

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

- 133** *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 los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015.*

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 los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015, acuerda:

1. Instar al Gobierno a:

– Poner en marcha, a la mayor brevedad, las medidas de coordinación necesarias entre el Instituto Social de la Marina y las administraciones implicadas, con el fin de recoger información suficiente para garantizar el correcto control de la situación fiscal de perceptores, así como el control de fallecimientos.

– Mejorar los mecanismos de coordinación entre el Instituto Social de la Marina y otros entes públicos cuya información es relevante en la gestión de las prestaciones de dicho instituto, especialmente la Administración Tributaria, Haciendas Forales, Instituto Nacional y Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección General de los Registros y el Notariado etc.

2. Instar a la Intervención General de la Seguridad Social, como centro directivo de la contabilidad de las entidades del Sistema de la Seguridad Social, a:

– Analizar el actual procedimiento contable de reconocimiento de los deudores por prestaciones con el fin de determinar el momento adecuado en el que debe producirse dicho reconocimiento.

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 LOS DEUDORES POR PRESTACIONES DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, EJERCICIO 2015

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 30 de marzo de 2017, el *Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015*, 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.- ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.

I.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.

I.4.- MARCO NORMATIVO.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

I.6.- LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

I.6.1.- Prestaciones económicas otorgadas por el Instituto Social de la Marina.

I.6.2. Prestaciones indebidamente percibidas.

I.6.3. Reintegros de prestaciones económicas indebidamente percibidas.

I.7.- GESTIÓN Y CONTROL DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS.

I.7.1.- Detección de deudores por prestaciones.

I.7.2.- Tramitación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones.

I.7.3.- Recuperación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

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

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

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

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

II.2.3.- Retrocesión bancaria por abonos indebidos.

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

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

II.5.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID.

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

II.5.2.- Gestión de cobros indebidos de prestaciones.

II.6.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIGO.

II.6.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones.

II.6.2.- Gestión de cobros indebidos de prestaciones.

II.7.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VILAGARCÍA DE AROUSA.

II.7.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones.

II.7.2.- Gestión de cobros indebidos de prestaciones.

II.8.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.

II.9.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

III.- CONCLUSIONES.

IV.- RECOMENDACIONES.

ANEXOS.

ALEGACIONES.

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado.
DNI	Documento Nacional de Identidad.
FGR	Fichero General de Recaudación de la Tesorería General de la Seguridad Social.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
ISM	Instituto Social de la Marina.
IT	Prestación por incapacidad temporal.
MIDAS	Aplicación informática " <i>Mantenimiento Informático de Deudas Adquiridas</i> ".
RGRSS	Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

INDICE DE CUADROS

CUADRO Nº	DESCRIPCIÓN
1	Deudas por prestaciones en el período 2014 - 2015
2	Deudores que han cobrado indebidamente el complemento a mínimos en varios años consecutivos
3	Gestión anual de la deuda por cobros indebidos en el periodo 2014 - 2015
4	Dirección Provincial de Madrid - Gestión anual de la deuda, año 2015
5	Dirección Provincial de Madrid - Antigüedad de la deuda
6	Dirección Provincial de Vigo - Gestión anual de la deuda, año 2015
7	Dirección Provincial de Vigo - Antigüedad de la deuda
8	Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa - Gestión anual de la deuda, año 2015
9	Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa - Antigüedad de la deuda

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº	DESCRIPCIÓN
1	Prestaciones económicas abonadas por el ISM en el ejercicio 2015
2	Pensiones abonadas por el ISM en el ejercicio 2015
3	Número de perceptores de pensiones a diciembre de 2015
4	Composición del saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2015
5	Distribución entre procedimiento especial y general de la deuda gestionada en el ejercicio 2015
6	Detección y gestión de la deuda
7	Recuperación de la deuda
8	Gestión de la deuda en el ejercicio 2015

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

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

El Pleno de Tribunal de Cuentas, en sesión de 26 de noviembre de 2015, acordó el inicio de la presente fiscalización, y sus Directrices Técnicas fueron aprobadas por el Pleno en sesión de 25 de febrero de 2016.

I.2.- ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

La fiscalización se ha referido, en su ámbito subjetivo, al Instituto Social de la Marina (ISM), entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, adscrita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. El ISM se configura como la Entidad Gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

El ámbito objetivo de la fiscalización se refiere a los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del ISM.

Las actuaciones fiscalizadoras se han referido al ejercicio 2015, sin perjuicio del análisis de aquellos hechos y actuaciones, anteriores o posteriores a dicho ejercicio que se ha considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

I.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, siendo los objetivos específicos de la misma los siguientes:

1. Analizar los procedimientos de gestión y control de las prestaciones indebidamente abonadas a los beneficiarios, detectadas por el Instituto Social de la Marina, y su adecuación a la normativa vigente y a los manuales internos del organismo.
2. Analizar los sistemas de control establecidos por el Instituto Social de la Marina para la detección de supuestos de prestaciones indebidamente abonadas.
3. Verificar los procedimientos de gestión de la deuda detectada, de su reclamación, de su recuperación y de la anulación de las prestaciones indebidamente abonadas por el Instituto Social

de la Marina, para comprobar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

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

Asimismo, se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los objetivos de la fiscalización.

La obtención de los datos, así como su comprobación y verificación, se ha efectuado en la sede de la Dirección del ISM y en sus Direcciones Provinciales de Madrid, Vigo y Vilagarcía de Arousa, que, según el inventario de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2015, en su conjunto gestionan en torno al 38,5% de la deuda por prestaciones indebidamente percibidas. Asimismo, en la fiscalización se ha requerido información y documentación a las 25 Direcciones Provinciales en las que se organiza territorialmente el ISM, y a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

En el desarrollo de las actuaciones no han existido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos de la fiscalización.

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.4.- MARCO NORMATIVO

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

1. Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio¹.
2. Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.
3. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común².
4. Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

¹ Esta norma ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016.

² Esta norma ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entró en vigor el 2 de octubre de 2016.

5. Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo.
6. Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
7. Real Decreto 2664/1998, de 11 de diciembre, sobre devolución de complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, indebidamente percibidos.
8. 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.
9. Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla lo establecido en la disposición adicional trigésima segunda de la ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, sobre impagados, retrocesiones y reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.
10. Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 116/1969, de 30 de diciembre, y 24/1972, de 21 de junio, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar³.
11. Decreto 1867/1970, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 116/1969, de 30 de diciembre, por la que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar³.
12. Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
13. Orden de 18 de julio de 1997, para el desarrollo del Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.
14. Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social.
15. Resolución de 28 de septiembre de 2006, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se regula el procedimiento para la declaración por las entidades gestoras de la Seguridad Social de la extinción de créditos y derechos de la Seguridad Social por prestaciones indebidamente percibidas.
16. Resolución de 16 de julio de 2004, de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre determinación de funciones en materia de gestión recaudatoria de la Seguridad Social.

³ Estas normas han sido derogadas por la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, que entró en vigor el 1 de enero de 2016.

17. Resolución de 26 de febrero de 1991, de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, sobre la revisión de oficio de los actos administrativos emitidos por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

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

En el plazo otorgado se han recibido alegaciones de los responsables del Instituto Social de la Marina y de la Intervención General de la Seguridad Social, en tanto que la Secretaria de Estado de la Seguridad Social ha remitido escrito manifestando su adhesión a las alegaciones formuladas por el Instituto Social de la Marina.

En las alegaciones formuladas por el Instituto Social de la Marina se aducía que, al no haberse identificado en el Anteproyecto de Informe los expedientes sobre los que se manifestaban incidencias, no había podido alegar al respecto. En relación con ello cabe indicar que, aunque en los trabajos de fiscalización la entidad ya fue informada sobre la identificación de dichos expedientes, mediante oficio de este Tribunal de 5 de enero de 2017, se procedió a la remisión del detalle de los mencionados expedientes, concediéndose un plazo de siete días para la formulación de nuevas alegaciones.

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

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

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

I.6.- LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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

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

2. Las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva.

La disposición adicional decimonovena del TRLGSS habilita al ISM para llevar a cabo *“las funciones y servicios que tiene encomendados en relación con la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, sin perjuicio de los demás que le atribuyen sus Leyes reguladoras y otras disposiciones vigentes en la materia”*.

Por su parte, el artículo 3 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo, encomienda a aquel, entre otras, la *“gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, así como la inscripción de empresas, afiliaciones, altas, bajas y variación de datos de los trabajadores adscritos a dicho Régimen Especial en colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social”*; y la *“colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social en la gestión de la cotización y la función recaudatoria en período voluntario en el sector marítimo-pesquero”*.

Para el cumplimiento de sus funciones, el ISM se estructura en una Dirección y 25 Direcciones Provinciales -de las que dependen, a su vez, 96 direcciones locales-, y cuatro centros asistenciales en el exterior (Mauritania, Senegal, Namibia y archipiélago de las islas Seychelles).

I.6.1.- Prestaciones económicas otorgadas por el Instituto Social de la Marina

Según el estado de liquidación del presupuesto de gastos del ISM del ejercicio 2015, las obligaciones reconocidas netas por las prestaciones económicas concedidas con cargo al artículo 48 *“A familias e instituciones sin fines de lucro”* ascendieron a 1.749.126.178,3 euros, con un incremento de 8.499.324,8 euros (un 0,5%) respecto a 2014, incluyéndose el desglose de las mismas en el gráfico 1.

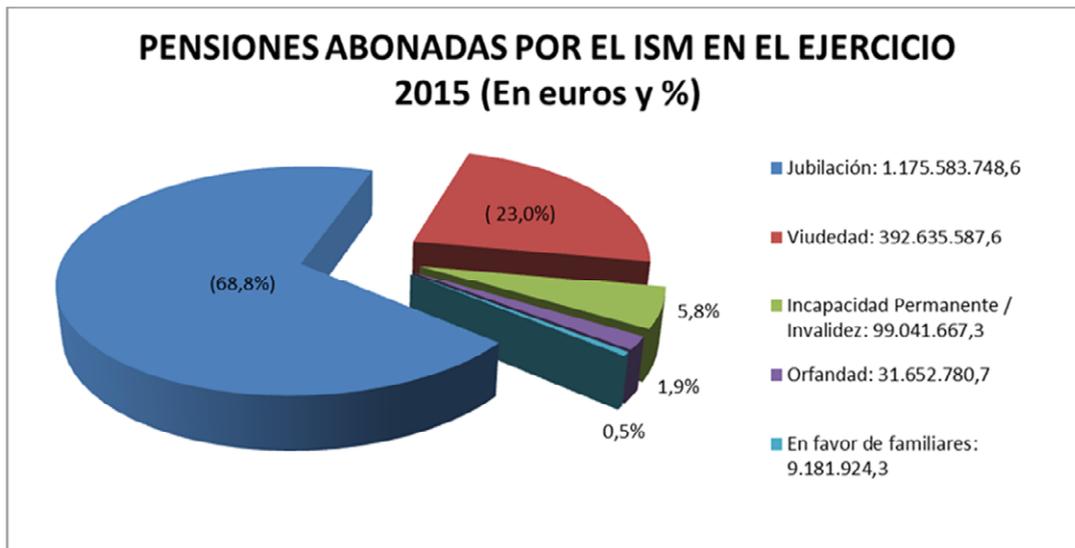
Gráfico 1



Fuente: Informe Anual del ISM 2015.

Las pensiones, por un importe de 1.708.095.708,5 euros, constituyen el 97,6% de las prestaciones económicas abonadas por el ISM en 2015, reflejándose en el gráfico 2 siguiente el tipo y la cuantía de las mismas.

Gráfico 2

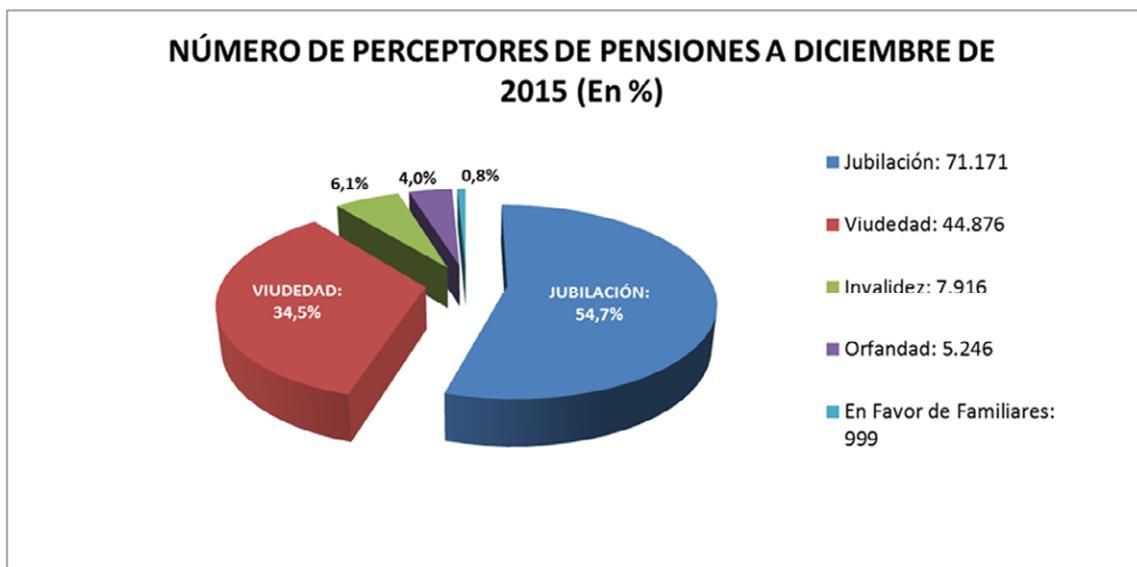


Fuente: Informe Anual ISM 2015.

Las pensiones de jubilación, que representan el 68,8% del total abonado por este tipo de prestaciones durante el ejercicio 2015, se han incrementado un 0,7% respecto a 2014.

El gráfico 3 siguiente incluye la clasificación de los 130.208 perceptores de pensiones a 31 de diciembre de 2015, en función del tipo de estas.

Gráfico 3



Fuente: Informe Anual ISM 2015.

