

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

5225 *Resolución de 28 de marzo de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2014.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de marzo de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2014, acuerda:

Adoptar medidas para atender las consideraciones del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, habiendo tenido en cuenta las alegaciones presentadas a dicho Informe por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de marzo de 2017.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Vicente Ten Oliver.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.156

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS
DE GESTIÓN Y CONTROL DE LOS DEUDORES POR
PRESTACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2014**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 30 de junio de 2016, el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2014*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN	13
I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.....	13
I.2.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	13
I.3.- MARCO NORMATIVO	14
I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	15
I.5.- LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	16
I.6.- GESTIÓN Y CONTROL DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS	20
I.6.1.- Detección de los deudores por prestaciones	21
I.6.2.- Tramitación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones	23
I.6.3.- Recuperación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones.....	25
II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	27
II.1.- REGISTRO CONTABLE DE LOS DEUDORES POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES	27
II.2.- DETECCIÓN DE LOS DEUDORES POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES	29
II.2.1.- Control del derecho a la percepción del complemento a mínimos	30
II.2.2.- Control de fallecidos perceptores de una pensión	31
II.2.3.- Retrocesiones bancarias por abonos indebidos.....	34
II.3.- TRAMITACIÓN DE LA DEUDA POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES	35
II.4.- RECUPERACIÓN DE LA DEUDA POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES	40
II.5.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID.....	42
II.5.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones	42
II.5.2.- Tramitación de cobros indebidos de prestaciones	43
II.5.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones.....	45
II.6.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA.....	45
II.6.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones	46
II.6.2.- Tramitación de cobros indebidos de prestaciones	47

II.6.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones	48
II.7.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	48
III.- CONCLUSIONES.....	48
III.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	48
III.1.1.- Conclusiones relativas al registro contable de los deudores por cobros indebidos de prestaciones	48
III.1.2.- Conclusión relativa al registro contable de los pagos indebidos en la prestación de incapacidad temporal en su modalidad de pago delegado.....	49
III.1.3.- Conclusiones relativas a la detección de los deudores por cobros indebidos de prestaciones.....	49
III.1.4.- Conclusiones relativas a la tramitación de los deudores por cobros indebidos de prestaciones.....	50
III.1.5.- Conclusión relativa a la recuperación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones.....	51
III.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE MADRID Y SEVILLA	51
IV.- RECOMENDACIONES	53
IV.1.- RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	53
IV.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	53
ANEXOS.....	56

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
CAISS	Centros de Atención e Información de la Seguridad Social
DDPP	Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal
DG	Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DNI	Documento Nacional de Identidad
DP	Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal
FGR	Fichero General de Recaudación de la Tesorería General de la Seguridad Social
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IT	Prestación por incapacidad temporal
MIDAS	Aplicación informática " <i>Mantenimiento Informático de Deudas Adquiridas</i> "
NAF	Número de afiliación a la Seguridad Social
RGRSS	Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio
SILSSP	Base de datos de pensiones del sistema de la Seguridad Social
SINTOX	Prestaciones del síndrome tóxico
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio

INDICE DE CUADROS

CUADRO Nº	DESCRIPCIÓN	PÁG.
1	Deudores por prestaciones en el periodo 2013-2014	7
2	Deudores que han cobrado indebidamente el complemento a mínimos en varios ejercicios	19
3	Retrocesiones bancarias - Derechos prescritos en el periodo 2012-2014	23
4	Gestión anual de la deuda por cobros indebidos, periodo 2013- 2014	24
5	DP de Madrid - Gestión anual de la deuda, año 2014	32
6	DP de Sevilla - Gestión anual de la deuda, año 2014	36

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº	DESCRIPCIÓN	
1	Prestaciones económicas abonadas, ejercicio 2014	5
2	Pensiones abonadas, ejercicio 2014	6
3	Número de perceptores de pensiones, ejercicio 2014	7
4	Composición del saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2014	8
5	Distribución entre los procedimientos especial y general de la deuda detectada en el ejercicio 2014	12
6	Esquema general del procedimiento de detección y gestión de deuda por prestaciones indebidamente abonadas	13
7	Esquema general del procedimiento de recuperación de la deuda por prestaciones indebidamente abonadas	14

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la **“Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2014”**, que figura en el **“Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2015”**, aprobado por su Pleno en sesión de 30 de octubre de 2014.

El Pleno de Tribunal de Cuentas, en sesión de 26 de marzo de 2015, acordó el inicio de la presente fiscalización.

La fiscalización se ha referido, en su ámbito subjetivo, al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), creado mediante el Real Decreto 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, como una Entidad para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social. Tiene personalidad jurídica propia y está adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El ámbito objetivo de la fiscalización se refiere a los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del INSS, para lo cual se ha verificado el cumplimiento de la normativa de aplicación, los sistemas informáticos y los procesos internos implantados para la detección, tramitación y recuperación de las prestaciones indebidamente percibidas. Por último, se ha revisado el registro contable de los deudores por prestaciones y la imputación presupuestaria de los reintegros de los cobros indebidos.

Las actuaciones fiscalizadoras se han referido al ejercicio 2014, sin perjuicio del análisis de aquellos hechos y actuaciones, anteriores o posteriores a dicho ejercicio, que se ha considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

I.2.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de julio de 2015, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, siendo los objetivos específicos de la misma los siguientes:

- a) Analizar los procedimientos de gestión y control de las prestaciones indebidamente abonadas a los beneficiarios y su adecuación a la normativa vigente y a manuales internos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- b) Analizar los sistemas de control establecidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social para la detección de supuestos de prestaciones indebidamente abonadas.
- c) Verificar los procedimientos de gestión de la deuda detectada, de su reclamación, de su recuperación y de la anulación de las prestaciones indebidamente abonadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, para comprobar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

Aunque considerando los objetivos de la fiscalización no era previsible que se plantearan cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, estas se han tenido en cuenta durante el desarrollo de aquella.

La obtención de los datos, así como su comprobación y verificación, se ha efectuado en la sede de la Dirección General (DG) del Instituto Nacional de la Seguridad Social y en sus Direcciones Provinciales (DDPP) de Madrid y Sevilla, que, según el inventario de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2014, gestionan en torno al 18% de la deuda por prestaciones indebidamente percibidas. Además, la DP de Madrid es la que gestiona un mayor volumen de deuda, en tanto que la de Sevilla es la que gestiona un mayor importe de deuda de entre las DDPP que cuentan con una aplicación informática propia. Asimismo, en la fiscalización se ha requerido información y documentación a las 52 DDPP en las que se organiza territorialmente el INSS, a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y a la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) del Ministerio de Justicia.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no han existido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

I.3.- MARCO NORMATIVO

El marco normativo que regula la gestión económico-financiera objeto de esta fiscalización está constituido, entre otras, por las siguientes disposiciones:

- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio¹.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.
- Real Decreto 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.
- Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla lo establecido en la disposición adicional trigésima segunda de la ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, sobre impagados, retrocesiones y reintegros de pagos indebidos de prestaciones del sistema de la seguridad social.
- Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

¹ Esta norma ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

- Real Decreto 2664/1998, de 11 de diciembre, sobre devolución de complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, indebidamente percibidos.
- Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Real Decreto 449/2012, de 5 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Orden de 18 de julio de 1997, para el desarrollo del Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la seguridad social indebidamente percibidas.
- Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Resolución de 26 de febrero de 1991, de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, sobre la revisión de oficio de los actos administrativos emitidos por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Resolución de 16 de julio de 2004, de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre determinación de funciones en materia de gestión recaudatoria de la Seguridad Social.
- Resolución de 28 de septiembre de 2006, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se regula el procedimiento para la declaración por las entidades gestoras de la Seguridad Social de la extinción de créditos y derechos de la Seguridad Social por prestaciones indebidamente percibidas.

I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido, el 16 de febrero de 2016, a los actuales responsables (que también lo fueron durante el ejercicio fiscalizado) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Intervención General de la Seguridad Social, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes.

El Director del Instituto Nacional de la Seguridad Social solicitó ampliación del plazo para la formulación de alegaciones, que fue concedida a todos los destinatarios del Anteproyecto de Informe.

En el plazo otorgado se han recibido alegaciones de los responsables del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Intervención General de la Seguridad Social. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social no ha formulado alegaciones y la Secretaria de Estado de la Seguridad Social ha remitido escrito manifestando su adhesión a las alegaciones formuladas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

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

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

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

I.5.- LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con el artículo 38 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, la acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprende, entre otras, las siguientes actuaciones:

1. Las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; invalidez -en sus modalidades contributiva y no contributiva-; jubilación -en sus modalidades contributiva y no contributiva-; desempleo -en sus niveles contributivo y asistencial-; muerte y supervivencia; así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Trabajo e Inmigración (en la actualidad Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
2. Las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva.

De conformidad con el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social, al INSS le compete la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, con excepción de aquellas cuya gestión está atribuida al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (actual Instituto de Mayores y Servicios Sociales), o servicios competentes de las Comunidades Autónomas; sin perjuicio de las competencias atribuidas al Instituto Nacional de Empleo (actual Servicio Público de Empleo Estatal) en materia de prestaciones por protección por desempleo, y al Instituto Social de la Marina en relación con el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

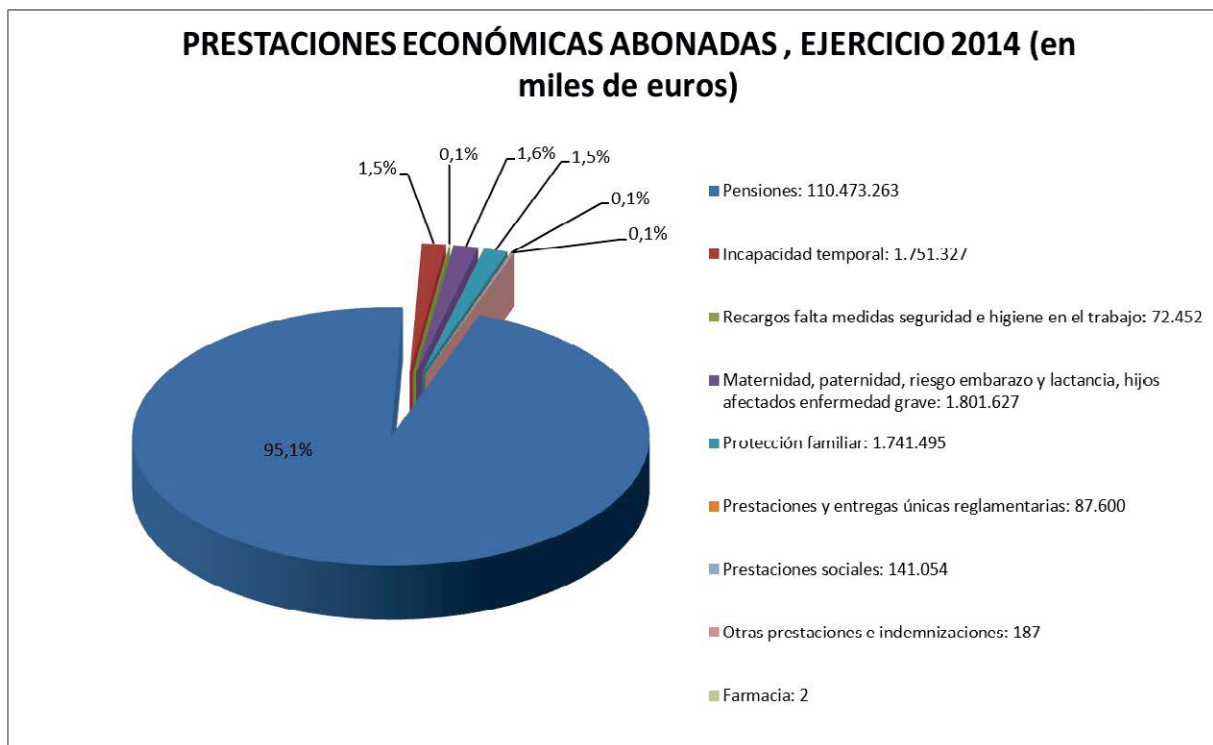
Para el cumplimiento de sus funciones, el INSS se estructura en órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión (el Consejo General y la Comisión Ejecutiva) y órganos de dirección (la Dirección General, la Secretaría General y las Subdirecciones Generales). La gestión del Instituto se realiza, en el ámbito nacional, a través de los órganos de dirección y, en el ámbito provincial, a través de 52 DDPP y de los 435 Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) dependientes de las DDPP.

Procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del INSS, ejercicio 2014

17

Según el estado de liquidación del presupuesto de gastos del INSS del ejercicio 2014, las obligaciones reconocidas netas por las prestaciones económicas concedidas con cargo al artículo 48 "A familia e instituciones sin fines de lucro" ascendieron a 116.069.007 miles de euros, con un incremento de 3.994.119 miles (3,6%) respecto a 2013. En el gráfico 1 se muestra la distribución de dicho importe:

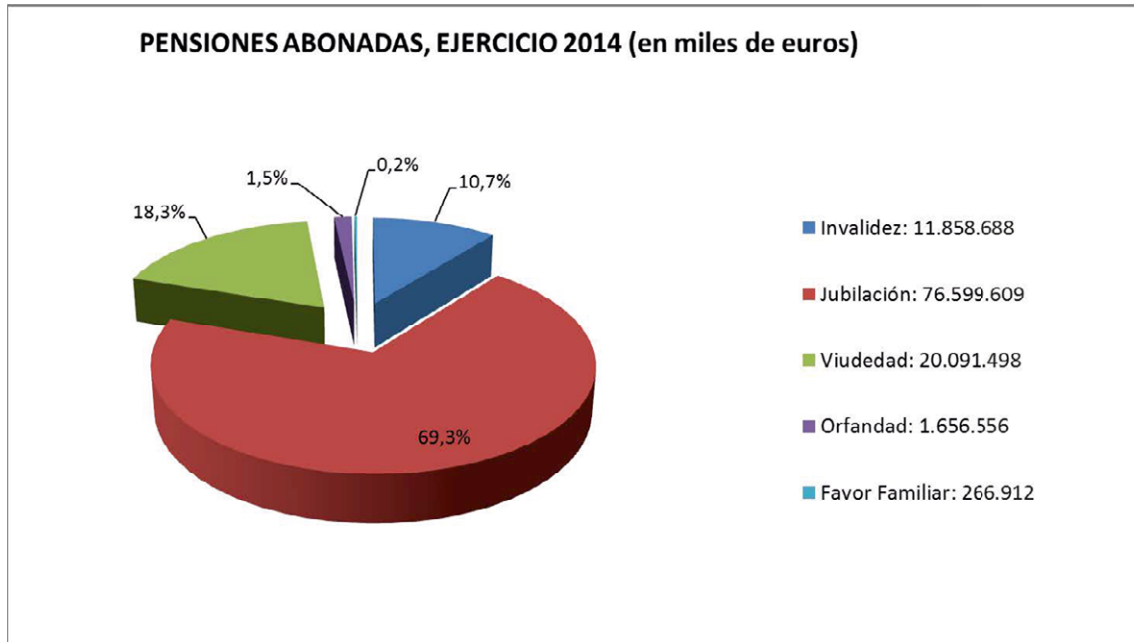
Gráfico 1



Las pensiones constituyen el 95,1% de las prestaciones económicas abonadas por el INSS, con 9.282.732 pensionistas a 31 de diciembre de 2014.

El gráfico 2 siguiente muestra el tipo y la cuantía de las pensiones abonadas en el ejercicio 2014:

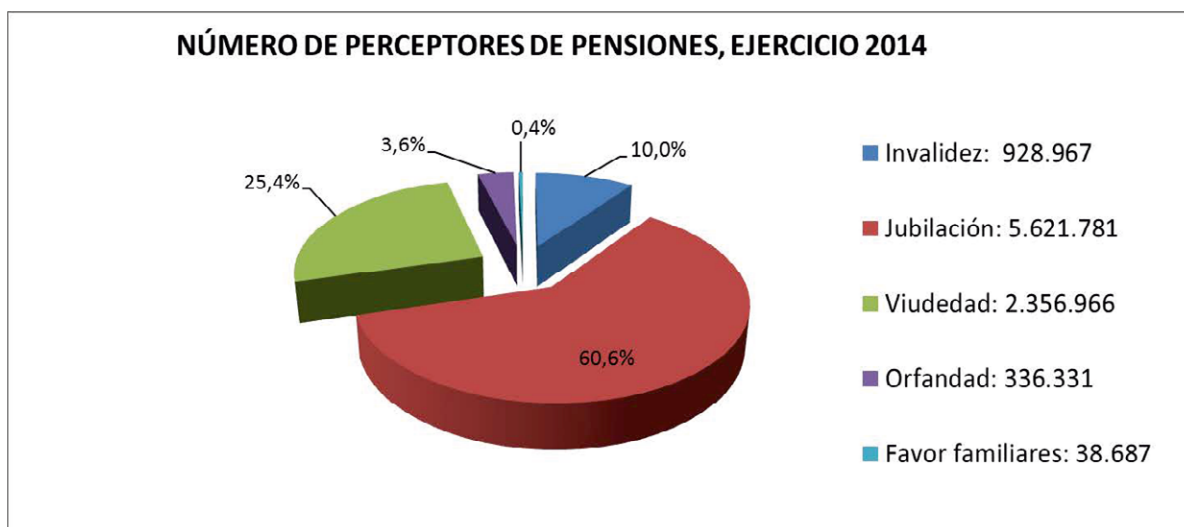
Gráfico 2



Las pensiones de jubilación ascendieron a 76.599.609 miles de euros, lo que representa el 69,3% del total abonado por el INSS en concepto de pensiones durante el ejercicio 2014. En el anterior, este importe fue de 73.510.240 miles, por lo que aquellas se han incrementado un 4,2% en 2014.

