

Informe de Fiscalización «Análisis de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Social de la Marina» e Informe de Fiscalización correspondiente

INFORME**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA**

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 Social de la Marina", HA ACORDADO, en sesión celebrada el día 24 de marzo de 1994, 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 período analizado
 - 1.4. Marco legal
2. Detección de la deuda y su determinación
 - 2.1. Origen de los pagos indebidos
 - 2.2. Detección de la deuda
3. Reclamación y Recuperación
 - 3.1. Reclamación de la deuda por la vía administrativa y a través de la jurisdicción laboral
 - 3.2. Recuperación de la deuda
4. Contabilización
5. Conclusiones
6. Recomendaciones

1. Introducción**1.1. Iniciativa de la fiscalización.**

La fiscalización de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Social de la Marina (ISM) está incluida en el Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas que fue aprobado por el Pleno del día 30 de marzo de 1992. Forma parte de los informes especiales del artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, a realizar por iniciativa del propio Tribunal.

1.2. Objetivo

El objetivo perseguido en el curso de esta fiscalización ha sido el de valorar los procesos de determinación, reclamación y recuperación de la deuda por prestaciones económicas indebidamente abonadas por el ISM, con el fin de comprobar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión de estos deudores, así como su debida contabilización y representación en los balances de la Entidad.

1.3. Metodología, alcance y período analizado

Han sido objeto de análisis y valoración los siguientes aspectos:

- Los procesos de detección de los pagos indebidos mediante la comprobación de las fuentes de información utilizadas, la periodicidad de su tratamiento y el grado de control hasta la determinación de la deuda.
- La gestión de la reclamación de la deuda detectada, atendiendo en particular al análisis del cumplimiento de la normativa vigente en esta materia.
- La recuperación de la deuda, con comprobaciones acerca de los procedimientos y el tiempo utilizados en todo el proceso y su eficacia,

así como del grado de coordinación del Instituto Social de la Marina con el resto de las Entidades del Sistema y, en concreto, con la Tesorería General de la Seguridad Social como Entidad recaudadora del Sistema.

La contabilización de la deuda y su adecuada representación en los balances de la Entidad. La cuenta 421 - "Deudores por prestaciones" figura en el balance de situación del ISM a 31 de diciembre de 1990 con un saldo de 5.198.136 ptas. y, en el correspondiente a 1991, con un saldo de 3.798.122 ptas. En el ISM no existen inventarios de deudores.

Con el fin de analizar estos procesos, una vez elaboradas las directrices técnicas y diseñados los programas de trabajo, se han seleccionado tres Direcciones Provinciales (La Coruña, Vigo y Las Palmas) de las 25 existentes en el ISM, a las que se ha desplazado el equipo fiscalizador durante el mes de febrero de 1993 para realizar las correspondientes pruebas de auditoría. Dada la inexistencia de inventario de deudores, se han seleccionado muestras de deudores en cada Dirección Provincial extraídas de diversas relaciones extracontables.

Las pruebas han consistido en la comprobación del origen de los pagos indebidos, de los procedimientos utilizados para su detección, del control de la deuda detectada, de los procedimientos de reclamación y del control de la deuda reclamada. Por último se han comprobado los procesos de recuperación de la deuda y su reflejo en los balances de situación. Han estado referidas a los deudores por prestaciones económicas, incluidas las prestaciones por desempleo, ya que el Instituto Social de la Marina gestiona todas ellas en el ámbito del Régimen del Mar.

El presente informe está referido a la situación en el primer trimestre de 1993, período en el que se realizaron las pruebas de auditoría, tomando como base para el análisis los años 1990, 1991 y 1992.

Han existido serias limitaciones al alcance derivadas de:

- a) La inexistencia en las Direcciones Provinciales visitadas de un inventario de deudores por prestaciones con reflejo en la contabilidad de la Entidad, lo que ha obligado a seleccionar las muestras en diversos registros extracontables, con la siguiente anulación de las garantías y fiabilidad de un único registro

contable que fuera reflejo del número, altas, modificaciones y bajas de los deudores por prestaciones económicas, así como de los importes de la deuda existente y las variaciones interanuales por recuperación y cancelación.

- b) La escasa información contenida en los expedientes de los deudores, que ha limitado el alcance de las pruebas realizadas.
- c) La práctica inexistencia de controles internos. La gestión de los deudores por prestaciones no está establecida de manera uniforme y homogénea en todas las Direcciones Provinciales del ISM según un procedimiento de actuación general y, por otra parte, no existe una unidad independiente de la gestión habitual de las prestaciones, cuya función sea, *entre otras*, la detección y seguimiento de la deuda por prestaciones.

El Tribunal ha contado en todo momento con la colaboración de los responsables del ISM y de la Tesorería General de la Seguridad Social para el acceso a la información y para la realización de las pruebas que, con las limitaciones expresadas anteriormente, ha considerado oportunas.

1.4. Marco legal

El Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo acometió la reforma de la Seguridad Social suprimiendo la multiplicidad de mutualidades existentes y creando, bajo los principios de unidad gestora, solidaridad financiera, unidad de caja y patrimonio único, Entidades Gestoras específicas para las prestaciones económicas (Instituto Nacional de la Seguridad Social), sanitarias (Instituto Nacional de la Salud), y sociales (Instituto Nacional de Servicios Sociales). Asimismo, creó, como Organismo Autónomo, el Instituto Nacional de Empleo, el cual, entre otras funciones, debía gestionar las prestaciones por desempleo. Sin embargo, estos principios racionalizadores de la gestión de la Seguridad Social quiebran al establecer, en la Disposición Adicional tercera del citado Real Decreto-Ley 36/1978, la pervivencia del

* Independientemente de la pequeña modificación introducida en el texto, no se acepta la observación relativa a las limitaciones al alcance contenida de la página 3 de escrito de alegaciones del ISM ya que es perfectamente conocido por el equipo fiscalizador y así se refleja en el apartado 1.4 del Informe que el Instituto Social de la Marina tiene atribuidas todas las competencias en materia de Seguridad Social de los trabajadores del mar. Sin embargo, la optimización de los recursos no implica siempre mayores necesidades de efectivos ya que una adecuada organización, apoyada en medios informáticos y con reasignación de tareas puede liberar recursos humanos para funciones inicialmente no acometidas.