I.6.2. Prestaciones indebidamente percibidas

El saldo de las deudas por prestaciones indebidamente percibidas que figura en los inventarios a 31 de diciembre de 2014 y 2015 se detalla en el cuadro 1.

Cuadro 1
DEUDAS POR PRESTACIONES EN EL PERIODO 2014-2015⁴
(En euros)

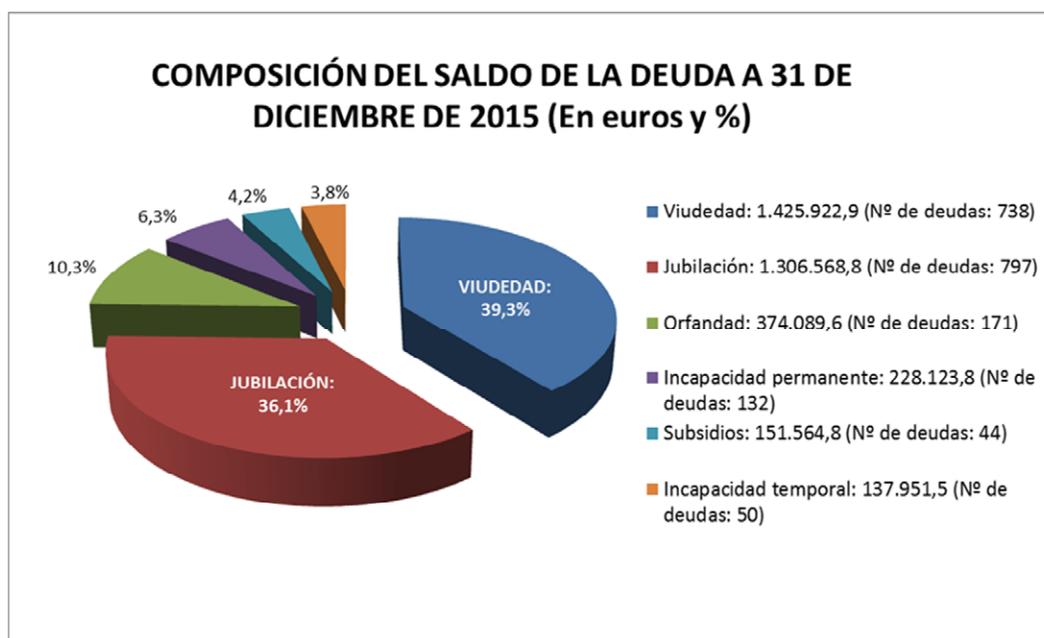
	2014 (A)	2015 (B)	DIFERENCIA (C = A-B)	VARIACIÓN (%)
Número de deudores	2.014	1.932	82	(4,1)
Importe de la deuda	3.705.903,6	3.624.221,4	81.682,2	(2,2)

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM

Del cuadro anterior se deduce la disminución, en 2015, tanto del número de deudores (un 4,1%) como del importe de la deuda (un 2,2%).

El gráfico 4 siguiente refleja la composición del saldo de la deuda en función de la prestación que la genera, en el que se pone de relieve que el 75,4% de la misma se debe al pago indebido de pensiones de viudedad y jubilación.

Gráfico 4



Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

⁴ En el anexo I se incluye la distribución, según el inventario, del saldo por provincias de los deudores por prestaciones del ISM a 31 de diciembre de 2015.

I.6.3. Reintegros de prestaciones económicas indebidamente percibidas

Los reintegros de prestaciones económicas correspondientes al artículo 48 del presupuesto de gastos de 2015 ascendieron a 2.455.137,9 euros⁵, que minoraron el importe de las obligaciones reconocidas en dicho artículo, de acuerdo con el criterio que se detalla en el subapartado II.1 del presente Informe.

I.7.- GESTIÓN Y CONTROL DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS

El artículo 45 del TRLGSS establece, en su apartado uno, que *“Los trabajadores y las demás personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrán obligados a reintegrar su importe”*.

Los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones indebidamente percibidas se efectúan en el ISM por:

1. La Dirección, que es la encargada de la elaboración del inventario de los deudores por prestaciones, de la realización de las labores centralizadas de detección de deudas, así como de la dirección, control y coordinación de las Direcciones Provinciales para garantizar la homogeneidad de los procedimientos de gestión.
2. Las Direcciones Provinciales, que son competentes para la gestión de las prestaciones indebidamente percibidas (creación, consulta, modificación, envío de notificaciones, entre otras). Asimismo, comunican, en su caso, a las Direcciones Provinciales de la TGSS las resoluciones de reconocimiento de deuda, con objeto de que estas últimas inicien el procedimiento para su recuperación, tanto en periodo voluntario como ejecutivo.

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

1. Procedimiento general: se regula en el artículo 80 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RGRSS), aprobado mediante Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio. Este procedimiento se aplica para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas en aquellos supuestos en que no hubiera sido posible la aplicación del procedimiento especial de reintegro por descuento de alguna de las prestaciones económicas que integran el Sistema de la Seguridad Social; o bien cuando, iniciado éste, no hubiera sido posible efectuar las deducciones necesarias para cancelar la deuda en su totalidad.

En este procedimiento, el ISM remite a la TGSS las resoluciones o acuerdos firmes en vía administrativa de las prestaciones declaradas como indebidamente percibidas, para que esta tramite la reclamación y recuperación de la deuda, tanto en periodo voluntario de pago como en vía ejecutiva.

⁵ La diferencia de 9.385,2 euros entre estos reintegros y el importe que figura en el inventario de deudores por prestaciones (2.445.752,7 euros) se debe, fundamentalmente, al registro de la devolución a los deudores de los excesos producidos en la amortización de sus deudas (6.050,4 euros), a errores de imputación al año 2015 (2.041,6 euros) y a una incorrecta aplicación al concepto extrapresupuestario que corresponde (1.321,3 euros). Esta diferencia ha sido conciliada por el ISM.

2. Procedimiento especial: está previsto en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, y se aplicará cuando el deudor sea, simultáneamente, acreedor de alguna de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, estableciéndose un mecanismo de descuentos sobre dichas prestaciones para resarcirse de la deuda, salvo en los supuestos en que el propio deudor opte por abonar aquella en un solo pago.

Este procedimiento especial únicamente es aplicable a los casos en los que el ISM puede revisar directamente el acto de reconocimiento de la prestación cuando se constaten omisiones o inexactitudes en las declaraciones de los beneficiarios o cuando proceda la rectificación de errores materiales o de hecho y aritméticos.

I.7.1.- Detección de deudores por prestaciones

Una prestación indebidamente percibida consiste en el cobro de esta tras extinguirse o modificarse el derecho al mismo por diversas causas, tales como: la revalorización de pensiones con concurrencia y complemento por mínimos; la incompatibilidad de prestaciones económicas percibidas; cambios en la situación del beneficiario o de la unidad familiar (fundamentalmente en el estado civil, la edad, la edad de los hijos e ingresos generados); y sentencias de los Juzgados de lo Social.

Con objeto de que el ISM pueda disponer de la información necesaria para valorar si una prestación ha sido indebidamente percibida, el artículo 66. bis del TRLGSS, en su redacción dada por la disposición final tercera, tres, de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, establece los supuestos de suministro de información a las entidades gestoras de las prestaciones económicas de la Seguridad Social. Así, los organismos competentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas -o en su caso de las Comunidades Autónomas o de las Diputaciones Forales- facilitarán anualmente, a petición del ISM “...los datos relativos a los niveles de renta y demás ingresos de los titulares de prestaciones, en cuanto determinen el derecho a las mismas, así como de los beneficiarios cónyuges y otros miembros de las unidades familiares...”. Por su parte, el Ministerio de Justicia proporcionará la información “...acerca de las inscripciones y datos que guarden relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las prestaciones económicas de la Seguridad Social”. Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) pondrá a disposición del ISM los datos referentes “al Padrón municipal que puedan guardar relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las prestaciones en cualquier procedimiento, así como con la actualización de la información obrante en las bases de datos del Sistema de Seguridad Social”. El citado artículo 66. bis recoge que “los suministros de información a las entidades gestoras de la Seguridad Social mencionados ... no precisarán consentimiento previo del interesado”.

El ISM ha diseñado una serie de actuaciones de control para detectar cobros indebidos mediante la comprobación de que los perceptores cumplen los requisitos establecidos y que estos se mantienen durante todo el periodo de percepción, evitando situaciones de incompatibilidad o irregularidad en su cobro. Dichas actuaciones se efectúan mediante el análisis documental y a través de cruces

informáticos entre las bases de datos obtenidas dentro y fuera del Sistema de la Seguridad Social y las bases de datos del propio ISM⁶.

De acuerdo con la distribución funcional de competencias establecida cabe señalar lo siguiente:

1. Actuaciones realizadas por la Dirección del ISM:

- a) Control del derecho a la percepción del complemento a mínimos, que se realiza conjuntamente para las pensiones gestionadas por el ISM y por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) mediante el envío por este último, con carácter anual, de la relación de los pensionistas que percibieron el complemento a mínimos a 31 de diciembre del ejercicio a controlar (dos años anteriores al que se realiza el control, es decir, el realizado en 2015 se refiere a información fiscal y a complemento a mínimos del ejercicio 2013) a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y a las Haciendas Forales para obtener sus datos fiscales.

Tras recibir la información tributaria y efectuar su tratamiento, validación y depuración, la Dirección del ISM conoce, por una parte, los pensionistas que superaron el límite de ingresos previsto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, por tanto, percibieron indebidamente el complemento (control de mínimos automático); y, por otra, aquellos que presumiblemente lo percibieron, respecto de los cuales para obtener la evidencia total de este hecho, se hace necesario efectuar comprobaciones adicionales por parte de las Direcciones Provinciales (control de mínimos manual).

- b) Control efectuado utilizando información de carácter fiscal con el fin de verificar que las prestaciones condicionadas al nivel de ingresos conservan los requisitos necesarios para su mantenimiento.
- c) Control de las altas ficticias detectadas por la TGSS mediante el cruce de la base de datos de pensiones con la información mensual de los periodos de alta ficticia eliminados en el mes inmediatamente anterior en el Fichero General de Recaudación de la Tesorería General de la Seguridad Social (FGR).
- d) Control efectuado utilizando la información que sobre fallecidos remite diariamente la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) del Ministerio de Justicia al INSS y que este cruza con la base de datos de pensiones del Sistema de la Seguridad Social, informando, en su caso, al ISM de los pensionistas que aparecen como fallecidos, generándose en algunos supuestos la baja automática de los mismos.

En otros casos en los que concurren determinadas circunstancias (números de identificación duplicados, titulares con deducciones pendientes, incoherencias en las fechas de fallecimiento, entre otros) la Dirección del ISM los remite a las Direcciones Provinciales para su análisis.

⁶ En el anexo II figura un cuadro sinóptico con las fuentes de información utilizadas por el ISM en el proceso de detección de los deudores por pagos indebidos de prestaciones.

Este control se completa con el que se efectúa con la información sobre fallecidos que remite el INE mensualmente.

2. Actuaciones realizadas por las Direcciones Provinciales:

- a) Tratamiento de la información recibida de la Dirección del ISM para determinar si una prestación es indebida, mediante el análisis de:
 - Las posibles deudas por complemento a mínimos en los casos que requieren una comprobación adicional (control de mínimos manual).
 - Los casos de fallecidos en los que la información de la DGRN, mencionada anteriormente, no ha permitido tramitar una baja automática de la prestación, así como de los datos de los fallecidos que figuran en la información facilitada por el INE.
- b) Control asociado a la tramitación de prestaciones, ya sea en el momento de su solicitud o en alguna revisión posterior, bien de oficio o a instancia del interesado.
- c) Control a través de la consulta de, entre otros, los datos de carácter tributario de la AEAT, del Fichero General de Afiliación de la TGSS, de la base de datos de pensiones. Asimismo, se realizan controles mediante otras fuentes de información (Inspección de Trabajo, sentencias judiciales, entidades financieras colaboradoras, prensa escrita, etc.).

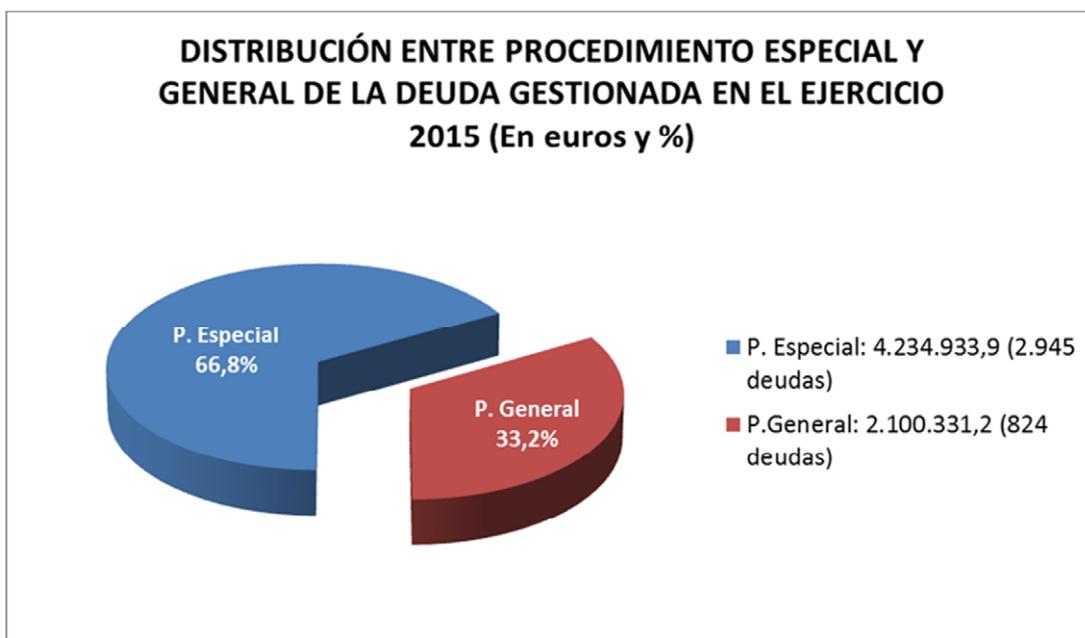
I.7.2.- Tramitación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones

El proceso administrativo para la tramitación y recuperación de la deuda comienza con el envío al deudor de un escrito comunicándole el importe de aquella y su causa, así como los plazos para formular alegaciones (quince días) y resolver el expediente (tres meses), tal y como se establece en el artículo 3 del Real Decreto 148/1996. Transcurrido el plazo de resolución sin que se haya producido la notificación de esta al interesado, se produce la caducidad del procedimiento, aunque nada impide la incoación de un nuevo procedimiento mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción.

