

Informe de Fiscalización «Análisis de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Nacional de la Seguridad Social» e Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre esta fiscalización

**FISCALIZACION ELEVADA A LAS CORTES
GENERALES
INFORME DE FISCALIZACION "ANALISIS DE
LA GESTION DE LOS DEUDORES POR
PRESTACIONES ECONOMICAS DEL INSTITUTO
NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL"**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a) y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 9.1., 11.b), 12 y 14.1. de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en especial los artículos 27, 28.1., 31.b) y d), 34, 41 y 44 de dicha Ley, en relación con los resultados de la fiscalización "Análisis de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Nacional de la Seguridad Social", HA ACORDADO, en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1993, APROBAR el presente informe y su ELEVACION

A LAS CORTES GENERALES

INDICE

1. Introducción
 - 1.1. Iniciativa de la fiscalización
 - 1.2. Objetivo
 - 1.3. Metodología, alcance y periodo analizado
2. Marco legal
 - 2.1. Obligación
 - 2.2. Procedimiento y plazos
 - 2.3. Plazo de prescripción de la deuda
 - 2.4. Competencia
3. Detección de la deuda y su determinación
 - 3.1. Origen de los pagos indebidos
 - 3.2. Detección de la deuda
 - 3.3. Control de la deuda detectada
 - 3.4. Periodo medio de tiempo para la detección
 - 3.5. Actuaciones hasta la reclamación
4. Reclamación y recuperación
 - 4.1. Reclamación de la deuda por la vía administrativa
 - 4.2. Reclamación a través de la jurisdicción laboral
 - 4.3. Recuperación de la deuda.
 - 4.4. Periodo medio de tiempo hasta el reintegro

5. Contabilización
 - 5.1. Funcionamiento de las cuentas de "Deudores por prestaciones"
 - 5.2. Saldo de las cuentas
 - 5.3. Partidas acreedoras
 - 5.4. Partidas antiguas y sin movimiento. Depuraciones
 - 5.5. Control de la deuda contabilizada
6. Conclusiones
7. Recomendaciones

1. Introducción

1.1. Iniciativa de la fiscalización.

La fiscalización de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) está incluida en el Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1992, aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 1992.

1.2. Objetivo

El objetivo de esta fiscalización consiste en el análisis de los procesos de gestión de la citada Entidad Gestora para la determinación, reclamación y recuperación de las prestaciones económicas indebidamente abonadas. Con ello se pretende comprobar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión de esta deuda, así como su debida contabilización y representación en los balances de la Entidad.

Los objetivos fijados por el INSS en materia de prestaciones están centrados en la mejora de los procesos de reconocimiento y pago de pensiones, en los que se han conseguido importantes avances respecto al acortamiento de los plazos de concesión y en la atención a los interesados. Sin embargo, estas mejoras no han ido acompañadas de un esfuerzo similar en los procesos de gestión de determinadas prestaciones como la incapacidad laboral transitoria (en adelante, ILT) y la invalidez provisional ni en el control de todas las pensiones y prestaciones a lo largo de su periodo de vida. Esto ha motivado la existencia de un elevado número de prestaciones económicas pagadas indebidamente que no son detectadas en su totalidad ni correctamente contabilizadas y reclamadas.

1.3. Metodología, alcance y periodo analizados.

Han sido objeto de análisis y valoración los siguientes aspectos:

El marco legal en el que se desenvuelve la gestión de estos deudores, con especial incidencia en el procedimiento y plazos en que debe desarrollarse, la prescripción de la deuda y la competencia en materia de recuperación de la misma.

Se ha incluido este apartado debido a la complejidad de la normativa aplicable a la gestión de esta clase de deudores, donde la jurisprudencia ha tenido en numerosas ocasiones que suplir las lagunas o falta de desarrollo de las normas legales.

Los procedimientos utilizados para la detección de pagos indebidos de prestaciones económicas en relación con el origen de los mismos, así como el control del proceso hasta la determinación del importe de la deuda.

La gestión de la reclamación y recuperación de la deuda detectada. Los procedimientos para reclamar los pagos indebidos y su adecuación a la normativa vigente, las actuaciones para la recuperación, el control interno y el tiempo utilizado en todo el proceso.

La contabilización de la deuda y su reflejo en los balances de situación del INSS y de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante Tesorería General). El análisis de los inventarios de deudores del INSS, con especial referencia a los saldos acreedores y a los muy antiguos, fundamentalmente a los que no han tenido movimiento en el último año. En la Tesorería General no han podido analizarse los saldos integrantes de estas cuentas ya que en dicha Entidad no existen inventarios de deudores.

La cuenta "Deudores por prestaciones" no figura con saldo en el activo de los balances de situación del INSS a 31 de diciembre de 1990 ni a 31 de diciembre de 1991, ni tampoco en los correspondientes balances de la Tesorería General. En ambas Entidades los deudores por prestaciones figuran en sus balances en cuentas de orden, con saldos en el INSS de 9.315 millones de pts. a 31 de diciembre de 1990 y de 8.836 millones de pts. a 31 de diciembre de 1991 y, en la Tesorería General, de 646 millones de pts. a 31 de diciembre de 1990 y de 1.056 millones de pts. a 31 de diciembre de 1991.

El análisis se ha realizado sobre una muestra de cuatro Direcciones Provinciales de ambas entidades en las que se ha obtenido información acerca de los procedimientos utilizados para la detección, reclamación y recuperación de la deuda por prestaciones económicas, así como la constatación empírica de esta información a través de una muestra obtenida de los Inventarios de deudores del INSS a 31 de diciembre de 1990 y a 31 de diciembre de 1991 en cada una de las Direcciones Provinciales seleccionadas.

Para realizar las correspondientes pruebas de auditoría se han llevado a cabo desplazamientos a las Direcciones Provinciales del INSS y de la Tesorería General de Córdoba, Pontevedra-Vigo¹, Las Palmas y Valencia durante los meses de junio, septiembre, octubre y noviembre de 1992.

Dichas pruebas consistieron, en el INSS, en la comprobación, mediante el análisis de la documentación correspondiente a los deudores de la muestra seleccionada, del origen de los pagos indebidos, los procedimientos utilizados para su detección, el control de la deuda detectada y la determinación de su importe, los

procedimientos de reclamación, el control de la deuda reclamada y los posibles estancamientos en los procesos en cada una de las unidades de gestión relacionadas con las prestaciones económicas. Asimismo, se comprobaron en las citadas unidades y en las Direcciones Provinciales de la Tesorería General las diferentes formas de recuperación de la deuda y la Entidad encargada de hecho de su gestión (INSS o Tesorería General), la eficacia de dicha recuperación en base a la proporción de pagos indebidos reintegrados y, por último, los procesos de fiscalización y contabilización de los mismos.

El presente informe está referido a la situación en el último semestre de 1992, periodo durante el que se realizaron las pruebas de auditoría, tomando como base para el análisis los procedimientos seguidos durante los años 1989, 1990, 1991 y 1992. Han existido limitaciones objetivas al alcance de esta fiscalización derivadas de la escasa información disponible en los expedientes, tal como se refleja en los correspondientes capítulos. El Tribunal ha contado en todo momento con la colaboración de los responsables del INSS y de la Tesorería General para el acceso a la información y para la realización de las pruebas que ha considerado oportunas.

2. Marco Legal

2.1. Obligación.

La obligación de devolver las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente abonadas viene establecida en el artículo 56.1 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, según el cual: "Los trabajadores y las demás personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrán obligados a reintegrar su importe".

2.2. Procedimiento y plazos.

Sin embargo, ni la Ley General de la Seguridad Social ni el Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social fijaron el procedimiento para reclamar el reintegro de las citadas prestaciones.

Es con la entrada en vigor de la actual Ley de Procedimiento Laboral, Texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril y del vigente Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, que sustituye al anterior Reglamento de Recaudación, cuando queda regulado el procedimiento para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, separando las establecidas por resolución administrativa de las derivadas de sentencia judicial. En la Orden de 8 de abril de 1992, que desarrolla el Real Decreto 1517/1991, se establecen además los plazos de reintegro, los cuales deberán ser fijados por las Direcciones Provinciales de la Tesorería General y no podrán superar los dos años, prorrogables hasta un máximo de 5 años por su Director General.

Hasta la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Laboral la ausencia de procedimiento para hacer efectiva la devolución de las citadas prestaciones provocó numerosos litigios ante la jurisdicción de lo social. Estos fueron resueltos manteniendo la doctrina según la cual, como regla general, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social carecen de facultades para revisar de oficio sus propios actos declarativos de

¹ Las Direcciones provinciales del INSS y de la Tesorería de Pontevedra están situadas en Vigo.

derechos, debiendo acudir a los Tribunales del orden social para solicitar la revocación, sin necesidad de declaración previa de lesividad ni de dictamen favorable del Consejo de Estado. Quedaba así descartada en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social la aplicación de los procedimientos de anulación de actos administrativos declarativos de derechos, regulados en su día por la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 109 y 110) y, en el momento actual, por los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (Disposición adicional sexta 1).

Sin embargo, la jurisprudencia ha venido aceptando algunos supuestos en los que la revocación de oficio es admitida, entre los que destaca el que se deriva de la existencia de alguna norma legal que la autorice, siempre que se instruya el expediente revisor dando audiencia al interesado y se acuerde mediante resolución formal. (Sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 3 de septiembre de 1987 y de 15 de enero de 1988 y Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1988, entre otras). En esta línea se entiende que existe amparo legal para proceder de oficio a la revocación en materia de revalorización con concurrencia de pensiones y en complemento por mínimos, por autorizarlo así las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años.

En efecto, por citar una de ellas, la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, en su artículo 43, al fijar la cuantía máxima de las pensiones públicas que un mismo beneficiario puede percibir, establece que los señalamientos iniciales de dichas pensiones que pudieran determinarse respecto de titulares que vinieran percibiendo otras pensiones públicas tendrán carácter provisional. Y así "la regularización definitiva de los señalamientos provisionales que pudieran efectuarse en los supuestos mencionados con anterioridad llevará, en su caso, aparejada la exigencia de reintegro de lo indebidamente percibido por el titular de los mismos. Este reintegro podrá practicarse con cargo a las sucesivas mensualidades de pensión". Asimismo, se regula, en el artículo 48, la concesión de complementos por mínimos, los cuales tendrán carácter provisional hasta tanto se compruebe la realidad de lo declarado por el interesado en relación con otros ingresos por rentas del trabajo o del capital: "El incumplimiento de esta obligación dará lugar al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas". En el mismo sentido se pronuncia la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, en sus artículos 41 y 46, respectivamente.

Estos aspectos están desarrollados en los Reales Decretos sobre revalorización de pensiones del Sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones de protección social pública (Real Decreto 2/1992, de 10 de enero y Real Decreto 6/1993, de 8 de enero para los dos últimos ejercicios). En ellos, sin embargo, se anula la exigencia de reintegro de lo indebidamente percibido al no conceder efectos retroactivos a la revalorización definitiva cuando resulte inferior a la provisional, con la excepción de aquellos casos en los que el interesado no haya presentado declaración de rentas o la haya hecho con datos inexactos o erróneos si éstas superan un determinado límite cuando cobra mínimos, o declaración de variaciones en su estado civil o en la situación de dependencia de su cónyuge si percibe complemento por cónyuge a cargo.

