» —atrasos de convenio— o «77» —exentos de recargo—, cuando los mismos se produjeron sistemáticamente fuera del plazo reglamentario de ingreso.

Según indicaciones de los responsables de la DP de Asturias, esta DP está aplicando este criterio para las deudas del Sector Público, como fórmula alternativa a la condonación de recargos —condonación que, con el actual Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, no es posible aplicar—, con el consiguiente riesgo de que en dicha DP puedan estar produciéndose condonaciones de recargos de forma improcedente.

e) La TGSS no ha previsto correctamente en el FGR la posibilidad de reclamar únicamente los recargos por mora de aquellas liquidaciones de cotizaciones sociales, ingresadas fuera de plazo sin pago del correspondiente recargo, o bien del pago de un importe en concepto de recargo inferior al legalmente devengado. En estos casos, para efectuar la reclamación del recargo no ingresado o incorrectamente ingresado, el FGR genera una reclamación de deuda en la que se registra un importe teórico a reclamar en concepto de «OI. Recargo» que, sumado al importe que, en concepto de recargo, calcula automáticamente el FGR sobre dicha cantidad, asciende al importe total que realmente corresponde reclamar en concepto de recargo.

Este criterio de actuación provoca errores en la deuda reclamada cuando se produce un incremento en el importe del recargo adeudado (v. gr.: el porcentaje de recargo a reclamar pasa del 20% al 35%), ya que, en estos casos, el FGR al calcular el nuevo importe de deuda a reclamar, no parte del importe total reclamado en el documento de deuda inicial (que es importe realmente adeudado); sino del importe que figura en concepto de importe principal en el concepto de deuda «OI.

Recargo», generando, por tanto, una deuda por un importe inferior al que corresponde reclamar.

Así, por ejemplo, en el documento de deuda 33/02/05 19777337, la diferencia entre el importe de recargo pagado por el empresario (112,70 euros) y el recargo que, según el FGR, debió ingresarse (450,79 euros), asciende a 338,09 euros. Para reclamar este importe, en el FGR se distingue dos importes, uno correspondiente al concepto «OI. Recargo» de 281,74 euros, y otro en concepto de recargo de 56,35 euros, que recoge el recargo aplicado sobre el importe reclamado en concepto de «OI. Recargo», ascendiendo, de esta forma, el importe total reclamado a 338,09 euros. Por tanto, el paso de esta deuda de la vía voluntaria a la vía ejecutiva implicaría que el importe de recargo a reclamar en vía ejecutiva no se reclamaría sobre la deuda total (338,09 euros), sino sobre el importe de deuda que figura registrado en el concepto «OI. Recargo» (281,74 euros).

Por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal considera que la TGSS debería introducir una modificación en la operativa de funcionamiento del FGR que, para este tipo de casos, evitara que se produzcan las incidencias anteriormente indicadas.

2.2 Análisis de la deuda emitida o generada en vía voluntaria y en vía ejecutiva

2.2.1 Consideraciones generales

Durante el período 2003-2006, la Tesorería General emitió o generó un total de 20.818.141 documentos de deuda en vía voluntaria y 13.019.790 documentos de deuda en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs para la reclamación del pago de la deuda generada o emitida por impago, pago incorrecto o pago parcial de cotizaciones sociales.

Del total de documentos emitidos o generados, el Tribunal ha centrado su análisis en los correspondientes a la deuda emitida o generada en el ejercicio 2005, que ascendieron a 6.427.825 documentos emitidos o generados en vía voluntaria y 4.201.991 documentos en vía ejecutiva. De ellos, el Tribunal ha seleccionado una muestra de fiscalización integrada por reclamaciones de deuda, providencias de apremio, actas de liquidación o propuestas de liquidación de cuotas emitidos o generados en vía voluntaria correspondientes a las Direcciones Provinciales de A Coruña, Asturias, Madrid y Sevilla.

Cada uno de los documentos de deuda registrados en el FGR recoge: la clase de documento (que, en general, indica el origen de la deuda: procedente de una actuación de la Inspección de Trabajo, generado por la TGSS por falta de presentación de los boletines de cotización, etc.) y el concepto de deuda (que, en general, indica el tipo de deuda reclamado: descubierto total, cuota empresarial, cuota obrera, diferencia en bases, recargo omitido, por falta de afiliación o alta, etc.). A continuación se expone el análisis realizado por el Tribunal respecto de ambos parámetros: clase de documento y concepto de deuda.

a) Por clase de documento de deuda

Como se ha indicado, el número de documentos de deuda generados o emitidos por la TGSS, correspondiente a los ejercicios 2003 a 2006, ambos inclusive, ascendió a 20.818.141 documentos en vía voluntaria y 13.019.790 documentos en vía ejecutiva. En el cuadro siguiente se desglosa por ejercicios y clase de documentos, el número de documentos de deuda emitidos o generados.

CUADRO NÚMERO 1

Número de documentos de deuda emitidos o generados por la tesorería general correspondientes al período 2003-2006

CLASE DE DOCUMENTO	Ejercicio 2006		Ejercicio 2005		Ejercicio 2004		Ejercicio 2003		TOTAL PERÍODO	
	V.V.	V.E.	V.V.	V.E.	V.V.	V.E.	V.V.	V.E.	V.V.	V.E.
01 Actas de Liquidación	16.903	13.391	39.860	32.190	30.289	19.890	29.586	19.082	116.638	84.553
02 Reclamación deuda SIN presentación boletines	274.594	144.332	722.964	557.219	2.036.910	1.569.116	1.950.355	1.643.215	4.984.823	3.913.882
03 Reclamación deuda CON presentación boletines (*)	5.613.867	2.508.239	5.571.168	3.533.468	2.603.040	1.778.902	1.608.818	959.286	15.396.893	8.779.895
07 Reclamación deuda por Recargo de Mora (**)	25	10	89	28	158	90	210	146	482	274
10 Reclamación deuda por responsabilidad	113.160	66.890	83.024	71.970	50.840	44.043	48.468	43.282	295.492	226.185
11 Acta de Liquidación por responsabilidad	450	345	1.524	1.244	2.135	1.760	1.683	1.338	5.792	4.687
21 Documento acumulado de Actas de Liquidación	7.319	3.420	9.196	5.872	764	510	742	512	18.021	10.314
TOTAL	6.026.318	2.736.627	6.427.825	4.201.991	4.724.136	3.414.311	3.639.862	2.666.861	20.818.141	13.019.790

(*) A efectos de este Informe, se ha considerado como deuda en vía voluntaria la deuda generada por la TGSS, y como deuda en vía ejecutiva, la deuda emitida por la TGSS, una vez depurada la deuda generada.

(**) Este código de clase de documento de deuda únicamente se debió utilizar para documentos de deuda emitidos con anterioridad a enero de 2001. Su uso en este ejercicio se ha debido, según indicaciones de la TGSS a errores puntuales en el momento de la codificación de la clave de clase de documento en el FGR.

El importe de la deuda registrada en el FGR, en concepto de impago, pago incorrecto o pago parcial de cotizaciones sociales por la TGSS durante el período anteriormente indicado, ascendió a 18.445 millones de euros en vía voluntaria, y 9.713 millones de

euros en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs. Por clase de documento de reclamación de pago de cotizaciones sociales, la deuda registrada en el Fichero General de Recaudación presenta la siguiente distribución:

CUADRO NÚMERO 2
Deuda generada o emitida por la Tesorería General durante el período 2003-2006 (*)
(En millones de euros)

CLASE DE DOCUMENTO		Ejercicio 2006		Ejercicio 2005		Ejercicio 2004		Ejercicio 2003		TOTAL PERÍODO	
		V.V.	V.E.	V.V.	V.E.	V.V.	V.E.	V.V.	V.E.	V.V.	V.E.
01	Actas de Liquidación	38	28	146	103	172	119	159	88	515	338
02	Reclamación deuda SIN presentación boletines	316	185	383	284	728	595	979	769	2.406	1.833
03	Reclamación deuda CON presentación boletines	3.829	1.289	3.957	1.886	3.151	1.620	2.715	1.440	13.652	6.235
10	Reclamación deuda por responsabilidad	537	283	386	333	324	273	248	219	1.495	1.108
11	Acta de Liquidación por responsabilidad	1	1	15	10	17	13	24	19	57	43
21	Documento acumulado de Actas de Liquidación	115	50	171	83	10	7	24	16	320	156
TOTAL		4.836	1.836	5.058	2.699	4.402	2.627	4.149	2.551	18.445	9.713

De los datos recogidos en el cuadro anterior se deduce que, durante el período 2003-2006, la deuda correspondiente a la clase de documento 03 (deuda con presentación de boletín de cotización), representó el 74% de la deuda total registrada en el FGR en vía voluntaria y el 64% de la deuda total registrada en vía ejecutiva (porcentajes que, en 2005, se elevaron al 78% y 70% respectivamente; mientras que, en 2006, este porcentaje fue del 79% y 70%, respectivamente).

Este porcentaje, comparado con el que representa la deuda identificada como clase de documento 02 (deuda sin presentación de boletín de cotización), que, para este mismo período, representó el 13% de la deuda total registrada en el FGR en vía voluntaria y el 19% de la deuda total registrada en el FGR en vía ejecutiva (en 2005, este porcentaje se redujo al 8% y 11%, respectivamente; mientras que, en 2006, este porcentaje fue del 7% y 10%, respectivamente), pone de manifiesto el elevado cumplimiento por los deudores de cotizaciones sociales de su obligación de presentación de los documentos de cotización.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que el 81% de la deuda registrada en vía voluntaria y el 76% de la deuda registrada en vía ejecutiva correspondió al Régimen General, correspondiendo al RETA el 14% de la deuda registrada en vía voluntaria y 20% de la registrada en vía ejecutiva.

Para una mayor claridad en la exposición de los trabajos realizados por el equipo fiscalizador, y puesto que la clasificación de la deuda por clase de documento es la más utilizada a lo largo de este Informe, se detalla a

continuación el tipo de deuda que se recoge en cada clase de documento.

Con las claves de clase de documento 01 y 21, la Tesorería General identifica en el FGR las deudas detectadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de:

a) Falta de afiliación o de alta de trabajadores en cualquiera de los Regímenes del sistema de Seguridad Social.

b) Diferencias de cotización por trabajadores dados de alta, cuando dichas diferencias no resulten directamente de los documentos de cotización presentados dentro o fuera del plazo reglamentario. Dentro de este apartado están comprendidas las diferencias existentes entre las remuneraciones realmente percibidas sujetas a cotización y las bases estimadas que figuren en las reclamaciones de deuda emitidas por falta de declaración de bases de cotización por el sujeto responsable.

El recargo aplicado a las actas de la Inspección de Trabajo es el 20% en vía voluntaria y el 35% en vía ejecutiva.

Con la clave de clase de documento 02, la Tesorería General identifica en el FGR las deudas por cotizaciones sociales derivadas de:

a) Falta de cotización de trabajadores dados de alta, cuando no se hubiesen presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario o cuando, habiéndose presentado, contengan errores aritméticos o de

cálculo que resulten directamente de tales documentos. A este respecto, debe señalarse que los documentos que la TGSS pone a disposición de la Inspección de Trabajo para la determinación de la deuda por las bases exactas y no por bases estimadas, no generan un acta de liquidación de la Inspección de Trabajo, sino una propuesta de liquidación, que, una vez notificada a las DDPP de la TGSS, figura incorporada en el FGR como deuda identificada con clase de documento 02.

b) Falta de cotización en relación con trabajadores dados de alta que no consten en los documentos de cotización presentados en plazo reglamentario, respecto de los que se considerará que no han sido presentados dichos documentos.

c) Diferencias de importe entre las cuotas ingresadas y las que legalmente corresponda liquidar, debidas a errores aritméticos o de cálculo que resulten directamente de los documentos de cotización presentados. Están comprendidas en este apartado las diferencias originadas por los errores de hecho o de derecho en la aplicación de las compensaciones o deducciones en los documentos de cotización, así como, en su caso, las correspondientes a la omisión o incorrecta aplicación del recargo devengado.

El recargo aplicado a este tipo de documentos es el 20% en vía voluntaria y el 35% en vía ejecutiva.

Con la clave de clase de documento 03, la TGSS identifica en el FGR las deudas por cotizaciones sociales derivadas de:

a) Falta de ingreso de la totalidad o de alguna de las aportaciones que integran la cuota, respecto de trabajadores dados de alta e incluidos en documentos de cotización presentados en plazo reglamentario, cuando la deuda estuviese correctamente liquidada.

b) Falta de ingreso de las cuotas relativas a trabajadores en alta en los Regímenes Especiales de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y Empleados de

Hogar, cuotas fijas del Régimen Especial Agrario y del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, cuotas por convenios especiales y cualquier otra cuota fija que pudiera establecerse.

El recargo aplicado en los documentos registrados en el FGR con esta clave de emisión es: el 3%, 5%, 10% y 20% en vía voluntaria, en función del tiempo transcurrido desde la fecha de vencimiento de su pago. Este último porcentaje de recargo se mantiene cuando la deuda pasa a vía ejecutiva.

Con las claves de clase de documento 10 y 11, la Tesorería General identifica en el FGR las deudas incoadas por la propia TGSS (clave 10) o por la Inspección de Trabajo (clave 11) por derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago a otros sujetos, cualquiera que sea la causa (v. gr.: sucesión de empresas, subcontratación de empresas, derivación de deuda a los administradores de la sociedad, etc.) y el régimen de la Seguridad Social.

En los casos de responsabilidad solidaria y mortis causa, la derivación de responsabilidad comprende el principal de la deuda a que se extienda la responsabilidad solidaria, los recargos, intereses y costas devengados hasta la fecha en que se extienda el acta, quedando excluidas de esta derivación de responsabilidad las sanciones. Por el contrario, en los casos de responsabilidad subsidiaria, la derivación de responsabilidad comprenderá únicamente el principal de la deuda.

b) Por concepto de deuda

Además de la clase de documento, en cada uno de los documentos de deuda emitidos o generados por la TGSS en vía voluntaria, se detalla su concepto de deuda. La deuda correspondiente al período 2003-2006, reclamada por la Tesorería General en vía voluntaria (el FGR no recoge este campo cuando la deuda pasa a vía ejecutiva), presenta la siguiente distribución:

CUADRO NÚMERO 3

Importe de deuda emitida o generada en vía voluntaria por concepto de deuda

(En millones de euros)

CONCEPTO DE DEUDA		Ej. 2006	Ej. 2005	Ej. 2004	Ej. 2003	TOTAL PERÍODO
31	Descubierto total por bases reales	3.293	3.414	2.929	2.601	12.237
41	Responsabilidad solidaria	521	395	335	265	1.516
3	Cuota empresarial	216	288	351	396	1.251
2	Diferencias errores materiales o de cálculo	281	283	213	192	969
1	Descubierto total	206	212	205	258	881
35	Acumulación de expediente de deuda	115	171	10	24	320
	Resto	204	295	359	413	1.271
Total		4.836	5.058	4.402	4.149	18.445

De lo indicado en el cuadro anterior se deduce que el 66% de la deuda total registrada en vía voluntaria correspondió a descubiertos totales por bases reales declaradas por el sujeto obligado a su pago. Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse el importe de la deuda por responsabilidad solidaria, segundo concepto de reclamación del pago de deuda, por importe de 1.516 millones de euros, lo que pone de manifiesto la intensificación de la actividad desarrollada por la Tesorería General y la Inspección de Trabajo para perseguir situaciones de fraude en materia de cotizaciones sociales.

2.2.2 Incidencias observadas por el Tribunal respecto de la deuda emitida o generada en vía voluntaria o vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs

Para facilitar el seguimiento de las incidencias observadas por el Tribunal en el análisis de los documentos de deuda seleccionados como muestra de fiscalización, este epígrafe se estructura en los siguientes subepígrafes:

1. Incidencias referidas a la deuda detectada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
2. Incidencias referidas a la deuda sin presentación de boletines de cotización.
3. Incidencias referidas a la deuda proveniente de los boletines de cotización presentados y no pagados.
4. Incidencias referidas a la deuda procedente de derivaciones de responsabilidad.

1. Incidencias referidas a la deuda detectada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En lo que se refiere a la deuda detectada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, recogida en el FGR con las claves 01 (acta de liquidación) y 21 (Documento acumulado Actas de Liquidación), debe señalarse que, de las comprobaciones realizadas por el Tribunal, se deduce que la TGSS ha tramitado la totalidad de esta deuda, existiendo incidencias poco significativas, derivadas de duplicidades en la grabación de una misma deuda en el FGR (corregida por las propias DDPP con anterioridad a la emisión del documento de deuda). Asimismo, también se producen diferencias entre los importes recogidos en las actas de la Inspección de Trabajo con los registrados en el FGR debidas, generalmente, a que el deudor, en el momento del pago, ha optado por incorporar mejoras en las prestaciones protegidas, con el consiguiente incremento de la deuda.

No obstante lo anterior, el Tribunal ha observado, además, la existencia de las siguientes incidencias en el procedimiento aplicado por la Tesorería General para la reclamación de esta deuda:

- a) Las DDPP de la TGSS registran manualmente en el FGR los importes que figuran en las actas de liquidación de cuotas incoadas por la Inspección de Trabajo.

Estas actas son notificadas por la precitada Inspección a las DDPP de la TGSS, cuando aún no son definitivas y, por tanto, no existe como tal un acto administrativo que permita su reclamación, sin embargo sí aparecen registradas en el FGR.

Posteriormente, una vez que dichas actas han adquirido firmeza, o bien han sido anuladas o modificadas mediante la oportuna resolución, dictada por el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección Provincial de Trabajo, se efectúa una segunda notificación de esta resolución a la DP de la TGSS, que, nuevamente registra en el FGR, la decisión adoptada por la Inspección, procediendo, en su caso, a la emisión de la deuda, a su anulación o a su modificación.

A efectos de esta fiscalización, el Tribunal considera que el registro contable de estos derechos de cobro debe realizarse a partir de la emisión de la resolución dictada por el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social ya que éste es el momento a partir del cual existe un acto administrativo de reclamación de deuda, requisito necesario para que pueda contabilizarse el derecho de cobro, o bien a partir del momento en que se produce el reconocimiento de la deuda por el deudor (en aquellos casos en que se produce el pago de los importes que figuran en el acta de liquidación —provisional— sin esperar a que se dicte la resolución confirmatoria del acta).

b) La Tesorería General aplica un procedimiento de gestión que duplica el registro de esta deuda en el FGR. Así, la deuda recogida en actas de liquidación por impago de cotizaciones sociales, correspondientes a más de un período de cotización, es anotada en el FGR desglosada por cada período de cotización, de forma que en este fichero figuran tantos documentos de deuda (identificados con clase de documento 01 —acta de liquidación-) como períodos de deuda reclamados.

A continuación, y previa paralización en el FGR de la deuda identificada con la clave de clase de documento 01, la TGSS emite un nuevo documento de deuda tipo 21 (documento acumulado de actas de liquidación) por el importe total de la deuda registrada en los documentos 01, duplicándose de esta forma la deuda anotada en el FGR.

Por otra parte, en el caso de que el deudor pague la deuda total reclamada en el acta de liquidación, esta cancelación por pago, únicamente, queda registrada en el documento de reclamación de deuda identificado con clave 21 en el FGR. Figurando, indebidamente, como paralizados en el FGR todos los documentos de deuda identificados con clave 01 que estaban agrupados en el documento 21 cancelado por pago, lo que distorsiona la información real que existe en el FGR respecto de esta deuda.

Para evitar el problema que genera este sistema de gestión, en los criterios establecidos por el Tribunal para la extracción de la información de deuda existente en el FGR, no fue considerada como deuda emitida la deuda correspondiente a los documentos de clase 01

que posteriormente han pasado al FGR con clave de documento 21.

c) Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que la deuda registrada en el FGR con clave de emisión 21 (documento acumulado de actas de liquidación) que pasa a ser reclamada en vía ejecutiva vuelve a ser registrada duplicadamente en el FGR, ya que, en estos casos, la TGSS vuelve a anular en el FGR la deuda reclamada con clave de documento 21 y a cargar esta deuda en el FGR desglosada con clave de documento de emisión 01 (en este caso con el recargo del 35%).

La información facilitada por la Tesorería General no ha tomado en consideración estas anulaciones de deuda reclamada con clave de documento 21 en la extracción del saldo de deuda viva en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs a 31.12.2006, por lo que el Tribunal ha minorado los importes de deuda emitida en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs facilitados por la Tesorería General (con el consiguiente efecto en los saldos de deuda en vigor a 31.12.2006), correspondientes a esta clase de documentos de deuda.

2. Incidencias referidas a la deuda sin presentación boletines de cotización.

En lo que se refiere a esta deuda, registrada en el FGR con la clave de clase de documento 02, el Tribunal debe señalar que:

a) El plazo concedido a las Direcciones Provinciales para su depuración (anulación de la deuda desde el momento de su carga en el FGR hasta su emisión) es de, aproximadamente, 5 días hábiles, lo que reduce al mínimo las posibilidades de detección y anulación de deuda incorrectamente emitida.