Existen diferencias entre el procedimiento especial o el general. Así, en el especial, la comunicación al deudor se completa con una propuesta de reintegro efectuada por el ISM, pudiendo el deudor optar por efectuar el pago en un solo acto, aceptar el descuento mensual propuesto por el ISM o proponer uno superior. Por su parte, en el procedimiento general, al no ser el deudor perceptor de una prestación, el pago de la deuda ha de efectuarse en el plazo de 30 días desde la recepción de la comunicación; en caso contrario la deuda será remitida a la TGSS para su cobro.

En el gráfico 5 siguiente se incluye la distribución de la deuda gestionada en el ejercicio 2015 –3.769 deudas por un importe de 6.335.265,1 euros- en función de los procedimientos especial y general, en el que se pone de relieve la mayor frecuencia de la gestión de la deuda a través del procedimiento especial (66,8%) frente al general (33,2%).

Gráfico 5



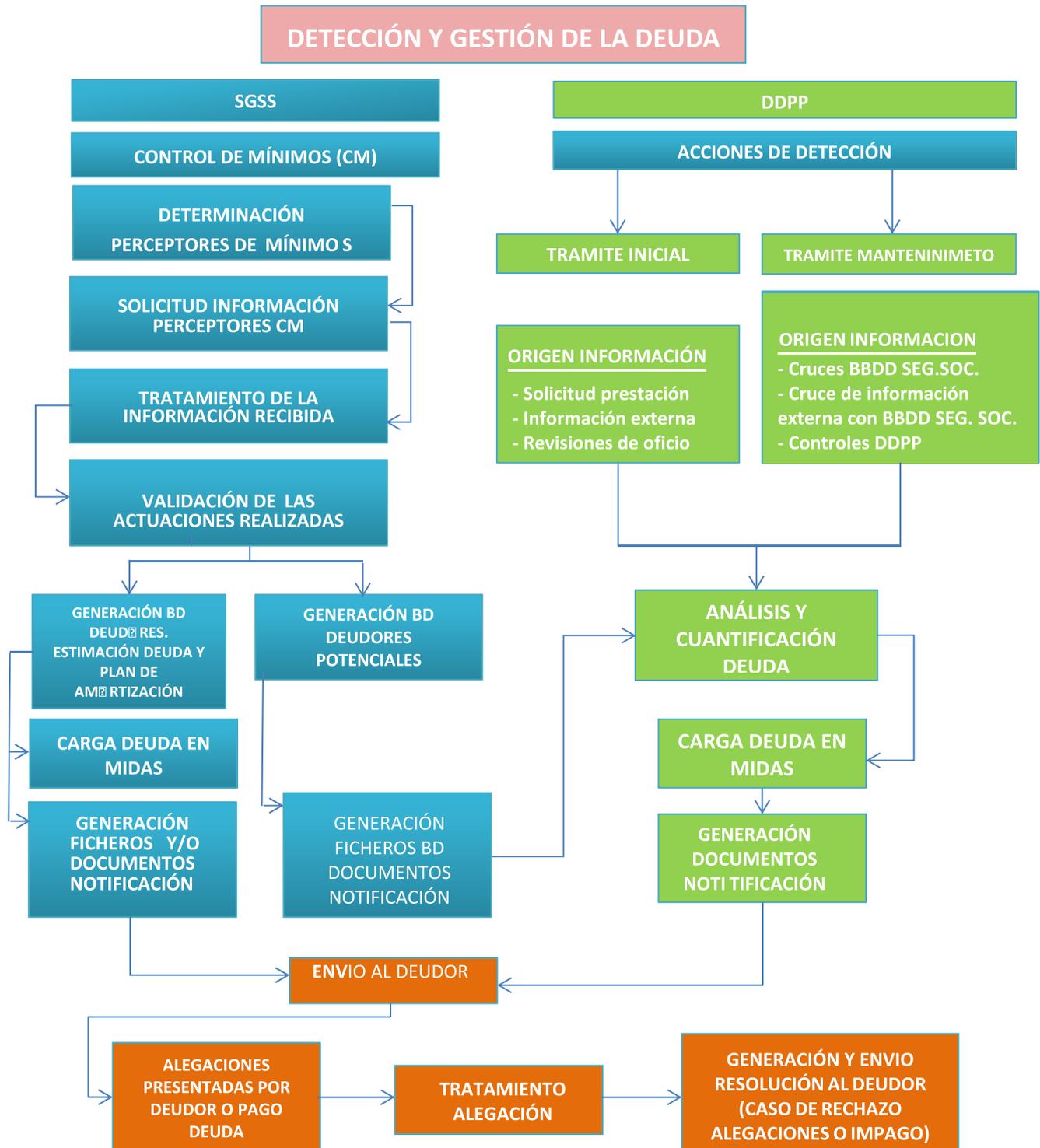
Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

Para la gestión y tramitación de los deudores por prestaciones el ISM utiliza, desde noviembre de 2014, la aplicación informática denominada “*Mantenimiento Informático de Deudas Adquiridas*” (MIDAS), que se relaciona con la base de datos de pensiones del Sistema de la Seguridad Social, mediante la recepción de un fichero mensual que recoge las deducciones aplicadas en la nómina del deudor para la amortización de las deudas por prestaciones indebidamente percibidas. Asimismo, a través de una transacción habilitada por la TGSS se permite a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social dar de alta deudas en el FGR.

Por su parte, la Tesorería remite al ISM dos ficheros mensuales: uno con información sobre el importe de las deudas recaudado en el periodo voluntario y ejecutivo de pago, y otro con datos para el seguimiento de la situaciones de las deudas del procedimiento general, entre los que se encuentra el importe de la deuda que ha causado baja por insolvencia u otras causas.

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

Gráfico 6



Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas.

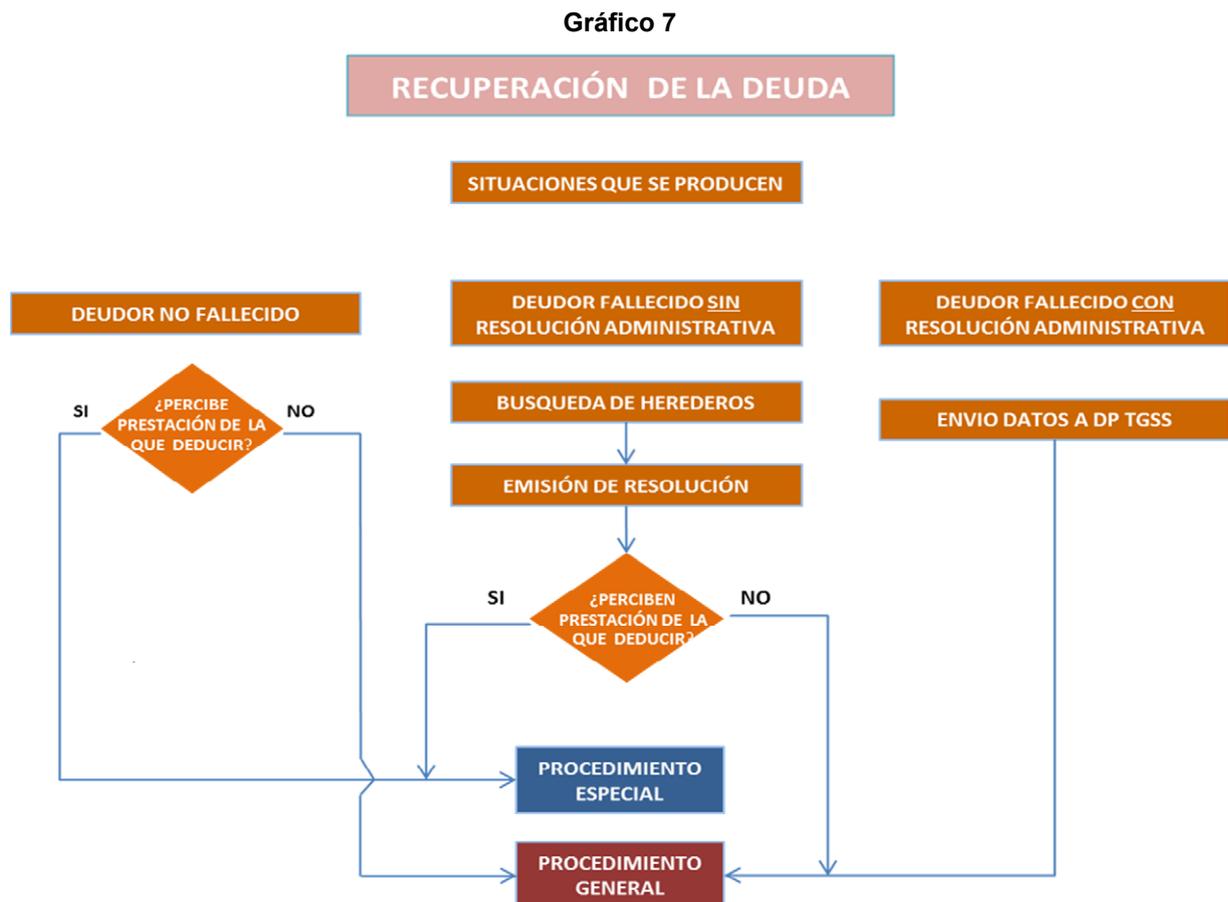
I.7.3.- Recuperación de la deuda por cobros indebidos de prestaciones

Las actuaciones del ISM para la recuperación de estas deudas finalizan del siguiente modo:

1. En el procedimiento especial, con el acuerdo de reintegro con el deudor mediante el que se van a efectuar los correspondientes descuentos en la nómina de la prestación que percibe.
2. En el procedimiento general, mediante la remisión por el ISM a la TGSS de la resolución definitiva por la que se declara la procedencia del reintegro, con la finalidad de que esta inicie el procedimiento de gestión recaudatoria, tanto en el periodo voluntario como en vía ejecutiva, previsto en el RGRSS.

Asimismo, cabe la posibilidad de que el deudor efectúe directamente el reintegro en una cuenta bancaria restringida de ingresos de la TGSS, aunque en el procedimiento especial dicha cuenta figura a nombre del ISM.

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



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

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

Asimismo, la regla 94.4 de la mencionada Resolución establece que *“Para los casos de reintegros de pagos indebidos de prestaciones y con carácter previo a la contabilización del reintegro de presupuesto de gastos, se contabilizará el deudor no presupuestario y el reintegro pendiente de aplicación de origen acreedor, a través del documento de asientos directos de operaciones no presupuestarias. A medida que se vaya realizando el cobro de los reintegros de pagos indebidos, que se podrá efectuar fundamentalmente mediante ingresos directos en cuentas bancarias, traspasos de deudores no presupuestarios de otras provincias o mediante descuento en nóminas, se contabilizarán los correspondientes documentos de reintegro de presupuesto de gastos”*.

Por su parte, el Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla la disposición adicional trigésima segunda⁷ de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, establece, en su artículo 1, que *“Los importes por ... reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso”*. A su vez, el artículo 2 del mencionado Real Decreto determina que *“Las liquidaciones que se giren a los interesados correspondientes a reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social tendrán la consideración de operaciones extrapresupuestarias hasta que se realice su cobro, momento en el cual se imputaran al presupuesto de gastos y dotaciones de la Seguridad Social, como minoración de las obligaciones del ejercicio corriente, o hasta que se produzca su baja en cuentas por cualquier otra causa”*.

En relación con lo anterior conviene señalar que el Tribunal de Cuentas, en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los ejercicios 2014 y anteriores, indica que: *“La contabilización de los deudores por pagos indebidos de prestaciones en el ... ISM no supone el correlativo registro de un ingreso en la cuenta de resultados, lo que determina un incumplimiento del principio de devengo y una infravaloración de los resultados económico patrimoniales...”*, añadiendo que: *“...la operatoria contable dictada para este fin prevé que la contrapartida sea una cuenta*

⁷ Esta disposición adicional ha sido derogada por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, que, en su disposición final sexta, en materia de reintegros de prestaciones modifica la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, estableciendo que, con efectos de 1 de enero de 2016: *“Los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social (...) se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso”*.

compensadora en el pasivo, por lo que estas partidas no se incluyen en el resultado económico patrimonial hasta su cobro, momento en el que se aplican como un menor gasto”.

En dichas Declaraciones se señala, además, que, “... de acuerdo con la normativa de imputación presupuestaria vigente, los reintegros por estos pagos indebidos de prestaciones se aplican a minorar las obligaciones reconocidas; no obstante, el ISM también registra financieramente estos reintegros como un menor gasto, con independencia del ejercicio de procedencia de la prestación indebida. Esta minoración del gasto es contraria al principio contable de no compensación⁸”.

Por tanto, si bien el ISM aplica lo dispuesto en la normativa reguladora, conviene hacer una referencia al marco conceptual definido en el Plan General de Contabilidad Pública que, con objeto de que las cuentas anuales muestren la imagen fiel, establece que en la contabilización de las operaciones se atenderá a su realidad económica y no sólo a su forma jurídica y que, dentro del requisito de fiabilidad de la información a incluir en las cuentas anuales, se considere que el fondo económico de las operaciones prevalece sobre su forma jurídica. En este sentido cabe mencionar que la Intervención General de la Seguridad Social, dentro de su Plan de Acción 2015-2018, ha incluido la revisión, en colaboración con el INSS y el ISM, de la operatoria contable de los deudores por prestaciones para evaluar los posibles efectos de la aplicación del principio de devengo en este tipo de operaciones⁹.