Instituto Social de la Marina con las funciones y servicios que tenía encomendados, esto es, la gestión de todas las prestaciones de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, mediante una fórmula que, deslegalizando la materia, deja al Gobierno la decisión de reestructurarlo "para acomodar su organización y funciones a las nuevas Entidades de Gestión de la Seguridad Social".

Dicha reestructuración se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1414/81, de 3 de julio, que configuró el Instituto Social de la Marina como Entidad de gestión del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, con patrimonio y recursos propios. Se rompió así el criterio general de la reforma de la gestión de la Seguridad Social de que cada bloque de prestaciones fuera gestionado por una sola Entidad, sin diferenciar por Regímenes General o Especiales, al mantener una Entidad para la gestión de todas las prestaciones de un único colectivo, el incluido en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

La naturaleza, competencia, funciones y la estructura orgánica del Instituto Social de la Marina se regulan en los Reales Decretos 1414/1981 de 3 de julio mencionado anteriormente y 2358/82, de 27 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica del Instituto Social de la Marina, este último modificado por el Real Decreto 996/84, de 9 de mayo, sobre seguimiento presupuestario en el sistema de la Seguridad Social, que se desarrolla en la Orden de 10 de julio de 1984.

De la normativa citada se desprende que la competencia para gestionar todas las prestaciones de Seguridad Social (incluidas las de desempleo) del colectivo integrado en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (con la única excepción de las pensiones no contributivas de vejez e invalidez) corresponde al Instituto Social de la Marina. La competencia en materia de prestaciones por desempleo resulta confirmada en la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, al establecer que el ISM continuará gestionando dichas prestaciones incluidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la gestión de las prestaciones lleva aparejada inevitablemente la gestión del reintegro de las que han sido indebidamente abonadas, los procedimientos para la reclamación y recuperación de todas las prestaciones indebidamente pagadas por el ISM están regulados, al igual que en el resto de las Entidades gestoras de la Seguridad Social, por el artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral, en la medida en que resulta aplicable, por el artículo 95 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de Seguridad Social.

2. Detección de la deuda y su determinación.

En los expedientes examinados apenas hay documentación acerca del procedimiento utilizado por el ISM para detectar los deudores por prestaciones económicas indebidamente abonadas. Por ello, la 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 el personal de las Direcciones Provinciales del ISM visitadas y del examen de la documentación soporte que, según los entrevistados, es utilizada, sin que quede constancia de tal utilización.

2.1. Origen de los pagos indebidos

Los casos más frecuentes de pagos indebidos de prestaciones económicas detectados en el ISM tienen su origen en:

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

Incompatibilidad de pensiones o prestaciones. Destacan los supuestos de incompatibilidad con pensiones reconocidas en otros países sujetas a Convenios Internacionales, que son comunicadas con bastante retraso, lo que supone que las pensiones o complementos reconocidos en España en virtud de lo dispuesto en el art. 50 del Reglamento 1408/71 de las Comunidades Europeas, deban variar como consecuencia de aquellas. El tiempo transcurrido entre el reconocimiento del derecho y la comunicación al ISM por parte de la Entidad Gestora del otro país motiva la existencia de pagos indebidos.

Pago de protección familiar por hijo a cargo a beneficiarios con rentas superiores a las legalmente fijadas.

Variaciones sobrevenidas en algunos de los requisitos exigidos para tener derecho a la prestación (estado civil, edad etc.)

Errores en la aplicación de la cuantía máxima legal y en la liquidación del primer pago.

Abono de prestaciones por desempleo a personas que están trabajando y en alta en la Seguridad Social.

2.2 Detección de la deuda

En primer lugar conviene destacar, como rasgo más importante que caracteriza todo el proceso y condiciona seriamente los resultados, que la detección y el control de las prestaciones indebidamente abonadas por el ISM no es con carácter general una función delimitada e independiente de la concesión y seguimiento de las prestaciones. Son las mismas personas que realizan estas tareas las que, en el curso de las mismas, detectan ocasionalmente pagos indebidos y simultáneamente elaboran la documentación necesaria para su reclamación y recuperación. Consecuentemente con ello la detección no tiene una sistemática y periodicidad concreta sino que se realiza esporádicamente al desarrollar el trabajo habitual.

Con excepción de la información remitida por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social en materia de revalorizaciones y protección familiar, el Instituto Social de la Marina no utiliza otras fuentes, ni realiza actuaciones sistemáticas que le permitan detectar en su totalidad las prestaciones económicas indebidamente abonadas.

