

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

- 132** *Resolución de 10 de octubre 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 las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre 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 las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y sus recomendaciones.
2. Instar al Gobierno a:

Asumir el contenido del citado informe, así como de sus conclusiones y recomendaciones para gestionar y controlar adecuadamente las prestaciones de su competencia, reducir las abonadas indebidamente y mejorar sustancialmente la eficacia y eficiencia en el procedimiento de reintegro.

Exigir a las entidades financieras que colaboren con el fin de evitar errores en la identificación del deudor.

Poner en marcha, a la mayor brevedad, las medidas necesarias para garantizar que se corrijan las deficiencias recogidas en el informe del Tribunal de Cuentas respecto a la información y gestión que las aplicaciones informáticas proporcionan, así como las deficiencias en cruces con otras bases de datos.

Poner en marcha, a la mayor brevedad, las medidas necesarias para garantizar los medios y la formación suficiente para dar cumplimiento a las funciones previstas.

Dotar al Servicio Público de Empleo Estatal de la plantilla necesaria para alcanzar eficaz y eficientemente sus objetivos, garantizando una gestión económica y administrativa diligente.

Mejorar los mecanismos de coordinación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y otros entes públicos cuya información es relevante en la gestión de las prestaciones por desempleo, especialmente Tesorería General de la Seguridad Social, Registros Civiles, Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas, Consejo General del Poder Judicial etc.

Cumplir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con la gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de octubre de 2017.—El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.—El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

## **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS**

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 29 de octubre de 2015, el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas*, 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

#### I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

#### I.2.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

#### I.3.- NORMATIVA APLICABLE

#### I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

#### I.5.- EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE)

#### I.6.- GESTIÓN Y CONTROL DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS

##### I.6.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

##### I.6.2.- Tramitación y recuperación de cobros indebidos de prestaciones

### II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

#### II.2.- APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS EN LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

#### II.3.- SERVICIOS CENTRALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

##### II.3.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

##### II.3.2.- Tramitación y recuperación en periodo voluntario de cobros indebidos de prestaciones

##### II.3.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones en vía ejecutiva

#### II.4.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID

##### II.4.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

##### II.4.2.- Tramitación y recuperación en periodo voluntario de cobros indebidos de prestaciones

##### II.4.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones en vía ejecutiva

#### II.5.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA

**II.5.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones**

**II.5.2.- Tramitación y recuperación en periodo voluntario de cobros indebidos de prestaciones**

**II.5.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones en vía ejecutiva**

### **III.- CONCLUSIONES**

#### **III.1.- CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS CENTRALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL**

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

**III.1.2.- Conclusiones relativas a las aplicaciones informáticas utilizadas en la gestión y control de los cobros indebidos de prestaciones**

**III.1.3.- Conclusiones en relación con las competencias de los Servicios Centrales**

#### **III.2.- CONCLUSIONES COMUNES A LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE MADRID Y BARCELONA**

#### **III.3.- CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID**

#### **III.4.- CONCLUSIÓN EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA**

### **IV.- RECOMENDACIONES**

#### **IV.1.- RECOMENDACIONES AL GOBIERNO**

#### **IV.2.- RECOMENDACIONES AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

#### **IV.3.- RECOMENDACIONES AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL**

### **ANEXOS**

### **ALEGACIONES**

## RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

COBINWEB	Aplicación para la gestión de cobros indebidos
DDPP	Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal
DNI	Documento Nacional de Identidad
DP	Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
OOEE	Oficinas de Empleo
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
RGRSS	Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social
SEASS	Sistema Especial Agrario de la Seguridad Social
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SILD	Sistema de Información Laboral para Desempleo
SSCC	Servicios Centrales del Servicio Público de Empleo Estatal
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
UAP	Unidad Administrativa Periférica del FOGASA
UAPs	Unidades Administrativas Periféricas del FOGASA
URE	Unidad de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social

## INDICE DE CUADROS

CUADRO Nº	DESCRIPCIÓN
1	Prestaciones por desempleo y número medio de beneficiarios en el periodo 2007-2013
2	Gasto por prestaciones por desempleo y número medio de beneficiarios en los ejercicios 2012 y 2013
3	Saldos de deudores por cobros indebidos de prestaciones a 31 de diciembre de 2013, en función del tipo de prestación que los genera
4	Diferencia entre la información remitida por las DDPP y la que figura en el inventario a 31 de diciembre de 2013
5	Resultados del análisis de una muestra de expedientes solicitados en la circularización a las DDPP del SEPE
6	Errores en el traspaso de los datos procedentes de ingresos por transferencias y en efectivo en la cuenta del banco
7	DP de Madrid - Diferencias en los datos sobre cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013
8	DP de Madrid - Cobros indebidos pendientes de tramitación
9	DP de Madrid – Resoluciones de cobros indebidos emitidas fuera de plazo
10	DP de Madrid – Aplazamientos y fraccionamientos impagados
11	DP de Madrid – Tiempos medios de recuperación en el periodo voluntario
12	DP de Madrid – Duración media de la tramitación de la deuda derivada de responsabilidad empresarial
13	DP de Madrid – Certificaciones de descubierto emitidas, ejercicios 2012-2013
14	DP de Madrid – Expedientes pendientes de emitir la certificación de descubierto
15	DP de Barcelona - Diferencias en los datos sobre cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013
16	DP de Barcelona - Cobros indebidos pendientes de tramitación
17	DP de Barcelona – Aplazamientos y fraccionamientos impagados
18	DP de Barcelona – Tiempos medios de recuperación en el periodo voluntario
19	DP de Barcelona – Duración media de la tramitación de la deuda derivada de responsabilidad empresarial
20	DP de Barcelona – Certificaciones de descubierto emitidas, ejercicios 2012-2013
21	DP de Barcelona – Expedientes pendientes de emitir la certificación de descubierto

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Esquema General del procedimiento de detección, gestión y recuperación de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas
-----------	---



## 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 las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas”**, que figura en el *“Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2014”*, aprobado por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

### 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 30 de octubre de 2014, en la presente fiscalización han sido objeto de análisis los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, vigentes en los ejercicios 2012 y 2013, para lo cual se ha verificado el cumplimiento de la normativa aplicable en ese periodo y la adecuación de los sistemas informáticos y de los procesos internos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para su detección, tramitación y recuperación. Por tanto, se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa, siendo los objetivos específicos de la misma los siguientes:

- a) Analizar si los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas se adecuan a la normativa vigente y a los manuales internos del Servicio Público de Empleo Estatal.
- b) Analizar los sistemas de control establecidos por el Servicio Público de Empleo Estatal para la detección de supuestos de prestaciones por desempleo indebidamente percibidas.
- c) Verificar los procedimientos de gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal de la deuda detectada, de su reclamación, de su recuperación, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, y de la anulación de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, con el fin de 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 las previsiones contenidas en 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 los Servicios Centrales (SSCC) del Servicio Público de Empleo Estatal y en las Direcciones Provinciales (DDPP) del Servicio Público de Empleo Estatal de Madrid y Barcelona, que representan aproximadamente el 37% del importe de los cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013. Asimismo,

durante la fiscalización se ha requerido información y documentación a las 52 DDPP en las que se organiza territorialmente el SEPE, a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos. No obstante, conviene señalar que, debido a las deficiencias observadas en el análisis de la base de datos que sirve de soporte al inventario de deudores por prestaciones, no ha sido posible cuantificar fehacientemente el saldo de dichos deudores. Asimismo, cinco DDPP (Badajoz, Girona, Madrid, Soria y Toledo) no remitieron a este Tribunal una parte de la información requerida en relación con los cobros indebidos derivados de la responsabilidad empresarial, por carecer de los datos solicitados.

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.- NORMATIVA APLICABLE

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

- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.
- Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

- Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo.
- Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.
- 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.
- Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen las 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.
- Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.
- Orden ESS/1490/2013, de 29 de julio, por la que se regula el Tablón Edictal del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Concierto de 18 de marzo de 1992, suscrito entre el Instituto Nacional de Empleo (predecesor del Servicio Público de Empleo Estatal) y la Tesorería General de la Seguridad Social, para la gestión recaudatoria en vía ejecutiva.

#### 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 3 de junio de 2015, a los titulares del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de la Secretaría de Estado de Empleo, de las Direcciones Generales del Servicio Público de Empleo Estatal y de la Tesorería General de la Seguridad Social, y del Fondo de Garantía Salarial, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes.

También se remitió el Anteproyecto de Informe a los anteriores titulares de los citados órganos y entidades durante el periodo fiscalizado.

El Servicio Público de Empleo Estatal solicitó ampliación del plazo para la formulación de alegaciones, que fue concedida a todos los destinatarios del Anteproyecto de Informe.

Todos los destinatarios del Anteproyecto de Informe, a excepción de la Secretaria de Estado de Empleo, formularon alegaciones. Asimismo, los anteriores titulares del Servicio Público de Empleo Estatal y de la Tesorería General de la Seguridad Social manifestaron su adhesión a las alegaciones formuladas por los actuales titulares de dichos organismos.

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

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.

#### **I.5.- EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE)**

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, establece que el SEPE es un organismo autónomo adscrito a dicho Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Empleo; tiene personalidad jurídica propia e independiente de la Administración General del Estado, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, rigiéndose por lo establecido en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y en las demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos de la Administración General del Estado.

En cuanto a sus funciones, el artículo 10 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, señala que *“El Servicio Público de Empleo Estatal es el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de lo establecido en esta ley”*. La estrategia de empleo gira alrededor de dos grandes ejes: las políticas de activación para el empleo y la acción protectora por desempleo.

El Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal, diseña una organización articulada del mismo en torno a una estructura central, integrada por el Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y los SSCC, que asume las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines; a una estructura periférica, en la que se distingue entre órganos de gestión territorial (Coordinaciones Territoriales, DDPP y Oficinas de Empleo - OOEE-); y órganos de participación institucional (Comisiones Ejecutivas Territoriales).

Entre las competencias del SEPE relacionadas en el artículo 13 de la mencionada Ley 56/2003 (según redacción dada al mismo por el citado Real Decreto-ley 3/2011), destaca la de gestionar y controlar las prestaciones por desempleo, haciendo efectivo el derecho de las personas desempleadas a la protección, garantizando el cumplimiento del compromiso de actividad y ejerciendo la potestad sancionadora en esta materia, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente. Así, de acuerdo con el Título III del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), la protección por desempleo se estructura en un nivel contributivo y en un nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio, según el siguiente esquema:

- El nivel contributivo, que tiene por objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada. Las prestaciones pueden ser por desempleo total o parcial, incluidas las cotizaciones sociales.
- El nivel asistencial, complementario del anterior, que garantiza la protección a los trabajadores desempleados que se encuentren en alguno de los supuestos incluidos en la ley. La prestación se materializa en el subsidio por desempleo.
- Otros subsidios incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social, tales como la renta activa de inserción y el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Sistema Especial Agrario de la Seguridad Social (SEASS).

En el cuadro siguiente se detalla la evolución de los importes por prestaciones por desempleo reconocidas por el SEPE, así como el número medio de beneficiarios de las mismas durante el periodo 2007-2013:

**Cuadro 1**  
**PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y NÚMERO MEDIO DE BENEFICIARIOS**  
**EN EL PERIODO 2007-2013**

EJERCICIO	IMPORTE (En euros)	VARIACIÓN INTERANUAL (En %)	NÚMERO MEDIO DE BENEFICIARIOS	VARIACIÓN INTERANUAL (En %)
2007	15.028.402.730	-	1.421.480	-
2008	20.070.721.694	34	1.814.632	28
2009	30.862.754.208	54	2.681.225	48
2010	32.244.957.500	4	3.042.735	13
2011	29.866.036.607	-7	2.845.652	-6
2012	31.454.654.824	5	2.942.061	3
2013	29.972.467.115	-5	2.865.153	-3

Fuente: Estadísticas de la Subdirección de Prestaciones por Desempleo del SEPE.

Como se observa en el cuadro anterior, en el ejercicio 2010 el gasto en prestaciones por desempleo se incrementó en más de un 100% respecto a 2007. En sentido contrario, en el ejercicio 2013 las prestaciones (por importe de 29.972.467.115 euros) han disminuido un 5% respecto a 2012.

Los gastos por prestaciones reconocidas en función de su tipo durante el periodo 2012-2013, así como el número medio de beneficiarios, se incluyen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2**  
**GASTO POR TIPO DE PRESTACIÓN POR DESEMPLEO Y NÚMERO MEDIO DE BENEFICIARIOS**  
**EN LOS EJERCICIOS 2012 Y 2013<sup>1</sup>**

TIPO DE PRESTACION	IMPORTE (En euros)		NÚMERO MEDIO DE BENEFICIARIOS	
	2012	2013	2012	2013
Prestación contributiva	22.452.591.120	21.312.986.686	1.381.261	1.310.915
Subsidio por desempleo	7.068.614.249	6.728.851.966	1.186.824	1.180.643
Renta activa de inserción	1.195.699.435	1.224.341.595	233.773	240.252
Sistema Especial Agrario de la Seguridad Social	737.750.020	706.286.868	140.203	133.343
<b>TOTAL</b>	<b>31.454.654.824</b>	<b>29.972.467.115</b>	<b>2.942.061</b>	<b>2.865.153</b>

Fuente: Estadísticas de la Subdirección de Prestaciones por Desempleo del SEPE.

Como consecuencia del aumento de los gastos por prestaciones se ha originado un incremento de los supuestos de pagos indebidos de las mismas. Así, según información proporcionada por el SEPE, el número de deudores<sup>2</sup> por pagos indebidos ha pasado de 167.772 (por 158.037.316 euros) a 31 de diciembre de 2007, a 324.814 (por 582.291.025 euros) a 31 de diciembre de 2013, lo que ha supuesto un incremento del 94% y 268%, respectivamente<sup>3</sup>.

Los reintegros de cobros indebidos correspondientes al ejercicio 2013 fueron de 140.284.141 euros, lo que supuso la recuperación del 24% del saldo de los deudores a 31 de diciembre de dicho ejercicio. De esos reintegros, 128.456.102 euros (el 92%) se recuperaron en el periodo voluntario y los restantes

<sup>1</sup> En los anexos 1 y 2 se incluye la distribución de las prestaciones por provincias y por tipos en los ejercicios 2012 y 2013, respectivamente.

<sup>2</sup> Debido a que en el procedimiento de responsabilidad empresarial, entendida como la obligación de los empresarios al abono de las prestaciones por desempleo derivadas de sus incumplimientos en materia de afiliación, alta y cotización, los deudores son empresas y no personas físicas, no se incluye el dato del número de empresas deudoras por no resultar homogéneo con el del resto de deudores por cobros indebidos. A 31 de diciembre de 2013, el saldo de los deudores por responsabilidad empresarial ascendía a 47.211.071 euros, siendo el número de empresas con una deuda superior a mil euros de 5.593.

<sup>3</sup> En el anexo 3 se detalla, por provincias, el saldo del importe de las prestaciones indebidamente percibidas.

11.828.039 en vía ejecutiva, imputándose al presupuesto de gastos de 2013 como minoración de las obligaciones reconocidas.

## **I.6.- GESTIÓN Y CONTROL DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS**

Las actuaciones de detección, gestión y recuperación de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas se enmarcan en el objetivo general de la lucha contra el fraude en el ámbito del Sistema de la Seguridad Social, recogido en la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, entre cuyos objetivos se encuentra el reforzamiento del grado de control sobre el cumplimiento, por parte de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, de sus obligaciones para la obtención y mantenimiento de aquellas. En este sentido, el SEPE ha establecido una serie de líneas estratégicas articuladas a través de los denominados *Planes de acción en materia de prestaciones por desempleo*, con el fin de evitar el cobro indebido de prestaciones y subsidios y que abarcan actuaciones relativas al reconocimiento de prestaciones por desempleo, a la verificación de los requisitos para acceder a las mismas, al control de la gestión de las prestaciones y a las acciones de defensa y reclamaciones económicas. En relación con el objeto de esta fiscalización, durante el periodo 2012-2013 se definieron dos áreas de actuación: "*Verificación de los requisitos de las prestaciones*" y "*Control de gestión de las prestaciones*".

El SEPE tiene atribuidas las competencias en materia de gestión y control de prestaciones por desempleo indebidamente percibidas en tres niveles:

1. **SSCC**: con competencias de carácter general, destacando, entre otras, las siguientes:
  - a) Velar por la homogeneización de los trámites administrativos y los procesos informáticos relacionados con la materia, así como confeccionar los manuales de procedimiento y dictar las instrucciones correspondientes.
  - b) Proporcionar a las DDPP la información estadística obtenida de las aplicaciones informáticas y de los cruces de datos efectuados con otros organismos.
  - c) Realizar un seguimiento de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas en el marco de los planes de acción.
  - d) Resolver los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones dictadas por los Directores Provinciales en materia de aplazamiento y fraccionamiento del reintegro.
2. **DDPP**: encargadas de la gestión y tramitación del procedimiento propiamente dicho, ostentando, entre otras, las siguientes funciones:
  - a) Reclamación, seguimiento y recuperación de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva.

- b) Resolución de la solicitud de aplazamiento y fraccionamiento efectuada por el deudor en el reintegro de las cantidades indebidas, así como de la solicitud de compensación parcial con prestaciones por desempleo pendientes de percibir por el deudor.
3. Red de OOEE: con competencias para la ejecución de las actuaciones de control diseñadas para la detección de prestaciones indebidamente percibidas.

#### **I.6.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones**

De conformidad con el artículo 231.1.e) del TRLGSS, el beneficiario está obligado a *“Solicitar la baja en las prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento de la producción de dichas situaciones”*.

El SEPE ha diseñado una serie de actuaciones de control cuyo objetivo fundamental es la detección de cobros indebidos mediante la comprobación de que los perceptores cumplen los requisitos establecidos para la concesión de la prestación, así como de que estos se mantienen durante todo el periodo de su percepción, evitando situaciones de incompatibilidad o irregularidad en su cobro. Dichas actuaciones se efectúan a través del análisis documental o mediante acciones de control de la información obtenida de las consultas a las bases de datos del SEPE, con la realización de cruces informáticos entre bases de datos dentro y fuera del Sistema de la Seguridad Social y a través de convenios de colaboración suscritos con otros organismos de inspección y control.

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

a) Actuaciones de detección realizadas por los SSCC:

Los servicios informáticos de los SSCC del SEPE tienen atribuida la competencia para el tratamiento de la información obrante en las distintas aplicaciones y bases de datos con las que opera la entidad, así como de la realización de cruces informáticos con cualquier base de datos, tanto propia como de organismos externos. Así, se pueden distinguir:

- Cruces automáticos: se ejecutan diariamente y, en caso de detectar una situación generadora de un cobro indebido, la prestación por desempleo se paraliza automáticamente, comenzando el procedimiento de recuperación de las cantidades indebidamente abonadas.

Cabe destacar los cruces automáticos efectuados con el fichero de afiliación de la TGSS de trabajadores por cuenta ajena y trabajadores autónomos; con los datos sobre políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo de los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos recogidos en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo; y con el fichero de bajas automáticas de no renovación de la inscripción como demandantes de empleo.

- Otros cruces: a diferencia de los anteriores, la información obtenida en estos no genera automáticamente un cobro indebido, ya que la situación detectada no es, por sí misma, incompatible con la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo. Así, desde los



SSCC se identifican los potenciales cobros indebidos y se remiten a las DDPP para su análisis y, en su caso, tramitación como tal.

Cruces de esta naturaleza son los efectuados con el fichero de pensionistas del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS); con el Registro de Prestaciones Sociales Públicas del INSS; con el fichero de afiliación a la Seguridad Social para el cónyuge e hijos a cargo del beneficiario de la prestación; con el fichero de beneficiarios en alta con miembros de la unidad familiar de alta en contratos (estos cruces se realizan a través del Sistema de Información de Contratos).

Asimismo, los cobros indebidos pueden detectarse mediante actuaciones en colaboración con otros organismos públicos. En concreto, el SEPE mantiene suscrito un convenio de colaboración con la Inspección de trabajo y Seguridad Social y participa activamente con la Unidad Contra Redes de Inmigración y Falsedades Documentales del Ministerio del Interior y con la Sección de Investigación de la Seguridad Social. Asimismo, en ocasiones recibe información del FOGASA en relación a los salarios de tramitación.

b) Actuaciones de detección realizadas por las DDPP y las OOEE:

Las DDPP tienen conocimiento de potenciales cobros indebidos de prestaciones por desempleo cuando los Juzgados competentes les comunican las sentencias favorables al trabajador relativas a despidos individuales o colectivos, en aplicación de lo establecido en el artículo 124.12 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, que señala que las sentencias firmes se comunicarán a quienes hubieran sido parte y a los trabajadores afectados, así como que se notificarán para su conocimiento a la autoridad laboral, a la entidad gestora de la prestación por desempleo y a la Administración de la Seguridad Social cuando no hubieran sido parte en el proceso. No obstante, no se puede concluir si las sentencias en poder del SEPE son todas las dictadas por los juzgados competentes<sup>4</sup>.

La detección de cobros indebidos por las OOEE procede de: comunicaciones que reciben de las Oficinas de Empleo Autonómicas en relación a incidencias en la renovación de la demanda de empleo por perceptores de la prestación; por controles de presencia del perceptor establecidos por las OOEE; y a través de la comunicación personal del beneficiario de una prestación.

Además, se realizan consultas de bases de datos de otras entidades, como la que recoge los datos de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de los beneficiarios y de los miembros de la unidad familiar que se hayan tenido en cuenta para el derecho a percibir subsidios.

---

<sup>4</sup> En el trámite de alegaciones, el organismo informa que ha remitido un escrito al Consejo General del Poder Judicial instándole a dirigirse a los órganos jurisdiccionales para recordarles su obligación de comunicar a las Direcciones Provinciales del SEPE todas las sentencias emitidas correspondientes a su ámbito territorial.

### I.6.2.- Tramitación y recuperación de cobros indebidos de prestaciones

En el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas y en la exigencia de la responsabilidad empresarial es de aplicación lo dispuesto en el artículo 227 del TRLGSS<sup>5</sup>, que establece que *“corresponde a la entidad gestora competente, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas por los trabajadores y el reintegro de las prestaciones de cuyo pago sea directamente responsable el empresario”*.