Sin embargo, aunque la jurisprudencia admite como excepción a la prohibición de la revisión de oficio la existencia de alguna norma legal que la autorice, en lo que no existía unanimidad en las diferentes Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia es en que la devolución de las cantidades abonadas en exceso pueda ser también reclamada de oficio, siendo sin embargo mayoritaria la posición favorable a la reclamación por vía administrativa. La cuestión ha sido resuelta por el Tribunal

Supremo en sus Sentencias dictadas en recursos de casación para la unificación de doctrina de 7 de mayo, 11 de junio y 23 de septiembre de 1992, en las que se considera que la revisión y el reintegro de cantidades constituyen un acto inescindible, es decir que las Entidades gestoras pueden revisar de oficio las revalorizaciones de pensiones y al propio tiempo reintegrarse de las prestaciones indebidamente satisfechas hasta la fecha de dicha revisión.

Otros supuestos admitidos por la jurisprudencia como excepción a la vía jurisdiccional son los siguientes:

Aquellos en los que, una vez reconocido el derecho a la prestación, se produzcan hechos posteriores que impliquen una modificación o extinción del derecho, y que den lugar a pagos indebidos bien por causa imputable a la Entidad Gestora o porque el interesado no haya cumplido con la obligación de comunicación impuesta en la norma.

Tampoco en estos supuestos hay unanimidad en la jurisprudencia de lo social, existiendo sin embargo una posición mayoritaria que se decanta por admitir la revocación de oficio.

Errores materiales, de hecho o aritméticos. En estos casos tanto los derivados de informaciones inexactas de los beneficiarios del derecho como en aquellos en los que haya incurrido la propia Entidad Gestora, los Tribunales Superiores de Justicia mantienen el criterio según el cual las Entidades Gestoras pueden revisar de oficio sus actos declarativos de derechos.

El procedimiento para reclamar las prestaciones indebidamente abonadas ha quedado expresamente regulado por la vigente Ley de Procedimiento Laboral, que, en su artículo 144, establece que:

- 1.- Las Entidades Gestoras o los Servicios Comunes no podrán revisar por sí mismos sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, debiendo, en su caso, solicitar la revisión ante el Juzgado de lo Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del derecho reconocido.
- 2.- Se exceptúan de lo dispuesto en el número anterior la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario.
- 3.- La acción de revisión a la que se refiere el número uno prescribirá a los cinco años.
- 4.- La sentencia que declara la revisión del acto impugnado será inmediatamente ejecutiva."

2.3. Plazo de prescripción de la deuda.

La ausencia en la Ley General de la Seguridad Social de indicaciones acerca del plazo de prescripción dió lugar con anterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley de Procedimiento Laboral a variada doctrina jurisprudencial en la que predominó el considerar el plazo de prescripción de cinco años, aunque no faltaron algunos pronunciamientos a favor del plazo de tres meses para la devolución de las prestaciones indebidamente abonadas.

La vigente Ley de Procedimiento Laboral de 1990 fija expresamente el plazo de cinco años de prescripción para la acción de revisión de los actos declarativos de derechos de las Entidades Gestoras o Servicios Comunes de la Seguridad Social, si bien no hace referencia a los efectos económicos de la misma. Esta carencia dio lugar a su vez, a pronunciamientos contradictorios de diversos Tribunales Superiores de Justicia, por lo que el INSS planteó recursos de casación para la unificación de la doctrina a este respecto. Estos recursos fueron resueltos por las sentencias del Tribunal Supremo de 12 y 13 de febrero, 18 de marzo y 22 de junio de 1992, que determinan que el plazo de prescripción para reclamar la devolución de las prestaciones indebidamente abonadas, al amparo del artículo 56.1 de la Ley General de la Seguridad Social, es de cinco años.

2.4. Competencia.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en relación con las prestaciones indebidamente abonadas es el de la competencia en materia de gestión de la recuperación de la deuda. En este sentido, considerando los reintegros como un recurso más del Sistema de la Seguridad Social, es a la Tesorería General a quien corresponde recibirlos, independientemente del procedimiento seguido para la recuperación, ya que en este Servicio Común con personalidad jurídica propia, creado por Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, es donde se unifican todos los recursos financieros del Sistema, de conformidad con el contenido de la Disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre. Estas competencias aparecen profusamente desarrolladas por el Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero, por el que se atribuye a la Tesorería General de la Seguridad Social la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social y por el 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, así como por el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social, que deroga casi por completo el contenido del Real Decreto 255/1980.

El procedimiento de gestión de los reintegros es diferente según se hayan determinado por resolución administrativa o deriven de sentencia judicial. En el primer supuesto, el artículo 2 del vigente Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, establece que la gestión recaudatoria de las cuotas y demás recursos de financiación del Sistema de la Seguridad Social es de competencia exclusiva de la Tesorería General y concreta, entre dichos recursos, "los reintegros de prestaciones indebidamente percibidas, así declaradas por la Entidad Gestora competente mediante resolución definitiva de la misma".

Este precepto se completa con el artículo 95 del propio Reglamento, que lleva como epígrafe el de "Reintegro de prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas", y que establece el procedimiento a seguir para la recuperación de las citadas prestaciones. En el apartado 1.1. de dicho artículo se recoge: "La resolución en que se establezca la obligación de reintegrar a la Seguridad Social el importe de prestaciones o beneficios indebidamente percibidos será comunicada por la misma a los obligados al reintegro y demás interesados en ellos. Cuando dicha resolución sea definitiva por agotamiento de la vía administrativa, se notificará también a la Tesorería General de la Seguridad Social para su reclamación administrativa mediante notificación de la deuda correspondiente".

Sin embargo, el apartado 2 del precitado artículo 95 excluye de la aplicación de este procedimiento a "los reintegros de prestaciones o mejoras sobre las mismas para cuya devolución o reintegro se hayan establecido normas especiales", donde estarían incluidos los supuestos de regularización de pensiones recogidos en las Leyes

de Presupuestos Generales del Estado, que habilitan a las Entidades Gestoras a regularizar los excesos abonados mediante descuentos en las sucesivas mensualidades de las pensiones.

En el segundo supuesto, cuando existe sentencia judicial, el apartado 3 del artículo 95 excluye también estos reintegros del procedimiento general previsto, los cuales "se efectuarán en los términos establecidos en ella y, en defecto de cumplimiento voluntario, se instará la ejecución judicial de la misma".

No obstante, la destinataria de las cantidades reintegradas deberá ser en todo caso la Tesorería General.

3. Detección de la deuda y su determinación.

3.1. Origen de los pagos indebidos

El origen de la deuda por prestaciones indebidas puede ser múltiple. En las Direcciones Provinciales del INSS visitadas se ha comprobado que las causas más frecuentes son:

- Revalorizaciones de pensiones con concurrencia y límite máximo o complementos por mínimos.

- Incompatibilidad de prestaciones económicas, tales como jubilaciones concedidas por el Seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI) con las del Sistema de la Seguridad Social, invalidez provisional con invalidez permanente o con pensión de jubilación, etc.

- Cambios de situación (estado civil, edad, etc.) que deberían determinar la extinción de la prestación y que, no siendo comunicados por el interesado ni controlados por el INSS, generan pagos indebidos.

- Fallecimientos no detectados de pensionistas sin domiciliación bancaria para el pago de la prestación, que pasa a ser percibida por terceras personas sin derecho.

- Trabajo remunerado de pensionistas sin la correspondiente alta en la Seguridad Social.

- Percepción de prestación por hijo a cargo con ingresos superiores a los máximos establecidos por la normativa vigente.

- Retrasos en la recepción de las altas médicas de ILT de pago directo o de invalidez provisional, o bien recepción de las mismas con fecha posterior a la de confección de las nóminas de pago de las citadas prestaciones.

- Sentencias de los Juzgados de lo Social modificando el derecho a una determinada prestación, disminuyéndola o anulándola.

- Abonos por ILT durante períodos superiores a los 18 meses, máximo establecido en el artículo 126 de la Ley General de la Seguridad Social.

Las deducciones indebidas de cuotas por pago delegado de ILT tienen una doble naturaleza. De una parte se trata de prestaciones indebidamente percibidas de ILT y, de otra, de deducciones de cuotas superiores a las que corresponderían, razón por la cual en el curso de esta fiscalización se han analizado someramente los procesos de detección y recuperación de esta clase de deuda que no figura contabilizada en la cuenta de "Deudores por prestaciones" ni en ninguna otra del INSS.

3.2. Detección de la deuda.

Con algunas excepciones, que se relacionan en este apartado, no existen mecanismos ni procedimientos sistemáticos que permitan detectar en su totalidad las prestaciones económicas indebidamente abonadas.

En los expedientes examinados apenas hay documentación acerca del procedimiento utilizado para detectar la deuda. Los únicos documentos encontrados en algunos de ellos son comunicaciones del propio interesado, escritos de otras Direcciones Provinciales y partes de alta médica.

Por ello, la casi totalidad de la información sobre los procesos de detección que se ha podido obtener lo ha sido a través de las entrevistas con los directivos y personal de las Direcciones Provinciales visitadas y del examen de la documentación soporte que, según los entrevistados, es utilizada, sin que quede constancia de tal utilización.

Dicha documentación es facilitada periódicamente por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y consiste en:

"Relaciones para la aplicación de la revalorización". Se trata de relaciones anuales de pensionistas en las que las Direcciones Provinciales han de verificar la aplicación de la revalorización por tratarse de situaciones de concurrencia, percepción de límite máximo o de complemento por mínimos, exenciones, etc.

"Relación de beneficiarios de protección familiar para los que se emiten etiquetas para la declaración anual de ingresos". Figuran en ella los perceptores de la prestación de protección familiar cuyos ingresos declarados por renta superan un determinado importe, lo que permite detectar aquellos beneficiarios con ingresos superiores a los máximos establecidos para tener derecho a la prestación.

"Relación mensual de fallecidos en la provincia". Esta información, que la Gerencia obtiene del Instituto Nacional de Estadística, tiene dos problemas; el primero es el retraso con el que llega a las Direcciones Provinciales del INSS (alrededor de un año en las analizadas) y, el segundo, la no inclusión del DNI del fallecido, por lo que a veces resulta difícil su identificación, especialmente si el lugar del fallecimiento es distinto al de percepción de la prestación.

Relaciones de vencimientos de prestaciones que dependen de la edad. Se suelen mandar con un mes de antelación a la fecha de vencimiento, pero se ha comprobado que el retraso en analizar los listados y realizar las correspondientes modificaciones ha dado origen, en algunas Direcciones Provinciales, a pagos indebidos en este tipo de prestaciones.

Otras formas utilizadas para detectar pagos indebidos de prestaciones económicas que no tienen carácter periódico son:

Declaraciones de terceros (empresas, instituciones, ciudadanos...) o de los propios interesados comunicando modificaciones en la situación laboral, económica, de estado civil, etc., del perceptor. Si bien en los expedientes tan sólo se encontraron algunos comunicados de los propios interesados, de las entrevistas realizadas puede deducirse que a través de las comunicaciones de terceros se detecta una parte importante de los deudores por prestaciones económicas.