En efecto, la mayor parte de los pagos indebidos de prestaciones económicas se detectan a través de la información enviada al ISM por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, que básicamente 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 de pensiones, 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 al Ministerio de Economía y Hacienda superan un determinado importe, lo que permite detectar beneficiarios

* No se aceptan las observaciones relativas a la realización de determinadas actuaciones sistemáticas para la detección de la deuda contenidas en la página 9 del escrito de alegaciones y siguientes por cuanto las actuaciones que el ISM dice realizar y que figuran en la página 13 de este Informe son de carácter esporádico, como la propia Entidad reconoce en la página 10 del escrito de alegaciones. En lo que respecta a otras actuaciones tales como el control de permanencia en el derecho a la pensión que la Entidad afirma venir incluyendo entre sus objetivos presupuestarios o el control de las declaraciones de renta, los Directores provinciales y los Subdirectores y responsables de las distintas áreas de gestión afirmaron en las entrevistas realizadas que no se efectuaba ningún tipo de control sistemático para detectar prestaciones indebidamente abonadas ni se solicitaba declaración de ingresos para la concesión de complementos por mínimos. Tampoco se facilitó al equipo fiscalizador documentación alguna que justificara la realización de tales controles. Por consiguiente, este Tribunal entiende que no existen pruebas que avalen la afirmación de la Entidad de que los objetivos presupuestarios relativos al control de concurrencias de pensiones, de vivencia de pensionistas o de permanencia en el derecho a la prestación hayan sido cumplidos mínimamente en las Direcciones Provinciales visitadas. Por otra parte, la existencia de las Circulares que se citan en la página 11 del escrito de alegaciones relativas al control de las prestaciones de ILT y de Invalidez provisional, no garantiza por sí misma que efectivamente se produzcan esos controles, tal y como ha podido comprobar el equipo fiscalizador.

con ingresos superiores a los máximos establecidos para tener derecho a la prestación.

"Relaciones de vencimientos de prestaciones que dependen de la edad". Se suelen mandar con 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.

Aparte de éstos, sólo son detectados deudores por prestaciones de forma esporádica en los siguientes supuestos:

Cuando se presenta una nueva solicitud de prestaciones,

A través de denuncias, comunicaciones de los Servicios Centrales, Direcciones Provinciales u Oficinas Locales del ISM, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de Servicios Sociales o del Organismo que haya asumido las funciones de éste último en la Comunidad Autónoma correspondiente, así como por actuaciones de la Inspección de Trabajo.

Las prestaciones por desempleo indebidamente abonadas se detectan en una gran parte cuando el trabajador solicita de nuevo la prestación, al acompañar a su solicitud los certificados de empresa que acreditan sus últimas cotizaciones. A la vista de las mismas se comprueba si hubo coincidencia entre los anteriores periodos de percepción de la prestación y el período cotizado. No se utilizan otros procedimientos sistemáticos para la detección de pagos indebidos en esta área. Este sistema implica que el ISM no utiliza para la detección de las prestaciones por desempleo indebidamente abonadas ni la información de qué dispone de las altas y bajas en cotización de los trabajadores afiliados al Régimen Especial de los Trabajadores del Mar por razón de competencia, (artículo 2º.2 del Real Decreto 1414/1981) ni la correspondiente a altas y bajas en el resto de los Regímenes, disponible a través de la Tesorería General de la Seguridad Social. La utilización de esta información evitaría una gran parte de los pagos indebidos detectados de prestaciones por desempleo.

El resto de la información generada fuera del Sistema de la Seguridad Social, necesaria para un control adecuado de todas las prestaciones, como podrían ser: declaraciones de renta, relaciones de fallecidos o nuevas nupcias, no se recibe, en algunos casos porque no se solicita y en otros porque, si bien se ha solicitado, las Instituciones encargadas de remitirla no la han enviado. Resulta incumplida con ello, en lo que respecta a defunciones

de pensionistas, la disposición adicional segunda del Real Decreto 356/1991, 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) que 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.

Por otra parte, el ISM no realiza ningún otro tipo de actuaciones tendentes a la detección sistemática de pagos indebidos, tales como controles de vivencia y de estado civil o revisiones periódicas de la 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 ni actuaciones para la detección de perceptores de prestaciones por desempleo que estén trabajando.

En relación con el subsidio de Incapacidad Laboral Transitoria (ILT) de pago directo, en las entrevistas realizadas se ha informado al equipo fiscalizador que no se detectan pagos indebidos de esta prestación debido a que las nóminas son confeccionadas tomando como base los partes de enfermedad presentados por los beneficiarios de esta prestación. No obstante lo anterior, en las muestras de deudores analizadas existen algunos pagos indebidos por este concepto.

Como consecuencia de las debilidades existentes en los procesos de detección, enunciadas en los párrafos anteriores, se puede concluir que no existe ninguna garantía de que la mayor parte de los pagos indebidos de prestaciones económicas sean detectados por el ISM.

Por otra parte, la deuda detectada no es registrada por lo que tampoco existen pruebas de que toda la deuda detectada haya sido reclamada.

De la información contenida en los expedientes no puede deducirse la fecha de la detección. Si se toma como tal la del último pago indebido, el período medio de tiempo utilizado para la detección de la deuda por prestaciones económicas (excluido el desempleo) en las Direcciones Provinciales del ISM visitadas oscila entre 17 y 20 meses, período excesivo, que corrobora una vez más la ausencia de actuaciones eficientes para la detección de los citados pagos indebidos de prestaciones económicas.

3. Reclamación y Recuperación

3.1. Reclamación de la deuda por la vía administrativa y a través de la jurisdicción laboral.

Según la vigente Ley de Procedimiento Laboral, Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril y el vigente Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social no pueden revocar de oficio sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, sino que deberán acudir a los Juzgados de lo Social, con la excepción de los casos en que la revisión esté originada por la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, o se constaten omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario.