La competencia para la tramitación y recuperación de los cobros indebidos de prestaciones se atribuye a las DDPP del SEPE, que gozan de una amplia autonomía de gestión para el desarrollo de las mismas. No obstante, los SSCC podrán avocar el conocimiento y resolución de los expedientes que consideren oportuno a la vista de las circunstancias que concurran, en los términos establecidos en la LRJPAC.

En el procedimiento establecido por el SEPE para la tramitación y recuperación de estos cobros indebidos se pueden distinguir las siguientes etapas:

a) Inicio:

Tras la detección de una percepción indebida de prestaciones por desempleo, por cualquiera de los procedimientos mencionados en el epígrafe I.6.1 anterior, y con carácter previo a la notificación al deudor, la Dirección Provincial (DP) del SEPE debe verificar que no ha prescrito la obligación de reintegrar, establecida en el artículo 45.3 del TRLGSS y fijada en *“...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...”*, y sin que haya concurrido alguno de los supuestos de interrupción del plazo de prescripción previstos en el artículo 1.973 del Código Civil y 43 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RGRSS).

El periodo voluntario de reclamación de la cantidad adeudada se inicia mediante la notificación del cobro indebido al deudor, con acuse de recibo, o de cualquier otra forma prevista legalmente, siempre que en el expediente quede constancia de la fecha de la notificación, tal y como se señala en el artículo 59 de la LRJPAC. Asimismo, mediante la Orden ESS/1490/2013, de 29 de julio, se aprobó la utilización de un Tablón Edictal, accesible a través de la sede electrónica del SEPE, como medio de notificación en aquellos supuestos de imposibilidad de localizar al deudor o de efectuar la notificación.

b) Instrucción y resolución:

En el supuesto de estimación de las alegaciones del deudor, la DP dicta una resolución que supone el fin del procedimiento. Por el contrario, si no se presentan alegaciones o estas no son estimadas o lo son parcialmente, la DP dicta una resolución definitiva motivada, fijando un plazo de 30 días a

---

<sup>5</sup> Este artículo ha sido modificado por la Disposición final quinta del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, que establece que: *“Corresponde a la entidad gestora competente declarar y exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas por los trabajadores y el reintegro de las prestaciones de cuyo pago sea directamente responsable el empresario”*. Esta modificación ha entrado en vigor el 1 de enero de 2015.

partir de la notificación para hacer efectivo el reintegro y el modo de efectuarlo, los recargos aplicables por el retraso en el pago y la obligación de ingresar conjuntamente el recargo con el principal de la deuda, haciendo referencia a la normativa aplicable.

El plazo máximo para dictar la resolución definitiva y notificarla al interesado es de tres meses a contar desde la fecha en que se dictó la comunicación inicial, transcurrido el cual sin haber efectuado la notificación, se produce la caducidad del procedimiento, debiendo la DP emitir la resolución declarando aquella. No obstante, lo anterior no impide la incoación de un nuevo procedimiento mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción del cobro indebido.

Asimismo, existe un procedimiento abreviado, regulado en el artículo 26 del Real Decreto 625/1985, previsto para los cobros indebidos de cuantía inferior a 10 días de derecho a prestación motivados por la colocación de un trabajador que se conoce tras la elaboración de la nómina de prestaciones. En este supuesto, el SEPE puede, sin más trámite, dictar resolución comprensiva de la exigencia de su reintegro y de la compensación o descuento de su importe en la siguiente percepción de las prestaciones o subsidios por desempleo, de no producirse antes dicho reintegro.

Por último, se ha diseñado un procedimiento específico para la exigencia de la responsabilidad empresarial derivada tanto de los supuestos de reintegro de cobros indebidos por revocación de la prestación por desempleo por la readmisión del trabajador que está percibiendo dicha prestación (expedientes de regulación de empleo definitivos o temporales desestimados total o parcialmente por los Juzgados de los Social), como aquellos otros derivados del incumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación, altas y bajas y de cotización. En estos casos, en virtud del principio de automaticidad establecido en el artículo 220 TRLGSS, *“La entidad gestora competente pagará las prestaciones por desempleo en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de afiliación, alta y de cotización, sin perjuicio de las acciones que pueda adoptar contra la empresa infractora y la responsabilidad que corresponda a esta por las prestaciones abonadas”*.

c) Recuperación de la deuda:

El reintegro de la deuda por cobros indebidos puede efectuarse en periodo voluntario o en vía ejecutiva.

El periodo voluntario está regulado en el artículo 33.2<sup>6</sup> del Real Decreto 625/1985, que establece que *“el trabajador dispondrá de un plazo de treinta días, a partir de la notificación de la resolución, para reintegrar la cuantía de la prestación o subsidio indebidamente percibidos, transcurrido el cual*

---

<sup>6</sup> Este artículo ha sido modificado por la Disposición final cuarta del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, que establece que *“el trabajador dispondrá de un plazo de treinta días, a partir de la notificación de la resolución, para reintegrar la cuantía de la prestación o subsidio indebidamente percibidos. Transcurrido dicho plazo, sin que haya sido obtenido el reintegro de la deuda, en los casos en los que no se pueda aplicar la compensación o descuento según contempla el artículo 34 siguiente, o bien cuando, procediendo dicha compensación o descuento, no hubiera sido posible cancelar la deuda en su totalidad, se aplicará lo establecido en el artículo 80 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio”*. La entrada en vigor de esta modificación legislativa se supeditó a la fecha de suscripción del concierto entre el SEPE y la TGSS en materia de recaudación en vía de apremio de prestaciones indebidamente percibidas, que a la fecha de redacción de este Informe no se ha producido.

*el Instituto Nacional de Empleo [predecesor del SEPE] emitirá la correspondiente certificación de descubierto con la que se iniciará la vía de apremio”.*

El procedimiento de recaudación en vía ejecutiva se inicia una vez transcurrido el período voluntario sin que se hubiese satisfecho la deuda. En relación al SEPE, el artículo 35 del mencionado Real Decreto 625/1985 dispone que los procedimientos “*en vía de apremio se sustanciarán de acuerdo con las disposiciones que regulen la recaudación en vía ejecutiva de la Seguridad Social*”. Por tanto, corresponde a la TGSS proceder a la recaudación en vía ejecutiva de conformidad con las normas reguladoras de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, devengándose el recargo y el interés de demora en los términos y condiciones establecidas en dichas normas.

Con la finalidad de establecer un marco de actuaciones, el SEPE y la TGSS suscribieron, el 16 de marzo de 1992, un concierto para establecer los servicios y convenir las contraprestaciones por la gestión recaudatoria en vía ejecutiva que realice la TGSS para el reintegro de prestaciones por desempleo indebidas o por responsabilidad empresarial. Dicho concierto se encuentra en la actualidad en proceso de revisión.

La certificación de descubierto contiene, entre otros datos, una referencia a la deuda pendiente de ingreso y una indicación al deudor de que, en caso de no efectuar el abono de la misma en el plazo de quince días, se procederá al embargo de sus bienes en cantidad bastante para el pago de la deuda, que incluye el principal, el recargo, los intereses de demora devengados, en su caso, y las costas del procedimiento.

Existen las siguientes alternativas para que el deudor salde su deuda:

- Por ingreso directo:

El SEPE y una entidad financiera privada firmaron, el 15 de diciembre de 2009, un *Contrato de servicios de intermediación bancaria para la apertura de una cuenta corriente a nombre del Servicio Público de Empleo Estatal*, prorrogado hasta el 16 de diciembre de 2015, cuyo objeto es recaudar los ingresos efectuados por particulares en periodo voluntario de las cantidades reclamadas por el SEPE en concepto de prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, para lo que se habilita en dicha entidad financiera una cuenta restringida de ingresos única para todo el territorio nacional.

- Por compensación con otra prestación:

El artículo 34 del citado Real Decreto 625/1985 contempla la posibilidad de “*efectuar las correspondientes compensaciones o descuentos en la prestación por desempleo para resarcirse de las cantidades indebidamente percibidas*”. En estos supuestos, la DP debe emitir la correspondiente resolución declarando la cancelación de la deuda, de acuerdo con lo dispuesto en el punto 1 del artículo 42 de la LRJPAC. El importe de la deuda a compensar incluye el principal y, en caso de no haberse atendido su pago al término de los treinta días desde que se

produjo la notificación de la resolución, el recargo del 20%, de acuerdo con el artículo 27 del TRLGSS<sup>7</sup>.

El deudor puede solicitar una compensación parcial de la deuda generándose intereses por la parte del pago no compensada, tal como establece la Instrucción del SEPE de 30 de julio de 2008. Los límites mensuales en plazo y cuantía de la compensación parcial vienen a su vez fijados en la anterior Instrucción.

En aquellos supuestos en los que exista un cobro indebido pendiente de pago y el deudor genere derecho a una nueva prestación, en el momento de solicitud de esta, el SEPE le comunica que es deudor por un cobro indebido y le requiere para que firme un documento en el que reconoce la deuda y acepta la compensación. Posteriormente, se le envía la correspondiente resolución en la que consta el cobro indebido y la compensación en la prestación por desempleo para su cancelación.

- Por aplazamiento o fraccionamiento:

La normativa reguladora de esta modalidad de pago se contiene, básicamente, en el TRLGSS y en el RGRSS, y consiste en que el deudor solicita el aplazamiento a un momento posterior del pago de toda la deuda o su fraccionamiento en cuotas mensuales, indicando los vencimientos que se solicitan. El plazo máximo de reintegro de la deuda no podrá ser superior, salvo supuestos excepcionales, a cinco años.

El proceso de tramitación de ambas figuras (aplazamiento y fraccionamiento) es el mismo, finalizando con la emisión por la DP de la resolución en la que se informa del importe de la deuda (distinguiendo entre el principal, el recargo, en su caso, y los intereses), el número de vencimientos, la fecha del primer vencimiento, la cuantía del importe mensual a abonar y el tipo de interés aplicado.

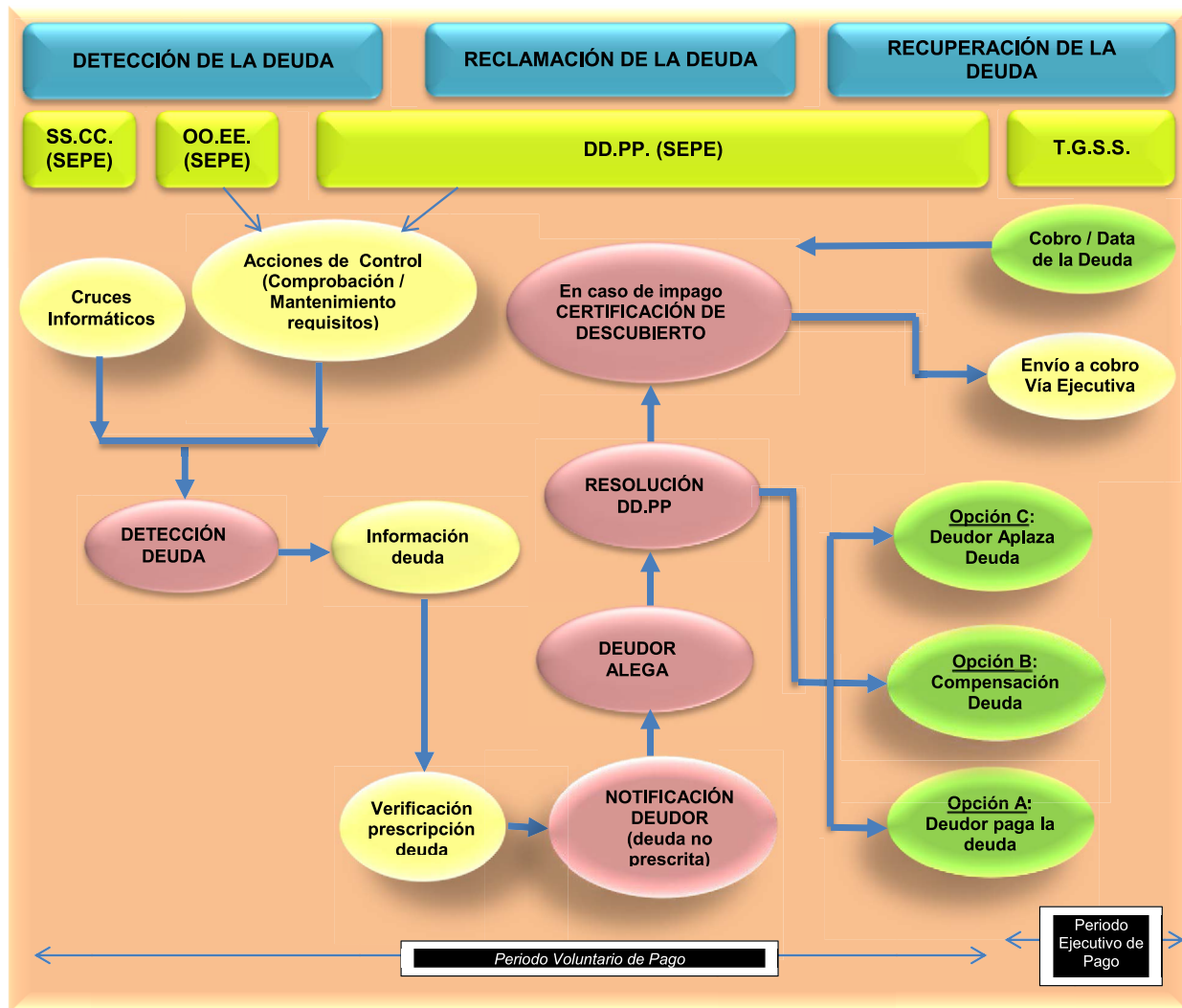
En relación con el aplazamiento o fraccionamiento del pago de la deuda en vía de apremio, la competencia para resolver las solicitudes corresponde a la DP, que dispone de un plazo de cinco días, a contar desde el siguiente al de la solicitud, para notificar a la DP de la TGSS correspondiente tal circunstancia, lo que genera la suspensión del procedimiento ejecutivo. El plazo máximo para resolver la solicitud de aplazamiento por la DP se establece en treinta días, debiendo comunicar su decisión a la DP de la TGSS con el fin de poner fin al procedimiento de apremio o de reactivarlo.

El gráfico 1 siguiente muestra el esquema general del procedimiento de detección, gestión y recuperación de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas:

---

<sup>7</sup> El recargo único del 20% se estableció mediante la redacción dada a este precepto por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Con anterioridad existía un sistema de recargos progresivos que aún sigue vigente para aquellos cobros indebidos cuya resolución tenga fecha anterior a la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley.

Gráfico 1  
ESQUEMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN, GESTIÓN Y RECUPERACIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPEÑO INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS



## II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

El régimen contable general aplicable al SEPE, como organismo autónomo de la Administración Institucional del Estado, está incluido en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), con carácter de plan contable marco para todas las Administraciones públicas y de aplicación obligatoria por las entidades integrantes del sector público

administrativo estatal; y la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

En relación con los reintegros de pagos indebidos, la mencionada Orden EHA/2045/2011 mantuvo la misma redacción que su predecesora, la Orden EHA, de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, que señalaba, en su disposición adicional única, que las cantidades reintegradas como consecuencia de pagos presupuestarios realizados indebidamente se imputarán, si se trata de presupuesto corriente, al propio presupuesto de gastos con cargo al que se hubiesen reconocido las respectivas obligaciones, minorando el importe de estas así como el de los correspondientes pagos; si se trata de reintegros de presupuestos cerrados, se considerarán como un recurso más de la entidad, imputándose al presupuesto de ingresos del ejercicio en que se efectúe el reconocimiento del derecho.

No obstante, el apartado uno de la propia disposición adicional única señala que el tratamiento de los reintegros será el descrito para las entidades que apliquen esta instrucción de contabilidad cuyo presupuesto de gastos tenga carácter limitativo, *“siempre que en la normativa presupuestaria específica por la que se rijan no se disponga otro tipo de tratamiento para los reintegros de pagos indebidos”*. Este supuesto concurre en el SEPE, puesto que en la disposición adicional trigésimo segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, se señala que *“los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de 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”*. En el mismo sentido se pronuncia el Real Decreto 1299/1995, que desarrolla lo establecido en la precitada disposición adicional única. Por tanto, esta norma habilita al SEPE a registrar los reintegros de los pagos indebidos por prestaciones como menor gasto del ejercicio corriente, cualquiera que sea el ejercicio del que provengan.

En el momento de aprobarse la mencionada disposición adicional única, la instrucción de contabilidad que se encontraba en vigor era la regulada por la Orden de 18 de marzo de 1986, aplicable a los organismos autónomos de la Administración General del Estado, y la regulación de los reintegros por pagos presupuestarios realizados indebidamente era la misma que la recogida en las Órdenes de 1996 y 2011, diferenciando entre los correspondientes a presupuesto corriente y a presupuestos cerrados. Por tanto, los reintegros derivados de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de Seguridad Social no están sometidos, en su registro contable, al régimen general establecido para toda la Administración Institucional.

Esta excepcionalidad fue reflejada por este Tribunal de Cuentas en el *Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Empleo, ejercicio 1994*, aprobado por su Pleno en sesión de 23 de enero de 1997, entre cuyas recomendaciones se recogía la siguiente: *“La Ley 42/94, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social en su DA XXXII permite al Instituto considerar los reintegros percibidos por prestaciones, en cualquier caso, como menor gasto del ejercicio en que se producen. Esta norma supone una excepción a los principios contables aplicables, y puede servir para amparar la actual situación en que no es posible discriminar cual es el origen de los reintegros que se producen. Hubiera sido más adecuado arbitrar los medios y procedimientos para elaborar correctamente la contabilidad, en lugar de promulgar una norma que permite la aplicación de criterios contrarios a los principios que se proclaman como inspiradores del sistema contable público”*.

Desde el punto de vista contable, la citada excepción ha tenido las siguientes consecuencias:

1. En los reintegros de cobros indebidos de ejercicios cerrados se incumple el principio contable de no compensación establecido en el PGCP y en el artículo 122.e) de la LGP, ya que el SEPE registra financieramente estos reintegros como un menor gasto.
2. Los ingresos por los reintegros se reflejan contablemente cuando se efectúa el cobro, por lo que no se registran las liquidaciones a los deudores pendientes de reintegrar, tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva a 31 de diciembre de 2013, lo que es contrario a los principios de contabilidad pública, que establecen que cualquier liquidación de contraído previo, como es el caso, da lugar al reconocimiento del correspondiente derecho.

Como se menciona en el subapartado II.3 de este Informe, el SEPE no ha proporcionado una única cifra de deudores por cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013. Teniendo en cuenta el saldo que aparece en la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2013 (582.291.025 euros), dicha cuantía debería figurar en la contabilidad financiera, distinguiendo la parte correspondiente al ejercicio corriente y a ejercicios cerrados.

Además, los deudores tendrían que ser objeto de un análisis detallado para poder clasificarlos según la antigüedad de la deuda en aras de realizar las correcciones valorativas mediante la dotación del correspondiente deterioro por el riesgo de crédito, siguiendo lo establecido en la Resolución de 26 de noviembre de 2003, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la Resolución de 14 de diciembre de 1999, mediante la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio: amortizaciones del inmovilizado, provisiones y periodificación de gastos e ingresos.

3. Debido a que el SEPE no efectúa el registro contable de los deudores por prestaciones, no ha generado información que le permitiese confeccionar un inventario de los mismos. Así, no dispone de un inventario con, al menos, la siguiente información: los cobros indebidos por tipo de prestación, distinguiendo entre el principal y los intereses y recargos; el ejercicio en que se originó la deuda; las prestaciones anuladas clasificadas por motivo de la anulación; y, las prestaciones indebidamente abonadas diferenciadas por nivel contributivo y asistencial.

La carencia de un inventario de deudores es contraria a los criterios y principios que regulan la contabilización de los ingresos procedentes de estos derechos de cobro, deficiencia puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes al ejercicio 2013 y anteriores, en las que se indica que *“El SEPE no ha registrado contablemente el importe de los deudores por reintegros de pagos indebidos de prestaciones pendientes de cobro, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva...”*.

Asimismo, la falta de registro contable de estos derechos de cobro incumple lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, en relación con la fiscalización previa de derechos e ingresos, que adquiere la forma de *“control inherente a la toma de razón en contabilidad”*.

Por último, conviene hacer una referencia al marco conceptual definido en el PGCP, 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 recoja que el fondo económico de las operaciones prevalece sobre su forma jurídica.

## II.2.- APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS EN LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

En las actuaciones de gestión y control de prestaciones por desempleo en general, y de los cobros indebidos en particular, el SEPE utiliza básicamente tres aplicaciones informáticas, cuyas características son, de manera esquemática, las siguientes:

- Sistema de Información Laboral para Desempleo (SILD): el objetivo fundamental de esta aplicación es la gestión, tramitación, cálculo y pago de la nómina de las prestaciones por desempleo. Las posteriores revisiones que den lugar a la modificación, revocación, suspensión, extinción o renuncia del derecho a percibir una prestación generarán, en su caso, el correspondiente cobro indebido que quedará reflejado en esta aplicación.
- Aplicación para la gestión de cobros indebidos (COBINWEB): su objetivo es gestionar el procedimiento administrativo, tanto en el periodo voluntario como en la vía ejecutiva, de los cobros indebidos de prestaciones por desempleo. Esta aplicación recibe la información sobre los cobros indebidos detectados en la aplicación SILD para que cada DP tramite su reintegro.
- Aplicación de Acciones de Control: su objetivo es el seguimiento de aquellos beneficiarios que son objeto de actuaciones de comprobación y que, como consecuencia de ello, pueden causar baja en el derecho de una prestación por desempleo, siendo susceptibles de generar deudores por cobros indebidos de prestaciones por desempleo. Asimismo, permite efectuar trámites en la gestión de los cobros indebidos en periodo voluntario, entre los que destacan la emisión de comunicados y resoluciones de los procedimientos respectivos de forma automática, con las garantías legales para su notificación.