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

En la fiscalización se ha constatado que el registro contable del reconocimiento del derecho sobre los deudores por prestaciones del ISM no siempre se realiza en el momento oportuno, ya que el proceso por el que un deudor queda registrado tiene su origen en la introducción de los datos del crédito en MIDAS, momento en que se crea y asigna un número de expediente, con un importe de deuda, un deudor y un tipo de procedimiento (especial o general) para su recuperación, y, una vez iniciado el expediente, se elaboran las remesas de deudas para su envío a contabilidad.

En relación con lo anterior cabe señalar que en la fiscalización se han detectado 393 deudas, que representan el 10,4% de las gestionadas en 2015 (3.769), que fueron registradas contablemente incluso con anterioridad a la emisión de la resolución.

⁸ En relación con la alegación de la IGSS respecto a la consideración de los reintegros como un menor gasto, este Tribunal considera que, si bien existe una excepcionalidad presupuestaria amparada por la Ley 42/1994 (recogida en la actualidad en la propia LGP), en particular en una Entidad que carece de presupuesto de ingresos, desde el punto de vista del resultado económico patrimonial el reintegro se debe registrar como un ingreso en lugar de como un menor gasto, ya que la excepción establecida lo es únicamente para la contabilidad presupuestaria.

⁹ Respecto a la alegación de la IGSS justificando el criterio de imputación presupuestaria, cabe señalar que la misma no guarda relación con el contenido del presente Informe, puesto que lo que se indica en el mismo se refiere a la cuenta del resultado económico patrimonial.

No obstante, el error de registro contable suele quedar subsanado al cierre del ejercicio y no tiene efectos en la representatividad de la mencionada cuenta de *“Deudores por prestaciones”*, siempre que la notificación de la resolución definitiva a los deudores se realice en el mismo ejercicio. En este sentido, de los mencionados 393 deudores que fueron registrados contablemente con anterioridad a la emisión de la resolución, en 40, por importe de 58.143,5 euros, dicha resolución se produjo en el ejercicio 2016, por lo que el inventario a 31 de diciembre de 2015 se encuentra sobrevalorado en dicha cuantía (el 51,2% de este importe corresponde a la Dirección Provincial de Vigo, tal y como se detalla en el epígrafe II.6.2 del presente Informe).

En el registro contable de la prestación por incapacidad temporal (IT), en su modalidad de pago delegado, las empresas abonan la prestación a sus trabajadores en situación de baja laboral y, posteriormente, aquellas se deducen dicho importe en la siguiente liquidación de cotizaciones sociales a ingresar a la TGSS. En el supuesto de que el ISM determine posteriormente que la deducción realizada por la empresa no es correcta, pueden concurrir dos situaciones: que el trabajador no reúna los requisitos para su percepción, en cuyo caso se le reclama a él la prestación indebidamente abonada, o que la responsabilidad del descuento indebidamente practicado sea de la empresa, en cuyo caso la deuda es reclamada por la TGSS a esta en concepto de cuotas.

La TGSS (*Circular 3-006-2005*) y el INSS, en relación a las prestaciones de esta naturaleza, (*Criterio de gestión nº 2000/55*) consideran que las deducciones indebidamente practicadas constituyen una deuda en concepto de cotizaciones sociales, no de prestación indebidamente percibida, proceder que ya ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el Informe de *“Fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva”*, aprobado por su Pleno en sesión de 26 de junio de 2008.

En este último supuesto, cuando la responsabilidad es de la empresa, existe una clara diferencia en la operativa realizada tanto por el ISM como por la TGSS, puesto que, por una parte, se consideran cuotas de la Seguridad Social, y por otra, el tratamiento contable que se da es el establecido para la contabilización de los pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

Así, en la fiscalización se ha verificado que el criterio contable seguido tanto por la TGSS como por el ISM no considera este tipo de deudas como cotizaciones sociales, puesto que una vez detectadas, el ISM no anula la prestación contabilizada y en la TGSS no figura la deuda por cuotas. En el momento en que la TGSS reclama y cobra la deuda, el ISM minorra el gasto de Incapacidad Temporal del mes en el que se produce el reintegro, como si se tratara de una prestación indebida del Sistema¹⁰.

Esta forma de actuar no es concordante con lo establecido en la disposición adicional trigésima segunda de la mencionada Ley 42/1994, ya que esta se refiere a reintegros de *pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social*, no al ingreso de cotizaciones sociales.

¹⁰ En relación con la alegación sobre el distinto tratamiento contable en el supuesto de reclamación de cantidad indebidamente deducida en concepto de pago delegado por incapacidad temporal, el Tribunal considera que el criterio seguido, tanto por la TGSS como por el ISM, contradice la consideración de este tipo de deuda como cotizaciones sociales.

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

Las actuaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en relación con la detección de los cobros indebidos se han orientado, básicamente, a analizar los controles diseñados por el ISM y los resultados de los contrastes de sus propios datos con la información proveniente de otros organismos públicos. Los resultados de la fiscalización, a este respecto, se exponen en los siguientes epígrafes.

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

Durante el ejercicio 2015 el ISM ha detectado, mediante el control sobre el complemento a mínimos, 485 deudas (el 27,5% de las 1.766 generadas en dicho ejercicio), de las que 406 (el 83,7%) fueron detectados de manera automática, mientras que para el 16,3% restante, las Direcciones Provinciales tuvieron que realizar comprobaciones ulteriores para su determinación.

Este control se realiza conjuntamente para las pensiones gestionadas por el ISM y por el INSS mediante el envío anual por este, a la AEAT y a las Haciendas Forales, de la relación de sus pensionistas para obtener los datos fiscales, con objeto de determinar si han cobrado indebidamente el complemento a mínimos.

Tal y como se ha indicado anteriormente, en 2015 se han comparado los datos de 2013, ya que la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se efectuó en 2014 y la AEAT dispuso de la información en 2015, por lo se carece de la información tributaria en el mismo año en que se realiza el control, lo que conlleva la concesión de este complemento a personas que pueden superar el límite de ingresos establecido, generando, en consecuencia, la existencia de deudores que han cobrado indebidamente el complemento a mínimos en varios ejercicios, como muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 2
DEUDORES QUE HAN COBRADO INDEBIDAMENTE EL COMPLEMENTO A MÍNIMOS EN VARIOS AÑOS
CONSECUTIVOS

NÚMERO DE EJERCICIOS	NÚMERO DE DEUDORES	PRESTACIONES COBRADAS INDEBIDAMENTE (En euros)	PRESTACIONES COBRADAS INDEBIDAMENTE PENDIENTES DE DEVOLUCIÓN A 31/12/2015 (En euros)
6	3	44.116,2	9.718,2
5	9	94.971,6	21.675,5
4	5	38.793,3	15.318,1
3	15	95.067,7	50.297,8
2	34	76.247,7	48.318,2
TOTAL	66	349.196,5	145.327,8

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

Del cuadro anterior se deduce que 66 deudores han cobrado indebidamente el complemento a mínimos entre 2 y 6 años consecutivos (en tres casos durante seis años), por un importe conjunto de 349.196,5 euros, de los que a 31 de diciembre de 2015 quedaban pendientes de devolución 145.327,8 euros.

Por otra parte, la información fiscal proporcionada por la AEAT sobre la declaración de la renta, en su modalidad de declaración conjunta, incluye para los rendimientos del trabajo un solo importe, sin diferenciar el perceptor de estos ingresos. Esta situación incide en aquellos beneficiarios de complemento a mínimos con cónyuge no a cargo que presentan declaración conjunta, puesto que el ISM adopta el criterio de imputarlos en su totalidad al beneficiario de la prestación, lo que puede generar una deuda improcedente, trasladando la carga de la prueba al perceptor, quien deberá acreditar que no es el titular de los ingresos.

Las especiales circunstancias del colectivo al que se refiere este hecho (básicamente personas con una edad avanzada) pueden dificultar la formulación de alegaciones contra el procedimiento, debiendo señalarse que, en al menos cuatro expedientes, correspondientes a la Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa, cuando el perceptor ha formulado alegaciones o reclamaciones el ISM ha estimado, en todos estos casos, la incorrecta imputación de rentas, con la subsiguiente anulación de la deuda.

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

Como se ha señalado en el epígrafe I.7.1 del presente Informe, la DGRN y el INE remiten al INSS, con frecuencia diaria y mensual, respectivamente, información sobre fallecidos, que este contrasta con la base de datos de pensiones del Sistema de la Seguridad Social e informa, en su caso, al ISM de los pensionistas gestionados por este y que figuran como fallecidos, generándose la baja automática de los mismos.

En cuanto al tratamiento de la información diaria que remite la DGRN cabe señalar que los datos de algunos fallecidos no han podido ser contrastados¹¹, debido a lo siguiente:

1. No todos los Registros Civiles estaban adheridos al Sistema de Intercambio de Ficheros Institucionales. Así, a 31 de diciembre de 2014, el número de Registros que estaban informatizados ascendía a 3.938 (en los que se incluyen el 78,5% de los titulares de pensiones), de los cuales 913 se encontraban digitalizados, 14 en proceso y 3.011 tenían pendiente de digitalizar la información de fallecidos en fecha posterior a 1950.
2. En el periodo 2008-2014, la DGRN aportó datos de 1.218.873 fallecidos en los que no constaba el número de su Documento Nacional de Identidad (DNI), por lo que no fueron objeto de este control.
3. El criterio establecido por el INSS para dar la baja automática por fallecimiento de un pensionista exige la coincidencia del documento de identificación y, al menos, el 80% del nombre y apellidos del fallecido con los que figuran en la base de datos del Fichero General de Afiliación a la Seguridad Social.

¹¹ Esta situación se ha puesto de manifiesto en el informe de "Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2014", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de junio de 2016.

Respecto a la información mensual remitida por el INE hay que señalar que los datos sobre fallecidos se generan a partir de los boletines de defunción facilitados en soporte papel por todos los Registros Civiles, debiendo señalar al respecto que la Orden del Ministerio de Justicia de 19 de julio de 1999, en la redacción dada por la Orden de 17 de mayo de 2007, sobre impulso a la informatización de los Registros Civiles y digitalización de sus archivos, establece que *“La recuperación informática de los asientos relativos a inscripciones anteriores a la implantación de la aplicación informática a que se refiere esta Orden, se realizará progresivamente en función de las posibilidades presupuestarias y abarcará todas las inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción practicadas en los Registros civiles desde 1950”*.

Para analizar la eficacia de los controles de fallecidos perceptores de una pensión, el Tribunal realizó un contraste entre los pensionistas incluidos en la nómina del ISM de diciembre de 2015 y los fallecimientos registrados hasta enero de 2016 según los datos proporcionados por la DGRN¹². Los resultados obtenidos en el mencionado contraste han sido los siguientes:

1. Respecto a los datos correspondientes a los fallecidos a partir de 1997 de los que consta el número del DNI en la base de datos del INE:
 - a) Un total de 385 perceptores figuran con el mismo número de DNI en la nómina de diciembre de 2015 y en la base de datos de fallecidos del INE, de los que en ocho casos coincide, además del DNI, el nombre y los dos apellidos.
 - b) En 23 casos coincide el nombre, apellidos y fecha de nacimiento, pero no el número del DNI.
2. En relación con los fallecidos de los que no consta el número de DNI en la base de datos del INE, el contraste se ha realizado buscando la coincidencia de la fecha de nacimiento y primer y segundo apellido, habiéndose observado que en 19 pensionistas los datos de la nómina a 31 de diciembre de 2015 coinciden con los de defunciones facilitados por el INE.

Los hechos descritos pudieran originar el riesgo de que en algunos supuestos el ISM haya abonado pensiones a beneficiarios ya fallecidos¹³.

No obstante lo anterior, hay que señalar que los datos sobre fallecidos proporcionados por la DGRN presentan las siguientes carencias:

- a) Únicamente se dispone de información de defunciones posteriores a 1987.

¹² Estos datos son facilitados por el INE en virtud de la “Encomienda de gestión de la Secretaría de Estado de Justicia al Instituto Nacional de Estadística” (Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 7 de febrero de 2005).

¹³ En el trámite de alegaciones el ISM informa que, a partir del año 2016, los datos de los mencionados pensionistas han sido remitidos a las Direcciones Provinciales para el análisis, seguimiento y recuperación, en su caso, de los importes que pudieran haber sido abonados con posterioridad a su fallecimiento, si es que finalmente los datos se corresponden con pensionistas fallecidos.

- b) No consta el número del DNI de los 3.296.817 fallecidos en el período 1987-1996.
- c) Respecto de los fallecidos a partir de 1997 no consta el número del DNI en 349.055 casos.

Como complemento al análisis anterior, en la fiscalización se realizó un control de vivencia requiriendo información a las Direcciones Provinciales del ISM sobre 124 pensionistas que figuraban en la nómina de diciembre de 2015, habiéndose apreciado las siguientes incidencias:

- A 5 pensionistas (el 4%), de las Direcciones Provinciales de Málaga (1), Murcia (1), Santa Cruz de Tenerife (2) y Sevilla (1) se les había suspendido la prestación en abril o mayo de 2016, si bien no se ha facilitado al Tribunal la fecha de fallecimiento.
- Se ha abonado indebidamente la pensión durante varios años a cuatro perceptores ya fallecidos. Así, en la Dirección Provincial de Cádiz, a dos pensionistas, uno fallecido el 5 de octubre de 1997 y otro el 27 de marzo de 1999, se les abonaron 125.278,3 euros, de los que se recuperaron 32.770,8 euros por retrocesión bancaria, pudiendo haber prescrito el derecho a reclamar los restantes 92.507,5 euros; en tanto que a otro se le abonaron 93.656,2 euros, que fueron recuperados en su totalidad (25.400,1 euros por retrocesión bancaria y 68.256,1 euros a través de la TGSS) respectivamente.
- En la Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa el importe de la prestación indebidamente abonada a una pensionista fallecida el 23 de enero de 1987 ascendió a 165.058,7 euros, generados desde febrero de 1987 hasta marzo de 2016, fecha en la que se suspendió el pago de la pensión, de los que se recuperaron 34.060,2 euros, correspondientes a los últimos cuatro años a través del sistema de retrocesión bancaria, pudiendo haber prescrito el derecho a reclamar los restantes 130.998,5 euros¹⁴.
- Por último, la Dirección Provincial de Huelva abonó indebidamente a una pensionista, fallecida el 23 de febrero de 1999, un importe de 119.524,5 euros, de los que 34.644,7 euros, correspondientes a los últimos cuatro años, fueron recuperados mediante retrocesión bancaria, pudiendo haber prescrito los restantes 84.879,8 euros.