Introducción de nuevas pensiones en el banco de datos de pensiones públicas. Este banco de datos, creado por Real Decreto 2566/1985, de 27 de noviembre, tuvo su origen en la necesidad de coordinación de las Entidades y Organismos

que gestionan pensiones públicas para conseguir una adecuada aplicación de las normas sobre límite de cuantías y concurrencias y debe incluir todas aquellas pensiones que las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado consideran públicas. El carácter exhaustivo que las citadas Leyes han ido dando al concepto de pensiones públicas ha motivado la incorporación gradual de nuevos colectivos al banco de datos, lo que ha originado la detección de pagos indebidos por incompatibilidades y por límite máximo y complemento por mínimos con concurrencia de pensiones. Sin embargo, aunque los artículos 3º y 4º del Real Decreto 2566/1985 establecen la obligatoriedad para las Entidades y Organismos que gestionen pensiones públicas de facilitar al INSS en soporte informático los datos de las pensiones a su cargo así como su actualización, existen al menos 16 entidades y empresas, detectadas por el INSS y consecuentemente integradas en el banco de datos, cuya relación figura en Anexo a este informe, que no los han enviado nunca, impidiendo con ello la detección de posibles incompatibilidades.

Solicitudes de nuevas prestaciones. Se localizan así los pagos indebidos relacionados con los fallecimientos y, ocasionalmente, con otras prestaciones de protección familiar, viudedad, etc.

Información recibida de otras Unidades del INSS (comunicaciones entre Subdirecciones de una misma Dirección Provincial, escritos de otras Direcciones Provinciales) y de la Tesorería (documentos de altas en afiliación de pensionistas). Los documentos de afiliación sirven para detectar los pensionistas que trabajan y que están dados de alta en Seguridad Social; sin embargo, no son útiles en los casos de invalidez debido a que no ofrecen información sobre la profesión en la que se está trabajando, por lo que no pueden utilizarse en los supuestos de invalidez total. En lo que respecta a las pensiones de invalidez absoluta y gran invalidez no son consideradas incompatibles con el alta en cotización a tenor de la última interpretación dada por el INSS al artículo 138.2 de la Ley General de la Seguridad Social con motivo de la incorporación al Sistema del colectivo de inválidos permanentes absolutos contratados por la ONCE para la venta del cupón, que viene instrumentada por la Resolución de 2 de noviembre de 1992, de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social.

Información de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social acerca de pensionistas que trabajan sin estar dados de alta en la Seguridad Social.

Partes de altas médicas en procesos de ILT o de invalidez provisional de pago directo enviados por el INSALUD o Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, que en ocasiones llegan a las Direcciones Provinciales del INSS con retraso en relación con su fecha de efectividad. Se produce y detecta así un pago indebido que, en una de las provincias examinadas, (Córdoba), es imputable al Servicio Andaluz de Salud por el retraso en enviar dichos partes, mientras que en otra (Pontevedra-Vigo) no ha podido comprobarse si la demora es atribuible al INSS o al Servicio Gallego de Salud al no tener constancia de que las altas médicas hayan sido registradas en la Dirección Provincial del INSS.

En lo que respecta a la ILT de pago delegado, los descuentos indebidos se detectan en las Direcciones Provinciales del INSS a partir de un listado mensual de

los documentos de cotización TC-1 del proceso informático TG-02 de la Tesorería General. A su vez el INSS recibe de las empresas los partes de baja, confirmación y alta de los que, una vez mecanizados, se obtiene el importe que debe deducirse de la empresa. Al cruzar estas dos informaciones se debería obtener una primera aproximación sobre posibles pagos indebidos. Sin embargo, se ha constatado en las Direcciones Provinciales visitadas que el programa no funciona por diversas razones:

- 1º Los partes de baja y alta suelen llegar al INSS con retraso y no siempre se reciben, por lo que los datos a comparar no están completos. Por otra parte, en alguna Dirección Provincial (Las Palmas) se llevaba un considerable retraso en la mecanización de dichos partes.
- 2º Al mecanizar la Tesorería solamente los TC-1 no se obtiene información sobre los descuentos individuales de cada trabajador.

Como consecuencia, la comprobación de los descuentos por ILT de las empresas se hace por el INSS, utilizando los documentos TC-2 y los partes de bajas y altas. Dado el elevado volumen que suponen estos descuentos, a la Entidad Gestora le resulta imposible acreditar que se hayan detectado la mayoría de los descuentos indebidos. Por otra parte, los retrasos en la comprobación dan lugar a que en algunas Direcciones Provinciales las reclamaciones a las empresas se hagan cuando la deuda está prácticamente prescrita. En concreto, en la Dirección Provincial del INSS de las Palmas durante el período octubre de 1991-febrero de 1992 se estaban reclamando descuentos indebidos por ILT de los meses de mayo y junio de 1987. En la Dirección Provincial del INSS de Valencia se estaba revisando el año 1989 y, de 2.056 descuentos revisados, se habían encontrado 124 indebidos, cuyo importe es de 1.820 miles de ptas.

Aparte de las citadas anteriormente, no se realizan otro tipo de actuaciones para detectar pagos indebidos. No se hacen controles sistemáticos de vivencia ni de estado civil ni revisiones periódicas de concesión de prestaciones para detectar posibles errores. Tampoco se realizan de forma regular comprobaciones acerca de las rentas de los pensionistas perceptores de complementos por mínimos o por cónyuge a cargo. También se ha constatado que no siempre se realizan las comprobaciones oportunas tales como consultar al Banco de Datos de Pensiones Públicas o verificar posibles procesos computables por tratarse de la misma enfermedad cuando se solicita una nueva prestación económica. Si a esto se añade el incumplimiento de determinadas disposiciones como la adicional segunda del Real Decreto 356/91, de 15 de marzo, sobre prestaciones por hijo a cargo (que desarrolla la disposición adicional 7ª de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre) la cual establece la obligación de las oficinas del Registro Civil de facilitar a las Entidades gestoras de la Seguridad Social, dentro de los 20 primeros días de cada mes, certificación global acreditativa de las personas fallecidas en el mes anterior, con el fin de facilitar la detección de pensionistas fallecidos, se puede concluir que no existen garantías de que haya sido detectada la mayor parte de la deuda generada por prestaciones económicas indebidamente abonadas.

3.3. Control de la deuda detectada.

En general, no se lleva ninguna forma de registro de la deuda detectada ni se inician expedientes por cada deudor en el momento de la detección por lo que no existen garantías de que la totalidad de los pagos indebidos que son detectados lleguen a ser reclamados.

Del examen de las actuaciones llevadas a cabo en relación con las muestras de deudores seleccionadas en cada una de las cuatro Direcciones Provinciales del INSS

analizadas se deduce que, en la mayoría de los casos, no queda constancia de "qué" información ha sido utilizada para detectar la deuda ni de "quién" ha tratado la información ni "cuándo" ha sido tratada, por lo que es imposible conocer ni el momento de la detección ni si la deuda real ha llegado a ser reclamada en su totalidad y de forma correcta. Los únicos documentos encontrados se refieren sólo a algunas actuaciones, que no reflejan la secuencia interna necesaria de una actuación eficiente.

3.4. Período medio de tiempo para la detección.

Resulta difícil conocer el periodo de tiempo medio transcurrido desde el primer pago indebido hasta su detección, ya que no se conoce la fecha de ésta última. Tomando como tal la del último pago indebido, el tiempo medio transcurrido entre el primero y el último en los expedientes analizados en cada una de las cuatro Direcciones Provinciales del INSS visitadas es:

Dirección Provincial del INSS de Córdoba	19 meses
Dirección Provincial del INSS de Pontevedra-Vigo	11 meses
" " " " de Las Palmas	18 meses
" " " " de Valencia	23 meses

Estos datos ponen en evidencia retrasos en los procesos de detección de la deuda que corroboran los problemas existentes en esta primera fase del proceso que han sido explicitados en los apartados anteriores y que son indicativos de una ineficiente gestión.

3.5. Actuaciones hasta la reclamación.

No se ha encontrado en los expedientes revisados documentación acreditativa de la realización de otras comprobaciones encaminadas a confirmar la existencia e importe de la deuda.

En las Direcciones Provinciales visitadas la fiscalización de los pagos indebidos tan sólo se realiza por las Intervenciones de Córdoba y Pontevedra-Vigo y de forma diferente. En la primera únicamente se comprueba la propuesta de resolución mientras que en la segunda se recibe también la documentación soporte y la hoja de cálculo.

Tal como se ha indicado en el apartado 3.3, al no existir ningún registro ni anotación de la deuda detectada ha resultado imposible constatar que todos los pagos indebidos encontrados hayan sido reclamados. De la misma forma, no puede conocerse con exactitud el tiempo medio utilizado en este proceso.

La Dirección General del INSS dictó unas instrucciones sin fecha relativas al "procedimiento para la revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de beneficiarios de prestaciones económicas de la Seguridad Social" que, según las comprobaciones efectuadas, tan sólo son aplicadas en algunos casos aislados. Siguiendo estas instrucciones, el procedimiento debe iniciarse con una resolución del Director Provincial ordenando la apertura del expediente que se comunicará al interesado para que, si lo estima oportuno, presente alegaciones. A partir de ahí se solicitan los informes que se consideran necesarios y el proceso se divide según la revisión del acto se considere incluida o no en los supuestos contemplados en el apartado 2 del artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral (rectificaciones de

errores materiales o de hecho y los aritméticos, constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario).(*)

El cumplimiento de estas instrucciones, cuya fecha de entrada en vigor no ha podido ser determinada ya que no figura fecha alguna en el documento, serviría para evitar muchos de los problemas enunciados en los apartados anteriores de falta de control interno en el proceso de determinación de los pagos indebidos de prestaciones económicas.

4. Reclamación y recuperación.

Tal como se expone en el capítulo 2 de este Informe, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social deben reclamar la deuda por prestaciones indebidas mediante la interposición de demanda contra el interesado ante el Juzgado de lo Social competente.

Este procedimiento tiene algunas excepciones en las que está generalmente admitida la revocación administrativa del acto que dió lugar a la prestación indebida y la consiguiente reclamación por dicha vía de la deuda correspondiente.

En las Direcciones Provinciales del INSS visitadas para la realización de esta fiscalización los procesos de reclamación de la deuda por prestaciones indebidas no son homogéneos ni se ajustan a lo indicado en el párrafo anterior, utilizando en la práctica la vía administrativa o la judicial no tanto en función de cual ha sido el origen de la deuda como de la mayor o menor facilidad para su recuperación.

4.1.- Reclamación de la deuda por la vía administrativa.

La vía administrativa es utilizada por las Direcciones Provinciales del INSS para reclamar la mayoría de las prestaciones indebidas detectadas.

Por otra parte, se ha constatado la falta de cumplimiento del Reglamento de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social en lo que respecta a los procesos de reclamación por esta vía: hasta fechas recientes no siempre se formalizaba la deuda a través de una resolución del Director Provincial, las comunicaciones a los interesados carecen, en la mayor parte de los casos, de acuse de recibo y la gestión para la recuperación sigue siendo realizada íntegramente por el INSS en la mayoría de las Direcciones Provinciales, siendo fijado el período para la devolución de la deuda por los Directores Provinciales del INSS en plazos que superan ampliamente en numerosos casos los dos años que contempla el Reglamento de Recaudación.

El procedimiento generalmente utilizado en el momento actual para la reclamación de la deuda se inicia mediante resolución del Director Provincial del INSS que se notifica al interesado, no siempre con acuse de recibo, y con un plazo para la reclamación.

Si el deudor es pensionista y acepta reintegrar la deuda lo hace en una cuenta restringida del INSS o, lo que es más frecuente, solicita que le sea descontada de la pensión, generalmente en plazos. En caso de que no conteste, el Director Provincial

del INSS fija los plazos para el reintegro que suelen depender del volumen de la deuda y del importe de la pensión, y se procede a aplicar los descuentos en las nóminas.

