



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 460

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 314.B
"PENSIONES DE CLASES PASIVAS" Y 314.C
"GESTIÓN DE PENSIONES DE CLASES PASIVAS",
EJERCICIO 1996**



EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su reunión de 28 de junio de 2000, el **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 314.B “PENSIONES DE CLASES PASIVAS” Y 314.C “GESTIÓN DE PENSIONES DE CLASES PASIVAS”, EJERCICIO DE 1996**. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su remisión a las Cortes Generales. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

ÍNDICE

	PÁGINA	PUNTOS
I.- INTRODUCCIÓN	1	1.1 a 1.14
A.- Antecedentes de la fiscalización.....	1	1.1
B.- Descripción del ámbito de gestión fiscalizado.....	1	1.2 a 1.5
C.- Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización.....	4	1.6 a 1.10
- <i>Objetivos</i>	4	1.6
- <i>Alcance</i>	6	1.7 a 1.9
- <i>Limitaciones</i>	8	1.10
D.- Estructura del Informe y principales conclusiones	8	1.11 a 1.12
E.- Tratamiento de las alegaciones.....	11	1.13 a 1.14
II.- CONTROL INTERNO	13	2.1 a 2.15
A.- Contable	13	2.1 a 2.3
B.- Sobre el cumplimiento de la legalidad	14	2.4 a 2.10
- <i>Anticipos a cuenta</i>	14	2.5 a 2.6
- <i>Reconocimiento de pensiones</i>	16	2.7
- <i>Liquidación y pago de las pensiones (nóminas)</i>	16	2.8 a 2.9
- <i>Reintegro de pagos indebidos</i>	18	2.10
C.- Sobre el funcionamiento administrativo, el personal y el sistema		
de archivo	18	2.11 a 2.12
D.- Sobre el cumplimiento de objetivos y funcionamiento de la		
organización	19	2.13 a 2.15
III.- CONTROL DE LA APTITUD LEGAL PARA EL COBRO DE LAS PENSIONES	21	3.1 a 3.13
A.- Control de vivencia y de aptitud legal (pase de revista)	21	3.2 a 3.8
B.- Explotación de la información sobre defunciones.....	25	3.9 a 3.11
C.- Control sobre concurrencia de pensiones públicas (cruces con la Seguridad Social)	27	3.12 a 3.13
IV.- CONTROL SOBRE LOS HABILITADOS DE CLASES PASIVAS	29	4.1 a 4.20
A.- Cumplimiento de los requisitos exigidos para la profesión de		
habilitado de Clases pasivas	30	4.5 a 4.6
B.- Prestación de fianzas por los habilitados de Clases Pasivas	31	4.7 a 4.12
C.- Control sobre la correcta prestación por los habilitados de sus		
funciones	35	4.13 a 4.20
- <i>Inspecciones y auditoría</i>	35	4.13 a 4.16
- <i>Régimen sancionador</i>	37	4.17 a 4.20
..		



TRIBUNAL DE CUENTAS

	PÁGINA	PUNTOS	
V.- ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO Y DE LA INTEGRIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE	40	5.1 a 5.9	
A.- Análisis de la liquidación del presupuesto	40	5.1 a 5.4	
B.- Análisis de la información y documentación contables	42	5.5 a 5.9	
VI.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD	44	6.1 a 6.39	
A.- Anticipos de cantidades a cuenta de las pensiones de Clases Pasivas	44	6.2 a 6.5	
B.- Reconocimiento de las pensiones de Clases Pasivas	48	6.6 a 6.9	
C.- Liquidación y pago de las pensiones de Clases Pasivas (nóminas)	51	6.10 a 6.21	
D.- Expedientes de haberes devengados y no percibidos por pensionistas fallecidos	64	6.22 a 6.25	
E.- Reintegro de pagos indebidos	66	6.26 a 6.39	
- Reintegros por fallecimiento (nóminas de banco)	68		6.29 a 6.31
- Reintegros por fallecimiento (habilitados)	69		6.32 a 6.34
- Reintegros por pérdida de la aptitud legal	71		6.35
- Reintegros por superación de los topes legales	72		6.36 a 6.38
- Reintegros por otras causas	75		6.39
VII.- ANÁLISIS DE EFICACIA	77	7.1 a 7.16	
A.- Presupuestos por programas	77	7.2 a 7.7	
B.- Planes de Actuación anuales	81	7.8 a 7.11	
C.- Análisis realizado por el Tribunal de Cuentas a partir de los datos de gestión de los expedientes	85	7.12 a 7.16	
VIII.- ANÁLISIS DE EFICIENCIA	90	8.1 a 8.17	
A.- Análisis de los plazos de tramitación interna de las pensiones generales	91	8.4 a 8.5	
B.- Análisis de los plazos de tramitación de las pensiones generales en su proyección externa	93	8.6 a 8.11	
C.- Otros aspectos relativos a la eficiencia de la organización	97	8.12 a 8.17	
- Estudios sobre la calidad de los servicios	97		8.12 a 8.13
- Estudio sobre los órganos de jubilación	99		8.14 a 8.16
- Estudio sobre costes y productividad	101		8.17
IX.- CONCLUSIONES	103	9.1 a 9.13	
A.- Sobre el control interno.....	103	9.1	
B.- Sobre el control de la aptitud legal para el cobro de las pensiones	104	9.2	