El gráfico 3 siguiente incluye el número de perceptores por cada tipo de pensiones abonadas durante el ejercicio 2014:

Gráfico 3



Por otra parte, los reintegros de prestaciones económicas correspondientes al artículo 48 del presupuesto de gastos de 2013 y 2014 ascendieron a 399.342 y 373.861 euros, respectivamente (un 0,36% y 0,32% de las obligaciones reconocidas brutas en dichos ejercicios), que se imputaron al presupuesto de gastos como minoración de las obligaciones reconocidas, de acuerdo con el criterio que se detalla más adelante.

El importe de las deudas por prestaciones indebidamente percibidas que figura en el inventario a 31 de diciembre de 2013 y 2014 se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
DEUDORES POR PRESTACIONES EN EL PERIODO 2013-2014²
(En miles de euros)

2013	2014	Diferencia	%
365.791	329.093	(36.698)	(10,1)

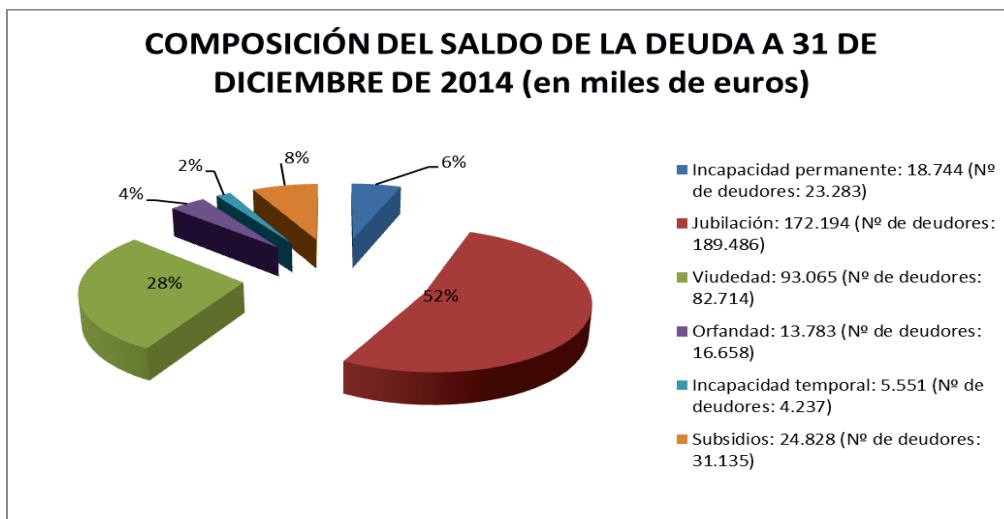
Fuente: Inventario de deudores por prestaciones.

De estos importes, la práctica totalidad (364.836 miles de euros –el 99,7%–) del ejercicio 2013 corresponde a deudores de prestaciones del INSS, mientras que los restantes 955 miles se refieren a deudores de prestaciones del síndrome tóxico (SINTOX). Dicha distribución es prácticamente similar en 2014 (328.165 y 928 miles de euros, respectivamente).

² En los anexos I y II se incluye la distribución, según el inventario, del saldo por provincias de los deudores por prestaciones del INSS y los derivados de prestaciones del SINTOX, respectivamente, a 31 de diciembre de 2014.

El gráfico 4 siguiente refleja la composición del saldo de la deuda (328.165 miles de euros) en función de la prestación que la genera:

Gráfico 4



I.6.- GESTIÓN Y CONTROL DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS

El artículo 45.1 del TRLGSS establece, en su apartado uno, que *“Los trabajadores y las demás personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrán obligados a reintegrar su importe”*.

Los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones indebidamente percibidas se desarrollan en el INSS en tres niveles de su estructura territorial:

- a) Dirección General (DG): efectúa una labor de dirección, control y coordinación de las Direcciones Provinciales para garantizar la homogeneidad de los procedimientos de gestión de la deuda por pagos indebidos de prestaciones. Asimismo, realiza actuaciones encaminadas a detectar deudores controlando que el beneficiario no sobrepasa el límite de rentas establecido, para lo cual el INSS mantiene suscritos convenios de colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y con las Haciendas Forales para el intercambio de información de carácter fiscal.
- b) Direcciones Provinciales (DDPP): son competentes para la detección, reclamación, seguimiento y control de las prestaciones indebidamente percibidas, así como para la recuperación de la deuda mediante descuentos en la nómina del perceptor. Asimismo, comunican a las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social las resoluciones de reconocimiento de deuda, con objeto de que estas inicien el procedimiento para su recuperación, tanto en periodo voluntario como ejecutivo.
- c) Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS): dependientes de las DDPP, ostentan competencias para la detección de prestaciones indebidamente percibidas.

La gestión de los deudores por prestaciones se realiza a través de los dos procedimientos siguientes:

1. Procedimiento general: se regula en el artículo 80 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RGRSS). Este procedimiento se aplica para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas en aquellos supuestos en que no hubiera sido posible la aplicación del procedimiento especial de reintegro por descuento de alguna de las prestaciones económicas que integran el sistema de la Seguridad Social; o bien cuando, iniciado éste, no hubiera sido posible efectuar las deducciones necesarias para cancelar la deuda en su totalidad. En este procedimiento, el INSS remite a la TGSS las resoluciones o acuerdos firmes en vía administrativa de las prestaciones declaradas como indebidamente percibidas, para que esta tramite la reclamación y recuperación de la deuda, tanto en periodo voluntario de pago como en vía ejecutiva.
2. Procedimiento especial: está previsto en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, aplicable cuando el deudor sea, simultáneamente, acreedor de alguna de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, estableciéndose un sistema de descuentos sobre dichas prestaciones para resarcirse de la deuda, salvo en los supuestos en que el propio deudor opte por abonar aquella en un solo pago. Este procedimiento únicamente es aplicable a los casos en los que el INSS puede revisar directamente el acto de reconocimiento de la prestación cuando se constaten omisiones o inexactitudes en las declaraciones de los beneficiarios o cuando proceda la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, tal y como establece el artículo 45.2 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril.

I.6.1.- Detección de los deudores por prestaciones³

Una prestación indebidamente percibida consiste en la percepción de aquella tras extinguirse o modificarse el derecho a su cobro por causas múltiples, siendo la principal la revalorización de pensiones con concurrencia y complemento por mínimos. Otros motivos pueden ser la incompatibilidad de prestaciones económicas percibidas; cambios en la situación del beneficiario o de la unidad familiar (estado civil, edad, edad de los hijos, ingresos generados, etc.); sentencias de los Juzgados de lo Social, etc.

Con objeto de que el INSS pueda disponer de la información necesaria para valorar si una prestación ha sido abonada indebidamente, el artículo 66.6 bis del TRLGSS, en su redacción dada por la disposición final tercera, dos, de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, con efectos a partir de 1 de enero de 2010, establece los supuestos de suministro de información a las entidades gestoras de las prestaciones económicas de la Seguridad Social. Así, los organismos competentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas -o en su caso de las Comunidades Autónomas o de las Diputaciones Forales- facilitarán anualmente, a petición del INSS, "*...los datos relativos a los niveles de renta y demás ingresos de los titulares de prestaciones, en cuanto determinen el derecho a las mismas, así como de los beneficiarios cónyuges y otros miembros de las unidades familiares...*". Por su parte, el Ministerio de Justicia proporcionará la información "*...acerca de las inscripciones y datos que guarden relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las prestaciones económicas de la Seguridad Social*". Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística (INE), pondrá a disposición del INSS los datos referentes "*al Padrón municipal que puedan guardar*

³ En el anexo III se recoge un cuadro sinóptico con las fuentes de información utilizadas por el INSS en el proceso de detección de los deudores por pagos indebidos de prestaciones.

relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las prestaciones en cualquier procedimiento, así como con la actualización de la información obrante en las bases de datos del Sistema de Seguridad Social”.

En relación con el mencionado artículo 66.6 bis del TRLGSS, la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, permite que para comprobar los datos de carácter tributario no se precise autorización por parte de los interesados, por lo que el INSS puede solicitar a la AEAT información sobre los datos económicos de todos los beneficiarios de prestaciones.

El INSS ha diseñado una serie de actuaciones de control con el objetivo fundamental de detección de cobros indebidos mediante la comprobación de que los perceptores cumplen los requisitos establecidos y que estos se mantienen durante todo el periodo de percepción, evitando situaciones de incompatibilidad o irregularidad en su cobro.

Dichas actuaciones se efectúan mediante el análisis documental y, fundamentalmente, a través de cruces informáticos entre las bases de datos obtenidas dentro y fuera del Sistema de la Seguridad Social y las bases de datos del propio INSS.

En función de las competencias y la distribución funcional establecida para la realización de las actuaciones de detección, cabe distinguir lo siguiente:

1. Actuaciones realizadas por la Dirección General:

Se pueden distinguir los siguientes controles:

- a) Control del derecho a la percepción del complemento a mínimos: de acuerdo con el precitado artículo 66.6 bis del TRLGSS, el INSS tiene suscritos convenios de colaboración con la AEAT y con las Haciendas Forales de Navarra y Guipúzcoa.

Para la realización de este control, el INSS remite a la AEAT y a las Haciendas Forales la relación de pensionistas que percibieron el complemento a mínimos a 31 de diciembre del ejercicio a controlar (dos años antes al que se realiza el control, es decir, el realizado en 2014 se refiere a datos fiscales y a complemento a mínimos del ejercicio 2012). Tras recibir la información tributaria (generalmente en el mes de octubre del año en que se solicita) y efectuar su tratamiento, validación y depuración, se elabora, por una parte, la relación de pensionistas que superan el límite de ingresos previsto en el año del control por la Ley de Presupuestos General del Estado y que por tanto percibieron indebidamente el complemento (control de mínimos automático); y, de otra, la relación de aquellos que presumiblemente lo percibieron pero que, para obtener la evidencia total de este hecho, se hace necesario efectuar comprobaciones adicionales por parte de las DDPP (control de mínimos manual).

Durante el ejercicio 2014 han aflorado mediante este control sobre el complemento a mínimos 59.605 deudores (el 50,1% del total de dicho ejercicio), de los que 49.069 (el 82,3%) se detectaron de manera automática mientras que para el 17,7% restante las DDPP tuvieron que realizarse comprobaciones ulteriores para su determinación.

- b) Control de las altas ficticias detectadas por la TGSS mediante el cruce de la base de datos de pensiones con la información mensual de los periodos de alta ficticia eliminados en el mes inmediatamente anterior en el Fichero General de Recaudación (FGR).

- c) Control efectuado sobre el fichero que diariamente remite la DGRN del Ministerio de Justicia incluyendo información sobre fallecidos y que en la DG del INSS se cruza con la base de datos de pensiones, generándose una baja automática de aquellas cuyo titular figura como fallecido. Este control se completa con el que se efectúa con la información sobre fallecidos que mensualmente remite el INE.

2. Actuaciones realizadas por las Direcciones Provinciales:

Las actuaciones de las DDPP pueden realizarse en los dos momentos siguientes:

- a) Trámite inicial, en el que la información se obtiene comprobando el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de una prestación económica, de información externa (Inspección de Trabajo, sentencias judiciales, entidades financieras colaboradoras, prensa escrita, etc.), de revisiones a solicitud del pensionista o de oficio.
- b) Control posterior, en el que destacan, entre otros, la consulta diaria de datos de carácter tributario a la AEAT, la semanal al Fichero General de Afiliación de la TGSS, el control diario de las incidencias detectadas en la base de datos de pensiones, entre otros.

En el ejercicio 2014, las DDPP han detectado 59.336 deudores, que representan el 49,9% del total.

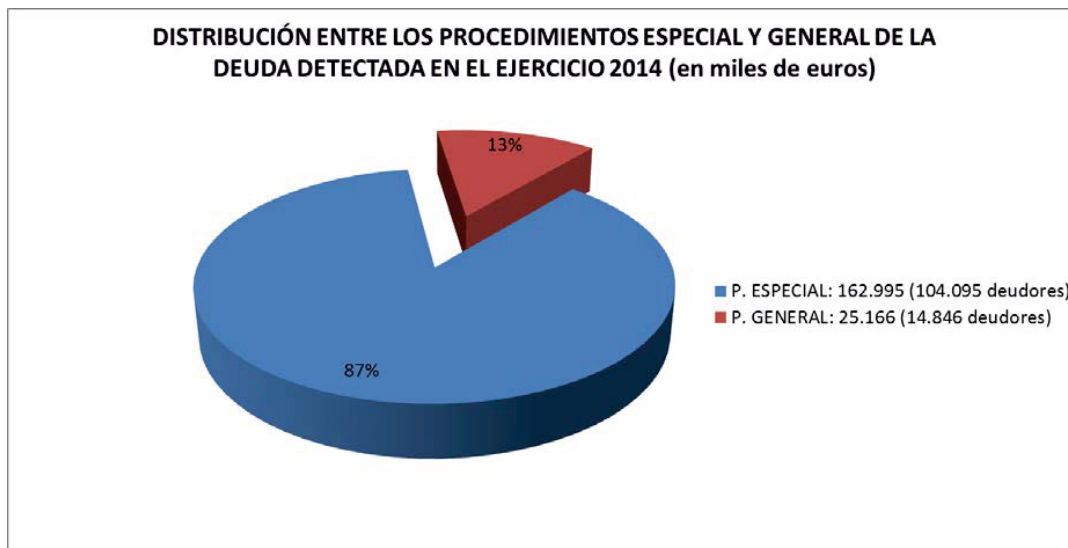
I.6.2.- Tramitación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones

Tras la detección de la deuda por cualquiera de las actuaciones de control mencionadas en el epígrafe anterior, se procede al análisis de la misma, que concluye con su cuantificación y la fijación de un plan de amortización (procedimiento especial), o su envío a la TGSS para su cobro (procedimiento general). El proceso administrativo para la tramitación y recuperación de la deuda comienza con el envío al deudor de un escrito comunicándole el importe de aquella y su causa, así como los plazos para formular alegaciones (quince días) y resolver el expediente (tres meses), tal y como se contempla en el artículo 3 del Real Decreto 148/1996. Transcurrido el mencionado plazo de tres meses, si no se ha dictado la resolución definitiva y notificado al interesado, se produce la caducidad del procedimiento. No obstante lo anterior, nada impide la incoación de un nuevo procedimiento mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción del cobro indebido.

Existen diferencias entre el procedimiento especial o el general. Así, en el especial, la comunicación al deudor se completa con una propuesta de reintegro mensual, es decir, la deuda se descuenta de la prestación que aquel está percibiendo, pudiendo el deudor optar por efectuar el pago de una sola vez o proponer un reintegro mensual superior al sugerido por el INSS. Por su parte, en el procedimiento general, al no ser el deudor receptor de una prestación, el pago de la deuda ha de efectuarse en el plazo de 30 días desde la recepción de la comunicación.

El gráfico 5 siguiente incluye la distribución de la deuda detectada en el ejercicio 2014 entre los procedimientos especial y general:

Gráfico 5



Fuente: Inventario de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2014.

Desde el año 1996, el INSS utiliza la aplicación informática denominada “*Mantenimiento Informático de Deudas Adquiridas*” (MIDAS), que se relaciona con la base de datos de pensiones del sistema de la Seguridad Social (SILSSP), mediante la recepción de un fichero mensual que recoge las deducciones aplicadas en la nómina de la pensión del deudor para la amortización de las deudas por prestaciones indebidamente percibidas. Asimismo, a través de una transacción *on line* puesta en marcha por la TGSS en 2007, a través de MIDAS se pueden dar de alta deudas en el FGR. Por su parte, la Tesorería remite al INSS dos ficheros mensuales: uno con información sobre el importe de las deudas recaudado en el periodo voluntario y ejecutivo de pago y otro con datos para el seguimiento de la situaciones de las deudas del procedimiento general, entre los que se encuentra el importe de la deuda que ha causado baja por insolvencia u otras causas.