Cuando el deudor no es pensionista, y no contesta a la comunicación de la resolución, lo habitual es que el proceso quede paralizado sin que haya sido acreditado que se realicen las actuaciones previstas en la normativa vigente encaminadas a conseguir el reintegro de la deuda. El control de estos deudores presenta numerosas deficiencias, permaneciendo en muchos casos su gestión estancada hasta la prescripción de la deuda.

En las pruebas efectuadas se ha comprobado que:

- En la Dirección Provincial del INSS de Córdoba la muestra seleccionada aleatoriamente del inventario de deudores a 31.12.90, resultó estar integrada en un 80% por deudores pensionistas.

Del análisis de los expedientes relativos a este grupo de deudores así como de las entrevistas mantenidas con los responsables de esta área de gestión se deduce que la reclamación de los pagos indebidos a pensionistas se realiza prácticamente en su totalidad por la vía administrativa mediante notificación de la resolución del Director Provincial. Si el deudor no responde, se le envía una nueva comunicación en la que figura el importe de la deuda y los plazos en los que va a ser descontada y, transcurridos diez días sin que el interesado reclame, se procede a aplicar los correspondientes descuentos en la nómina.

En el área de subsidios debido al escaso número de deudores que figuran en el inventario, se han utilizado para el análisis unas relaciones extracontables de deudores, de las que existen varias, sin que haya sido posible llegar a determinar el número exacto de deudores detectados. La gestión de una parte de los correspondientes expedientes había quedado estancada hasta que, en el mes de abril de 1992, se ha intentado resolver la acumulación de los mismos mediante envíos a la Dirección Provincial de la Tesorería General, pero con numerosos errores que evidencian un inadecuado control. Tomando como relación más fiable la preparada a 12.6.92, de los 271 deudores existentes, cuya deuda alcanza los 42.126.173 ptas. y de los que tan sólo un 6% están contabilizados, la situación en la fecha de esta fiscalización es la siguiente:

Se han enviado a la Dirección Provincial de la Tesorería 100 expedientes, por importe de 23.076.957 ptas. de los que en 13 casos la deuda ya ha prescrito, en 6 está próxima a la prescripción y tan sólo 1 deudor está reintegrando. El resto, 80 expedientes, se encuentran en la Dirección Provincial de la Tesorería sin que, hasta el momento de la fiscalización, ésta haya iniciado ningún trámite para la recuperación de la deuda.

En distintas fases del proceso de gestión en el INSS se encuentran 67 deudores, cuya deuda es de 15.635.546 ptas., de los que a 51 no se ha enviado todavía la correspondiente resolución y tan sólo 7 están reintegrando en la cuenta especial del INSS. De los demás, 4 está próximo a la prescripción y a los 8 restantes se les ha comunicado la resolución en la que se formaliza la deuda.

El resto, 104 deudores por 3.413.670 ptas., corresponden a "altas médicas con efectos retroactivos" fundamentalmente en procesos de ILT y en algunos de invalidez provisional, como consecuencia de retrasos en el envío de los partes

(*) No se acepta la observación contenida en la página 6 párrafo 2 del escrito de alegaciones del INSS relativa a la aplicación del "procedimiento para la revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de beneficiarios de prestaciones económicas de la Seguridad Social" por cuanto, tal como se dice en el Informe, el procedimiento existe pero sólo es aplicado ocasionalmente en las Direcciones Provinciales.

de alta por el Servicio Andaluz de la Salud y de falta de control por parte del INSS. La inexistencia de coordinación y sistemática de procedimiento entre ambas Instituciones, hace que representen un porcentaje muy elevado de los pagos indebidos por subsidios. De casi la mitad de ellos (45) todavía no se ha enviado la correspondiente resolución.

Si a estos deudores por subsidios se añaden los que figuran en otra relación extracontable de fecha 31.3.92 y que no aparecen en la relación arriba citada de 12.6.92, resulta que para más del 10% de los deudores controlados por la gestión a dicha fecha, la deuda ya ha prescrito, en algunos casos con importes superiores a las 400.000 de pts., y tan sólo el 4% del total de estos deudores está reintegrando.

- En la Dirección Provincial del INSS de Pontevedra-Vigo, de la muestra seleccionada del inventario de deudores a 31 de diciembre de 1990, alrededor del 10% no tienen su origen en una prestación indebidamente pagada sino que son retrocesiones bancarias pendientes, deudores por cotización a los que se efectúan descuentos de la pensión e incluso algunos casos en que los interesados son acreedores y no deudores del INSS al haber descontado este último de la pensión cantidades superiores a la deuda. Del resto, tan sólo en un 44% de los casos se ha podido comprobar que se ha formalizado la correspondiente resolución estableciendo la deuda ya que, según información de la Dirección Provincial las demás resoluciones están microfilmadas en orden cronológico sin más vías para su localización que la fecha, por lo que resulta prácticamente imposible comprobar su existencia. En la muestra de expedientes obtenida del inventario de deudores a 31 de diciembre de 1991 se ha encontrado resolución en todos ellos, si bien no consta que se haya notificado siempre con acuse de recibo.

En el caso de pensionistas, para la reclamación de la deuda se utiliza casi en exclusividad la vía administrativa y la gestión para la recuperación es realizada por el INSS. Los plazos de reintegro se fijan en función de la petición del interesado o son decididos por la Directora Provincial del INSS, son por lo general muy variables y dependen del montante de la deuda y, sobre todo, del importe de la pensión, con un límite máximo del 15% de dicho importe. En los deudores incluidos en la muestra se han encontrado algunos casos en los que se modifica el montante de los reintegros mensuales durante el periodo de devolución sin que aparezca ninguna justificación para ello.

En lo que respecta a los deudores no pensionistas, alrededor de un 33% del total de la muestra corresponden a subsidios abonados indebidamente, entre los que no figura ninguno por ILT de pago directo. Posteriormente, en el análisis de los expedientes, se ha detectado que el origen de alguno de los casos que figuran como deudores por invalidez provisional, o incluso permanente, corresponden a prestaciones indebidas de ILT de pago directo, pero no se ha encontrado ni un solo deudor por este concepto que no sea también pensionista o perceptor de invalidez provisional. Teniendo en cuenta los defectos de control interno encontrados en los procesos de detección así como la ausencia de controles y comprobaciones sistemáticas existentes en el área de subsidios de esta Dirección Provincial, se puede atribuir dicha ausencia de deudores por ILT de pago directo más a la falta de detección o de contabilización de los mismos que a la inexistencia de pagos indebidos por este concepto.

De los deudores por invalidez provisional o por prestaciones por hijo a cargo que tienen en general importes pequeños, reintegran un 22% según la información obtenida en el análisis de la muestra. Del resto no se han podido obtener pruebas de la existencia de otras actuaciones encaminadas a lograr la devolución de la deuda.

- En la Dirección Provincial del INSS de Las Palmas más del 80% de los deudores de la muestra seleccionada del inventario a 31.12.1990 son pensionistas. Del examen de las actuaciones llevadas a cabo para la reclamación y recuperación de la correspondiente deuda se deduce que se utiliza mayoritariamente la vía administrativa y la gestión es realizada por el INSS. Por otra parte, hasta el mes de marzo de 1991 no consta que se formalizara la deuda detectada en una resolución ni que se le comunicara previamente al deudor.

Del conjunto de deudores pensionistas que constituyen la muestra del inventario a 31.12.1990, un 16% no proceden de prestaciones indebidas sino que son pagos superpuestos, retrocesiones bancarias e incluso retenciones judiciales en nómina. Del resto, solo en un 5% de los casos se ha encontrado resolución del Director Provincial fijando el origen y cuantía de la deuda, sin que quede constancia de la comunicación al interesado ya que tan sólo en 2 casos figura copia del acuse de recibo. En una segunda muestra obtenida del inventario de deudores a 31.12.1991 aumenta hasta un 21% el porcentaje de pensionistas cuya deuda se ha formalizado mediante resolución del Director Provincial del INSS, pero sigue sin haber constancia de la comunicación al interesado que solo aparece en un 10% de los casos.

El control de la deuda es deficiente, existiendo como único soporte documental en un 36% de los deudores de la muestra, unas fichas en las que se anotan los datos más significativos relacionados con la gestión de la deuda.

En cuanto a los deudores no pensionistas, del análisis de los incluidos en la muestra se deduce que su gestión adolece de los mismos defectos que la de los pensionistas, pero más agudizados: tan sólo en un 4% de los deudores analizados del inventario a 31.12.1990 hay constancia de la existencia de resolución del Director Provincial del INSS, presentando el control de la deuda detectada múltiples deficiencias hasta el punto de que, en la mayoría de los casos, no se ha localizado documentación alguna que proporcione información sobre el origen del pago indebido ni la prestación que dio lugar al mismo. A partir del mes de abril de 1992 se ha comenzado a controlar la deuda en esta área mediante una "hoja de control".

- En la Dirección Provincial de Valencia el procedimiento para la reclamación y recuperación de las prestaciones económicas indebidamente abonadas es en la actualidad sustancialmente diferente. Los inventarios de deudores a 31.12.1990, y a 31.12.1991 están constituidos en su totalidad por deuda contraída con anterioridad al 31.3.1989. Del análisis de la gestión de estos deudores, que era realizada por la Intervención delegada de la Dirección Provincial, se deduce que la deuda era formalizada habitualmente mediante resolución del Director Provincial del INSS y reclamada mayoritariamente por vía administrativa. Se realizaba un seguimiento del deudor con reiteraciones en la comunicación de la deuda si éste no respondía. Se detectó que en un 4% de los casos existían reclamaciones del interesado y en un 17% escritos de aceptación de la deuda.

Con posterioridad al 31 de marzo de 1989 la gestión para la recuperación de todas las prestaciones indebidas detectadas es realizada por la Dirección Provincial de la Tesorería. La Dirección Provincial del INSS formaliza la deuda sea cual sea su origen en una resolución que es comunicada al interesado e inmediatamente trasladada a la Tesorería.

4.2. Reclamación a través de la jurisdicción laboral.

No existe unanimidad de criterio en la interpretación del artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral, en lo que respecta a los casos en los que la deuda ha de

ser reclamada a través de la jurisdicción laboral por tener su origen en la revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio del interesado. Esta vía de reclamación es utilizada en escasas ocasiones y para reclamar deuda de distinto origen en las Direcciones Provinciales del INSS visitadas.

- De las 81 demandas interpuestas por la Asesoría Jurídica de la Dirección Provincial de Pontevedra-Vigo para reclamar prestaciones indebidamente abonadas desde el año 1985 hasta el momento de la fiscalización, se ha seleccionado una muestra de cuyo análisis cabe concluir que la vía de la jurisdicción laboral para reclamar pagos indebidos se ha utilizado fundamentalmente en casos de incompatibilidad de pensiones y de reclamación de cantidades derivadas de revisiones del grado de invalidez.

- En la Dirección Provincial de Las Palmas, la deuda reclamada ante la jurisdicción laboral durante los años 1990 y 1991 supone el 6,5% y el 8%, respectivamente, del total de la reclamada en dichos años. Los supuestos en los que se ha utilizado esta vía para la reclamación de los pagos indebidos son los reflejados en el cuadro 4.2-1.