II.2.3.- Retrocesión bancaria por abonos indebidos

El procedimiento de retrocesión bancaria, dirigido a la devolución de la prestación abonada indebidamente, se inicia cuando el ISM verifica que, tras el fallecimiento del pensionista, se han efectuado uno o más pagos, comunicándolo a la TGSS, quien, a su vez, lo notifica a la entidad financiera colaboradora para que suspenda el abono de la pensión y devuelva al ISM las cantidades abonadas indebidamente.

Esta obligación se recoge en la Orden de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento de Gestión Financiera de la Seguridad Social, en su redacción dada por la Orden TAS/763/2007, de 23 de marzo, cuyo artículo 17.1 dispone que *“...la entidad financiera deberá hacerse responsable de la*

¹⁴ En el trámite de alegaciones, la Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa informa que el 16 de noviembre de 2016 ha remitido comunicación a la TGSS para que trate de recuperar el resto de la prestación abonada indebidamente.

devolución a la Tesorería General de la Seguridad Social de las mensualidades que pudieran abonarse correspondientes al mes o meses siguientes al de la fecha de extinción, por fallecimiento, del derecho a la prestación de que se trate, sin perjuicio del derecho de la entidad financiera a repetir el importe de las prestaciones devueltas a la Tesorería General de la Seguridad Social de quienes las hubieren percibido indebidamente”.

En el ejercicio 2015 se tramitaron por el ISM 128 procedimientos de retrocesión, por un importe total de 573.820 euros, de los que se recuperaron 543.446 (el 94,7%) y fueron anulados 4.815 euros, por lo que la deuda pendiente de cobro originada por retrocesiones bancarias a 31 de diciembre de 2015 ascendía a 25.559 euros.

El procedimiento de retrocesión bancaria está condicionado por las carencias en el control de vivencia, que pueden ocasionar que entre el fallecimiento del pensionista y su detección transcurran más de cuatro años, con el riesgo de prescripción del derecho a recuperar las cantidades indebidamente abonadas anteriores a dichos años y, por tanto, no pudiendo reclamar a las entidades financieras su retrocesión. En este sentido, el ISM, en contestación al oficio de petición de información del Tribunal de Cuentas de 22 de enero de 2016, reconoce no haber reclamado por esta causa un importe de 936.451 euros¹⁵ en el período 2012-2015, correspondiente a 13 pensionistas¹⁶.

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

Para verificar si las entidades financieras han dado cumplimiento al mencionado artículo 17.5, en la fiscalización se requirió a las 25 Direcciones Provinciales que informaran sobre la existencia de la mencionada comunicación por parte de dichas entidades, de las que 23 Direcciones Provinciales manifestaron no recibirla, la Dirección Provincial de Castellón no contestó a la petición del Tribunal y la de A Coruña informó que de manera infrecuente.

La realización del control de pervivencia al que vienen obligadas las entidades financieras¹⁷ evitaría la existencia de retrocesiones por un periodo superior a un año y, por tanto, eliminaría el riesgo de prescripción. Cabe indicar, al respecto, que en el escrito de la TGSS a la Asociación Española de

¹⁵ En el trámite de alegaciones el ISM señala que, en el marco del procedimiento impulsado desde los Servicios Centrales del INSS de remisión a la TGSS del detalle de las prestaciones abonadas al margen de la retrocesión automática para la recuperación de saldos en cuenta y de identificación de cotitulares para su reclamación, se han recuperado 532.868,2 euros, un 56,6% del importe que el ISM había reconocido como prescrito, quedando pendiente un importe de 403.582,7 euros.

¹⁶ En el anexo III se incluye la distribución, por Direcciones Provinciales, de los derechos prescritos en el periodo 2012-2015.

¹⁷ En relación con la realización de controles de pervivencia a que vienen obligadas las entidades financieras, el ISM, en sus alegaciones, estima que contraviene los principios informadores de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en la actualidad Ley 39/2015), que consideran que las Administraciones Públicas, en virtud de su servicio a los ciudadanos, deben facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones y evitarles trámites innecesarios o que les resulten especialmente gravosos. En relación con ello cabe señalar que la realización de este control de vivencia viene impuesta legalmente.

Banca, de fecha 3 de junio de 2013, se comunica que: "...El Instituto Nacional de la Seguridad Social nos informa que algunas entidades financieras están incumpliendo la obligación recogida en el artículo 17 "Pagos de pensiones y otras prestaciones económicas a través de entidades financieras", añadiendo que "El incumplimiento de esta obligación no solo genera importantes quebrantos al Sistema de Seguridad Social sino a la propia entidad financiera que responderá en todo caso de la devolución a la Tesorería General de la Seguridad Social de las mensualidades que pudieran abonarse correspondientes al mes o meses siguientes al de la fecha de extinción, por fallecimiento del derecho a la prestación...¹⁸".

Al margen de los controles establecidos sobre los perceptores de mínimos por residencia y sobre los pensionistas residentes en el extranjero, la Dirección del ISM no tiene establecido un procedimiento para la realización de un control de vivencia sobre el resto de sus pensionistas. Por ello, en la fiscalización se le requirió a las Direcciones Provinciales que comunicaran si habían realizado alguna actuación de esta naturaleza manifestando 20 de ellas no llevar a cabo ninguna actuación.

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

En el cuadro siguiente figuran los datos de gestión anual de la deuda por cobros indebidos de prestaciones en los ejercicios 2014 y 2015:

Cuadro 3
GESTIÓN ANUAL DE LA DEUDA POR COBROS INDEBIDOS EN EL PERIODO 2014-2015
(En euros)

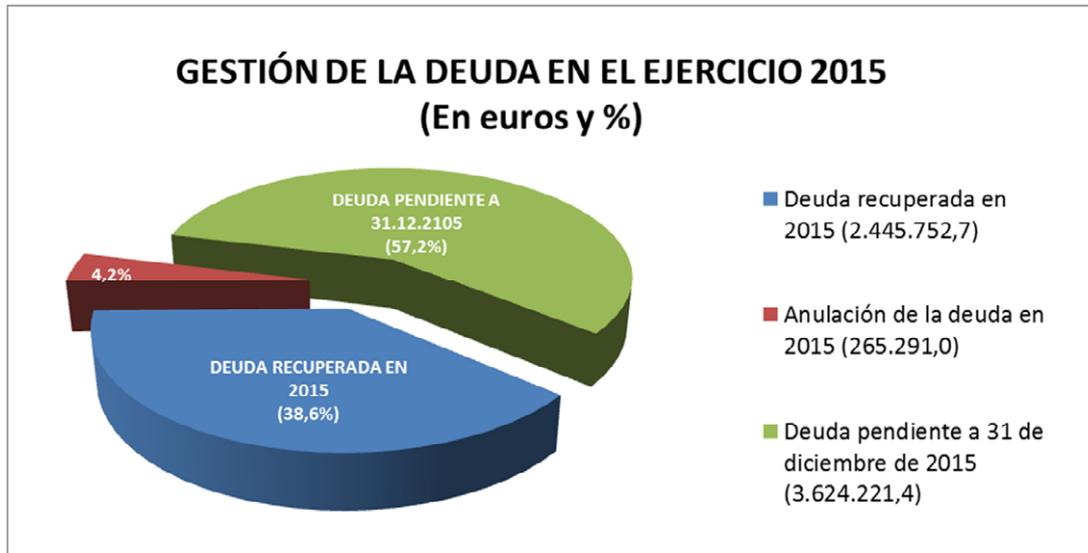
CONCEPTO	IMPORTE
a) Deuda pendiente de cobro 31/12/2013	3.960.656,6
b) Deuda generada en el ejercicio 2014	2.825.507,5
c) Deuda a cobrar 2014 (a+b)	6.786.164,1
d) Deuda recuperada en 2014	(2.490.889,5)
e) Anulaciones	(589.371)
f) Deuda pendiente de cobro 31/12/2014 (c-d-e)	3.705.903,6
g) Deuda generada en el ejercicio 2015	2.629.361,5
h) Deuda a cobrar 2015 (f+g)	6.335.265,1
i) Deuda recuperada en 2015	(2.445.752,7)
j) Anulaciones	(265.291,0)
k) DEUDA PENDIENTE DE COBRO 31/12/2015 (h-i-j)	3.624.221,4

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

Del cuadro anterior se deduce que el importe de la deuda recuperada en 2014 y 2015 (2.490.889,5 y 2.445.752,7 euros, respectivamente) en relación con la deuda a cobrar (6.786.164,1 y 6.335.265,1 euros, respectivamente), se mantiene estable (entre el 36 y el 38%). La gestión de la deuda realizada por el ISM en el ejercicio 2015 se recoge en el siguiente gráfico:

¹⁸ Este escrito, si bien referido al INSS, es de aplicación al ISM, habida cuenta de que las entidades financieras también le prestan este servicio.

Gráfico 8



Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

En la fiscalización de los procedimientos sobre la gestión de la deuda se han apreciado las siguientes incidencias:

1. En relación con la aplicación informática MIDAS hay que señalar lo siguiente:
 - a) Sus usuarios en las Direcciones Provinciales no han recibido cursos de formación que les permitan aprovechar todas las utilidades que ofrece.
 - b) No puede considerarse una herramienta de gestión propiamente dicha, puesto que se trata de una base de datos en la que se registran la incoación de los expedientes, las variaciones y las amortizaciones de la deuda.
 - c) Aunque posibilita conocer y consultar en todo momento el estado de la deuda, no permite efectuar trámites para la gestión de los cobros indebidos, tales como la emisión de comunicados y resoluciones de los procedimientos respectivos de forma automática, con las garantías legales para su notificación.
 - d) Respecto a la deuda cuya información es remitida por el ISM a la TGSS para que esta gestione su cobro, MIDAS proporciona datos en la fecha en que se solicitan pero no permite obtener aquellos para otras fechas distintas; es decir, no guarda la información "histórica".
 - e) No dispone de un campo para el registro de la fecha de inicio de los expedientes, lo que dificulta el control de la caducidad del procedimiento¹⁹.

¹⁹ En relación con las alegaciones del ISM indicando que la aplicación informática cuenta con tres campos de fechas distintas, este Tribunal ha constatado, durante la fiscalización, que ninguna de ellas permite conocer el momento de inicio del procedimiento, dato indispensable para analizar la caducidad del mismo.

- f) No incluye controles o filtros que relacionen a MIDAS con alguna aplicación o procedimiento de tramitación de solicitud de prestaciones económicas, de manera que pueda generarse una alerta en caso de que un deudor obtuviese una prestación posterior, con objeto de impedir el pago de la misma sin compensar la deuda total o parcialmente.
 - g) Aunque cuenta con un campo para cumplimentar la fecha de resolución de los expedientes, en 183 casos correspondientes al ejercicio 2015 no figura este dato. En otras ocasiones, la fecha de resolución consignada en MIDAS no coincide con la del documento que figura en el expediente en soporte papel.
2. Durante el periodo fiscalizado se carecía de un manual para la gestión y tramitación de los cobros indebidos de prestaciones, contando únicamente con instrucciones de la Dirección del ISM pero referidas exclusivamente a las actuaciones a efectuar para grabar los datos de los deudores en la aplicación informática de registro y seguimiento de los mismos. Por tanto, dichas instrucciones no incluyen, entre otros, aspectos tales como los criterios de gestión, los controles a realizar, la forma de efectuar estimaciones y cálculos, la custodia de la documentación, las fuentes de datos disponibles; lo que podría originar que las Direcciones Provinciales adopten decisiones diferentes ante hechos similares²⁰.

En la fiscalización se circularizó a las 25 Direcciones Provinciales requiriendo información y documentación que permitiese analizar la uniformidad en los procedimientos aplicados. Los resultados del análisis de los datos remitidos por aquellas son, en síntesis, los siguientes:

- a) En el proceso de detección de la deuda derivada del control de mínimos manual, tan sólo las Direcciones Provinciales de A Coruña y Melilla requerían información adicional al potencial deudor, y cuatro (Gipuzkoa, A Coruña, Lugo y Bizkaia) contrastaban los resultados obtenidos en el control de mínimos con bases de datos del ISM. Las restantes Direcciones Provinciales no efectuaron comprobación alguna, dando por correcto el resultado ofrecido por dicho control.
- b) En relación con las medidas adoptadas para evitar el pago indebido del complemento a mínimos a los mismos beneficiarios en sucesivos ejercicios, las Direcciones Provinciales de Asturias, Huelva y Valencia informaron que procedían a la suspensión cautelar del abono de mínimos en los casos en que, detectado un deudor en los cruces de control de mínimos, se comprobase que este había percibido cobros indebidos similares en ejercicios anteriores, manteniéndose la suspensión hasta que el deudor no presentase declaración de ingresos. El resto de las Direcciones Provinciales no adoptaron medida alguna.
- c) En los supuestos en los que tras la detección de un deudor mediante el control de mínimos este no cumple el requerimiento de la justificación de los ingresos percibidos, las Direcciones Provinciales realizan actuaciones diferentes. Así, 10 de ellas (Cádiz, Asturias, Huelva, A Coruña, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Valencia, Vigo, Vilagarcía de Arousa y Bizkaia) procedieron a revisar los complementos de mínimos percibidos y a realizar el correspondiente

²⁰ Respecto a la alegación del Instituto indicando que no se considera necesario elaborar dicho manual, este Tribunal entiende que las deficiencias puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe hacen aconsejable la implantación del mencionado manual.

proceso de reclamación; tres (Illes Balears, Castellón y Murcia) aplicaron el procedimiento administrativo de reclamación de la deuda; y la Dirección Provincial de Gipuzkoa inició directamente el procedimiento de devolución. Las restantes 11 direcciones provinciales no especificaron el procedimiento seguido.