Existen ciertas lagunas en el flujo de información entre estas tres aplicaciones informáticas derivadas de que en algunos trámites no se integra la información entre las mismas. En síntesis, por una parte, la aplicación SILD envía los datos de los cobros indebidos detectados a COBINWEB; por otra, la aplicación Acciones de Control interviene en la tramitación de determinados cobros indebidos hasta la notificación de la resolución y, en estos casos, la información para la tramitación de la vía ejecutiva, cuando es necesaria, se remite directamente a COBINWEB. Además, ninguna de estas aplicaciones está diseñada para gestionar la deuda derivada de la responsabilidad empresarial.

Es de destacar, asimismo, que el flujo de información entre las aplicaciones no se realiza de forma automática, siendo necesaria la utilización de archivos para la transferencia de datos de unas a otras que se efectúa en una única dirección, de forma que desde SILD se remite toda la información de los cobros indebidos a COBINWEB, pero no existe un flujo de información a la inversa, por lo que SILD no conoce la información de gestión de los cobros indebidos que figura en COBINWEB. Similar situación concurre entre las aplicaciones Acciones de Control y COBINWEB.

En las actuaciones fiscalizadoras se ha comprobado que en el traspaso de información entre las aplicaciones se producen errores, información duplicada, riesgos e ineficiencias por tener que introducir de manera manual la misma información en aplicaciones diferentes y la necesidad de ir solventando diariamente los problemas derivados de este flujo de información.

Por otra parte, COBINWEB, creada, como se ha señalado, para gestionar los cobros indebidos de prestaciones por desempleo en las actuaciones de tramitación y recuperación de estos cobros, tanto en el periodo voluntario como en vía ejecutiva, se ha diseñado con criterios de gestión, tomando en consideración únicamente las necesidades de las DDPP que tramitan esta deuda. Así, dicha aplicación proporciona datos de los importes actualizados de la deuda en la fecha en que se extrae la información pero no es posible obtener esta para otras fechas distintas. Por tanto, el SEPE no dispone de una base de datos histórica sobre los diferentes cobros indebidos y la evolución de los mismos desde su generación, imprescindible para soportar el inventario de deudores.

Cabe destacar que en las Declaraciones de este Tribunal sobre la Cuenta General del Estado correspondiente a los ejercicios 2011 y anteriores se señalaba que: *“El SEPE dispone de una aplicación informática (COBINWEB) cuya finalidad es, exclusivamente, el control de la gestión de cobro de estos deudores en vía voluntaria hasta su traspaso a la TGSS para la gestión de cobro en vía ejecutiva. Esta aplicación carece de campos de información y de datos específicos para que pueda facilitar información que permita registrar contablemente esta deuda (en vía voluntaria), por lo que sería aconsejable que el SEPE procediera a su adecuación, a efectos de que dicha aplicación pueda ser utilizada para tales fines”*.

No obstante lo anterior, el SEPE, a solicitud efectuada por el Tribunal al inicio de la fiscalización, confeccionó y remitió un inventario de deudores por cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013, cuyo análisis se contiene en el subapartado II.3 siguiente.

### II.3.- SERVICIOS CENTRALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

Como se ha indicado anteriormente, este Tribunal solicitó al SEPE el inventario de deudores por cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013 e información sobre la gestión de la deuda por estos cobros, con detalle del tipo de prestación y ejercicio de su generación, en periodo voluntario y en vía ejecutiva. En ese momento, el SEPE no disponía de dicho inventario y la restante información requerida no se podía obtener directamente de COBINWEB, por lo que el organismo proporcionó una cifra de deudores por cobros indebidos de prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial, de la renta activa de inserción y del subsidio del SEASS y que ascendía a 582.291.025<sup>8</sup> euros, obtenida de la información estadística que generan otras aplicaciones informáticas, comunicando su intención de elaborar un inventario de deudores por cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013.

---

<sup>8</sup> El saldo de deudores obtenido de las estadísticas coincide con el que figura en la Cuenta General del SEPE correspondiente al ejercicio 2013.

Para confeccionar dicho inventario, el SEPE utilizó la información disponible en las aplicaciones que contienen datos relacionados con los cobros indebidos de prestaciones. En noviembre de 2014 se entregaron al Tribunal dos bases de datos que soportaban el inventario de deudores a 31 de diciembre de 2013: una referida a los cobros indebidos en las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y de la renta activa de inserción, con un importe total de la deuda de 763.823.566 euros, y otra referente a los cobros indebidos del SEASS, por importe de 5.268.632 euros, por lo que el importe total ascendía a 769.092.198 euros. No obstante, el SEPE informó de que en el inventario existían 48.935 registros correspondientes a 35.025 deudores por cobros indebidos, que presentaban datos distintos en las aplicaciones informáticas SILD y COBINWEB. Asimismo, comunicó la imposibilidad de obtener el detalle de las causas que originaron los cobros indebidos.

Además, el SEPE proporcionó una tercera base de datos relativa a los deudores por responsabilidad empresarial, por importe de 47.211.071 euros<sup>9</sup>.

Con la finalidad de confirmar que la información contenida en las bases de datos que soportan el citado inventario de deudores por cobros indebidos era consistente y no presentaba datos incoherentes, durante la fiscalización se realizó una circularización a las 52 DDPP del SEPE solicitándoles datos generales de la deuda y documentación de una muestra de expedientes. En el análisis de la información se observa que existen tres cifras diferentes, en función de la fuente de donde se han obtenido los datos: estadísticas confeccionadas a partir de la información obrante en las aplicaciones SILD y SEASS, base de datos que soporta el inventario de deudores y resultados obtenidos de la circularización a las DDPP. Dichas cifras se reflejan en el siguiente cuadro resumen:

---

<sup>9</sup> En los anexos 4 y 5 se recoge la distribución, según el inventario, del saldo por provincias de cobros indebidos de prestaciones por desempleo y los derivados de responsabilidad empresarial, respectivamente, a 31 de diciembre de 2013.

**Cuadro 3**  
**SALDOS DE DEUDORES<sup>10</sup> POR COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES A 31 DE DICIEMBRE DE 2013,**  
**EN FUNCIÓN DEL TIPO DE PRESTACIÓN QUE LOS GENERA**

	Estadísticas SEPE		Base de datos deuda viva		Circularización a DDPP	
	Número de deudores	Saldo 31/12/2013 (En euros)	Número de deudores	Saldo 31/12/2013 (En euros)	Número de deudores	Saldo 31/12/2013 (En euros)
Régimen General	315.699	577.008.362	404.663	763.823.566	320.396	562.925.402
SEASS <sup>11</sup>	9.115	5.282.663	13.609	5.268.632		
<b>TOTAL</b>	<b>324.814</b>	<b>582.291.025</b>	<b>418.272</b>	<b>769.092.198</b>	<b>320.396</b>	<b>562.925.402</b>

Como se observa en el cuadro, las diferencias más significativas, tanto en el número de deudores como en el importe del saldo pendiente, corresponden a las prestaciones del Régimen General. Asimismo, cabe destacar la diferencia entre el número de deudores de las prestaciones del SEASS, un 49% superior en la base de datos respecto a lo reflejado en las estadísticas.

La Intervención Delegada en el SEPE, en su Informe sobre el Área de Transferencias incluido dentro de su Plan de Control Financiero correspondiente al ejercicio 2013, refleja en el punto 2 del apartado de *Conclusiones y Recomendaciones*, una *“ausencia de coherencia entre los datos manejados en el Organismo, tanto desde los Servicios Provinciales como entre estos y los Servicios Centrales con respecto a los pagos indebidos”*.

Los resultados del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas, tanto de las bases de datos que soportan el inventario elaborado por los SSCC como de la información remitida por las DDPP en la circularización, han sido los siguientes:

a) Respecto a las bases de datos de la deuda viva relativas al Régimen General<sup>12</sup> y al SEASS:

1. Se han observado incoherencias en la información, debidas fundamentalmente a errores de registro o transcripción de fechas. A modo de ejemplo: registros en los que las fechas de generación y de inicio de cobro indebido son posteriores a la fecha de su reintegro; inexistencia del dato de fecha final del período; registros en los que la fecha final de la deuda es anterior a su inicio, entre otras. Asimismo, se han localizado deudas anormalmente elevadas en función de las cuantías de las prestaciones.

<sup>10</sup> Debido a que en los cobros indebidos por responsabilidad empresarial los deudores son empresas, no se incluye el dato por no resultar homogéneo con el número de deudores de las otras dos categorías de cobros indebidos.

<sup>11</sup> Dado que la DP de Córdoba no facilitó datos específicos de SEASS en la circularización, en esta cifra se han incluido los de las estadísticas del SEPE en este caso.

<sup>12</sup> Dentro de Régimen General de la Seguridad Social se incluyen los cobros indebidos procedentes de prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial, y de la renta activa de inserción.

2. Se han detectado 48.386 deudores de cobros indebidos de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social (12%, con un saldo de 65.417.335 euros -9% de la deuda total-), por deudas anteriores a 31 de diciembre de 2009 que figuran sin información en el campo que indica si se ha producido la notificación de la resolución, por lo que, en principio, se trataría de procedimientos cuya resolución no había sido notificada a los deudores. Si se tiene en cuenta el plazo de cuatro años de prescripción para la reclamación de estas deudas, las anteriores a 31 de diciembre de 2009 probablemente estarían prescritas.

En el caso del SEASS, el número de deudores probablemente prescritos sería de 2.794 (21% del total), por un importe de 1.739.737 euros (el 21% del saldo total).

3. Existe una diferencia de 15.733 euros entre el saldo final de deuda viva a 31 de diciembre de 2013 (763.823.566 euros) y la diferencia entre los importes totales del saldo al inicio del mes de diciembre (806.706.463 euros) menos las compensaciones producidas en ese mes (42.867.164 euros). En el análisis de los datos se han observado 36 registros en los que aparentemente han existido compensaciones que no se han recogido en la base de datos y que, sin embargo, sí se han tenido en cuenta para cuantificar el saldo final. Advertida esta situación a los responsables del SEPE, se limitaron a confirmar la existencia del descuadre y de los registros afectados, sin ofrecer información de las causas de dichas compensaciones. Asimismo, se reafirmaron en que la cifra correcta del importe de deudores se corresponde con el saldo final (763.823.566 euros), puesto que contempla todas las compensaciones<sup>13</sup>.

En cuanto al subsidio SEASS, existe una diferencia de 5.331 euros entre el saldo final (5.268.632 euros) y los importes totales del saldo al inicio del mes de diciembre (6.128.800 euros) menos las compensaciones producidas en ese mes (854.837 euros). En el análisis de los datos se detectaron 5 registros en los que aparentemente han existido compensaciones que no se han recogido en la base de datos y que, sin embargo, se han tenido en cuenta para cuantificar el saldo final.

4. En lo referente al resultado de la circularización a las DDPP, existe una diferencia entre la información remitida por estas y la que figura en el inventario en relación con el número de deudores y el importe de la deuda a 31 de diciembre de 2013. Dicha diferencia se recoge en el siguiente cuadro:

---

<sup>13</sup> En el anexo 6 se incluyen los registros que originan esta diferencia.

**Cuadro 4**  
**DIFERENCIA ENTRE LA INFORMACIÓN REMITIDA POR LAS DDPP Y LA QUE FIGURA**  
**EN EL INVENTARIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2013**

IMPORTE DE DEUDORES POR COBROS INDEBIDOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2013					
DATOS REMITIDOS POR LAS DDPP		INVENTARIO		DIFERENCIA	
Nº beneficiarios	Importe (En euros)	Nº beneficiarios	Importe (En euros)	Nº beneficiarios	Importe (En euros)
320.396	562.925.402	418.272	769.092.198	97.876	206.166.796

Respecto a los cobros indebidos generados en el ejercicio 2013, la cifra que figura en el inventario (745.865.289 euros) es superior en un 11% a la suministrada por las DDPP (670.610.711 euros).

En la fiscalización se analizó una muestra de expedientes de cobros indebidos, cuyo importe asciende a 2.236.558 euros, y que figuraba como deuda viva en el inventario de deudores a 31 de diciembre de 2013. Los resultados de dicho análisis se reflejan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5**  
**RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE UNA MUESTRA DE EXPEDIENTES SOLICITADOS EN LA**  
**CIRCULARIZACIÓN A LAS DDPP DEL SEPE**

DETALLE	Respuesta DDPP (En euros)	%
Saldo coincidente con el de la deuda recogida en el inventario	721.032	32
No se reconoce la deuda por cobros indebidos	1.254.971	56
Importe de la deuda prescrita	140.441	6
Importe compensado o reintegrado	64.906	3
No remiten información	55.208	3
<b>TOTAL MUESTRA</b>	<b>2.236.558</b>	<b>100</b>

Por tanto, de la muestra analizada se deduce que las DDPP informan reconocer como deuda viva un 32% del saldo que figura en la base de datos. El 68% restante no es considerado como deuda, bien por no reconocerse como tal (56%), bien por encontrarse prescrita, compensada, reintegrada o por carecer de información sobre la misma.

Respecto a la base de datos relativa a los deudores por responsabilidad empresarial hay que indicar lo siguiente:

1. Al no disponer de una aplicación informática para la gestión de esta deuda, la obtención de los datos para elaborar esta base se ha efectuado desde la aplicación informática general de prestaciones SILD. En la fiscalización se ha comprobado que este sistema, si bien refleja la deuda en su origen de modo correcto, presenta debilidades al reflejar su gestión; así, únicamente registra los pagos efectuados por las empresas y en un número limitado; por lo que no permite reflejar la gestión real realizada con la deuda ni en el periodo voluntario ni en vía ejecutiva, ya que en el sistema no es posible dar de baja la misma como consecuencia de cualquier hecho que no sea el cobro, como por ejemplo las datas por insolvencia de la empresa deudora.
2. El importe de la deuda pendiente de cobro a 31 de diciembre a 2013 procedente de los ejercicios 2009 y anteriores asciende a 14.452.574 euros. De la información obrante en la base de datos no parece desprenderse que se hayan efectuado comunicaciones que interrumpan el plazo de prescripción establecido, por lo que esta deuda podría haber prescrito.
3. En el inventario figura como pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2013 deuda, por importe de, al menos, 1.220.948 euros, que ya había sido dada de baja por las DDPP, por tratarse de créditos incobrables.
4. De la información remitida por las DDPP en respuesta a la solicitud del Tribunal no puede deducirse conclusión alguna sobre cantidades globales, ya que cinco DDPP (Badajoz, Girona, Madrid, Soria y Toledo) no han remitido parte de la información requerida, por carecer de los datos solicitados. No obstante, las restantes DDPP comunican una deuda prescrita por un importe de 874.495 euros, mientras que la que figura en el inventario facilitado por los SSCC asciende a 855.868 euros.

En la fiscalización se han analizado 312 expedientes por un montante global de 1.572.282 euros, siendo los resultados obtenidos los siguientes:

- Las DDPP comunican que no forman parte de su saldo de deudores a 31 de diciembre de 2013 un total de 96 expedientes (31%), por un importe de 411.103 euros (26%), que sí figuran como tales en la base de datos de los SSCC.
- En 164 expedientes (53%), por un importe de 855.868 euros (54%), han transcurrido más de cuatro años desde la fecha de la última notificación efectuada al deudor, por lo que podrían haber prescrito.
- En 52 expedientes (16%) no coincide el importe de la deuda viva a 31 de diciembre de 2013 (295.028 euros) con el que figura en el inventario facilitado por los SSCC (305.311 euros).

### II.3.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

Las actuaciones realizadas 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 SEPE con distintos organismos públicos con el fin de compartir información. Los resultados deducidos de estos análisis se exponen a continuación:

- a) En el caso de la TGSS, no se efectúa consulta alguna a los ficheros de inscripción de empresas. Por ello, para poder valorar la utilidad de un cruce con dichos ficheros, durante la fiscalización se solicitó a la TGSS información sobre si 5.593 empresas que presentaban, a 31 de diciembre de 2013, una deuda por responsabilidad empresarial superior a 1.000 euros, se encontraban inscritas en situación de alta o con actividad en el correspondiente registro y si presentaban deudas gestionadas en vía ejecutiva por la TGSS que hubiesen sido datadas por insolvencia. Del análisis de la información recibida se observa que 3.657 empresas (el 65% de las que se solicitó información), con una deuda pendiente total de 24.085.353 euros, figuraban de baja en el fichero general de afiliación a la Seguridad Social, y que 36 empresas, con un saldo total de 296.294 euros, estaban dadas de alta pero con deudas datadas por insolvencia por la TGSS. Por tanto, del saldo total de deudores por responsabilidad empresarial reconocido por el SEPE (47.211.071 euros), un 52% se podría calificar de muy difícil cobro.
- b) En relación con el FOGASA, la circular 14/2008, de 20 de noviembre, de esta entidad, prevé la necesidad de que sus Unidades Administrativas Periféricas (UAPs) comuniquen a las DDPP del SEPE la existencia de pagos de salarios de tramitación, indicando el número de días de salarios abonados y el importe de la prestación reconocida. Debido a la incompatibilidad de los salarios de tramitación y las prestaciones por desempleo en el mismo periodo y al mismo trabajador, se generan habitualmente cobros indebidos que el SEPE debe reclamar a los beneficiarios. Por tanto, teniendo en cuenta que el pago de los salarios de tramitación aprobados por el FOGASA implica una probabilidad muy elevada de generar cobros indebidos, el intercambio de información debería ser inmediato, de manera que el SEPE tenga conocimiento, a la mayor brevedad, de los salarios abonados y evitar, en su caso, que cuando reciba la información, el trabajador ya no esté percibiendo prestaciones por desempleo, lo que complicaría su reintegro, e incluso pudiera devenir en causa de prescripción de la exigencia del derecho.

En relación con lo anterior, el Tribunal de Cuentas, en el *“Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013”*, aprobado por su Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2014, refleja el riesgo de que desde FOGASA *“no estén comunicando al SEPE la totalidad de los salarios de tramitación abonados a estos trabajadores, por lo que se estaría produciendo el pago duplicado de prestaciones públicas por los mismos hechos, el mismo período y al mismo trabajador. En este sentido hay que indicar que no existe un sistema oficial de intercambio de esta información entre el FOGASA y el SEPE, sino únicamente un modelo normalizado que se puede extraer del SIG por las UAPs para su envío en soporte papel al SEPE. En consecuencia, queda al arbitrio de los instructores y de los Jefes de cada UAP [Unidad Administrativa Periférica del FOGASA], tanto la comprobación de posibles duplicidades de pago de prestaciones de desempleo en períodos coincidentes con aquellos en que se devengan salarios de tramitación, como en su caso, el envío de dicho modelo informando al SEPE”*. Asimismo, se aporta el dato de que en el ejercicio 2013, de las 53 UAPs, un total de 12 no remitieron información alguna al SEPE, concluyendo que *“existe el riesgo de que se estén produciendo duplicidades de prestaciones de desempleo satisfechas por el SEPE y salarios de tramitación abonados por el FOGASA, que no fueron comunicados por este organismo”*.

Con objeto de actualizar los datos contenidos en el mencionado Informe, se requirió al FOGASA información, referente a los ejercicios 2013 y 2014, en relación con las resoluciones definitivas de expedientes comunicados al SEPE sobre salarios de tramitación satisfechos a los trabajadores



despedidos y cuyas empresas no han atendido estos pagos. El FOGASA remitió información de 45 de las 52 UAPs (no han facilitado dicha información Barcelona, Bizkaia, Cantabria, Las Palmas, Palencia, Tarragona y Toledo). Además, la información remitida es muy dispar y, en todo caso, no se adapta a lo requerido, puesto que en algunos casos no incorpora el importe de las prestaciones satisfechas a los trabajadores, mientras que en otros tan solo identifica al beneficiario.

Se ha analizado un muestra de 52 expedientes de salarios de tramitación, de los que 28 (un 54%) sí que figuraban en la base de datos de deudores por responsabilidad empresarial del SEPE, mientras que los 24 restantes no han dado lugar a pago indebido de prestaciones por desempleo. Consultado el SEPE sobre estos 24 expedientes, comunicó que, dado el retraso con el que FOGASA le remite la información, 14 de ellos se empezaron a tramitar a lo largo de 2014, debido a lo cual no figuraban en el inventario de deudores a 31 de diciembre de 2013.

Este retraso en la comunicación de las resoluciones repercute negativamente en la gestión del SEPE para la detección y tramitación de cobros indebidos. Según la información que figura en la página web del FOGASA, durante el ejercicio 2014 se han tramitado órdenes de pago por importe de 694.608.011 de euros, de los que, considerando el retraso en la tramitación de expedientes, la mayor parte pueden ser salarios de tramitación del ejercicio 2013 y anteriores que han podido dar lugar a pagos indebidos de prestación por desempleo.

- c) Aunque a través del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) el SEPE tiene conocimiento de las irregularidades en la inscripción de demanda de empleo, competencia de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos (SPEA), existen otros datos (rechazos de oferta de empleo o de rechazos o abandonos de itinerarios formativos) que no están automatizados y no se graban en SISPE, por lo que el SEPE solo tiene conocimiento de estos cuando le son comunicados por los servicios de empleo autonómicos. Por ello, la ausencia de comunicación pudiera originar un cobro indebido desconocido por el SEPE.
- d) No se realizan cruces específicos con el Registro Civil para la detección de cobros indebidos generados por el pago de la prestación a personas fallecidas.

Por último, hay que señalar que en la actualidad, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social está desarrollando un proyecto que se enmarca en la estrategia de un plan de lucha contra el fraude en las prestaciones por desempleo y cuyo objetivo fundamental consiste en implantar un sistema de información basado en técnicas de análisis masivo de datos a partir de los cruces informáticos, que permita el control de los beneficiarios y la detección de irregularidades.