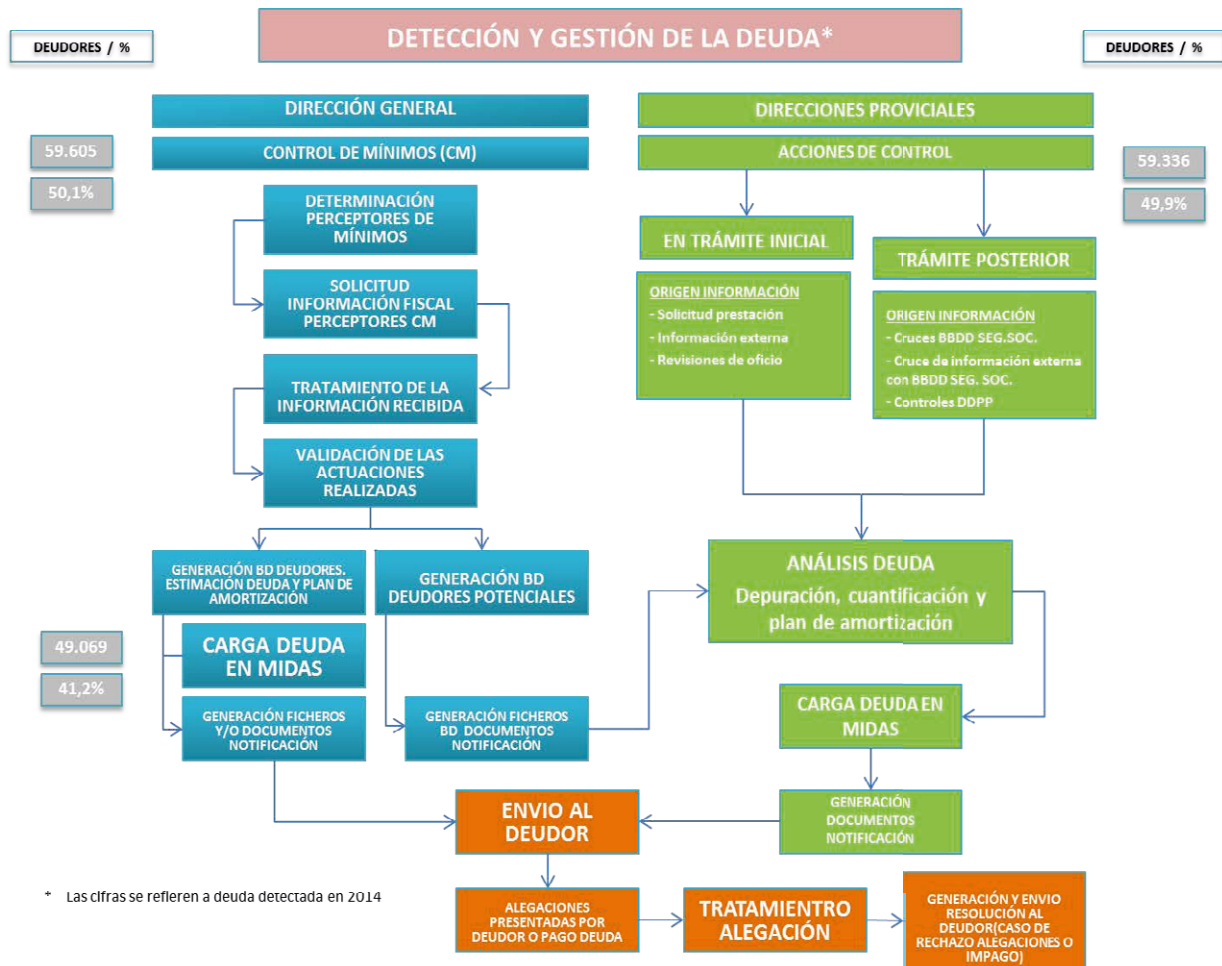
En relación con las DDPP, 25 de ellas (que representan el 48% del total) cuentan con aplicaciones informáticas propias para la tramitación y gestión de la deuda.

Procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del INSS, ejercicio 2014

25

El gráfico 6 siguiente muestra el esquema general del procedimiento de detección y gestión de deuda por prestaciones indebidamente abonadas por el INSS:

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia por el Tribunal de Cuentas.

1.6.3.- Recuperación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones

Las actuaciones del INSS finalizan con el cumplimiento del acuerdo de reintegro con el deudor mediante el que se van a efectuar los correspondientes descuentos en la nómina de la prestación que percibe, en el caso del procedimiento especial; o mediante la remisión a la TGSS de la resolución definitiva por la que se declara la procedencia del reintegro, con la finalidad de que esta inicie el procedimiento de gestión recaudatoria, tanto en el periodo voluntario como en vía ejecutiva, previsto en el RGRSS en el caso del procedimiento general. Asimismo, cabe la posibilidad de que, en cualquiera de los dos procedimientos, el deudor efectúe directamente el reintegro en una cuenta restringida de ingresos de la TGSS.

El gráfico 7 siguiente muestra el esquema general del procedimiento de recuperación de la deuda por prestaciones indebidamente abonadas por el INSS:

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia por el Tribunal de Cuentas.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1.- REGISTRO CONTABLE DE LOS DEUDORES POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

EL régimen contable aplicable al INSS se establece en la Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (APGCPSS'11); y en la Resolución de 3 de julio de 2014, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para dichas entidades, señalando esta última, en su regla 94.2, que: *“El reintegro al presupuesto de gastos se podrá derivar de... reintegros de pagos indebidos de prestaciones de la Seguridad Social”,* y que *“los importes reintegrados han de imputarse al presupuesto de gastos corriente en el ejercicio en que se reintegren”*.

Por su parte, el Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla la disposición adicional trigésima segunda⁴ de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, establece, en su artículo 1, que *“Los importes por ... reintegros de pagos indebidos de prestaciones del sistema de la Seguridad Social se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso”*. A su vez, el artículo 2 del mencionado Real Decreto determina que *“Las liquidaciones que se giren a los interesados correspondientes a reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social tendrán la consideración de operaciones extrapresupuestarias hasta que se realice su cobro, momento en el cual se imputaran al presupuesto de gastos y dotaciones de la Seguridad Social, como minoración de las obligaciones del ejercicio corriente, o hasta que se produzca su baja en cuentas por cualquier otra causa”*.

En relación con lo anterior conviene señalar que el Tribunal de Cuentas, en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes al ejercicio 2013 y anteriores, indica que: *“El registro de los deudores por prestaciones realizado por el INSS... no supone el correlativo registro de un ingreso en la cuenta de resultados, ya que la operatoria contable prevé que la contrapartida sea una cuenta compensadora en el pasivo del balance, por lo que la contabilización de estas partidas no afecta al resultado económico patrimonial de cada entidad hasta su cobro, momento en el que se aplica como un menor gasto. Este proceder no se ajusta al principio de devengo, por lo que la contabilización de estos deudores deberá ajustarse a los principios contables recogidos en la APGCPSS'11”*.

Asimismo, en dichas Declaraciones se recoge que si bien de acuerdo con la normativa de imputación presupuestaria vigente, los reintegros por estos pagos indebidos de prestaciones se aplican a minorar las obligaciones reconocidas, el INSS *“también registra financieramente estos reintegros como un menor gasto, con independencia del ejercicio de procedencia de la prestación indebida. Esta minoración del gasto es contraria al principio contable de no compensación”*.

⁴ Esta disposición adicional ha sido derogada por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, que, en su disposición final sexta, en materia de reintegros de prestaciones modifica la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, estableciendo que, con efectos de 1 de enero de 2016: *“Los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social (...) se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso”*.

Por tanto, si bien el INSS aplica lo dispuesto en la normativa reguladora, conviene hacer una referencia al marco conceptual definido en el Plan General de Contabilidad Pública que, con objeto de que las cuentas anuales muestren la imagen fiel, establece que en la contabilización de las operaciones se atenderá a su realidad económica y no sólo a su forma jurídica y que, dentro del requisito de fiabilidad de la información a incluir en las cuentas anuales, se considere que el fondo económico de las operaciones prevalece sobre su forma jurídica.

Por otra parte, la cuenta extrapresupuestaria “*Deudores por prestaciones*” refleja las liquidaciones giradas a los interesados por reintegros de pagos indebidos de prestaciones efectuadas por las distintas entidades integrantes del sistema de la Seguridad Social, por lo que su registro contable deberá realizarse cuando se efectúa la notificación de la liquidación al interesado, que debe entenderse como una resolución firme, tras los oportunos trámites de alegaciones y, en su caso, reclamación previa a la vía judicial, ya que hasta ese momento el INSS no podría reclamar su derecho.

En la fiscalización se ha constatado que el registro contable del reconocimiento del derecho sobre los deudores por prestaciones del INSS no siempre se realiza en el momento oportuno, ya que el proceso por el que un deudor queda registrado tiene su origen en la introducción de los datos del crédito en MIDAS, momento en que se crea y asigna un número de expediente, con un importe de deuda, un deudor y un tipo de procedimiento (especial o general) para su recuperación. Una vez iniciado el expediente, se elaboran las remesas de deudas para su envío a contabilidad. Así, el procedimiento arbitrado por el INSS para gestionar la deuda por cobros indebidos de prestaciones detectada a través del control de mínimos automático conlleva que se registre contablemente la deuda antes de haber informado al potencial deudor de su detección, por lo que este derecho se registra en contabilidad antes de cumplir con los requisitos exigibles⁵. No obstante, debido al calendario de este procedimiento, el error de criterio contable suele quedar subsanado al cierre del ejercicio y no tiene efectos en la representatividad de la mencionada cuenta de “*Deudores por prestaciones*”, siempre que la notificación de la resolución definitiva a los deudores se realice en el mismo ejercicio⁶.

En el registro contable de los pagos indebidos en la prestación de incapacidad temporal (IT) en su modalidad de pago delegado, las empresas abonan la prestación por IT de sus trabajadores en situación de baja laboral y, posteriormente, aquellas se deducen dicho importe en la siguiente liquidación de cotizaciones sociales a ingresar a la TGSS. En el supuesto de que posteriormente el INSS determine que el trabajador no cumple los requisitos para percibir la prestación, las deducciones practicadas por las empresas se convierten en prestaciones indebidas y su reclamación pudiera llevarse a cabo desde una doble perspectiva: o bien ser consideradas como prestaciones de IT indebidamente percibidas o bien como deducciones de cotizaciones sociales superiores a las que corresponderían.

La TGSS (*Circular 3-006-200*) y el INSS (*Criterio de gestión nº 2000/55*) consideran que las deducciones indebidamente practicadas constituyen una deuda en concepto de cotizaciones sociales, no de prestación indebidamente percibida. Este proceder de ambas entidades ya ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el informe de “*Fiscalización especial sobre la*

⁵ El montante de estas deudas sobre el total generado en el año 2014 se sitúa en torno a un 41%, por un importe de deuda creada de 92.126 miles de euros.

⁶ La IGSS ha incluido dentro de su Plan de Acción 2015-2018, la revisión, en colaboración con el INSS y el ISM, de la operatoria contable de los deudores por prestaciones para evaluar los posibles efectos de la aplicación del principio de devengo en este tipo de operaciones.

recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 26 de junio de 2008.

No obstante lo anterior, en la fiscalización se ha verificado que el criterio contable seguido, tanto por la TGSS como por el INSS, contradice la consideración de este tipo de deuda como cotizaciones sociales. Así la TGSS, una vez detectada la deuda por deducción indebida, no corrige el importe de cotizaciones contabilizado, en tanto que el INSS tampoco da de baja la prestación de incapacidad temporal. Por ello, los ingresos de la TGSS están sobrevalorados en el mismo importe que lo están las prestaciones en el INSS.

Cabe resaltar, asimismo, que ni la TGSS reconoce deudor alguno por las cotizaciones no ingresadas consecuencia de la deducción indebidamente compensada, ni el INSS por la prestación indebidamente abonada. Por ello, cuando la TGSS reclama y cobra la deuda, procede a la formalización de la devolución de la misma al INSS, minorando el importe de las prestaciones sociales originadas en ese periodo, ajustando así parcialmente el exceso de prestación producido en origen.

Esta forma de actuar podría resultar contraria a lo establecido en la disposición adicional trigésima segunda de la mencionada Ley 42/1994, ya que esta se refiere a reintegros de *pagos indebidos de prestaciones del sistema de la Seguridad Social*, no al ingreso de cotizaciones sociales. Además, el criterio utilizado por el INSS contraviene lo establecido en la regla 94.4 de la mencionada Resolución de 3 de julio de 2014, de la Intervención General de la Seguridad Social, que establece que *“Para los casos de reintegros de pagos indebidos de prestaciones y con carácter previo a la contabilización del reintegro de presupuesto de gastos, se contabilizará el deudor no presupuestario y el reintegro pendiente de aplicación de origen acreedor, a través del documento de asientos directos de operaciones no presupuestarias. A medida que se vaya realizando el cobro de los reintegros de pagos indebidos, que se podrá efectuar fundamentalmente mediante ingresos directos en cuentas bancarias, traspasos de deudores no presupuestarios de otras provincias o mediante descuento en nóminas, se contabilizarán los correspondientes documentos de reintegro de presupuesto de gastos”, ya que el INSS no reconoce deudor alguno.*

Este procedimiento determina que el presupuesto de gastos del INSS esté sobrevalorado por el importe de los deudores por compensaciones de cuotas indebidamente realizadas que se encuentren pendientes de cobro en cada momento, y el presupuesto de ingresos de la TGSS también esté sobrevalorado por el mismo importe respecto a las cotizaciones sociales⁷.

II.2.- DETECCIÓN DE LOS DEUDORES POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

Las actuaciones realizadas por el Tribunal durante la fiscalización en relación con la detección de los cobros indebidos se han orientado, básicamente, a analizar los cruces de datos efectuados y los convenios y acuerdos de colaboración suscritos por el INSS con distintos organismos públicos

⁷ En el trámite de alegaciones, el INSS aduce que no puede dar un tratamiento único a los pagos indebidos en la prestación de incapacidad temporal, en su modalidad de pago delegado, debido a que los reintegros por pagos indebidos de estas prestaciones pueden tener distinta naturaleza, o bien cuotas de Seguridad Social en el caso en que la Entidad Gestora se dirige contra el empresario o bien prestación indebida cuando se dirige contra el trabajador.

En relación con dichas alegaciones, el Tribunal de Cuentas considera que las mismas no se corresponden con el contenido del presente Informe, en el que únicamente se pone de manifiesto que el criterio contable seguido, considerando estas deudas como una prestación, no es concordante con su naturaleza de cotizaciones sociales.

con el fin de compartir información. Los resultados deducidos de estas actuaciones se exponen en los siguientes epígrafes.

II.2.1.- Control del derecho a la percepción del complemento a mínimos

Para la realización de este control, el INSS remite anualmente a la AEAT y a las Haciendas Forales la relación de pensionistas para obtener sus datos fiscales, con objeto de determinar si han cobrado indebidamente el complemento a mínimos. Tal y como se ha indicado anteriormente, en 2014 se han comparado los datos de 2012, ya que la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se efectuó en 2013 y la AEAT dispuso de la información en 2014.

La información fiscal proporcionada por la AEAT sobre la declaración de la renta, en su modalidad de declaración conjunta, incluye para los rendimientos del trabajo un solo importe, sin diferenciar el perceptor de estos ingresos, lo que incide en aquellos beneficiarios de complemento a mínimos con cónyuge no a cargo que presentan declaración conjunta, puesto que el INSS adopta el criterio de imputarlos en su totalidad al beneficiario de la prestación, pudiéndose generar, por consiguiente, una deuda improcedente, trasladando la carga de la prueba al perceptor, que deberá acreditar que no es el titular de los ingresos, lo cual, dadas las características del colectivo –caracterizado por una edad avanzada–, puede dificultar la formulación de alegaciones contra el procedimiento⁸.

A modo de ejemplo, en las DDPP donde se han efectuado actuaciones fiscalizadoras, los datos de expedientes relativos a complemento a mínimos con cónyuge no a cargo que presentan declaración conjunta son los siguientes:

- a) DP de Madrid: en el control de mínimos automático correspondiente al ejercicio 2012, realizado en 2014, se iniciaron 193 casos de posible deuda, por un importe de 331 miles de euros, de los que tan sólo 48 (25% del total, por valor de 89 miles) fueron alegados y aceptada la alegación. No se alegaron 145 acuerdos de inicio del procedimiento (75% del total por valor de 242 miles).
- b) DP de Sevilla: en el control de mínimos automático correspondiente al ejercicio 2013, realizado en 2015, se iniciaron 149 casos de posible deuda, por un importe de 224 miles de euros, de los que tan sólo 33 (22% del total, por valor de 51 miles) fueron alegados y aceptada la alegación. No se alegaron 116 acuerdos de inicio del procedimiento (78% del total por valor de 173 miles de euros).