Esta incidencia ha sido puesta de manifiesto por los propios órganos de control interno de la Seguridad Social. Así, la Intervención Delegada Territorial de Asturias en el Informe de Control Financiero referido al análisis de la gestión realizada en el ejercicio 2005 por la DP de la Tesorería General de Asturias de los expedientes de revisión de oficio, de resolución de recursos de alzada y de devolución de ingresos señala que «el período de tiempo con que se cuenta para realizar las depuraciones es, en la mayoría de los casos, tan limitado, que no permite desarrollar las comprobaciones que resultarían necesarias» (página 11, párrafo 2.º, del citado Informe de Control Financiero), por lo que, en opinión del Tribunal, la TGSS debería analizar la conveniencia de ampliar el período dedicado a la depuración de esta deuda.

b) Una parte de estos documentos de deuda es puesta a disposición de la Inspección de Trabajo para su análisis y su posterior depuración, quedando mientras tanto registrados en el FGR como deuda en situa-

ción de paralización. Tras la actuación de la Inspección de Trabajo puede producirse:

— La reactivación de la tramitación de la deuda por la DP de la TGSS, mediante la deshabilitación de la paralización de la deuda en el FGR, y la continuación de su tramitación por la DP de la TGSS. La reactivación se produce bien cuando la Inspección de Trabajo no gestiona esta deuda en el plazo inicialmente establecido para su verificación (3 meses); o bien cuando la Inspección de Trabajo, al no poder cuantificar la deuda por impago de cotizaciones sociales, se limita a confirmar la deuda calculada por la TGSS por bases de cotización estimadas.

— La anulación de la deuda por haber sido generada incorrectamente.

— La anulación de la deuda calculada por la Tesorería General y emisión de una deuda nueva por bases de cotizaciones reales. En este caso, se anula la deuda inicialmente registrada en el FGR y se procede a dar de alta manualmente la nueva deuda calculada por la Inspección de Trabajo. Este criterio de actuación incrementa innecesariamente el importe de la deuda emitida y de sus anulaciones, ya que, la aplicación de este criterio implica registrar en el FGR dos emisiones de deuda y una anulación de una de ellas, cuando en realidad lo que únicamente se ha producido es una rectificación del importe de deuda inicialmente calculado por la TGSS con los datos que disponía en ese momento y aplicando las bases de cotización legalmente establecida para este tipo de supuestos.

Por tanto, en opinión del Tribunal, bastaría con anotar en el FGR una rectificación del importe del primer documento de deuda para registrar correctamente esta operación, en lugar de aplicar el procedimiento anteriormente indicado. Esta deficiencia, según indicaciones de la TGSS, va a ser corregida cuando entre en funcionamiento la nueva aplicación LINCE de la Inspección de Trabajo.

No obstante lo anterior, debe señalarse que esta generación, anulación y nueva emisión de deuda no ha tenido efectos en la información facilitada por la TGSS al Tribunal respecto de la deuda en vía voluntaria dado que las operaciones de generación y anulación de deuda se han producido antes de su emisión, por lo que en la información facilitada respecto de esta deuda no ha sido considerada, sólo ha sido considerada la deuda emitida, requisito que no ha llegado a cumplir la deuda anulada, al haber sido objeto de anulación antes de su emisión.

En el siguiente cuadro se recoge el número de documentos de deuda remitidos a la Inspección de Trabajo así como el resultado de esta gestión.

CUADRO NÚMERO 4

Número de documentos de deuda remitidos por la TGSS a la inspección de trabajo (ITSS) para su gestión

DOCUMENTOS GESTIONADOS POR LA ITSS	EJERCICIO 2005	% DE GESTIÓN	EJERCICIO 2006	% DE GESTIÓN
Nº DOCUMENTOS CONFIRMADOS POR ITSS POR BASES REALES (trámite 408)	13.966	23	10.852	15
Nº DOCUMENTOS CONFIRMADOS POR ITSS POR BASES ESTIMADAS	16.513	27	13.711	19
Nº DOCUMENTOS ANULADOS POR ITSS (trámite 407)	29.857	48	27.548	38
DOCUMENTOS PENDIENTES NOTIFICACIÓN	1.227	2	19.612	27
RESTO DOCUMENTOS	12	0	10	0
Nº DOCUMENTOS TOTALES REMITIDOS A LA ITSS	61.575		71.733	

De lo indicado en el cuadro anterior se deduce que el 48% de los documentos analizados por la Inspección de Trabajo, correspondiente a la deuda generada en el ejercicio 2005, fueron anulados por haber sido ésta incorrectamente emitida (la deuda anulada en el FGR con la clave 407). Sin embargo, esta conclusión debe ser matizada por la existencia de las siguientes incidencias en las DDPP de Madrid y Sevilla:

a) La Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla no realiza comprobaciones para la depuración de documentos de deuda generados por falta de presentación de boletines de cotización. Es la DP de la TGSS de Sevilla quien emite directamente toda la deuda identificada con clase de documento 02 (sin presentación de boletín de cotización), sin que la citada Inspección Provincial efectúe ninguna actuación para la depuración del importe a reclamar, con el consiguiente riesgo de que se estén emitiendo reclamaciones de deuda por un importe inferior al que realmente hubiera debido reclamarse, de conocerse las bases de cotización reales de los trabajadores por los que los empresarios deben liquidar las cotizaciones sociales.

b) La DP de la TGSS de Madrid utiliza esta clave (la 407), para registrar en el FGR tanto la anulación de deuda derivada de su incorrecta emisión, como la anulación de deuda derivada de la emisión de nuevos documentos de deuda por bases reales de cotización calculada por la Inspección de Trabajo (que debe registrarse en el FGR con la clave 408).

Todo ello desvirtúa los resultados que pueden obtenerse del FGR respecto de la calidad de la deuda emitida por la TGSS correspondiente a esta clase de documentos.

Asimismo, se han detectado otras incidencias en los expedientes seleccionados como muestra de fiscalización en la Dirección Provincial de Madrid. Así, dicho análisis ha puesto de manifiesto la existencia de duplicidades en las reclamaciones y cobro de las deudas recogidas en los documentos n.º 28/02/04 146921548 y 28/02/04 146913161, con las reclamaciones 28/02/05 022534888 y 28/02/05 029686822, debido a la falta de

anulación en el FGR de la deuda paralizada por bases estimadas (cuya gestión fue posteriormente reactivada) y al alta manual en el FGR de la deuda por bases reales comunicada por la Inspección de Trabajo. Ambas deudas fueron cobradas duplicadamente por lo que, en el transcurso de esta fiscalización, la DP de Madrid procedió a la devolución de los cobros indebidamente percibidos, dictando sendas resoluciones en este sentido el 7 de junio de 2007.

También se ha observado la existencia de una reclamación de deuda por bases estimadas —la reclamación n.º 28/02/04 146248309, por importe 5.252,68 euros— que se ha mantenido como deuda cobrada, siendo anulada la deuda por bases reales determinada por la Inspección de Trabajo —la reclamación n.º 28/02/05 022513367, por importe de 4.444,58 euros—, cuando lo que procedería es, precisamente, la actuación contraria con devolución del importe cobrado en exceso (808,10 euros).

Estas incidencias ponen de manifiesto las deficiencias y riesgos de tramitación de reclamaciones indebidas de deuda que presenta el sistema aplicado para el registro en el FGR de las actuaciones de comprobación realizadas por la Inspección de Trabajo respecto de esta deuda. En consecuencia, en opinión del Tribunal, ambas entidades debieran analizar la conveniencia de sustituir el sistema actual, en el que las actuaciones de la Inspección de Trabajo son anotadas en el FGR por los funcionarios de la TGSS, por otro sistema en el que sea la propia Inspección de Trabajo la que incorpore al FGR el resultado del análisis realizado por ella.

3. Incidencias referidas a la deuda proveniente de los boletines de cotización presentados y no pagados

En lo que se refiere a la deuda registrada en el FGR con clave de emisión 03 (reclamación deuda con presentación de boletín de cotización), este Tribunal debe señalar que la TGSS no emite la deuda detectada y anotada en el FGR hasta pasados 4 meses desde su generación, manteniéndose registrada hasta entonces en este fichero en situación de generación —clave 101—. Este criterio

de actuación supone que, la emisión de esta deuda por la TGSS se produzca cuando ésta ha devengado el porcentaje máximo de recargo legalmente establecido: el 20%.

Según las explicaciones aportadas al Tribunal por la TGSS, la utilización de este criterio se fundamenta en la conveniencia de que la aplicación del procedimiento de recaudación no provoque una situación de peor condición a los deudores que cumplen con su obligación de presentación de los boletines de cotización (lo que permite a la TGSS cuantificar directamente la deuda por impago de cotizaciones sociales y reclamar directamente el pago de la deuda en vía ejecutiva), respecto de aquellos deudores que, además de no ingresar las cotizaciones sociales, incumplen esta obligación (lo que obliga a la TGSS a cuantificar la deuda de forma estimativa, y a efectuar primero su reclamación en vía voluntaria, y, posteriormente, en vía ejecutiva)⁹.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que la deuda por cotizaciones sociales identificada en el FGR con clase de documento 03, debe ser registrada contablemente desde el momento de su generación. Este criterio se fundamenta en que la mencionada deuda se recoge en función de los datos aportados por el propio deudor, en consecuencia, el mismo deudor reconoce la deuda. Sin embargo, el hecho de que no se reclame hasta pasados 4 meses es un criterio de gestión de la TGSS que, en opinión del Tribunal, no debe retrasar la contabilización de estos derechos de cobro hasta el momento de su emisión por la TGSS, sino que, como se ha indicado anteriormente, su contabilización debe realizarse desde el momento de su generación.

Por último, debe señalarse que el sistema de control de recaudación y de generación de deuda aplicado por la TGSS da lugar a la emisión de documentos de deuda por el importe total del documento de cotización presentado, cuando no hay coincidencia entre los datos previamente presentados por los sujetos obligados y los pagos de cuotas efectivamente realizados, lo que ha supuesto que la mayor parte de la deuda anulada por la TGSS se concentre en esta clase de documentos, tal y como se examina con más detalle en el subapartado III.2.3 de este Informe.

4. Incidencias referidas a la deuda procedente de derivaciones de responsabilidad

Durante el período 2003-2006, la Tesorería General registró en el Fichero General de Recaudación deriva-

⁹ A este respecto, el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por RD 1.415/2004, de 11 de junio, establece en su artículo 85, que la TGSS dictará providencia de apremio cuando haya transcurrido, sin haberse efectuado su pago, el plazo fijado en la reclamación de deuda (tipo de deuda identificada con la clave 02) o el acta de liquidación (tipo de deuda identificada con la clave 01), lo que exige una previa notificación de la deuda en vía voluntaria; mientras que en los casos de reclamación de la deuda que se deduce de los boletines de cotización presentados por los sujetos obligados al pago de cotizaciones sociales (tipo de deuda identificada con la clave 03) la emisión de la providencia de apremio (documento que da origen al procedimiento de recaudación en vía ejecutiva) se produce directamente, sin que exista reclamación previa alguna en vía voluntaria.

ciones de deuda por impago de cuotas por un importe de 1.552 millones de euros, de los cuales, el 98% se debió a derivaciones por responsabilidad solidaria en el impago de las cotizaciones sociales. Estas derivaciones surgen en los supuestos de sucesión de empresa, de subcontratación de servicios de otras empresas, y de reclamación de deuda a los administradores de las sociedades por incumplimiento de sus obligaciones de promover la disolución de la sociedad en los términos legalmente establecidos.

Respecto de la tramitación de esta deuda, el Reglamento General de Recaudación prevé la posibilidad de su tramitación simultánea a la reclamación del pago de la deuda al deudor principal, por lo que, desde una perspectiva económico-contable, debe llevarse un registro diferenciado de esta deuda para evitar la contabilización duplicada de un mismo derecho de cobro.

Sin embargo, hasta el ejercicio 2007, la TGSS ha venido registrando en las mismas transacciones del FGR tanto la deuda reclamada por derivación de responsabilidad en el impago de cotizaciones sociales al deudor principal como la reclamada a los deudores derivados. Este hecho ha supuesto que la práctica totalidad de esta deuda suponga, desde una perspectiva económico-contable, un registro duplicado de un mismo derecho de cobro, por lo que, a efectos de la contabilización de esta deuda, no deben ser tomados en consideración.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, el análisis de la deuda derivada, efectuado por el Tribunal, ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

a) La derivación de deuda por responsabilidad se realiza de forma manual por las DDPP de la TGSS, seleccionando en el FGR la deuda que ha de derivarse a cada uno de los deudores que éstas consideran responsables de su pago, lo que ha originado la existencia de los siguientes tipos de errores en su tramitación:

— El FGR permite que la cantidad reclamada a los responsables solidarios no comprenda la totalidad de deuda generada por el deudor principal, lo que puede limitar sus posibilidades de cobro. Así, por ejemplo, en aquellos casos en los que, una vez tramitado un expediente inicial de derivación de deuda, el deudor principal vuelva a generar deuda por impago de cotizaciones sociales, las DDPP de la TGSS deben tramitar manualmente otro expediente de derivación de responsabilidad. Este hecho ha provocado la existencia de expedientes de derivación de deuda en los que no se ha recogido la totalidad de la deuda generada por el deudor principal (v. gr.: en la derivación de la deuda generada por el CCC 28/118479531).

En opinión del Tribunal, la TGSS debe crear una transacción informática que permita que el FGR realice automáticamente la derivación de deuda generada por el deudor principal con posterioridad a la declaración de derivación de responsabilidad, a los sujetos previa-

mente declarados responsables solidarios o subsidiarios de su pago.

— La derivación de responsabilidad de conceptos en deuda que legalmente no pueden ser objeto de derivación (v. gr.: las actas de infracción incoadas por la Inspección de Trabajo frente al deudor principal). Para evitar este tipo de errores (v. gr.: documento de deuda 33/10/05 18131266), la TGSS debería establecer un filtro informático que impidiera la derivación de responsabilidad de los documentos de deuda identificados en el FGR con clave de emisión 04 o de cualquier otro tipo de deuda que constituya una sanción al deudor principal.

— La existencia de duplicidad en la derivación de deuda a un mismo deudor, circunstancia observada por este Tribunal en los expedientes de derivación de responsabilidad tramitados entre los CCC 15107811432, 15106240537, 15008266639, 15103314672.

b) El FGR no permite la aplicación de los cobros parciales de una deuda obtenidos del deudor principal o de un deudor derivado al resto de los deudores, lo que origina la existencia de diferencias en los importes de deuda que figuran en el FGR, puesto que existen cobros no reflejados. No obstante lo anterior, este Tribunal estima que esta deficiencia no resulta significativa res-

pecto del importe total de la deuda en vía voluntaria o ejecutiva antes de su cargo a las UREs, debido a las especiales dificultades de cobro de la deuda generada por estos deudores (v. gr.: sucesiva creación de sociedades por un mismo empresario para evitar el pago de cotizaciones sociales).

A este respecto, también debe destacarse que el importe ingresado por un responsable solidario no genera automáticamente la cancelación de la deuda reclamada al resto de deudores (principal y derivados), con el consiguiente riesgo de falta de aplicación a éstos de la cancelación de la deuda satisfecha.

2.3 Análisis de la deuda anulada en vía voluntaria y en vía ejecutiva

2.3.1 Consideraciones generales

Durante el período 2003-2006, la TGSS registró anulaciones de deuda en el FGR por un importe de 3.430 millones de euros en vía voluntaria y 203 millones de euros en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs. Por clase de documento de reclamación de pago de cuotas, la deuda anulada en el FGR presentó la siguiente distribución:

CUADRO NÚMERO 5

Deuda anulada en vía voluntaria y en vía ejecutiva (antes de su cargo a las UREs) por clase de documento y ejercicio de emisión o generación de deuda a 31/12/2006

(En millones de euros)

CLASE DOCUMENTO	EJERCICIO 2006		EJERCICIO 2005		EJERCICIO 2004		EJERCICIO 2003		TOTAL PERÍODO	
	Deuda Anulada en VV	Deuda Anulada en VE antes URE	Deuda Anulada en VV	Deuda Anulada en VE antes URE	Deuda Anulada en VV	Deuda Anulada en VE antes URE	Deuda Anulada en VV	Deuda Anulada en VE antes URE	Deuda Anulada en VV	Deuda Anulada en VE antes URE
01 Actas de Liquidación	6	0	19	4	37	9	44	5	106	18
02 Reclamación deuda SIN presentación boletines	46	17	65	8	78	11	160	15	349	51
03 Reclamación deuda CON presentación boletines	423	16	867	41	783	24	631	15	2.704	96
10 Reclamación deuda por responsabilidad	84	5	41	11	46	5	23	5	194	26
11 Acta de Liquidación por responsabilidad	0	0	3	0	4	0	5	1	12	1
21 Documento acumulado de Actas de Liquidación	17	3	39	6	2	1	7	1	65	11
TOTAL	576	41	1.034	70	950	50	870	42	3.430	203

Asimismo, según los datos facilitados por la TGSS al Tribunal, la evolución de las anulaciones tramitadas en vía voluntaria y en vía ejecutiva para la deuda emiti-

da o generada durante los ejercicios 2003 a 2006, ha sido la siguiente:

CUADRO NÚMERO 6

Porcentaje de anulación de la deuda emitida o generada, por ejercicio de emisión o generación y clase de documento

(En millones de euros)

CLASE DOCUMENTO	DEUDA EMITIDA EN VIA VOLUNTARIA				ANULACIONES TOTALES (V.V. y V.E. ANTES CARGO A URES)				% DE ANULACIONES SOBRE DEUDA EMITIDA EN V.V.			
	2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003
01 Actas de Liquidación	38	146	172	159	6	23	46	49	16	16	27	31
02 Reclamación deuda SIN presentación boletines	316	383	728	979	63	73	89	175	20	19	12	18
03 Reclamación deuda CON presentación boletines	3.829	3.957	3.151	2.715	439	908	807	646	11	23	26	24
10 Reclamación deuda por Responsabilidad	537	386	324	248	89	52	51	28	17	13	16	11
11 Acta de Liquidación por Responsabilidad	1	15	17	24	0	3	4	6	0	20	24	25
21 Documento acumulado de Actas de Liquidación	115	171	10	24	20	45	3	8	17	26	30	33
TOTAL	4.836	5.058	4.402	4.149	617	1104	1000	912	13	22	23	22

En relación con la deuda anulada en vía voluntaria y en vía ejecutiva indicada en los cuadros núms. 5 y 6 anteriores, cabe formular las siguientes observaciones:

— El porcentaje que ha representado la anulación de deuda respecto de la deuda generada o emitida en vía voluntaria en cada uno de los ejercicios analizados se ha situado, en cada uno de ellos, por debajo del 24%, una vez concluida su gestión en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las URES.

Este porcentaje de anulación permite concluir que la deuda por impago de cotizaciones sociales registrada en el FGR, como consecuencia de la aplicación del sistema de control de recaudación y de generación de deuda de la Tesorería General, recoge con suficiente fiabilidad derechos de cobro reales por impago, pago incorrecto o pago parcial de las cotizaciones sociales. Esta conclusión resulta aún más evidente si se tiene en consideración, como se explica posteriormente en este mismo epígrafe, que la TGSS ha registrado en el FGR como anulaciones de deuda determinados tipos de cancelaciones que constituyen claramente cobros, como, por ejemplo, el pago de la deuda aplazada.

— Durante el período analizado, el 79% del total de anulaciones tramitadas en vía voluntaria correspondieron a la clase de documentos 03 (reclamaciones de deuda con presentación de boletín de cotización), debido al mayor importe de la deuda generada por este concepto (que representó el 74% de la deuda generada o emitida en vía voluntaria durante el período analizado), y a las incidencias especiales que esta deuda presenta, indicadas en el subapartado siguiente, relacionadas con la falta de coincidencia de los datos transmitidos por RED a la TGSS con los recogidos en los documentos de cotización realmente liquidados, por la existencia de errores en la cumplimentación de los boletines de cotización, etc.

Asimismo, debe señalarse que el porcentaje de deuda anulada de la clase de documento 01 (Acta de liquidación) y 21 (Documento acumulado de Actas de Liquidación), superior en la práctica totalidad de los ejercicios al 25% de la deuda emitida, viene originada, como se explica posteriormente en este mismo epígrafe, no sólo por la existencia de anulaciones de actas incorrectamente emitidas, sino también porque las DDPP de la TGSS han considerado, con carácter gene-

ral, que su cobro debe tramitarse en el FGR como una anulación por pago de deuda, por lo que los datos de anulación de deuda que se obtienen del FGR conducen a una conclusión previa (baja calidad de la deuda emitida) que no sería correcta.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que la TGSS previó que en el FGR se registrara la causa por la que se tramitaba la anulación de los documentos de

deuda emitidos o generados (debe registrarse una de las causas preestablecidas en el FGR como causa de anulación). En el cuadro siguiente se detalla el importe al que, según los cálculos y agrupaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas —que se detallan en el Anexo de este Informe—, ascienden las anulaciones tramitadas según las distintas causas de anulación que figuran registradas en el FGR respecto de la deuda en vía voluntaria.

CUADRO NÚMERO 7

Deuda anulada en vía voluntaria agrupada por causa de anulación

(En millones de euros)

CAUSAS DE ANULACIÓN DE DEUDA	DEUDA ANULADA CORRESPONDIENTE A DEUDA EMITIDA EN VÍA VOLUNTARIA EN EL EJERCICIO				
	2006	2005	2004	2003	TOTAL
SIN CAUSA (CAUSA 0)	372	729	408	28	1.537
POR PAGO DE DEUDA	42	96	312	521	971
POR CAUSAS DE CARÁCTER GENÉRICO	60	97	139	203	499
POR DATOS INCORRECTOS EN FGA	39	81	27	25	172
POR ERROR TRANSMISIÓN RED	5	11	32	54	102
POR ESTIMACIÓN RECURSO	49	10	20	24	103
POR ERRORES EN CCC	2	2	6	10	20
POR DEUDA DUPLICADA	7	8	5	5	25
POR PRESCRIPCIÓN	0	0	1	0	1
TOTAL ANULACIONES	576	1.034	950	870	3.430

De lo indicado en el cuadro anterior se deduce que, a lo largo del período analizado, las DDPP de la TGSS han ido dejando de indicar la causa de anulación de la deuda en el FGR. Así, de la deuda del ejercicio 2003, a la deuda del ejercicio 2005, la falta de indicación de la causa de anulación ha pasado de representar un 3%, a representar el 70% del total de anulaciones registradas en 2005 y un 65% en 2006.