- d) Para la anulación en los supuestos de deuda inferior al 3% del indicador público de renta de efectos múltiples, las Direcciones Provinciales tampoco siguen un criterio uniforme. Así, de las 13 que presentan esta casuística cabe señalar que²¹:
- Siete Direcciones Provinciales (Almería, Illes Balears, Asturias, Las Palmas de Gran Canaria, Tarragona, Valencia y Vigo) anulan las deudas solo en el supuesto de que deban ser enviadas a la TGSS para su gestión de cobro, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.
 - Tres Direcciones Provinciales no consideran eficiente intentar su recuperación para los casos de procedimiento especial de deudas inferiores a 6 euros (A Coruña), 5 euros (Vilagarcía de Arousa), mientras que la Dirección Provincial de Gipuzkoa procede a anular la deuda en cualquier caso.
- e) El criterio seguido en el procedimiento de anulación de la deuda gestionada por la TGSS no es homogéneo. Así, seis Direcciones Provinciales (Barcelona, Huelva, Las Palmas de Gran Canaria, Bizkaia, Madrid y Vigo) distinguen entre anulaciones rehabilitadas y definitivas, dando de baja en el inventario solo las definitivas; mientras que cinco (Asturias, Guipuzkoa, Murcia, Tarragona y Valencia) dan de baja cualquier anulación, procediendo, en su caso, a su rehabilitación posterior.
- f) En cuanto a la tramitación de deudas de residentes en el extranjero y ante la carencia de previsiones al respecto, en, al menos, dos expedientes de deuda, la Dirección Provincial de Vigo se vio obligada a solicitar instrucciones a la Dirección del ISM para proceder en estos supuestos y continuar con el proceso de reclamación (véase epígrafe II.6.2).

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

En relación con el procedimiento general de recuperación de la deuda es preciso señalar que en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2014, este Tribunal de Cuentas puso de manifiesto que, en la comparación de la información que sobre los deudores por prestaciones del ISM se notifica a la TGSS para que inicie el procedimiento de gestión recaudatoria, “se constataron diferencias con los datos facilitados por la TGSS que deberán ser analizadas a efectos de proceder a su conciliación”. En este sentido, el ISM informa haber remitido a la TGSS, para su gestión de cobro, 1.052.128,8 euros, cifra que supera en un 65,7% a la deuda que la TGSS reconoce estar gestionando (635.027,9 euros).

²¹ Las Direcciones Provinciales de Cantabria, Huelva y Málaga no han dado respuesta a la petición de información formulada por el Tribunal.

Para conciliar el saldo anterior y conocer la deuda real que el ISM ha remitido a la TGSS para su gestión en el ejercicio 2015, el Tribunal de Cuentas facilitó a la TGSS, para su contraste con la información disponible en esta entidad, una base de datos de los deudores elaborada por el ISM en la que, además de los datos que figuran en MIDAS, consta el número de afiliación a la Seguridad Social y el de reclamación asignado por la TGSS²².

Los resultados más relevantes deducidos del contraste realizado por la TGSS en relación con los mencionados 463 expedientes son los siguientes:

1. Para 175 expedientes (37,8% del total), con una deuda por importe de 157.211,7 euros, la información de ambas entidades es concordante.
2. En 200 expedientes (el 43,2% del total) el ISM presenta un saldo de 709.089,6 euros, mientras que la TGSS informa gestionar únicamente un importe de 817,8 euros.
3. En 11 expedientes (2,4% del total), el ISM presenta un saldo de 12.384,7 euros, mientras que la TGSS tiene registrados 16.183,4 euros.
4. En 48 expedientes (10,4% del total), que según el ISM ascienden a 135.976,8 euros, la TGSS informa que no tiene reclamación registrada.
5. En los restantes 29 expedientes (6,3% del total) la información disponible en ambas entidades presenta algunas coincidencias, pero no puede concluirse que se trate de la misma deuda, debido a que figuran distintos números de reclamación y de afiliación a la Seguridad Social, entre otros.

Por otra parte, la TGSS informa gestionar 1.762 expedientes de deudas, por un total de 11.767,5 euros, que no figuran en el inventario facilitado por el ISM.

De los resultados del contraste anterior y de las comprobaciones realizadas en las Direcciones Provinciales de Madrid, Vigo y Vilagarcía de Arousa cabe concluir que las diferencias señaladas podrían deberse a los distintos criterios aplicados por dichas entidades para considerar una deuda en gestión. Así, cabe mencionar que:

1. En los supuestos de fallecimiento de un deudor con más de un heredero, la deuda figura en el ISM a nombre de un solo deudor (el fallecido o un heredero), mientras que en la TGSS aparece a nombre de todos los que haya localizado, que responderán solidariamente de la misma, por lo que esta podría estar multiplicada en número e importe.
2. Existen deudas que han sido objeto de resoluciones de extinción por las Direcciones Provinciales, y por tanto han sido dadas de baja en MIDAS, no constan en la contabilidad del ISM tras la comunicación por la TGSS de que se trata de deudas "*datadas por insolvencia*". Sin embargo, al no estar prescritas, la TGSS continúa efectuando gestiones para su cobro, por lo que permanecen en

²² A la fecha en que se realizó dicha verificación (13 de septiembre de 2016), la deuda comunicada por el ISM como remitida a la TGSS ascendía a 1.063.872,7 euros, correspondiente a 463 expedientes, mientras que la TGSS comunicó que las deudas por prestaciones indebidamente abonadas cuya gestión de cobro estaba realizando para el ISM ascendían a 190.395 euros y se correspondían con 2.231 expedientes.

sus registros. En estos casos, si la TGSS comunica el cobro total o parcial de la deuda, el ISM procede a la rehabilitación del deudor en MIDAS.

3. En algunos casos (aplazamientos y fraccionamientos de deudas, paralizaciones de expedientes, entre otros), la TGSS mantiene el expediente con "*saldo pendiente cero*", mientras que en el ISM la deuda figura con el importe pendiente de cobro en cada momento.

II.5.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID

La Dirección Provincial de Madrid presentaba, a 31 de diciembre de 2015, un saldo por prestaciones indebidamente abonadas de 25.875,9 euros (el 0,7% del total del ISM), distribuido en 20 deudas, debiéndose esta escasa cuantía a que aquella gestiona un número muy reducido de beneficiarios, puesto que estos se concentran en las capitales de las provincias costeras o en algunos puertos especialmente relevantes desde el punto de vista pesquero o marítimo. No obstante lo anterior, la fiscalización específica de esta Dirección Provincial se debe a que la misma gestiona los deudores por prestaciones de las provincias de Álava, Albacete, Burgos, Córdoba, León, La Rioja, Madrid, Navarra, Orense, Salamanca, Soria, Valladolid y Zaragoza, que carecen de litoral marítimo.

II.5.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

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

En relación con el control de mínimos manual realizado por esta Dirección Provincial, cabe señalar que en los trabajos de fiscalización no se ha observado incidencia alguna.

II.5.2.- Gestión de cobros indebidos de prestaciones

En el cuadro siguiente figuran los datos de gestión de los deudores por prestaciones correspondientes a la Dirección Provincial de Madrid en el ejercicio 2015:

Cuadro 4
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID – GESTIÓN ANUAL DE LA DEUDA AÑO 2015

CONCEPTO	Nº DEUDAS	IMPORTE (En euros)	%
a) Deuda pendiente de cobro 31/12/2014	23	39.767,4	67,9
b) Deuda generada en el ejercicio 2015	14	18.780,1	32,1
c) Deuda a cobrar 2015 (a+b)	37	58.547,5	100,0
d) Deuda recuperada en 2015	33	24.787,1	42,3
e) Anulaciones	1	7.884,5	13,5
f) DEUDA PENDIENTE DE COBRO A 31/12/2015 (c-d-e)	20	25.875,9	44,2

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM

La distribución de la deuda viva a 31 de diciembre de 2015, en función del año en el que se ha generado, es la siguiente:

Cuadro 5
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MADRID – ANTIGÜEDAD DE LA DEUDA

AÑO	Nº DEUDAS	IMPORTE (En euros)	%
2015	9	11.649,5	45,0
2014	2	3.512,7	13,6
2013	6	10.177,8	39,3
2012 y anteriores	3	535,9	2,1
TOTAL	20	25.875,9	100,0

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

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

1. En las deudas tramitadas mediante el procedimiento general, la Dirección Provincial no notifica al deudor el acuerdo de inicio del procedimiento, lo que supone que a este se le prive del preceptivo trámite de alegaciones establecido en el artículo 35.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En estos supuestos, se emite la resolución definitiva, contra la que únicamente cabe reclamación previa a la vía judicial en un plazo de treinta días²³.

²³ En relación con el contenido de las alegaciones en las que, aun admitiendo esta situación el organismo señala que no se produce indefensión puesto que en la propia comunicación al deudor de la suspensión de la prestación se le indica que posteriormente se le requerirá el pago y la posibilidad de reclamar contra dicha suspensión y de forma indirecta contra la deuda generada, este Tribunal considera que en dicha comunicación no se concede al deudor la posibilidad de formular las alegaciones legalmente establecidas.

2. No existe un sistema de control que evite la caducidad de los procedimientos. A modo de ejemplo, en dos expedientes, la resolución definitiva y su notificación al interesado se produjeron tras el transcurso de más de tres meses desde el inicio del expediente, por lo que esta se efectuó estando dichos procedimientos caducados de hecho.

II.6.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIGO

La Dirección Provincial de Vigo presentaba a 31 de diciembre de 2015 un saldo por prestaciones indebidamente abonadas de 966.358,2 euros (el 26,7% del total del ISM), distribuido en 388 deudas.

II.6.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

La detección de cobros indebidos de prestaciones se realiza, básicamente, mediante el proceso de control de mínimos automático, así como por la propia Dirección Provincial, tanto en la fase inicial de solicitud de la prestación como en los controles posteriores, que realiza para verificar si el perceptor mantiene los requisitos que dieron lugar a su concesión. Los resultados más relevantes del análisis del proceso de detección han sido los siguientes:

1. Respecto a las comprobaciones del resultado del control de mínimos manual, las instrucciones impartidas desde la Dirección del ISM fijan el 11 de septiembre de 2015 como fecha límite de envío de la resolución definitiva, aunque el proceso no concluyó hasta el 22 de septiembre de 2015, es decir, con un retraso de 11 días.
2. En un expediente, la deuda, por importe inicial de 5.595,4 euros, se derivó de un pago duplicado por IT en su modalidad de pago directo, debido a que, una vez que el ISM abonó la prestación, se declaró un cambio de contingencia, pasando a considerarse el hecho causante enfermedad profesional. Cuando el ISM se dirigió a la mutua correspondiente para comunicar la nueva situación, esta le informó de que ya había procedido al abono de la prestación.
3. En la fiscalización se ha observado la existencia de un pago por 8.564 euros, procedente de una superposición de prestaciones por IT en su modalidad de pago delegado con pensiones de incapacidad permanente, abonadas al mismo perceptor por el mismo periodo de tiempo y que excedían lo contemplado en la disposición adicional segunda²⁴ del Real Decreto 148/1996, debido a que la Dirección Provincial no dispone de un mecanismo que supla la falta de integración de los programas informáticos gestores de ambos tipos de nóminas. Por tanto, dichos gestores no recibían la información de la existencia de resolución sobre la incapacidad permanente del beneficiario (a favor o en contra) o del inicio de una pensión de jubilación, con antelación suficiente para proceder a la compensación del posible exceso de pago en la IT en la primera nómina de la otra prestación. Ello origina, entre otras, las siguientes consecuencias:

²⁴ La disposición adicional segunda del Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas señala que “Se regirá por sus normas específicas la compensación entre prestaciones por incapacidad temporal e invalidez permanente percibidas en periodos coincidentes y entre las de invalidez permanente en supuestos de revisión del grado de incapacidad”.

- a) Que se abonen dos nóminas simultáneas hasta que los tramitadores de la prestación por IT tengan conocimiento de la existencia de una pensión de incapacidad o de jubilación y procedan a interrumpir el abono de la mencionada prestación por IT.
 - b) Que la gestión y tramitación en estos supuestos de deuda se tenga que efectuar por el procedimiento establecido para los deudores por prestaciones, en lugar de compensar el exceso de pago en la IT con la primera nómina de la otra prestación, lo que supone un proceso más exhaustivo y complejo.
 - c) Que puedan existir casos de pagos indebidos aún no detectados y, por tanto, desconocidos para la Dirección Provincial, debido a la falta de un control sistemático sobre las situaciones de pago superpuesto.
4. Un expediente, con una deuda de 210 euros, derivado de un cobro indebido por una prestación por riesgo de embarazo se superpone unos días con la prestación de maternidad. Aunque la cuantía de la deuda es irrelevante, su existencia denota que los controles para detectar este tipo de superposición de prestaciones son manuales.
 5. En la fiscalización se ha analizado una muestra de expedientes con el fin de constatar la posible existencia de deudores del ISM registrados en la aplicación MIDAS para los que no se ha efectuado reintegro alguno en el ejercicio 2015 y que, simultáneamente, percibieron alguna prestación del Sistema de la Seguridad Social, habiendo observado que un deudor (con una deuda de 741 euros) percibía una pensión del INSS, generándose la deuda porque el pensionista ejerció una opción por dicha pensión que resolvió el derecho a su percepción con efectos retroactivos, habiendo cobrado en ese periodo una pensión del ISM. Al igual que en el supuesto anterior, si bien el importe de la deuda es irrelevante, esta incidencia pone de manifiesto la ausencia de un control automático que impida abonar simultáneamente pensiones del ISM y del INSS.