Hasta la entrada en vigor de la citada Ley de Procedimiento Laboral la ausencia de normativa que regulara el procedimiento para hacer efectiva la devolución de las prestaciones indebidamente abonadas 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 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 admite la revocación de oficio, 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 Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1988, 17 de junio de 1991, 11 de junio de 1992 y 23 de septiembre de 1992, entre otras). En esta línea se entiende que también existe amparo legal para proceder de oficio a la revisión en materia de revalorizaciones con concurrencia de pensiones y límite máximo

o complementos 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 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, en su artículo 41, 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 que "la regularización definitiva de los señalamientos provisionales que pudieran efectuarse en los supuestos mencionados con anterioridad, llevará, en su caso, aparejada la exigencia del 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 46, 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".

Estas cuestiones están desarrolladas en los Reales Decretos sobre revalorización de pensiones del Sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones de protección social pública el último de los cuales es el Real Decreto 6/1993, de 8 de enero. En ellos, sin embargo, se anula la exigencia de reintegro de lo indebidamente percibido prevista en las sucesivas Leyes de Presupuestos al no conceder efectos retroactivos a la revalorización definitiva cuando resulte inferior a la provisional, con la excepción de dos supuestos: a) aquéllos en los que el interesado perciba complemento por mínimos y, superando sus ingresos el límite legal, no haya presentado declaración de rentas o lo haya hecho con datos inexactos o erróneos y b) los casos en los que, percibiendo complemento por cónyuge a cargo, no se presente declaración de variaciones en el estado civil o en la situación de dependencia del cónyuge.

* No se acepta la observación que se contiene en la página 16 y siguientes del escrito de alegaciones del ISM por la que se pretende incluir una Circular en el sistema de fuentes sobre reclamación de la deuda por prestaciones. Como debe saber la Entidad alegante, las Circulares e Instrucciones de servicio son disposiciones internas, manifestaciones de la potestad jerárquica administrativa, que no necesitan publicación oficial y no forman parte del ordenamiento jurídico. Se traducen en definitiva en un acto que sólo tiene relevancia en el ámbito interno de la Administración considerada y por medio del cual los órganos superiores dirigen la actividad de los inferiores, pues "ni su naturaleza ni la falta de publicidad permiten atribuirles otra eficacia" (como tiene señalado la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, pudiendo citarse a título meramente ilustrativo las sentencias 45/1985, de 26 de marzo, y 54/1990, de 28 de marzo de Tribunal Constitucional). Por consiguiente, este Tribunal de Cuentas ha tenido en cuenta para establecer sus conclusiones las disposiciones legales y reglamentarias de aplicación, que nunca pueden resultar postergadas por el contenido de una Circular.

En las Direcciones Provinciales del ISM visitadas los procedimientos habituales utilizados para la reclamación de la deuda no se ajustan a la normativa citada. La vía judicial apenas si es utilizada y los escasos supuestos en los que se reclama por esta vía no siempre son los previstos en las normas.

En efecto, en la Dirección Provincial del ISM de Las Palmas no se utiliza en ningún caso la vía judicial para la reclamación de deuda por prestaciones indebidas. En las Direcciones Provinciales del ISM de Vigo y La Coruña, donde no existe registro ni ningún tipo de control sobre la deuda reclamada ante los Juzgados de lo Social, tan sólo se han facilitado al equipo fiscalizador cinco expedientes en la primera y dos en la segunda que corresponden a actuaciones en la vía judicial en los que el origen de la deuda es:

Errores en la base reguladora:	3 casos
Insuficiencia del período de carencia:	1 caso
No tener la edad mínima exigida:	1 caso
Incompatibilidad de prestaciones:	2 casos

Del reducido número de expedientes facilitados se deduce que la vía judicial es escasamente utilizada por el ISM para reclamar deuda y que no parece tener un criterio claro acerca de los supuestos en que debe utilizarla, estando incluidos casos que corresponden a los exceptuados de reclamación por vía judicial en virtud de lo dispuesto en el artículo 144.2 de la vigente Ley de Procedimiento Laboral.

Analizados los citados expedientes se ha podido constatar que la falta de control del procedimiento y la escasa documentación contenida en los mismos no permite siquiera concluir si su origen está en reclamaciones de deuda interpuestas por el ISM o en reclamaciones de los interesados contra actuaciones de oficio de la Entidad.

La vía administrativa es la utilizada para reclamar la práctica totalidad de la deuda detectada por prestaciones económicas indebidamente abonadas. Del examen de los expedientes de la muestra seleccionada en cada una de las Direcciones Provinciales del ISM visitadas, que suelen ser muy incompletos, y que carecen frecuentemente de la documentación justificativa básica, se desprende lo siguiente:

* No se acepta la observación contenida en la página 18 del escrito de alegaciones relativa a la fundamentación para no utilizar la vía judicial para la reclamación de la deuda por parte de la Dirección provincial de Las Palmas, que de ningún modo puede interpretarse como indicativa de una buena gestión y mucho menos de respetuosa con las disposiciones aplicables. La fiscalización efectuada en dicha Dirección permite deducir que, como en el resto de las Direcciones provinciales examinadas en la muestra, los supuestos en los que resulta procedente la utilización de la vía judicial para la reclamación de la deuda por prestaciones deberían haber sido los más frecuentes. Sólo una situación como la que se produce en la Dirección Provincial citada en la que no se detecta adecuadamente la deuda existente por tal concepto da lugar a que se desconozca qué parte exacta de la misma debe ser reclamada por esa vía.

- Se ha constatado el incumplimiento sistemático de la normativa que afecta a la reclamación por vía administrativa: hasta fechas recientes no siempre se formalizaba la deuda en resolución del Director Provincial, las comunicaciones a los interesados carecen en numerosas ocasiones de acreditaciones de haberse recibido y la gestión para la recuperación no es realizada por la Dirección Provincial de la Tesorería, sino que sigue efectuándose en gran medida el ISM, cuyos Directores Provinciales son los que suelen fijar el período para la devolución de la misma.