### **II.3.2.- Tramitación y recuperación en periodo voluntario de cobros indebidos de prestaciones**

Como se ha señalado en el epígrafe I.6.2 de este Informe, la tramitación y recuperación de los cobros indebidos de prestaciones corresponde a las DDPP, que gozan de una amplia autonomía de gestión; no obstante, los SSCC ostentan la competencia de velar por la homogeneización de los trámites administrativos y de los procesos informáticos, así como de confeccionar manuales de procedimiento y dictar instrucciones que unifiquen los criterios y actuaciones. De las comprobaciones efectuadas durante la fiscalización se han detectado las siguientes incidencias relacionadas con las competencias de los SSCC:

a) En el periodo fiscalizado no existía un manual de gestión de estos cobros y en la actualidad se está confeccionando un *Manual de recuperación de cobros indebidos*, cuya última versión fue entregada a este Tribunal el 21 de diciembre de 2014; asimismo, la DP de Madrid proporcionó un *Manual de control de prestaciones por desempleo*, fechado en abril de 2014, que contiene referencias a los cobros indebidos. En ausencia de un manual, los SSCC se han limitado a dictar instrucciones sobre aspectos parciales del procedimiento, lo que ha generado que no exista una actuación uniforme en las DDPP, detectándose distintos modos de proceder por parte de estas ante lo dispuesto en una norma o instrucción o ante su inexistencia. A modo de ejemplo, se citan los siguientes supuestos:

- Las DDPP utilizan criterios diferentes para priorizar la selección de los cobros indebidos que, una vez detectados, van a ser tramitados. Así, 35 DDPP manifiestan que han seguido las instrucciones de los SSCC, 4 no han remitido información al respecto y las 13 restantes ofrecen respuestas que recogen criterios diversos: a mes vencido salvo los expedientes con compensaciones que se tramitan cuando finaliza la prestación; tramitación por ejercicio y motivo; tramitación, en primer lugar, de los cobros indebidos que entran a través del registro, de las OOEE u otros departamentos; se da preferencia a los cobros indebidos derivados de pago único de la prestación por desempleo; se tramitan en primer lugar los cobros que van a prescribir; se prioriza en función del motivo de la baja en el cobro de la prestación; tienen preferencia los expedientes derivados de una sanción administrativa cuando son firmes; se tiene en cuenta el importe del cobro indebido; etc.
- Para los supuestos de compensación parcial algunas DDPP no exigen el abono de intereses, establecido en la normativa. Así la DP de Barcelona solicita al deudor el pago de aquellos, mientras que este no es exigido por la DP de Madrid.
- El tipo de interés aplicado a los aplazamientos y fraccionamientos se determina en función de los artículos 20.5 del TRLGSS (redactado, con efectos de 1 de enero de 2013, por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013), que establece la aplicación del tipo de interés de demora, y por el artículo 34 del RGRSS, que lo referencia al tipo del interés legal del dinero y que debe afectar a los expedientes anteriores a 2013.

Este Tribunal de Cuentas no ha obtenido evidencia de que los SSCC hayan adoptado medidas para comprobar el seguimiento de la aplicación efectiva por parte de las DDPP de dicha modificación legislativa a aplicar a partir del ejercicio 2013. Considerando que para este ejercicio el tipo de interés de demora y el tipo de interés legal se fijaron en el 5% y 4%, respectivamente, el SEPE podría estar dejando de ingresar, desde el 1 de enero de 2013, un punto porcentual sobre los capitales pendientes de amortizar, correspondientes a esta forma de reintegro. Así, se han detectado expedientes en las DDPP de Madrid y de Barcelona en los que se ha aplicado el interés legal del dinero en el ejercicio 2013.

b) En relación con las aplicaciones informáticas, en el subapartado II.2 se han descrito, con carácter general, las principales carencias, derivadas fundamentalmente del flujo de información entre las mismas. Así, cuando se detecta un cobro indebido, se introduce en las aplicaciones SILD y SEASS, o a través de Acciones de Control; sin embargo, la gestión de ese cobro indebido se realiza

mediante otra herramienta informática, COBINWEB (excepto en algunos supuestos, que se tramitan a través de Acciones de Control).

La comunicación entre SILD, SEASS o Acciones de Control y COBINWEB se realiza a través de un archivo informático (*"Fichero de Residuales"*), de actualización diaria, que contiene la información de los cobros indebidos generados en el mes, más aquellos procedentes de meses anteriores que todavía están pendientes de comenzar a tramitarse en COBINWEB. En el análisis, durante la fiscalización, de la información contenida en esos archivos, se han detectado incidencias como la existencia de cobros indebidos duplicados, cobros que ya estaban siendo tramitados total o parcialmente, o deuda que ya había sido liquidada.

Como se ha comentado anteriormente, desde la aplicación Acciones de Control también se puede tramitar la recuperación del cobro indebido en el período voluntario para determinados casos, traspasando mensualmente a través de un archivo informático (*"Fichero Interfase"*) la información sobre cobros indebidos pendientes a COBINWEB para continuar con la tramitación de la vía ejecutiva. En el análisis del proceso de generación de dicho archivo informático se ha observado que este no contiene todos los expedientes, ya que no recoge aquellos en los que existe información diferente en SILD y/o SEASS.

- c) Entre la información proporcionada por los SSCC a las DDPP destacan algunos listados de especial utilidad para la gestión de los cobros indebidos, tales como aquellos que indican que la reclamación del derecho puede estar prescrita: *Listado de beneficiarios con 45 días o más desde la fecha de emisión de comunicación y que no tengan mecanizada la fecha de acuse de recibo o la de envío al Boletín Oficial de la Provincia, Listado de cobros indebidos pendientes de cargar en COBIN desde la interfase de acciones de control, Listado de cobros indebidos a prescribir, y Listado de supuestos recogidos en la aplicación de Acciones de Control que han generado percepción indebida y que no figuran recogidos en la aplicación de gestión COBINWEB*. No obstante, en la fiscalización se ha comprobado que las DDPP no utilizan, con carácter general, la información que proporcionan dichos listados.

En relación con el seguimiento y control de las acciones puestas en marcha por las DDPP derivadas de la información contenida en los listados e informes sobre cobros indebidos, los SSCC se limitan a proporcionar tal información con la cadencia predeterminada, sin efectuar seguimiento alguno sobre el análisis, depuración, tramitación y recuperación, en su caso, de los cobros indebidos.

- d) En la tramitación del procedimiento de recuperación de cobros indebidos en su conjunto, un objetivo fundamental debe ser evitar que prescriban las deudas. En este sentido, si bien desde los SSCC se envían a las DDPP informes mensuales con la deuda que va a prescribir en los dos meses siguientes, no se efectúa una labor de seguimiento y control por parte de los SSCC, ni existe una señal automática, por parte de la aplicación de gestión, que alerte con la antelación necesaria de la proximidad de la prescripción.

Del análisis de las bases de datos que soportan el inventario de deudores a 31 de diciembre de 2013, se observa que una parte de la deuda podría estar prescrita, tal y como se indica en el subapartado II.3 de este Informe, en el que, además, se señala que en las comprobaciones sobre una muestra de los expedientes requeridos a todas las DDPP se ha constatado que una parte de la deuda también podría estar prescrita.

En relación con el saldo de la deuda por responsabilidad empresarial (47.211.071 euros), como se ha señalado en el subepígrafe II.3.1.a) el 52% podría calificarse de muy difícil cobro.

Asimismo, como se ha descrito en dicho subepígrafe existe un alto riesgo de prescripción de aquellos cobros indebidos generados como consecuencia de la percepción por los deudores de salarios de tramitación del FOGASA, dado que las resoluciones de este organismo se producen con mucho retraso y la comunicación de estas al SEPE no es fluida ni completa.

- e) Como se ha señalado en el epígrafe I.6.2 de este Informe, uno de los mecanismos para el reintegro de los cobros indebidos es el ingreso directo del deudor mediante transferencia bancaria o en efectivo, para lo cual el SEPE y un banco privado suscribieron un contrato de servicios, con vigencia desde el 15 de diciembre de 2009 hasta el 16 de diciembre de 2015, en el que se establece que antes del día 24 o hábil anterior de cada mes, el banco debe remitir a los SSCC un fichero informático conteniendo los datos necesarios para identificar tanto al deudor como a la deuda que se está cancelando. Tras recibir el fichero, los SSCC contrastan su contenido con la información obrante en la aplicación SILD y remiten la información que le corresponde a cada DP, con indicación de los reintegros para los que se ha podido identificar al deudor y la deuda y aquellos otros para los que no se ha realizado tal identificación, con objeto de que la DP los localice. El contraste se efectúa por el Documento Nacional de Identidad (DNI) del deudor.

En la fiscalización se ha observado que la información que proporciona el fichero que remite el banco no se ajusta a lo establecido en el contrato, puesto que no incluye el campo referente a la "Provincia" en la que se realiza el ingreso o desde la que se efectúa la transferencia bancaria, carencia que incide negativamente en el procedimiento, especialmente en la DP de Cáceres, dado que al tener esta el mismo código de provincia que una conocida entidad financiera a través de la cual se realizan numerosas transferencias, todas aquellas en las que no se identifica al deudor y la deuda, se remiten a dicha DP, lo que le origina un elevado incremento de la carga de trabajo.

A modo de ejemplo, en el contraste de información realizado en el mes de diciembre de 2014, de un total de 21.462 ingresos efectuados a nivel nacional, únicamente fueron identificados 14.913, por lo que los restantes 6.549 ingresos (el 31%), las DDPP tuvieron que identificarse manualmente. El porcentaje de errores es especialmente elevado para las 6 DDPP que se recogen en el siguiente cuadro, en los que estos superan el 25% de los ingresos totales:

Cuadro 6

**ERRORES EN EL TRASPASO DE LOS DATOS PROCEDENTES DE INGRESOS POR TRANSFERENCIAS Y EN EFECTIVO EN LA CUENTA DEL BANCO**

PROVINCIA	TOTAL INGRESOS	TRANSFERENCIAS			INGRESOS EN EFECTIVO			TOTAL ERRORES	%
		Realizadas	Errores	%	Realizados	Errores	%		
CACERES	1.068	893	893	100	175	9	5	902	84
GRANADA	788	498	498	100	290	8	3	506	64
ALMERIA	735	421	421	100	314	45	14	466	63
MADRID	2.426	82	82	100	2.344	1.320	56	1.402	58
BARCELONA	2.243	392	392	100	1.851	210	11	602	27
ALICANTE	1.296	230	230	100	1.066	99	9	329	25
Resto Provincias	12.906	875	875	100	12.031	1.467	12	2.342	18
<b>TOTAL</b>	<b>21.462</b>	<b>3.391</b>	<b>3.391</b>	<b>100</b>	<b>18.071</b>	<b>3.158</b>	<b>18</b>	<b>6.549</b>	<b>31</b>

La razón por la que no se puede asociar al deudor que efectúa el ingreso con la deuda sobre la que está reintegrando en las transferencias obedece a que en el espacio reservado para introducir el *concepto* se incluye, además del DNI del deudor, otra información, lo que impide su posterior tratamiento informático.

En relación con lo anterior hay que indicar que, tal y como se ha observado durante la fiscalización en la DP de Madrid, en el periodo que transcurre entre que se recibe el fichero con los errores detectados en los cruces de ingresos recibidos y se identifica al deudor, se vuelve a reclamar una deuda que ya ha sido abonada, o se traslada el expediente a la vía ejecutiva para su gestión por la TGSS, por lo que puede llegar a embargarse al trabajador por una deuda inexistente<sup>14</sup>.

- f) Para la tramitación de los cobros indebidos todas las DDPP utilizan las aplicaciones informáticas descritas en el subapartado II.2 de este Informe; no obstante, 12 DDPP han desarrollado herramientas propias para el tratamiento de actuaciones concretas del procedimiento de recuperación de los cobros, mecanización y control de los recargos, gestión de aplazamientos y fraccionamientos, control de ingresos en banco, tramitación de aquellos casos que no se pueden resolver por las aplicaciones corporativas, etc. Además, 10 DDPP disponen de herramientas informáticas propias para la gestión de las deudas derivadas de la responsabilidad empresarial.
- g) En el procedimiento de recuperación del importe de un cobro indebido mediante su compensación con una prestación por desempleo que estuviese percibiendo el deudor en el momento de la detección o con la prestación que solicite si tuviese un cobro indebido pendiente, se incumple el artículo 42 de la LRJPAC, que exige una resolución expresa del procedimiento. Así, en la DP de Madrid existen expedientes de esta naturaleza en los que no consta la pertinente resolución. Similar incidencia se detecta en dicha DP en los supuestos de compensación parcial de la deuda.

<sup>14</sup> En el epígrafe II.4.2 se describen esta y otras incidencias observadas en la DP de Madrid.

- h) En la DP de Madrid se han observado supuestos de compensación de cobros indebidos que se encontraban prescritos en el momento en que el deudor solicitó una prestación por desempleo, aunque este hecho podría estar produciéndose en otras DP, dado que la aplicación informática utilizada para la gestión de las prestaciones no genera ningún aviso o impedimento, dependiendo, por tanto, de que la persona encargada de gestionar la prestación verifique, en primer lugar, la existencia de un cobro indebido y, en segundo lugar, si está o no prescrito.

### II.3.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones en vía ejecutiva

Para la gestión del reintegro de prestaciones por desempleo indebidamente percibidas o por responsabilidad empresarial, el SEPE y la TGSS suscribieron un concierto el 16 de marzo de 1992, encontrándose actualmente ambos organismos en proceso de negociación de otro que sustituya a aquel. En relación con dicho concierto y con el procedimiento de reintegro en vía ejecutiva cabe destacar lo siguiente:

- a) El artículo 39 del RGRSS regula el *“Procedimiento de deducción a entidades públicas”*, por el que si el deudor es una Administración pública o cualquier entidad de derecho público y ha transcurrido el plazo reglamentario sin que esta haya satisfecho la deuda, la TGSS inicia el procedimiento de deducción sobre las cantidades que, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, deban transferirse a la entidad deudora.

En caso de deudas por cobros indebidos de prestaciones derivadas de responsabilidad empresarial del SEPE, cuyo deudor sea una Administración pública o cualquier entidad de derecho público, la TGSS no aplica el mencionado artículo 39, aduciendo que la disposición adicional tercera del RGRSS establece que *“Los procedimientos de apremio y de deducción regulados en este reglamento serán aplicables para la recaudación de los reintegros o la exigencia de responsabilidades en favor de los entes gestores de los conceptos que se recauden conjuntamente con las cuotas de la Seguridad Social...”*, teniendo en cuenta que los deudores del SEPE no tienen esa consideración. Otro impedimento argumentado por la TGSS para no gestionar esta deuda del SEPE es que el concierto en vigor no aplica el procedimiento general de recaudación de la TGSS. En efecto, mientras que el SEPE es quien emite la certificación de descubierto de la deuda tras la finalización del periodo voluntario y remite la información a la TGSS para que continúe la vía ejecutiva, para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, la Tesorería es quien emite dicha certificación, por lo que su aplicación informática está diseñada para actuar desde ese instante.

Para la firma del nuevo concierto, la TGSS interesa que se modifique tanto la disposición adicional tercera del RGRSS (ya que con la actual redacción no tendría cabida el procedimiento de deducción mencionado), como el artículo 3 del Real Decreto 625/1985 (para permitir que las deudas del SEPE se incorporen al procedimiento instaurado con carácter general para el resto de las deudas que gestiona en vía ejecutiva la Tesorería) y que, además, en el nuevo concierto se recoja el cambio de procedimiento, adaptándose el anterior a las aplicaciones informáticas que utiliza la TGSS, lo que supondría que esta será quien emitiese la correspondiente certificación de descubierto con la que se inicia la vía de apremio<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> A la fecha de recepción de las alegaciones, se han realizado las siguientes modificaciones normativas: la disposición adicional tercera del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de

Teniendo en cuenta que a la fecha de redacción del presente Informe no se ha suscrito el nuevo concierto, este tipo de deudas, cuyo importe según la información proporcionada por las DDPP ascendía a 8.483.035 euros a 31 de diciembre de 2013, continúa sin tramitarse en vía ejecutiva.

- b) El artículo 33.2 del Real Decreto 625/1985 establece que *“el trabajador dispondrá de un plazo de treinta días, a partir de la notificación de la resolución, para reintegrar la cuantía de la prestación o subsidio indebidamente percibidos, transcurrido el cual el Instituto Nacional de Empleo emitirá la correspondiente certificación de descubierto con la que se iniciará la vía de apremio<sup>16</sup>”*.

Del tenor literal de este precepto se deduce que, si bien se determina el inicio de la vía de apremio, no se fija el momento concreto en que debe emitirse la referida certificación; no obstante, parece razonable que la emisión sea inmediatamente después de la finalización del citado plazo de treinta días. En relación con dicho plazo hay que indicar que las actuaciones fiscalizadoras en las DDPP de Madrid y Barcelona han puesto de manifiesto que en el periodo 2012-2013 el tiempo medio de emisión de la certificación de descubierto fue de 883 y 927 días, respectivamente.

- c) En la gestión de las deudas por cobros indebidos en vía ejecutiva se han observado distintos modos de proceder por parte de las DDPP ante lo dispuesto en una norma o instrucción o ante su inexistencia. Así, aunque la circular de 18 de junio de 1992, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo (predecesor del SEPE), establece los criterios de emisión de certificaciones de descubierto, priorizando, para los cobros indebidos generados a partir de 1992, las deudas derivadas de responsabilidad empresarial, las capitalizaciones y las derivadas de las imposiciones de sanciones por infracciones muy graves y graves, teniendo en cuenta en todos los tipos a los de mayor cuantía, en la fiscalización se ha constatado que en las DDPP seleccionadas no se cumplen dichos criterios de priorización, tramitándose, con carácter general, en función de la antigüedad de la deuda.
- d) El artículo 7 de la Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, establece la cuantía que se estima como insuficiente para la cobertura del coste de la exacción y recaudación de las deudas con la Seguridad Social y, además, permite, en su caso, acordar la anulación y baja en contabilidad de las mismas el importe mínimo recaudable de las deudas, fijando dicha cuantía en el 3% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual, o el 20% en el caso de sucesiones mortis causa, en ambos casos vigente en el momento de la liquidación. Desde el ejercicio 2010 este indicador mensual se ha mantenido constante, siendo este importe de 533 euros, por lo que el importe mínimo del certificado de descubierto a remitir a la TGSS para su gestión en vía ejecutiva es de 16 euros.

---

la Seguridad Social, modificado por el Real Decreto 1621/2011, de 14 de noviembre; los artículos 32 y 33 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, modificado por el Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo; y el artículo 227 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, modificado por el Real Decreto Ley 17/2014 de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

<sup>16</sup> En el caso de haber interpuesto el deudor una reclamación previa, la providencia de apremio se emitirá una vez transcurridos los 30 días a contar desde la fecha de la notificación de la resolución desestimatoria de la reclamación previa.

Debe indicarse que en la fiscalización no se ha obtenido ninguna evidencia de que exista un protocolo de actuación dictado por los SSCC, o en su defecto por las DDPP, que defina las actuaciones a realizar en relación a los expedientes que se encuentran en dicha situación. Además, COBINWEB carece de un control que imposibilite la emisión de certificaciones de descubierto que no superen el citado importe mínimo, dejando esta actuación a criterio del gestor.

- e) Si bien COBINWEB permite seleccionar rangos de expedientes de deudores que han agotado el periodo voluntario y que, por consiguiente, han de gestionarse en vía ejecutiva previa emisión del correspondiente certificado de descubierto, se ha comprobado que, en la práctica, dicha selección no es completa, por lo que el gestor debe grabar cada código del expediente o DNI del deudor de manera manual para los expedientes rechazados o no incluidos en la selección efectuada.

#### II.4.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID

La DP de Madrid se estructura en una oficina central y en 42 OOEE, de las que 19 se ubican en la capital y el resto por toda la Comunidad Autónoma. Dicha DP contaba, a 31 de diciembre de 2013, con 727 trabajadores (uno más que a la misma fecha de 2012), de los que 498 (un 69%) eran mujeres y 229 (31%) hombres. El 75% de la plantilla desempeñaba su actividad en las OOEE.

En relación con la formación de la plantilla, este Tribunal no ha obtenido evidencia de la realización de cursos específicos en esta materia ni en las aplicaciones informáticas utilizadas en el proceso.

La relevancia de las actuaciones realizadas por la DP de Madrid, que justifican su selección para ser analizada en esta fiscalización, se sintetiza en los siguientes datos:

- Durante los ejercicios 2012 y 2013 los expedientes de solicitud de prestaciones por desempleo ascendieron a 1.008.338 y 1.038.656, respectivamente, y los concedidos alcanzaron el 90% de las solicitudes, siendo la duración media mensual del reconocimiento de la prestación en torno a los 3 días en ambos ejercicios.
- En el ejercicio 2013, los perceptores de prestación por desempleo ascendieron a 4.424.753, lo que supuso una media mensual de 368.729. El importe total de la nómina ascendió a 2.928.215.960 euros, es decir, la nómina media mensual abonada fue de 244.017.997 euros.
- Según las estadísticas facilitadas por el SEPE, el importe de los deudores por cobros indebidos de prestaciones por desempleo fue, a 31 de diciembre de los ejercicios 2012 y 2013, de 112.438.040 y de 131.058.632 euros, respectivamente.
- Durante los ejercicios 2012 y 2013 se inició la tramitación de 18.273 y 16.796 expedientes de cobros indebidos, cuya cuantía era de 53.523.555 y 61.302.242 euros, respectivamente. El importe de los reintegros de cobros indebidos fue, en ese mismo periodo, de 29.592.159 y 33.885.995 euros, respectivamente.



- Respecto a los cobros indebidos derivados de la responsabilidad empresarial, los expedientes generados en el periodo 2012-2013 fueron 415 y 764, por un importe total de 2.131.339 y 4.429.264 euros, respectivamente. Los reintegros generados ascendieron a 1.138.966 y 1.132.163 euros, en cada uno de los ejercicios.

De las actuaciones efectuadas en la fiscalización se han obtenido los resultados que figuran en los siguientes epígrafes.

#### **II.4.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones**

Como se ha señalado en el epígrafe I.6.1, la mayoría de los cobros indebidos generados en la DP de Madrid proviene de la información facilitada por los SSCC, que se obtiene por varias vías: de las consultas a las bases de datos del SEPE; mediante la realización de cruces informáticos entre bases de datos de dentro y fuera del Sistema de la Seguridad Social, que conllevan la suspensión o extinción del derecho a la prestación por desempleo; y de la información proporcionada por otros organismos de inspección y control con los que el SEPE tiene suscritos convenios de colaboración. En menor medida, la DP detecta cobros indebidos mediante la información remitida por los órganos judiciales en relación con las sentencias favorables al trabajador relativas a despidos individuales o colectivos y de las comunicaciones que recibe de las Oficinas de Empleo Autonómicas en relación a las incidencias surgidas en la renovación de la demanda de empleo, principalmente. Por último, pueden detectarse cobros indebidos como consecuencia de las actuaciones efectuadas por la DP de "Verificación de los requisitos de las prestaciones" y "Control de gestión de las prestaciones", establecidas como objetivos en los *Planes de Acción* programados por los SSCC.