Para cuantificar el número de perceptores que han cobrado indebidamente el complemento a mínimos en un ejercicio y en el siguiente, en la fiscalización se han analizado aquellos casos de deudores que han cobrado indebidamente el complemento a mínimos en varios ejercicios, habiéndose obtenido los siguientes resultados:

⁸ Las alegaciones del INSS, argumentando que el escaso número de reclamaciones presentadas es indicativo de que la imputación de ingresos realizada es correcta, quedan desvirtuadas por el hecho de que en el 100% de los casos en los que el deudor formuló alegaciones, estas fueron estimadas por el organismo, anulándose la deuda.

Cuadro 2
DEUDORES QUE HAN COBRADO INDEBIDAMENTE EL COMPLEMENTO A MÍNIMOS EN VARIOS
EJERCICIOS
(En miles de euros)

Ejercicio	Nº de deudores	Importe			
		2012	2013	2014	Total
IRPF de 2012	6.260	23.020	24.022	24.758	71.800
IRPF de 2013	16.669	-	33.541	35.132	68.673
TOTAL	22.929	23.020	57.563	59.890	140.473

Fuente: Elaboración propia Tribunal de Cuentas.

De los datos incluidos en el cuadro anterior se deduce que 22.929 deudores han cobrado indebidamente el complemento a mínimos durante varios años⁹; 6.260 al menos durante tres; y 16.669 al menos durante dos.

II.2.2.- Control de fallecidos perceptores de una pensión

Desde el año 2008, el INSS efectúa dos tipos de comprobaciones periódicas para detectar perceptores de pensiones que hubiesen fallecido: una diaria, con la información que le remite la DGRN del Ministerio de Justicia y otra mensual, con los datos recibidos del INE.

La DGRN envía los datos mediante el Sistema de Intercambio de Ficheros Institucionales. El número de registros civiles informatizados ascendía, a la fecha de redacción del presente informe, a 3.938 (que incluyen el 78,5% de los titulares de pensiones en función de su municipio de residencia), de los cuales 913 se encontraban digitalizados, 14 en proceso y 3.011 tenían pendiente de digitalizar la información de fallecidos en fecha posterior a 1950. La situación de los fallecidos pendientes de digitalizar, unida a los criterios establecidos por el INSS para efectuar el cruce (coincidencia del documento de identificación y, al menos, el 80% de nombre del fallecido, con el que figura en la base de datos del Fichero General de Afiliación a la Seguridad Social), ha originado que los datos de algunos fallecidos no han sido contrastados. A modo de ejemplo, en el periodo 2008-2014 la DGRN aportó datos de 1.218.873 fallecidos en los que no consta su Documento Nacional de Identidad (DNI), por lo que no fueron objeto de este control.

Por su parte, el INE remite, mensualmente, datos sobre fallecidos generados a partir de los boletines de defunción facilitados en soporte papel por todos los Registros Civiles. Para completar esta información, la Orden de 19 de julio de 1999, sobre informatización de los Registros, establece, en su artículo 9, que *“La recuperación informática de los asientos relativos a inscripciones anteriores a la implantación de la aplicación informática a que se refiere esta Orden, se realizará progresivamente en función de las posibilidades presupuestarias y abarcará todas las inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción practicadas en los Registros civiles desde 1950”*.

⁹ En relación con la alegación del INSS a la recomendación número 3, apartado e), indicando que los perceptores que superan el límite de ingresos están obligados a comunicarlo al organismo, cabe señalar que este Tribunal no insta a la Entidad a que notifique a los beneficiarios de las prestaciones dicho deber de comunicación, sino que con dicha recomendación se pretende requerir al Instituto para que adopte las medidas precisas para evitar la existencia de perceptores que han cobrado indebidamente el complemento a mínimos durante varios años.

Además, como resultado de los cruces anteriores se generan listados con información de posibles pensionistas ya fallecidos (*"Listado de IPF duplicado"*, *"Listado de titulares con expedientes que tienen deducciones pendientes"*, *"Listado de personas relacionadas con prestaciones con fecha de fallecimiento anterior a 30 días a la recepción del fichero"*, *"Listado de cónyuges fallecidos de titulares de prestaciones que no tienen mínimos por cónyuge a cargo"*, entre otros), que son reenviados a las DDP para su verificación, sin que exista un protocolo o instrucción de la DG que establezca un procedimiento sistemático de recepción y tratamiento de la información, de forma que cada DP actúa según su criterio, recibiendo la información de los Registros vía email, diseñando comprobaciones para conocer si un pensionista ha fallecido, etc. Adicionalmente, las DDP pueden realizar otras actuaciones de control de forma manual por diversos procedimientos, tales como contactos con registros civiles, ayuntamientos, cementerios, tanatorios o a través de familiares.

No obstante, la existencia de retrocesiones bancarias, así como la prescripción del derecho a recuperar prestaciones abonadas más allá de los últimos cuatro años, son aspectos indicativos de las carencias en los controles descritos.

Con objeto de verificar estas deficiencias, en la fiscalización se seleccionaron quince expedientes de pensionistas fallecidos a partir del año 2009 pero detectados en 2014, habiéndose obtenido los siguientes resultados:

1. En cuatro casos, el DNI del fallecido coincide en dos bases de datos, por lo que no se justifica que esta circunstancia no fuera detectada en los cruces diarios que efectúa el INSS con la información proveniente de la DGRN, o mensual con la remitida por el INE.
2. Dos pensionistas figuran en la base de datos del INE, si bien en uno de ellos no se consigna el DNI y en el del otro este aparece con un dígito diferente.
3. Los nueve pensionistas restantes fueron incorporados a la base de datos del INE en el ejercicio 2014, por lo que presumiblemente provenían de Registros Civiles no adheridos al Sistema de Intercambio de Ficheros Institucionales, tal y como se ha indicado anteriormente.

Para analizar con mayor precisión las actuaciones realizadas, el Tribunal de Cuentas ofició a la DGRN solicitando información sobre el histórico de fallecimientos registrados desde 1987 (fecha a partir de la cual se dispone de datos informatizados) hasta agosto de 2015, habiéndose observado, de los datos remitidos¹⁰, lo siguiente:

- a) En algunos perceptores incluidos en las nóminas elaboradas por el INSS correspondientes a los meses de diciembre de 2014 y octubre de 2015, no constan los datos del DNI o documento identificativo, o estos son incompletos.
- b) No se dispone del dato del DNI de 3.296.817 fallecidos en el periodo 1987-1996, ya que dicho dato se ha ido incorporado por el INE a partir de 1997. Además, no consta el DNI en 349.055 casos, y ello a pesar de que corresponden a fallecimientos posteriores a 1996.

¹⁰ Los datos proporcionados por el INE en virtud de la "Encomienda de gestión de la Secretaría de Estado de Justicia al Instituto Nacional de Estadística" (Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 7 de febrero de 2005), se refieren a fallecidos posteriores a 1987, por lo que se carece de información sobre fallecimientos anteriores a dicho año.

c) Del contraste de los datos correspondientes a los fallecidos entre 1997 y agosto de 2015 y de los que consta el DNI en la nómina del INSS y en la base de datos del INE se ha observado lo siguiente:

- Un total de 29.321 perceptores, cuyas pensiones alcanzaron, al menos, 25.297 miles de euros, figuran con el mismo DNI en la nómina de diciembre de 2014 y como fallecidos en la base de datos del INE, respecto de los cuales hay que indicar que en 766 casos concurren las siguientes situaciones:
 - En 222 casos coincide el nombre y los dos apellidos, de los que en 148 consta la misma o similar fecha de nacimiento (con una diferencia de 30 días) y en los 74 restantes no concuerda dicha fecha.
 - En 112 casos coincide el nombre y el primer apellido, y de estos en 20 consta la misma o similar fecha de nacimiento (con una diferencia de 30 días).
 - En 37 casos coincide el nombre y el segundo apellido, de los que en 12 se puede concluir que son las mismas personas, ya que las diferencias del primer apellido son sólo de algunas letras, habiéndose comprobado, además, la coincidencia de la fecha de nacimiento.
 - En 395 casos coincide el primer y el segundo apellido, de los que 55 presentan la misma fecha de nacimiento.

De los mencionados 29.321 pensionistas que figuraban con el mismo DNI en la nómina de diciembre de 2014, seguían en la de octubre de 2015 un total de 27.860 (que equivalen al 95%).

d) En relación con el contraste de los datos correspondientes a los fallecidos entre 1997 y agosto de 2015 y de los que no consta el DNI en la nómina del INSS y en la base de datos del INE, hay que señalar:

Al no disponer del DNI, el contraste de información se ha realizado buscando la coincidencia de la provincia, fecha de nacimiento y primer y segundo apellido, habiéndose observado que 367 pensionistas que figuran en la nómina a 31 de diciembre de 2014, con un importe de, al menos, 283 miles de euros, se incluyen en la base de datos del INE. Además, en 40 casos también coincide el nombre.

En la fiscalización se ha verificado, asimismo, que de los mencionados 367 pensionistas continuaban figurando en la nómina de octubre de 2015 un total de 343 (el 93%).

e) Por último, del contraste de los datos correspondientes a los fallecidos entre 1987 y 1996, de los que no consta el DNI en la base de datos del INE, indicar que:

Al no disponer del DNI, el contraste se ha realizado con los mismos criterios descritos en el apartado d) anterior, habiéndose observado que en 3.819 perceptores (con un importe de, al menos, 3.113 miles de euros) coinciden los datos de la nómina a 31 de diciembre de 2014 y los de defunciones facilitados por el INE. De ellos, también coincide el nombre en 558 casos.

En la fiscalización se ha comprobado, asimismo, que de los mencionados 3.819 perceptores continuaban figurando en la nómina de octubre de 2015 un total de 3.575 (el 93,6%).

II.2.3.- Retrocesiones bancarias por abonos indebidos

Cuando el INSS verifica el fallecimiento de un pensionista, se lo comunica a la TGSS y esta, a su vez, a la entidad financiera colaboradora para que suspenda el abono de la pensión. En los supuestos en que se hubiese efectuado uno o más pagos tras el fallecimiento, se inicia el procedimiento de retrocesión bancaria, tendente a que la entidad financiera devuelva al INSS la cantidad pagada indebidamente.

En el año 2014 se tramitaron 22.802 procedimientos de retrocesión, por un importe total de 25.621 miles de euros, de los que se recuperaron 24.038 miles (el 94%) y fueron anulados 405 miles, por lo que la deuda pendiente de devolución por las entidades financieras ascendía, a 31 de diciembre de 2014, a 1.178 miles de euros¹¹.

Este procedimiento está significativamente condicionado cuando el control de fallecidos presenta carencias y el plazo transcurrido entre el fallecimiento y su detección se produce con una antigüedad superior a cuatro años, con la consiguiente prescripción del derecho a recuperar las cantidades indebidamente abonadas y, por tanto, no pudiendo reclamar a las entidades financieras su retrocesión¹². Los derechos prescritos en el periodo 2012-2014 ascendieron a 10.284 miles de euros y su detalle es el siguiente:

Cuadro 3
RETROCESIONES BANCARIAS - DERECHOS PRESCRITOS¹³ EN EL PERIODO 2012-2014
(En miles de euros)

Ejercicio	Nº de pensionistas	Importe
2012	92	4.113
2013	78	3.064
2014	63	3.107
TOTAL	233	10.284

Fuente: Subdirección General de Gestión de Prestaciones del INSS.

En relación con la prescripción de estos derechos hay que señalar que el tiempo medio transcurrido desde el fallecimiento del beneficiario hasta la solicitud de retrocesión por las DDPP supera los 15 años, lo que evidencia que el actual sistema de control presenta significativas deficiencias.

¹¹ Respecto a las alegaciones del INSS, aduciendo el escaso peso específico de las retrocesiones en relación con el importe anual de la nómina de pensiones, cabe señalar que este Tribunal de Cuentas no cuestiona el número de retrocesiones sino el hecho de que estas se produzcan y, en algunos casos, llegue a prescribir el derecho a su reclamación.

¹² En el trámite de alegaciones el organismo manifiesta que se encuentra en fase de diseño e implantación de un procedimiento de reintegro para aquellos pagos indebidos que van más allá de cuatro años.

¹³ En el anexo IV se incluye la distribución del saldo prescrito, por Direcciones Provinciales, en el periodo 2012-2014.

Con independencia de los controles implantados por el INSS para la detección de fallecidos, el artículo 17.5 de la Orden de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento de Gestión Financiera de la Seguridad Social, establece que *“Las entidades financieras pagadoras comunicarán a la correspondiente entidad gestora, al menos una vez al año, la pervivencia de los titulares de aquellas pensiones y demás prestaciones periódicas que vengan satisfaciendo mediante abono en cuenta”*¹⁴.

Este control mitigaría las retrocesiones hasta un periodo no superior a un año, aunque en la fiscalización se han detectado retrocesiones incluso de más de tres años. Además, como se ha indicado anteriormente en relación con las cifras de deuda prescrita, el control de vivencia a realizar por las entidades financieras colaboradoras presenta incumplimientos, tal y como se pone de manifiesto en el escrito de la TGSS a la Asociación Española de Banca, de fecha 3 de junio de 2013, en el que comunica que: *“...El Instituto Nacional de la Seguridad Social nos informa que algunas entidades financieras están incumpliendo la obligación recogida en el artículo 17 Artículo “Pagos de pensiones y otras prestaciones económicas a través de entidades financieras”, añadiendo que “El incumplimiento de esta obligación no solo genera importantes quebrantos al sistema de Seguridad Social sino a la propia entidad financiera que responderá en todo caso de la devolución a la Tesorería General de la Seguridad Social de las mensualidades que pudieran abonarse correspondientes al mes o meses siguientes al de la fecha de extinción, por fallecimiento del derecho a la prestación...”*”.

II.3.- TRAMITACIÓN DE LA DEUDA POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

Los datos de gestión anual de la deuda por cobros indebidos de prestaciones en los ejercicios 2013 y 2014 figuran en el cuadro siguiente:

¹⁴ En relación con las alegaciones del INSS, indicando que la realización de controles de vivencia *“carece de lógica y, además, iría en contra de la vocación de servicio público que tiene que imperar en su actuación”*, este Tribunal de Cuentas considera que la realización de dicho control de vivencia viene impuesta por imperativo legal y que, además, dicho control es realizado por el Instituto anualmente en el supuesto de pensionistas en el extranjero.

Cuadro 4
GESTIÓN ANUAL DE LA DEUDA POR COBROS INDEBIDOS EN EL PERIODO 2013-2014¹⁵
(En miles de euros)

CONCEPTO	IMPORTE
Deuda pendiente de cobro 31/12/2012	391.701
+ Deuda generada en el ejercicio 2013	219.537
Deuda a cobrar 2013	611.238
- Deuda recuperada en 2013	(224.762)
- Anulaciones	(21.640)
Deuda pendiente de cobro 31/12/2013	364.836
+ Deuda generada en el ejercicio 2014	189.602
Deuda a cobrar 2014	554.438
- Deuda recuperada en 2014	(207.766)
- Anulaciones	(18.507)
DEUDA PENDIENTE DE COBRO 31/12/2014	328.165

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones.

Del cuadro anterior se deduce que el porcentaje de la deuda recuperada en 2013 y 2014 (224.762 y 207.766 miles de euros, respectivamente) respecto a la deuda a cobrar (611.238 y 554.438 miles de euros, respectivamente), se mantiene estable (en torno a un 37%).

En las comprobaciones efectuadas en la fiscalización sobre la tramitación de la deuda se han apreciado las siguientes incidencias:

1. Durante el periodo fiscalizado no existía un manual¹⁶ para la gestión y tramitación de estos cobros indebidos de prestaciones, contando únicamente con instrucciones dictadas por la DG pero referidas exclusivamente a las deudas que debían ser objeto de depuración y a las actuaciones a realizar, la notificación a los interesados y al análisis individualizado sobre el mantenimiento del complemento a mínimos. Por tanto, en dichas instrucciones no se contemplan aspectos tales como los criterios de gestión, los controles a realizar, la forma de efectuar estimaciones y cálculos, la custodia de la documentación, las fuentes de datos disponibles, entre otros; lo que podría originar que las DDPP adopten decisiones diferentes ante hechos similares.

A modo de ejemplo, en el proceso de detección de la deuda derivada del control de mínimos manual, la DP de Madrid aplicaba el criterio de considerar como deuda los importes originados por situaciones dudosas, trasladando la carga de la prueba al potencial deudor. Sin embargo,

¹⁵ Los datos de la gestión de la deuda por pagos indebidos no incluyen los derivados de las prestaciones del SINTOX, por no estar incluidas en la aplicación informática MIDAS.