- Con excepción de los deudores por prestaciones de desempleo los restantes deudores son mayoritariamente pensionistas, lo que corrobora las insuficiencias en la detección y en el control de la deuda detectada descritos en el apartado anterior de este informe.

- En el área de prestaciones por desempleo no siempre se reclama la deuda, siendo el procedimiento más utilizado para su recuperación la incorrecta compensación con futuros derechos a la prestación, derivados de una nueva situación de desempleo.

En la Dirección Provincial del ISM de La Coruña, en el 90% de los expedientes de la muestra analizada consta la resolución del Director Provincial formalizando la deuda, la cual ha sido comunicada con acuse de recibo tan solo a un 10% de los deudores. El plazo de devolución indebidamente establecido por el Director Provincial del ISM en el 70% de los casos supera los 24 meses, límite establecido en el Reglamento de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social.

En la Dirección Provincial del ISM de Vigo los expedientes con resolución son el 82% de la muestra revisada, constando acuse de recibo en un 6% de los mismos. En el 44% de los casos revisados el plazo de devolución es superior a 24 meses.

En la Dirección Provincial del ISM de Las Palmas ni siquiera existen resoluciones en los expedientes revisados ni consta que se haya comunicado al interesado el importe de la deuda. La recuperación se produce mediante descuentos directos en las nóminas, lo que resulta incorrecto, salvo para los supuestos previstos en las normas.

En el área de prestaciones por desempleo el procedimiento utilizado para la reclamación de los pagos indebidos varía sustancialmente entre las Direcciones Provinciales visitadas.

De la información obtenida a través del análisis de los expedientes relativos a este área, así como de las entrevistas mantenidas con los responsables de dichas Direcciones Provinciales, se deduce que:

En la Dirección Provincial del ISM de Las Palmas la deuda por prestaciones de desempleo indebidamente abonadas no es reclamada, siendo descontada directamente cuando se reconoce una nueva prestación por desempleo al deudor. Este procedimiento, además de incumplir la normativa existente en materia de reclamación de pagos indebidos de prestaciones económicas, no garantiza su recuperación nada más que en aquellos casos en los que se vuelven a producir nuevos periodos de desempleo.

En las Direcciones Provinciales del ISM de Vigo y de la Coruña tan sólo se reclama la deuda cuyo importe supera las 20.000 pesetas y prácticamente siempre de manera incorrecta por vía administrativa. En estos casos se comunica al deudor con acuse de recibo, el origen, período e importe del pago indebido, con un plazo para alegaciones. Si el deudor no presenta alegaciones ni efectúa el ingreso, se reitera la resolución, siendo ésta la última actuación realizada por la Dirección Provincial del ISM para la reclamación de la deuda, por lo que queda paralizada la gestión para la recuperación.

3.2. Recuperación de la deuda.

La competencia para el reintegro de prestaciones del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar corresponde al ISM, entidad gestora de la Seguridad Social que tiene encomendada la gestión de este Régimen. Dicho reintegro de prestaciones indebidamente abonadas deberá efectuarse como regla general siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral, sin perjuicio de aquellos supuestos en que resulte aplicable el procedimiento especial previsto en el artículo 95 del Reglamento de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, en los que la recuperación de la deuda corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social en el marco de sus competencias recaudatorias. Sin embargo, con algunas excepciones, la gestión para el reintegro de las prestaciones indebidas es realizada por el Instituto Social de la Marina sin ajustarse al procedimiento general del artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral, mediante la incorrecta práctica de descontar

* No se acepta la alegación contenida en la página 19, párrafo 2º del escrito de alegaciones del ISM por cuanto la compensación con futuros derechos a la prestación por desempleo prevista en el artículo 34 del Real Decreto 625/85, de 2 de abril, en relación con el Instituto Nacional de Empleo carece de cobertura legal y resulta contraria al artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral que establece el procedimiento aplicable para el reintegro de pagos indebidos por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

directamente la deuda o de las pensiones de los deudores o de nuevas prestaciones concedidas.

En las pruebas realizadas para comprobar los procesos de recuperación de las prestaciones indebidamente abonadas, excluidas las de desempleo, que son objeto de análisis específico, se ha constatado que:

En la Dirección Provincial del ISM de Las Palmas donde, como ya se ha indicado, todos los deudores detectados son pensionistas, la gestión para la recuperación de la deuda detectada es realizada íntegramente por el Instituto Social de la Marina.

El grado de recuperación de esta deuda (que no consta que haya sido reclamada) es en consecuencia del 100%, lo que no es indicativo de una buena gestión sino que confirma las debilidades de los procesos de detección expuestos en el capítulo 2 de este Informe que dan lugar a que los únicos deudores por prestaciones existentes en ella, según la información suministrada al equipo fiscalizador, son pensionistas que están reintegrando mensualmente mediante descuentos a través de la nómina.

En las Direcciones Provinciales del ISM de Vigo y La Coruña también la gestión del reintegro es realizada fundamentalmente por el ISM, si bien con algunas excepciones. En efecto, en ambas Direcciones Provinciales se han detectado algunos deudores no pensionistas originados por pagos indebidos de protección familiar, cuyos expedientes han sido remitidos a las respectivas Direcciones Provinciales de la Tesorería a fin de que gestione la recuperación.