CUADRO 4.2-1.- Reclamación de deuda ante la jurisdicción laboral. D.P. de Las Palmas.

Causas de reclamación	1990	1991	1992(1)	Total	%
Pagos de ILT durante más de 18 meses*	7	7	6	20	33
Pagos de Invalidez Provisional posteriores al alta médica	6	5	2	13	21
Incompatibilidad de pensiones	6	3	-	9	14,5
Pagos indebidos de ILT	-	2	4	6	10
Otros	1	-	2	3	5
No procedía interponer demanda	3	2	1	6	10
Pendiente de completar el expediente	-	4	-	4	6,5
TOTAL	23	23	15	61	100

* Cuando el interesado pertenece a un Régimen de la Seguridad Social en el que no existe el derecho a la invalidez provisional.

(1) Período enero-septiembre

Se observa que el mayor porcentaje de expedientes de deuda reclamada a través de la jurisdicción laboral corresponde a pagos directos de ILT durante un tiempo que supera el máximo legal de 18 meses, seguido por pagos indebidos de invalidez provisional posteriores al alta médica y por incompatibilidades de pensiones, fundamentalmente de pensiones del SOVI con otras del Sistema de la Seguridad Social. Asimismo se han constatado varios casos en los que la Asesoría Jurídica estima que no debe interponerse demanda por haber prescrito la deuda, por comprometerse el interesado a devolver las cantidades indebidamente percibidas o por tratarse de uno de los supuestos que exceptúa el artículo 144.2 de la Ley de Procedimiento Laboral de reclamación por esta vía.

Se han detectado también algunos errores en los envíos de expedientes a la Asesoría Jurídica por parte de la Subdirección Provincial de Subsidios, existiendo supuestos en los que, una vez interpuesta la demanda, se comprobó que el deudor ya había reintegrado o bien no había cobrado la prestación. Estos errores resultan coherentes con lo que se ha puesto de manifiesto en el apartado 4.1. sobre deficiencias de control interno en esta Dirección Provincial.

- En la Dirección Provincial de Valencia durante los años 1991 y 1992 se han interpuesto a través de la Asesoría Jurídica un total de 60 demandas' ante la

jurisdicción laboral en materia de deudores por prestaciones lo que representa un 3% del total de los deudores detectados. Si se exceptúan 2 expedientes que no han podido ser revisados por no haber sido localizados, los supuestos en los que se ha interpuesto demanda en esta Dirección Provincial han sido los reflejados en el cuadro 4.2-2.

CUADRO 4.2-2.- Reclamación de deuda ante la jurisdicción laboral. D.P. de Valencia.

Causas de reclamación	1991	1992	Total	%
Incompatibilidad de pensiones	19	19	38	66
Altas en el trabajo de pensionistas	2	2	4	7
Doble beneficiario de pensión de viudedad	2	2	4	7
Invalidez provisional con alta médica	2	-	2	3
Doble reconocimiento de la misma pensión	3	-	3	5
Otros	-	1	1	2
Errores en las bases de cotización o en la expedición de recibos	3	-	3	5
Falsificación de datos por el interesado	2	-	2	3
No procedía demanda	-	1	1	2
TOTAL	33	25	58	100

De donde se deduce que el 66% de las demandas han sido interpuestas en casos de pagos indebidos por incompatibilidad de pensiones, fundamentalmente de pensiones del SOVI con otras del Sistema de la Seguridad Social, reclamándose también por esta vía algunos casos de errores o falsificación de datos por el interesado, siendo estos supuestos de los exceptuados de reclamación por la vía judicial por el artículo 144.2 de la Ley de Procedimiento Laboral.

4.3. Recuperación de la deuda.

El vigente Reglamento de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social establece en sus artículos 2 y 95 que la gestión de la recuperación de la deuda por prestaciones, reclamada por vía administrativa, corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Sin embargo, con la excepción de Valencia, la gestión para el reintegro de dichas prestaciones sigue siendo realizada por las Direcciones Provinciales del INSS, utilizando en los casos de reintegro directo la cuenta restringida de ingresos "INSS, c/c" que figura en el balance de la Tesorería General. Esta gestión suele ser muy poco efectiva para la recuperación de la deuda en el área de subsidios y, en general, cuando el deudor no es pensionista, situación en la que el porcentaje de devoluciones es muy escaso.

En sentido contrario, en Valencia, donde desde abril de 1989 la gestión del reintegro es llevada a cabo por la Dirección Provincial de la Tesorería General, no se aplica la excepción en el procedimiento de recuperación de las prestaciones indebidamente abonadas que contemplan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años en los casos de revalorización de pensiones con concurrencia, que dan a las cantidades iniciales un carácter provisional y habilitan a las Entidades Gestoras para que, una vez que aquellas sean definitivas, reclamen de oficio las cantidades abonadas en exceso y las recuperen mediante descuentos en las sucesivas mensualidades de la pensión.

A través de las pruebas realizadas se ha constatado lo siguiente:

- En Córdoba la gestión para la recuperación de la deuda la realiza la Dirección Provincial del INSS.

Hasta la fecha en que se efectúan las comprobaciones para esta fiscalización, en la Dirección Provincial de la Tesorería General se habían recibido algunos

expedientes de deudores por prestaciones correspondientes a no pensionistas que no habían respondido al requerimiento de reintegro hecho por el INSS, pero hasta esta misma fecha la Tesorería no había comenzado todavía a emitir notificaciones de deuda ni había realizado ninguna otra gestión para la recuperación de la misma.

- En Pontevedra-Vigo, la gestión para el reintegro de la deuda es asimismo realizada prácticamente en su totalidad por la Dirección Provincial del INSS. En la información remitida al Tribunal de Cuentas por la Dirección Provincial de la Tesorería General constaba la emisión de 8 notificaciones de deuda relativas a deudores por prestaciones entre octubre de 1991 y abril de 1992, las cuales no habían sido contabilizadas. Realizadas las comprobaciones oportunas, resultó que dichas notificaciones correspondían a prestaciones indebidas de protección familiar por convenios internacionales. Dos habían pasado a vía ejecutiva y el resto estaban pendientes de publicación.

Por su parte, la Dirección Provincial del INSS informó a este Tribunal que en el año 1991 se habían comenzado a enviar expedientes de deuda de ILT de pago directo a la Dirección Provincial de la Tesorería General, una vez transcurrido un año sin que el deudor reintegrara, para que ésta realizara la gestión para su recuperación. Examinadas las actuaciones, tan sólo han podido encontrarse en la Dirección Provincial del INSS cuatro notas de remisión de los expedientes, de los que la Dirección Provincial de la Tesorería General no ha podido entregar al equipo fiscalizador justificación alguna de su existencia ni de qué actuaciones han sido llevadas a cabo para conseguir la recuperación de la deuda.

De lo anterior se deduce que no existe una sistemática en los procesos de recuperación de la deuda por prestaciones en la citada Dirección Provincial de la Tesorería General ni un control eficiente de los mismos. Tan sólo se tiene constancia de un caso de gestión de cobro del pago indebido de una indemnización por incapacidad permanente parcial en esta Dirección Provincial, iniciado en 1989 y que culminó en 1991 con la anulación de la correspondiente certificación de descubierto por insolvencia del deudor.

- En Las Palmas la gestión de cobro de la deuda por prestaciones la realiza íntegramente la Dirección Provincial del INSS. La muestra de 60 deudores seleccionados de una relación extracontable de expedientes enviados por el INSS a la Dirección Provincial de la Tesorería General corresponde en su totalidad a descuentos indebidos de la cotización por ILT de pago delegado (v.ap.1.3).

En lo que respecta a la gestión para la recuperación de estos descuentos indebidos por ILT por la Dirección Provincial de la Tesorería General, es de destacar, en primer lugar, que debido al retraso de las comprobaciones realizadas por el INSS de los documentos de cotización con los partes de bajas y altas de los trabajadores, muchos de los descuentos detectados no pueden reclamarse por llegar a la Tesorería próximos a la prescripción de la deuda. La práctica totalidad de las resoluciones del INSS sobre deuda por este concepto recibidas en la Tesorería en el período de octubre del 91 a febrero del 92 corresponden a descuentos indebidos de los meses de mayo/junio de 1987.

Del análisis de la gestión de los expedientes de la muestra citada anteriormente, se desprende la siguiente información:

En 46 casos, que representan un 77% de los analizados, se han emitido las correspondientes notificaciones de deuda, de las que 9 han sido anuladas, 4 se han

ingresado, de 2 se han emitido certificaciones de descubierto, que posteriormente se han datado y las 31 restantes no han sido cobradas ni se ha podido comprobar que se haya realizado ninguna gestión posterior para el reintegro. Ninguna de las notificaciones está contabilizada.

- En Valencia, la gestión de la recuperación de la deuda la realiza desde el mes de marzo de 1989 íntegramente la Dirección Provincial de la Tesorería General, la cual comunica al interesado el importe de la misma y la cuenta donde puede reintegrarla, dándole opción de hacerlo en forma fraccionada con un límite máximo de dos años que, en ocasiones, se amplía con autorización del Director General. Posteriormente se elaboran las notificaciones de deuda y, transcurridos los plazos legales, las que no han sido reintegradas son trasladadas a la unidad administrativa de vía ejecutiva para que emita las correspondientes certificaciones de descubierto. El control de la deuda se instrumenta mediante un programa informático y no se han detectado errores en la tramitación. Existe un "Libro registro de resoluciones recibidas" en el que se recoge la fecha de entrada, identificación del deudor, cuantía de la deuda y la Entidad Gestora de la que proviene.

De la muestra de expedientes revisados en la Dirección Provincial de la Tesorería General, en un 89% de ellos se ha comunicado la deuda al interesado y se ha emitido la correspondiente notificación de deuda. Del resto, en 6 casos no ha llegado a emitirse la notificación de deuda por posterior comunicación del INSS de la anulación de la resolución, normalmente por causa de sentencias de los Juzgados de lo Social competentes y, en un caso, se está pendiente de recibir una nueva resolución. El número de notificaciones de deuda emitidas hasta el mes de junio de 1992 es, la que figura en el cuadro 4.3-1 según información remitida a este Tribunal por la Dirección Provincial de la Tesorería General:

CUADRO 4.3-1.- Notificaciones de deuda. D.P. de Valencia

Notificaciones de deuda	1989	1990	1991	1992	TOTAL
	Emitidas	57	950	1.704	208
Anuladas	-	4	8	5	17

No se había emitido ninguna certificación de descubierto a esa fecha. Cuando se realizaron las comprobaciones para esta fiscalización, en el mes de noviembre de 1992, habían sido extendidos 671 títulos ejecutivos, que estaban pendientes de fiscalización y posterior envío a las Unidades de Recaudación Ejecutiva.

Según información de la Subdirección provincial de Recaudación, desde 1989 hasta el mes de agosto de 1992, de un volumen total de deuda gestionada de 473.551.517 ptas. se han recuperado 198.810.534 ptas., lo que representa un 42% del total.

4.4.- Periodo medio de tiempo hasta el reintegro.

El periodo medio de tiempo utilizado en las fases de reclamación y recuperación de la deuda, entendido como el que media entre el último pago indebido (v.ap. 3.4) y el primer reintegro, es el siguiente, según la muestra analizada, en cada una de las Direcciones Provinciales visitadas:

Dirección Provincial del INSS de Córdoba	5 meses (área de Pensiones)
Dirección Provincial del INSS de Pontevedra-Vigo	3 meses
Dirección Provincial del INSS de Las Palmas	6 meses
Dirección Provincial del INSS de Valencia	12 meses
Dirección Provincial de la Tesorería (1) de Valencia	8 meses

(1) Periodo medio desde la recepción de la resolución hasta el primer reintegro.