TRIBUNAL DE CUENTAS

	PÁGINA	PUNTOS
C.- Sobre el control de los habilitados de Clases Pasivas	104	9.3
D.- Sobre la integridad y representatividad de la información contable	105	9.4
E.- Sobre el análisis de cumplimiento de la legalidad	105	9.5 a 9.8
F.- Sobre el análisis de eficacia	108	9.9 a 9.10
G.- Sobre el análisis de eficiencia	109	9.11 a 9.13
X.- RECOMENDACIONES	111	10.1 a 10.6
ÍNDICE DE CUADROS	114	
ANEXOS	117	
ALEGACIONES	139	



TRIBUNAL DE CUENTAS

ABREVIATURAS

DNI	Documento Nacional de Identidad
DGTPF	Dirección General del Tesoro y Política Financiera
DGCP	Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas
FAS	Fuerzas Armadas
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPC	Índice de precios al consumo
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LGP	Ley General Presupuestaria
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
MUGEJU	Mutualidad General Judicial
NIF	Número de Identificación Fiscal
SIC	Sistema de Información Contable
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
TRLCPPE	Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado
UCP	Unidad de Clases Pasivas



INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 314.B "PENSIONES DE CLASES PASIVAS" Y 314.C "GESTIÓN DE PENSIONES DE CLASES PASIVAS", EJERCICIO DE 1996.

I.- INTRODUCCIÓN

A.- Antecedentes de la fiscalización

1.1.- El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 24 de septiembre de 1997, incluyó en el "Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1997" el inicio de la presente fiscalización. Figura encuadrada dentro del apartado IV.3 "Informes especiales o extraordinarios a realizar por iniciativa del propio Tribunal".

B.- Descripción del ámbito de gestión fiscalizado

1.2.- El Régimen de Clases Pasivas constituye el sistema público de pensiones de los funcionarios de la Administración del Estado. Atañe, por tanto, a los funcionarios de la Administración Civil, de la Administración Militar, de la Administración de Justicia y de las Cortes Generales. También concierne a los funcionarios de otros órganos constitucionales, cuando su legislación así lo prevea. Por razones históricas, comprende igualmente las pensiones en favor de los peones camineros, colectivo vinculado al Estado por una relación no funcionarial. El sistema de Clases



TRIBUNAL DE CUENTAS

Pasivas cubre las contingencias de Vejez, Muerte y Supervivencia, a través de las prestaciones económicas periódicas que constituyen las pensiones de jubilación, retiro, viudedad, orfandad y en favor de los padres.