II.6.2.- Gestión de cobros indebidos de prestaciones

En el cuadro siguiente figuran los datos de la gestión de los deudores por prestaciones correspondientes a la Dirección Provincial de Vigo en el ejercicio 2015:

Cuadro 6
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIGO – GESTIÓN ANUAL DE LA DEUDA AÑO 2015

CONCEPTO	Nº DEUDAS	IMPORTE (En euros)	%
a) Deuda pendiente de cobro 31/12/2014	488	1.052.895,4	67,4
b) Deuda generada en el ejercicio 2015	361	508.801,7	32,6
c) Deuda a cobrar 2015 (a+b)	849	1.561.697,1	100,0
d) Deuda recuperada en 2015	680	532.640,2	34,1
e) Anulaciones	42	62.698,7	4,0
f) DEUDA PENDIENTE DE COBRO 31/12/2015 (c-d-e)	388	966.358,2	61,9

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

La distribución de la deuda viva a 31 de diciembre de 2015, en función del año en que se ha generado, es la siguiente:

Cuadro 7
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIGO – ANTIGÜEDAD DE LA DEUDA

AÑO	Nº DEUDAS	IMPORTE (En euros)	%
2015	163	297.299,4	30,8
2014	91	283.903,7	29,4
2013	94	90.964,8	9,4
2012 y anteriores	40	294.190,3	30,4
TOTAL	388	966.358,2	100,0

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

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

- Según datos del inventario a 31 de diciembre de 2015, el 45% de los 361 expedientes dados de alta en MIDAS durante el ejercicio 2015 fueron contabilizados antes de emitirse resolución. De ellos, 24, por un importe de 29.760,3 euros, se resolvieron en 2016, por lo que no debieron incorporarse al saldo de deudores a 31 de diciembre de 2015, por no cumplir los requisitos exigidos para la contabilización de los derechos.
- La Dirección Provincial no emite la preceptiva resolución definitiva en aquellas deudas derivadas de las prestaciones económicas por maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural. Cabe señalar que si bien el artículo 7 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, permite emitir una resolución provisional -en base a la última base de cotización disponible- obliga a la emisión de una resolución definitiva y a recalcular el subsidio que corresponda cuando sea conocida la cotización real.

3. En dos expedientes de deudores residentes en el extranjero ha prescrito el derecho del ISM a recuperar la deuda debido a que la Dirección del ISM no atendió la petición de la Dirección Provincial respecto al procedimiento a aplicar en estos casos. El importe de la deuda prescrita ascendió a 8.121,6 y 4.460 euros, respectivamente.
4. No existe un sistema de control que evite la caducidad de los procedimientos, habiéndose observado en la fiscalización que en tres expedientes, la resolución definitiva y su notificación al interesado se produjeron tras el transcurso de más de tres meses desde el inicio del expediente, estando dichos procedimientos caducados de hecho.
5. Un expediente de la Dirección Provincial de Vigo, por un importe de 8.270 euros, no presenta ningún movimiento desde el 28 de febrero de 2011, cuando se produjo un reintegro parcial, por lo que presumiblemente se encuentra prescrito.

II.7.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VILAGARCÍA DE AROUSA

La Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa presentaba, a 31 de diciembre de 2015, un saldo por prestaciones indebidamente abonadas de 419.226,3 euros (el 11,6% del total del ISM), distribuido en 282 deudas.

II.7.1.- Detección de cobros indebidos de prestaciones

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

En relación con las comprobaciones del resultado del control de mínimos manual cabe señalar que las instrucciones impartidas desde la Dirección del ISM fijan el 11 de septiembre de 2015 como fecha límite de envío de la resolución definitiva, aunque el proceso no concluyó hasta el 20 de octubre de 2015, es decir, con un retraso de 39 días²⁵.

II.7.2.- Gestión de cobros indebidos de prestaciones

En el cuadro siguiente figuran los datos de la gestión de los deudores por prestaciones correspondientes a la Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa en el ejercicio 2015:

²⁵ La Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa no justifica documentalmente el contenido de su alegación en la que indica que de los 85 expedientes tramitados tan solo se produjo este retraso en un caso.

Cuadro 8
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VILAGARCÍA DE AROUSA – GESTIÓN ANUAL DE LA DEUDA, AÑO 2015

CONCEPTO	Nº DEUDAS	IMPORTE (En euros)	%
a) Deuda pendiente de cobro 31/12/2014	268	398.570,9	53,1
b) Deuda generada en el ejercicio 2015	293	352.403,6	46,9
c) Deuda a cobrar 2015 (a+b)	561	750.974,5	100,0
d) Deuda recuperada en 2015	484	315.730,3	42,0
e) Anulaciones	13	16.017,9	2,1
f) DEUDA PENDIENTE DE COBRO 31/12/2015 (c-d-e)	282	419.226,3	55,9

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

La distribución de la deuda viva a 31 de diciembre de 2015, en función del año en el que se ha generado, es la siguiente:

Cuadro 9
DIRECCION PROVINCIAL DE VILAGARCÍA DE AROUSA – ANTIGÜEDAD DE LA DEUDA
(En euros)

AÑO	Nº DEUDAS	IMPORTE (En euros)	%
2015	127	175.293,0	41,8
2014	61	120.755,1	28,8
2013	49	68.870,3	16,4
2012 y anteriores	45	54.307,9	13,0
TOTAL	282	419.226,3	100,0

Fuente: Inventario de deudores por prestaciones del ISM.

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

1. No existe un sistema de control que evite la caducidad de los procedimientos, habiéndose observado en la fiscalización que en seis expedientes, la resolución definitiva y su notificación al interesado se produjeron transcurridos más de tres meses desde el inicio del expediente, por lo que dichos procedimientos estaban caducados de hecho.
2. En dos expedientes, la Dirección Provincial ha admitido la presentación fuera de plazo de unas alegaciones, así como de una reclamación previa a la vía judicial, lo que implicó la anulación de las deudas correspondientes²⁶.

²⁶ En relación con la alegación de la Dirección Provincial de Vilagarcía de Arousa sobre la presentación fuera de plazo de unas alegaciones del interesado y de una reclamación previa a la vía judicial, cabe señalar que en el presente Informe se pone de manifiesto el incumplimiento del procedimiento, puesto que, como el propio Instituto admite, tramitó dichas alegaciones cuando ya se había rebasado el plazo estipulado para su presentación.

3. En la fiscalización se requirió a la Dirección Provincial que efectuase un control específico de vivencia de 19 pensionistas de edad superior a 90 años, detectándose que, a diciembre de 2015, continuaba como pensionista en nómina una persona que había fallecido el 23 de enero de 1987, tal y como se refleja en el epígrafe II.2.2.

II.8.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

Entre los objetivos de esta fiscalización previstos en sus Directrices Técnicas se recoge el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, si bien, tal y como se preveía en las mencionadas Directrices Técnicas y habida cuenta de la naturaleza de los procesos analizados, en el desarrollo de los trabajos no se han observado actuaciones que pudieran vulnerar la precitada Ley Orgánica 3/2007.

II.9.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resulta de aplicación al ISM en virtud de su artículo 2.1.b), estableciendo aquella que los principios de publicidad activa recogidos en su Capítulo II deben constituir los ejes fundamentales de toda acción política. El alcance de esta Ley es triple:

1. Incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública (lo que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas).
2. Reconoce y garantiza el acceso a la información (que se regula como un derecho de ámbito subjetivo y objetivo).
3. Establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

En materia de información institucional, organizativa y de planificación se exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento.

En este sentido el ISM no ha publicado en el Portal de la Transparencia dicha información ya que, de acuerdo con lo señalado por la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información, dependiente del Ministerio de Presidencia, esta información debía canalizarse a nivel de Departamento ministerial.

En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, el artículo 7 de la ley 19/2013 contiene un amplio número de

documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. En este sentido, se ha verificado que el ISM ha publicado en el Portal de la Transparencia los Reales Decretos y Órdenes Ministeriales que le afectan, una vez que han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado.

Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, el artículo 8 de la Ley 19/2013 establece un catálogo de la información mínima, relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, que se debe hacer pública. En la fiscalización se ha verificado que el ISM ha procedido a la publicación de la misma.

III.- CONCLUSIONES

III.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

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

1. La disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, habilita al Instituto Social de la Marina para considerar, desde el punto de vista presupuestario, los reintegros percibidos por prestaciones del sistema de la Seguridad Social como menor gasto del ejercicio en el que se generan. Sin embargo, el registro de los deudores por prestaciones realizado por el organismo no supone la correlativa contabilización de un ingreso en la cuenta de resultados, ya que la operatoria contable prevé que la contrapartida sea una cuenta compensadora en el pasivo del balance; por lo que, aunque la contabilización de estas partidas no afecta al resultado económico-patrimonial de la entidad hasta su cobro -momento en que se aplica como un menor gasto-, dicha práctica no se ajusta a los principios contables de devengo y no compensación (subapartado II.1).
2. El registro de los deudores por prestaciones detectados no siempre cumple con los requisitos exigibles para su contabilización, dado que, en ocasiones, este se realiza con anterioridad a la emisión de la resolución de reconocimiento de la deuda, lo que afecta a la representatividad de la cuenta "*Deudores por prestaciones*" cuando no se ha emitido la citada resolución a final del ejercicio. Por ello, el inventario del Instituto Social de la Marina a 31 de diciembre de 2015 se encuentra sobrevalorado en un importe de 58.143,5 euros, correspondiente a cuarenta deudas que figuran contabilizadas sin haber sido emitida su resolución (subapartado II.1).

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

3. En la consideración que tienen los pagos indebidos en la prestación por incapacidad temporal en la modalidad de pago delegado se ha constatado una clara dicotomía, puesto que, por una parte, se consideran cuotas de la Seguridad Social y, por otra, el tratamiento contable de los reintegros de dichos pagos es el establecido para las prestaciones sociales. Cabe señalar que los mencionados reintegros generan crédito en el presupuesto de gastos del Instituto Social de la Marina, lo que no es concordante con lo establecido por la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que se refiere a reintegros de "*pagos indebidos de prestaciones del sistema de la*

Seguridad Social", ya que lo que se está recuperando lo es en concepto de cuotas de la Seguridad Social, no de prestaciones sociales (subapartado II.1).

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

4. Debido al calendario de presentación de las declaraciones fiscales y de su comprobación por los órganos tributarios, en el control del derecho a la percepción del complemento a mínimos el Instituto Social de la Marina solo puede disponer de la información sobre los ingresos de los perceptores de esta prestación con dos años de diferencia sobre la fecha real de su obtención, lo que supone un riesgo de cobro indebido de dicho complemento en los años sucesivos, dado que la normativa vigente no permite su suspensión cautelar en los casos de reincidencia. Así, en la fiscalización se han detectado 66 supuestos de deudores por cobro indebido del complemento a mínimos en varios ejercicios, llegando en algunos casos a seis años consecutivos (epígrafe II.2.1).
5. En el control del derecho a la percepción del complemento a mínimos en el supuesto de beneficiarios con cónyuge no a cargo y presentación de declaración conjunta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Instituto Social de la Marina no dispone de información fiscal individualizada para cada cónyuge, por lo que el organismo ha adoptado el criterio de imputar la totalidad de los ingresos al beneficiario de la prestación; situación que puede generar una deuda improcedente, trasladando al perceptor la carga de la prueba de que no es el titular de los ingresos, lo cual, dadas las características del colectivo afectado (de edad avanzada), puede dificultar la formulación de alegaciones contra el procedimiento (epígrafe II.2.1).
6. El control para determinar el fallecimiento de los perceptores de una pensión presenta deficiencias, debido, fundamentalmente, a las carencias de la información sobre defunciones remitida por el Instituto Nacional de Estadística -a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado-, detalladas en el presente Informe, y, además, a que los criterios establecidos para efectuar el cruce informático no garantizan que a partir de esta información se detecten y den de baja todos los pensionistas fallecidos. Así, en el contraste efectuado por el Tribunal de Cuentas entre la información sobre fallecidos proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y la nómina del Instituto Social de la Marina correspondiente a diciembre de 2015, se ha constatado que 8 personas que figuraban como fallecidos presentaban coincidencias en el número del Documento Nacional de Identidad, en el nombre y en los dos apellidos de los perceptores. Asimismo, en 23 supuestos coincide el nombre, los apellidos y la fecha de nacimiento, aunque no el número del Documento Nacional de Identidad (epígrafe II.2.2).
7. El Instituto Social de la Marina no tiene establecido un procedimiento para la realización de un control de vivencia sobre los beneficiarios de una pensión más allá de los controles establecidos sobre perceptores de mínimos por residencia y sobre pensionistas residentes en el extranjero. Por ello, a requerimiento del Tribunal de Cuentas, las Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina efectuaron una prueba de vivencia que puso de manifiesto que se realizaron pagos por importe de 503.517,8 euros a cuatro pensionistas fallecidos, de los cuales mediante el sistema de retrocesión bancaria han podido recuperarse los cuatro últimos años, por importe de 126.875,8 euros, y a través de la TGSS se han recuperado 68.256,1 euros, pudiendo haber prescrito el derecho a reclamar el importe restante -308.385,8 euros- (epígrafe II.2.2).

8. El 92% de las Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina manifestaron no recibir de las entidades financieras colaboradoras la comunicación anual sobre la pervivencia de sus pensionistas exigida en el artículo 17.5 de la Orden de 22 de febrero de 1996 por la que se desarrolla el Reglamento de gestión financiera de la Seguridad Social (epígrafe II.2.3).
9. Las deficiencias en el control de fallecidos han ocasionado la prescripción del derecho a reclamar a las entidades financieras, a través del procedimiento de retrocesión bancaria, deuda por un importe total de 403.582,7 euros en el periodo 2012 a 2015, debido al transcurso de más de cuatro años entre el fallecimiento del pensionista y su detección (epígrafe II.2.3)²⁷.