Como la propia DP reconoce en sus estadísticas, se produce una dilación de tiempo muy elevada desde que finaliza el abono de la prestación que genera el cobro indebido y la detección de este, cifrándola en 330 días de media.

#### **II.4.2.- Tramitación y recuperación en periodo voluntario de cobros indebidos de prestaciones**

Las principales incidencias detectadas en esta fase del procedimiento han sido las siguientes:

1. Como consecuencia de las carencias de las aplicaciones informáticas puestas de manifiesto en el subapartado II.2 de este Informe, fundamentalmente por la no integración de las aplicaciones utilizadas en el proceso de detección y gestión de los cobros indebidos de prestaciones, se han observado diferencias en función de la fuente: la base de datos elaborada por los SSCC o la información aportada en la respuesta a la circularización por la DP de Madrid. Dichas diferencias son las siguientes:

**Cuadro 7**  
**DP DE MADRID - DIFERENCIAS EN LOS DATOS SOBRE COBROS INDEBIDOS**  
**A 31 DE DICIEMBRE DE 2013**

CONCEPTO	SSCC SEPE		DP DE MADRID		DIFERENCIA	
	NUMERO	IMPORTE (En euros)	NUMERO	IMPORTE (En euros)	NUMERO	IMPORTE (En euros)
Cobros indebidos generados en el ejercicio 2013	77.213	116.233.259	64.048	114.571.238	13.165	1.662.021
Cobros indebidos pendientes a 31/12/2013	110.570	159.488.187	72.150	131.058.632	38.420	28.429.555

Estas diferencias se deben al proceso de elaboración de la base de datos que soporta el inventario de deudores por cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013, descrito en el subapartado II.3 de este Informe.

Para comprobar la veracidad de la información contenida en el inventario proporcionado por los SSCC, en la fiscalización se analizó una muestra de 29 expedientes de cobros indebidos, por un importe total de 1.345.976 euros, comprobándose que el 82% (1.108.465 euros) de la deuda analizada no se corresponde con la que figura en la base de datos, debido, fundamentalmente, a los siguientes motivos:

- El 71% del importe de la muestra (961.125 euros) corresponde a dos deudores que aparecían repetidos en el inventario 36 y 69 veces, respectivamente.
- El 8% del importe de la muestra (108.594 euros) se corresponde con deuda que ya estaba pagada, por lo que no debe considerarse como tal.
- Un importe de 19.488 euros corresponde a deudas ya compensadas en el momento del cobro de una nueva prestación.

Además de lo anterior, del saldo que la DP reconoce como deuda (237.511 euros), el 16% (39.453 euros) era deuda prescrita, ya que de la documentación que obra en los expedientes no aparece justificado que se hubiesen realizado actuaciones en los últimos cuatro años.

Por último, el análisis de los expedientes también puso de manifiesto datos discordantes entre las aplicaciones informáticas. Así, dos deudores figuran a la misma fecha sin deuda pendiente de pago en la aplicación SILD y con deuda pendiente en COBINWEB; o el expediente 28201400011345, que aparece con recargo de apremio en COBINWEB, pero no en SILD.

2. Según la información aportada por la DP de Madrid, a 17 de diciembre de 2014 se encontraban en el "Fichero de Residuales" pendientes de iniciar su tramitación 20.072 cobros indebidos, por un importe total de la deuda de 45.252.748 euros. El detalle de estos por ejercicios es el siguiente:

**Cuadro 8**  
**DP DE MADRID - COBROS INDEBIDOS PENDIENTES DE TRAMITACIÓN**

PERIODO / EJERCICIO	2005-2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Número	541	1.284	5.602	4.472	8.173	20.072
Importe (En euros)	313.425	2.756.414	12.536.515	13.148.872	16.498.522	45.252.748

A la vista de los datos del cuadro anterior y dado que el plazo establecido para la prescripción de estos derechos es de cuatro años, la deuda correspondiente al periodo 2005-2010 por importe total de 313.425 euros, estaría prescrita, ya que a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización no se había iniciado el procedimiento para su recuperación.

Conviene aclarar que los ejercicios que aparecen en el cuadro se refieren a la fecha de alta en el "Fichero de Residuales" y no al periodo de la deuda, por lo que cabe la posibilidad de que la fecha de percepción del cobro indebido, a partir de la cual computa el plazo de prescripción, sea anterior e incrementa la deuda prescrita.

- La DP de Madrid genera mensualmente un "Listado de beneficiarios de Acciones de control con baja definitiva COBIN no remitidas a COBIN desde Interfase de Acciones de control", del que se deduce que la aplicación informática Acciones de Control presenta sistemáticamente errores en el traspaso mensual de información a COBINWEB, lo que obliga a la DP a revisar todos los expedientes y a mecanizar los que presentan errores (una media mensual entre 80 y 90), lo que supone una carga de trabajo añadida derivada de estos fallos. A modo de ejemplo cabe citar los expedientes 15340 y 31424, que presentan errores en la cuantía.

Además, se ha comprobado que el listado generado no es completo, dado que existen expedientes tramitados a través de Acciones de Control que no han sido incorporados a COBINWEB (ejemplo: expedientes 31434 y 31745<sup>17</sup>).

- En relación con el trámite de emplazamiento o comunicación al deudor de la existencia de un cobro indebido, el tiempo medio que transcurre desde que dicho cobro es detectado hasta que se comunica es de 163 días.

Con objeto de validar la gestión en esta fase del procedimiento, en la fiscalización se analizó una muestra de 380 expedientes relacionados en el "Informe de comunicaciones pendientes de emisión de emplazamiento", habiéndose observado que el 23% habían prescrito (ejemplo: expedientes números 28200400002305 y 28201000003593).

Se ha comprobado que la eficacia de esta fase, entendida como la relación entre el número de expedientes dados de alta para su tramitación y las comunicaciones realizadas ha sido, para el período 2012-2013, de un 71% de media.

<sup>17</sup> Estos números de expedientes corresponden a una asignación manual efectuada por el gestor.

En relación con el cumplimiento del plazo de 10 días hábiles para formular alegaciones por parte del deudor, se ha verificado, a través de una muestra de 11 expedientes, que aquel se ha incumplido en cuatro casos -el 36%- (expedientes números 28200900001260, 28200900006986, 28200900007289 y 28200800005041). No obstante, esta DP tramita las alegaciones presentadas fuera de plazo, siempre que no se haya resuelto el procedimiento, lo que implica que la DP cuenta con un plazo menor para resolver sobre lo alegado, teniendo en cuenta el plazo máximo de 3 meses para la emisión de la resolución del procedimiento.

5. Respecto al cumplimiento del plazo de tres meses establecido en el artículo 42.3 de la LRJPAC para notificar la resolución al deudor, se ha observado, en el análisis de 30 expedientes, que en 10 casos (el 33% de la muestra) las resoluciones fueron emitidas en un procedimiento ya caducado. El siguiente cuadro recoge la incidencia señalada:

**Cuadro 9**  
**DP DE MADRID – RESOLUCIONES DE COBROS INDEBIDOS EMITIDAS FUERA DE PLAZO**

Nº EXPEDIENTE	DÍAS DESDE EMPLAZAMIENTO
28200800001052	370
28200800004285	241
28200900008042	202
28200900007944	176
28200900007997	132
28200900008047	130
28200900007947	130
28200900008046	129
28200900007999	129
28200900002203	108

Cabe mencionar, además, que el plazo máximo de 3 meses parece interpretarse por la DP de Madrid como un plazo mínimo, ya que los parámetros definidos por ella no permiten a la aplicación informática de gestión emitir la resolución antes de dicho plazo cuando no se hayan presentado alegaciones por parte del deudor, ni siquiera en los supuestos en los que este haya solicitado el fraccionamiento de la deuda. El gestor no puede resolver sobre dicho fraccionamiento hasta que transcurran los 3 meses, lo que genera un retraso innecesario y un riesgo de caducidad del procedimiento.

6. En cuanto al reintegro de cobros indebidos por compensación parcial con otras prestaciones o subsidios por desempleo, tras la solicitud de compensación de la deuda por el interesado se procede a la comprobación del cumplimiento de los requisitos y, en los supuestos en los que se estima la solicitud, la DP procede a su mecanización en las aplicaciones informáticas correspondientes pero sin emitir la resolución de compensación parcial y, por lo tanto, sin notificársela al interesado, por lo que se incumple el artículo 42 de la LRJPAC.

Por otra parte, la Instrucción de 25 de mayo de 2008 (*“Modificación de las instrucciones de la Subdirección General de Prestaciones de 26 de agosto de 1997 en materia de compensación parcial de prestaciones indebidamente percibidas”*) establece, en su apartado tercero, que: *“...la cantidad que el trabajador determine como disponible para la amortización mensual del débito, una vez calculado el número de vencimientos, se incrementará por los intereses que se devenguen en cada uno de ellos...”*. No obstante lo anterior, se ha comprobado que en la DP de Madrid no se procede al cálculo de los intereses en los casos de compensación parcial de la deuda ni a su imputación al deudor, aduciendo que el sistema informático carece de herramientas adecuadas para efectuar dicho cálculo.

Con la finalidad de efectuar una estimación del importe de los intereses no percibidos, se solicitó a la DP información sobre las compensaciones parciales concedidas en los últimos 4 años, manifestando esta no poder obtener dicha información de manera automática. Por ello, se interesó a los SSCC idéntica información, habiendo aportado unos listados mensuales obtenidos de las aplicaciones informáticas con el dato del número de expedientes con compensación parcial concedida. A modo de ejemplo, durante el mes de octubre de 2014, el número de expedientes en esta situación fue de 819.

7. Se han detectado tres supuestos en los que se han realizado compensaciones de cobros indebidos prescritos. En un caso, el interesado reclamó la situación y el SEPE le reintegró el importe compensado, mientras que en los otros dos, el SEPE recuperó una deuda prescrita, ya que los interesados no recurrieron la compensación. Asimismo, dos expedientes fueron incorrectamente clasificados por la DP como prescritos, ya que su recuperación estaba siendo gestionada por la TGSS.
8. Respecto al reintegro de los cobros indebidos mediante el ingreso directo del deudor en la cuenta abierta por el SEPE en el banco, en el epígrafe II.3.2 de este Informe se recogen las incidencias de carácter general detectadas en la utilización de este procedimiento.

En lo que afecta a la DP de Madrid, desde los SSCC le remiten los “errores” o ingresos efectuados para los que no se ha podido identificar al deudor correspondiente, con el fin de que lo identifique manualmente y se le actualice la deuda en las aplicaciones informáticas. El volumen de errores a identificar es muy elevado (por ejemplo, en el mes de diciembre de 2014 ascendieron a 1.402 -el 58% del total de ingresos de la DP en el banco-).

El proceso de identificación del deudor no garantiza que todos los ingresos realizados hayan sido asignados correctamente a la cancelación de su deuda, por lo que existe el riesgo de que se reclame el cobro indebido de una deuda ya abonada. Este hecho concurre en el expediente número 28201000011333, en el que se emitió una certificación de descubierto, con fecha de 19 de septiembre de 2014, cuando el importe de la deuda ya había sido abonado con anterioridad (el 19 de mayo de 2011).

9. En cuanto a los aplazamientos y fraccionamientos del pago de la deuda, los artículos 20.6 del TRLGSS y 36 del RGRSS disponen que, *“en caso de incumplimiento de cualquiera de las condiciones o pagos del aplazamiento, se proseguirá, sin más trámite, el procedimiento de apremio que se hubiera iniciado antes de la concesión. Se dictará asimismo sin más trámite providencia de*

*apremio por aquella deuda que no hubiera sido ya apremiada, a la que se aplicará el recargo del 20 por 100 del principal (...)*".

El nivel de impago en los aplazamientos o fraccionamientos concedidos en la DP de Madrid es elevado (51% en 2012 y 54% en 2013 del número de resoluciones, y el 52% y 50%, respectivamente, de los importes), tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 10**  
**DP DE MADRID –APLAZAMIENTOS Y FRACCIONAMIENTOS IMPAGADOS**

EJERCICIO	NÚMERO			IMPORTE (En euros)		
	Resoluciones	Impagados	% de Impagados	Resoluciones	Impagados	% de Impagados
2012	1.407	721	51	4.985.589	2.588.308	52
2013	906	485	54	4.079.213	2.048.957	50
<b>TOTAL</b>	<b>2.313</b>	<b>1.206</b>	<b>52</b>	<b>9.064.802</b>	<b>4.637.265</b>	<b>51</b>

A pesar de lo establecido en los citados artículos y de que la aplicación informática de gestión permite la obtención y explotación de los datos para conocer, en cualquier momento, la situación del procedimiento de recaudación de cada uno de los cobros indebidos y del conjunto de los mismos, se ha detectado que la DP de Madrid, en lugar de proceder a su inmediata tramitación por la vía ejecutiva, sigue el criterio de gestionar estos casos junto con el resto de expedientes pendientes de traspaso a la vía ejecutiva. Este proceder origina dos efectos: por una parte, el elevado periodo de tiempo<sup>18</sup> que transcurre desde que se incumplen las condiciones recogidas en las resoluciones hasta que se aplica el correspondiente recargo del 20% del principal y se dicta la correspondiente providencia de apremio; y, por otra, dado el retraso, se incrementa el riesgo de que parte de esta deuda prescriba sin llegar a tramitarse en vía ejecutiva.

Asimismo, y debido de nuevo a la falta de integración de las aplicaciones informáticas, los datos del aplazamiento o fraccionamiento han de ser incorporados manualmente a la aplicación general de prestaciones, con el coste de introducir los mismos datos en dos aplicaciones diferentes y el riesgo de posibles errores.

10. En la fiscalización se ha calculado que el tiempo medio que transcurre entre la detección del cobro indebido hasta la notificación de la resolución es de 274 días. El siguiente cuadro muestra la duración, en tiempos medios, del procedimiento de recuperación en periodo voluntario:

<sup>18</sup> En una muestra de 12 expedientes el tiempo medio fue de 856 días.

**Cuadro 11**  
**DP DE MADRID – TIEMPOS MEDIOS DE RECUPERACIÓN EN EL PERIODO VOLUNTARIO**

FASE DE LA TRAMITACIÓN	DÍAS	% SOBRE TOTAL
Desde detección hasta emplazamiento	163	59
Desde emplazamiento hasta emisión de resolución	43	16
Desde resolución hasta su notificación al deudor <sup>19</sup>	68	25
<b>TOTAL DURACIÓN</b>	<b>274</b>	<b>100</b>

11. Respecto a las deudas por cobros indebidos derivadas de los supuestos de responsabilidad empresarial, se ha observado una ausencia de control, lo que deriva en la imposibilidad de establecer una cifra fiable de su importe a 31 de diciembre de 2013.

Según los datos facilitados por los SSCC, en el ejercicio 2012 se dieron de alta 415 expedientes por un importe de 2.131.339 euros, de los que, a 31 de diciembre de 2013, se habían compensado 1.138.966 euros (el 53%). En el ejercicio 2013, se produjeron 764 altas, por un importe de 4.429.264 euros, de los que, a 31 de diciembre de 2013, se compensaron 1.132.163 euros (el 26%). El saldo de la deuda de esta naturaleza de la DP de Madrid ascendía, a 31 de diciembre de 2013, a 7.690.039 euros.

Para verificar la fiabilidad de esta cifra, en la fiscalización se analizó una muestra de 11 expedientes, de los que estaban prescritos 7 (el 64%), por un importe total de 39.534 euros.

Asimismo, se detectaron siete expedientes que podrían estar caducados, ya que el periodo comprendido entre la emisión de la comunicación y la notificación de la resolución superaba los tres meses establecidos en la LRJPAC.

Por otra parte, dado que no existe una aplicación informática para la tramitación de esta deuda y que la DP de Madrid no utiliza como herramienta de apoyo las utilidades existentes en la aplicación de Acciones de Control, la gestión se realiza de forma manual, lo que redundaría en la lentitud del procedimiento, en el incremento de riesgo de errores y en la imposibilidad de obtener datos o listados de esta deuda en tiempo real. En el siguiente cuadro se refleja el tiempo medio de tramitación de una muestra de 19 expedientes:

<sup>19</sup> Dato obtenido a partir de una muestra de 30 expedientes.

**Cuadro 12**  
**DP DE MADRID – DURACIÓN MEDIA DE LA TRAMITACIÓN DE LA DEUDA DERIVADA DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL**

FASE DE LA TRAMITACIÓN	DÍAS	% SOBRE TOTAL
Fin de la prestación hasta el emplazamiento	412	57
Desde emplazamiento hasta emisión de resolución	137	19
Desde resolución hasta cobro	177	24
<b>TOTAL DURACIÓN</b>	<b>726</b>	<b>100</b>

#### II.4.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones en vía ejecutiva

El procedimiento de recuperación en vía ejecutiva debe iniciarse, sin más trámite, una vez transcurrido el periodo voluntario de pago sin que se hubiese satisfecho la deuda, por lo que, tras la generación del recargo de apremio (20% sobre el principal), se tendría que emitir la correspondiente certificación de descubierto. En la fiscalización se ha estimado que el tiempo medio de emisión de la certificación de descubierto en el periodo 2012-2013, contado desde la fecha de finalización del periodo voluntario de pago, ha sido de 883 días.

Este Tribunal entiende que aunque la norma no determina el plazo para emitir dicha certificación de descubierto, esta debe aproximarse lo máximo posible al fin de dicho periodo.

Durante los ejercicios 2012-2013 se emitieron 1.747 certificaciones de descubierto por un valor de 6.273.276 euros, cuyo detalle, para cada uno de los ejercicios, es el siguiente:

**Cuadro 13**  
**DP DE MADRID – CERTIFICACIONES DE DESCUBIERTO EMITIDAS, EJERCICIOS 2012-2013**

EJERCICIO	NÚMERO	IMPORTE DEL PRINCIPAL (En euros)
2012	1.114	4.104.753
2013	633	2.168.523
<b>TOTAL</b>	<b>1.747</b>	<b>6.273.276</b>

Las incidencias más significativas detectadas en la recuperación de cobros han sido las siguientes:

1. A pesar de que la aplicación informática utilizada puede proporcionar un *Informe de expedientes pendientes de alta en vía ejecutiva*, de utilidad a la DP para la emisión del certificado de descubierto, en la práctica presenta las siguientes deficiencias en su utilización:



- a) La DP de Madrid emite las certificaciones de descubierto por orden cronológico, con la finalidad de evitar la prescripción de la deuda. No obstante, del citado Informe no pueden obtenerse ordenados los expedientes por importe, por lo que no se pueden aplicar los criterios (cuantía de la deuda o el grado de la infracción cometida) de la *circular de la Dirección General del INEM* [predecesor del SEPE] de 18 de junio de 1992, *por la que se establece el procedimiento para la recaudación en vía de apremio de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas por los trabajadores y aquellas de cuyo pago sean directamente responsables las empresas*. Por ello existe el riesgo de que prescriban los expedientes (a modo de ejemplo, el expediente 28201100002276, de 52 euros, que fue gestionado en la DP de Madrid, frente a otro expediente, 28201100002359, de 23.058 euros, pendiente de gestionar).
- b) Existen errores que no han sido resueltos por los SSCC. A modo de ejemplo, en la fiscalización se seleccionó una muestra de 80 expedientes del citado listado comprendidos entre los números 28201100002297 y 28201100002377, de los que tan solo 11 fueron incorporados automáticamente para su tramitación y 8 resultaron rechazados por motivos tales como: “*claves de recargo incorrectas*” o “*expedientes en compensación*”. Respecto a los 61 expedientes restantes, tuvieron que ser tratados por el gestor de forma manual.
2. Una vez que la DP obtiene el *Informe de expedientes pendientes de alta en vía ejecutiva* en una determinada fecha y comienza a emitir las certificaciones de descubierto, no vuelve a actualizar dicho informe, por lo que, teniendo en cuenta el flujo continuo de expedientes de cobros indebidos que agotan el periodo voluntario y se incorporan a dicho informe, se genera deuda de ejercicios anteriores a aquel en el que se están tramitando las correspondientes certificaciones de descubierto. Así, en el mes de noviembre de 2014, la DP de Madrid estaba tramitando las certificaciones de los expedientes correspondientes al ejercicio 2011, quedando pendientes 2.357 que databan del periodo 2005-2010. El detalle de los expedientes pendientes de que se emita la certificación de descubierto figura en el cuadro siguiente:

Cuadro 14

## DP DE MADRID – EXPEDIENTES PENDIENTES DE EMITIR LA CERTIFICACIÓN DE DESCUBIERTO

PERIODO / EJERCICIO	2005-2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Número Expedientes	2.357	2.480	3.982	3.357	1.690	13.866
%	17	18	29	24	12	100

Este procedimiento genera la existencia de expedientes que hayan puesto fin al periodo voluntario y que provienen de ejercicios anteriores al ejercicio que se esté tramitando, con el consiguiente riesgo de que prescriba el derecho a su reclamación y, además, que proporcione información irreal de la deuda viva a una determinada fecha, ya que en las aplicaciones informáticas se mantienen en situación de alta expedientes ya prescritos, muchos de los cuales son detectados por la DP cuando el deudor vuelve a solicitar al SEPE una nueva prestación. Así, en una muestra de 15 expedientes se detectaron 5 en los que la declaración de prescripción se realizó en el momento en el que el deudor volvió a solicitar una prestación o subsidio (las deudas eran de 1989, 1995, 2000, 2003 y 2005 y la prescripción se consigió en 2012 y 2013).