Este hecho impide, entre otras cosas, que los órganos de gestión de la TGSS puedan realizar análisis y extraer conclusiones respecto de cuáles son las causas por las que se está emitiendo o generando deuda incorrectamente y que, por tanto, se puedan corregir las deficiencias existentes en el tratamiento de la recaudación y en la generación de deuda. Por todo ello, el Tribunal considera que la TGSS debería establecer un control informático en el FGR que no permitiera la grabación de anulaciones de deuda si no se especifica su causa de anulación.

2.3.2 Incidencias observadas por el Tribunal respecto de las anulaciones de deuda registradas por la Tesorería General de la Seguridad Social en el fichero general de recaudación

El análisis efectuado por el Tribunal de los documentos de reclamación del pago de deuda seleccionados como muestra de fiscalización ha puesto de manifiesto una serie de incidencias en las anulaciones de deuda, que se pueden agrupar para su explicación en los siguientes subapartados:

1. Relacionadas con la tramitación de estas anulaciones.
2. Relacionadas con la falta de coincidencia de los datos de cotización transmitidos por RED a la TGSS y los recogidos en los documentos de cotización realmente liquidados.
3. Relacionadas con la existencia de errores en la cumplimentación de los boletines de cotización.

4. Relacionadas con la falta de actualización de los datos de las personas que figuran en alta en el FGA.

5. Relacionadas con la anulación por pago de la deuda.

6. Relacionadas con las autorizaciones de pago fuera de plazo sin recargo.

7. Otros supuestos.

1. Relacionadas con la tramitación de estas anulaciones

Los manuales de procedimiento, elaborados por la Tesorería General, para la depuración y anulación de la deuda no determinan la documentación que debe obrar en cada expediente de anulación de deuda para justificar su aprobación, ni tampoco los órganos competentes para su supervisión y aprobación, lo que genera un riesgo de que se puedan estar produciendo anulaciones de deuda indebidas o incorrectas, que debe ser corregido por la TGSS.

La falta de regulación del procedimiento de supervisión y anulación de esta deuda ha supuesto que la práctica totalidad de las anulaciones tramitadas estén basadas en las consultas realizadas en las distintas bases de datos y ficheros de afiliación, recaudación y deuda existentes en la TGSS, no existiendo necesariamente un expediente de anulación de deuda en el que consten la totalidad de actuaciones y consultas realizadas con carácter previo a la anulación de los documentos de deuda en el FGR. Tampoco existe constancia de la existencia de supervisión y aprobación por los responsables de las unidades competentes para la gestión de esta deuda, de la anulación de los documentos de reclamación de la deuda grabada en el FGR.

A este respecto, debe señalarse que las DDPP de la TGSS, en caso de necesidad, siempre pueden imprimir la información que consta en las distintas transacciones de las aplicaciones informáticas de la TGSS que resulte necesaria para justificar o, en su caso, explicar la anulación del documento de deuda en el FGR. No obstante lo anterior, este Tribunal debe indicar que esta posibilidad que tienen las DDPP de justificar en cualquier momento la procedencia de la anulación de los documentos de deuda en el FGR, no garantiza que, en el momento en que se registró esta anulación en el FGR, las DDPP de la TGSS efectivamente hubieran consultado y analizado la totalidad de la información existente en las aplicaciones informáticas de la TGSS, necesaria para justificar la anulación de los documentos de deuda.

Asimismo, el Tribunal debe señalar que, durante el período 2003-2005, la IGSS tampoco ha realizado actuaciones de control financiero que incluyan el análisis de las anulaciones tramitadas por las DDPP de la TGSS, lo que incrementa el riesgo anteriormente indicado. Por el contrario, durante el ejercicio 2006, la IGSS ha realizado actuaciones de control financiero en 11 Direcciones Provinciales respecto de los procedimientos de revisión de oficio, revocación, rectificación y anulación de deuda como consecuencia de la resolu-

ción de los recursos de alzada interpuestos por los deudores frente a las reclamaciones de deuda y providencias de apremio, previas al cargo a las UREs¹⁰. Dichas actuaciones han puesto de manifiesto que la TGSS no ha regulado el procedimiento que debe seguirse en la tramitación de estas anulaciones¹¹.

Por todo ello, el Tribunal considera que la TGSS debe regular el procedimiento de anulación de estos derechos de cobro en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs, en el que se determine, entre otros aspectos, la documentación que debe aportarse para justificar la baja de estos derechos, el órgano autorizado para la aprobación de su anulación y la supervisión que debe realizarse de las bajas tramitadas.

Asimismo, el Tribunal considera que la IGSS debería continuar la realización de actuaciones de control financiero permanente que comprendan la totalidad de los supuestos de anulaciones de documentos de deuda en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs, habida cuenta del riesgo actualmente existente en su tramitación.

2. Relacionadas con la falta de coincidencia de los datos de cotización transmitidos por RED a la TGSS y los recogidos en los documentos de cotización realmente liquidados

Como se ha indicado en el epígrafe III.2.1.4 de este Informe, para generar esta deuda por impago de las cotizaciones sociales recogidas en los boletines de cotización presentados por los sujetos obligados a su pago, la TGSS efectúa una comparación entre los datos de las cotizaciones a ingresar transmitidas a través del sistema RED, con las cotizaciones sociales realmente ingresadas por los sujetos obligados a su pago (TC-1 ingresado en la correspondiente entidad financiera). En aquellos casos en que se producen diferencias entre ambas informaciones, la TGSS genera una deuda que, en los supuestos a

¹⁰ Las Direcciones Provinciales en las que se realizaron estas actuaciones de control financiero posterior fueron las de Albacete, Barcelona, Guadalajara, León, Madrid, Murcia, Asturias, Salamanca, Cantabria, Valladolid y Zaragoza.

¹¹ Esta deficiencia figura señalada expresamente en la página 12 del Informe Definitivo de Control Financiero elaborado por la Intervención Territorial de Madrid, en la que se indica que «no está establecido un procedimiento estándar de supervisión. No hay revisión alguna por parte de otra persona de las anulaciones realizadas» y que «el órgano gestor informa que en las anulaciones no está establecido que se deba instrumentar ningún expediente, dado que del análisis de las distintas transacciones puede deducirse el motivo de la anulación». La DP de la TGSS de Madrid, en sus alegaciones al citado informe, justificó su criterio de actuación en que:

— La supervisión se efectúa mediante «la permanente comunicación con el jefe de negociado»; supervisión que, por tanto, es imposible demostrar que efectivamente se reclame por el funcionario y/o se efectivamente se produzca por los jefes de negociado.

— La incoación de un expediente administrativo en supuestos tan evidentes de deuda improcedente, generaría un procedimiento que conllevaría su retraso en la anulación de esas deudas, en detrimento del sujeto obligado..., justificación opuesta al criterio aplicado por la TGSS en relación con las datas (bajas) de deudas promovidas por las UREs que sí son supervisadas por las Subdirecciones correspondientes de las DDPP de la TGSS, alguna de las cuales también pueden ser por causas muy evidentes, pero que, en todo caso, deben ser justificadas y aprobadas, habida cuenta del riesgo de anulación indebida de derechos de cobro realmente procedentes y cobrables.

continuación indicados, debe ser anulada por haber sido incorrectamente generada:

— Por la existencia de diferencias en el tipo de liquidación de cotizaciones sociales recogido en los datos transmitidos por el sistema RED y el recogido en el boletín de cotización ingresado, aún cuando el resto de los datos de cotización coincidan y el cobro de cuotas figure registrado en el FGR.

Un caso particular de este tipo de diferencias lo constituye la presentación de boletines de cotización con pago de las cuotas obreras y de AT y EP, indicando en el boletín como tipo de liquidación la correspondiente a cuota obrera. En estos casos, el sistema de control de recaudación de la TGSS no toma en consideración que se han cobrado las cotizaciones empresariales de AT y EP, incorporando este importe en la reclamación de la deuda.

Asimismo, en el caso de pago de cuotas obreras por unas bases de cotización distintas de las inicialmente transmitidas por RED, el sistema de control de recaudación de la TGSS no toma en consideración la existencia de este cobro, generando deuda por la cuota obrera transmitida (que es anulada posteriormente por las DDPP), y por las cuotas patronales correspondientes a la bases de cotización transmitidas por RED (deuda que es corregida posteriormente por las DDPP según el importe de las bases de cotización reflejadas en el boletín de cotización ingresado).

— Por la realización en un único pago de las cotizaciones sociales comunicadas por RED en dos o más boletines de cotización. En estos casos, el FGR genera los correspondientes documentos de deuda aún cuando el importe ingresado coincida con la suma de los documentos presentados por RED.

— Por la existencia de diferencias entre las cotizaciones sociales ingresadas y las cotizaciones transmitidas por RED, aún cuando estas diferencias supongan que se ha ingresado un mayor importe de cotizaciones sociales que las transmitidas por RED. En todos estos casos, el FGR genera un documento de deuda por el importe total de las cuotas transmitidas por RED —incrementada en el correspondiente recargo—, todo ello con independencia de que, efectivamente, el importe de las cotizaciones ingresadas figure registrado en el FGR.

— El FGR también genera indebidamente documentos de deuda en liquidaciones de cuotas fuera de plazo, con pago del correspondiente recargo, si el importe de las cotizaciones ingresado no coincide con el transmitido por el sistema RED. En estos supuestos, el FGR puede generar, además, reclamaciones de deuda por los importes descontados en el boletín ingresado en concepto de pago delegado de prestaciones (considera que estos descuentos no proceden al no haberse presentado en plazo los boletines de cotización pagados) y por la diferencia entre los recargos ingresados y los calculados automáticamente por el FGR para la deuda sin presentación de boletín de cotización (20%).

— En las liquidaciones de atrasos de convenio o de cotizaciones complementarias, en las que se producen variaciones en los datos transmitidos por RED, sin anular previamente los datos inicialmente transmitidos, el FGR genera un documento de deuda por las cotizaciones transmitidas no anuladas.

También se produce esta generación automática de deuda cuando las liquidaciones de cuotas de atrasos de convenios no se producen en el mes siguiente a la fecha transmitida por RED como fecha de aprobación del convenio, anulándose esta deuda en el momento en que los deudores justifican que este ingreso se realizó dentro del plazo previsto en el convenio.

— Finalmente, en la liquidación de cotizaciones sociales por jornadas reales del REASS —cuenta ajena, el FGR genera deuda cuando existen diferencias entre el número de jornadas reales comunicadas por los empresarios a la TGSS, y el número de jornadas reales por las que los empresarios efectúan la liquidación de cotizaciones sociales. La comunicación de esta variación por los empresarios a las DDPP de la TGSS se produce generalmente con posterioridad a la generación de la deuda, procediendo entonces las DDPP de la TGSS a su anulación.

3. Relacionadas con la existencia de errores en la cumplimentación o en la lectura de los boletines de cotización

Respecto de estas anulaciones, el Tribunal ha observado la siguiente tipología de supuestos de anulación de derechos de cobro en el FGR:

— Por errores en la cumplimentación del importe de la base de cotización recogida en el boletín presentado y pagado (v. gr.: se indican en el TC-1 unas bases de cotización superiores al tope máximo de cotización legalmente establecido, circunstancia producida en el documento 28/03/05 66095164).

— Por errores en la lectura óptica de la base de cotización que figura en el boletín de cotización presentado al efectuar el ingreso en la correspondiente entidad financiera.

— Por errores en la determinación del período de liquidación de cotizaciones sociales. En aquellos casos en los que, por error, el sujeto obligado al pago de cuotas recoge un mismo período de liquidación en los boletines de cotización ingresados en dos meses distintos (v. gr.: un empresario indica, en los boletines de cotizaciones sociales correspondientes a los meses de mayo y junio, que el período de liquidación es el mes de mayo), el sistema de control de recaudación de la TGSS no reasigna los cobros de cuotas duplicados (en el ejemplo, las correspondientes al mes de mayo) a los meses en los que no han existido ingreso de cotizaciones sociales (en el ejemplo, las correspondientes al mes de junio); sino que genera deuda por bases de cotización intermedias —como si no se hubiera presentado boletín de cotización— para el período

do teóricamente no ingresado (en el ejemplo, las correspondientes al mes de junio).

Asimismo, en estos casos, la TGSS también genera deuda por el importe de las bonificaciones, pago delegado de prestaciones y recargo correspondientes al boletín de cotización liquidado duplicadamente (en el ejemplo, el boletín correspondiente a junio, en el que, por error, se ha indicado como período de cotización, mayo), pues el sistema de control de recaudación de la TGSS considera que estas cuotas (duplicadas) se han ingresado fuera de plazo.

— Por la liquidación de cotizaciones sociales en un CCC que figuraba de baja en el FGA o con trabajadores a 0. También se producen estas reclamaciones indebidas de deuda en aquellos casos en que, al transmitir los datos por el sistema RED, se incorporan en un CCC, la totalidad o parte de los trabajadores de otro CCC.

— Por la existencia de errores al cumplimentar los datos de determinadas casillas de los boletines de cotización, como, por ejemplo: reflejar la base de cotización por desempleo de trabajadores con tipo de cotización ordinario en la casilla destinada a recoger la base de cotización de los trabajadores en los que sólo existe obligación de cotización por contingencias profesionales; reflejar el importe líquido de las cotizaciones sociales en lugar de su importe bruto, etc.

En opinión del Tribunal, en el caso de liquidación de cotizaciones sociales procedentes del Régimen General y otros regímenes especiales por cuenta ajena, para reducir este tipo de incidencias, la Tesorería General debería estudiar la conveniencia de la modificación del sistema actual de autoliquidaciones por otro en el cual, el control de liquidación de cotizaciones se realizara a nivel de trabajador, y en el que, por tanto, fuera la propia Tesorería General quien «facturara» a los sujetos obligados al pago de cotizaciones sociales el importe a ingresar por este concepto.

Por lo que respecta a los Regímenes especiales de cuota fija, en los que, de facto, ya se aplica el sistema de emisión directa de los boletines e importes a ingresar, la Tesorería General debería establecer un sistema automático de reasignación de cobros a períodos en los que existen lagunas o saltos en la liquidación de cotizaciones sociales, a fin de evitar la generación de deuda ficticia.

4. Relacionadas con la falta de actualización de los datos de las personas que figuran en alta en el Fichero General de Afiliación

Respecto de este tipo de anulaciones, el Tribunal ha observado la siguiente tipología de supuestos de anulación de derechos de cobro en el FGR:

— Presentación retroactiva de la solicitud de baja en el Régimen de Seguridad Social que, generalmente, se efectúa en el momento en que se produce la notificación de la reclamación de deuda o de la providencia de apremio.

En los casos de anulación de deuda por baja en el RETA no tramitadas por los afiliados en el momento del cese de su actividad, debe señalarse que, para justificar esta baja, los interesados aportan, entre otros documentos, una certificación de la AEAT en la que se acredita la tramitación de la correspondiente baja del afiliado en el censo de sujetos obligados en el Impuesto de Actividades Económicas en el momento en que cesaron su actividad profesional (fecha a la que se retrotrae la baja del afiliado en el RETA, y se procede a la anulación de la totalidad de la deuda emitida por el FGR desde esa fecha).

Por todo ello, el Tribunal considera que la TGSS debería realizar periódicamente intercambio de información con la AEAT a fin de detectar los afiliados que, habiendo cursado su baja en el citado impuesto, mantienen su alta —ficticia— en RETA, a fin de proceder a la tramitación de oficio de su baja, así como los afiliados que estando de baja en RETA figuran de alta en el IAE o el IVA, para lo cual, el Tribunal considera que el Gobierno debe promover una modificación del actual convenio de colaboración entre la AEAT y la TGSS, de forma que los intercambios de información dirigidos a una mayor eficacia en la gestión de aquellos impuestos y regímenes de seguridad social, cuya alta en los censos de uno y otro se encuentren vinculados, tengan una periodicidad inferior a la anual (v. gr.: entre el IAE y el RETA).

— La falta de tramitación por los empresarios de la baja en el FGA de los trabajadores que han dejado de prestar servicios en sus empresas. Debido a los problemas existentes en la actualización de los datos del FGA, la TGSS no está emitiendo reclamaciones de deuda por este tipo de diferencias, sino que el proceso de control de recaudación está emitiendo dos informes denominados P-3 «Comparación del Fichero maestro y fichero de cobros», e «Informe de nivelación de trabajadores» en los que se registran los CCC que presentan diferencias entre el número de trabajadores que figura en el Fichero maestro de empresas y en el TC-1 ingresado, para que las DDPP procedan, en su caso, al alta manual de deuda por este concepto en el FGR.

Por tanto, la emisión de esta deuda varía en cada DP según la carga de trabajo y los recursos humanos disponibles para la realización de esta depuración y, en su caso, el alta manual de deuda, con el consiguiente riesgo de que se estén produciendo situaciones de falta de reclamación de deuda debido a la insuficiencia de medios para su realización.

— En el caso del sistema especial de Representantes de Comercio, durante el ejercicio 2005, se produjo la emisión de deuda por la falta de reconocimiento en el FGA de la existencia de jornadas a tiempo parcial, lo que implicó que, en todos estos casos, se produjera una generación de deuda que, posteriormente, debió ser anulada. Actualmente, la TGSS admite este tipo de alta de los representantes de comercio, por lo que esta incidencia ya ha sido corregida.

En relación con las anulaciones de deuda indebidamente emitidas como consecuencia de la falta de actualización de los datos que constan en el FGA, el Tribunal de Cuentas considera que la Tesorería General debería promover la incoación, por parte de la Inspección de Trabajo, de los correspondientes procedimientos sancionadores ante los casos de falta de comunicación de las bajas en el Régimen de Seguridad Social por el cese de su actividad tipificados por el TRLISOS (artículo 21), en especial, aquellos que por su volumen, carácter reincidente, u otras circunstancias, repercutan de forma especialmente negativa en la eficacia de la gestión en materia de afiliación y recaudación de la Seguridad Social, ocasionando la indebida generación de deuda por la Tesorería General.

En todo caso, la Tesorería General de la Seguridad Social y el actual Ministerio de Trabajo e Inmigración deberían abordar el estudio de cuantas medidas fueran pertinentes para asegurar el cumplimiento de la obligación de comunicar el cese de su actividad por parte de los obligados a ello, incluido el estudio de posibles reformas normativas que habiliten nuevas competencias a la propia Tesorería General que doten de mayor eficacia al cumplimiento efectivo en tiempo y forma de dicha obligación, sin perjuicio de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

5. Relacionadas con la anulación por pago de la deuda

Respecto de este tipo de anulaciones, el Tribunal ha observado las siguientes incidencias:

— La TGSS registra los pagos de las deudas en situación de aplazamiento y fraccionamiento en el FGR como una anulación de deuda en lugar de como un cobro, verdadera naturaleza jurídica y contable de esta causa de cancelación de deuda.

— La TGSS no ha establecido un criterio general que permita diferenciar los supuestos en los que las liquidaciones de cuotas ingresadas fuera de plazo deban registrarse en el FGR como anulación o como cobro de deuda, lo que ha motivado:

- La existencia de cobros de cuotas que se han registrado en el FGR como anulación de deuda (en opinión del Tribunal, los cobros obtenidos con posterioridad a la generación de deuda, en el caso de documentos de deuda con clave de emisión 03, o los cobros obtenidos con posterioridad a la emisión de la deuda, en el caso de los restantes tipos de documentos de deuda).

- La falta de homogeneidad en el tratamiento de unos mismos supuestos de hecho. Así, por ejemplo, el acta de liquidación de cuotas reclamada mediante documento 28/01/05 81513, fue anulada por pago, a pesar de que la deuda había sido pagada con posterioridad a su emisión y notificación al deudor; mientras que el acta de liquidación de cuotas 28/01/05 133447, en las

mismas circunstancias que la anterior, fue cancelada por cobro.

Estas incidencias han supuesto que el FGR recoja un importe de anulación de documentos de deuda que no se responde con los criterios económico-contables aplicables a la anulación de derechos de cobro (v. gr.: registrar como anulación de deuda aquella cancelación de derechos que obedezca a una indebida emisión de los mismos por no existir realmente los derechos de cobro reclamados). En el subepígrafe III.2.7.2 y III.2.7.3 de este Informe se recogen las rectificaciones realizadas por el Tribunal respecto de la cifra de anulaciones que figura registrada en el FGR.

6. Relacionadas con las autorizaciones de pago de cotizaciones sociales fuera de plazo sin recargo

Estas anulaciones han obedecido, con carácter general, a dos tipos principales de supuestos:

— En el caso de los Regímenes especiales de Seguridad Social de cuota fija (principalmente RETA), estas autorizaciones de pago se producen por la falta de entrega de los correspondientes boletines de cotización al afiliado por la TGSS en el momento de su alta, o bien por errores o retrasos en el tratamiento informático de las solicitudes de domiciliación en el pago de cuotas.

En estos casos, el FGR genera indebidamente deuda por impago de cotizaciones sociales puesto que el impago no es imputable al afiliado, sino a la propia TGSS. Por ello, el Tribunal considera que la TGSS debiera establecer un control informático en el FGA y en el FGR que impidiera la generación de deuda en estos supuestos.