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

10. La aplicación informática MIDAS, utilizada por el Instituto Social de la Marina para la gestión de la deuda, presenta las siguientes carencias:
 - a) Permite registrar los expedientes de deuda, sus variaciones y las amortizaciones de la misma, pero no posibilita la realización de algunos trámites para la gestión de los cobros indebidos, tales como la emisión de comunicados y resoluciones de los procedimientos respectivos con las garantías legales para su notificación.
 - b) Proporciona datos de la situación a la fecha en que se efectúa una consulta sin conservar información histórica respecto a la deuda remitida a la Tesorería General de la Seguridad Social para su gestión de cobro.
 - c) No dispone de un campo para el registro de la fecha de inicio del expediente, lo que dificulta el control de la caducidad del procedimiento.
 - d) No dispone de controles o filtros que la relacionen con alguna aplicación o procedimiento de tramitación de solicitud de prestaciones económicas, de manera que pueda generarse una alerta en caso de que un deudor obtuviese una prestación posterior, con objeto de impedir el pago de la misma sin compensar la deuda total o parcialmente (subapartado II.3).
11. El Instituto Social de la Marina no disponía, durante el periodo fiscalizado, de un manual interno para la tramitación de los deudores por cobros indebidos de prestaciones que contemplase aspectos como los criterios de gestión, controles a realizar, forma de efectuar estimaciones y cálculos, custodia de la documentación, o fuentes de datos disponibles, entre otros. Además, las Direcciones Provinciales no aplican criterios uniformes ante supuestos similares, debido a que la Dirección del ISM no homogeneiza ni coordina las actuaciones de aquellas en la tramitación del procedimiento, más allá de dictar instrucciones sobre aspectos parciales del mismo (subapartado II.3).

²⁷ Ver nota al pie número 15.

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

12. Existen diferencias entre la información proporcionada por el Instituto Social de la Marina sobre las deudas remitidas a la Tesorería General de la Seguridad Social para la gestión de su cobro y las que esta última entidad informa estar gestionando para el Instituto. Así, mientras el Instituto Social de la Marina mantiene en su inventario en situación de enviados a la Tesorería General de la Seguridad Social 463 expedientes por un importe de 1.063.872,7 euros, la Tesorería General de la Seguridad Social informa que está gestionando 2.231 expedientes por importe de 190.395,1 euros; diferencias que ponen de manifiesto las deficiencias en la comunicación entre ambas entidades y el riesgo de que el saldo del inventario de deudores por prestaciones no refleje su situación real.

El análisis de los datos proporcionados ha puesto de manifiesto la disparidad de criterios en el tratamiento de la deuda por ambas entidades en aspectos como la insolvencia, la sucesión mortis causa o los aplazamientos y fraccionamientos, entre otros, lo que podría explicar parte de las diferencias anteriores (subapartado II.4).

III.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE MADRID, VIGO Y VILAGARCÍA DE AROUSA

13. Para las comprobaciones derivadas del control de mínimos manual, las instrucciones impartidas desde la del ISM fijaban la fecha límite de envío de las resoluciones definitivas en el 11 de septiembre de 2015, límite que fue incumplido por las Direcciones Provinciales de Vigo y Vilagarcía de Arousa con un retraso de 11 y 39 días, respectivamente (epígrafes II.6.1 y II.7.1).
14. En las Direcciones Provinciales de Madrid, Vigo y Vilagarcía de Arousa se han tramitado procedimientos de recuperación de deuda sobre los que tenía que haberse declarado su caducidad, ya que la resolución definitiva y su notificación al interesado se produjeron tras el transcurso de más de tres meses desde el inicio del expediente, por lo que ambas actuaciones se efectuaron estando dichos procedimientos caducados de hecho (epígrafes II.5.2, II.6.2 y II.7.2).
15. En las deudas tramitadas mediante el procedimiento general, la Dirección Provincial de Madrid no notifica al deudor el acuerdo de inicio del procedimiento, privándole, por tanto, del preceptivo trámite de alegaciones establecido en el artículo 35.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En estos supuestos se emite la resolución definitiva, contra la que únicamente cabe reclamación previa a la vía judicial en un plazo de treinta días (epígrafe II.5.2).
16. Un expediente de la Dirección Provincial de Vigo, por un importe de 8.270 euros, no presenta ningún movimiento desde el 28 de febrero de 2011, cuando se produjo un reintegro parcial, por lo que presumiblemente se encuentra prescrito; mientras que en dos expedientes de deudores residentes en el extranjero, por un total de 12.581,6 euros, prescribió el derecho como consecuencia de que la Dirección del Instituto Social de la Marina no atendió la petición de instrucciones de la Dirección Provincial respecto al procedimiento que debía aplicarse. Ambos expedientes figuraban indebidamente en el inventario de deudores por prestaciones a 31 de diciembre de 2015 (epígrafe II.6.2).

IV.- RECOMENDACIONES

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

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

IV.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

Con objeto de que el Instituto Social de Marina mejore los mecanismos de gestión y control sobre deudores por prestaciones indebidamente percibidas, este Tribunal de Cuentas considera que el organismo debería realizar las siguientes actuaciones:

1. Proceder al registro contable de los deudores por prestaciones indebidamente percibidas tras haber emitido la resolución correspondiente, con independencia de su inclusión en la aplicación informática de control de los deudores a efectos de seguimiento de los expedientes creados e iniciados.
2. Dar un tratamiento contable adecuado a los descuentos indebidos en los documentos de cotización en concepto de incapacidad temporal, en su modalidad de pago delegado, cuando el responsable del mismo sea la empresa, al tener naturaleza de cotizaciones sociales.
3. Para mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de gestión y control de los cobros indebidos, el Instituto debería realizar, entre otras, las siguientes actuaciones:
 - a) Ejercer, por la Dirección del Instituto, sus competencias de homogeneización, coordinación y supervisión de las actuaciones de sus Direcciones Provinciales, con el fin de que su tratamiento sea uniforme, debiendo elaborar un manual de gestión de dichos cobros.
 - b) Diseñar una aplicación informática que incorpore la tramitación administrativa de los procedimientos de recuperación de deuda, para su utilización por todas las Direcciones Provinciales.
 - c) Analizar si los recursos humanos y materiales disponibles para la gestión de los cobros indebidos son los adecuados, a la vista de los resultados obtenidos en la fiscalización.
 - d) Requerir a las administraciones tributarias que correspondan, en los casos de declaración conjunta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que proporcionen de manera individualizada la información fiscal necesaria para efectuar el control del derecho a la percepción del complemento a mínimos con cónyuge no a cargo y así poder imputar los ingresos a quien los genera.

- e) Exigir de los perceptores del complemento a mínimos la obligación de comunicar cualquier modificación en su situación patrimonial que afecte al derecho a su percepción, con el fin de evitar la existencia de deudores reincidentes por este motivo²⁸.
 - f) Realizar las actuaciones necesarias para conciliar, y en su caso depurar, el saldo de la deuda en gestión de cobro por la Tesorería General de la Seguridad Social, así como perfeccionar los procedimientos de comunicación y de flujo de información entre ambas entidades a estos efectos.
4. En materia de control del fallecimiento de beneficiarios de una pensión, el Instituto Social de la Marina debería realizar las siguientes actuaciones:
- a) Analizar los supuestos de coincidencia de pensionistas que figuran como fallecidos en la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, con el fin de depurar, en su caso, su propia base de datos y evitar situaciones de pagos indebidos.
 - b) Verificar los supuestos de pensionistas que figuran en nómina y cuyo posible fallecimiento no se haya podido comprobar directamente, debido a las carencias de la información remitida por la Dirección General de los Registros y del Notariado y por el Instituto Nacional de Estadística.
 - c) Instar a las entidades financieras colaboradoras en el abono de la pensión que efectúen el control de vivencia de los pensionistas y remitan la correspondiente comunicación, tal y como establece el Reglamento de Gestión Financiera de la Seguridad Social.
 - d) Como complemento o sustitución de lo indicado en la recomendación anterior, llevar a cabo de manera sistemática un control de vivencia, al menos trianual, con el fin de interrumpir el plazo para que opere la prescripción en la solicitud de retrocesión de prestaciones abonadas a pensionistas fallecidos.

Madrid, 30 de marzo de 2017

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García

²⁸ En relación con la alegación del Instituto, indicando que los perceptores que superan el límite de ingresos están obligados a comunicarlo al organismo, cabe señalar que esta recomendación no pretende instar a la Entidad a que notifique a los beneficiarios de las prestaciones este deber de comunicación, sino que se requiere a que el Instituto aplique los controles necesarios que le permitan verificar que el beneficiario no realizó dicha actuación, lo que permitirá exigirla en el futuro.

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

Nº	DESCRIPCIÓN
I	Distribución, según el inventario, del saldo por provincias de los deudores por prestaciones del ISM, a 31 de diciembre de 2015 (en euros)
II	Cuadro Sinóptico con las fuentes de información utilizadas por el ISM en el proceso de detección de los deudores por pagos indebidos de prestaciones
III	Distribución, por Direcciones Provinciales, de los derechos prescritos en el periodo 2012-2015. Identificación de los perceptores

ANEXO I

DISTRIBUCIÓN, SEGÚN EL INVENTARIO, DEL SALDO POR PROVINCIAS DE LOS DEUDORES POR PRESTACIONES DEL ISM, A 31 DE DICIEMBRE DE 2015 (En euros)

PROVINCIA	SALDO DEUDOR	% S/TOTAL
ALAVA	395,5	0,0
ALBACETE	169,8	0,0
ALICANTE	63.512,4	1,8
ALMERÍA	78.443,7	2,2
ILLES BALEARS	29.322,3	0,8
BARCELONA	43.308,7	1,2
CÁDIZ	178.377,6	4,9
CASTELLÓN	37.877,9	1,0
A CORUÑA	660.606,6	18,2
GIRONA	10.250,8	0,3
GRANADA	11.118,1	0,3
GIPUZKOA	71.162,0	2,0
HUELVA	181.323,5	5,0
LEÓN	1.046,2	0,0
LUGO	64.205,4	1,8
MADRID	9.729,8	0,3
MÁLAGA	76.696,7	2,1
MURCIA	22.852,3	0,6
NAVARRA	5.867,6	0,2
OURENSE	6.858,8	0,2
ASTURIAS	40.837,2	1,1
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	301.859,6	8,3
PONTEVEDRA (VIGO)	966.358,2	26,7
SALAMANCA	1.594,4	0,0
SANTA CRUZ DE TENERIFE	110.605,2	3,1
CANTABRIA	52.815,3	1,5
SEVILLA	9.706,3	0,3
TARRAGONA	9.297,2	0,3
VALENCIA	60.816,8	1,7
BIZKAIA	91.911,1	2,5
ZARAGOZA	214,0	0,0
CEUTA	4.589,7	0,1
MELILLA	1.264,6	0,0
VILAGARCÍA DE AROUSA	419.226,4	11,6
TOTAL	3.624.221,4	100,0

Las prestaciones correspondientes a deudores de provincias en las que no existe Dirección Provincial del ISM son gestionadas por la Dirección Provincial más cercana o por la de Madrid.

ANEXO II

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

INFORMACIÓN EXTERNA UTILIZADA PARA CRUZAR DATOS EN EL PROCESO DE DETECCIÓN DE DEUDA							
Origen de la información	Base de datos con la que cruza	Finalidad del cruce	Prestaciones a las que se aplica la información recibida	Periodo del cruce	Producto obtenido	Destinatarios de la información recibida. Actuación que realizan	Gestor del cruce
Administraciones Tributarias		Detectar posible deuda.	Pensiones y protección familiar	A petición de la Dirección Provincial. La petición se hace en un día.	Datos tributarios del beneficiario que se estima sea posible deudor. También informa de otras situaciones, varias declaraciones sin toma de decisión por las Administraciones Tributarias o sin datos.	Direcciones Provinciales. Actuaciones: Cálculo de la deuda cuando proceda e incorporación de esta a MIDAS. Estas actuaciones se realizan de forma manual.	ISM
SILSSP (Pensiones)	Fichero General de Afiliación (FGA) ²⁹	Detectar beneficiarios de prestaciones que se dan de alta en una actividad laboral.	Todas aquellas que sean incompatibles con la realización de trabajos (Jubilaciones activas y flexibles, incapacidad (mejora del 20%), orfandad y favor familiar)	Semanal	Listado de pensionistas que se dan de alta en el FGA.	Direcciones Provinciales. Actuaciones: depuración de los listados recibidos, cálculo de la deuda cuando proceda e incorporación de esta a MIDAS. Estas actuaciones se realizan de forma manual.	TGSS
FGA	SILSSP	Detectar posibles prestaciones fraudulentas calculadas a partir de altas ficticias en la Seguridad Social.	Todas las pensiones que puedan estar afectadas.	Mensual	Ficheros conteniendo altas ficticias eliminadas del FGA en el mes anterior.	Dirección y Direcciones Provinciales Cruce con fichero SILSSP al objeto de determinar las pensiones que han causado alta indebidamente. Cálculo de la deuda cuando proceda e incorporación de esta a MIDAS. Estas actuaciones se realizan de forma manual.	TGSS
Ministerio de Justicia	SILSSP (Fallecimientos y Violencia de género)	Detectar fallecidos, matrimonios que cobran prestaciones sin derecho a ellas, etc.	Todas las pensiones que puedan estar afectadas.	Fallecimiento (diario) V. género (Semanal) Matrimonio (Mensual)	Ficheros conteniendo datos de fallecidos, matrimonios y víctimas de violencia de género.	Dirección. En fallecimientos, baja automática de pensión en SILSSP. DDPP En matrimonio v.V. género, análisis del cumplimiento de condiciones de la prestación recibida. Cálculo de la deuda e incorporación a MIDAS.	ISM

²⁹ La TGSS tiene acceso al SILSSP, base de la que captura los datos necesarios.

ANEXO III

DISTRIBUCIÓN, POR DIRECCIONES PROVINCIALES, DE LOS DERECHOS PRESCRITOS EN EL PERIODO 2012-2015

DIRECCIÓN PROVINCIAL	NÚMERO EXPEDIENTES	%	IMPORTE EXPEDIENTES	%
ALMERÍA	1	7,7	77.161,2	8,2
BARCELONA	3	23,1	214.617,3	22,9
HUELVA	1	7,7	51.522,7	5,5
MADRID	1	7,7	7.004,7	0,8
MÁLAGA	1	7,7	88.877,4	9,5
SANTA CRUZ DE TENERIFE	5	38,4	435.504,4	46,5
VIGO	1	7,7	61.763,3	6,6
TOTAL	13	100,0	936.451,0	100,0

ALEGACIONES

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

1. SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
2. DIRECCIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.
3. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.