En lo que respecta al área de prestaciones por desempleo la recuperación de la deuda es gestionada en su totalidad por el ISM en las tres Direcciones Provinciales visitadas y en la mayoría de los casos depende del reconocimiento al deudor de una nueva prestación por desempleo. En efecto, como ya se ha indicado, el procedimiento para el reintegro de toda esta deuda en la Dirección Provincial de Las Palmas y de una gran parte en las Direcciones Provinciales de La Coruña y Vigo (la de importe inferior a 20.000 ptas. y la que, siendo superior a esta cantidad, no ha sido reintegrada por el deudor a requerimiento del ISM), consiste en descontarla de nuevas prestaciones por desempleo reconocidas al deudor.

* No se acepta la observación al apartado de recuperación de la deuda contenida en la página 20 del escrito de alegaciones por cuanto que, como se afirma reiteradamente en el Informe, el descuento directo de la deuda en el momento de los pagos sucesivos de las pensiones o de otras prestaciones es correcto sólo en los casos en que la legislación vigente así lo establece. En lo que respecta a los defectos en la formalización y comunicación a los interesados de la deuda, el equipo fiscalizador detectó en la revisión de la documentación numerosos casos en los que no figuraba la correspondiente resolución ni la comunicación al interesado con acuse de recibo, tal y como se expone en las páginas 25 y 26 de este Informe.

La recuperación de la deuda por las Direcciones Provinciales de la Tesorería General tiene carácter excepcional utilizándose este procedimiento tan sólo para la deuda generada por pagos indebidos de protección familiar y no siempre de forma correcta.

La Dirección Provincial del ISM de Vigo ha remitido, en 1992, 72 expedientes de protección familiar a la Dirección Provincial de la Tesorería General, que han sido devueltos al ISM por considerar que no estaban correctamente tramitados.

En la Dirección Provincial del ISM de La Coruña se constató la existencia de 93 expedientes enviados a la Dirección Provincial de la Tesorería General con anterioridad al año 1991.

La gestión para la recuperación de la deuda correspondiente a estos deudores ha sido la siguiente:

Documentos	Antes 1988	1988	1989	1990
Notificaciones de Deuda	1	72	17	3
Certificaciones de Descubierto	1	11	2	-

Del análisis de una muestra seleccionada de estos expedientes se deduce la existencia de deficiencias en la gestión y el control de los mismos, habiéndose remitido en alguna ocasión dos veces un mismo expediente de deuda para su recuperación. Aunque existe Notificación de Deuda en todos los casos, no todas las Notificaciones han sido fiscalizadas por la Intervención. Las certificaciones de descubierto llevan recargo de apremio y han sido tramitadas correctamente.

Los deudores de la muestra seleccionada en vía voluntaria han cancelado ya la deuda o están en período de reintegro. En lo que respecta a la vía ejecutiva, donde se han examinado la totalidad de los expedientes, de los 14 tramitados, 7 han sido anulados, 4 cobrados, 2 en parte anulados y en parte cobrados y 1 permanece en activo.

En esta misma Dirección Provincial del ISM de La Coruña, en el año 1991 no se envió ningún expediente a la Dirección Provincial de la Tesorería. En 1992 se ha remitido una relación de 218 deudores por pagos indebidos de protección familiar de los que, a 3 de febrero de 1993, 22 han reintegrado, a 7 se les practica deducción de la nómina, 8 han sido anulados y el resto, 181, están todavía en trámite. El período de tiempo medio transcurrido entre el último pago indebido y la entrada en la Dirección Provincial de la Tesorería General de La Coruña es de 2 meses y medio y desde dicha entrada hasta que se extiende la Notificación de Deuda es de casi 2 meses.

Las Direcciones Provinciales de la Tesorería General no gestionan el reintegro de las prestaciones por desempleo indebidamente abonadas por el ISM como sería preceptivo. A pesar de la solicitud de instrucciones acerca del procedimiento a seguir para la recuperación de estos pagos indebidos que algunas de las Direcciones Provinciales del ISM han hecho a la Dirección General de la Entidad, hasta la fecha de esta fiscalización dichas directrices no han sido recibidas, con lo que la recuperación de la deuda queda condicionada en su gran mayoría al reconocimiento al deudor de una nueva prestación de desempleo.

4. 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 Secretaría 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.

La cuenta 421 "Deudores por prestaciones" tiene un saldo en el balance de situación del ISM a 31 de diciembre de 1990 de 5.198.136 ptas. y en el correspondiente a 31 de diciembre de 1991, de 3.798.122 ptas. Dichos saldos están compuestos por los relativos a las siguientes Direcciones Provinciales, según el desglose:

	<u>31-12-90</u>	<u>31-12-91</u>
Almería	1.040.898	795.340
Barcelona	.	(137.947)
Castellón	1.245.422	1.149.172
La Coruña	2.260.479	1.983.896
Huelva	627.765	.
Madrid	31.128	.
Melilla	(7.556)	7.661

En el resto de las Direcciones Provinciales del ISM no existe saldo en esta cuenta.

De las entrevistas realizadas en la Intervención Central del Organismo así como de las pruebas efectuadas en las Direcciones Provinciales fiscalizadas de las que solo una (La Coruña) figura con saldo en esta cuenta, se deduce que dichos saldos no son el reflejo de la contabilización de las deudas por prestaciones indebidamente abonadas objeto de nuestro análisis, sino que tienen su origen en anotaciones de los ejercicios 1987 y 1988, derivadas del sistema de contabilización de los primeros pagos de una pensión cuando se había concedido un anticipo sobre la misma.