— En el caso del Régimen General y asimilados (v. gr.: REM-cuenta ajena, Minería del Carbón) estas autorizaciones de pago se producen a solicitud del empresario a la que, además de una copia de los boletines de cotización, se acompaña escrito firmado por la entidad financiera en la que se indica que el motivo del impago de las cotizaciones sociales se ha debido a un error de la propia entidad financiera, asumiendo ella el coste de este retraso (el interés legal del dinero por el tiempo transcurrido desde el momento del pago de las cotizaciones sociales hasta la fecha de su abono en la cuenta de la Tesorería General). Una vez comprobada la documentación aportada por el empresario, la DP de la TGSS procede a la anulación de la deuda en el FGR.

Respecto de estas anulaciones de deuda, el Tribunal debe señalar que el importe reclamado a las entidades financieras por la mora en el ingreso de las cotizaciones sociales cobradas en las cuentas corrientes de la TGSS es muy inferior al que la TGSS reclama, en aplicación de la normativa en vigor, a los sujetos obligados al pago de las cotizaciones sociales en caso de demora en su liquidación, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO NÚMERO 8

Diferencias entre recargo e interés de demora exigido a EE FF

(En euros)

CCC	PERÍODO	IMPORTE COTIZACIONES	INTERÉS INGRESADO POR EE FF A LA TGSS	RECARGO DEVENGADO(*)	DIFERENCIA
28034944228	08/05	119.734,99	399,12	3.592,05	-3.192,93
28045671014	08/05	45.893,99	152,98	1.376,82	-1.223,84
28135064309	06/05	6.938,11	23,13	208,14	-185,01
28037940114	08/05	6.253,69	20,85	1.250,74	-1.229,89
28046371232	08/05	6.325,33	21,08	1.265,07	-1.243,99
28027354683	08/05	10.837,13	36,12	2.167,43	-2.131,31

(*) Recargo calculado por el Tribunal a la fecha de liquidación de intereses a la TGSS por la entidad financiera.

El Tribunal considera que existe una elevada desproporción entre el importe reclamado a los sujetos obligados al pago de cotizaciones sociales en caso de demora en su pago, y el importe que se reclamaría en caso de demora por las entidades financieras, si los sujetos obligados al pago efectúan el mismo a través de dichas entidades.

Por todo ello, el Tribunal considera que la Tesorería General debería estudiar la conveniencia de promover, a través del Ministerio del Trabajo e Inmigración, una modificación de la normativa reguladora de esta materia (el TRLGSS, y su normativa reglamentaria de desarrollo), de modo que se modifique, al alza, en una cantidad equivalente al tipo de interés aplicable a las entidades financieras en caso de demora en el ingreso de las cotizaciones sociales cobradas a los sujetos obligados a su pago, de forma que a éstas les sea más gravoso el retraso en el ingreso de estos importes.

7. Otros supuestos

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal debe indicar que existen otros tipos de supuestos en los que la anulación de la deuda es consecuencia de actuaciones que no suponen la existencia de incidencia alguna en los procesos de control de recaudación y generación de deuda, como, por ejemplo:

— La aprobación de la correspondiente data de los derechos de cobro, en vía ejecutiva, por crédito incoable derivado de falta de localización del deudor por los funcionarios de las UREs. En estos casos, tras las actuaciones realizadas por las UREs, las DDPP mecanizan la baja en el FGA, indicando como fecha de efectos de esta baja la del último mes del que consta recaudación en el FGR. Las DDPP comunican esta baja a los afectados mediante correo certificado o publicación en

BOP, procediendo a continuación a la anulación de la deuda existente en vía voluntaria o en vía ejecutiva, que aún no ha sido cargada a las URES.

— En el caso del Régimen Especial Agrario por Cuenta Ajena, se producen estas anulaciones de deuda como consecuencia de la falta de declaración y cotización por jornadas reales durante el período legalmente establecido (6 meses), lo que origina la baja automática del afiliado en el REA-cuenta ajena, y, consecuentemente, la anulación de la deuda indebidamente emitida. Dicha anulación se realiza directamente mediante procesos informáticos por los Servicios Centrales de la Tesorería General.

— Las anulaciones de actas provisionales por parte del Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección Provincial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Los supuestos más comunes, observados por el Tribunal en los que se han producido estas anulaciones o modificaciones de las actas provisionales, han sido: la existencia de duplicidad del acta provisional con un documento de reclamación de deuda emitido por la TGSS; el transcurso del período máximo establecido para la instrucción del procedimiento sancionador o de liquidación de cotizaciones sociales; la contratación de trabajadores extranjeros que se encuentran ilegalmente en España y que, por tanto, no han sido dados de alta en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social; y la necesidad de desglose de la deuda registrada en el acta por cada código de cuenta de cotización.

En todos estos casos, la anulación de la deuda acordada por el Jefe de la precitada Unidad Especializada es registrada en el FGR por las DDPP de la TGSS, antes de la emisión de la correspondiente reclamación de deuda.

2.4 Análisis de la deuda cobrada en vía voluntaria y en vía ejecutiva

2.4.1 Consideraciones generales

Durante el período 2003-2006, la TGSS registró cobros de deuda en el FGR por un importe de 3.626

millones de euros en vía voluntaria y 13 millones de euros en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs. Por clase de documento de reclamación de pago de cuotas y por ejercicio de emisión o generación de la deuda, los cobros registrados en el Fichero General de Recaudación fueron los siguientes:

CUADRO NÚMERO 9

Deuda cobrada en vía voluntaria y en vía ejecutiva (antes de su cargo a URE) por clase de documento y ejercicio de emisión o generación de deuda a 31/12/2006

(En millones de euros)

CLASE DE DOCUMENTO		COBRO en Vía Voluntaria					COBRO en Vía Ejecutiva antes Cargo a UREs				
		2006	2005	2004	2003	TOTAL	2006	2005	2004	2003	TOTAL
01	Actas de Liquidación	0	4	6	19	29	0	0	0	0	0
02	Reclamación deuda SIN presentación boletines	16	25	51	46	138	0	0	0	0	0
03	Reclamación deuda CON presentación boletines	1.031	1.108	693	612	3.444	8	3	1	1	13
10	Reclamación deuda por responsabilidad	2	2	2	1	7	0	0	0	0	0
21	Documento acumulado Actas de Liquidación	4	3	0	1	8	0	0	0	0	0
TOTAL		1.053	1.142	752	679	3.626	8	3	1	1	13

Asimismo, según los datos facilitados por la Tesorería General al Tribunal, la evolución de los cobros obtenidos en vía voluntaria y en vía ejecutiva para la deuda emitida o generada durante los ejercicios 2003 a 2005 ha sido la siguiente:

CUADRO NÚMERO 10

Porcentaje de cobro sobre deuda emitida, por ejercicio de emisión o generación y clase de documento

(En millones de euros)

CLASE DE DOCUMENTO		DEUDA EMITIDA EN VIA VOLUNTARIA				COBROS TOTALES (*)				% DE COBROS SOBRE DEUDA EMITIDA			
		2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003
01	Actas de Liquidación	38	146	172	159	0	4	6	19	-	3	3	12
02	Reclamación deuda SIN presentación boletines	316	383	728	979	16	25	51	46	5	6	7	5
03	Reclamación deuda CON presentación boletines	3.829	3.957	3.151	2.715	1.039	1.111	694	613	27	28	22	23
10	Reclamación deuda por responsabilidad	537	386	324	248	2	2	2	1	0	0	0	1
11	Acta de Liquidación por responsabilidad	1	15	17	24	0	0	0	0	-	-	-	-
21	Documento acumulado de Actas de Liquidación	115	171	10	24	4	3	0	1	3	2	2	3
TOTAL		4.836	5.058	4.402	4.149	1.061	1.145	753	680	22	23	17	16

(*) En las columnas de Cobros Totales se recogen los cobros obtenidos por la TGSS en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de cargo en UREs

En relación con la deuda cobrada en vía voluntaria y en vía ejecutiva recogida en los dos cuadros anteriores cabe formular los siguientes tipos de observaciones:

1. Los cobros de deuda obtenidos por la TGSS se concentraron en la clase de documento de deuda 03,

que representó el 95% de los cobros obtenidos en vía voluntaria.

2. Ha existido una evolución positiva en el porcentaje de cobros obtenidos en vía voluntaria, que ha pasado del 16% para la deuda emitida en el ejercicio 2003, a un 22% para la deuda emitida o generada en el ejerci-

cio 2006, debida, principalmente, al incremento de los cobros registrados en los documentos de deuda 03.

No obstante lo anterior, debe destacarse la tendencia negativa que presenta el cobro de la deuda reclamada mediante acta de liquidación de la Inspección de Trabajo, que ha pasado de un 12% de la deuda emitida en 2003, a un 3% de la deuda emitida en 2005.

2.4.2 Incidencias observadas por el tribunal respecto de las cancelaciones por cobro registradas por la Tesorería General de la Seguridad Social en el fichero general de recaudación

El análisis efectuado por el Tribunal de los documentos de reclamación del pago de deuda seleccionados como muestra de fiscalización, que han sido cancelados por cobro en el FGR, ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

1. Como se ha indicado en el subapartado 2.3.2.5 de este Informe, la TGSS ha considerado como anulaciones por pago de deuda supuestos que, desde el punto de vista económico-contable, constituyen claramente una cancelación de deuda por cobro.

Esta deficiencia ha supuesto que las anulaciones de deuda registradas en el FGR no son realmente una manifestación del reconocimiento de un derecho de cobro incorrecto o indebido por parte de la TGSS, y que, por tanto, la información que ofrece el FGR respecto de los cobros obtenidos y de los porcentajes de cobro en relación con la deuda emitida sea errónea. En el subepígrafe III.2.7.2 y III.2.7.3 de este Informe se recogen los importes rectificadas por el Tribunal relacionadas con las anulaciones por pago que figuran registradas en el FGR.

2. El FGR admite la cancelación de una deuda por cobro aún cuando no se haya cobrado el importe total de la deuda. Esta situación se produce, generalmente, en aquellos casos en los que, en el momento de la anotación del cobro de la deuda en el Fichero General de

Recaudación, el citado fichero ya ha anotado de forma automática el incremento de deuda derivado del devengo de nuevos recargos o intereses de demora, que, sin embargo, no estaban vencidos en el momento del pago de la deuda. Este hecho genera discrepancias en los datos que figuran en el FGR, ya que en el citado fichero, figuran registrados documentos de deuda cancelados por cobro que, de comparar los importes de deuda reclamada y deuda cobrada, aparentemente, no han sido cobrados en su totalidad, puesto que no se han cobrado el recargo ni los intereses no vencidos.

3. Por último, debe indicarse que el FGR admite la aplicación de cobros de deuda por importe superior a la deuda registrada en él, sin que este hecho obligue a la iniciación de un expediente de devolución de ingresos, con la consiguiente falta de coherencia de los importes que figuran registrados en el FGR, ya que en el citado fichero, figuran registrados documentos de deuda cancelados por cobro que, de comparar los importes de deuda reclamada y deuda cobrada, se observa que ha sido cobrado un importe superior al reclamado, por lo que en el FGR debiera figurar un importe de deuda negativo que, sin embargo, no aparece reflejado en él. No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar la falta de representatividad de los supuestos en que se produce un cobro por importe superior al adeudado.

2.5 Análisis de la deuda paralizada en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de cargo en URE

2.5.1 Consideraciones generales

Durante el período 2003-2006, la Tesorería General de la Seguridad Social registró paralizaciones de deuda en el Fichero General de Recaudación por un importe de 381 millones de euros en vía voluntaria y 68 millones de euros en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs. Por causas de paralización, la deuda presenta el siguiente desglose:

CUADRO NÚMERO 11

Deuda paralizada en vía voluntaria y en vía ejecutiva (antes de su cargo a URE) por causa y ejercicio de emisión o generación de deuda A 31/12/2006

(En millones de euros)

CAUSA DE LA PARALIZACIÓN	VIA VOLUNTARIA					VIA EJECUTIVA ANTES DE CARGO A LAS UREs				
	2006	2005	2004	2003	TOTAL	2006	2005	2004	2003	TOTAL
Concesión de aplazamiento	178	107	67	26	378	8	19	11	7	45
Acuerdo de quita	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
Concesión de moratoria	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Concesión de aplazamiento responsabilidad	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0
TOTAL DEUDA PARALIZADA	180	108	67	26	381	8	19	14	7	48

De los datos recogidos en el cuadro anterior se deduce que más del 99% de las paralizaciones de los documentos de reclamación del pago de deuda aprobadas para la deuda generada o emitida en vía voluntaria durante el período 2003-2006, se deben a la aprobación de solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento en el pago, por lo que el análisis efectuado por el Tribunal se ha centrado en este tipo de paralizaciones.

El proceso aplicado por la TGSS para el registro y control de esta deuda es el siguiente:

— Todos los expedientes de aplazamiento o fraccionamiento del pago de cuotas aprobados por la TGSS son dados de alta en la transacción «Historial recaudación (cobros y deudas)» del FGR por las DDPP con un código de expediente de deuda específico. El importe de deuda que figura registrado en el FGR respecto de estos expedientes de deuda es el importe de deuda por cotizaciones sociales, recargos, intereses de demora y costas que figura en la propia resolución de concesión del aplazamiento de cuotas (excluidos, por tanto, los intereses devengados por el aplazamiento concedido).

— Además de registrar el expediente de deuda aplazada, las DDPP también registran en esta misma transacción del FGR la paralización (por concesión de aplazamiento), en cada uno de los documentos de deuda incluidos en el expediente de aplazamiento aprobado.

— Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que la TGSS tiene otra aplicación informática específica (denominada RAM) vinculada al SILTGR, en la que recoge la deuda paralizada por aplazamiento de cuotas y su seguimiento (cobros de cada uno de los plazos, etc.). La información que consta en esta aplicación informática es utilizada para el registro contable de esta deuda por la Intervención Delegada Central de la DG de la TGSS.

2.5.2. Incidencias observadas por el tribunal respecto de la paralización de la deuda, por la concesión de aplazamientos de pago, registradas por la Tesorería General de la Seguridad Social en el fichero general de recaudación

El análisis efectuado por el Tribunal de los documentos de reclamación del pago de deuda, paralizados por aplazamiento, que han sido seleccionados como muestra de fiscalización ha puesto de manifiesto la existencia de diferencias en el FGR entre los importes de deuda que registrados como deuda reclamada en los expedientes de aplazamiento concedidos, con la suma de la deuda recogida en los documentos de deuda paralizados por la concesión de aplazamiento de cuotas.

Estas diferencias han sido originadas por las siguientes causas:

1. Los cobros de las cuotas inaplazables (las cuotas obreras de contingencias comunes, desempleo y formación profesional, y la cuota empresarial de acci-

dente de trabajo y enfermedad profesional). El importe de estos cobros ha sido tomado en consideración al determinar la cuantía de la deuda en los documentos del FGR que registran el aplazamiento concedido; pero, sin embargo, no han sido tomados en consideración al registrar en el FGR la paralización por aplazamiento de los documentos de deuda incluidos en los expedientes de aplazamiento.

Este hecho ha originado que el importe de los documentos de deuda del Régimen General, REM-cuenta ajena, REMC, RETA (en el caso de afiliados al que hayan optado por la cobertura de contingencias profesionales), paralizados en el FGR por concesión de un aplazamiento de cuotas sea superior al importe de la deuda aplazada que figura en el propio FGR para estos Regímenes.

2. El FGR calcula y aplica automáticamente los recargos devengados por los documentos de deuda en vía voluntaria y en vía ejecutiva hasta el momento en que se anota en el citado fichero la presentación de solicitud de aplazamiento; por lo que, en aquellos casos en que existen demoras en la anotación de estas solicitudes en el FGR se producen diferencias entre la cuantía a que ascienden los documentos de deuda paralizados por aplazamiento de cuotas en el FGR, y el importe del documento de deuda que recoge la deuda aplazada en este mismo fichero.

3. El FGR también calcula y registra automáticamente como deuda exigible los intereses de demora devengados por la deuda en vía ejecutiva (con independencia de que se haya cargado o no a las UREs para su gestión de cobro) hasta el momento en que se anota en el citado fichero la solicitud del aplazamiento de la deuda por impago de cotizaciones sociales.

Por todo ello, en caso de demora en la anotación de estas solicitudes en el FGR, la deuda por intereses de demora calculada por este fichero para cada documento de deuda paralizado por aplazamiento es incorrecta, bien porque éstos aún no se habían devengado en el momento de la solicitud del aplazamiento, o bien porque se habían devengado por un importe inferior (v. gr.: reclamación de deuda 33/03/05 014754757/31, 33/03/05 014226513/31) y, lógicamente, no coincide con el importe de la deuda correspondiente a los expedientes de aplazamiento que recoge el FGR.

No obstante lo anterior, debe señalarse que, en los documentos de deuda seleccionados como muestra de fiscalización, el Tribunal también ha observado la existencia de reclamaciones de deuda en las cuales el FGR no ha calculado la aplicación de intereses de demora aún cuando éstos resultaban procedentes (y así fueron incorporados en el expediente de A/F). La causa por la que se han producido estas incidencias no han sido aclaradas, ya que, según el informe elaborado a este respecto por la Dirección Provincial de la TGSS de Madrid, «la explicación más plausible para este hecho, es que posiblemente estos documentos hayan estado suspendidos por alguna causa con anterioridad, y a la

fecha de suspensión por aplazamiento no hubiera intereses de demora para incluir...No se descarta tampoco que pudiera tratarse un error informático aislado, porque en aquella época se estaba perfeccionando el sistema informático de cálculo de intereses».

La corrección de las tres diferencias precitadas en los datos que constan en el FGR respecto de la deuda aplazada debería realizarse manualmente por las DDPP de la TGSS, sin embargo, esta corrección no ha sido observada en ninguno de los documentos de deuda revisados por el Tribunal. Ello es debido, como se ha indicado a lo largo de este Informe, a que el FGR se ha diseñado y utilizado con criterios de gestión, y no con criterios económico-contables. No obstante, debe señalarse, nuevamente, que estas incidencias no han tenido efectos contables, dado que para el registro contable de esta deuda la Intervención Central Delegada de la TGSS utiliza la información existente en la aplicación informática específica diseñada para el seguimiento de los aplazamientos concedidos, denominada RAM.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que el análisis de los expedientes de deuda paralizados por aplazamiento ha puesto de manifiesto la existencia de los siguientes tipos de incidencias:

1. En aquellos casos en que se produce la solicitud del aplazamiento de deuda correspondiente a un período en el que el los boletines de cotización presentados y/o liquidados aún no han sido validados por el sistema de control integrado de la recaudación (CIR) de la TGSS, y, por tanto, aún no ha sido cargada la deuda en el FGR, las Direcciones Provinciales de la TGSS calculan manualmente la deuda correspondiente a estos períodos y la incorporan directamente en el FGR como deuda por impago de cuotas.

Posteriormente, cuando el CIR ha efectuado el tratamiento informático de la recaudación correspondiente a este período, incorpora nuevamente esta deuda por impago de cuotas en el FGR, generándose una duplicidad en la reclamación de unas mismas cuotas. Para corregir esta duplicidad, las propias Direcciones Provinciales de la TGSS anulan la deuda generada automáticamente en el FGR.

2. La existencia de cobros procedentes de embargos que no se han descontado como deuda pagada en el FGR, en el momento de concesión del aplazamiento de cuotas. Este hecho obliga a una corrección manual de la deuda por las DDPP; correcciones que, en el FGR, se reflejan únicamente en el importe del expediente de deuda aplazada, pero que quedan sin reflejar en los documentos de deuda paralizados por aplazamiento, con la consiguiente falta de coherencia en los datos que figuran en él (v. gr.: expediente de aplazamiento 60/08/06 30875).

La realización de estos cálculos manuales ha generado errores en la tramitación de esta deuda.

Así, en el caso del expediente de aplazamiento 60/28/05000390306, han existido errores en la cuantificación de la deuda a favor de la empresa por 1.649,36 euros, y a favor de la TGSS por importe de 1.098,16 euros, indicando la DP de la TGSS al Tribunal que «próximamente la Administración número 7 va a incoar un expediente de devolución de cuotas a favor de la empresa por el importe indicado “551,20 euros”».

Este mismo tipo de error se produjo en los expedientes de aplazamiento n.º 60/28/06 246401 y n.º 60/33/55 61690. En el primero de los expedientes citados, al cuantificar la deuda a aplazar no se tomó en consideración el importe cobrado en URE, aplicado a las cuotas del mes 07/05, por lo que según la información suministrada por la DP de Madrid, «se va a proceder a informar al interesado que abone en el último plazo de amortización que le queda la diferencia entre el importe del plazo total y el importe que en el que su día quedó minorada la providencia de apremio».

En el segundo de estos expedientes se incluyeron como deuda aplazada las cuotas complementarias por vacaciones retribuidas y no disfrutadas que, en realidad, habían sido pagadas en plazo por el empresario, por lo que, según las indicaciones de la DP de Asturias «se procederá a regularizar el aplazamiento.

En relación con las incidencias anteriormente indicadas, el Tribunal debe volver a señalar que éstas no afectan a los derechos de cobro en situación de aplazamiento registrados contablemente por la Intervención Delegada en los SSCC de la TGSS, ya que, hasta la fecha actual, el registro contable de estos derechos se realiza sobre la base de la información recogida en la aplicación específica de aplazamientos, y no con la información registrada respecto de esta deuda en el FGR.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que las aplicaciones de la TGSS deben recoger y ofrecer informaciones que resulten coherentes y concordantes, por lo que considera adecuado que la nueva aplicación informática para la gestión de los aplazamientos de deuda puesta en marcha por la TGSS en el ejercicio 2007 exija que los importes de deuda aplazada que se registren en ella sean coincidentes con los importes que figuran en el FGR, aún cuando esta nueva aplicación únicamente se utilice para los aplazamientos concedidos a partir de 2007, y, por tanto, subsistan las diferencias respecto de los aplazamientos concedidos en los ejercicios anteriores.