Esta información, sin embargo debe ser matizada ya que para su cálculo tan sólo se han tenido en cuenta aquellos deudores que habían reintegrado, los cuales, en las tres primeras provincias, son fundamentalmente pensionistas cuya deuda suele ser reclamada por vía administrativa y descontada de la pensión sin más demora que el plazo establecido para la reclamación.

5. Contabilización.

Con carácter previo al análisis de la contabilización de los deudores por prestaciones es necesario resaltar la falta de un marco contable claro para el registro de estas partidas.

El Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 326/1976, de 31 de diciembre, establece como cuenta de activo la 421: "Deudores por prestaciones" cuyo funcionamiento es el habitual en las cuentas de este signo y cuyo saldo deudor aparece en el activo del balance.

Posteriormente la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 11 de febrero de 1985 aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social adaptado a las directrices del Plan General de Contabilidad Pública. En él se fija el Plan de Cuentas pero sin concretar su funcionamiento ni criterios de valoración que, según la precitada orden, "se establecerán en desarrollos posteriores".

Hasta la Resolución de la Secretaria General de la Seguridad Social de 29 de diciembre de 1992 no se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social a las Entidades gestoras y Servicios Comunes de la misma y su aplicación a partir del día 1 de enero de 1993. Sin embargo, tampoco se resuelve en ella la problemática de la contabilización de los deudores por prestaciones, ya que sigue sin desarrollarse la correspondiente cuenta dentro del grupo 4 - Acreedores y deudores.

En consecuencia, durante el período al que se refiere esta fiscalización, los criterios seguidos por el INSS para la contabilización de los deudores por prestaciones han sido fijados mediante instrucciones internas de la Dirección General del INSS, la última de las cuales es el oficio circular 30/84, en la que se desnaturaliza su carácter de cuenta de activo y se modifica el criterio de devengo para su contabilización.

5.1.- Funcionamiento de las cuentas de "Deudores por prestaciones"

Siguiendo las instrucciones internas del citado oficio circular 30/84 de la Dirección General del INSS, la cuenta 421-"Deudores por prestaciones", es utilizada por las Intervenciones de las Direcciones Provinciales del INSS para contabilizar los pagos indebidos de prestaciones económicas, con el siguiente funcionamiento:

Se carga con abono a la cuenta 418 - "Prestaciones a reintegrar", al reconocerse la deuda como firme y se abona con cargo a la misma cuenta 418 cuando se cancela la deuda por reintegro directo o por compensación, o bien se anula por causas como insolvencia o fallecimiento del deudor o por prescripción.

A 31 de diciembre estas cuentas son integradas en el balance de situación del INSS en las rúbricas 030 - "Deudores por prestaciones" y 031 - "Prestaciones pendientes de reintegro", quedando la cuenta 421 sin saldo en dicho balance.

Esta forma de contabilizar plantea dos problemas. De una parte, el momento en el que se reconoce la deuda y, de otra, el propio funcionamiento de la cuenta y su reflejo en el balance.

Según las citadas instrucciones, la deuda no debe contabilizarse hasta que la resolución es firme, lo cual es interpretado de forma diferente en las Intervenciones Provinciales visitadas. En algunas se contabiliza la deuda una vez transcurrido el plazo que fija la resolución sin que haya habido reclamación por el interesado, si se ha utilizado la vía administrativa, o cuando la sentencia judicial es firme si se ha reclamado la deuda a través de los Juzgados de lo Social. En otras, la contabilización se produce cuando el interesado reconoce y acepta reintegrar la deuda o cuando se procede a descontarla de la pensión.

En ningún caso la deuda es contabilizada cuando se conoce. Por consiguiente, además de no ser observado el principio del devengo en la contabilización de estas operaciones, los saldos de las cuentas no reflejan la realidad de los deudores por prestaciones del INSS. En efecto, no queda contabilizada:

- La deuda detectada que todavía no es firme por estar en proceso de reclamación en la vía administrativa o en la judicial.
- Parte de la deuda firme que no ha sido reconocida por el deudor y cuya documentación, o bien permanece en las Unidades de gestión o ha sido trasladada a las Direcciones Provinciales de la Tesorería General para su recuperación.

Esta situación unida a los problemas ya citados para la detección, está en el origen del escaso número de deudores no pensionistas que figuran en los inventarios ya que, tal y como se exponía en el capítulo anterior, el porcentaje de aceptación y reintegro de la deuda es muy escaso en este colectivo.

Asimismo cuando, en cumplimiento de la normativa vigente, la deuda es reclamada a través de los Juzgados de lo Social, o cuando la recuperación es gestionada por las Direcciones Provinciales de la Tesorería General, esta forma de contabilizar lleva en la práctica a la desaparición en los balances del INSS de la mayor parte de los deudores por prestaciones económicas, con lo que queda desvirtuado el sentido de la contabilidad como reflejo de la realidad económica.

En cuanto al funcionamiento de las cuentas y su reflejo en el balance, la 421-"Deudores por prestaciones" y la 418-"Prestaciones a reintegrar", utilizadas en las Intervenciones Provinciales del INSS, aunque aparezcan formalmente como de activo o pasivo, funcionan de hecho como cuentas de orden y sus saldos son integrados a final de año en el balance de situación del INSS dentro del grupo de cuentas de orden, con lo que queda anulado su carácter patrimonial de derechos del Sistema para convertirse en meramente informativas.

Por su parte, las Intervenciones de las Direcciones Provinciales de la Tesorería contabilizan los deudores por prestaciones, una vez emitida la correspondiente notificación de deuda, en la cuenta de orden 030-"Deudores por prestaciones", con el siguiente funcionamiento:

Se carga al emitir las notificaciones de deuda, con abono a la cuenta 031-"Prestaciones pendientes de reintegro", y se abona con cargo a esta misma cuenta 031 por el reintegro de la deuda o por la emisión de las correspondientes certificaciones de descubierto. En este segundo supuesto la deuda por prestaciones pasa a ser contabilizada en la cuenta 025-"Deudores por cotización" junto con los deudores que tienen este origen. En consecuencia, el funcionamiento y carácter de estas cuentas en la Tesorería adolece de los mismos defectos que en el INSS y el saldo de la cuenta 030 - "Deudores por prestaciones" del balance de situación de la Tesorería General refleja tan sólo las notificaciones de deuda emitidas por este concepto y no en su totalidad, según ha sido puesto de manifiesto en el capítulo anterior.

5.2.- Saldo de las Cuentas.

En el balance de situación del INSS a 31 de diciembre de 1990 el saldo que aparece en cuentas de orden por el concepto de deudores por prestaciones es de 9.315 millones de ptas. que pasa a ser de 8.836 millones de pesetas a 31 de diciembre de 1991.

En todas las Direcciones Provinciales del INSS existen inventarios de deudores por prestaciones.

En la Tesorería General del saldo en cuentas de orden en el balance de situación a 31 de diciembre de 1990, 646 millones corresponden a deudores por prestaciones contabilizados en la cuenta 030, según el balance de comprobación y saldos. A 31 de diciembre de 1991 figuran 1.056 millones de ptas. en la cuenta 030 "Deudores por prestaciones". Tal como se exponía en el apartado anterior, esta última cifra no es representativa de toda la deuda traspasada por el INSS a la Tesorería General para la gestión de cobro sino tan sólo de las notificaciones de deuda emitidas que todavía no han pasado a la vía ejecutiva en aquellas Direcciones Provinciales en las que se contabilizan dichas notificaciones.

Efectivamente, de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General visitadas tan sólo en la de Valencia tiene saldo la citada cuenta 030 -"Deudores por prestaciones", con importes de 52,6 millones de ptas. a 31 de diciembre de 1990 y 168,4 millones de ptas. a 31 de diciembre de 1991. En las demás, bien porque no está siendo gestionado por la Tesorería el reintegro de estas deudas, bien porque no han sido emitidas notificaciones de deuda o porque no han sido contabilizadas las emitidas, no se han efectuado apuntes.

En la Tesorería General no existen inventarios de esta cuenta.

En las cuatro Direcciones Provinciales del INSS analizadas, los saldos y el número de deudores por prestaciones que figuran en los inventarios a 31 de diciembre de 1990 y a 31 de diciembre de 1991 están reflejados en el cuadro 5.2-1.

CUADRO 5.2-1.- Deudores por prestaciones.

Direcciones Provinciales del INSS	Saldo a 31.12.90	Deudores a 31.12.90	Saldo a 31.12.91	Deudores a 31.12.91
Córdoba	64.827.252	S.D. 529 S.H. 44	66.432.645	S.D. 468 S.H. 42
Pontevedra-Vigo	559.379.781	S.D. 7.922 S.H. 1.352	517.713.697	S.D. 6.650 S.H. 1.288
Las Palmas	22.864.311	S.D. 646 S.H. 828	18.774.169	S.D. 714 S.H. 955
Valencia	196.890.629	S.D. 1.312	120.251.184	S.D. 421

S.D.- Deudores con saldo deudor. S.H.- Deudores con saldo acreedor

Del análisis de estos saldos, son de destacar los siguientes aspectos.

Existencia de numerosos deudores con saldo contrario a la naturaleza de la cuenta que en alguna provincia llegan a representar más del 50% del total debido a las causas que más adelante se exponen.

Permanencia de muchos saldos sin movimiento, algunos de ellos muy antiguos y de importes elevados

Importantes diferencias interprovinciales en número de deudores y saldo, que no están en relación con el volumen de prestaciones tramitadas

Disminución del número de deudores en la Dirección Provincial de Valencia, donde no se ha contabilizado nueva deuda con posterioridad al 31 de marzo de 1989.

5.3.- Partidas acreedoras.

Con la excepción de la Dirección Provincial del INSS de Valencia, en todos los inventarios de la cuenta 421 -"Deudores por prestaciones" del resto de las Direcciones Provinciales del INSS visitadas figuran partidas con saldo acreedor, destacando en cuanto al número las de Pontevedra-Vigo y Las Palmas. En el inventario de Pontevedra-Vigo a 31 de diciembre de 1990, de 9.274 deudores, 1.352 tienen saldo acreedor, lo que representa un 14,6% y, a 31 de diciembre de 1991, de 7.938 deudores tienen saldo acreedor 1.288, es decir un 16,2% del total. En Las Palmas es todavía mucho más elevado el número de saldos contrarios a la naturaleza de la cuenta existentes. En efecto, a 31 de diciembre de 1990, de 1.474 deudores, 828 tienen saldo acreedor, lo que supone un 56,2% del total que, a 31 de diciembre de 1991, se ha incrementado hasta un 57,2% (955 saldos acreedores de un inventario con 1.669 deudores).

Las razones aducidas por las Intervenciones de estas Direcciones Provinciales para explicar la existencia de estos saldos son:

- Errores en las fechas de vencimiento de las deudas fraccionadas o en los cálculos de los importes que originan devoluciones superiores al montante del pago indebido
- Retrasos en la contabilización del reconocimiento de la deuda, que dan lugar a que los reintegros se produzcan con anterioridad a dicha contabilización
- Reintegros hechos por persona distinta al deudor (viuda/o, herederos)
- Reconocimiento de la deuda en Régimen diferente a aquel en el que es reintegrada.