¹⁶ En relación con la alegación del INSS a la recomendación número 3, apartado a), referente a este epígrafe, indicando que no se considera necesario elaborar dicho manual, este Tribunal entiende que las deficiencias puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe hacen aconsejable la implantación del manual propuesto.

en la DP de Sevilla, previamente a la iniciación del procedimiento de recuperación, se requería al deudor que aportase la oportuna documentación fiscal cuando esta fuese necesaria¹⁷.

2. En relación con la aplicación informática MIDAS utilizada en la tramitación de la deuda hay que señalar lo siguiente:
 - a) No puede considerarse una herramienta de gestión propiamente dicha, sino que se trata de una base de datos donde se registran la incoación de los expedientes, las variaciones y las amortizaciones de la deuda. Aunque dicha aplicación posibilita conocer y consultar en todo momento su estado, no permite efectuar trámites en la gestión de los cobros indebidos, tales como la emisión de comunicados y resoluciones de los procedimientos respectivos de forma automática, con las garantías legales para su notificación. Para suplir esta carencia y facilitar las labores de tramitación de la deuda, 25 DDPP (el 48% del total) cuentan con aplicaciones informáticas propias.
 - b) Respecto a la deuda cuya información es remitida por el INSS a la TGSS para que esta gestione su cobro, MIDAS proporciona datos en la fecha en que se solicitan pero no permite obtener aquellos para otras fechas distintas; es decir, no guarda la información "histórica". Según informan los responsables del INSS, *"desde finales de 2013 se está trabajando para permitir obtener el procedimiento de una deuda a una fecha"*.
 - c) En cuanto a la información contenida en MIDAS correspondiente a 2014, el saldo de los deudores (328.165 miles de euros) se distribuye entre 347.513 expedientes, respecto de los cuales hay que señalar que:
 - MIDAS no dispone de un campo para el registro de la fecha de inicio de los expedientes, lo que dificulta el control de la caducidad del procedimiento¹⁸.
 - En 1.691 expedientes no figura el periodo al que corresponde la deuda.
 - En 9.863 expedientes no consta la fecha de resolución.
 - En 273 expedientes no se informa de la deuda inicial ni han tenido movimiento en el ejercicio¹⁹.
 - En 2.674 expedientes consta deuda con saldo negativo y corresponden a deudores que habían efectuado el pago de aquella antes de haberse iniciado el expediente.
 - En 541 expedientes consta un código inexistente como causa de la deuda.

¹⁷ Las alegaciones del INSS, indicando que el proceso de detección de la deuda es igual en el caso del control de mínimos manual y automático, no se refieren ni al objeto ni al contenido del presente Informe, dado que en el mismo únicamente se pone de manifiesto que los criterios aplicados por diferentes Direcciones Provinciales respecto a un mismo hecho no son similares.

¹⁸ En relación con las alegaciones del INSS, indicando que la aplicación informática cuenta con tres campos de fechas distintas, este Tribunal ha constatado durante la fiscalización que ninguna de ellas permite conocer el momento de inicio del procedimiento, indispensable para detectar la caducidad del mismo.

¹⁹ En relación con las alegaciones del INSS, indicando que se trata de casos residuales surgidos de deudas ya saldadas o de rectificaciones, este Tribunal considera que estas no deberían figurar en ningún caso en el inventario de deudores.

Cabe señalar que el 43,6% del saldo de deudores tenía como causa²⁰ la “supresión mínimos individual por ingresos”, seguido del 10,7% por “modificación mínimos por ingresos”.

Además, MIDAS incluye 1.089 expedientes de reintegros con cantidades negativas, por 640 miles de euros, que en la mayoría de los casos corresponden a devoluciones que el INSS efectuó al deudor por exceso de reintegro o por deudas que finalmente no resultaron exigibles a consecuencia de hechos posteriores.

- d) No existen controles o filtros que relacionen a MIDAS con alguna aplicación o procedimiento de tramitación de solicitud de prestaciones económicas, de manera que pudiera generarse una alerta en caso de que un deudor obtuviese una prestación posterior, con objeto de impedir el pago de la misma sin compensar la deuda total o parcialmente.
 - e) De las actuaciones efectuadas en las DDPP de Madrid y de Sevilla se ha constatado que los encargados de gestionar los deudores por prestaciones no conocen algunas de las utilidades o los listados que puede generar.
 - f) En la fecha de redacción del presente Informe no se había realizado actuación alguna en relación a la integración de la información proveniente de la aplicación de gestión del SINTOX. Cabe mencionar que la gestión y control de los deudores por prestaciones derivadas del SINTOX, se efectuaba con una aplicación no integrada en MIDAS, lo que implicaba generar un inventario para estas deudas distinto del general de deudores por prestaciones y proceder a su posterior integración.
3. En la fiscalización se ha circularizado a las 52 DDPP del INSS solicitándoles información y documentación que permitiera analizar los procedimientos de gestión y control de la recuperación de las prestaciones indebidamente abonadas. Los resultados del análisis de los datos remitidos por aquellas son, en síntesis, los siguientes:
- a) No existe uniformidad en relación con la emisión de resoluciones de reconocimiento de deuda en los supuestos de cobros indebidos de subsidios por incapacidad temporal en la modalidad de pago directo. Así, en Madrid y Barcelona son los CAISS quienes ostentan la competencia para emitir este tipo de resoluciones, mientras que en otras DDPP esta la ostenta la propia DP.
 - b) Respecto a los descuentos y/o compensaciones periódicas mensuales en la recuperación de deuda derivada del pago de un subsidio de incapacidad temporal en la modalidad de pago directo u otros subsidios, en los casos en los que no sea directamente aplicable una regularización, existe disparidad de criterios en la gestión de los mismos. Así, el 57% de las DDPP²¹ emiten resolución de deuda y aplican el citado Real Decreto 148/1996 en todos los casos y desde el momento en el que la deuda es detectada, mientras que el 43% restante no lo aplica.

²⁰ En el anexo V se incluyen las causas de generación de las deudas por cobros indebidos de prestaciones.

²¹ En el anexo VI se relacionan las Direcciones Provinciales que, en materia de recuperación de deuda derivada del pago de un subsidio de incapacidad temporal en la modalidad de pago directo, no aplican el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

- c) En relación con las deudas sin variación en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014, todas las DDPP aportaron información que justifica la causa de esta situación, debido, fundamentalmente, a que se trata de deuda prescrita formalmente en el ejercicio 2015; se encuentra incursa en un procedimiento judicial; o se ha remitido a la TGSS para la gestión de su cobro en 2015. No obstante, las DDPP de Madrid (8% del total de los expedientes) y Barcelona (9% de dicho total) comunicaron no haber emitido las pertinentes resoluciones de extinción de deuda, a pesar de estar prescrita.

Cabe mencionar que el INSS, durante los ejercicios 2012 y 2013, realizó una labor de depuración en su inventario de aquellos deudores recogidos en el listado "*Deudas sin movimiento*", obtenido de MIDAS. Así, durante estos ejercicios procedió a dar de baja, por prescripción, 4.098 expedientes, por importe de 5.604 miles de euros, y 2.195 expedientes, por 3.331 miles de euros, respectivamente, mientras que en 2014 tan sólo se depuraron 189 expedientes, por 360 miles de euros.

- d) La mayoría de las DDPP presentan deudas que, habiendo sido extinguidas de acuerdo con el procedimiento establecido en la Resolución de 28 de septiembre de 2006, por la que se regula el procedimiento para la declaración por las entidades gestoras de la Seguridad Social de la extinción de créditos y derechos de la Seguridad Social por prestaciones indebidamente percibidas, fueron posteriormente rehabilitadas por un importe que en el ejercicio 2014 alcanzó, al menos, 875²² miles de euros. Ello supone la emisión por la DP de una resolución de extinción formal de los créditos y derechos, su eliminación de MIDAS y, por tanto, la baja del deudor en el inventario, para, posteriormente, aflorar de nuevo la deuda cuando la TGSS comunica el cobro total o parcial de la misma.

Como se analiza en el subapartado II.4 siguiente, esta es una de las causas de las diferencias entre el importe de la deuda que el INSS informa que está siendo gestionada por la TGSS y el que la TGSS comunica estar gestionando.

- e) Nueve DDPP incluyen en las relaciones de extinción de créditos del ejercicio 2014 anulaciones de expedientes que no deberían ser tramitadas a través del procedimiento de extinción de deuda fijado en la Resolución de 28 de septiembre de 2006, ya que recogen las causas de baja no reguladas por la misma, como la estimación de alegaciones o la improcedencia del expediente. Cabe destacar, por el volumen de créditos extinguidos, las DDPP de Barcelona, Cádiz y La Coruña.
4. En el análisis de la deuda registrada en MIDAS en el año 2014 se han detectado 159 expedientes, por valor de 2.689 euros, cuyo importe unitario fue, en todos los casos, inferior al 3% del indicador público de renta de efectos múltiples mensual, vigente en el momento de la respectiva liquidación como insuficiente para la cobertura del coste de la exacción y recaudación de las deudas con la Seguridad Social y que permite, en su caso, acordar su anulación y baja en contabilidad, tal y como indica el artículo 7 de la Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio. A la fecha de redacción de este Informe ninguno de dichos expedientes habían sido dados de baja.

²² En el anexo VII se relacionan las Direcciones Provinciales que han procedido a rehabilitar deuda previamente dada de baja en el inventario de deudores por cobros indebidos, por considerarla incobrible.

II.4.- RECUPERACIÓN DE LA DEUDA POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

En relación con el procedimiento general de recuperación de la deuda es preciso señalar que en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2013, este Tribunal de Cuentas puso de manifiesto que en la comparación de la información que sobre los deudores por prestaciones del INSS se notifican a la TGSS para que se inicie el procedimiento de gestión recaudatoria, *“se constataron diferencias con los datos facilitados por la TGSS que deberán ser analizadas a efectos de proceder a su conciliación”*.

El INSS informa haber remitido a la TGSS para su gestión de cobro 50.294 miles de euros, cifra que supera en un 32,7% a la deuda que la TGSS reconoce estar gestionando. En el trámite de alegaciones a la fundamentación de la mencionada Declaración del Tribunal, ninguna de ambas entidades ha ofrecido explicación alguna que justificase la diferencia.

Para conciliar el saldo anterior y conocer la deuda real que el INSS ha remitido a la TGSS para su gestión, durante la fiscalización el Tribunal de Cuentas remitió a la TGSS, para su contraste con la información disponible en esta entidad, una base de datos elaborada por el INSS a partir de la información de MIDAS, con identificación de los deudores y del importe de la deuda. Esta comprobación se ha efectuado, siguiendo el criterio recomendado por la TGSS, por el número de afiliación a la Seguridad Social (NAF) y por el número de reclamación asignado por la TGSS para identificar cada deudor que le ha remitido el INSS.

Hay que tener en cuenta que, tal y como se ha comentado en el subapartado II.3 de este Informe, debido a que la aplicación utilizada por el INSS para la gestión de los deudores por prestaciones no guarda datos a una determinada fecha, la comprobación se efectuó utilizando los datos del inventario a 31 de diciembre de 2014, pero con la información del campo “Registros Gestión Recaudatoria TGSS” de MIDAS a la fecha en que se planteó dicha verificación (30 de junio de 2015), en la que la deuda comunicada por el INSS como remitida a la TGSS ascendía a 71.683 miles de euros, correspondiente a 58.133 expedientes²³. Los resultados más relevantes deducidos de esta verificación han sido los siguientes:

1. Las deudas por prestaciones indebidamente abonadas cuya gestión de cobro se estaba realizando por la TGSS y que estaban pendientes a 31 de junio de 2015 ascendían a 15.289 miles de euros y se correspondían con 174.047 expedientes.
2. En 34.359 expedientes (el 59% del total) coinciden los datos entre ambas entidades en función del NAF y del número de reclamación.
3. En 9.202 expedientes (el 15% del total) no consta el número de reclamación de la deuda en el inventario del INSS o bien este es diferente al que figura en la TGSS.
4. La TGSS informa que no estaba gestionando 14.970 expedientes, que, según el inventario del INSS, se habían remitido a dicha TGSS para su cobro y de los que consta el correspondiente número de reclamación. En sentido contrario, la TGSS reconoce estar gestionando 129.968 expedientes del INSS, con su correspondiente número de reclamación, que no figuran en el inventario del INSS como en situación de enviado a la TGSS para su gestión.

²³ Este número de expedientes no se corresponde con la suma de los expedientes de los apartados 2, 3 y 4 debido a que existen expedientes que pueden estar incluidos en dos de las categorías descritas.

De lo expuesto anteriormente se deduce la existencia de deficiencias en el flujo de información entre ambas entidades, describiéndose a continuación algunos ejemplos de la diferencia entre la información registrada en el INSS y en la TGSS:

- a) En el expediente 201201076028, la deuda correspondiente se encontraba en gestión recaudatoria en la TGSS y, simultáneamente, se estaba recuperando mediante descuento en nómina en el INSS. Esta situación no fue detectada por la DP hasta el momento en que la TGSS instó el embargo de la prestación abonada por el INSS para recuperar la deuda.
- b) Se han observado 1.914 expedientes sin número de reclamación, que el INSS comunicó haber remitido a la TGSS. En sentido contrario, en el inventario se localizaron 233 expedientes que no constaban como gestionados por la TGSS y que, sin embargo, tenían registrado el número de reclamación que esta entidad asigna a los expedientes en el FGR.

De los trabajos de fiscalización realizados en las DDPP de Madrid y Sevilla, tras analizar los resultados del cruce realizado por la TGSS, se deduce que las diferencias anteriores podrían deberse a los criterios establecidos por ambas entidades. Así, cabe mencionar que:

- En los supuestos de fallecimiento del deudor con más de un heredero, la deuda figura en el INSS a nombre de uno de ellos, mientras que en la TGSS aparece a nombre de todos los que haya localizado, que responderán solidariamente de la misma, por lo que esta podría estar multiplicada en número e importe.
- Existen deudas que han sido objeto de resoluciones de extinción por las DDPP, y por tanto han sido dados de baja en MIDAS, que no constan en la contabilidad del INSS, tras la comunicación por la TGSS de que se trata de deudas "*datadas por insolvencia*". Sin embargo, al no estar prescritas dichas deudas, la TGSS continúa efectuando gestiones para su cobro, por lo que permanecen en sus registros. En estos casos, si la TGSS comunica el cobro total o parcial de la deuda, el INSS procede a la rehabilitación del deudor en MIDAS.
- A pesar de que las deudas que se remiten a la TGSS para la gestión de su recuperación deberán tener correspondencia entre el número de expediente otorgado por MIDAS y el de reclamación que le asigna la TGSS cuando se le envía para su gestión, se ha verificado que la asignación de número no se realiza con regularidad, no constando este en 21.142 expedientes (el 36,37% del total).

Para verificar que los deudores por prestaciones que en el inventario a 31 de diciembre de 2014 figuran en gestión recaudatoria en la TGSS se incluyen, asimismo, en la nómina de prestaciones abonadas a dicha fecha, se solicitó al INSS que efectuase un cruce entre estas dos fuentes de información, habiéndose observado que 4.466 expedientes de deuda, por 14.609 miles de euros, figuraban en gestión de cobro por la TGSS y, al mismo tiempo, percibiendo una prestación del INSS. De estos, los que se encontraban en vía voluntaria de pago deberían estar siendo tramitados por el procedimiento especial de recuperación de la deuda mediante descuentos en nómina, tal y como establece el mencionado Real Decreto 148/1996²⁴. Respecto a las deudas gestionadas por la TGSS en vía ejecutiva, la norma no prevé su reclamación por el INSS.

²⁴ El artículo 12. 4 de la Orden de 18 de julio de 1997, para el desarrollo del RD 148/1996, establece que: "*Si para el reintegro de la deuda hubiera podido aplicarse el procedimiento de descuento, la entidad gestora solicitará a la Tesorería General de la Seguridad Social que, si no hubiera iniciado el procedimiento ejecutivo para el reintegro, estudie la*

II.5.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID

La DP de Madrid se estructura en una oficina central y en 26 CAISS y contaba, a 31 de diciembre de 2014, con 962 trabajadores (el 86% de la plantilla -1.120 puestos de trabajo-), 30 menos que a 31 de diciembre de 2013.

Los datos de gestión más significativos de los deudores por prestaciones de esta DP son los siguientes:

1. Según el inventario facilitado por el INSS, la DP de Madrid es la que gestiona un mayor volumen de deudores por prestaciones indebidamente percibidas (45.640 y 42.184 miles de euros a 31 de diciembre de 2013 y 2014, respectivamente).
2. La DP de Madrid utiliza una aplicación informática propia para la gestión del procedimiento de las prestaciones indebidamente percibidas que se registran en MIDAS.