2.6 Análisis de la deuda en vigor en vía voluntaria y en vía ejecutiva a 31.12.2006

Según los datos aportados por la TGSS, el saldo de la deuda en vigor en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs, ascendía a 2.074 millones de euros a 31.12.2006, distribuidos de la siguiente forma:

CUADRO NÚMERO 12

Saldo de deuda por clase de documento a 31.12.2006

(En millones de euros)

CLASE DE DOCUMENTO		V.V.	V.E.	TOTAL	% S/TOTAL DEUDA
01	ACTAS DE LIQUIDACIÓN	56	8	64	3
02	RECLAMACIÓN DEUDA SIN PRESENTACIÓN DE BOLETÍN	94	48	142	7
03	RECLAMACIÓN DEUDA CON PRESENTACIÓN DE BOLETÍN	943	458	1401	68
07	RECLAMACIÓN DEUDA POR RECARGO DE MORA	8	1	9	0
10	RECLAMACIÓN DEUDA POR RESPONSABILIDAD	175	72	247	12
11	ACTA DE LIQUIDACIÓN POR RESPONSABILIDAD	1	0	1	0
21	DOCUMENTO ACUMULADO DE ACTAS DE LIQUIDACIÓN	80	130	210	10
TOTAL DEUDA		1.357	717	2.074	100

A su vez, en el cuadro siguiente se recoge la distribución por ejercicios de cargo de esta deuda, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs:

CUADRO NÚMERO 13

Saldo de deuda por clase de documento y año de origen de la deuda a 31.12.2006

(En millones de euros)

Clase de Documento		2006	2005	2004	2003	≤2002	TOTAL	%s SALDO
01	ACTAS DE LIQUIDACIÓN	4	18	3	6	32	63	3
02	RECLAMACIÓN DEUDA SIN PRESENTACIÓN DE BOLETÍN	109	11	3	4	16	143	7
03	RECLAMACIÓN DEUDA CON PRESENTACIÓN DE BOLETÍN	1.298	62	22	12	9	1.403	68
07	RECLAMACIÓN DEUDA POR RECARGO DE MORA	0	0	0	0	9	9	0
10	RECLAMACIÓN DEUDA POR RESPONSABILIDAD	224	13	0	5	4	246	12
11	ACTA DE LIQUIDACIÓN POR RESPONSABILIDAD	0	0	0	0	0	0	0
21	DOCUMENTO ACUMULADO DE ACTAS DE LIQUIDACIÓN	87	116	3	2	2	210	10
SALDO DEUDA POR EJERCICIO		1.722	220	31	29	72	2.074	100
%		83	11%	1	1	3	100	

Como puede observarse, según lo indicado en los cuadros n.º 12 y 13 anteriores, el 68% de la deuda pendiente tiene como origen la deuda reclamada con presentación de boletín de cotización, lo cual resulta lógico, dado que ésta es la clase de documento de deuda por la que la TGSS emite o genera un mayor importe de deuda por impago, pago incorrecto o pago parcial de las cotizaciones sociales.

En cuanto a la antigüedad de los saldos, su distribución, en opinión del Tribunal, parece lógica asimismo, ya que el 83% del saldo se corresponde con el año más reciente, siendo el 11% para 2005. No obstante lo anterior, el Tribunal considera que la TGSS debiera analizar la situación real de la deuda procedente de ejercicios 2002 y anteriores a fin de examinar su cobrabilidad o, en su caso, su anulación o cancelación en el FGR.

En este mismo sentido, el Tribunal considera que la TGSS, una vez registrada contablemente esta deuda, debiera dotar una provisión para insolvencias que cubra el riesgo de su falta de cobro, tomando en consideración, a estos efectos, el porcentaje de fallidos de la deuda cargada a las UREs, ya que es en esta fase cuando la TGSS determina si la deuda generada en vía voluntaria finalmente ha podido cobrarse o si, por el contrario, ha resultado fallida (v. gr.: por insolvencia o insuficiencia de bienes y derechos del deudor, por imposibilidad de su localización, etc.). En el epígrafe 2.7.4 de esta Sección se recoge el importe de la deuda fiscalizada que, según los cálculos del Tribunal, debe ser objeto de la correspondiente dotación a la provisión para insolvencias.

2.7. Efecto de las consideraciones formuladas por el Tribunal, respecto de los datos facilitados por la Tesorería General, sobre el importe de la deuda en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs

El análisis efectuado por este Tribunal de los documentos de reclamación del pago de deuda selecciona-

dos como muestra de fiscalización, ha puesto de manifiesto las incidencias reseñadas a lo largo del Informe, y que se reagrupan en este subapartado como rectificaciones a los importes de deuda emitida, deuda cobrada y deuda anulada, facilitada por la TGSS con base en los datos recogidos en el FGR de la deuda por cotizaciones sociales en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de cargar a las UREs.

CUADRO NÚMERO 14

Resumen de las rectificaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas

(En millones de euros)

AÑO	DEUDA EMITIDA/GENERADA			DEUDA ANULADA (*)			DEUDA COBRADA (*)		
	S/TGSS	RECTIF.	S/TCu	S/TGSS	RECTIF.	S/TCu	S/TGSS	RECTIF.	S/TCu
2006	4.836	-565	4.271	642	-125	517	1.318	35	1.353
2005	5.058	-475	4.583	1.169	-112	1057	1.835	57	1.892
2004	4.402	-344	4.058	1.133	-155	978	1.529	99	1.628
2003	4.149	-274	3.875	1.046	-176	870	1.458	142	1.600
≤2002		-1	-1			0			0
TOTAL	18.445	-1.659	16.786	3.990	-568	3.422	6.140	333	6.473

(*) Se han considerado la totalidad de los cobros obtenidos de la deuda emitida o generada (los obtenidos en vía voluntaria, en vía ejecutiva antes y después de su cargo a las UREs), así como la totalidad de las anulaciones aprobadas (las tramitadas en vía voluntaria, en vía ejecutiva antes de cargo a las UREs y después del cargo de la deuda a las UREs, si bien en este último caso, únicamente se han incorporado las anulaciones que la propia TGSS considera como una incorrecta emisión de la deuda, que se reflejan en el FGR como data B024).

En los apartados siguientes se describen las rectificaciones que se incluyen en el cuadro anterior y el efecto que éstas han tenido en el saldo de la deuda en vía voluntaria y vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs facilitado por la TGSS.

2.7.1 Minoraciones formuladas al importe de deuda emitida o generada

Para la deuda emitida o generada durante el periodo 2003-2006, se formulan las minoraciones de deuda recogidas en el siguiente cuadro, que, posteriormente, se detallan:

CUADRO NÚMERO 15

Minoraciones formuladas al importe de deuda emitida/generada

(En millones de euros)

EJERCICIO	CAUSA DE LA MINORACIÓN			
	Derivación por Responsabilidad	Acta Liquidación por Responsabilidad	Docs. 21 Emitidos duplicadamente en V.E.	TOTAL
2006	537	1	27	565
2005	386	15	74	475
2004	324	17	3	344
2003	248	24	2	274
≤2002	0	0	1	1
TOTAL	1.495	57	107	1.659

1. Minoración de 1.495 millones de euros correspondiente a deuda emitida o generada de la clase de documento 10 «Reclamación de deuda por responsabilidad», al tratarse, fundamentalmente, de derivacio-

nes a responsables solidarios de deuda que ya figura registrada en el FGR como deuda del deudor principal, por lo que figuran recogidas de forma duplicada en el FGR.

2. Minoración de 57 millones de euros correspondiente a deuda emitida o generada de la clase de documento 11 «Acta de Liquidación por responsabilidad», al tratarse, fundamentalmente, de derivaciones de la deuda a responsables solidarios que ya figura registrada en el deudor principal.

3. Minoración de 107 millones de euros correspondientes a la deuda anulada en vía ejecutiva de la clase de documento 21 (acumulación de actas de liquidación), realizada previamente a la emisión de nueva deuda de la clase de documento 01 (acta de liquidación

de cuotas), que, en la extracción del saldo de deuda viva en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs a 31.12.2006, no fueron tomadas en consideración por la Tesorería General.

2.7.2. Minoraciones formuladas al importe de deuda anulada

Respecto de la deuda anulada, el Tribunal formula las minoraciones de anulaciones de deuda recogidas en el siguiente cuadro, que, posteriormente, se detallan:

CUADRO NÚMERO 16
Minoraciones formuladas al importe de deuda anulada
(En millones de euros)

EJERCICIO	CAUSA DE LA MINORACIÓN					TOTAL
	Derivación por Responsabilidad	Acta Liquidación Responsabilidad	Anulación Pago	Anulación Pago en A/F	Anulación Pago Otro Responsable	
2006	90	0	6	28	1	125
2005	52	3	23	33	1	112
2004	51	4	87	11	2	155
2003	28	6	141	0	1	176
TOTAL	221	13	257	72	5	568

1. Minoración de 221 millones de euros correspondiente a las anulaciones de deuda de la clase de documento 10 «Reclamación de deuda por responsabilidad», por tratarse, como se ha indicado en el subepígrafe anterior, de derivaciones de la deuda a responsables solidarios, que ya figura registrada en el deudor principal. De estos 221 millones de euros minorados, 4 millones corresponden a anulaciones identificadas en el FGR con el trámite 406 «anulación por pago».

2. Minoración de 13 millones de euros correspondiente a las anulaciones de deuda de la clase de documento 11 «Acta de Liquidación por responsabilidad», por tratarse, como se ha indicado en el subepígrafe anterior, de derivaciones de la deuda a responsables solidarios, que ya figura registrada en el deudor principal. De estos 13 millones de euros ajustados, 1 millón corresponde a anulaciones identificadas en el FGR con el trámite 406 «anulación por pago».

Respecto de las dos minoraciones precitadas, debe señalarse que ambas se realizan únicamente en relación con la deuda en vía voluntaria y en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs, ya que, en la información facilitada por la TGSS, las anulaciones tramitadas por las UREs por causa B 024 no figuran detalladas por clase de documentos.

3. Minoración de 257 millones de euros correspondiente a las anulaciones identificadas en el FGR con trámite 406 «Anulación por pago», ya que, de las

comprobaciones realizadas por el Tribunal, esta causa de anulación corresponde no a una anulación sino a un cobro. Respecto de esta minoración, debe señalarse que en ella se ha excluido el efecto de las anulaciones referidas a los documentos 10 «Reclamación de deuda por responsabilidad» y 11 «Acta de Liquidación por responsabilidad», ya eliminados en los párrafos 1 y 2 anteriores, que ascienden a 5 millones de euros.

4. Minoración de 72 millones de euros correspondiente a las anulaciones con trámite 911 «Anulación D.C.P.», causa 6 «Pagado en aplazamiento», ya que no se trata de una anulación sino de un cobro. Respecto de esta minoración, debe señalarse que en ella se ha excluido el efecto de las anulaciones referidas a los documentos 10 «Reclamación de deuda por responsabilidad» y 11 «Acta de Liquidación por responsabilidad», ya eliminados en la minoración anterior.

5. Minoración de 5 millones de euros correspondiente a anulaciones identificadas en el FGR con causa 12 «Pagado por otro responsable», de los documentos de deuda identificados con las claves 01 Actas de Liquidación», 02 «Reclamación de deuda sin presentación de boletines», 03 «Reclamación de deuda con presentación de boletines», y 21 «Documento Acumulado de Actas de Liquidación», ya que, a efectos económico-contables, se trata de cobros de deuda (si bien obtenidos de otros responsables del pago de la deuda) y, como tal han sido mantenidos por el Tribu-

nal, que de esta forma, quedan asignados al deudor principal.

Una vez minorada la deuda emitida y la anulada, los porcentajes de anulación sobre la deuda emitida calculados por el Tribunal se sitúan en un promedio del 21% para el período 2003-2006, índice que, en opinión del Tribunal, pone de manifiesto la existencia de un grado suficiente de calidad para considerar que los derechos de cobro en vía voluntaria o vía ejecutiva antes de su

cargo a las UREs son, considerados en su conjunto, derechos de cobro reales y, en consecuencia, debieran ser registrados contablemente.

2.7.3 Incrementos formulados al importe de deuda cobrada

Respecto de la deuda cobrada, el Tribunal formula los incrementos de los cobros de deuda recogidos en el siguiente cuadro, que, posteriormente, se detallan:

CUADRO NÚMERO 17

Incrementos formulados al importe de deuda cobrada

(En millones de euros)

EJERCICIO	CAUSA DE LOS INCREMENTOS		
	Anulación por Pago	Anulación Pago en A/F	TOTAL
2006	7	28	35
2005	24	33	57
2004	88	11	99
2003	142	0,00	142
TOTAL	261	72	333

1. Incremento de 261 millones de euros respecto del importe de deuda cobrada que figura registrada en el FGR correspondiente a la deuda anulada con trámite 406 «Anulación por pago» para la totalidad de las causas, ya que, como se ha indicado en el párrafo n.º 3 del epígrafe anterior, no se trata de una anulación sino de un cobro de deuda.

Respecto de este incremento, debe señalarse que en él se ha incluido el efecto de las anulaciones referidas a los documentos 10 «Reclamación de deuda por responsabilidad» y 11 «Acta de Liquidación por responsabilidad».

2. Incremento de 72 millones de euros respecto del importe de deuda cobrada que figura registrada en el FGR correspondiente a la deuda anulada con trámite 911 «Anulación D.C.P.», causa 6 «Pagado en aplazamiento», ya que, como se ha indicado en el párrafo número 4 del epígrafe anterior, no se trata de una anulación sino de un cobro de deuda.

Los porcentajes de cobro que se obtienen sobre la deuda emitida o generada, una vez incorporadas las rectificaciones formuladas por el Tribunal, se sitúan en un promedio del 23% para el período analizado, lo que supone un incremento de 4 puntos porcentuales respecto del promedio de deuda cobrada que se obtiene de los datos reflejados por la TGSS en el FGR. Para una correcta valoración de estos porcentajes de cobro, debe

tomarse en consideración que, en las fases de gestión analizadas por el Tribunal:

— La TGSS no realiza ninguna actuación de carácter ejecutivo tendente al cobro de la deuda, limitándose únicamente a notificar al deudor la reclamación de la deuda a fin de que éste, pueda efectuar su pago, o si hubiera sido mal emitida, se proceda a su anulación.

— La gestión de esta deuda tiene una duración limitada en el tiempo, ya que uno de los objetivos de la TGSS es tramitar la deuda con la mayor celeridad posible a fin de no perjudicar las posibilidades de recuperación de la deuda por las UREs (únicas unidades de gestión de la TGSS que tienen legalmente atribuidas las facultades para el cobro ejecutivo de la deuda).

2.7.4. Efecto de las rectificaciones formuladas por el tribunal en la deuda en vigor en vía voluntaria y vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs

Como consecuencia de las rectificaciones formuladas por el Tribunal en los epígrafes anteriores, la deuda por impago, pago parcial o pago incorrecto de las cotizaciones sociales en vía voluntaria o en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs a 31.12.2006, ascendía a 1.719 millones de euros. Esta deuda presentaba la siguiente distribución por clase de documento.

CUADRO NÚMERO 18

Deuda en vigor a 31.12.2006 después de las rectificaciones del TCU

(En millones de euros)

CLASE DE DOCUMENTO		V.V.	V.E.	TOTAL
01	ACTAS DE LIQUIDACIÓN	56	8	64
02	RECLAMACIÓN DEUDA SIN PRESENTACIÓN DE BOLETÍN	94	48	142
03	RECLAMACIÓN DEUDA CON PRESENTACIÓN DE BOLETÍN	943	458	1.401
07	RECLAMACIÓN DEUDA POR RECARGO DE MORA	8	1	9
21	DOCUMENTO ACUMULADO DE ACTAS DE LIQUIDACIÓN	80	23	103
TOTAL		1.181	538	1.719

2.8. Efecto de las conclusiones de la fiscalización realizada respecto de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las UREs sobre los estados contables rendidos por la Tesorería General, correspondientes al ejercicio 2006

En el análisis de la documentación contable rendida por la TGSS al Tribunal, en el marco de la fiscalización de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2006, en la que se integra la Cuenta General de la Seguridad Social, este Departamento ha observado que, a 31.12.2006, la Tesorería General continúa sin registrar contablemente los derechos de cobro derivados del impago, pago parcial o pago incorrecto de cotizaciones sociales que se encuentran en vía voluntaria o en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs.

El criterio de contabilización de la TGSS, indicado en el párrafo anterior, se ha visto recientemente confirmado con la aprobación de la Orden TAS/3. 512/2007, de 26 de noviembre, por la que se modifica la Orden TAS/1.562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social, en cuya disposición final primera se establece que «el cargo de los títulos ejecutivos en las unidades de recaudación ejecutiva para la recaudación en vía de apremio de los recursos presupuestarios de la Seguridad Social o, en su caso, el cargo de la comunicación del inicio del procedimiento de deducción, llevará aparejada la contracción en cuentas de los correspondientes derechos, con imputación al ejercicio económico en que dicho cargo tenga lugar...», esto es, que se contabilice esta deuda en el momento de su cargo a las UREs.

Sin embargo, la adopción de dicho criterio, resulta contrario al que viene manteniendo el Tribunal de Cuentas en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado, correspondientes a los ejercicios 2002, 2003, y 2004, últimas aprobadas por el Pleno del Tribunal, en las que sostiene que esta deuda «debería ser contabilizada, presupuestaria y financieramente, por la

Tesorería General... sin perjuicio de dotar la correspondiente provisión...». Este criterio del Tribunal resulta avalado además por la Comisión Mixta (Congreso-Senado) para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas que, en su Resolución de 27 de junio de 2006, sobre la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del Ejercicio 2003, acordó:

— Que por la Tesorería General de la Seguridad Social se proceda a registrar contablemente como derechos pendientes de cobro, los deudores correspondientes a cotizaciones sociales, en el momento de la emisión de la providencia de apremio, con independencia de su cargo en las unidades de recaudación ejecutiva.

— Que por la Intervención General de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social se analicen los procedimientos de forma que permitan reflejar en la contabilidad de la Seguridad Social, las deudas por cotizaciones sociales desde el momento en el que se inicie el período voluntario para su cobro».

Este criterio ha sido reiterado en la Resolución de la precitada Comisión sobre la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del Ejercicio 2004, en la que se insta al Gobierno a que «adopte las resoluciones pertinentes a fin de eliminar, en lo posible, la falta de reconocimiento presupuestario de las obligaciones y derechos que de forma reiterada pone de manifiesto el Tribunal de Cuentas en la correspondiente Declaración sobre la Cuenta General», entre los que se encuentran los derechos correspondientes a la deuda objeto de esta fiscalización.

Las conclusiones del Tribunal y los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta Congreso-Senado se ven confirmados por los resultados obtenidos en esta fiscalización, expuestos en los subapartados anteriores. Así, una vez rectificadas los importes de deuda emitida, anulada y cobrada según los criterios indicados por el Tribunal en el subapartado III.2.7 de este Informe, se obtienen los siguientes datos de anulaciones y cobros de deuda:

CUADRO NÚMERO 19

Anulaciones y cobros hasta el 31.12.06 de la deuda emitida o generada en vía voluntaria durante el período 2003-2006

(En millones de euros)

EJERCICIO	DEUDA EMITIDA	DEUDA ANULADA(*)	% DEUDA ANUL/EMITIDA	DEUDA COBRADA(*)	% DEUDA COBRADA/EMITIDA
2006	4.271	517	12%	1.353	32%
2005	4.583	1.057	23%	1.892	41%
2004	4.058	978	24%	1.628	40%
2003	3.875	870	22%	1.600	41%
TOTAL	16.787	3.422	20%	6.473	39%

(*) Se han considerado la totalidad de las anulaciones aprobadas (las tramitadas en vía voluntaria, en vía ejecutiva antes de cargo a las UREs y después del cargo de la deuda a las UREs, si bien en este último caso, únicamente se han incorporado las anulaciones que la propia TGSS considera como una incorrecta emisión de la deuda, que se reflejan en el FGR como data B024), así como la totalidad de los cobros obtenidos de la deuda emitida o generada (los obtenidos en vía voluntaria, en vía ejecutiva antes y después de su cargo a las UREs).

De los datos recogidos en el cuadro anterior, se deduce que:

1. En ninguno de los ejercicios analizados, el porcentaje de anulaciones de la deuda emitida o generada en vía voluntaria por falta de ingreso o ingreso parcial o incorrecto de las cotizaciones sociales en plazo reglamentario superó el 24% de la deuda emitida o generada, incluyéndose para el cálculo de este porcentaje, no sólo las anulaciones de deuda tramitadas antes de su cargo a las UREs, sino también las anulaciones de deuda tramitadas por las propias UREs por haber sido incorrectamente emitida.

A sensu contrario, de los datos anteriormente indicados, se deduce que el 76% de la deuda inicialmente emitida o generada en vía voluntaria por la TGSS, durante el período analizado (ejercicios 2003 a 2006), fue emitida correctamente; lo que, en opinión del Tribunal, pone de manifiesto que la deuda fiscalizada presenta suficiente grado de calidad como para que, a pesar de los errores e incidencias existentes en su emisión (que figuran indicadas en el epígrafe 2.3.2 de este Informe), la TGSS deba registrar contablemente estos derechos de cobro.