Examinada la contabilización de los deudores que componen las muestras seleccionadas ha sido constatado que el origen de los defectos enunciados responde a las razones indicadas. En la Intervención delegada en la Dirección Provincial del INSS de las Palmas, en donde más del 50% de las partidas tienen saldo acreedor, se ha detectado que en la mayoría de los casos se contabilizan los descuentos de la deuda de la nómina de los pensionistas sin que haya sido contabilizado el reconocimiento previo de la misma, con lo que el saldo resultante es acreedor. Esta misma situación se produce, si bien en menor medida, en la Intervención delegada de la Dirección Provincial de Pontevedra-Vigo, lo que pone nuevamente de manifiesto la falta de control por las Intervenciones citadas del reconocimiento de la deuda por prestaciones y de su reintegro.

5.4.- Partidas antiguas y sin movimiento. Depuraciones.

En todos los inventarios de deudores analizados se han encontrado numerosas partidas muy antiguas, algunas de elevada cuantía, y muchas de ellas sin variación en los últimos años.

A 31 de diciembre de 1991 los inventarios de las Direcciones Provinciales del INSS examinadas reflejan la siguiente situación en lo que respecta a deudores cuya antigüedad es mayor de 5 años (cuadro 5.4-1).

CUADRO 5.4-1.- Antigüedad de la deuda

Dirección Provincial	Número de deudores	Deudores anteriores a 31/12/1986	% sobre el total	Importe de la deuda anterior a 31/12/86
Córdoba	510	181	35,5	21.177.161
Pontevedra-Vigo	7.938	2.180	27,5	210.078.766
Las Palmas	1.669	239	14,3	7.467.447
Valencia	421	94	22,3	19.357.084

De las 7.180 partidas antiguas del inventario de la Dirección Provincial del INSS de Pontevedra-Vigo, cuyo importe asciende a 210.078.766 Ptas., 118 tienen importes superiores a 400.000 Ptas., siendo destacable en esta Dirección Provincial que del total de los 7.938 deudores por prestaciones, un 79,3%, cuya deuda alcanza los 256.295.971 Ptas., lo que representa casi un 50% del importe total, llevan al menos un año sin movimiento. Asimismo, en la Dirección Provincial del INSS de Las Palmas un 87% de las partidas anteriores a 31 de diciembre de 1986 no tienen movimiento y más de la mitad de ellas (124, cuyo importe es de 7.723.175 Ptas.) tienen saldo acreedor.

El porcentaje de deudores cuya antigüedad supera los cinco años es muy elevado en las cuatro Direcciones Provinciales del INSS, destacando en este sentido la de Córdoba, lo que viene a confirmar el incumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social en relación con los plazos de devolución así como lo indicado en el capítulo anterior de este informe acerca de las deficiencias de gestión que dan lugar a la existencia de una importante proporción de deuda prescrita.

Para eliminar de la contabilidad muchos saldos que se consideraban ya incobrables, la Secretaría General para la Seguridad Social dictó la Resolución de 26 de febrero de 1990 por la que se regula el procedimiento para la tramitación de expedientes de baja en contabilidad de derechos y obligaciones incobrables o no exigibles. En ella se establece el procedimiento para depurar las cuentas de los créditos incobrables contra terceros, entre los que se incluyen los derechos improcedentes, los de importe menor de 10.000 ptas., los declarados incobrables por insolvencia y los prescritos.

En el desarrollo de esta fiscalización se ha comprobado que, en aplicación de esta Resolución, algunas Direcciones Provinciales del INSS han depurado las cuentas de "Deudores por prestaciones" y otras están realizando los trámites previos para dar de baja en contabilidad dichos saldos incobrables.

La Intervención de la Dirección Provincial del INSS de Córdoba realizó una primera depuración de saldos en los años 1990 y 1991 y en la fecha de esta fiscalización acaba de remitir al área de gestión relaciones de deudores que, al presentar saldos acreedores o sin ningún movimiento, podrían ser dados de baja en contabilidad siguiendo los criterios de la mencionada Resolución de la Secretaría General de la Seguridad Social de 26 de febrero de 1990. La Dirección Provincial del INSS de Pontevedra-Vigo, una de las que tienen mayor número de deudores en su inventario, ha confeccionado una relación que incluye pensionistas fallecidos, deuda prescrita, saldos inferiores a 10.000 ptas. y saldos acreedores a 31 de diciembre de 1991, la cual se está analizando para su posible baja en contabilidad. El desglose de estos deudores es el que figura en el cuadro 5.4-2.

CUADRO 5.4-2.- Deudores de difícil cobro

Situación de los deudores	Nº de deudores	% sobre deudores a 31.12.91	Importe	% sobre Importe a 31.12.91
Fallecidos a 29.7.92	43	0,5	8.173.215	1,6
Con deuda prescrita	2.180	27,5	210.078.766	40,6
Con saldos < 10.000 pts.	1.707	21,5	8.481.270	1,6
Con saldos acreedores	1.288	16,2	-58.308.055	-
TOTAL	5218	65,7	168.425.196	32,5

La anulación de estos deudores implicaría la desaparición de un 65,7% de los existentes en el inventario a 31.12.91 y del 32,5% del importe global de la deuda contabilizada a esa fecha.

En la Dirección Provincial del INSS de Las Palmas la Intervención todavía no ha procedido a la depuración de los saldos, si bien se están revisando expedientes para iniciar el proceso.

En lo que respecta a la Dirección Provincial del INSS de Valencia en la que, como ya se ha indicado, el inventario de deudores tan sólo recoge los anteriores a marzo de 1989, la Intervención ha procedido a dar de baja en la contabilidad del Sistema varias relaciones de deudores sin seguir los trámites previstos en la mencionada Resolución de la Secretaría General para la Seguridad Social. Dichas relaciones que comprenden, en el año 1990, al menos 929 deudores cuyos saldos suman 87.620.849 ptas. y, en el año 1991, 271 deudores por un total de 27.894.073 ptas. han sido remitidas por la Intervención al área de gestión y seguidamente suprimidas de los respectivos inventarios sin que se haya podido constatar la tramitación de los correspondientes expedientes según el procedimiento establecido en la Resolución citada anteriormente. En la fecha de realización de esta fiscalización, no consta que el área de gestión haya iniciado ningún tipo de actuaciones en relación con dichos deudores ni que haya remitido documentación alguna sobre ellos a la Dirección Provincial de la Tesorería General.

5.5.- Control de la deuda contabilizada.

En todas las Direcciones Provinciales del INSS analizadas se han encontrado descoordinaciones entre las unidades de gestión y las de contabilidad. De una parte, en aquellas unidades de gestión donde se lleva un control de los reintegros aparecen desfases motivados porque las anotaciones se hacen por el devengo mientras que en contabilidad se hacen por el cobro. De otra, se han detectado casos de deudores con saldos pendientes en contabilidad que en el área de gestión aparecen como ya cancelados o con saldo diferente.

El caso más grave lo constituye la Intervención de la Dirección Provincial del INSS de Las Palmas donde durante el año 1992 habían dejado de efectuarse anotaciones en la contabilidad de estos deudores por lo que, en la fecha de realización de esta fiscalización, se desconoce cuales son sus saldos.

Si a esto se añade que tanto en esta Intervención como en la de la Dirección Provincial del INSS de Pontevedra-Vigo se han detectado en la revisión de la muestra de deudores más de un 10% de anotaciones en esta cuenta que no constituyen prestaciones indebidas sino pagos superpuestos, retrocesiones bancarias e incluso deudores por cotización, se pone de manifiesto la inexistencia de control en la contabilización de los deudores por prestaciones por parte de estas Intervenciones.

De todo lo anterior se deduce que las cuentas de "Deudores por prestaciones": No son presentadas en los balances de situación como cuentas de Activo, representativas de derechos del Sistema

No reflejan en sus saldos el importe real de la deuda por prestaciones económicas indebidamente abonadas por el INSS debido, por una parte, a la forma en que se contabilizan estos deudores y, por otra, a los defectos de control en todas las fases del procedimiento que han sido puestos de manifiesto.

6. Conclusiones

Del análisis de la gestión de los deudores por prestaciones económicas desarrollado en los Capítulos anteriores se desprenden las siguientes conclusiones:

- 1.- No existen garantías de que todas las prestaciones económicas, indebidamente abonadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, sean detectadas por dicho Instituto. El Sistema de la Seguridad Social, a través de su Gerencia de Informática, genera periódicamente información relacionada con las revalorizaciones de pensiones y con rentas de beneficiarios de protección familiar para todas las Entidades del Sistema. Sin embargo, el resto de la información que resulta necesaria para la detección por el INSS de los pagos indebidos o no se recibe, o se suele recibir con retraso, o está incompleta. Por su parte, el Instituto no realiza otras actuaciones que serían necesarias para lograr la detección de la totalidad de dichos pagos indebidos.
- 2.- En efecto, además del tratamiento de las revalorizaciones de las pensiones realizado por el INSS a partir de la información recibida de la Gerencia, el Instituto no realiza actuaciones sistemáticas encaminadas a la detección de la deuda por prestaciones indebidamente abonadas, tales como: controles de vivencia y de estado civil, o comprobaciones de rentas de los pensionistas cuando perciben complementos por mínimos. Tampoco el INSS hace revisiones periódicas de las concesiones de prestaciones para detectar posibles errores, o cambios en las condiciones de los perceptores de prestaciones de jubilación, invalidez permanente e invalidez provisional, protección familiar e incapacidad laboral transitoria.
- 3.- De las conclusiones anteriores se desprende que ya en el origen de las actuaciones que debería realizar el Instituto, y así se repite en las fases posteriores de reclamación y recuperación de dichas prestaciones, se genera un desconocimiento de la cuantía total de esta deuda por lo que no se puede cuantificar y por tanto conocer en qué medida el pago indebido de prestaciones económicas contribuye al déficit del Sistema de la Seguridad Social.
- 4.- El Banco de Datos de Pensiones Públicas, con sede en el INSS, en principio debería constituir un valioso instrumento de coordinación para conseguir la aplicación sistemática de las normas vigentes sobre límite de cuantías y concurrencia de pensiones, así como para controlar el cumplimiento de las normas sobre incompatibilidades de prestaciones. Sin embargo su eficacia está limitada por el incumplimiento sistemático por parte de algunas Entidades Públicas (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Mutualidades de funcionarios civiles y militares del Estado, etc.) y empresas públicas que gestionan pensiones públicas, relacionadas en Anexo a este Informe, de enviar al citado Banco la información correspondiente a dichas prestaciones o su periódica actualización, incumpliendo así lo previsto en el Real Decreto 2566/1985 de 27 de diciembre sobre creación y funcionamiento del Banco de Datos de Pensiones Públicas.