Los resultados de las verificaciones realizadas en la fiscalización se incluyen en los siguientes epígrafes.

II.5.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

La detección de cobros indebidos de prestaciones se realiza por la DG de Madrid básicamente mediante el proceso del control de mínimos automático, así como por la propia DP tanto en la fase inicial de solicitud de las prestaciones como en los controles posteriores que realiza para verificar si el perceptor de la prestación mantiene los requisitos que dieron lugar a su concesión.

Según los datos del inventario, la deuda detectada por la DP de Madrid el ejercicio 2014 asciende a 20.478 miles de euros, correspondiente a 13.807 expedientes de pagos indebidos. Los resultados más relevantes del análisis del proceso de detección son los siguientes:

1. Respecto a las comprobaciones del resultado del control de mínimos manual, las instrucciones impartidas desde la DG fijan el 16 de septiembre de 2014 como fecha límite de envío de la resolución definitiva, aunque el proceso no concluyó hasta el 12 de diciembre de 2014, es decir, con un retraso de 87 días²⁵.
2. En relación con la deuda detectada en la propia DP como consecuencia de una solicitud de prestación o de los controles posteriores para verificar si el perceptor mantiene las condiciones que dieron lugar a su concesión, cabe señalar lo siguiente:
 - a) La disposición adicional segunda del mencionado Real Decreto 148/1996 se refiere a la exclusión de la aplicación del procedimiento especial de reintegro a los casos de prestaciones por incapacidad temporal e incapacidad permanente percibidas en períodos coincidentes y entre las de incapacidad permanente en supuestos de revisión del grado de incapacidad, puesto que lo que procede es efectuar una compensación para liquidar la

posibilidad de paralizar sus actuaciones, al objeto de que se efectúe el correspondiente descuento sobre la nueva prestación, según lo previsto en el procedimiento especial".

²⁵ En relación con la alegación del INSS, referida al carácter orientativo de los plazos para la remisión de las notificaciones y la emisión de las resoluciones, cabe señalar que dichas fechas límite tienen carácter imperativo, tal y como se refleja en las propias instrucciones del INSS, que señalan, literalmente, que "La remisión de esta notificación se efectuará antes del 3 de julio" y que "La resolución definitiva de la revisión del complemento por mínimos y de la declaración de la deuda, deberá emitirse antes del 11 de septiembre".

posible deuda. Sin embargo, en la fiscalización se han detectado, entre las resoluciones de deuda por subsidios emitidas a lo largo de 2014, dos casos (expedientes 201401582828 y 201401897328, por importe de 1.335 y 3.307 euros, respectivamente) en los que, existiendo superposición entre el subsidio por incapacidad temporal cobrado por el beneficiario y la fecha de efectos económicos de la pensión que se estaba calculando, se omitió el trámite de comunicar al CAISS esta situación, o bien, existiendo esa comunicación, no se tuvo en cuenta, por lo que no se ha realizado la compensación y se ha seguido abonando el subsidio. Por ello, estos pagos indebidos fueron tramitados como deuda en MIDAS y a través de los procedimientos establecidos en el Real Decreto 148/1996.

En relación con estos supuestos, la DP señala que, por error, el tramitador no solicitó al CAISS la suspensión del subsidio y la liquidación del periodo superpuesto, lo que dio lugar al cobro indebido de la incapacidad temporal durante dos meses.

- b) Respecto a los expedientes del subsidio de pago directo por incapacidad temporal, en la DP de Madrid se han observado situaciones de pago indebido, debidas a la insuficiencia de controles sobre la regularidad y procedencia del pago de dicha prestación por no conocer los cambios en el régimen laboral como consecuencia de la existencia de una demora en la grabación de la fecha de baja laboral por parte de los gestores de la Base de Afiliación, o la fecha del alta médica del beneficiario (expediente 2013/013732/28 y deudor con DNI 51377535C, por importe de 788 y 866 euros, respectivamente).

II.5.2.- Tramitación de cobros indebidos de prestaciones

Los datos del inventario de deudores por prestaciones correspondiente a la DP de Madrid en el año 2014 se reflejan en el cuadro siguiente:

Cuadro 5
DP DE MADRID – GESTIÓN ANUAL DE LA DEUDA, AÑO 2014
(En miles de euros)

Inventario DP Madrid - 2014						
Importe inicial (1)	Importe reconocido (2)	Total (3) = (1) + (2)	Reintegros (4)	% Cobros (4) / (3)	Bajas (5)	Importe final (3) – (4) – (5)
45.640	20.153	65.793	(22.306)	34	(1.303)	42.184

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2014.

Como se observa en el cuadro anterior, el nivel de recuperación de la deuda gestionada en 2014 fue del 34%²⁶. Las principales incidencias detectadas en esta fase del procedimiento han sido las siguientes:

- Según datos del inventario a 31 de diciembre de 2014, el 80% de los 40.347 expedientes de alta en MIDAS fueron contabilizados antes de emitirse la resolución. De ellos, 157, por un importe de

²⁶ En relación con la alegación formulada por el INSS en el sentido de que "para calcular este porcentaje a la deuda total bruta gestionable debería descontarse el importe de la deuda dada de baja", cabe señalar que en el presente Informe se pretende conocer el porcentaje de cobro en el año (2014) sobre el total de deuda en cartera. Por ello, si se hubieran descontado las anulaciones, dicho porcentaje apenas se incrementaría en 0,6 puntos en ambos supuestos.

- 216 miles de euros, se resolvieron en 2015 pero se registraron indebidamente en cuentas en el ejercicio 2014.
2. Sesenta y cinco expedientes, por importe de 172 miles de euros, de deuda registrada en MIDAS y por tanto reflejados en la contabilidad del INSS en el ejercicio 2014, deberían haberse incluido en la contabilidad y en el inventario de ejercicios anteriores.
 3. En ocho expedientes (200700106628, 200700109128, 201301373028, 201400114928, 201400004428, 200900073828, 201401582828 y 201400001328) de una muestra de 171, la fecha de resolución consignada en el inventario no se corresponde con la del documento de resolución emitido. Además, en 3.644 expedientes del año 2014 no figura fecha de resolución.
 4. En la DP de Madrid se han detectado 271 expedientes correspondientes al control de mínimos en los que no se incorpora la fecha de resolución, pese a que esta figura en las propias resoluciones.
 5. No existía un sistema de control dirigido a evitar la caducidad de los procedimientos. Así, en una muestra de 86 expedientes analizados, el 8% se encontraba caducado por el transcurso de tres meses sin dictar la resolución definitiva y notificarla al interesado.
 6. Entre las resoluciones emitidas se han detectado casos (a modo de ejemplo, expedientes 201400134828 y 201401586328) procedentes de deuda de subsidios en los que se concedía un plazo de 15 días para la realización del ingreso en la cuenta corriente, inferior al de 30 días siguientes al de la notificación de la resolución, establecido en el apartado 5 del artículo 3 del Real Decreto 148/1996²⁷.
 7. En cuanto a los descuentos y/o compensaciones periódicas mensuales originados por la existencia de deuda derivada del pago indebido de la incapacidad temporal en la modalidad de pago directo u otros subsidios, la DP de Madrid no aplica, en algunos supuestos, las reglas recogidas en los artículos 3 y 4 del citado Real Decreto 148/1996, para el cálculo de los importes de deuda a abonar en el caso de que dichas compensaciones no puedan recuperarse en una única nómina. En este sentido, destaca, además, la no homogeneización del criterio aplicado con respecto a otras DDPP, así como la falta de coordinación al respecto por parte de la DG del INSS.
 8. En el inventario se detectaron siete expedientes (201001227928, 201000203428, 201000350328, 201000270228, 201000183028, 201000182928 y 201000183528), por un importe total de 16 miles de euros, que, por haber transcurrido más de cuatro años desde la última actuación realizada para su recuperación, deberían estar prescritos. Además, en los tres últimos, en algún periodo de tiempo el deudor era pensionista del INSS, por lo que hubiera sido posible recuperar parte del pago indebido mediante descuento en nómina, no habiéndose llevado a cabo tal acción.

Adicionalmente, se analizaron cuatro expedientes (200700055128, 200900073828, 200500046828 y 200600260628), por un importe de 36 miles de euros, remitidos para la gestión de cobro por la TGSS, en los que habían transcurrido más de cuatro años sin actuaciones de

²⁷ En relación con la alegación del INSS, que también afecta a la conclusión número 18, apartado a), manifestando que a estos expedientes no les es aplicable el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, sino el artículo 80 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, este Tribunal considera que este último precepto está previsto exclusivamente para resoluciones firmes en vía administrativa.

recuperación. Dichos expedientes no estaban registrados en la TGSS como deuda a tramitar y, sin embargo, el INSS los mantenía en su inventario a 31 de diciembre de 2014.

9. En tres expedientes (201300787228, 201400997028 y 201401891828) no concuerda el saldo de la deuda pendiente que aparece en MIDAS con el que figura en el inventario de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2014²⁸.

II.5.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones

Las incidencias en la recuperación de los cobros indebidamente abonados por prestaciones del INSS en la DP de Madrid son las siguientes:

1. En 79 expedientes figuran importes de reintegros negativos por un total de 67 miles de euros, debido, según los responsables de la DP, a que aquellos corresponden, con carácter general, a devoluciones que el INSS efectuaba al deudor por razón de excesos de reintegro o a deudas que finalmente no resultan tales como consecuencia de hechos posteriores.
2. En seis expedientes (201400002628, 201400115928, 201400121328, 201400118828, 201400120628 y 201400121028), el inventario no refleja los reintegros reales realizados a fin de ejercicio, estando pendiente de incorporar el pago descontado en la nómina del mes de diciembre²⁹.

II.6.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA

La DP de Sevilla se estructura en una oficina central y en 22 CAISS y contaba, a 31 de diciembre de 2014, con 403 trabajadores (el 90% de la plantilla -449 puestos de trabajo-), 12 menos que a 31 de diciembre de 2013.

Los datos de gestión más significativos de los deudores por prestaciones de esta DP son los siguientes:

1. Según el inventario facilitado por el INSS, el saldo de las deudas por prestaciones indebidamente percibidas ascendía, a 31 de diciembre de 2013 y 2014, a 16.141 y de 14.442 miles de euros, respectivamente.
2. La DP de Sevilla no había desarrollado, hasta la fecha de redacción del presente Informe, una aplicación informática propia para la gestión del procedimiento de las prestaciones indebidamente percibidas que se registran en el aplicativo MIDAS, siendo esta DP la que mayor volumen de deudores por prestaciones gestionaba sin apoyo de una aplicación de esas características.

Los resultados de las verificaciones realizadas en la fiscalización se incluyen en los siguientes epígrafes.

²⁸ En relación con la alegación del INSS cabe señalar que en la fiscalización se ha constatado que el inventario rendido se elabora con suficiente margen como para incorporar operaciones entre dos ejercicios, por lo que la incidencia descrita se debe a una imputación errónea de ingresos de un mismo deudor a distintos expedientes, no corregida en ambas fuentes de información.

²⁹ En relación con la alegación del INSS cabe señalar que en la fiscalización se ha constatado que el inventario rendido se elabora con suficiente margen como para incorporar operaciones entre dos ejercicios.

II.6.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

La detección de cobros indebidos de prestaciones se realiza por la DG de Sevilla básicamente mediante el proceso del control de mínimos automático, así como por la propia DP, tanto en la fase inicial de solicitud de las prestaciones como en los controles posteriores que realiza para verificar si el perceptor de la prestación mantiene los requisitos que dieron lugar a su concesión.

Según los datos del inventario, la deuda detectada por la DP de Sevilla en el ejercicio 2014 asciende a 6.668 miles de euros, correspondientes a 5.021 expedientes. Los resultados más relevantes del análisis del proceso de detección han sido los siguientes:

1. Respecto a las comprobaciones del resultado del control de mínimos manual, las instrucciones impartidas desde la DG fijan el 16 de septiembre de 2014 como fecha límite de envío de la resolución definitiva, aunque el proceso no concluyó hasta el 31 de octubre de 2014, es decir, con un retraso de 45 días.
2. En la fiscalización se ha observado la existencia de pagos indebidos (a modo de ejemplo: DNI 28443894R, 28337458D y 52246449V, por importes de 734, 2.114 y 829 euros, respectivamente) procedentes de superposiciones de IT en su modalidad de pago directo con pensiones de incapacidad o de jubilación, abonadas al mismo perceptor por el mismo periodo de tiempo y que excedían lo contemplado en la Disposición adicional segunda³⁰ del Real Decreto 148/1996, debido a que la DP de Sevilla no dispone de un mecanismo que supla la falta de integración de los programas informáticos³¹ gestores de ambos tipos de nóminas, y, por tanto, dichos gestores no recibían la información de la existencia de resolución sobre la incapacidad permanente del beneficiario (sea a favor o en contra del interesado) o del inicio de una pensión de jubilación, con antelación suficiente para proceder a la compensación del posible exceso de pago en la IT en la primera nómina de la otra prestación. Ello origina, entre otras, las siguientes consecuencias:
 - a) El abono de dos nóminas simultáneas hasta que los tramitadores de IT, a través del análisis de los listados de pensiones aprobadas que proporciona el sistema, tenían conocimiento de la existencia de una pensión de incapacidad o de jubilación, o, en caso de tratarse de denegación de la incapacidad permanente, la inaplicación de facto del efecto de extinción del derecho a la percepción de IT que esta denegación debiera suponer.
 - b) La gestión y tramitación en estos supuestos por el procedimiento establecido para los deudores por prestaciones, en lugar de compensar el exceso de pago en la IT con la primera nómina de la otra prestación.
 - c) La posible existencia de casos de pago indebido aún no detectados, y por tanto desconocidos para la DP, debido a la falta de un control sistemático sobre de las situaciones de pago superpuesto.

³⁰ La disposición adicional segunda del Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas señala que "Se regirá por sus normas específicas la compensación entre prestaciones por incapacidad temporal e invalidez permanente percibidas en períodos coincidentes y entre las de invalidez permanente en supuestos de revisión del grado de incapacidad".

³¹ En relación a la conclusión número 15 correspondiente a este epígrafe, en el trámite de alegaciones el INSS informa que a partir del año 2015 los aplicativos correspondientes están relacionados, facultando la interrupción del abono del subsidio de incapacidad temporal en pago directo en caso de producirse una resolución en un proceso de incapacidad permanente.

3. En relación con el plazo de prescripción³², los responsables de la DG señalan que el saldo prescrito y no recuperable correspondiente a deudas de la DP de Sevilla detectadas en los ejercicios 2012, 2013 y 2014 asciende a 1.378 miles de euros, correspondientes a 23 supuestos (el 13% del importe de las prescripciones a nivel nacional). Sin embargo, en las actuaciones efectuadas en dicha DP se comprobó que, tras haber alcanzado un acuerdo verbal con la TGSS y con las entidades financieras, se están recuperando importes indebidamente abonados desde el fallecimiento –los últimos cuatro años vía retrocesión bancaria y los anteriores en función de si existe saldo disponible en la cuenta-, por lo que el dato proporcionado por la DG no era correcto.

II.6.2.- Tramitación de cobros indebidos de prestaciones

Los datos del inventario correspondiente a la DP de Sevilla en el ejercicio 2014 se reflejan en el cuadro siguiente:

Cuadro 6
DP DE SEVILLA – GESTIÓN ANUAL DE LA DEUDA, AÑO 2014
(En miles de euros)

Inventario DP Sevilla - 2014						
Importe inicial (1)	Importe reconocido (2)	Total (3) = (1) + (2)	Reintegros (4)	% Cobros (4) / (3)	Bajas (5)	Importe final (3) – (4) – (5)
16.141	6.740	22.881	(7.996)	35%	(443)	14.442

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2014.

Como se observa en el cuadro anterior, el nivel de recuperación de la deuda gestionada en 2014 fue del 35%³³. Las principales incidencias detectadas en esta fase del procedimiento han sido las siguientes:

- Según datos del inventario a 31 de diciembre de 2014, el 55% de los 16.940 expedientes de alta en MIDAS fueron contabilizados antes de emitirse resolución. De ellos, 232, por un importe de 328 miles de euros, se resolvieron y registraron en 2015, por lo que no debieron incorporarse al saldo de deudores a 31 de diciembre de 2014, por no cumplir los requisitos exigidos para la contabilización de los derechos. Además, no existe un adecuado sistema de control dirigido a evitar la caducidad de los procedimientos, habiéndose observado, en una muestra de 38 expedientes analizados, que el 13% habían caducado por el transcurso de tres meses sin dictar la resolución definitiva y notificarla al interesado.