Asimismo, debe señalarse que, del análisis de la información facilitada por la TGSS respecto de la gestión de la deuda por impago de cotizaciones sociales durante el período 2003-2006, se deduce que su gestión se produce principalmente en 2 ejercicios (en el de su generación/emisión y en el siguiente). Por tanto, según las estimaciones del Tribunal, para la deuda emitida o generada en el ejercicio 2006, aproximadamente, el 50% de las anulaciones que la TGSS va a registrar en el FGR ya han sido tramitadas en el mismo ejercicio; por lo que, según los cálculos del Tribunal, las anulaciones de deuda que se tramitarán en el ejercicio 2007 podrían situarse en torno al 10% de la deuda emitida o generada en 2006.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que la Tesorería General debería mejorar sus procesos de gestión y control de recaudación, lo que contribuirá a que el porcentaje de anulaciones de deuda vaya reduciéndose paulatinamente, y a agilizar el análisis y depuración de la deuda inicialmente generada o emitida, de modo que la anulación de los derechos de cobro indebidamente reconocidos se efectúe en el mismo ejercicio en que éstos se generan o emiten. Asimismo, el Tribunal considera que la TGSS debería realizar un seguimiento específico de las anulaciones de deuda tramitadas respecto de la deuda emitida o generada en cada ejercicio, a fin de analizar, entre otros aspectos, el grado de eficacia de las medidas adoptadas para mejorar el control de la recaudación de cotizaciones sociales (que debería traducirse en una mejora de los ratios de anulación de deuda); la distribución por año de emisión o generación de la deuda anulada en cada ejercicio, la antigüedad de los saldos de deuda viva al cierre de cada ejercicio, etc.

2. El porcentaje de cobro obtenido por la TGSS de esta deuda se situó, para los ejercicios analizados en un promedio del 39% del total de la deuda emitida o generada en vía voluntaria, lo que unido al relativamente bajo porcentaje de anulaciones, viene a poner nuevamente de manifiesto, en opinión del Tribunal, una razonable y suficiente calidad de la deuda reclamada.

En consecuencia con lo indicado anteriormente, la opinión del Tribunal es que la Tesorería General, en aplicación de los principios contables de devengo y de correlación de ingresos y gastos, debe registrar contablemente estos derechos de cobro en el momento en que se produce el impago de las cotizaciones sociales bien en vía voluntaria o en vía ejecutiva antes de su cargo a las UREs. En el siguiente cuadro se detalla el importe de los derechos que, en opinión del Tribunal, debieron ser registrados contablemente a 31.12.2006:

CUADRO NÚMERO 20

Importe de deuda por impago de cotizaciones sociales antes de cargo a las UREs que debió ser registrado contablemente a 31.12.2006

(En millones de euros)

CLASE DE DOCUMENTO		SALDO DEUDA EN V.V.	SALDO DEUDA EN V.E ANTES URE	TOTAL
01	Actas de Liquidación	42	6	48
02	Reclamación deuda SIN presentación boletines	75	37	112
03	Reclamación deuda CON presentación boletines	719	353	1.072
07	Reclamación deuda por Recargo de Mora	8	1	9
21	Documento acumulado de Actas de Liquidación	68	19	87
TOTAL		912	416	1.328

Asimismo, el Tribunal considera que, en aplicación de los principios contables de prudencia y de correlación de ingresos y gastos, los derechos a cobrar a registrar contablemente deben ser objeto de la correspondiente corrección valorativa, mediante la dotación de una provisión para insolvencias, que recoja el riesgo de falta de cobro como consecuencia de que la deuda, aun cuando haya sido correctamente emitida o generada, resulte finalmente incobrable.

Según los cálculos de este Tribunal sobre la base de la información facilitada por la TGSS en el marco de la Cuenta General del Estado, en la que se integra la Cuenta General del Sistema de la Seguridad Social, correspondiente al ejercicio 2006, el porcentaje de fallidos de la deuda en vía ejecutiva, una vez cargada

a las UREs, es del 64,89%¹², por lo que, según los cálculos del Tribunal, la Tesorería General debería provisionar —excluida la deuda correspondiente al sector público—, los importes recogidos en el cuadro siguiente:

¹² Para la obtención de este porcentaje de fallidos, el Tribunal ha comparado las datas de deuda tramitadas por las UREs, con la deuda cargada a éstas para su gestión de cobro, a lo largo de los ejercicios 1997 a 2004, ambos inclusive, obteniéndose un porcentaje de fallidos del 64,89%.

Para el cálculo de este porcentaje, el Tribunal no ha tomado en consideración los datos referidos a los ejercicios de 1990 a 1996, ambos inclusive, porque ni las aplicaciones informáticas existentes entonces, ni los controles sobre la recaudación o sobre la emisión de deuda empleados entonces, son aplicables a la situación actual. Tampoco ha tomado en consideración la gestión realizada por las UREs de la deuda cargada en los ejercicios 2005 y 2006, al no haber transcurrido tiempo suficiente para su gestión.

CUADRO NÚMERO 21

Provisión a dotar por insolvencias a 31.12.2006

(En millones de euros)

CLASE DE DOCUMENTO		SALDO TOTAL DEUDA FISCALIZADA	AJUSTE DERIVADO DE DEUDA UREs FICTICIAS	SALDO TOTAL PROVISIONABLE	PROVISIÓN POR INSOLVENCIAS
01	Actas de Liquidación	48	29	19	12
02	Reclamación deuda SIN presentación boletines	112	34	78	51
03	Reclamación deuda CON presentación boletines	1.071	55	1.016	659
07	Reclamación deuda por Recargo de Mora	9	9	0	0
21	Documento acumulado de Actas de Liquidación	88	7	81	53
TOTAL		1.328	134	1.194	775

3. Análisis de la deuda por cotizaciones sociales detectada por las entidades gestoras y colaboradoras de la seguridad social

Como se ha indicado en el epígrafe 2.1.2 de este Informe, en la liquidación de cotizaciones sociales, las personas obligadas a su ingreso pueden aplicarse determinadas minoraciones como consecuencia de la existencia de pago delegado de prestaciones (v gr.: pagos que las empresas efectúan de la prestación por incapacidad temporal de sus trabajadores en situación de baja laboral que, posteriormente, éstas se deducen al efectuar la liquidación de las cotizaciones sociales a ingresar a la TGSS), o bonificaciones (v gr.: minoraciones de cuotas que las empresas que han contratado trabajadores que reúnen determinadas características de edad, sexo, minusvalía, etc., o que han celebrado determinado tipo de contratos —contratos laborales de carácter indefinido, etc.— pueden aplicarse en la liquidación de cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones para el fomento del empleo).

Estas minoraciones en la liquidación de las cotizaciones sociales no son un gasto imputable a la TGSS, por lo que ésta, en el momento de realizar el tratamiento y control de la recaudación de las cotizaciones, carga los importes descontados a las Entidades Gestoras o Colaboradoras de la Seguridad Social (el INSS, el ISM, el SPEE o las MATEPSS) para que sean estas entidades quienes, mediante la correspondiente imputación de este gasto en sus presupuestos de gastos, asuman el coste de estas deducciones o bonificaciones.

El criterio legal establecido a este respecto por la TGSS en la Circular 3-006-2005 (compartido por el INSS en su criterio de gestión número 2000/55), en

relación con reclamación de deducciones y prestaciones indebidamente practicadas o compensadas en los documentos de cotización, es que, las deducciones indebidamente practicadas constituyen «...una deuda en concepto de cuotas, no de prestación indebidamente percibida», correspondiendo su reclamación a la Tesorería General, previa aplicación del correspondiente recargo.

Por ello, en esta fiscalización el Tribunal ha analizado la deuda detectada por las Entidades Gestoras o Colaboradoras de la Seguridad Social como consecuencia de las deducciones practicadas en las liquidaciones de cotizaciones sociales. A continuación se expone, para cada una de las entidades precitadas, el resultado de las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas por el Tribunal.

3.1. Análisis de la deuda por cotizaciones sociales, derivada de las comprobaciones realizadas respecto del pago delegado de prestaciones sociales, deducido en la liquidación de cotizaciones sociales

3.1.1. Análisis efectuado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, de los importes descontados en concepto de prestación de incapacidad temporal, en la modalidad de pago delegado de prestaciones

Según los datos facilitados por la Intervención Delegada en los SSCC de la TGSS correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006, los descuentos practicados en las liquidaciones de cotizaciones sociales en concepto de pago delegado de prestaciones en vía voluntaria ascendieron a un importe total neto de 4.639 millones de euros.

CUADRO NÚMERO 22

Importe del pago delegado de prestaciones asignado a entidades gestoras correspondiente a los ejercicios 2005 y 2006

(En millones de euros)

CONCEPTO	2005	2006	TOTAL
DEDUCCIONES PAGO DELEGADO PRESTACIONES	2.175	2.355	4.530
BOLETIN SALDO ACREEDOR DEDUCCIONES IT	53	56	109
IMPORTE NETO DEDUCCIONES PAGO DELEGADO PRESTACIONES	2.228	2.411	4.639

Más del 95% de los 4.639 millones de euros deducidos en concepto de pago delegado de prestaciones correspondieron al INSS, por lo que el Tribunal ha centrado su análisis en las actuaciones de control y verificación de la correcta liquidación de los importes descontados en concepto de pago delegado de prestaciones desarrolladas por esta Entidad Gestora. Para una mayor

claridad en la exposición de los resultados de los trabajos realizados por el equipo fiscalizador, este apartado se ha estructurado en los siguientes subapartados:

a) Análisis de la información facilitada mensualmente por la TGSS al INSS respecto a estas deducciones.

b) Análisis del procedimiento de control aplicado por el INSS para examinar los importes descontados en concepto de pago delegado de incapacidad temporal en la liquidación de cotizaciones sociales.

c) Incidencias observadas por el Tribunal en el proceso de control de deducciones por pago delegado de prestaciones aplicado por el INSS.

a) Análisis de la información facilitada mensualmente por la TGSS al INSS respecto de estas deducciones

Mensualmente, la TGSS remite al INSS un fichero en soporte informático, denominado P4A —informe de recaudación de cuotas—, que recoge las deducciones efectuadas por pago delegado del subsidio de IT por contingencias comunes y profesionales cuya cobertura corresponde al INSS. Este fichero es remitido a las DDPP del INSS para su estudio sin que se efectúe tratamiento automático alguno relativo al control del pago delegado. Las DDPP del INSS aplican, en su caso, controles específicos por códigos de cuenta de cotización o citaciones médicas de control de IT, de acuerdo con sus posibilidades de gestión.

En dicho informe se recoge la siguiente información respecto de la totalidad de los descuentos practicados por los empresarios al realizar la liquidación de sus cotizaciones sociales:

— Respecto del empresario: nombre, código de identificación del empresario, CCC del empresario, período (mes y año) al que se refiere la recaudación.

— Respecto del trabajador por el que se han practicado las correspondientes deducciones: nombre y apellidos, código identificador de persona física (DNI, NIE, etc.), número de NAF, epígrafe de AT y EP, número de días, base de cotización, número de días percibiendo la prestación en la modalidad de pago delegado, importe descontado en concepto de pago delegado, fecha de inicio de la prestación.

Por su parte, la Intervención Delegada en los SSCC de la TGSS comunica mensualmente a los SSCC del INSS el importe a que, según los datos obtenidos del proceso de control de recaudación, han ascendido los descuentos practicados, en concepto de pago delegado de prestaciones, en la liquidación de cotizaciones sociales (datos basados en los importes registrados en los TC-1 liquidados por los empresarios). Este importe es imputado al presupuesto de gastos de esta Entidad Gestora, sin que previamente se efectúe verificación alguna de su coincidencia con la información que figura en el fichero informático remitido por la TGSS indicado anteriormente.

Esta falta de conciliación por parte del INSS de la coincidencia de la información remitida por la TGSS, puede generar la existencia de diferencias no detectadas entre los importes registrados por el INSS como

gasto presupuestario (basado en los importes registrados en los TC-1), y los soportes informáticos que justificarían la contabilización de este gasto (basados en los importes registrados en el informe P4A); y, por tanto, que se puedan estar produciendo errores en los gastos registrados en el presupuesto de gastos del INSS. Por todo ello, este Tribunal considera que el INSS debería establecer los mecanismos necesarios que permitieran verificar la coincidencia de ambas informaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que la información facilitada por la TGSS al Tribunal respecto de los descuentos practicados por los empresarios en concepto de pago delegado de prestaciones correspondientes al mes de octubre de 2005 no ha podido ser objeto de tratamiento (debido a la estructura que presentaba la información facilitada por la TGSS); por lo que el Tribunal no ha podido realizar las pruebas necesarias para verificar la coincidencia de los datos registrados como gasto presupuestario por el INSS por este concepto con los datos que se obtienen de los TC-2 presentados por los empresarios correspondientes a dicho mes.

b) Análisis del procedimiento de control aplicado por el INSS para examinar los importes descontados en concepto de pago delegado de incapacidad temporal en la liquidación de cotizaciones sociales

Para comprobar la corrección de los descuentos practicados por los empresarios en la liquidación de las cotizaciones sociales en concepto de pago delegado de prestaciones por incapacidad temporal (en adelante IT), el INSS ha diseñado un procedimiento informático de control basado en unos parámetros distintos a los que obedece la información que mensualmente le facilita la TGSS en soporte informático respecto de los descuentos practicados por los empresarios en los TC-2 en concepto de pago delegado de prestaciones, información que, a estos efectos, el INSS no utiliza.

El sistema de control del INSS se aplica a todos aquellos afiliados que, cada mes, han recibido su alta médica y, por tanto, ha finalizado su derecho a la percepción de esta prestación; comprobando para cada uno de ellos que todos los importes descontados en concepto de pago delegado de prestaciones por IT en la liquidación de cotizaciones sociales han sido correctamente calculados.

Para efectuar esta comprobación, el INSS espera que hayan transcurrido 6 meses desde el mes en el que se produjeron las altas a controlar (v. gr.: el control de las altas médicas tramitadas en el mes de enero se produce en el mes de junio), a fin de que la TGSS haya tratado y consolidado la información de los boletines de cotización correspondiente a ese mes.

Para la realización de este control, el INSS extrae mensualmente de la aplicación informática INCA los datos identificativos de los afiliados en situación de IT

que han sido dados de alta médica en ese mes¹³. Para estas personas, el INSS obtiene de la TGSS un fichero informático en el que figura la siguiente información:

— Número de días de alta en Seguridad Social con carácter previo al inicio de la situación de IT, a fin de comprobar el cumplimiento del período de carencia legalmente establecido para la percepción de esta prestación.

— Importes descontados en la liquidación de cotizaciones sociales en concepto de pago delegado de IT durante el período de baja médica grabado por los Servicios Autonómicos de Salud.

— Base de cotización a utilizar para el cálculo de esta prestación (con carácter general, la base de cotización del mes anterior al que se produjo la situación de IT).

¹³ Los Servicios Autonómicos de Salud graban en la aplicación informática INCA los datos relativos a los procesos de bajas y altas médicas que generan una prestación de incapacidad temporal. Asimismo, en esta aplicación se vuelcan la información de los partes médicos de baja grabados en la aplicación RED-IT por los sujetos obligados a cotizar respecto de los afiliados a la Seguridad Social que se encuentran en situación de incapacidad temporal, así como la información que, con carácter excepcional, graban los propios funcionarios de las DDPP del INSS respecto de aquellos afiliados que perciben la prestación de incapacidad temporal en la modalidad de pago directo y de aquellos Servicios Autonómicos de Salud que han rechazado la grabación de datos en la aplicación INCA (v. gr.: Navarra y País Vasco).

Obtenidos estos datos, el INSS realiza las siguientes comprobaciones informáticas:

— Que los perceptores de esta prestación reúnen el período de carencia legalmente establecido.

— Que han sido correctamente calculados los importes deducidos en concepto de pago delegado de IT en la liquidación de cotizaciones sociales durante el período de baja médica que figura en su aplicación informática INCA.

Efectuadas las comprobaciones precitadas, el INSS extrae un fichero de posible deuda a reclamar, en el que se recogen todos los casos en los que se han detectado diferencias entre los importes deducidos por IT y los que correspondía deducirse, o bien se ha observado la existencia de deducciones por personas que no reunían los requisitos legalmente exigidos para la percepción de esta prestación. Este fichero de posible deuda a reclamar se remite a cada una de sus DDPP para su análisis y, en su caso, posterior reclamación de la deuda detectada.

En el cuadro siguiente se recogen los datos facilitados por los SSCC del INSS al Tribunal respecto de los procesos de IT analizados, y la posible deuda a reclamar correspondiente a las altas médicas producidas durante el ejercicio 2005.

CUADRO NÚMERO 23

Procesos de IT controlados por el INSS

PROCESOS DE IT CONTROLADOS POR INSS	TOTAL 2.005	%
Nº de Procesos de IT controlados	1.376.016	
Nº de Procesos de IT controlados con diferencias	361.477	
% Procesos IT con diferencias s/ Procesos IT controlados		26
1- Procesos IT que pueden generar reclamación deuda	208.027	
2- Procesos IT que NO generan reclamación*	153.450	
% Procesos que pueden generar reclamación deuda s/ Procesos con diferencias		58
% Procesos que No pueden generar reclamación deuda s/ Procesos con diferencias		42
Deuda Bruta Reclamable por las DDPP del INSS (en euros)	25.251.263	

* Diferencias inferiores al importe mínimo de deuda exigible (3% del IPREM), que no se tramitan.

Una vez remitida esta información, las DDPP del INSS revisan y depuran las diferencias remitidas por los SSCC del INSS y, a continuación, proceden a notificar los importes incorrectamente descontados a aquellas empresas que han incurrido en esta irregularidad, a fin de que éstas presenten las alegaciones que estimen pertinentes o ingresen el importe incorrectamente deducido en concepto de pago delegado de prestaciones.

Transcurrido el período de alegaciones, las DDPP del INSS, en aquellos casos en que los deudores no

atienden las reclamaciones efectuadas o presentan unas alegaciones que no justifican el derecho a la deducción practicada, emiten una resolución reclamando al deudor el pago de los importes indebidamente descontados en concepto de pago delegado de prestaciones. Una vez que esta resolución adquiere firmeza en vía administrativa sin que se haya obtenido el cobro de la deuda, las DDPP del INSS dan traslado de la deuda a las DDPP de la TGSS para que ésta última proceda a tramitar la correspondiente reclamación de deuda.

c) Incidencias observadas por el Tribunal en el proceso de control de deducciones por pago delegado de prestaciones aplicado por el INSS

En relación con el proceso de control aplicado por el INSS para la reclamación de los importes deducidos indebidamente en las liquidaciones de cuotas en concepto de pago delegado, este Tribunal debe señalar que:

1. El procedimiento aplicado por las DDPP del INSS para la reclamación de esta deuda no se adecúa a lo establecido en el criterio de gestión número 2000/55, de la propia DG del INSS, en el que (de conformidad con el criterio sustentado por la DG de la TGSS en su Circular 3-006-2005), se determina claramente que la naturaleza jurídica de esta deuda es la de deuda por cotizaciones sociales, y, por tanto, su reclamación corresponde en todos los casos, previa aplicación del correspondiente recargo, a la TGSS y no al INSS.

Por todo ello, de acuerdo con la normativa aplicable, son las DDPP de la TGSS, y no las DDPP del INSS, las competentes para dictar desde el primer momento las resoluciones de reclamación de la deuda procedentes de la incorrecta o indebida deducción de pagos delegados de prestaciones en la liquidación de las cotizaciones sociales, todo ello con independencia de quien sea la entidad que realice las actuaciones materiales de comprobación de la corrección de estos descuentos¹⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal debe señalar que la TGSS cuenta con la información suficiente en el FGA y en el FGR para verificar que la persona por la que se produce el pago delegado de prestaciones tiene derecho a su percepción y la cuantía de su base reguladora. Asimismo, a través del sistema RED, los empre-

sarios están transmitiendo los partes de baja y alta de las personas en situación de baja laboral con derecho a percibir esta prestación, y, por su parte, los Servicios Autonómicos de Salud están grabando estos mismos datos en la aplicación informática INCA del INSS, lo que permitiría que la TGSS pudiera llegar a validar los descuentos que los empresarios se pudieran practicar por este concepto en la liquidación de cotizaciones sociales.

Por tanto, en opinión del Tribunal, la TGSS debería estudiar con las EEGG la creación de un proceso informático mediante el cual pudiera obtener la información necesaria para realizar el control del pago delegado de prestaciones (cuya verificación y control le compete en la medida en que, como se indica en el criterio de gestión 2000/55 de la DG del INSS, su incorrecta determinación implica una incorrecta liquidación de cotizaciones sociales); todo ello, con independencia de los controles que posteriormente puedan y deban realizar las EEGG respecto de estos pagos de prestaciones (v. gr.: descuentos practicados por los empresarios en la liquidación de cotizaciones sociales coincidentes con cobros directos de la prestación por el trabajador, existencia de responsabilidad empresarial en el pago de la prestación, etc.).

2. Como se ha indicado anteriormente, el sistema informatizado de control del INSS de los descuentos practicados en concepto de pago delegado por IT, parte de la información que consta en la aplicación informática INCA respecto de altas médicas de trabajadores, por lo que, en opinión del Tribunal, quedan sin control, al menos, los descuentos practicados en los siguientes supuestos:

— Liquidaciones complementarias de cuotas o de atrasos de convenios producidas con posterioridad al alta médica, que comprendan períodos durante los cuales el trabajador estuvo en situación de incapacidad temporal¹⁵.

— Aplicación de descuentos de trabajadores que no se encuentran en situación de incapacidad temporal (no existen partes de baja ni alta médica, pero sí existen descuentos por esta causa).