3. Como se deduce del cuadro 13, el número medio de certificaciones de descubierto emitidas en el periodo 2012-2013 fue de 873. En el supuesto de mantenerse esta cifra, deberían transcurrir 16 años para resolver las certificaciones de descubierto pendientes (13.866), sin tener en cuenta el incremento que se vaya produciendo, lo que supone un riesgo de prescripción de un elevado número de expedientes. A modo de ejemplo, las siguientes deudas revisadas estaban ya prescritas, a pesar de seguir figurando en las aplicaciones informáticas y, por tanto, formando parte del saldo de deudores: expediente 28200900000370, por un importe de 17.213 euros y tres deudores con 7.395; 7.267; y 24.601 euros, respectivamente.
4. La circular de 18 de junio de 1992, citada anteriormente, establece que *“Los directores provinciales del INEM vigilarán el exacto cumplimiento de las obligaciones derivadas del aplazamiento y, en caso de incumplimiento, solicitarán el inicio del correspondiente procedimiento de apremio por la totalidad de la deuda aplazada y sus intereses, con el recargo correspondiente sobre la cuantía global”*. La DP de Madrid no ha dado cumplimiento a dicha circular, ya que anula los intereses devengados con anterioridad al inicio del procedimiento de apremio.
5. Con carácter general, el procedimiento en vía ejecutiva presenta varias gestiones que tienen que realizarse, total o parcialmente, de manera manual, tales como asignación de la Unidad de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social (URE) correspondiente al domicilio del deudor, el proceso de obtención de las 4 copias que conforman la certificación de descubierto, la grabación en las aplicaciones informáticas de gestión y general de los datos de los cobros obtenidos por la TGSS, entre otras, que son potencialmente automatizables y que, en la actualidad, absorben numerosos recursos humanos, tanto del SEPE como de la TGSS.

## II.5.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA

La DP de Barcelona se estructura en una oficina central y en 46 OOEE, de las que 11 se ubican en la capital y el resto por toda la provincia. La plantilla de personal, a 31 de diciembre de 2013, ascendía a 645 personas (33 efectivos más que a la misma fecha de 2012), de las que 439 (un 69%) eran mujeres y 206 (31%) hombres. El 67% de la plantilla desempeñaba su actividad en las OOEE.

En relación con la formación de la plantilla, este Tribunal no ha obtenido evidencia de la realización de cursos específicos en esta materia ni en las aplicaciones informáticas utilizadas en el proceso.

La relevancia de las actuaciones realizadas por la DP de Barcelona, que justifican su selección para ser analizada en esta fiscalización, se sintetiza en los siguientes datos:

- Durante los ejercicios 2012 y 2013 los expedientes de solicitud de prestaciones por desempleo ascendieron 1.218.571 y 1.186.716, respectivamente, y los concedidos alcanzaron el 92% de las solicitudes.
- El importe total de la nómina ascendió a 2.727.985.201 euros, es decir, la nómina media mensual abonada fue de 227.332.100 euros.

- Según las estadísticas facilitadas por el SEPE, el importe de los deudores por cobros indebidos de prestaciones por desempleo fue, a 31 de diciembre de 2012 y 2013, de 69.159.986 y de 82.902.350 euros, respectivamente.
- Durante los ejercicios 2012 y 2013, se inició la tramitación de 23.883 y 24.195 expedientes de cobros indebidos, cuya cuantía era de 45.275.599 y 38.317.564 euros, respectivamente. El importe de los reintegros de cobros indebidos fue, en ese mismo periodo, de 21.689.635 y 15.841.321 euros.
- Respecto a los cobros indebidos derivados de la responsabilidad empresarial, los expedientes generados en el periodo 2012-2013 fueron 386 y 253, por un importe total de 2.259.194 y 1.502.428 euros, respectivamente. Los reintegros producidos fueron de 1.391.184 y 805.561 euros, en cada uno de los ejercicios.

De las actuaciones efectuadas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización se han obtenido los resultados que figuran en los siguientes epígrafes.

#### **II.5.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones**

Los trámites para la detección de los cobros indebidos en la DP de Barcelona son los mismos que los descritos en el epígrafe II.4.1, referidos a la DP de Madrid.

Según se deduce de las estadísticas de la DP de Barcelona, se produce una dilación en el tiempo considerable desde que finaliza el abono de la prestación que genera el cobro indebido y la detección de este, cuantificando aquella en 167 días de media.

#### **II.5.2.- Tramitación y recuperación en periodo voluntario de cobros indebidos de prestaciones**

Las principales incidencias detectadas en esta fase del procedimiento han sido las siguientes:

1. Como consecuencia de las carencias de las aplicaciones informáticas puestas de manifiesto en el subapartado II.2 de este Informe, fundamentalmente por la no integración de las aplicaciones utilizadas en el proceso de detección y gestión de los cobros indebidos de prestaciones, se han observado diferencias en función de la fuente: la base de datos elaborada por los SSCC o la información aportada en la respuesta a la circularización por la DP de Barcelona. Dichas diferencias son las siguientes:

**Cuadro 15**  
**DP DE BARCELONA - DIFERENCIAS EN LOS DATOS SOBRE COBROS INDEBIDOS**  
**A 31 DE DICIEMBRE DE 2013**

CONCEPTO	SSCC SEPE		DP DE BARCELONA		DIFERENCIA	
	NUMERO	IMPORTE (En euros)	NUMERO	IMPORTE (En euros)	NUMERO	IMPORTE (En euros)
Cobros indebidos generados en el ejercicio	69.211	87.288.515	49.142	85.361.471	20.069	1.927.044
Cobros indebidos pendientes a 31/12/2013	67.616	101.108.919	41.083	82.902.350	26.533	18.206.569

Estas diferencias se deben al proceso de elaboración de la base de datos que soporta el inventario de deudores por cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013, descrito en el subapartado II.3 de este Informe.

Para verificar la fiabilidad de la información contenida en el inventario proporcionado por los SSCC, en la fiscalización se analizó una muestra de 48 expedientes de cobros indebidos, por un importe total de 171.288 euros, comprobándose que el 19% (32.499 euros) de la deuda analizada no se corresponde con la que figura en la base de datos, debido, fundamentalmente, a los siguientes motivos:

- El 8% del importe de la muestra (13.913 euros) nunca llegó a constituir un cobro indebido.
- El 5% del importe de la muestra (9.154 euros) era deuda que ya estaba pagada.
- El 2% del importe de la muestra (3.127 euros) corresponde a cobros indebidos duplicados e incluso triplicados en la base de datos.

Para paliar las carencias existentes en las mencionadas aplicaciones informáticas, la DP de Barcelona ha diseñado herramientas que permiten agilizar la gestión de los cobros indebidos en lo relativo a la tramitación de las alegaciones, de las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento, de las compensaciones parciales, etc., así como estandarizar los criterios aplicados en el tratamiento de alegaciones y reclamaciones previas, entre otros.

2. Según la información aportada por la DP de Barcelona, a 19 de diciembre de 2014 se encontraban en el "Fichero de Residuales" pendientes de iniciar su tramitación 8.773 cobros indebidos, por un importe total de la deuda de 30.125.116 euros. El detalle de estos por ejercicio es el siguiente:

**Cuadro 16**  
**DP DE BARCELONA - COBROS INDEBIDOS PENDIENTES DE TRAMITACIÓN**

PERIODO / EJERCICIO	2005-2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Número	919	846	985	1.553	4.470	8.773
Importe (En euros)	1.979.392	2.777.556	3.335.195	4.538.217	17.494.756	30.125.116

A la vista de los datos del cuadro anterior y dado que el plazo establecido para la prescripción de estos derechos de cobro es de cuatro años, la deuda correspondiente al periodo 2005-2010, por importe total de 1.979.392 euros, estaría prescrita, ya que a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización no se había iniciado el procedimiento para su recuperación.

Conviene aclarar que los años que aparecen en el cuadro se refieren a la fecha de alta en el "Fichero de Residuales" y no al periodo de la deuda, por lo que cabe la posibilidad de que la fecha de percepción del cobro indebido, a partir de la cual computa la prescripción, sea anterior e incrementa la deuda prescrita.

No obstante, en referencia a esta deuda presumiblemente prescrita, desde la DP se señala que: *"Hasta el año 2006 esta Dirección Provincial vino utilizando una aplicación local propia para la gestión de pagos indebidos generados en Barcelona. Esta circunstancia hizo que cuando se adoptó la decisión de utilizar el aplicativo común de toda España, el fichero de deuda pendiente de iniciar la tramitación contenía no solo los débitos nuevos que se iban generando sino también todos aquellos débitos que ya habían sido requeridos y tramitados a través de la aplicación local..."*

Para verificar la situación real de la deuda, en la fiscalización se efectuaron comprobaciones sobre una muestra de 16 expedientes del periodo 2005-2010, obteniéndose los siguientes resultados:

- El 94% de los expedientes no debería figurar como pendientes de iniciar la tramitación, ya que se encontraban en situaciones tales como: carecer de deuda por haber reintegrado ya el deudor (8 expedientes), estar gestionándose en el periodo voluntario o en la vía ejecutiva (3 expedientes) o tener un posible error en su tramitación (un expediente). Otros 3 expedientes ya habían prescrito.
  - Para el 6% de los expedientes de la muestra, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización aún no se ha iniciado su tramitación, por lo que, dado el periodo a que se refiere la deuda, esta estaría prescrita.
3. La DP de Barcelona genera mensualmente un *"Listado de beneficiarios de Acciones de control con baja definitiva COBIN no remitidas a COBIN desde Interfase de Acciones de control"*, del que se deduce que la aplicación informática Acciones de Control presenta sistemáticamente errores en el traspaso mensual de información a COBINWEB. Para paliar esta deficiencia, la DP ha implantado una aplicación informática que le permite corregir manualmente dichos errores.

4. En relación con el trámite de emplazamiento o comunicación al deudor de la existencia de un cobro indebido, el tiempo medio que transcurre desde que un cobro indebido es detectado hasta que se comunica es de 100 días.

Se ha comprobado que la eficacia de esta fase, entendida como la relación existente entre los expedientes dados de alta para su tramitación y el número de comunicaciones realizadas ha sido, para el periodo 2012-2013, de un 97% de media.

Respecto al cumplimiento del plazo de 10 días hábiles para formular alegaciones por parte del deudor, se ha verificado, a través de una muestra de 17 expedientes, que aquel se ha incumplido en nueve casos -el 59%-. No obstante, esta DP tramita las alegaciones presentadas fuera de plazo, siempre que no se haya resuelto el procedimiento, lo que supone que la DP cuenta con un plazo menor para resolver sobre lo alegado, teniendo en cuenta el plazo máximo de 3 meses para la emisión de la resolución del procedimiento.

5. Respecto al reintegro de los cobros indebidos mediante el ingreso directo del deudor en la cuenta abierta por el SEPE en el banco, en el epígrafe II.3.2 de este Informe se recogen las incidencias de carácter general detectadas en la utilización de este procedimiento.

En lo que afecta a la DP de Barcelona, desde los SSCC le remiten los "errores" o ingresos efectuados para los que no se ha podido identificar al deudor correspondiente con el fin de que lo identifique manualmente y se le actualice la deuda en las aplicaciones informáticas. El volumen de errores a identificar es muy elevado. A modo de ejemplo, en el mes de diciembre de 2014 ascendieron a 602 (el 27% del total de ingresos de la DP en el banco).

Con objeto de evitar que se puedan estar realizando reclamaciones de cobros indebidos a personas que ya hayan reintegrado, la DP de Barcelona ha implantado un procedimiento informático, al margen de las aplicaciones generales, por el que cruza los importes del movimiento de la cuenta del banco y el listado de errores que le remiten los SSCC.

6. En cuanto a los aplazamientos y fraccionamientos del pago de la deuda, los artículos 20.6 del TRLGSS y 36 del RGRSS disponen que, *"en caso de incumplimiento de cualquiera de las condiciones o pagos del aplazamiento, se proseguirá, sin más trámite, el procedimiento de apremio que se hubiera iniciado antes de la concesión. Se dictará asimismo sin más trámite providencia de apremio por aquella deuda que no hubiera sido ya apremiada, a la que se aplicará el recargo del 20 por 100 del principal (...)"*.

El nivel de impago en los aplazamientos o fraccionamientos concedidos en la DP de Barcelona alcanzó el 15% en 2012 y 10% en 2013 del número de resoluciones, y el 4% y 5%, respectivamente, de los importes, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 17**  
**DP DE BARCELONA – APLAZAMIENTOS Y FRACCIONAMIENTOS IMPAGADOS**

EJERCICIO	NÚMERO			IMPORTE (En euros)		
	Resoluciones	Impagados	% de Impagados	Resoluciones	Impagados	% de Impagados
2012	1.913	289	15	6.715.902	247.404	4
2013	1.934	203	10	6.390.680	292.849	5
<b>TOTAL</b>	<b>3.847</b>	<b>492</b>	<b>13</b>	<b>13.106.582</b>	<b>540.253</b>	<b>4</b>

A pesar de lo establecido en los citados artículos y de que la aplicación informática de gestión permite la obtención y explotación de los datos, para conocer en cualquier momento la situación del procedimiento de recaudación de cada uno de los cobros indebidos y del conjunto de los mismos, se ha detectado que la DP de Barcelona, en lugar de proceder a su inmediata tramitación por la vía ejecutiva, sigue el criterio de gestionar estos casos junto con el resto de expedientes pendientes de traspaso a la vía ejecutiva. Este proceder origina dos efectos: por una parte, el elevado periodo de tiempo<sup>20</sup> que transcurre desde que se incumplen las condiciones recogidas en las resoluciones hasta que se aplica el correspondiente recargo del 20% del principal y se dicta la correspondiente providencia de apremio; y, por otra, se incrementa el riesgo de que parte de esta deuda prescriba sin llegar a tramitarse en vía ejecutiva.

Asimismo, y debido de nuevo a la falta de integración de las aplicaciones informáticas, los datos del aplazamiento o fraccionamiento han de ser incorporados manualmente a la aplicación general de prestaciones, con el coste de introducir los mismos datos en dos aplicaciones diferentes y con el riesgo de posibles errores.

7. En la fiscalización se ha calculado que el tiempo medio que transcurre entre la detección del cobro indebido hasta la notificación de la resolución, es de 217 días. El siguiente cuadro muestra la duración, en tiempos medios, del procedimiento de recuperación en el periodo voluntario:

<sup>20</sup> En una muestra de seis expedientes el tiempo medio fue de 1.133 días.

**Cuadro 18**  
**DP DE BARCELONA – TIEMPOS MEDIOS DE RECUPERACIÓN EN EL PERIODO VOLUNTARIO**

FASE DE LA TRAMITACIÓN	DÍAS	% SOBRE TOTAL
Desde detección hasta emplazamiento	100	46
Desde emplazamiento hasta emisión de resolución	52	24
Desde resolución hasta la notificación al deudor <sup>21</sup>	65	30
<b>TOTAL DURACIÓN</b>	<b>217</b>	<b>100</b>

8. Respecto a las deudas por cobros indebidos derivadas de la responsabilidad empresarial, se ha detectado una significativa falta de control por parte de la DP de Barcelona, lo que se traduce en la imposibilidad de establecer una cifra fiable de su importe a 31 de diciembre de 2013.

Según los datos facilitados por los SSCC, los deudores de esta naturaleza de la DP de Barcelona ascendían, a 31 de diciembre de 2013, a 3.902.930 euros, mientras que a 1 de enero se elevaba a 18.225.748 euros, por lo que durante el ejercicio se han compensado 14.322.818 euros, lo que supone un índice de recuperación del 79%.

Para verificar la fiabilidad de esta cifra, en la fiscalización se ha analizado una muestra de 10 expedientes, de los que estaban prescritos 4 (el 40%), por un importe total de 45.850 euros.

Asimismo, se detectaron cuatro expedientes que habían sido dados de baja por incobrables, por importe de 36.182 euros.

Por otra parte, dado que no existe una aplicación informática para la tramitación de esta deuda y a pesar de que la DP de Barcelona utiliza como herramienta de apoyo las utilidades que le proporciona la aplicación de Acciones de Control, una parte de la gestión se realiza de forma manual, lo que ralentiza el procedimiento y dificulta la obtención de datos o listados de esta deuda en tiempo real. En el siguiente cuadro se refleja el tiempo medio de tramitación obtenido de una muestra de 16 expedientes:

---

<sup>21</sup> Dato obtenido a partir de una muestra de 18 expedientes.



**Cuadro 19**  
**DP DE BARCELONA – DURACIÓN MEDIA DE LA TRAMITACIÓN DE LA DEUDA DERIVADA DE**  
**RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL**

FASE DE LA TRAMITACIÓN	DÍAS	% SOBRE TOTAL
Fin de la prestación hasta el emplazamiento	340	63
Desde emplazamiento hasta emisión de resolución	82	15
Desde resolución hasta cobro	118	22
<b>TOTAL DURACIÓN</b>	<b>540</b>	<b>100</b>

### II.5.3.- Recuperación de cobros indebidos de prestaciones en vía ejecutiva

El procedimiento de recuperación en vía ejecutiva debe iniciarse, sin más trámite, una vez transcurrido el periodo voluntario de pago sin que se hubiese satisfecho la deuda. Así, tras la generación del recargo de apremio (20% sobre el principal), la DP de Barcelona tendría que emitir la correspondiente certificación de descubierto. En la fiscalización se ha estimado que el tiempo medio de emisión de la certificación de descubierto en el periodo 2012-2013, contado desde la fecha de finalización del periodo voluntario de pago, ha sido de 927 días.

Este Tribunal entiende que aunque la norma no determina el plazo para emitir dicha certificación de descubierto, esta debe aproximarse lo máximo posible al fin de dicho periodo.

Durante los ejercicios 2012-2013 se emitieron 2.668 certificaciones de descubierto por un valor de 6.371.290 euros. Su detalle para cada uno de los ejercicios citados es el siguiente:

**Cuadro 20**  
**DP DE BARCELONA – CERTIFICACIONES DE DESCUBIERTO EMITIDAS, EJERCICIOS 2012-2013**

EJERCICIO	NÚMERO	IMPORTE DEL PRINCIPAL (En euros)
2012	1.369	1.955.641
2013	1.299	4.415.649
<b>TOTAL</b>	<b>2.668</b>	<b>6.371.290</b>

Las incidencias más significativas detectadas en la recuperación de cobros han sido las siguientes:

1. A pesar de que la aplicación informática utilizada puede proporcionar un *Informe de expedientes pendientes de alta en vía ejecutiva*, de utilidad a la DP para la emisión del certificado de descubierto, en la práctica presenta deficiencias en su utilización. La DP de Barcelona emite las certificaciones de descubierto por orden cronológico, con objeto de evitar la prescripción de la deuda. No obstante,

del citado Informe no pueden obtenerse ordenados los expedientes por importe, por lo que no se pueden aplicar los criterios (cuantía de la deuda y el grado de la infracción cometida) de la *circular de la Dirección General del INEM [predecesor del SEPE] de 18 de junio de 1992, por la que se establece el procedimiento para la recaudación en vía de apremio de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas por los trabajadores y aquellas de cuyo pago sean directamente responsables las empresas*, existiendo el riesgo de que se gestionen deudas de reducido importe en perjuicio de otras de cuantía más elevada, pudiendo estas llegar a prescribir.

- Una vez que la DP obtiene el *Informe de expedientes pendientes de alta en vía ejecutiva* en una determinada fecha y comienza a emitir las certificaciones de descubierto, no vuelve a actualizar dicho informe, por lo que, teniendo en cuenta el flujo continuo de expedientes de cobros indebidos que agotan el periodo voluntario y se incorporan a dicho informe, se genera deuda de ejercicios anteriores a aquel en el que se están tramitando las correspondientes certificaciones de descubierto. Así, en el mes de enero de 2015, la DP de Barcelona estaba tramitando las certificaciones de los expedientes correspondientes al ejercicio 2011, quedando pendientes 1.925 que databan del periodo 2005-2010. El detalle de los expedientes pendientes de que se emita la certificación de descubierto figura en el cuadro siguiente:

Cuadro 21

## DP DE BARCELONA – EXPEDIENTES PENDIENTES DE EMITIR LA CERTIFICACIÓN DE DESCUBIERTO

PERIODO / EJERCICIO	2005-2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Número Expedientes	1.925	5.767	6.564	5.366	4.798	24.420
%	8	23	27	22	20	100

Este procedimiento genera que existan expedientes que hayan puesto fin al periodo voluntario y que provienen de ejercicios anteriores al que se esté tramitando, con el consiguiente riesgo de que prescriba el derecho a su reclamación y, además, que proporcione información irreal de la deuda viva a una determinada fecha, ya que se mantienen en situación de alta en las aplicaciones informáticas expedientes ya prescritos.

- Como se deduce del cuadro 20, el número medio de certificaciones de descubierto emitidas en el periodo 2012-2013 fue de 1.334. En el supuesto de mantenerse esta cifra, deberían transcurrir 18 años para resolver las certificaciones de descubierto pendientes (24.420), sin tener en cuenta el incremento que se vaya produciendo, lo que supone un riesgo de prescripción de un elevado número de expedientes. A modo de ejemplo, tres expedientes analizados estaban ya prescritos, a pesar de seguir figurando en las aplicaciones informáticas y, por tanto, formando parte del saldo de deudores.
- La circular de 18 de junio de 1992 establece que: “*Los directores provinciales del INEM vigilarán el exacto cumplimiento de las obligaciones derivadas del aplazamiento y, en caso de incumplimiento, solicitarán el inicio del correspondiente procedimiento de apremio por la totalidad de la deuda aplazada y sus intereses, con el recargo correspondiente sobre la cuantía global*”. La DP de Barcelona no ha dado cumplimiento a dicha circular, ya que anula los intereses devengados con anterioridad al inicio del procedimiento de apremio.

5. Con carácter general, el procedimiento en vía ejecutiva presenta varias gestiones que tienen que realizarse, total o parcialmente, de manera manual, tales como asignación de la URE correspondiente al domicilio del deudor, el proceso de obtención de las 4 copias que conforman la certificación de descubierto, la grabación en las aplicaciones informáticas de gestión y general de los datos de los cobros obtenidos por la TGSS, entre otras, que son potencialmente automatizables y que, en la actualidad, absorben numerosos recursos humanos, tanto del SEPE como de la TGSS.