³² El artículo 45.3 del TRLGSS establece que “La obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la Entidad Gestor”. Por su parte, la Sentencia 1707/2000, de 3 de marzo de 2000, del Tribunal Supremo, establece que “el cobro indebido producido desde la fecha de fallecimiento, es objeto de retrocesión por los bancos al INSS, hasta el máximo de los cuatro años precedentes, a contar desde la fecha de emisión del fichero a las entidades financieras, ya que los pagos anteriores no pueden reclamarse por prescripción de los mismos”.

³³ Ver nota al pie número²⁶.

2. En la DP de Sevilla se han detectado 30 expedientes correspondientes al control de mínimos en los que dicha fecha de resolución no ha sido incorporada, pese a que en las propias resoluciones sí que figuraba la misma.

II.6.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones

En 49 expedientes figuran importes de reintegros con saldo negativo, por un total de 17 miles de euros, debido, según los responsables de la DP, a devoluciones que el INSS efectuaba al deudor por razón de excesos de reintegro o a deudas que finalmente no resultan tales como consecuencia de hechos posteriores.

II.7.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

Entre los objetivos de esta fiscalización, previstos en las Directrices Técnicas se recoge el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, si bien con la salvedad de que, a la vista del ámbito objetivo de aquella no era previsible que se plantearan cuestiones relacionadas con el cumplimiento de dicha Ley Orgánica 3/2007.

Tal y como se preveía en las mencionadas Directrices Técnicas y habida cuenta de la naturaleza de los procesos analizados, en el desarrollo de los trabajos no se han observado actuaciones que pudieran vulnerar la precitada Ley Orgánica 3/2007.

III.- CONCLUSIONES

III.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

III.1.1.- Conclusiones relativas al registro contable de los deudores por cobros indebidos de prestaciones

1. La disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, habilita al Instituto Nacional de la Seguridad Social para considerar, desde el punto de vista presupuestario, los reintegros percibidos por prestaciones del sistema de la Seguridad Social, como menor gasto del ejercicio en el que se generan. Sin embargo, el registro de los deudores por prestaciones realizado por el organismo no supone la correlativa contabilización de un ingreso en la cuenta de resultados, ya que la operatoria contable prevé que la contrapartida sea una cuenta compensadora en el pasivo del balance; por lo que, aunque la contabilización de estas partidas no afecta al resultado económico-patrimonial de la entidad hasta su cobro, momento en que se aplica como un menor gasto, dicha práctica no se ajusta a los principios contables de devengo y no compensación (Subapartado II.1).
2. El registro de los deudores por prestaciones detectados no siempre cumple con los requisitos exigibles para su contabilización, dado que, en ocasiones, esta se realiza con anterioridad a la emisión de la resolución de reconocimiento de la deuda, aunque este proceder no afecta a la representatividad de la cuenta de "Deudores por prestaciones", siempre y cuando la citada resolución sea emitida en el mismo ejercicio, ya que en caso contrario, el inventario estaría sobrevalorado en el importe de las deudas que carezcan de la misma (Subapartado II.1).

III.1.2.- Conclusión relativa al registro contable de los pagos indebidos en la prestación de incapacidad temporal en su modalidad de pago delegado

3. Existe una clara dicotomía en la consideración que tienen los pagos indebidos en la prestación de incapacidad temporal en la modalidad de pago delegado, puesto que, por una parte, se consideran cuotas de la Seguridad Social y, por otra, el tratamiento contable de los reintegros de dichos pagos es el establecido para las prestaciones sociales. Cabe señalar que los mencionados reintegros generan crédito en el presupuesto del Instituto Nacional de la Seguridad Social, lo que podría resultar contrario a la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que se refiere a reintegros de *“pagos indebidos de prestaciones del sistema de la Seguridad Social”*, ya que lo que se está recuperando lo es en concepto de cuotas de la Seguridad Social, no de prestaciones sociales (Subapartado II.1).

III.1.3.- Conclusiones relativas a la detección de los deudores por cobros indebidos de prestaciones

4. Como consecuencia del procedimiento del control de la compatibilidad de los ingresos del pensionista con la percepción del complemento a mínimos establecido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, consistente en la comprobación de la información que sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas le comunica la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Haciendas Forales, se está reclamando lo percibido indebidamente en concepto de mínimos con dos años de retraso a la fecha real de su percepción, lo que supone un riesgo de cobro indebido del complemento a mínimos en los años sucesivos, dado que la normativa vigente no permite la suspensión cautelar del complemento en los casos de reincidencia. Así, en la fiscalización se han detectado 22.929 deudores por cobro indebido del complemento a mínimos que fueron reincidentes en varios ejercicios: 6.260 por, al menos, tres años; y 16.669 durante, al menos, dos años (Epígrafe II.2.1).
5. En el control del derecho a la percepción del complemento a mínimos en el supuesto de beneficiarios con cónyuge no a cargo y presentación de declaración conjunta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Instituto Nacional de la Seguridad Social no dispone de información fiscal para cada cónyuge, por lo que el organismo ha adoptado el criterio de imputar la totalidad de los ingresos al beneficiario de la prestación; situación que puede generar una deuda improcedente, trasladando al perceptor la carga de la prueba de que no es el titular de los ingresos, lo cual, dadas las características del colectivo afectado, puede dificultar la formulación de alegaciones contra el procedimiento (Epígrafe II.2.1).
6. El control del fallecimiento de los perceptores de una pensión presenta deficiencias, debido, fundamentalmente, a las carencias de la información sobre defunciones remitida por la Dirección General de los Registros y del Notariado y por el Instituto Nacional de Estadística, y a que los criterios establecidos por el Instituto Nacional de la Seguridad social para efectuar el cruce de informático no garantizan que a partir de esta información se detecten y den de baja todos los pensionistas fallecidos. Además, el Instituto Nacional de la Seguridad Social no tiene establecido control de vivencia de los beneficiarios de una pensión, en tanto que las entidades financieras colaboradoras en el abono de las pensiones tampoco efectúan de manera sistemática dicho control de vivencia, al que están obligadas en virtud del artículo 17.5 de la Orden de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento de Gestión Financiera de la Seguridad Social.

Con independencia del procedimiento de retrocesión bancaria, por el que se recuperaron algunas pensiones indebidamente percibidas, las lagunas en el control de fallecidos citadas

anteriormente han determinado que durante el periodo 2012-2014 haya prescrito el derecho a reclamar aquellas por un importe de, al menos, 10.284 miles de euros (Subapartado II.2).

7. En el contraste entre la información sobre fallecidos proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística -a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado- y las nóminas del Instituto Nacional de la Seguridad Social correspondientes a diciembre de 2014 y a octubre de 2015, se ha constatado que 29.321 fallecidos figuraban con un número de Documento Nacional de Identidad perteneciente a pensionistas, y de ellos, en 766 casos coincidían los nombres, apellidos o fecha de nacimiento (Epígrafe II.2.2).

III.1.4.- Conclusiones relativas a la tramitación de los deudores por cobros indebidos de prestaciones

8. El Instituto Nacional de la Seguridad Social no disponía, durante el periodo fiscalizado, de un manual interno para la tramitación de los cobros indebidos de prestaciones que contemplase aspectos como los criterios de gestión, controles a realizar, forma de efectuar estimaciones y cálculos, custodia de la documentación, fuentes de datos disponibles, entre otros. Además, las Direcciones Provinciales no aplican criterios uniformes ante supuestos idénticos o muy similares, debido a que la Dirección General no homogeneiza ni coordina las actuaciones de aquellas en la tramitación del procedimiento, más allá de dictar instrucciones sobre aspectos parciales del mismo (Subapartado II.3).
9. La aplicación informática MIDAS, utilizada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, únicamente permite registrar los expedientes, las variaciones y las amortizaciones de la deuda, por lo que a través de la misma no es posible efectuar trámites en la gestión de los cobros indebidos, tales como la emisión de comunicados y resoluciones de los procedimientos respectivos, con las garantías legales para su notificación. Tampoco dispone de un campo para el registro de la fecha de inicio del expediente, lo que dificulta el control de la caducidad del procedimiento. Debido a lo anterior, 25 de las 52 Direcciones Provinciales cuentan con aplicaciones informáticas propias, no uniformes, para efectuar la tramitación y gestión de la deuda (Subapartado II.3).
10. El inventario de deudores por prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2014, obtenido de la aplicación informática MIDAS, presenta las siguientes incidencias:
 - a) En algunos casos no consta la fecha de la resolución de los expedientes ya resueltos.
 - b) Incluye expedientes sin saldo inicial de deuda ni movimiento en el ejercicio.
 - c) Recoge expedientes con saldos negativos de deuda.
 - d) Respecto a la información de la deuda remitida a la Tesorería General de la Seguridad Social para la gestión de su cobro, la aplicación MIDAS proporciona datos de la situación a la fecha en que se efectúa la consulta, sin conservar información histórica de dicha deuda (Subapartado II.3).
11. La gestión y el control de los deudores por prestaciones derivadas del síndrome tóxico se efectúa con una aplicación no integrada en MIDAS, lo que implica generar un inventario para estas deudas distinto del general de deudores por prestaciones y su posterior integración (Subapartado II.3).

12. En relación con la recuperación de deuda derivada del pago de un subsidio de incapacidad temporal en la modalidad de pago directo u otros subsidios, las Direcciones Provinciales aplican distintos criterios. Así, el 57% de las mismas emiten una resolución de deuda y aplican el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, mientras que el 43% restante realizan compensaciones periódicas mensuales hasta intentar saldar la deuda y, en caso de quedar saldo pendiente, emiten resolución de deuda y aplican el citado Real Decreto 148/1996 (Subapartado II.3).

III.1.5.- Conclusión relativa a la recuperación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones

13. Según los datos del inventario de deudores a 31 de diciembre de 2014, la deuda comunicada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social a la Tesorería General de la Seguridad Social para su gestión de cobro ascendía a 71.683 miles de euros, correspondiente a 58.133 expedientes. Remitido, durante la fiscalización, dicho inventario a la Tesorería para que confirmase la información, esta comunicó que el importe de la deuda que estaba gestionando ascendía a 15.289 miles de euros correspondientes a 174.047 expedientes; diferencia que pone de manifiesto las deficiencias en la comunicación existente entre ambas entidades y el riesgo de que el saldo del inventario de deudores por prestaciones no refleje su situación real.

En las actuaciones fiscalizadoras en las Direcciones Provinciales de Madrid y Sevilla se ha observado una disparidad de criterios sobre el tratamiento de la deuda por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social, lo que podría explicar parte de las diferencias anteriores. Así, las deudas datadas por insolvencia por la Tesorería eran objeto de resolución de extinción y baja por el Instituto, mientras que aquella continuaba gestionando su cobro en tanto no fuesen prescritas; o también, en los supuestos de fallecimiento, mientras que el Instituto conservaba una única deuda a nombre del fallecido, en la Tesorería esta deuda pasaba a figurar a nombre de los herederos como responsables solidarios de la misma, quedando multiplicada en número e importe (Subapartado II.4).

III.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE MADRID Y SEVILLA

14. Respecto a las actuaciones de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Madrid y Sevilla en relación a las comprobaciones del control de mínimos manual, las instrucciones impartidas desde la Dirección General fijaban una fecha límite de envío de las resoluciones definitivas de 16 de septiembre de 2014, que fue incumplida por ambas Direcciones Provinciales, con un retraso de 87 y 45 días, respectivamente (Epígrafes II.5.1 y II.6.1).
15. En relación con los pagos indebidos generados por la superposición en el tiempo de la incapacidad temporal con otras prestaciones, no existía una integración entre los programas informáticos gestores de la nómina de subsidios y de prestaciones, lo que dificulta conocer a tiempo las resoluciones emitidas por los tramitadores de pensiones para proceder a la compensación de estos pagos indebidos con los primeros pagos de pensiones.

Así, en la Dirección Provincial de Sevilla no existe ningún mecanismo efectivo que permita detectar a tiempo la mencionada situación; mientras que en la de Madrid se dispone de mecanismos que palián esa falta de integración, si bien se detectaron supuestos en los que se produjeron pagos indebidos para cuya recuperación no pudo ser aplicada la compensación.

Asimismo, en la Dirección Provincial de Madrid se detectaron pagos indebidos del subsidio de la Incapacidad Temporal, derivados de una falta de control suficiente de su regularidad y procedencia, por no conocer a tiempo cambios en el régimen laboral o la fecha de alta médica del beneficiario (Epígrafes II.5.1 y II.6.1).

16. El criterio seguido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social para la contabilización de los deudores a partir del alta en la aplicación MIDAS determina, por una parte, que el saldo de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2014 esté sobrevalorado en, al menos, 216 miles de euros en la Dirección Provincial de Madrid y en, al menos, 328 miles de euros en la Dirección Provincial de Sevilla, debido a la inclusión de expedientes cuya resolución aún no había sido emitida; y por otra parte, que se contabilizaran en el ejercicio 2014 deudas cuya resolución se había realizado en ejercicios anteriores (Epígrafes II.5.2 y II.6.2).
17. En las Direcciones Provinciales de Madrid y Sevilla existen expedientes caducados que continuaban su tramitación. A este respecto debe señalarse que la aplicación MIDAS carece de un sistema que evite la caducidad de los procedimientos, al no registrarse su fecha de inicio. Adicionalmente, en la Dirección Provincial de Madrid se ha detectado que la fecha de resolución consignada en algunos casos no se corresponde con la que consta en el documento emitido (Epígrafes II.5.2 y II.6.2).
18. En relación con lo dispuesto en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, respecto a la Dirección Provincial de Madrid hay que indicar lo siguiente:
 - a) El artículo 3.5 de dicho Real Decreto establece un plazo de 30 días siguientes a la notificación de la resolución para la realización del ingreso en cuenta del importe de la deuda. Sin embargo, figuran resoluciones emitidas en las que se fija un plazo inferior (15 días).
 - b) En determinados supuestos, relativos a deudas derivadas del pago indebido de la incapacidad temporal en la modalidad de pago directo u otros subsidios, se ha aplicado un procedimiento de reintegro con descuentos y/o compensaciones periódicas diferente al previsto en los artículos 3 y 4 del citado Real Decreto, en el caso de que dichos descuentos o compensaciones no puedan recuperarse en una única nómina.Estas deficiencias no fueron corregidas por la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (Epígrafe II.5.2).
19. En el inventario de deudores correspondientes a la Dirección Provincial de Madrid existen expedientes de los que debería haber sido declarada su prescripción (Epígrafe II.5.2).
20. La Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social informó durante la fiscalización que el importe de la deuda prescrita, y por tanto no recuperable, a través del procedimiento de retrocesión bancaria, correspondiente a la Dirección Provincial de Sevilla, ascendía, en el periodo 2012-2014, a 714 miles de euros, habiéndose observado que esta información no se corresponde con la cifra real, debido a que la Dirección Provincial está recuperando importes indebidamente abonados al pensionista desde su fallecimiento, siempre que presente saldo la cuenta bancaria, aunque exceda de los cuatros años establecidos para que opere la prescripción (Epígrafe II.6.1).

IV.- RECOMENDACIONES

IV.1.- RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Intervención General de la Seguridad Social, como centro directivo de la contabilidad de las entidades del sistema de la Seguridad Social, debería adecuar la operatoria contable de los deudores por prestaciones a los principios contables recogidos en la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

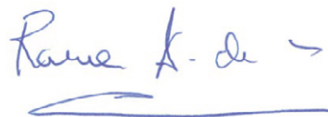
IV.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social debería proceder al registro contable de los deudores por prestaciones indebidamente percibidas únicamente tras haber emitido la resolución correspondiente, con independencia de su inclusión en la aplicación informática de control de los deudores a efectos de seguimiento de los expedientes creados e iniciados.
2. El Instituto Nacional de la Seguridad Social debería dar un tratamiento único a los pagos indebidos en la prestación de incapacidad temporal, en su modalidad de pago delegado, bien como una deuda por deducciones de cuotas indebidas a la Seguridad Social, o como una deuda por pago indebido de prestaciones sociales.
3. Para mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de gestión y control de los cobros indebidos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social debería realizar, entre otras, las siguientes actuaciones:
 - a) Ejercer sus competencias de homogeneización, coordinación y supervisión de las actuaciones de sus Direcciones Provinciales en la gestión de los cobros indebidos, con el fin de que su tratamiento sea uniforme. Con tal fin, debería, en particular, elaborar un manual de gestión de cobros indebidos de prestaciones.
 - b) Diseñar una aplicación informática integral que comprenda la gestión, tramitación y control de los deudores por prestaciones, para su utilización por todas las Direcciones Provinciales.
 - c) Analizar si los recursos humanos y materiales disponibles para la gestión de los cobros indebidos son los adecuados, a la vista de los resultados obtenidos durante la fiscalización, en particular en relación con las deficiencias en el control de fallecidos; el incumplimiento del plazo para finalizar las actuaciones de comprobación del control de mínimos manual; la existencia de procedimientos caducados; la demora en la detección de pagos indebidos procedentes de superposiciones de prestaciones de incapacidad temporal en su modalidad de pago directo con pensiones de incapacidad o de jubilación; entre otros.
 - d) Requerir a las administraciones tributarias que correspondan, en los casos de declaración conjunta, que proporcionen de manera individualizada la información fiscal necesaria para efectuar el control del derecho a la percepción del complemento a mínimos con cónyuge no a cargo y así poder imputar los ingresos a quien los genera.
 - e) Exigir de los perceptores del complemento a mínimos la obligación de comunicar cualquier modificación en su situación patrimonial que afecte al derecho a su percepción, con el fin de evitar la existencia de deudores reincidentes por este motivo.