En efecto, durante los años 1987 y 1988 los anticipos se contabilizaban en la cuenta 421 "Deudores por prestaciones". Sin embargo, una vez concedida la pensión, al regularizar dichos anticipos con los primeros pagos, éstos eran registrados por el neto de las prestaciones devengadas menos los anticipos reintegrados, con lo que el reintegro del anticipo no era contabilizado como gasto y en consecuencia no era cancelado.

Por consiguiente, se puede afirmar que los saldos de la cuenta 421 "Deudores por prestaciones" del ISM no recogen los pagos indebidos de prestaciones económicas sino que representan anticipos concedidos que, en gran parte, están ya cancelados, no figurando los deudores por prestaciones contabilizados en ninguna cuenta de esta Entidad Gestora.

Por lo que respecta a los ingresos que se producen como consecuencia de reintegros directos o por descuentos en las pensiones, no se utilizan los mismos criterios de contabilización en las Direcciones Provinciales visitadas. En la Dirección Provincial del ISM de Las Palmas, donde sólo se producen descuentos en las pensiones, no se registran dichos descuentos, contabilizándose el pago de las pensiones por el líquido. En las Direcciones Provinciales del ISM de La Coruña y Vigo sí son reflejados los

descuentos en las pensiones así como los ingresos por cobro directo, pero de forma diferente. En la primera los ingresos se anotan directamente en la cuenta 540.30 - "Tesorería Territorial. Cuenta financiera" y los descuentos en las pensiones figuran en una cuenta transitoria que se anula con cargo a la citada cuenta 540.30. Por su parte, en la Dirección Provincial del ISM de Vigo tanto los reintegros directos como los descuentos en las pensiones se contabilizan en sendas cuentas transitorias que se anulan contra la cuenta 540 "Tesorería Territorial".

En lo que respecta a la contabilización de la deuda por la Tesorería General de la Seguridad Social, la Dirección Provincial de La Coruña es la única de las visitadas en la que hasta 1991 se había gestionado la recuperación de parte de la deuda reclamada por prestaciones económicas. En ella la deuda por prestaciones es contabilizada, cuando se emite la correspondiente Notificación de Deuda, en la cuenta 030 "Deudores por Prestaciones", donde figuran también los deudores del INSS, y se cancela cuando la deuda es reintegrada o cuando se emite el título ejecutivo (Certificación de Descubierto), contabilizándose en este supuesto en la cuenta 025 "Deudores por cotización", en la que figura toda la deuda reclamada en vía ejecutiva, cualquiera que sea su origen.

De donde se deduce que la única de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General visitadas que gestiona la recuperación de las prestaciones indebidamente abonadas por el ISM sí contabiliza dicha operación, pero con los siguientes defectos:

- 1) Hace figurar los deudores por prestaciones en una cuenta de orden que, por su propia naturaleza, es meramente informativa y cuyo saldo no figura en el Activo del Balance de la Entidad como un derecho del Sistema de la Seguridad Social.
- 2) El saldo de esta cuenta no representa la totalidad de la deuda por prestaciones económicas indebidamente pagadas cuyo reintegro gestiona la Dirección Provincial de la Tesorería ya que no figura en él la deuda pendiente en vía ejecutiva que, por otra parte, no puede ser cuantificada a través de la cuenta 025 "Deudores por cotización".

Como consecuencia de todo lo anterior puede afirmarse que los deudores por prestaciones económicas del ISM no son contabilizados en cuenta alguna de esta Entidad con lo que su Balance no refleja la realidad de los derechos de cobro exigibles a favor del Sistema de la Seguridad Social. Asimismo y derivado de ello, la contabilización de los reintegros de la deuda

es realizada de forma diferente en las Direcciones Provinciales del Organismo, llegando en alguna de ellas, al registrar las prestaciones por el líquido abonado, a minorar el importe contabilizado del gasto en prestaciones del ISM en un período determinado.

5. Conclusiones

Del análisis de la gestión de los deudores por prestaciones indebidamente abonadas por el ISM se deducen las siguientes conclusiones:

1. No existen garantías de que la mayoría de las prestaciones económicas indebidamente abonadas por el Instituto Social de la Marina sean detectadas por dicho Instituto. El Sistema de la Seguridad Social, a través de su Gerencia de Informática, genera información relacionada con las revalorizaciones de pensiones y rentas de beneficiarios de protección familiar para todas las Entidades del Sistema. Sin embargo, el ISM no recibe ninguna otra información que sería necesaria para la detección de los pagos indebidos. Por otra parte, el Instituto tampoco realiza otras actuaciones para lograr la detección de la totalidad de dichos pagos indebidos.
2. En efecto, el ISM no lleva a cabo ningún tipo de actuaciones encaminadas a la detección de la deuda por prestaciones económicas indebidamente abonadas, tales como: controles de vivencia y de estado civil o comprobaciones de rentas de los pensionistas cuando perciben complementos por mínimos. No se hacen 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 y desempleo. Tampoco se realizan actuaciones para la detección de perceptores de prestaciones por desempleo que estén trabajando.
3. De las conclusiones anteriores se deduce 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. De la deuda detectada en el ISM 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 toda la deuda detectada haya sido reclamada a los deudores por prestaciones económicas. Este defecto impide también su cuantificación, e impide asimismo conocer si se ha reclamado o no toda la deuda detectada.