## III.- CONCLUSIONES

### III.1.- CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS CENTRALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

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

1. La disposición adicional trigésimo segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, habilita al Servicio Público de Empleo Estatal para considerar los reintegros percibidos por prestaciones, en cualquier caso, como menor gasto del ejercicio en el que se producen. Este criterio se aparta del tratamiento efectuado a los reintegros por pagos presupuestarios establecidos por las sucesivas instrucciones de contabilidad aplicables a los organismos autónomos de la Administración General del Estado, en el que se imputan al presupuesto de gastos o ingresos dependiendo de si los reintegros corresponden al presupuesto del ejercicio corriente o a ejercicios cerrados.

Desde el punto de vista contable, la citada disposición adicional trigésimo segunda supone una excepción al principio contable de no compensación, establecido, con carácter general, en el artículo 122.e) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el Plan General de Contabilidad Pública, en relación con los reintegros de cobros indebidos de ejercicios cerrados, ya que el Servicio Público de Empleo Estatal registra financieramente estos reintegros como un menor gasto. Asimismo, no se contabilizan las liquidaciones notificadas a los deudores pendientes de reintegrar, tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva al cierre del ejercicio, lo que es contrario a los principios de contabilidad pública, que establecen que cualquier liquidación de contraído previo, hecho que concurre en el caso, da lugar al correspondiente derecho.

La ausencia de registro contable de los derechos de cobro, amparada por la disposición adicional trigésimo segunda de la Ley 42/1994 anteriormente citada, supone la no aplicación de lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, en relación con la fiscalización previa de derechos e ingresos, que adquiere la forma de "*control inherente a la toma de razón en contabilidad*" (Subapartado II.1).

2. El Servicio Público de Empleo Estatal no dispone de una base de datos histórica sobre los cobros indebidos generados y su evolución, lo que le permitiría confeccionar un inventario de los mismos y un adecuado control y seguimiento de los deudores por prestaciones. No obstante, a solicitud de este Tribunal de Cuentas, en el transcurso de la fiscalización el organismo elaboró un inventario de deudores a 31 de diciembre de 2013 (Subapartados II.1 y II.3).

#### III.1.2.- Conclusiones relativas a las aplicaciones informáticas utilizadas en la gestión y control de los cobros indebidos de prestaciones

3. El flujo de información entre las aplicaciones informáticas utilizadas en el proceso de gestión y control de los cobros indebidos de prestaciones presenta lagunas en algunos trámites del procedimiento, derivadas de la falta de integración de dichas aplicaciones, lo que genera que se

produzcan errores, datos duplicados y riesgos e ineficiencias, al tener que incorporar, por procedimientos manuales, la misma información en aplicaciones diferentes (Subapartado II.2).

4. La inexistencia de una aplicación informática específica para la gestión de la deuda derivada de supuestos de responsabilidad empresarial, que vincule la deuda generada en la aplicación general de prestaciones por desempleo, con la empresa deudora por resolución judicial, origina que no se disponga de información agregada a nivel de empresa, ni que se registren la totalidad de los cobros y anulaciones producidos a lo largo de la vida de la deuda (Subapartados II.2 y II.3).
5. La aplicación informática utilizada para la tramitación y recuperación, tanto en el periodo voluntario como en vía ejecutiva, de los cobros indebidos, responde únicamente a criterios de gestión de la deuda, por lo que solo proporciona datos de los importes actualizados de la deuda en la fecha en que se extrae la información, pero no es posible obtener datos sobre los saldos existentes en otras fechas distintas (Subapartado II.2).

### III.1.3.- Conclusiones en relación con las competencias de los Servicios Centrales

6. El Servicio Público de Empleo Estatal ha proporcionado tres cifras distintas en relación con el número de deudores y el saldo de la deuda por cobros indebidos de prestaciones a 31 de diciembre de 2013, en función de la fuente de información utilizada: las estadísticas elaboradas por los Servicios Centrales (324.814 deudores y 582.291.025 euros de deuda total), el inventario de deudores elaborado (418.272 deudores y 769.092.198 euros de deuda total) y los datos remitidos a este Tribunal de Cuentas por las Direcciones Provinciales (320.396 deudores y 562.925.402 euros de deuda total).

Estas diferencias denotan contradicciones entre los datos utilizados por el organismo, tanto por los Servicios Centrales como por las Direcciones Provinciales, así como un control deficiente, lo que no permite una adecuada gestión de los cobros indebidos.

En relación con la deuda derivada de la responsabilidad empresarial, el único saldo facilitado fue de 47.211.071 euros según el inventario. El organismo no aportó datos estadísticos y de la información remitida por las Direcciones Provinciales no fue posible obtenerlo, dado que cinco de ellas no remitieron parte de la información requerida a este Tribunal de Cuentas por carecer de los datos solicitados (Subapartado II.3).

7. Del análisis de las bases de datos que sirven como soporte del inventario de deudores por cobros indebidos a 31 de diciembre de 2013, se concluye que la información presenta incoherencias, inconsistencias y errores, siendo las incidencias más significativas las siguientes:
  - a) El Servicio Público de Empleo Estatal informó de la existencia de 35.025 deudores que presentaban datos distintos en las aplicaciones informáticas utilizadas para la confección del inventario.
  - b) Incoherencias en la información, debidas, fundamentalmente, a errores de registro o transcripción, tales como fechas de inicio del expediente posterior a la de finalización, fechas o importes carentes de sentido, entre otras.

- c) Deuda anterior al 31 de diciembre de 2009, presumiblemente prescrita por el transcurso de más de cuatro años para su reclamación, por importe de 81.609.646 euros (el 10% del saldo total).
  - d) Deuda derivada de supuestos de responsabilidad empresarial por importe de, al menos, 1.220.948 euros, que las Direcciones Provinciales habían dado de baja por tratarse de créditos incobrables (Subapartado II.3).
8. Las incidencias más relevantes derivadas del análisis de la información solicitada a las 52 Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal son las siguientes:
- a) Los datos relativos a los deudores difieren de los que figuran en el inventario proporcionado por los Servicios Centrales. Además de la diferencia en el número de beneficiarios y el saldo vivo, el importe de cobros indebidos generados en el año 2013 (670.610.711 euros) no coincide con el que aparece en el inventario (745.865.289 euros).
  - b) De una muestra de expedientes analizados durante la fiscalización, por un importe de 2.236.558 euros, que figuraba como saldo vivo en el inventario proporcionado por los Servicios Centrales, las Direcciones Provinciales tan solo confirmaron como deuda real un 32% de dicho saldo, dado que el resto lo consideran como prescrito, compensado, reintegrado o inexistente.
  - c) De la muestra analizada de la deuda derivada de responsabilidad empresarial, por un importe de 1.572.282 euros, las Direcciones Provinciales comunican que no forman parte de la misma 411.103 euros (26% de la muestra); un total de 855.868 euros (54%) estaría presumiblemente prescrito, dado que desde la fecha de la última notificación efectuada al deudor habían transcurrido más de cuatro años; y, para 52 expedientes con una deuda total de 295.028 euros (19%), no coincide el importe con el que figura en el inventario.

En definitiva, del análisis de la información remitida por las Direcciones Provinciales, tanto de las cifras generales sobre los deudores por cobros indebidos como la obtenida del análisis de una muestra de expedientes, se deduce que la información proporcionada por las bases de datos que soportan el inventario no refleja la situación real de la deuda viva a 31 de diciembre de 2013 (Subapartado II.3).

9. El Servicio Público de Empleo Estatal no efectúa consulta alguna sobre la información que contiene el fichero de inscripción de empresas de la Tesorería General de la Seguridad Social. Este Tribunal de Cuentas solicitó a dicha Tesorería información sobre la situación de 5.593 empresas, con una deuda derivada de responsabilidad empresarial superior a 1.000 euros por empresa y por un importe conjunto de 47.211.071 euros, habiéndose observado que el 65% de dichas empresas, con una deuda pendiente de 24.085.353 euros, figuraba en situación de baja en el fichero general de afiliación a la Seguridad Social y 36 empresas, con una deuda de 296.294 euros, presentaban deudas datadas por insolvencia por la propia Tesorería General. Por tanto, se puede concluir, que del total del saldo de la deuda por responsabilidad empresarial facilitado a este Tribunal, un 52% se podría calificar de muy difícil cobro (Epígrafe II.3.1).
10. En la Circular 14/2008, de 20 de noviembre, del Fondo de Garantía Salarial, se recoge que sus Unidades Administrativas Periféricas deben comunicar a las Direcciones Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal la existencia de pagos de salarios de tramitación, indicando el número de

días de salarios abonados y su importe, dado que su percepción es incompatible con las prestaciones por desempleo. Tras una solicitud de información efectuada por este Tribunal de Cuentas, se constató que no todas las Unidades del Fondo de Garantía Salarial remiten la información, que la comunicación se produce con manifiesto retraso y que esta es muy dispar. Todo ello repercute negativamente en la detección y tramitación de los deudores por cobros indebidos (Epígrafe II.3.1).

11. Del análisis de los cruces de datos efectuados por el Servicio Público de Empleo Estatal se concluye que no se realizan contrastes específicos con el Registro Civil para la detección de cobros indebidos generados por el pago de la prestación a personas fallecidas.

Tampoco existe un acuerdo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios de Empleo Autonómicos por el que estos tengan que remitir información sobre la existencia de rechazos de oferta de empleo o de rechazos o abandonos de itinerarios formativos o cualquier otro requisito necesario para el mantenimiento por el beneficiario del cobro de la prestación por desempleo.

Asimismo, no se ha suscrito ningún convenio con el Consejo General del Poder Judicial para la comunicación de sentencias favorables a los trabajadores derivadas de despidos individuales o colectivos emitidas por los órganos judiciales del orden de lo social.

La falta de la información anterior dificulta que el Servicio Público de Empleo Estatal detecte posibles cobros indebidos derivados de dichas situaciones (Epígrafe II.3.1).

12. El Servicio Público de Empleo Estatal no disponía, en el periodo fiscalizado, de un manual de gestión de cobros indebidos de prestaciones por desempleo (Epígrafe II.3.2).
13. Los Servicios Centrales del Servicio Público de Empleo Estatal no cumplen su función de homogeneizar y coordinar las actuaciones de las Direcciones Provinciales en la tramitación del procedimiento de gestión de los cobros indebidos de prestaciones, más allá de dictar instrucciones sobre aspectos parciales del mismo, sin controlar posteriormente si todas las Direcciones Provinciales las aplican uniformemente. Por su parte, las Direcciones Provinciales tienen a su disposición numerosos listados con información para la gestión de deudores por cobros indebidos que, con carácter general, no utilizan (Subapartado I.6 y epígrafe II.3.2).
14. En relación con el mecanismo para el reintegro de los cobros indebidos a través de la cuenta abierta al efecto en un banco privado, este no cumple con lo preceptuado en el contrato suscrito, en relación con parte de la información proporcionada por dicho banco, lo que genera que un porcentaje elevado de los ingresos efectuados presenten errores, lo que obliga a las Direcciones Provinciales a la identificación manual del deudor. Este proceder no garantiza que todos los ingresos realizados hayan sido asignados correctamente a la cancelación de la deuda, por lo que existe el riesgo de que se reclame el cobro indebido a un deudor que ya lo abonó (Epígrafe II.3.2).
15. Existe el riesgo de que se compensen con nuevas prestaciones por desempleo cobros indebidos ya prescritos, dado que la aplicación informática utilizada para la gestión de las prestaciones no genera ningún aviso o impedimento para efectuar dicha compensación, dependiendo, por tanto, de que el gestor verifique este extremo. Este riesgo se ha materializado en la Dirección Provincial de Madrid (Epígrafe II.3.2).

16. Con carácter general, el procedimiento en vía ejecutiva presenta varias gestiones que tienen que realizarse, total o parcialmente, de manera manual, tales como la asignación de la Unidad de Recaudación Ejecutiva correspondiente al domicilio del deudor, el proceso de obtención de las cuatro copias que conforman la certificación de descubierto, la grabación en las aplicaciones informáticas de gestión y general de los datos de los cobros obtenidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, entre otras, que son potencialmente automatizables y que, en la actualidad, ocupan numerosos recursos humanos, tanto del Servicio Público de Empleo Estatal como de la propia Tesorería General (Epígrafes II.4.3 y II.5.3).
17. La Tesorería General de la Seguridad Social no gestiona en vía ejecutiva la deuda por cobros indebidos de prestaciones derivadas de responsabilidad empresarial del Servicio Público de Empleo Estatal cuyo deudor sea una Administración pública o cualquier entidad de derecho público. Según la información proporcionada por las Direcciones Provinciales, esta deuda ascendía, a 31 de diciembre de 2013, a 8.483.035 euros (Epígrafe II.3.3).

### **III.2.- CONCLUSIONES COMUNES A LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE MADRID Y BARCELONA**

18. Teniendo en cuenta el volumen de deuda generada, de los expedientes pendientes de gestionar, de la tramitación manual en muchas fases del procedimiento debido a las carencias o limitaciones de las aplicaciones informáticas, de la dilación en los plazos de las diferentes fases del proceso y de las incidencias detectadas, hay que concluir que los medios técnicos y la dotación de personal en estas dos Direcciones Provinciales para la gestión de los cobros indebidos de prestaciones resultan insuficientes. Además, en el periodo fiscalizado no consta la realización de cursos específicos de formación sobre esta materia ni sobre las aplicaciones informáticas utilizadas (Epígrafes II.4.2 y II.5.2).
19. El número medio de días transcurridos entre la fecha final de la prestación abonada y la fecha de detección del cobro indebido fue durante el periodo fiscalizado, según las estadísticas publicadas por las Direcciones Provinciales de Madrid y de Barcelona, de 330 y 167 días, respectivamente. Este amplio periodo de tiempo refleja una deficiencia en los métodos de detección, que incide en el retraso del inicio del proceso de tramitación y en una menor eficacia en la recuperación del cobro indebido (Subapartados II.4 y II.5).
20. El análisis de una muestra de expedientes en las dos Direcciones Provinciales fiscalizadas pone de manifiesto que los saldos del inventario de deudores proporcionado por los Servicios Centrales no se correspondían con deuda viva real. Así, el 82% del saldo analizado en la Dirección Provincial de Madrid y el 19% del analizado en la de Barcelona, corresponde a deuda reintegrada, ya en efectivo o por compensación con el cobro de una prestación, o bien era deuda duplicada. Lo anterior evidencia que la información del inventario no refleja la realidad de la deuda contenida en los expedientes (Epígrafes II.4.2 y II.5.2).
21. El porcentaje de impago en los aplazamientos o fraccionamientos concedidos en el ejercicio 2013 en las Direcciones Provinciales de Madrid y de Barcelona fue del 54% y del 10%, respectivamente. A



pesar de que la norma establece que, en caso de incumplimiento, se dictará sin más trámite la providencia de apremio de esta deuda y se aplicará el recargo del 20%, ambas Direcciones Provinciales no cumplen aquella, gestionando estos casos junto con el resto de expedientes pendientes de traspaso a la vía ejecutiva. Este criterio genera dos efectos: por una parte, el elevado periodo que transcurre desde que se incumplen las condiciones recogidas en las resoluciones hasta que se dicta la correspondiente providencia de apremio, dificulta su posibilidad de cobro; y, por otra parte, se incrementa el riesgo de que parte de esta deuda prescriba sin llegar a tramitarse en vía ejecutiva (Epígrafes II.4.2 y II.5.2).

22. En el análisis de una muestra de expedientes en relación con las deudas por cobros indebidos derivadas de los supuestos de responsabilidad empresarial se ha constatado que el saldo del inventario de deudores proporcionado por los Servicios Centrales del Servicio Público de Empleo Estatal no se corresponde con deuda viva real, observándose la existencia de deuda ya prescrita o dada de baja por incobrable. Asimismo, la inexistencia de una aplicación informática que soporte la gestión de estos cobros indebidos genera ineficiencias en la tramitación y la demora del procedimiento, en el que la duración media se cifra en 726 y 540 días para las Direcciones Provinciales de Madrid y Barcelona, respectivamente (Epígrafes II.4.2 y II.5.2).
23. Respecto a la gestión de cobros indebidos en vía ejecutiva, las Direcciones Provinciales de Madrid y Barcelona no cumplen las reglas de emisión de certificaciones de descubierto establecidas por la Circular de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo [predecesor del Servicio Público de Empleo Estatal] de 18 de junio de 1992, ya que únicamente siguen un criterio de orden cronológico, cuando la citada Circular contempla además los de cuantía de la deuda o grado de la infracción (Epígrafes II.4.3 y II.5.3).
24. El plazo medio desde que finaliza el periodo voluntario de pago sin que se hubiese satisfecho la deuda hasta que se emite la correspondiente certificación de descubierto ha sido en las Direcciones Provinciales de Madrid y de Barcelona, durante el periodo 2012-2013, de 883 y de 927 días, respectivamente, debiendo destacarse que en diciembre de 2014 se estaban tramitando las certificaciones de descubierto de expedientes correspondientes al ejercicio 2011. En el supuesto de seguirse manteniendo la media anual de emisión de certificaciones, serían necesarios 16 y 18 años para resolver las 13.866 certificaciones de descubierto pendientes en Madrid y las 24.420 en Barcelona; y ello sin tener en cuenta el incremento de expedientes que se vayan produciendo, lo que supone que una elevada cantidad de estas deudas prescribirían.

Aunque la norma no determina el plazo para emitir dicha certificación, esta debe aproximarse lo máximo posible al fin del periodo voluntario de pago. Ese retraso tan elevado genera que la posible recuperación de los fondos públicos se demore en el tiempo dando lugar a que el importe de la deuda alcance una cuantía significativa de difícil recaudación, generando ineficiencias en el proceso e incumpliendo el principio administrativo de impulso de oficio que debe regir toda actuación administrativa (Epígrafes II.4.3 y II.5.3).

### **III.3.- CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID**

Además de las conclusiones comunes a la Dirección Provincial de Madrid reflejadas en el apartado III.2 anterior, en la Dirección Provincial de Madrid se ha observado lo siguiente:

25. En la Dirección Provincial de Madrid se han detectado expedientes cuyas resoluciones se emitieron en un procedimiento ya caducado, según el plazo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Epígrafe II.4.2).
26. La Dirección Provincial de Madrid incumple la obligación de dictar resolución expresa y notificar la misma, a que hace referencia la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en los supuestos de reintegro de cobros indebidos por acuerdo de compensación parcial con otras prestaciones o subsidios por desempleo (Epígrafe II.4.2).
27. Asimismo, la Dirección Provincial de Madrid incumple la Instrucción de 25 de mayo de 2008 ("Modificación de las instrucciones de la Subdirección General de Prestaciones de 26 de Agosto de 1997 en materia de compensación parcial de prestaciones indebidamente percibidas"), ya que la Dirección Provincial no aplica intereses en los casos de compensación parcial de la deuda. Esta forma de actuar supone irregularidades en el procedimiento y un perjuicio económico al Servicio Público de Empleo Estatal (Epígrafe II.4.2).
28. La Dirección Provincial de Madrid mantenía en febrero de 2015, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, cobros indebidos pendientes de tramitar procedentes del periodo 2005-2010, por importe de 313.425 euros. Esta deuda, dado que el plazo establecido para la prescripción es de cuatro años, estaría presumiblemente prescrita (Epígrafe II.4.2).
29. La Dirección Provincial de Madrid ha compensado cobros indebidos prescritos con el importe de una prestación por desempleo, lo que incumple la normativa y, además, denota una falta de control por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (Epígrafe II.4.2).

### **III.4.- CONCLUSIÓN EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA**

30. Además de las conclusiones comunes a la Dirección Provincial de Madrid reflejadas en el apartado III.2 anterior, la Dirección Provincial de Barcelona no ha realizado ningún proceso de depuración de los expedientes que figuraban pendientes de iniciar su tramitación, correspondientes al periodo 2005-2010 (por un importe de 1.979.392 euros), pese a conocer que parte de los mismos estaban ya reintegrados, en tramitación o prescritos (Epígrafe II.5.2).

## **IV.- RECOMENDACIONES**

### **IV.1.- RECOMENDACIONES AL GOBIERNO**

1. El Gobierno debería estudiar la conveniencia de homogeneizar el marco contable aplicable al Servicio Público de Empleo Estatal, en cuanto al reintegro de cobros indebidos, al del resto de la Administración Institucional del Estado, conformado, fundamentalmente, por la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado. Para ello, resultaría necesario modificar la disposición adicional trigésimo segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, desarrollada por el Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, sobre impagados, retrocesiones y reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.
2. El Gobierno debería actualizar el artículo 34 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, conforme a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con el interés aplicable en los aplazamientos de pago.

### **IV.2.- RECOMENDACIONES AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

1. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería, dentro del marco de la estrategia de lucha contra el fraude en las prestaciones por desempleo, impulsar la creación de enlaces entre las distintas aplicaciones informáticas cuya titularidad pertenece a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social u organismos que tiene adscritos, para que las bases de datos disponibles tuvieran puntos de conexión que sirvieran para mejorar la comunicación entre estas y que coadyuven a que una Entidad pudiera gestionar y controlar debidamente las prestaciones de su competencia.
2. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería estudiar la posibilidad de establecer un procedimiento de deducción especial entre el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial, para el reintegro de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas como consecuencia del abono de salarios de tramitación a los trabajadores. Así, el Fondo de Garantía Salarial podría abonar directamente al Servicio Público de Empleo Estatal el importe del salario que compense el cobro indebido, de manera que se mejore sustancialmente la eficacia y eficiencia en el procedimiento de reintegro.