- f) Realizar las actuaciones necesarias para conciliar y, en su caso, depurar el saldo de la deuda en gestión de cobro por la Tesorería General de la Seguridad Social. Asimismo, perfeccionar los procedimientos de comunicación y de flujo de información entre ambas entidades a estos efectos.
4. El Instituto Nacional de la Seguridad Social debería, en materia de control del fallecimiento de beneficiarios de una pensión, realizar las siguientes actuaciones:
- a) Analizar los supuestos de coincidencia de pensionistas que figuran como fallecidos en la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, con el fin de depurar, en su caso, su propia base de datos de perceptores de nómina y evitar situaciones de pagos indebidos.
- b) Verificar los supuestos de pensionistas que figuran en nómina y cuyo posible fallecimiento no figure ni en la información remitida diariamente por la Dirección General de los Registros y del Notariado ni en la mensual del Instituto Nacional de Estadísticas.
- c) Instar a las entidades financieras colaboradoras en el abono de la pensión que efectúen el control de vivencia de los pensionistas y remitan la correspondiente comunicación, tal y como establece el Reglamento de Gestión Financiera de la Seguridad Social.
- d) Instar a las Direcciones Provinciales a que realicen de manera sistemática un control de vivencia, al menos trianual, con el fin de interrumpir el plazo para que opere la prescripción.

Madrid, 30 de junio de 2016

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

Nº	DESCRIPCIÓN	
I	Distribución, según el inventario, del saldo por provincias de los deudores por prestaciones del INSS, a 31 de diciembre de 2014	
II	Distribución, según el inventario, del saldo por provincias de los deudores por prestaciones del síndrome tóxico, a 31 de diciembre de 2014	
III	Cuadro sinóptico con las fuentes de información utilizadas por el INSS en el proceso de detección de los deudores por pagos indebidos de prestaciones	
IV	Retrocesiones bancarias-derechos prescritos en el periodo 2012-2014, por Direcciones Provinciales del INSS	
V	Causas de generación de las deudas por cobros indebidos de prestaciones	
VI	Direcciones Provinciales del INSS que en materia de recuperación de deuda derivada del pago de un subsidio de incapacidad temporal en la modalidad de pago directo, no aplican el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero	
VII	Direcciones Provinciales que han procedido a rehabilitar deuda previamente dada de baja en el inventario de deudores por cobros indebidos, por considerar la deuda incobrable	

Anexo I

DISTRIBUCIÓN, SEGÚN EL INVENTARIO, DEL SALDO POR PROVINCIAS DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES DEL INSS, A 31 DE DICIEMBRE DE 2014

(En miles de euros)

PROVINCIA	SALDO DEUDORES	% S/ TOTAL
A CORUÑA	9.640	2,7
ALBACETE	3.284	1,0
ALICANTE	14.603	4,7
ALMERIA	3.621	1,0
ARABA	1.648	0,6
ASTURIAS	5.619	1,6
AVILA	1.361	0,4
BADAJOS	5.285	1,6
BARCELONA	41.258	12,2
BIZKAIA	4.862	1,6
BURGOS	2.554	0,8
CACERES	3.083	1,0
CADIZ	6.378	2,1
CANTABRIA	3.462	1,1
CASTELLON	3.643	1,3
CEUTA	197	0,0
CIUDAD REAL	4.411	1,3
CORDOBA	5.063	1,7
CUENCA	2.090	0,7
GIPUZKOA	3.496	1,1
GIRONA	4.597	1,3
GRANADA	7.047	2,1
GUADALAJARA	1.284	0,3
HUELVA	2.780	0,8
HUESCA	1.836	0,6
ILLES BALEAR	7.234	2,1
JAEN	6.120	2,0
LA RIOJA	2.198	0,7
LAS PALMAS	7.497	2,2
LEON	4.244	1,2
LLEIDA	3.977	1,3
LUGO	3.578	1,1
MADRID	42.184	12,5
MALAGA	10.580	3,3

PROVINCIA	SALDO DEUDORES	% S/ TOTAL
MELILLA	484	0,1
MURCIA	9.226	2,8
NAVARRA	4.656	1,6
OURENSE	4.929	1,3
PALENCIA	1.139	0,4
PONTEVEDRA	9.311	2,5
S.C.TENERIFE	7.107	2,4
SALAMANCA	3.700	1,1
SEGOVIA	1.613	0,4
SEVILLA	14.442	4,4
SORIA	765	0,2
TARRAGONA	4.610	1,5
TERUEL	736	0,2
TOLEDO	5.796	1,8
VALENCIA	19.182	6,2
VALLADOLID	3.303	1,0
ZAMORA	1.713	0,5
ZARAGOZA	4.735	1,4
TOTAL	328.165	100,0

Anexo II

DISTRIBUCIÓN, SEGÚN EL INVENTARIO, DEL SALDO POR PROVINCIAS DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES DEL SÍNDROME TÓXICO, A 31 DE DICIEMBRE DE 2014

(En miles de euros)

PROVINCIA	IMPORTE
ALICANTE	4
ASTURIAS	1
AVILA	26
BADAJOS	15
BURGOS	3
CACERES	5
CADIZ	1
CANTABRIA	11
CIUDAD REAL	1
GUADALAJARA	29
JAEN	1
LAS PALMAS	7
LEON	15
MADRID	655
MALAGA	14
MURCIA	4
PALENCIA	4
PONTEVEDRA	11
SALAMANCA	4
SEGOVIA	30
TARRAGONA	16
TOLEDO	13
VALLADOLID	38
ZAMORA	18
TOTAL	928

Anexo III

CUADRO SINÓPTICO CON LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS POR EL INSS EN EL PROCESO DE DETECCIÓN DE LOS DEUDORES POR PAGOS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

INFORMACIÓN EXTERNA UTILIZADA PARA CRUZAR DATOS EN EL PROCESO DE DETECCIÓN DE DEUDA							
Origen de la información	Base de datos con la que cruza	Finalidad del cruce	Prestaciones a las que se aplica la información recibida	Periodo del cruce	Producto obtenido	Destinatarios de la información recibida. Actuación que realizan	Gestor del cruce
AATT ³⁴		Detectar posible deuda.	Pensiones y protección familiar	A petición de la DP. La petición se hace en un día.	Datos tributarios del beneficiario que se estima sea posible deudor. También información de otras situaciones, varias declaraciones sin toma de decisión por AT o sin datos.	DDPP. Actuaciones: Cálculo de la deuda cuando proceda e incorporación de esta a MIDAS. Estas actuaciones se realizan de forma manual.	INSS
SILSSP (Pensiones)	Fichero General de Afiliación (FGA) ³⁵	Detectar beneficiarios de prestaciones que se dan de alta en una actividad laboral.	Todas aquellas que sean incompatibles con la realización de trabajos (Jubilaciones activas y flexibles, incapacidad (mejora del 20%), orfandad y favor familiar)	Semanal	Listado de pensionistas que se dan de alta en el FGA.	DDPP. Actuaciones: depuración de los listados recibidos, cálculo de la deuda cuando proceda e incorporación de esta a MIDAS. Estas actuaciones se realizan de forma manual.	TGSS
FGA	SILSSP	Detectar posibles prestaciones fraudulentas calculadas a partir de altas ficticias en la Seguridad Social.	Todas las pensiones que puedan estar afectadas.	Mensual	Ficheros conteniendo altas ficticias eliminadas del FGA en el mes anterior.	SSCC-DDPP Cruce con fichero SILSSP al objeto de determinar las pensiones que han causado alta indebidamente. Cálculo de la deuda cuando proceda e incorporación de esta a MIDAS. Estas actuaciones se realizan de forma manual.	TGSS
Ministerio de Justicia	SILSSP (Fallecimientos y Violencia de género)	Detectar fallecidos, matrimonios que cobran prestaciones sin derecho a ellas, etc.	Todas las pensiones que puedan estar afectadas.	Fallecimiento (diario) V. género (Semanal) Matrimonio (Mensual)	Ficheros conteniendo datos de fallecidos, matrimonios y víctimas de violencia de género.	SSOC En fallecimientos, baja automática de pensión en SILSSP. DDPP En matrimonio y V. género, análisis del cumplimiento de condiciones de la prestación recibida. Cálculo de la deuda e incorporación a MIDAS.	INSS

³⁴ Limitado a la AEAT y la Hacienda Foral de Navarra

³⁵ La TGSS tiene acceso al SILSSP, base de la que captura los datos necesarios.

Anexo IV

**RETROCESIONES BANCARIAS-DERECHOS PRESCRITOS EN EL PERIODO 2012-2014, POR DIRECCIONES
PROVINCIALES DEL INSS**

(En miles de euros)

PROVINCIA	IMPORTE PRESCRITO	% PRESCRITO	CASOS	% CASOS
A CORUÑA	21	0,20	3	1,3
ALBACETE	116	1,13	2	0,9
ALICANTE	499	4,85	13	5,6
ALMERIA	340	3,31	10	4,3
ARABA	54	0,52	1	0,4
BADAJOS	21	0,21	2	0,9
BARCELONA	313	3,04	9	3,9
BIZKAIA	405	3,94	6	2,6
BURGOS	4	0,03	1	0,4
CADIZ	255	2,48	8	3,4
CANTABRIA	225	2,19	3	1,3
CASTELLON	29	0,29	1	0,4
CEUTA	106	1,03	2	0,9
CIUDAD REAL	37	0,36	1	0,4
CORDOBA	20	0,20	1	0,4
CUENCA	77	0,74	1	0,4
GIRONA	186	1,81	5	2,2
GRANADA	316	3,0	6	2,6
HUELVA	137	1,33	2	0,9
ILLES BALEARS	222	2,16	4	1,7
JAEN	74	0,72	4	1,7
LAS PALMAS	8	0,08	1	0,4
LEON	50	0,49	1	0,4
LLEIDA	185	1,80	4	1,7
LUGO	150	1,46	6	2,6
MADRID	679	6,61	18	7,7
MALAGA	1.685	16,39	30	12,9
MURCIA	84	0,82	5	2,2
NAVARRA	189	1,84	4	1,7
ORENSE	32	0,31	1	0,4
PONTEVEDRA	787	7,65	16	6,9
SALAMANCA	11	0,11	1	0,4
SEVILLA	1.378	13,40	23	9,9

PROVINCIA	IMPORTE PRESCRITO	% PRESCRITO	CASOS	% CASOS
SORIA	16	0,15	1	0,4
TARRAGONA	79	0,77	2	0,9
TENERIFE	362	3,52	7	3,0
TOLEDO	43	0,42	2	0,9
VALENCIA	831	8,08	21	9,0
VALLADOLID	188	1,83	4	1,7
ZAMORA	67	0,65	1	0,4
TOTAL	10.284	100	233	100

Anexo V

CAUSAS DE GENERACIÓN DE LAS DEUDAS POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

(En miles de euros)

CAUSA	IMPORTE	Nº EXPTEs	% S/ TOTAL
6 Supresión Mínimos individual por ingresos	143.213	129.478	43,6
100 Modificación de mínimos individual por ingresos	35.023	49.222	10,7
1 Supresión mínimos CC por ingresos	29.376	27.865	9,0
99 Modificación mínimos CC por ingresos	18.295	25.919	5,6
60 Otras	9.548	6.037	2,9
15 Reanudación de la actividad laboral	8.724	9.785	2,7
5 Mínimos CC individual por ingresos	6.085	6.929	1,9
57 Viudedad 70% por superar ingresos	5.443	6.325	1,7
22 Baja prestación por matrimonio	5.085	1.183	1,5
26 Suspensión pensión orfandad por ingresos trabajo sup SMI	4.672	4.484	1,4
8 Mínimos por residencia	4.572	11.229	1,4
11 Incompatibilidad de prestaciones	4.494	1.652	1,4
74 Anulación dº IT/Mater. A.Laboral Fraudulenta	3.216	1.161	1,0
81 Extinción pensión FFamiliares ingresos>SMI	2.993	389	0,9
30 PF perdida cond beneficiario	2.630	2.988	0,8
34 PF por superar ingresos	1.441	7.584	0,4
82 Paternidad	129	6.746	0,0
20 Inc total perdida 20%	1.816	4.431	0,6
2 Mínimos CC por ser el cónyuge pensionista	2.558	4.289	0,8
33 PF por superar límite máximo	476	3.145	0,1
7 mininos individual por concurrencia de pensiones	2.825	2.819	0,9
Otras causas	35.552	33.853	10,8
TOTAL	328.165	347.513	100,0

Anexo VI

DIRECCIONES PROVINCIALES DEL INSS QUE, EN MATERIA DE RECUPERACIÓN DE DEUDA DERIVADA DEL PAGO DE UN SUBSIDIO DE INCAPACIDAD TEMPORAL EN LA MODALIDAD DE PAGO DIRECTO, NO APLICAN EL REAL DECRETO 148/1996, DE 5 DE FEBRERO

CP	PROVINCIA
02	Albacete
03	Alicante
04	Almería
07	Illes Balears
10	Cáceres
13	Ciudad Real
14	Córdoba
16	Cuenca
18	Granada
19	Guadalajara
22	Huesca
23	Jaén
24	León
25	Lleida
26	La Rioja
27	Lugo
28	Madrid
33	Asturias
36	Pontevedra
41	Sevilla
47	Valladolid
50	Zaragoza

Anexo VII

DIRECCIONES PROVINCIALES QUE HAN PROCEDIDO A REHABILITAR DEUDA PREVIAMENTE DADA DE BAJA EN EL INVENTARIO DE DEUDORES POR COBROS INDEBIDOS, POR CONSIDERAR LA DEUDA INCOBRABLE
(En euros)

PROVINCIA	IMPORTE RECON	IMPORTE REINT	IMPORTE BAJAS	IMPORTE FINAL
A CORUÑA	1.256	434		822
ALBACETE	4.382	640	2.857	886
ALICANTE	11.408	2.463		8.945
ALMERIA	3.084	1.837	2	1.244
ARABA	4.458		4.458	
ASTURIAS	18.634	3.306		15.328
AVILA	939	18	921	
BADAJOS	3.178	1.297		1.881
BARCELONA	114.227	20.702	2.204	91.321
BIZKAIA	25.626	1.496	3.083	21.047
BURGOS	7.217	1.579	123	5.515
CACERES	1.846	294	1.552	
CADIZ	17.518	1.938		15.580
CASTELLON	826	317		509
CEUTA	3.405	591		2.814
CIUDAD REAL	144	126		18
CORDOBA	334	52		282
CUENCA	19.804	8.918	8.869	2.018
GIPUZKOA	72	72		
GIRONA	71.998	8.318	8	63.673
GRANADA	23.287	10.988	11.581	718
GUADALAJARA	8.167	3.193	1.423	3.551
HUELVA	1.483	171		1.311
ILLES BALEAR	20.535	6.726	6.168	7.642
JAEN	5.530	2.367	822	2.341
LA RIOJA	1.221	1.221		
LAS PALMAS	7.513	4.980		2.533
LEON	0	225		0
LLEIDA	1.322	1.162		161
LUGO	546	545	1	
MADRID	49.784	6.083		43.701
MALAGA	7.811	3.177		4.634
MURCIA	91.394	11.735	41.502	38.158

PROVINCIA	IMPORTE RECON	IMPORTE REINT	IMPORTE BAJAS	IMPORTE FINAL
NAVARRA	10.845	1.866	176	8.803
OURENSE	500			500
PALENCIA	1.407	1.017		391
PONTEVEDRA	24.093		24.093	
S.C.TENERIFE	645	280		366
SEGOVIA	3.516	331	917	2.268
SEVILLA	1.488	351		1.137
TARRAGONA	35.959	18.334	3.346	14.279
TOLEDO	15.860	3.056		12.803
VALENCIA	112.348	9.016	17.720	85.613
VALLADOLID	1.312	58		1.255
ZARAGOZA	138.999	5.259	133.741	
TOTAL	875.924	146.536	265.567	463.821