5. En los casos en que se han detectado pagos indebidos por el ISM, el período medio de tiempo transcurrido desde que se produjo el pago indebido de una prestación económica, hasta que éste lo detectó, (admitiendo como fecha de detección la del último pago indebido) ha estado comprendido entre 17 y 20 meses en las Direcciones Provinciales del ISM que se han tomado como muestra para el análisis de la gestión de los deudores por prestaciones contenido en este Informe. Este excesivo intervalo de tiempo corrobora de nuevo las debilidades existentes en los procesos de detección de la deuda.

i. La detección y reclamación de prestaciones indebidamente abonadas por el ISM a perceptores que no son pensionistas es muy escasa, limitándose a supuestos de pagos indebidos de prestaciones de desempleo y de protección familiar con ingresos superiores a los establecidos legalmente. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que no se produzcan pagos indebidos cuando el perceptor no recibe una prestación de la que descontar la deuda. Por otra parte, los registros extracontables, que son los únicos registros de deudores disponibles, carecen de la fiabilidad suficiente que permita asegurar que están incluidos todos los deudores detectados.

Los procedimientos utilizados por el ISM 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). La inexistencia de instrucciones de procedimiento elaboradas por la Dirección General de la Entidad en esta materia da lugar a actuaciones desconexas que impiden una gestión eficaz de la reclamación y recuperación de la deuda por prestaciones económicas indebidamente abonadas por el ISM.

La reclamación de la deuda se hace casi exclusivamente por vía administrativa, no acudiéndose a los Juzgados de lo Social en los supuestos previstos en la vigente Ley de Procedimiento Laboral, que

resulta así incumplida. No existen instrucciones generales del ISM facilitando criterios 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 del ISM, además de ser sumamente restrictivos, no coinciden entre sí.

9. Durante el período analizado la gestión para la recuperación de la mayor parte de la deuda reclamada en vía administrativa es realizada por el ISM, 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. En una de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General tomada como muestra (La Coruña) se había gestionado la recuperación de deuda por prestaciones del ISM hasta el año 1990, paralizándose los envíos de expedientes por el ISM durante 1991 y reanudándose a partir de 1992, sólo en supuestos de deudores por protección familiar. Estas actuaciones indican de nuevo la ausencia de criterios claros de actuación en esta materia por parte de las Direcciones Provinciales del ISM.

10. En los supuestos de pagos indebidos de prestaciones por desempleo, los procedimientos de reclamación y recuperación no se ajustan tampoco a la normativa vigente en esta materia ni se han dictado instrucciones por parte de las Direcciones Generales del ISM y de la Tesorería General acerca de los procedimientos a seguir por las Direcciones Provinciales para la reclamación y recuperación de las prestaciones por desempleo indebidamente abonadas.

11. La recuperación de los pagos indebidos de prestaciones económicas del ISM está determinada, en su gran mayoría, por la condición de pensionista del deudor o por el reconocimiento al mismo de una nueva prestación (fundamentalmente de desempleo), lo que supone un índice de recuperación muy bajo en relación con el total de prestaciones indebidamente abonadas por el ISM. Los plazos de recuperación son indebidamente fijados por los Directores Provinciales del ISM y suelen superar el máximo de dos años que establece el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social.

12. La regulación vigente en materia de reintegro de prestaciones de la Seguridad Social se aparta del régimen jurídico común de la revisión de oficio de los actos administrativos. Esta regulación especial no

evita que se produzcan dudas y confusión a la hora de su aplicación a los diferentes supuestos de abono indebido de prestaciones que se plantean. Asimismo, se da la circunstancia de que determinadas prácticas administrativas seguidas en la gestión de la recuperación de prestaciones indebidamente abonadas que son adecuadas desde el punto de vista de la eficacia gestora (como sería el caso de la compensación de deudas con futuros derechos a la prestación) resultan incorrectas desde el punto de vista de la legalidad.

13. El Instituto Social de la Marina no contabiliza los pagos indebidos de prestaciones económicas. El saldo de la cuenta 421 "Deudores por prestaciones" en los balances de situación de la Entidad corresponden a anticipos sobre prestaciones concedidos en años anteriores, incorrectamente contabilizados. Asimismo el saldo de la cuenta 030 "Deudores por prestaciones" del balance de situación de la Tesorería General de la Seguridad Social, además de no figurar en el Activo como un derecho del Sistema, tampoco representa la totalidad de la escasa deuda en gestión de cobro en dicha Entidad.
14. Finalmente, se puede afirmar que los procesos de gestión de las prestaciones económicas indebidamente abonadas por el ISM no se ajustan a la normativa vigente y adolecen de múltiples defectos incompatibles con los debidos principios de eficacia y eficiencia.

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 que permitan la detección de todos los deudores por prestaciones económicas del ISM, la reclamación de la deuda y su recuperación, y de crear un sistema de contabilización que conduzca al conocimiento de los deudores existentes así como del importe de la deuda y de sus reintegros, 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 ISM 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 deben facilitar la información necesaria al ISM.

Debe cumplirse lo previsto en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 356/91, de 15 de marzo, proporcionando el Ministerio de Justicia, regularmente y de manera que pueda ser útil al ISM, 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 ISM 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 su recuperación.

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

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.

El Gobierno debe adoptar las iniciativas oportunas a fin de que se modifique la vigente regulación sobre el reintegro de prestaciones de Seguridad Social, en el sentido de colmar los vacíos normativos existentes y evitar que se sigan produciendo interpretaciones contradictorias en esta materia, así como para dar cobertura legal explícita a actuaciones ágiles y eficaces en la gestión de la recuperación de la deuda por prestaciones indebidamente abonadas, sin merma de las garantías jurídicas de los beneficiarios del Sistema de la Seguridad Social.

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, y que se dicten instrucciones para la correcta contabilización de la deuda por prestaciones y sus reintegros, así como para la elaboración de los correspondientes inventarios de deudores.

Madrid, 24 de marzo de 1994

EL PRESIDENTE

Fdo. Adolfo Carretero Pérez