## IV.3.- RECOMENDACIONES AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

1. El Servicio Público de Empleo Estatal debería disponer de un sistema en el que toda la información necesaria para los procedimientos de gestión y control de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, incluidas las derivadas de los supuestos de responsabilidad empresarial, estuviese integrada en una única base de datos. Asimismo, debería diseñar una aplicación informática para explotar dicha base y proporcionar los datos necesarios tanto para la gestión y control de los cobros indebidos, como para dar soporte a un inventario de deudores que permita su registro contable y el seguimiento de su evolución.
2. El Servicio Público de Empleo Estatal debería identificar la deuda por cobros indebidos de prestaciones por desempleo que se encuentre en situación de prescripción e impulsar el procedimiento administrativo para su declaración como deuda prescrita.
3. El Servicio Público de Empleo Estatal, para mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de gestión y control de los cobros indebidos, debería, entre otras actuaciones:
  - a) Ejercer sus competencias de homogeneización, coordinación y supervisión de las actuaciones de las Direcciones Provinciales en la gestión de los cobros indebidos, con el fin de que su tratamiento sea uniforme. Además, debería elaborar un manual de gestión de cobros indebidos de prestaciones por desempleo.
  - b) Analizar si la dotación de los recursos humanos y medios técnicos disponibles para la gestión de los cobros indebidos es la adecuada a la vista de los resultados obtenidos durante la fiscalización en las Direcciones Provinciales de Madrid y Barcelona, en cuanto a: los plazos medios reflejados en las estadísticas y los calculados por este Tribunal de Cuentas; la existencia de procedimientos caducados, el número de cobros indebidos ya detectados que se encuentran pendientes de iniciar su tramitación; el número de expedientes que han agotado el periodo voluntario de reintegro y se encuentran pendientes de la emisión de la certificación de descubierto correspondiente; los errores detectados en relación con los cobros indebidos derivados de supuestos de responsabilidad empresarial, entre otros.
  - c) Diseñar un plan de formación específico dirigido al personal que tramita los cobros indebidos.
  - d) Fortalecer las acciones de detección de cobros indebidos o aquellas que pudieran proporcionar información para la tramitación de los mismos, como la explotación de los datos obrantes en la Tesorería General de la Seguridad Social en relación con las empresas deudoras por responsabilidad empresarial.
  - e) Promover la adopción de acuerdos o convenios para que el Registro Civil, los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos y cualquier otro organismo, faciliten información que pudiera afectar a la detección y gestión de los cobros indebidos de prestaciones por desempleo.
  - f) Exigir que el banco con el que ha suscrito un contrato de servicios cumpla con lo preceptuado en relación con la información que proporciona sobre los ingresos en efectivo recibidos, con el fin de evitar errores en la identificación del deudor.

- g) Arbitrar las medidas necesarias para mejorar el sistema de pago mediante transferencia bancaria y valorar la posibilidad de incorporar otros medios de pago adicionales, como el pago a través de su página web.
- h) Suscribir con la Tesorería General de la Seguridad Social el nuevo concierto para establecer los servicios y convenir las contraprestaciones por la gestión recaudatoria en vía ejecutiva. Además, dicho concierto debería permitir gestionar los cobros indebidos de prestaciones derivados de responsabilidad empresarial del Servicio Público de Empleo Estatal cuyo deudor sea una Administración pública o cualquier entidad de derecho público.

Madrid, 29 de octubre de 2015

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García

## ANEXOS

### INDICE DE ANEXOS

Nº	DESCRIPCIÓN
1	Distribución de las prestaciones por provincias y por tipo, Ejercicio 2012
2	Distribución de las prestaciones por provincias y por tipo, Ejercicio 2013
3	Distribución, según las estadísticas, del saldo por provincias de cobros indebidos de prestaciones por desempleo, con excepción de los derivados por responsabilidad empresarial, Ejercicio 2013
4	Distribución, según el inventario, del saldo por provincias de cobros indebidos de prestaciones por desempleo, a 31 de diciembre de 2013
5	Distribución, según el inventario, del saldo por provincias de cobros indebidos derivados de responsabilidad empresarial, a 31 de diciembre de 2013
6	Registros que originan la inconsistencia en la cifra final de deuda viva del inventario

**Anexo nº 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR PROVINCIAS Y POR TIPO, EJERCICIO 2012**  
**(En euros)**

PROVINCIAS	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA	SUBSIDIO	RENDA ACTIVA INSERCIÓN	SUBSIDIO SEASS	TOTAL
ARABA/ALAVA	159.408.841	29.647.176	1.702.673	-	190.758.690
ALBACETE	204.221.405	67.354.633	15.173.941	-	286.749.979
ALICANTE	749.504.060	328.235.043	80.288.289	-	1.158.027.392
ALMERIA	304.695.505	132.568.238	29.526.910	21.989.646	488.780.299
AVILA	66.911.261	25.120.742	4.015.228	-	96.047.231
BADAJOS	277.280.810	162.635.255	31.975.725	59.326.829	531.218.619
BALEARES	610.351.381	190.899.683	15.775.068	-	817.026.132
BARCELONA	3.106.556.281	768.628.976	84.514.315	-	3.959.699.572
BURGOS	185.124.492	42.764.517	5.069.941	-	232.958.950
CACERES	174.039.647	86.550.564	12.605.059	36.730.501	309.925.771
CADIZ	505.439.225	268.331.082	83.335.560	52.748.992	909.854.859
CASTELLON	317.120.795	107.175.758	12.684.666	-	436.981.219
CIUDAD REAL	256.841.386	87.041.919	16.013.993	-	359.897.298
CORDOBA	325.835.298	171.807.420	28.894.435	118.046.947	644.584.100
LA CORUÑA	533.386.798	146.354.934	22.973.942	-	702.715.674
CUENCA	91.377.286	28.767.467	4.900.184	-	125.044.937
GIRONA	381.234.907	111.750.222	9.476.991	-	502.462.120
GRANADA	361.462.167	190.051.546	34.640.671	79.747.319	665.901.703
GUADALAJARA	139.484.156	34.112.219	3.852.691	-	177.449.066
GUIPUZKOA	335.093.089	61.411.138	4.073.083	-	400.577.310
HUELVA	247.136.421	117.472.883	21.417.741	49.068.272	435.095.317
HUESCA	100.088.895	20.176.385	2.405.639	-	122.670.919
JAEN	247.588.174	137.600.896	22.617.047	93.172.694	500.978.811
LEON	220.702.839	63.001.734	7.855.734	-	291.560.307
LLEIDA	199.634.119	48.203.479	5.392.281	-	253.229.879
LARIOJA	167.283.930	33.225.964	4.699.939	-	205.209.833
LUGO	128.660.132	39.095.894	5.604.581	-	173.360.607
MADRID	3.199.793.309	616.109.557	74.381.532	-	3.890.284.398
MALAGA	678.520.526	315.293.316	72.360.434	56.042.325	1.122.216.601
MURCIA	685.576.314	207.695.599	48.472.886	-	941.744.799
NAVARRA	353.584.471	68.519.706	7.486.723	-	429.590.900
ORENSE	118.738.653	49.915.731	7.842.687	-	176.497.071
ASTURIAS	501.998.332	150.704.382	19.093.677	-	671.796.391
PALENCIA	69.210.803	18.695.184	2.923.956	-	90.829.943
LAS PALMAS	491.035.814	242.326.038	62.837.024	-	796.198.876
PONTEVEDRA	492.476.333	155.503.983	25.156.922	-	673.137.238
SALAMANCA	136.504.318	43.962.610	8.705.553	-	189.172.481
SANTACRUZ	442.294.512	230.198.061	46.989.657	-	719.482.230
CANTABRIA	278.765.781	65.487.971	10.116.064	-	354.369.816
SEGOVIA	63.669.264	14.102.578	1.862.319	-	79.634.161
SEVILLA	844.091.121	404.050.335	79.771.101	170.876.496	1.498.789.053
SORIA	37.289.302	8.347.064	1.093.081	-	46.729.447
TARRAGONA	433.724.524	128.118.110	17.050.487	-	578.893.121

PROVINCIAS	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA	SUBSIDIO	RENTA ACTIVA INSERCIÓN	SUBSIDIO SEASS	TOTAL
TERUEL	58.719.897	16.435.208	1.504.432	-	76.659.537
TOLEDO	386.676.158	116.094.552	19.044.698	-	521.815.408
VALENCIA	1.369.305.516	404.119.403	72.666.935	-	1.846.091.854
VALLADOLID	247.148.689	54.419.023	10.365.827	-	311.933.539
BIZKAIA	552.319.779	101.256.985	7.729.801	-	661.306.565
ZAMORA	69.452.223	23.395.216	3.410.697	-	96.258.136
ZARAGOZA	506.979.855	101.530.320	15.651.384	-	624.161.559
CEUTA	19.816.894	18.960.013	3.804.840	-	42.581.747
MELILLA	18.435.435	13.387.534	3.890.392	-	35.713.361
<b>TOTAL</b>	<b>22.452.591.123</b>	<b>7.068.614.246</b>	<b>1.195.699.436</b>	<b>737.750.021</b>	<b>31.454.654.826</b>



**Anexo nº 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR PROVINCIAS Y POR TIPO, EJERCICIO 2013**  
**(En euros)**

PROVINCIAS	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA	SUBSIDIO	RENDA ACTIVA INSERCIÓN	SUBSIDIO SEASS	TOTAL
ARABA/ALAVA	168.950.473	28.933.856	2.321.936	-	200.206.265
ALBACETE	189.662.886	60.745.947	17.199.491	-	267.608.324
ALICANTE	688.425.928	301.714.216	76.595.480	-	1.066.735.624
ALMERIA	274.466.938	122.950.251	26.627.281	20.586.938	444.631.408
AVILA	58.881.921	23.517.918	4.427.838	-	86.827.677
BADAJOS	258.841.009	157.050.596	29.694.775	57.302.745	502.889.125
BALEARES	556.296.391	172.581.272	17.311.138	-	746.188.801
BARCELONA	2.852.619.225	716.114.112	98.646.859	-	3.667.380.196
BURGOS	188.263.682	41.389.776	6.042.600	-	235.696.058
CACERES	164.080.323	88.273.759	13.655.961	35.401.657	301.411.700
CADIZ	475.233.936	257.832.462	65.102.992	50.282.701	848.452.091
CASTELLON	281.979.256	100.338.874	16.496.096	-	398.814.226
CIUDADREAL	242.295.048	84.840.014	19.101.746	-	346.236.808
CORDOBA	299.224.782	177.384.817	26.283.188	111.930.094	614.822.881
CORUÑA, LA	508.261.681	142.229.713	22.895.486	-	673.386.880
CUENCA	87.516.068	26.539.025	6.109.235	-	120.164.328
GIRONA	346.846.672	103.485.514	11.998.863	-	462.331.049
GRANADA	329.917.775	185.223.993	33.624.102	75.801.119	624.566.989
GUADALAJARA	134.089.869	31.569.953	5.316.053	-	170.975.875
GUIPUZKOA	331.388.308	58.262.762	4.684.185	-	394.335.255
HUELVA	210.521.192	113.693.159	19.790.459	46.550.719	390.555.529
HUESCA	92.062.078	19.813.604	2.651.402	-	114.527.084
JAEN	222.034.296	141.815.817	21.492.871	90.120.697	475.463.681
LEON	232.966.318	59.582.903	8.514.330	-	301.063.551
LLEIDA	183.541.873	44.733.464	6.363.923	-	234.639.260
LA RIOJA	163.098.127	31.979.448	5.033.700	-	200.111.275
LUGO	126.644.540	38.245.298	6.054.358	-	170.944.196
MADRID	3.270.761.522	592.739.698	88.030.915	-	3.951.532.135
MALAGA	617.410.468	298.328.167	66.116.939	52.916.247	1.034.771.821
MURCIA	621.496.100	194.401.709	48.753.791	-	864.651.600
NAVARRA	345.033.901	65.402.846	8.105.722	-	418.542.469
ORENSE	112.258.805	47.147.357	7.441.694	-	166.847.856
ASTURIAS	501.496.163	142.993.274	22.282.039	-	666.771.476
PALENCIA	68.889.496	17.878.863	3.099.073	-	89.867.432
PALMAS, LAS	455.149.423	216.071.051	61.080.460	-	732.300.934
PONTEVEDRA	453.581.988	152.682.310	25.322.779	-	631.587.077
SALAMANCA	130.456.345	42.279.545	9.019.717	-	181.755.607
SANTA CRUZ	408.326.146	206.572.920	50.147.240	-	665.046.306
CANTABRIA	285.041.558	65.879.483	11.268.767	-	362.189.808
SEGOVIA	64.044.367	13.977.503	2.145.314	-	80.167.184
SEVILLA	783.975.156	399.442.281	71.742.986	165.393.951	1.420.554.374
SORIA	43.269.261	8.063.290	1.189.778	-	52.522.329
TARRAGONA	381.642.613	121.308.425	19.067.152	-	522.018.190

PROVINCIAS	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA	SUBSIDIO	RENDA ACTIVA INSERCIÓN	SUBSIDIO SEASS	TOTAL
TERUEL	59.587.133	15.489.405	1.866.354	-	76.942.892
TOLEDO	367.177.354	109.051.617	23.315.637	-	499.544.608
VALENCIA	1.271.082.362	386.964.846	82.068.907	-	1.740.116.115
VALLADOLID	244.279.144	52.727.435	10.406.236	-	307.412.815
BIZKAIA	554.577.814	98.910.835	10.846.298	-	664.334.947
ZAMORA	64.842.519	22.935.751	3.936.470	-	91.714.740
ZARAGOZA	503.140.074	98.963.538	16.357.572	-	618.461.184
CEUTA	19.011.303	15.136.473	3.592.836	-	37.740.612
MELILLA	18.345.078	12.660.818	3.100.571	-	34.106.467
<b>TOTAL</b>	<b>21.312.986.688</b>	<b>6.728.851.963</b>	<b>1.224.341.595</b>	<b>706.286.868</b>	<b>29.972.467.114</b>

## Anexo nº 3

**DISTRIBUCIÓN, SEGÚN LAS ESTADÍSTICAS, DEL SALDO POR PROVINCIAS DE COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, CON EXCEPCIÓN DE LOS DERIVADOS POR RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL, EJERCICIO 2013**

CÓDIGO PROVINCIA	NOMBRE PROVINCIA	SALDO DE COBROS INDEBIDOS A 31/12/2013 (En euros)
1	ARABA/ÁLAVA	2.067.016
2	ALBACETE	4.131.675
3	ALICANTE	27.085.020
4	ALMERÍA	10.771.869
5	ÁVILA	1.130.664
6	BADAJOS	6.092.437
7	ILLES BALEARS	25.335.353
8	BARCELONA	82.902.350
9	BURGOS	1.739.149
10	CÁCERES	2.554.615
11	CÁDIZ	15.133.724
12	CASTELLÓN	7.789.594
13	CIUDAD REAL	3.920.135
14	CÓRDOBA	5.569.378
15	A CORUÑA	7.647.946
16	CUENCA	835.558
17	GIRONA	13.300.202
18	GRANADA	9.116.589
19	GUADALAJARA	3.208.202
20	GIPUZKOA	2.344.083
21	HUELVA	4.031.841
22	HUESCA	2.620.028
23	JAÉN	4.957.625
24	LEÓN	4.098.112
25	LLEIDA	4.281.700
26	LA RIOJA	4.106.391
27	LUGO	1.850.512
28	MADRID	131.058.632
29	MÁLAGA	16.958.183
30	MURCIA	17.573.694
31	NAVARRA	6.507.293
32	OURENSE	1.611.907

CÓDIGO PROVINCIA	NOMBRE PROVINCIA	SALDO DE COBROS INDEBIDOS A 31/12/2013 (En euros)
33	ASTURIAS	4.242.907
34	PALENCIA	758.615
35	LAS PALMAS	23.342.298
36	PONTEVEDRA	4.564.419
37	SALAMANCA	1.847.553
38	SANTA CRUZ DE TENERIFE	20.341.585
39	CANTABRIA	2.804.535
40	SEGOVIA	1.203.339
41	SEVILLA	24.255.820
42	SORIA	493.947
43	TARRAGONA	10.696.709
44	TERUEL	715.502
45	TOLEDO	12.034.151
46	VALENCIA	26.369.142
47	VALLADOLID	4.383.981
48	BIZKAIA	4.145.007
49	ZAMORA	715.289
50	ZARAGOZA	5.090.487
51	CEUTA	549.568
52	MELILLA	1.404.692
<b>TOTAL</b>		<b>582.291.023</b>

Fuente: Estadísticas de la Subdirección de Prestaciones por Desempleo.

## Anexo nº 4

## DISTRIBUCIÓN, SEGÚN EL INVENTARIO, DEL SALDO POR PROVINCIAS DE COBROS INDEBIDOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, A 31 DE DICIEMBRE DE 2013

PRESTACIONES POR DESEMPLEO		
CÓDIGO PROVINCIA	NOMBRE PROVINCIA	SALDO DE COBROS INDEBIDOS A 31/12/2013 (En euros)
1	ARABA/ÁLAVA	2.864.362
2	ALBACETE	5.539.500
3	ALICANTE	37.388.342
4	ALMERÍA	11.427.701
5	ÁVILA	1.260.418
6	BADAJOS	7.840.767
7	ILLES BALEARS	31.009.224
8	BARCELONA	101.108.919
9	BURGOS	2.593.114
10	CÁCERES	3.538.110
11	CÁDIZ	23.746.056
12	CASTELLÓN	10.111.668
13	CIUDAD REAL	4.037.001
14	CÓRDOBA	9.837.453
15	A CORUÑA	11.276.651
16	CUENCA	1.105.874
17	GIRONA	17.765.806
18	GRANADA	12.248.136
19	GUADALAJARA	3.981.881
20	GIPUZKOA	2.980.837
21	HUELVA	5.761.913
22	HUESCA	3.221.585
23	JAÉN	8.067.155
24	LEÓN	6.001.129
25	LLEIDA	6.317.066
26	LA RIOJA	5.085.927
27	LUGO	2.891.577
28	MADRID	159.488.187
29	MÁLAGA	20.804.348
30	MURCIA	21.225.003
31	NAVARRA	7.447.687
32	OURENSE	2.303.063

PRESTACIONES POR DESEMPLEO		
CÓDIGO PROVINCIA	NOMBRE PROVINCIA	SALDO DE COBROS INDEBIDOS A 31/12/2013 (En euros)
33	ASTURIAS	6.621.321
34	PALENCIA	1.306.820
35	LAS PALMAS	27.450.552
36	PONTEVEDRA	6.547.776
37	SALAMANCA	2.584.597
38	SANTA CRUZ DE TENERIFE	33.550.921
39	CANTABRIA	7.706.657
40	SEGOVIA	1.349.216
41	SEVILLA	28.845.674
42	SORIA	662.217
43	TARRAGONA	12.033.436
44	TERUEL	876.978
45	TOLEDO	14.041.399
46	VALENCIA	51.695.998
47	VALLADOLID	5.009.008
48	BIZKAIA	7.403.304
49	ZAMORA	1.045.397
50	ZARAGOZA	7.702.672
51	CEUTA	756.067
52	MELILLA	1.625.727
<b>TOTAL</b>		<b>769.092.197</b>

Fuente: Inventario elaborado por los SSCC del SEPE.

## Anexo nº 5

DISTRIBUCIÓN, SEGÚN EL INVENTARIO, DEL SALDO POR PROVINCIAS DE COBROS INDEBIDOS  
DERIVADOS DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL, A 31 DE DICIEMBRE DE 2013

RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL		
CÓDIGO PROVINCIA	NOMBRE PROVINCIA	SALDO DE COBROS INDEBIDOS A 31/12/2013 (En euros)
1	Álava	437.010
2	Albacete	775.344
3	Alicante	3.722.994
4	Almería	531.528
5	Ávila	24.303
6	Badajoz	340.270
7	Balears, Illes	594.175
8	Barcelona	3.902.930
9	Burgos	209.532
10	Cáceres	61.691
11	Cádiz	720.506
12	Castellón	744.297
13	Ciudad Real	504.917
14	Córdoba	304.134
15	Coruña, A	1.403.876
16	Cuenca	158.396
17	Girona	862.663
18	Granada	781.001
19	Guadalajara	144.206
20	Gipuzkoa	463.898
21	Huelva	746.488
22	Huesca	35.988
23	Jaén	375.232
24	León	417.129
25	Lleida	244.424
26	Rioja, La	365.264
27	Lugo	644.405
28	Madrid	7.690.039
29	Málaga	2.833.795
30	Murcia	731.486
31	Navarra	97.442
32	Ourense	360.217

RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL		
CÓDIGO PROVINCIA	NOMBRE PROVINCIA	SALDO DE COBROS INDEBIDOS A 31/12/2013 (En euros)
33	Asturias	1.271.012
34	Palencia	52.526
35	Palmas, Las	1.704.747
36	Pontevedra	1.408.791
37	Salamanca	307.604
38	Sta. Cruz Tenerife	1.066.186
39	Cantabria	721.561
40	Segovia	128.801
41	Sevilla	2.719.969
42	Soria	5.924
43	Tarragona	624.524
44	Teruel	53.753
45	Toledo	878.983
46	Valencia	2.504.313
47	Valladolid	106.475
48	Bizkaia	1.547.288
49	Zamora	296.287
50	Zaragoza	514.942
51	Ceuta	36.826
52	Melilla	30.979
<b>TOTAL</b>		<b>47.211.071</b>

Fuente: Inventario elaborado por los SSCC del SEPE



## Anexo nº 6

## REGISTROS QUE ORIGINAN LA INCONSISTENCIA EN LA CIFRA FINAL DE DEUDA VIVA DEL INVENTARIO

INCONSISTENCIAS DE LA BASE DE DATOS		
	REGISTROS DE LA BASE DE DATOS "RESTO DE PRESTACIONES"	REGISTROS DE LA BASE DE DATOS SEASS
1	D 00255126X	D 28556163F
2	D 07757340S	D 28114021V
3	D 07858480R	D 24827825S
4	D 08814664Y	D 76209479Z
5	D 09196037Q	D 29436423B
6	D 15755929D	
7	D 20161436G	
8	D 20468941E	
9	D 24205480G	
10	D 30002541F	
11	D 30416292B	
12	D 30814159R	
13	D 31529032B	
14	D 31671491P	
15	D 33921210M	
16	D 33976409G	
17	D 34777296P	
18	D 35788114E	
19	D 36911325M	
20	D 38756979R	
21	D 38778871C	
22	D 39699050S	
23	D 40526220J	
24	D 41436002F	
25	D 41907660G	
26	D 42036677Z	
27	D 42711065L	
28	D 48199764K	
29	D 51381022B	
30	D 74148352D	
31	D 74502843R	
32	D 76835673X	
33	D 76987528L	
34	D 77299332N	
35	D 77538617M	
36	D 78062595C	