¹⁴ A este respecto, el INSS indica en sus alegaciones que «siempre ha sido objetivo de este Instituto verificar que las deducciones efectuadas en los documentos de cotización TC2 se correspondan con los importes abonables a los beneficiarios del subsidio de IT, realizando las actuaciones materiales necesarias para la exacta determinación de las posibles deudas con la Seguridad Social e invitando, en su caso, a los interesados a efectuar las alegaciones que estimen oportunas.

Una vez establecida la deuda se comunica ésta a la TGSS para que proceda, si lo considera oportuno, a su recaudación, si bien es cierto que simultáneamente se mantiene informado a los posibles responsables del procedimiento seguido con el objeto de que, si lo consideran oportuno, puedan proceder al ingreso de la deuda en la TGSS, sin que en ningún momento se produzca un requerimiento directo de la deuda sustitutorio de las competencias propias de la TGSS. «

El Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas por el INSS por cuanto, como ha comprobado en los expedientes de deuda seleccionados como muestra de fiscalización, las DDPP del INSS, una vez transcurrido el plazo de alegaciones frente a las notificaciones de las actuaciones materiales de comprobación que pusieron de manifiesto la existencia de diferencias en las deducciones de pago delegado de IT, emiten una auténtica resolución administrativa de reclamación del pago de deuda.

En estas resoluciones de reclamación de deuda, las DDPP del INSS indican al deudor, el modo en que deben hacer el pago de la deuda reclamada, el plazo para efectuar su pago, la necesidad de presentar ante la propia DP del INSS la documentación acreditativa del pago, así como la advertencia de que, en caso de no realizar el ingreso en el plazo indicado, se notificará esta deuda a la DP de la TGSS para que proceda a su cobro. Y finalmente, en dichas resoluciones se informa al interesado de la posibilidad de interponer reclamación previa a la vía jurisdiccional ante la propia DP del INSS, lo que confirma su carácter de auténtica resolución administrativa.

¹⁵ A este respecto, el INSS indica en sus alegaciones que «durante el año 2005 se han realizado por parte de este Instituto casi 300.000 reconocimientos en nuestras unidades médicas a perceptores del subsidio de IT, con objeto de verificar el mantenimiento de las dolencias que en su día justificaron la emisión de un parte de baja por el correspondiente Servicio Público de Salud, superándose en el ejercicio de 2006 la cifra de 300.000. Dichas actuaciones determinan, desde el punto de vista de control, la existencia real de un proceso de IT y por tanto, un control efectivo que influye en el control económico de la prestación de IT».

El Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por el INSS, ya que estos reconocimientos médicos permiten poner fin a los descuentos de la prestación desde el momento en que éstos se producen. Sin embargo, como demuestra el ejemplo indicado en el Informe, el sistema informatizado de control aplicado por el INSS no permite detectar estos supuestos, ya que este control no se aplica hasta que se haya emitido el correspondiente alta médica, pero nunca antes de que ésta se produzca. Por tanto, al constituir el alta médica un requisito «sine qua non» para que éste aplique sus procesos automatizados de control, la incidencia señalada por el Tribunal puede producirse, especialmente en aquellos casos en los que el trabajador nunca llegue a solicitar el alta médica y los descuentos por pago delegado de prestaciones no se mantengan durante un lapso de tiempo elevado.

— Mantenimiento de descuentos por trabajadores en los que se produzca directamente la reincorporación al trabajo sin solicitar el correspondiente alta médica¹⁶.

Así, uno de los expedientes de deuda incluidos en la muestra de fiscalización, incoado por la Inspección de Trabajo, tuvo su origen, precisamente, en la aplicación por el empresario de una deducción por IT en la liquidación de cotizaciones sociales de un trabajador que realmente no se encontraba en dicha situación, motivo por el cual la Inspección de Trabajo levantó un acta de liquidación de cotizaciones sociales de 12.373,71 euros, deuda cuyo pago fue reclamado por la TGSS mediante reclamación de deuda número 28129126996.

Esta misma situación ha sido observada en el expediente de deuda iniciado a instancias de la DP del INSS de Madrid frente al CCC 28/1321661/30, en el que la reclamación de deuda se fundamenta en la falta del parte de baja por IT del trabajador por el que se practicó una deducción indebida en concepto de pago delegado de prestaciones de 2.216,71 euros.

Sin perjuicio de lo ya indicado en el punto 1 anterior, este Tribunal considera que los SSCC del INSS deberían ampliar las comprobaciones que realizan a todos los trabajadores por los que, según los datos que figuran en el FGR, se han practicado descuentos en

concepto de pago delegado de prestaciones en la liquidación de cotizaciones sociales, a fin de evitar que existan situaciones, como las señaladas en el párrafo anterior, que queden sin control.

3. La DP del INSS de Madrid remitió reclamaciones de deuda por descuento indebido de prestaciones tanto al empresario como al propio trabajador, y en caso de impago por parte de ambos, da traslado de ambas resoluciones a la DP de la TGSS de Madrid para que ésta tramitase su reclamación, si bien ésta únicamente tramitó la reclamación de deuda frente a los empresarios. En consecuencia, el sistema de gestión aplicado por la citada DP del INSS puede generar duplicidades en la reclamación de esta deuda, por lo que ésta DP debería revisar el criterio de reclamación de deuda aplicado en estos supuestos.

4. Los SSCC del INSS carecen de información detallada de la deuda efectivamente reclamada por sus DDPP, respecto de los 208.027 procesos de IT en los que los SSCC del INSS observaron diferencias entre los importes descontados en la liquidación de cuotas por pago delegado de prestaciones y los que, en aplicación de la normativa reguladora de esta prestación, debieron descontarse. Asimismo, la información contable de que dispone el Instituto no permite obtener un detalle de las deudas finalmente reclamadas por las DDPP del INSS por este concepto.

Esta deficiencia impide, asimismo, que los SSCC del INSS puedan realizar un seguimiento efectivo de la gestión realizada por las DDPP de estas diferencias, así como del grado de recuperación —cobro— de la deuda reclamada por este concepto.

5. Ante la falta de información en los SSCC del INSS de la gestión realizada de esta deuda, este Tribunal solicitó de las DDPP del INSS de A Coruña, Asturias, Madrid y Sevilla, la información a continuación indicada, respecto a las actuaciones realizadas por éstas, en relación con las diferencias detectadas por la aplicación informática de control del pago delegado de incapacidad temporal, correspondientes a las altas médicas producidas en el mes de diciembre de 2005, con el siguiente resultado:

CUADRO NÚMERO 24

Procesos de incapacidad temporal revisados por las direcciones provinciales del INSS seleccionadas por el tribunal como muestra de fiscalización (*)

CONCEPTO	A CORUÑA	ASTURIAS	MADRID	SEVILLA	TOTAL
Nº Procesos con dif. Remitidos a DDPP	142	302	1.252	475	2.171
Nº Procesos con dif. Reclamados por DDPP	66	89	483	226	863
Importe de procesos reclamados por DDPP	30.765,60	61.250,71	260.202,26	145.342,35	497.560,92
% procesos reclamados s/total remitidos	46%	29%	39%	48%	40%
Nº procesos reclamados por DDPP ingresados por deudor	27	2	86	8	123

¹⁶ A este respecto, el INSS indica en sus alegaciones que «la no automatización del procedimiento no implica que no exista la verificación manual de estos procesos por parte de nuestras Direcciones Provinciales, y en tal sentido debe ser entendido la propia afirmación contenida en el Anteproyecto de Informe cuando se pone de manifiesto el elevado número de reclamaciones iniciales detectadas en la fase automática, que tras la verificación manual son desestimadas por nuestras Direcciones Provinciales una vez contrastadas con las alegaciones formuladas por los interesados y la obtención directa de información de los documentos de cotización, que derivados de la propia automatización del procedimiento, no son posibles de contemplar hasta ese momento.»

El Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por el INSS, ya que las comprobaciones realizadas por sus DDPP se producen sobre la base de la deuda detectada por el procedimiento automatizado de control, es decir, en los casos en los que las liquidaciones complementarias de cotizaciones sociales se ingresan antes de que se produzca el alta médica del trabajador.

En dicho momento, el INSS compara los descuentos practicados en concepto de pago delegado de prestaciones con los que, tomando en consideración los períodos de baja laboral y la base de cotización del mes anterior a la baja laboral, debieron descontarse, quedando, por tanto, excluidos de comprobación los descuentos practicados en liquidaciones complementarias posteriores a la fecha del alta médica —y laboral—, que comprendan períodos durante los cuales el trabajador estuvo en situación de IT.

CONCEPTO	A CORUÑA	ASTURIAS	MADRID	SEVILLA	TOTAL
Importe de procesos reclamados e ingresados por deudor	12.625,60	359,62	35.965,37	3.190,16	52.140,75
% procesos ingresados s/total reclamados	41%	2%	18%	4%	14%
Nº procesos tramitados y anulados por DDPP	11	6	107	29	153
Importe de procesos tramitados y anulados por DDPP	3.899,63	2.941,50	52.884,46	16.795,82	76.521,41
% procesos anulados s/total reclamados	17%	7%	22%	13%	18%
Nº procesos en tramitación por DDPP	28	81	203	189	501
Importe de procesos en tramitación por DDPP	14.240,37	57.949,59	113.287,36	125.356,37	310.833,69
% procesos en tramitación s/total reclamados	42%	91%	42%	84%	58%

(*) Los importes de este cuadro figuran en euros.

De la información anteriormente indicada se deduce que:

— Un promedio del 60% de los procesos (expedientes) de diferencias, detectados por la aplicación informática de control del INSS entre el importe de la prestación descontada en los boletines de cotización y el importe de la prestación a que tiene derecho el afiliado, no son procedentes, lo que pone de manifiesto la necesidad de perfeccionar los parámetros informáticos de detección de diferencias a reclamar por este concepto.

Las causas que, según la información facilitada por el INSS, originan la falta de reclamación de la totalidad de las diferencias observadas han sido: la existencia de liquidaciones complementarias de bases de cotización que modifican la base reguladora de la prestación, procesos cuya cobertura corresponde a las MATEPSS, procesos de IT originados por recaídas de un proceso anterior que no han sido recogidos como tales en la aplicación informática corporativa de esta prestación, procesos de IT que han sido objeto de reclamación junto con otros procesos anteriores, y procesos de IT originados por AT y EP, en los que no se exige período de carencia.

— Un promedio del 58% de los procesos de IT en los que se han detectado diferencias entre los importes deducidos en la liquidación de cotizaciones sociales y los que correspondía deducir, permanecían en tramitación en las DDPP del INSS seleccionadas como muestra de fiscalización, a pesar de haber transcurrido 6 meses desde la fecha en que comenzó su gestión (1.ª semana de

junio de 2006), lo que pone de manifiesto la necesidad de reducir los plazos de gestión de esta deuda por las DDPP del INSS, y de control de su gestión por parte de los SSCC del INSS.

Esta necesidad de mejora de la gestión realizada de esta deuda es especialmente significativa en los casos de las DDPP del INSS de Asturias y Sevilla, en las que, a 31.12.2006, aún estaban en tramitación el 91% y el 84% de las deudas reclamadas por pago delegado de prestaciones.

Por otra parte, debe indicarse que, según la información facilitada por la Dirección General del INSS, ninguna de las cuatro DDPP del INSS precitadas remitió expedientes de deuda a la DP de la TGSS, todo ello, a pesar de haber transcurrido más de 6 meses desde la fecha en que se inició la gestión de esta deuda, lo que nuevamente pone de manifiesto la necesidad de una mejora en la gestión de esta deuda por las DDPP del INSS.

3.1.2. Análisis efectuado por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de los importes descontados en concepto de prestación de incapacidad temporal, en la modalidad de pago delegado de prestaciones.

Según los datos facilitados por la TGSS, los descuentos practicados en las liquidaciones de cotizaciones sociales en concepto de pago delegado de prestaciones en vía voluntaria durante los ejercicios 2005 y 2006, correspondientes a las MATEPSS ascendieron a un importe total neto de 4.749 millones de euros.

CUADRO NÚMERO 25

Importe del pago delegado de prestaciones asignado a las MATEPSS correspondiente a los ejercicios 2005 y 2006

(En millones de euros)

CONCEPTOS	2005	2006	TOTAL
DEDUCCIONES IT/AT	729	794	1523
DEDUCCIONES IT/CC	1.449	1632	3081
DEDUCCIONES APLAZAMIENTO IT/CC	0		0
MORATORIA	0		0
BOLETÍN SALDO ACREEDOR DEDUCCIONES IT/AT	16	17	33
BOLETÍN SALDO ACREEDOR DEDUCCIONES IT/CC	55	61	116
DEVOLUCIONES Y COMPENSACIONES	-2	-2	-4
IMPORTE NETO TOTAL DEDUCCIONES POR INCAPACIDAD TEMPORAL DE MATEPSS	2.247	2.502	4.749

De la totalidad de MATEPSS existentes, el Tribunal ha solicitado información respecto de los procesos aplicados para el control y verificación de la correcta liquidación de los importes descontados en concepto de pago delegado de prestaciones a las siguientes Mutuas: número 201 Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo, número 271 Unión Museba Ibesbico (integrada a partir del ejercicio 2006 en UMIVALE), número 274 Ibermutuamur y número 275 Fraternidad-MUPRESPA, cuyas deducciones por pago delegado de prestaciones ascendieron a 482 y 598 millones de euros, en los ejercicios 2005 y 2006, lo que representa el 21 y 24%, respectivamente, del importe total neto reflejado en el cuadro anterior para cada uno de los dos ejercicios.

De la información remitida al Tribunal por las mutuas precitadas, se deduce que todas ellas aplican un procedimiento informatizado de control de estas deducciones por pago delegado de prestaciones por IT basado en una comparación entre:

a) Los importes deducidos en el TC-2 de cada CCC en concepto de pago delegado de prestaciones por cada uno de los trabajadores en situación de incapacidad temporal comunicados mensualmente por la TGSS a cada mutua ¹⁷ y,

b) Los importes que, según las bases de datos de control de prestaciones de las propias mutuas, correspondía percibir a cada uno de los trabajadores que se encontraban en situación de IT en el período al que se refieren los TC-2 comunicados por la TGSS.

¹⁷ La TGSS efectúa esta comunicación una vez realizado el tratamiento informático de los documentos de cotización presentados y/o ingresados cada mes por los sujetos obligados al pago de cotizaciones sociales, imputando a cada mutua todos los importes descontados en los boletines de cotización por este concepto con independencia de que las cotizaciones sociales recogidas en éstos hayan sido o no ingresadas por las personas obligadas a su pago.

Además de este control, las Mutuas Fraternidad-MUPRESPA e Ibermutuamur efectúan una comparación entre los importes que figuran deducidos en el TC-1 en concepto de pago delegado de prestaciones con la suma de deducciones que, por este concepto, figuran en el TC-2.

En los supuestos de que la aplicación de los controles anteriormente indicados arrojen la existencia de diferencias entre los importes recogidos en los TC-2 y bases de datos de prestaciones, o entre importes recogidos en los TC-1 y TC-2, las cuatro Mutuas precitadas proceden a remitir cartas de reclamación a los empresarios en que se ha detectado esta incidencia, acompañadas de los correspondientes documentos de cotización para el pago de esta posible deuda. En caso de no obtener contestación o si de la contestación recibida se confirma la existencia de una deuda que no es objeto de pago, se procede a la notificación de la deuda a la TGSS para que ésta proceda a su cobro.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que la Mutua Fraternidad-MUPRESPA no efectúa reclamación alguna en aquellos casos en que, existiendo diferencias entre los importes que figuran en el TC-1 y TC-2 en concepto de deducciones por pago delegado de IT, el importe que figura en el TC-1 coincide con el importe que, según su base de datos de control de prestaciones, procedía descontar por este concepto, considerando en estos casos que los importes que figuran en el TC-2 son erróneos y dando por válidos los importes que figuran en su base de datos de prestaciones.

Del análisis de la información facilitada por las mutuas seleccionadas como muestra de fiscalización, se deducen los hechos significativos en el procedimiento de reclamación de las deudas por cotizaciones sociales generadas, por la existencia de descuentos indebidos o incorrectamente calculados en concepto de pago delegado de prestaciones:

1. El reducido importe de la deuda remitida por las cuatro Mutuas a la TGSS para su cobro por ésta, tal y como se deduce de la información recogida en el cuadro indicado a continuación. Esta falta de comunicación de la deuda detectada por las MATEPSS a la TGSS

puede estar perjudicando las posibilidades reales de cobro de esta deuda y, por tanto, que el Sistema de Seguridad Social en su conjunto pueda llegar a soportar una pérdida de derechos a cobrar que, de aplicar un procedimiento de gestión más ágil, no se produciría.

CUADRO NÚMERO 26

Gestión realizada por las MATEPSS de la deuda detectada por descuentos indebidos en el pago delegado de prestaciones

(En euros)

MATEPSS	DEUDA RECLAMADA POR MATEPSS (A)	DEUDA ANULADA POR LAS MATEPSS	DEUDA COBRADA POR LAS MATEPSS	DEUDA SUSCEPTIBLE REMISIÓN A TGSS (B)	DEUDA REMITIDA A TGSS (C)	DEUDA PENDIENTE (D)	% (C)/(B)	% (D)/(A)
IBERMUTUAMUR	8.178.465,27	2.752.394,65	2.198.092,07	3.227.978,55	120.541,42	3.107.437,13	4	38
MUTUA GALLEGA	617.160,02	94.371,24	263.888,40	258.900,38	148.957,84	109.942,54	58	18
UMIVALE	748.282,49	0,00	75.271,43	673.011,06	0,00	673.011,06	0	90
FRATERNIDAD-MUPRESPA	14.208.839,32	799.613,26	3.747.389,37	9.299.566,75	362.269,94	9.609.612,70(*)	4	68

(*) Incorpora 310.045,95 euros de deuda remitida a la TGSS que se encontraban pendientes de cobro.

Los datos recogidos en el cuadro anterior ponen de manifiesto:

— Que 3 de las 4 mutuas seleccionadas como muestra de fiscalización remitieron a la TGSS menos del 5% de la deuda susceptible de reclamación, todo ello a pesar de que habían dispuesto de todo el ejercicio 2006 para realizar la gestión de esta deuda y, en caso de impago, comunicarla a la TGSS. Especialmente significativo es el caso de UMIVALE, que no remitió deuda alguna a la Tesorería General después de un año de gestión.

— El elevado porcentaje de la deuda reclamada por las MATEPSS que estaba pendiente de comunicación a la TGSS y cobro por ésta al cierre del ejercicio 2006. Así, en 2 mutuas de las seleccionadas, este porcentaje fue igual o superior al 60% del total de la deuda reclamada, y, en una tercera, es del 38%; siendo especialmente significativo el caso de UMIVALE, en el que el 90% de la deuda detectada por esta mutua estaba pendiente de cobro a 31.12.2006.

2. La existencia de divergencias significativas en el proceso aplicado por cada una de estas cuatro mutuas para la remisión de esta deuda a la TGSS para su cobro, diferencias que pueden suponer una disminución de las posibilidades de su recuperación. Así, de la información remitida por las mutuas seleccionadas como muestra de fiscalización se observa que esta remisión de deuda se produce:

— Cuando la empresa en un tiempo prudencial no responde a la reclamación remitida por correo certificado con acuse de recibo, se le vuelve a recordar la misma.

Si, definitivamente no realiza el ingreso, se informa a la Tesorería Provincial,...» (procedimiento establecido por la mutua UMIVALE).

— Las reclamaciones se realizan «a proceso cerrado o a los seis meses de la generación de la incidencia “deuda”» (procedimiento establecido por la mutua Fraternidad-MUPRESPA).

— Se realizan dos notificaciones de deuda al empresario, la segunda de las cuales se produce una vez transcurrido «un tiempo aproximado de 90 días». Una vez realizadas estas dos comunicaciones se procede a dar traslado de las mismas a la Tesorería General, si bien no se prevé plazo específico alguno para realizar esta comunicación de deuda a la TGSS (procedimiento establecido por la mutua Ibermutuamur).

— Cuando haya transcurrido un plazo de cuatro meses desde la comunicación de la deuda para efectuar el correspondiente traslado de la misma a Tesorería General, previa comunicación de este hecho a la Delegación de Zona (procedimiento establecido por la Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo).

Los procesos anteriormente indicados generan una demora en la tramitación de esta deuda y en su notificación a la TGSS (que, debe recordarse, es la única entidad con capacidad jurídica y material para realizar las actuaciones necesarias para su cobro en vía voluntaria y en vía ejecutiva), con el consiguiente riesgo de que se puedan estar perjudicando las posibilidades reales de cobro de esta deuda.

3. La aplicación de criterios distintos de los legalmente establecidos respecto del importe hasta el cual no debe efectuarse tramitación alguna de la deuda.

Así, en la información facilitada por Ibermutuamur se indica que «si la cuantía descontada es igual o está

por debajo de la base reguladora diaria, o el conjunto de la reclamación es inferior a 90 euros se procede a aclarar “anular” la diferencia», importe muy superior al previsto legalmente: el 3% del IPREM (14,09 euros en 2005 —en este ejercicio, el IPREM mensual ascendió a 469,80 euros—, y 14,37 euros en 2006 —en este ejercicio, el IPREM mensual ascendió a 479,10 euros—). No obstante lo anterior, debe señalarse que, en el listado de incidencias remitido, el Tribunal ha observado expedientes de deuda con un importe superior a los 90 euros cancelados «por cuantía» (v.gr.: expedientes 3/2004/7857 por 93,47 euros; 3/2005/3488 por 93,12 euros; y 28/2005/50958 por 100,22 euros).