- 5.- De la deuda detectada en el INSS se ha comprobado que éste no lleva ningún sistema de registro de la misma y no se ha constatado la existencia de otras formas de control, por lo que tampoco existen garantías de que la deuda detectada haya sido reclamada en su totalidad a los deudores por prestaciones económicas. Este defecto impide también la cuantificación de la deuda detectada, y como consecuencia impide conocer si se ha reclamado o no toda ella.
- 6.- En los casos en que se han detectado pagos indebidos por el INSS de una prestación económica de carácter periódico, el período medio de tiempo transcurrido desde que se produjo dicho pago indebido hasta que éste lo detectó, (admitiendo como fecha de detección la del último pago indebido) ha estado comprendido entre 11 y 23 meses en las Direcciones Provinciales que se han tomado como muestra para el análisis de la gestión de los deudores por prestaciones contenido en este Informe.
- 7.- Los procedimientos utilizados por el INSS para la reclamación y recuperación de la deuda detectada no son homogéneos entre las distintas Direcciones Provinciales ni se ajustan en muchos casos a la normativa vigente (Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1517/1991 y Ley de Procedimiento Laboral, Texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990)*.
- 8.- La reclamación de la deuda se hace mayoritariamente por vía administrativa, no acudiéndose a los Juzgados de lo Social en todos los supuestos previstos en la vigente Ley de Procedimiento Laboral, que resulta así incumplida. No existen instrucciones generales del INSS facilitando criterios a sus Direcciones Provinciales para delimitar cuáles son los supuestos en que se debe acudir a los Juzgados de lo Social, por lo que los criterios aplicados en estos casos por las distintas Direcciones Provinciales no coinciden entre sí.
- 9.- Durante el período analizado, en la mayoría de las provincias, la gestión para la recuperación de la deuda es realizada por el INSS, incumpliendo lo establecido en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social que atribuye esta gestión a la Tesorería General. Este incumplimiento incide desfavorablemente en los resultados económicos de la recuperación pues no se aplica sistemáticamente el procedimiento previsto en el Reglamento, cuya aplicación facilitaría la recuperación, evitaría la prescripción, y permitiría la reclamación por vía ejecutiva.
- 10.- En la única de las provincias visitadas en la que la gestión de la recuperación es realizada por la Dirección Provincial de la Tesorería (Valencia), dicha gestión se aplica indebidamente a la totalidad de la deuda reclamada por vía administrativa. En consecuencia, no se aplica lo dispuesto en las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en relación con el apartado 2º del artículo 95 del Reglamento de Recaudación de Recursos del Sistema de la Seguridad Social, que habilitan a las Entidades Gestoras (en este caso el INSS) para descontar directamente, de forma fraccionada, la deuda por prestaciones indebidamente abonadas en los sucesivos pagos de prestaciones a los deudores, cuando el pago indebido se deba a revalorizaciones con concurrencia.

* No se aceptan las observaciones tendentes a justificar la falta de homogeneidad en las actuaciones de las Direcciones Provinciales sobre revisión de oficio (págs. 1 a 5 de las alegaciones del INSS) por cuanto las posibles vacilaciones jurisprudenciales no justifican que la Entidad Gestora mantenga diferentes criterios de actuación en los distintos ámbitos geográficos considerados.

- 11.- En general, la recuperación de las prestaciones indebidamente abonadas es prácticamente nula cuando la gestión la realizan las Direcciones Provinciales del INSS y los deudores no son pensionistas, terminando prescrita una gran parte de esta deuda.
- 12.- El período medio de tiempo utilizado en la gestión de la recuperación de prestaciones por dichas Direcciones Provinciales del INSS oscila entre 3 meses y 1 año en los casos en los que el interesado reintegra la deuda, ya que existe deuda reclamada que no es reintegrada. La única de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General visitadas que está gestionando de forma sistemática el cobro de estas deudas (Valencia), lo hace en un período medio de ocho meses.
- 13.- Sólo una parte de los deudores por prestaciones económicas del INSS llegan a ser contabilizados, apareciendo en los balances de situación del INSS o de la Tesorería General en cuentas de orden, con lo que además queda desvirtuado su carácter de derecho del Sistema de la Seguridad Social.
- 14.- La contabilización de estas operaciones no se ajusta al principio de devengo. La mayor parte de la deuda contabilizada corresponde a deudores por prestaciones que son pensionistas y están reintegrando de forma fraccionada.
- 15.- El control de la deuda reconocida y de sus reintegros así como su contabilización adolecen de múltiples defectos que han dado lugar a la existencia en algunas Direcciones Provinciales del INSS de saldos contrarios a la naturaleza de la cuenta de deudores por prestaciones y, en ocasiones, a falta de coincidencia de los saldos contables con los resultados del control de la deuda por parte de las áreas de gestión administrativa de las Direcciones Provinciales del INSS. Se constata así de nuevo la inseguridad en que se desarrolla todo el proceso analizado por no quedar garantizado que toda la deuda que el área de gestión tiene detectada, esté contabilizada.
- 16.- Existen en los inventarios del INSS numerosas partidas muy antiguas, muchas de las cuales no han tenido movimiento en los últimos años. En las fechas de esta fiscalización, en la Dirección Provincial del INSS en Córdoba se ha procedido a dar de baja en contabilidad muchos de estos saldos siguiendo instrucciones de la Secretaría General para la Seguridad Social, mientras que en las demás Direcciones Provinciales visitadas se estaban iniciando las mismas actuaciones.
- 17.- Por todo ello, puede afirmarse que los saldos de las cuentas "Deudores por prestaciones" del INSS y de la Tesorería General, además de no figurar en el activo de sus respectivos balances de situación, no son representativos del crédito real que por este concepto tiene el Sistema de la Seguridad Social respecto de las personas a quienes se han abonado indebidamente prestaciones ya que:
- No se conoce toda la deuda real.
 - De la parte de deuda conocida, no toda es contabilizada.
 - En el control de la deuda contabilizada, se han detectado numerosas deficiencias.

- 18.- Por todo ello, cabe afirmar que los procesos de gestión administrativa relacionados con las prestaciones indebidamente pagadas no se ajustan a la normativa vigente ni responden a los debidos principios de eficacia y eficiencia.

7. Recomendaciones

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Tribunal por su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y su Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril, y con el fin de perfeccionar los sistemas de gestión administrativa y contable que permita la detección de todos los deudores por prestaciones económicas del INSS, así como la reclamación de la deuda y su recuperación, se formulan las siguientes recomendaciones:

Los Ministerios de Economía y Hacienda, Justicia y Asuntos sociales, así como cuantos otros pudieran resultar competentes, han de facilitar al INSS la información necesaria (niveles de renta, estado civil, otras pensiones públicas...etc.) que permita conocer, en el momento inicial y a lo largo de la vida de las prestaciones económicas, si los beneficiarios cumplen en todo momento las condiciones necesarias para su percepción, y en la cuantía adecuada.

Para ello es imprescindible que existan mecanismos de cooperación entre los Departamentos Ministeriales a fin de que éstos conozcan sobre qué perceptores tienen que facilitar la información necesaria al INSS.

Debe cumplirse lo previsto en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 356/91, de 5 de marzo, proporcionando el Ministerio de Justicia regularmente, y de manera que pueda ser útil al INSS, información sobre los fallecimientos de beneficiarios de prestaciones económicas. A tales efectos, resulta imprescindible el establecimiento de sistemas de coordinación que permitan identificar adecuadamente a estos beneficiarios.

El INSS debería establecer mecanismos para mejorar la gestión de las prestaciones de ILT y de invalidez provisional, fundamentalmente en las primeras fases del procedimiento, a través de una adecuada coordinación de las Direcciones Provinciales del INSS con las del INSALUD y en su caso con los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas.

El INSS ha de implantar procesos automáticos de gestión que utilicen e interrelacionen la información de que disponen las diferentes Entidades del Sistema de la Seguridad Social con el fin de lograr reducir los pagos indebidos de prestaciones y de mejorar el conocimiento de los que indebidamente se produzcan para facilitar una recuperación.

Las Entidades, Organismos, Corporaciones Locales, Empresas y Comunidades Autónomas que gestionan pensiones con cargo a fondos públicos deben facilitar al INSS la información que permita completar y actualizar el Banco de Datos de Pensiones Públicas, dando cumplimiento a lo establecido en el Real Decreto 2566/1985, de 27 de diciembre de creación del Banco de datos de pensiones públicas, dictado en desarrollo de la Ley 59/1984, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Los procesos de gestión administrativa en el INSS y en la Tesorería de la Seguridad Social deben garantizar el tratamiento integral de toda la

* La Intervención General de la Seguridad Social indica que, a partir de 1 de enero de 1993 se subsanan los defectos de contabilización citados en este Informe, que fueron detectados en el trabajo de campo efectuado durante los meses de junio a noviembre de 1992.

información sobre prestaciones económicas indebidamente abonadas y el control de las actuaciones administrativas posteriores mediante el establecimiento, a través de sus Direcciones Provinciales, de sistemas de registro, control y seguimiento de toda la deuda desde el momento de su detección.

Es imprescindible que las Direcciones Provinciales del INSS cuenten con instrucciones para la correcta aplicación del procedimiento establecido para la reclamación de la deuda, con expresa separación de la que tiene su origen en las revalorizaciones anuales y estableciendo asimismo la diferenciación entre la reclamación administrativa y la judicial, en función de lo regulado en el artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral.

El INSS y la Tesorería General de la Seguridad Social, a través de sus Direcciones Provinciales, han de asumir de forma diferenciada las competencias que el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema les atribuye en materia de recuperación de las prestaciones indebidamente abonadas.

Asimismo se hace necesaria la mejora de los procesos administrativos con el fin de ayudar por esta vía a elevar los bajos índices de recuperación de la deuda, así como evitar su prescripción, tanto de la reclamada por vía administrativa como de la reclamada por vía judicial.

La Intervención General de la Seguridad Social debe desarrollar a través del Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social el funcionamiento y criterios de valoración de la cuenta "Deudores por Prestaciones" con arreglo a los siguientes principios:

- Contabilización por el principio de devengo.
- Funcionamiento como cuenta de activo, cuyo saldo debe figurar en dicha masa patrimonial.

Asimismo, es preciso que se establezcan sistemas de control de la deuda contabilizada, una vez depuradas las cuentas de las partidas que figuran

incorrectamente en ellas, mejorando los procedimientos con el fin de evitar la pervivencia de los errores detectados en esta fiscalización.

Madrid, 21 de diciembre de 1993.-El Presidente, Adolfo Carretero Pérez.

ANEXO

CATALOGO DE ENTIDADES Y EMPRESAS DETECTADAS POR EL INSS QUE NO HAN ENVIADO NUNCA INFORMACION AL BANCO DE DATOS DE PENSIONES PUBLICAS SITUADO EN DICHA ENTIDAD GESTORA.

ENTIDAD O EMPRESA

Consejería de la Presidencia del Principado de Asturias
 Ministerio de Defensa
 Gobierno Vasco
 Montepío de previsión Social para Empleados y obreros de Puertos. (*)
 Servicio de Vigilancia Aduanera (*)
 Caja de Pensiones de Jubilación, Viudedad y Orfandad del Personal del Gobierno de Navarra
 Montepío de Funcionarios del Ayuntamiento de Pamplona
 Montepío de Funcionarios del Ayuntamiento de Tafalla
 Montepío de Funcionarios del Ayuntamiento de Tudela
 Altos Hornos del Mediterráneo, S.A.
 Astilleros Canarios, S.A.
 Babcock & Wilcox Española, S.A.
 Empresa Nacional de Fertilizantes, S.A.
 Empresa Nacional de Electrónica y Sistemas, S.A.
 La Maquinista Terrestre Marítima, S.A.
 Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribarozana, S.A. -ENHER-

Además de las relacionadas pueden existir otras entidades o empresas que gestionan pensiones públicas pero no han enviado información ni han podido ser detectadas por el INSS.

(*) Modificado de conformidad con la observación contenida en el párrafo 1º de la página 10 del escrito de alegaciones del INSS.