Por otra parte, según la información remitida al Tribunal, el criterio aplicado por la mutua Fraternidad-MUPRESA para la tramitación o no de una deuda es de 12 euros por mes, lo que pone de manifiesto la diferencia de criterios anteriormente indicada.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, de la información facilitada por la mutua Fraternidad-MUPRESA al Tribunal, se deduce que algunos de los principales problemas existentes en la gestión del pago delegado de prestaciones son:

— La existencia de diferencias entre los datos de los TC-1 y los TC-2; diferencias que, según los datos correspondientes al ejercicio 2005 facilitados por esta mutua, ascendieron a un importe total neto de 23 millones de euros.

— La incorrecta aplicación de las deducciones practicadas al período de cotización al que éstas corresponden, bien porque se aplican pagos delegados de prestaciones en boletines de cotización que no corres-

ponden a los períodos en que se efectuaron dichos pagos delegados, o bien porque los empresarios que tienen autorización para aplicar esta facultad no lo aplican.

En opinión del Tribunal, estas diferencias deberían ser detectadas por el propio sistema de control de recaudación de la TGSS, y ser reclamadas directamente por ésta (a través del FGR), en la medida en que implican una incorrecta liquidación de cotizaciones sociales.

Como conclusión de todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal considera que la TGSS debería estudiar con las MATEPSS (y las EEGG), la creación de un proceso informático mediante el cual pudiera obtener la información necesaria para realizar el control del pago delegado de prestaciones (cuya verificación y control le compete en la medida en que su incorrecta determinación implica una incorrecta liquidación de cotizaciones sociales); todo ello, con independencia de los controles que posteriormente puedan y deban realizar las MATEPSS respecto de estos pagos de prestaciones.

3.1.3. Análisis efectuado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) de los importes descontados en concepto de bonificaciones de cuotas en la liquidación de cotizaciones sociales.

Según los datos facilitados al Tribunal por la TGSS, correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006, los descuentos practicados en las liquidaciones de cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones, financiadas con cargo al presupuesto de gastos del SPEE, ascendieron a 5.750 millones de euros, cuyo detalle se recoge en el cuadro siguiente.

CUADRO NÚMERO 27

Bonificaciones para el fomento del empleo correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006

(En millones de euros)

CONCEPTO	2005	2006	TOTAL	% s/ TOTAL
Bonificaciones para el fomento del empleo	2.640	2.764	5.404	94
Bonificaciones formación continua	148	198	346	6
Bonificaciones mayores de 40 años y minusválidos				0
TOTAL BONIFICACIONES	2.788	2.962	5.750	100

Dada la especial significación del importe a que ascendieron las bonificaciones para el fomento del empleo, deducidas en las liquidaciones de cotizaciones sociales, el Tribunal ha centrado su análisis en las actuaciones de control y verificación de la correcta liquidación de este tipo de bonificaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe señalar que, según la información facilitada por el SPEE respecto del control de bonificaciones derivadas de la formalización de contratos para la formación, una de

las propuestas de mejora recogida en el manual de procedimiento elaborado en enero de 2007 es la de «cruzar los datos de los contratos y la formación con las bonificaciones en la Tesorería General de la Seguridad Social», lo que pone de manifiesto la debilidad de control existente en esta materia, y la posibilidad de que se estén produciendo deducciones indebidas por este concepto en la liquidación de cotizaciones sociales que no estén siendo detectadas y reclamada su devolución por la TGSS.

Para una mayor claridad en la exposición del resultado de los trabajos realizados por el equipo fiscalizador, este apartado se ha estructurado en los siguientes subapartados:

a) Análisis de la información facilitada mensualmente por la TGSS al SPEE respecto de estas bonificaciones.

b) Análisis de los controles aplicados para examinar los importes descontados en concepto de bonificaciones para el fomento del empleo en la liquidación de cotizaciones sociales.

a) Análisis de la información facilitada mensualmente por la TGSS al SPEE respecto de estas bonificaciones

Mensualmente, la TGSS remite a los SSCC del SPEE un fichero en soporte informático en el que se recoge la totalidad de los descuentos practicados por los empresarios en la liquidación de sus cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones para el fomento del empleo. En este fichero se registran los siguientes datos, recogidos en los documentos TC-2 (relación nominal de trabajadores) presentados por los empresarios a través del sistema RED o en soporte papel:

— Respecto del empresario: nombre, código de identificación del empresario, código de cuenta de cotización del empresario, período (mes y año) al que se refiere la recaudación.

— Respecto del trabajador por el que se han practicado las correspondientes deducciones: nombre y apellidos, código identificador de persona física (DNI, NIE, etc.), número de NAF, códigos de los contratos por los que se han practicado la bonificación.

— Importe de la deducción practicada.

Por su parte, la Intervención Delegada en los SSCC de la TGSS comunica mensualmente a los SSCC del SPEE el importe a que han ascendido los descuentos practicados en concepto de bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo (obtenido de la suma de los importes que figuran en la correspondiente casilla del TC-1). Este importe es imputado al presupuesto de gastos de esta Entidad Gestora.

A lo largo del ejercicio 2005 y 2006, los SSCC del SPEE realizaron una comparación entre los importes que, en concepto de bonificación de cuotas para el fomento del empleo, figuraban en las dos informaciones remitidas por la TGSS, observando la existencia de unas diferencias de 61 millones de euros en la recaudación de cuotas correspondientes al ejercicio 2005, y 53 millones en la recaudación de cuotas correspondiente hasta el mes de agosto de 2006.

Según la información facilitada por el SPEE al Tribunal, las diferencias correspondientes al ejercicio 2006, han sido aclaradas por la Tesorería General a lo

largo del ejercicio 2007, mediante la remisión de información complementaria, extraída del FGA, que documenta los descuentos practicados por la TGSS en la liquidación al SPEE de las cotizaciones recaudadas en concepto de cobertura de la prestación de desempleo.

b) Análisis de los controles aplicados para examinar los importes descontados en concepto de bonificaciones para el fomento del empleo en la liquidación de cotizaciones sociales

Durante los ejercicios 2005 y 2006, el SPEE ha carecido de un procedimiento que le permitiera comprobar que los descuentos practicados por las empresas en concepto de bonificaciones para el fomento del empleo en la liquidación de cotizaciones sociales han sido correctamente calculados y se han practicado respecto de las cotizaciones sociales devengadas por trabajadores cuya contratación reunía los requisitos para aplicarse estas bonificaciones. Esta deficiencia se ha debido, según los propios responsables de la gestión de estas bonificaciones, a las siguientes causas:

1. La insuficiencia de la información existente en el SPEE respecto de las personas con derecho a la aplicación de estas bonificaciones, ya que el SPEE únicamente dispone de un registro informatizado de los contratos laborales formalizados. La principal finalidad de este registro es administrativa y estadística (recoge los datos de los contratos laborales formalizados mensualmente), lo que no permite su utilización para determinar mensualmente los contratos en vigor que permiten la aplicación de estas bonificaciones en la liquidación de cotizaciones sociales.

2. La información facilitada mensualmente por la TGSS respecto de los descuentos practicados en la liquidación de cotizaciones sociales, no permite al SPEE verificar el derecho del empresario a efectuar este tipo de descuentos. Así, en 2005, el SPEE realizó una comparación sobre una muestra de los datos de 500.000 registros del TC-2 contenidos en los ficheros de Cotizaciones correspondiente a enero de 2005, con la totalidad de los registros de afiliados en alta que constaban en el FGA en ese mes, obteniéndose los siguientes resultados:

a) Registros de afiliados recogidos en TC-2 que figuran en el FGA con el mismo identificador de persona física y cuenta de cotización 370.223, que representan el 74% del total de registros analizados. En 20.322 de estos 370.223 registros coincidentes, se ha observado que las bonificaciones aplicadas en los TC-2 correspondían a períodos anteriores al período que, según el FGA, procedía su aplicación, constituyendo, por tanto, una minoración indebida de cotizaciones sociales, durante un período medio, según cálculos de este Tribunal, de 5 meses.

De los 129.777 registros no coincidentes en ambos parámetros, 24.806 registros coincidían con los datos del FGA en el número de afiliación, existiendo 104.971 registros (el 21% del total) en los que no resultaba posible efectuar comprobación alguna del derecho del empresario a aplicarse las bonificaciones registradas en los documentos de cotización (TC-2), lo que pone de manifiesto las debilidades del sistema de control de bonificaciones aplicado hasta el momento actual.

b) Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que el SPEE también realizó otra comparación entre las dos informaciones anteriormente indicadas, tomando como datos de verificación el número de afiliación y el CCC, obteniendo, en este caso, 144.361 registros coincidentes (el 29% el total de registros verificados). De estos 144.361 registros coincidentes, se observó que, en 12.235 registros, las bonificaciones aplicadas en los TC-2 correspondían a períodos anteriores al período que, según el FGA, procedía su aplicación, y, por tanto, constituían una minoración indebida de cotizaciones sociales.

En consecuencia, en opinión del Tribunal, los resultados anteriormente indicados ponen de manifiesto la existencia de deficiencias significativas en el sistema actual de control de recaudación y liquidación de cotizaciones sociales de la TGSS, en lo que se refiere a la verificación de los importes descontados por los empresarios en concepto de bonificaciones para el fomento del empleo en la liquidación de cotizaciones sociales.

3. Las deficiencias existentes en el FGA respecto de los afiliados con derecho a bonificación. Según las comprobaciones realizadas por el SPEE en octubre de 2005, con los datos que constaban en el FGA, existían 1.341.367 registros informáticos de afiliados en los que no se podía determinar el colectivo con derecho a bonificación al que pertenecían (mujer subrepresentada, parado de larga duración, trabajador mayor de 45 años, discapacitado, conversión de temporal en indefinido....), y, por tanto, el porcentaje e importe de la bonificación que podía descontarse por este afiliado en la liquidación de cotizaciones sociales.

En 1.142.944 registros de afiliados esta deficiencia obedecía a que el dato del colectivo con derecho a boni-

ficación no figuraba registrado en el FGA. Además, también se observó la existencia de afiliados que figuraban registrados en más de 1 colectivo con derecho a bonificación; así, 190.872 registros un mismo afiliado figuraba adscrito a 2 colectivos distintos con derecho a bonificación, en 7.451 registros un mismo afiliado figuraba adscrito a 3 colectivos distintos con derecho a bonificación, y existían 100 registros en los que 1 mismo afiliado figuraba adscrito a 4 colectivos distintos con derecho a bonificación.

Estas deficiencias llevaron a que en el propio Convenio de colaboración formalizado entre el SPEE y la DG de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, quedara excluida la realización de actuaciones en esta materia hasta que se corrigieran las deficiencias existentes en la información disponible sobre contratos bonificados y descuentos aplicados en la liquidación de cotizaciones sociales por este concepto.

Asimismo, a lo largo del ejercicio 2005 y 2006, se celebraron distintas reuniones entre representantes del SPEE, la TGSS y la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en las que se analizaron los problemas existentes respecto de los controles informatizados que se debían establecer entre los ficheros informáticos de afiliación y recaudación (FGA y FGR) de la TGSS, para determinar las actuaciones de control que debía asumir la Inspección de Trabajo para verificar la correcta aplicación de las bonificaciones en materia de fomento del empleo.

A partir del ejercicio 2007, la TGSS ha realizado cruces entre la información existente en el FGA respecto a afiliados con derecho a estas bonificaciones y las deducciones consignadas por los empresarios en los documentos de cotización por este concepto (registrados en los correspondientes ficheros FAN de recaudación), para tratar de analizar las incidencias detectadas por el SPEE en los controles practicados por éste respecto de las bonificaciones para el fomento del empleo.

El resultado de de los cruces de información realizados por la TGSS, practicados para las liquidaciones de cuotas presentadas en los meses de noviembre 2006 y octubre 2005 —esta última a petición de este Tribunal—, puso de manifiesto las siguientes incidencias:

CUADRO NÚMERO 28

Incidencias observadas en las bonificaciones para el fomento del empleo practicadas en la liquidación de cotizaciones sociales

TIPO DE INCIDENCIA OBSERVADA	nov. 2006	oct. 2005
Nº de bonificaciones por fomento del empleo practicadas en TC/2	2.328.281	2.108.336
Nº de contratos de afiliados con Dº a bonificación en el FGA	2.122.308	1.874.448
Diferencia (A)	205.973	233.888
% Diferencia con nº de contratos de afiliados con Dº a bonificación en FGA	10	12
Inexistencia en el FGA del trabajador por el que se practicó esta bonificación en el TC-2	1.403	2.389
% respecto de Total de Diferencias	1%	1%
Inexistencia en el FGA del Dº a bonificación del trabajador por el que se practicó esta bonificación en el TC-2	191.842	228.859
% respecto de Total de Diferencias	93%	97%
Falta de alta en FGA del trabajador por el que se practicó esta bonificación en el TC-2	12.728	5.908
% respecto de Total de Diferencias	6%	2%
TOTAL DIFERENCIAS(B)	205.973	237.156

(*) La diferencia existente entre los datos (A) y (B) correspondiente a octubre 2005, se debe a la existencia de afiliados que participan de dos de los tres tipos de incidencias registradas en este cuadro.

De los datos recogidos en el cuadro anterior, se deduce que el 10% y 12% de las bonificaciones totales practicadas por los empresarios en las liquidaciones de cotizaciones sociales correspondientes a los meses de octubre 2005 y noviembre 2006, respectivamente, carecían de derecho a su aplicación, según la información que constaba en el FGA de la TGSS. Las causas de la inexistencia de tal derecho son:

— Que este derecho a la bonificación no figuraba reflejado en el FGA (que representó el 97% y 93%, respectivamente de los supuestos totales de inexistencia del derecho a practicarse esta bonificación).

— Que el trabajador por el que el empresario se practicó esta bonificación ni siquiera estaba registrado de alta en el FGA (1% de los casos) o si lo estaba, no estaba de alta en el Sistema de Seguridad Social en el mes en el que se efectuaron las correspondientes liquidaciones de las cotizaciones sociales y las aplicaciones de las bonificaciones para el fomento del empleo.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, como ha indicado la propia TGSS a este Tribunal, las comprobaciones realizadas tienen por objeto verificar la existencia o no de este derecho, sin realizarse comprobación alguna respecto de «la corrección de la cuantía compensada en relación con la base de cotización, porcentaje aplicable, ...», lo que evidencia las insuficiencias que aún existen en relación con las comprobaciones que deben realizarse tanto por la TGSS como por el SPEE respecto de las deducciones practicadas en la liquidación de cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo, así como el riesgo evidente de que estas insuficiencias

de control estén permitiendo la existencia de descuentos indebidos por este concepto no detectados y, por tanto, sin reclamación de la deuda generada por estas deducciones indebidas.

Este riesgo se ve agravado por el incremento constante de los contratos bonificados, así como por la atomización normativa reguladora de estas bonificaciones, que ha supuesto que se sigan aplicando bonificaciones en liquidaciones de cuota por contratos laborales cuya normativa reguladora ya no está en vigor, dado que las bonificaciones concedidas se aplican durante toda la vida del contrato. Asimismo, la normativa reguladora de estas bonificaciones permite que determinados colectivos de trabajadores tengan derecho a más de una bonificación, lo que dificulta aún más su control.

A mayor abundamiento, debe señalarse que para la cuantificación de estas bonificaciones, el legislador no ha seguido criterios uniformes, así en unas ocasiones se bonifica la cuota empresarial por contingencias comunes, en otras la totalidad de las cotizaciones empresariales, en otros supuestos la cuota de contingencias comunes que exceda del 12% de éstas. A este hecho, debe añadirse que las bonificaciones aprobadas por el Parlamento no recogen siempre el mismo porcentaje de bonificación de cuotas y que existen bonificaciones en las que este porcentaje varía a lo largo de su período de vigencia, otras en las que éste se mantiene uniforme, y, finalmente, otras bonificaciones que ascienden a una cantidad determinada de dinero. Por último, debe señalarse que existen bonificaciones de carácter temporal y otras que, como se ha indicado anteriormente, se mantienen durante toda la vida del contrato laboral.

Así pues, en opinión del Tribunal, en este escenario legislativo, el control de las bonificaciones (que en 2005

y 2006 ascendieron a un total de 5.750 millones de euros) resulta tan necesario como problemático si el control de éstas se sigue fundamentado en un sistema de liquidación de cotizaciones sociales basado en controles aplicados a nivel CCC y en autoliquidaciones de cotizaciones sociales presentadas por los empresarios, dado que, existen CCC en los que pueden incorporarse distintas modalidades de contratación laboral bonificadas que resultan de difícil cuando no imposible verificación por la TGSS o el SPEE, tal y como puede deducirse de lo indicado en los puntos 2 y 3 anteriores.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal considera que la TGSS debería analizar, en colaboración con el SPEE, la conveniencia de establecer un sistema de control de la recaudación de cotizaciones sociales a nivel de trabajador (todo ello con independencia de los controles añadidos que debieran establecerse para determinados tipos de CCC: centros especiales de empleo, Copa América, Exposición Universal de Zaragoza, etc., o sectores de actividad —mujer subrepresentada, etc.—), que permita comprobar los descuentos por bonificaciones para el fomento del empleo que cada empresario puede practicarse en la liquidación de cotizaciones sociales devengadas por cada uno de

sus trabajadores (con independencia de que éstas obedezcan a causas objetivas de carácter personal del trabajador —edad, estudios, tiempo de permanencia en desempleo, etc.—, del empresario que le contrata —v. gr.: centro especial de empleo—, o sector en el que presta sus servicios), todo ello, previa actualización de la información que figura en el FGA, fichero en el que se deberían recoger, entre otros datos, las bonificaciones aplicables a cada trabajador y contrato formalizado por éste y, en su caso, a cada empresario¹⁸.

Madrid, 26 de junio de 2008.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Manuel Núñez Pérez**.

¹⁸ Como se ha indicado en el apartado de conclusiones, el 4 de enero de 2008, se publicó en el BOE la resolución de 7 de diciembre de 2007, del Servicio Público de Empleo Estatal, en la que se recoge el acuerdo de encomienda de gestión con la Tesorería General, en virtud del cual, el precitado Servicio reconoce que la Tesorería General dispone de las aplicaciones informáticas y medios técnicos idóneos para el tratamiento de los descuentos practicados por los empresarios en la liquidación de cotizaciones sociales en concepto de bonificaciones, por lo que encomienda su control a ésta el control de estas bonificaciones, con la excepción de las correspondientes a la formación profesional, lo que pone de manifiesto, en opinión del Tribunal, la procedencia de lo indicado en este Informe respecto de la necesidad de establecer un sistema de control de cotizaciones que permita controlar las bonificaciones para el fomento del empleo descontadas por los empresarios en la liquidación de cotizaciones sociales.

ANEXO

Detalle de las causas de anulación de deuda según la agrupación efectuada por el Tribunal

CONCEPTO GENERAL	TRAMITE DEL FGR	CAUSA DEL FGR	DESCRIPCIÓN DE LA BAJA
POR ERRORES RELACIONADOS CON LA AFILIACIÓN DE TRABAJADORES	911	53	ANULACIÓN AUTOMÁTICA POR BAJA EN AFILIACIÓN
	4XX	2	SITUACIÓN DE BAJA O SIN TRABAJADORES
		13	BAJA POR NO TENER TRABAJADORES EN ALTA (CENTRALIZADO)
		14	BAJA FUERA DE PLAZO
		19	ANULACIÓN POR FALLECIMIENTO
		87	EN SITUACIÓN DE "0" TRABAJADORES
		90	PROCEDE BAJA DE LA EMPRESA
	91	PROCEDE BAJA DE TODOS LOS TRABAJADORES	
POR ERRORES EN CCC	4XX	16	PAGO CON NUMERO DE IDENTIFICADOR ERRÓNEO
		92	EMPRESA COTIZÓ CON OTRO NÚMERO
POR ERROR TRANSMISIÓN RED	4XX	15	TRANSMISIÓN ERRÓNEA RED
RELACIONADAS CON PAGO DE DEUDA	4XX	3	INGRESO PREVIO FUERA DE PLAZO
		4	INGRESO/SALDO ACREEDOR EN PLAZO REGLAMENTARIO
		6	PAGO
		51	PAGADO EN EXCESO
		82	DEUDA INGRESADA EN PLAZO REGLAMENTARIO
		83	DEUDA INGRESADA FUERA DE PLAZO REGLAMENTARIO
		85	INGRESO DE CUOTA OBRERA
		86	SALDO ACREEDOR O COMPENSADO
	88	DOCUMENTOS PRESENTADOS EN PLAZO REGLAMENTARIO	
	911	51	ANULACIÓN POR PAGO EN PLAZO
POR PRESCRIPCIÓN	4XX	9	BAJA POR PRESCRIPCIÓN
		10	BAJA POR PRESCRIPCIÓN CRÉDITO INCOBRABLE
POR CAUSAS GENERALES	4XX	1	DATOS ERRÓNEOS
		5	DEFECTO FORMAL
		7	POR DECRETO
		8	OTRAS CAUSAS
		20	ANULACIÓN SERVICIOS CENTRALES
		52	ANULACIÓN AUTOMÁTICA S.S.C.C.
	93	OTRAS CAUSAS	
	911	52	ANULACIÓN AUTOMÁTICA
SIN CAUSA O CAUSA 00	4XX		
	911		
DEUDA DUPLICADA	4XX	12	PAGADO POR OTRO RESPONSABLE
		17	PAGADO POR OTRO RESPONSABLE AUTOMÁTICO
		84	DEUDA LIQUIDADADA MEDIANTE ACTA DE LIQUIDACIÓN
	911	54	ANULADA POR RECLAMACIÓN 01 6 02

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.: 902 365 303. <http://www.boe.es>



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**