1.3.- Este sistema de protección social nació en 1926 al asumir el Estado, a través del Ministerio de Hacienda, la gestión de las prestaciones que venían dispensando los antiguos Montepíos y Mutualidades a favor de sus funcionarios. La actual regulación del sistema de Clases Pasivas es el resultado de una evolución normativa compleja, con un elevado número de disposiciones muy antiguas que continúan aún en vigor y son aplicables con carácter transitorio. Los hitos más significativos de este dilatado proceso legislativo son los siguientes:

a) El Estatuto de Clases Pasivas del Estado. Aprobado por Real Decreto de 22 de octubre de 1926 y desarrollado mediante el Reglamento de Clases Pasivas del Estado (aprobado, a su vez, por Real Decreto de 21 de noviembre de 1927). Ambos textos fueron convalidados con fuerza de ley por la Ley de 9 de septiembre de 1931. Esta normativa es aplicable a las pensiones causadas por funcionarios civiles con anterioridad al 1 de octubre de 1965 y por funcionarios militares con anterioridad al 1 de enero de 1967.

b) El Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Aprobado por Decreto Legislativo 1120/1966 de 21 de abril, constituye la normativa aplicable a las pensiones causadas por funcionarios civiles en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 1965 y el 31 de diciembre de 1984.

c) El Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y asimilado. Aprobado por Decreto 1121/1972 de 13 de abril, de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada. Se aplica a las pensiones causadas por funcionarios militares entre el 1 de enero de 1967 y el 31 de diciembre de 1984.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- d) La Ley 19/1974 de 27 de junio, de mejora de las Clases Pasivas del Estado.
- e) La Ley 9/1977 de 4 de enero, sobre modificación del porcentaje de las pensiones extraordinarias causadas por funcionarios civiles y militares inutilizados o fallecidos en acto de servicio.
- f) El Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (TRLCPPE). Aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987 de 30 de abril. Fue dictado en virtud de la autorización dada al Gobierno por la Disposición Final Quinta de la Ley 50/1984 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Este texto constituye la normativa actualmente vigente para las prestaciones devengadas desde 1985.

Desde el punto de vista procedimental, la normativa básica está constituida por dos Reales Decretos: a) el Real Decreto 172/1988 de 22 de febrero, sobre procedimientos de jubilación y de concesión de pensiones de jubilación de funcionarios civiles del Estado; y b) el Real Decreto 1769/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de Clases Pasivas a la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

1.4.- La gestión del sistema está encomendada a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (DGCP) del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). Ésta realiza ese cometido a través de las siguientes unidades: la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas; la Subdirección General de Ordenación Normativa, Recursos e Información de Clases Pasivas; la Unidad de Estudios de Pensiones Públicas; y las Unidades de Clases Pasivas (UCP) existentes en cada Delegación del MEH. Debido a la especialidad del procedimiento, la gestión



TRIBUNAL DE CUENTAS

del reconocimiento de las pensiones del personal funcionario militar se realiza por la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Defensa.

1.5.- En el cuadro 1 se presentan, de forma esquemática, los principales colectivos que constituyen el régimen de Clases Pasivas del Estado, con indicación del número de pensiones en vigor al 31 de diciembre de 1996, según la información facilitada por la DGCP. De un total ligeramente superior en esa fecha a 489 mil pensiones, un 26,8% correspondía a causantes funcionarios civiles y otro 24,2% a familiares de funcionarios civiles. Del resto, sendos porcentajes del 19% y del 29,7% correspondían a causantes funcionarios militares y a familiares de funcionarios militares, respectivamente, mientras que un 0,3% correspondía a peones camineros.

C.- Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

Objetivos

1.6.- La fiscalización, planteada como integral, se ha desarrollado de acuerdo con los objetivos marcados en las Directrices Técnicas. Éstos fueron los siguientes:

a) Comprobar que los registros contables reflejan adecuadamente las operaciones derivadas de la gestión del régimen de Clases Pasivas, conforme a los principios y criterios contables y presupuestarios que resultan de aplicación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuadro 1.- Colectivos de pensionistas de Clases Pasivas del Estado al 31/12/1996

Colectivos (claves y tipo de pensión)	Número de pensiones
11 – Causantes funcionarios civiles (legislación antigua)	39.425
15 – Causantes funcionarios civiles (Ley 50/1984)	78.567
13 – Causantes funcionarios Sanidad Local	5.945
43 – Causantes Título I - Ley 37/1984 (Guardias de seguridad)	6.767
73 - Fondo Especial Mutualidad General Judicial (MUGEJU)	308
87 – Jubilación equivalente a la del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	24
TOTAL CAUSANTES FUNCIONARIOS CIVILES	131.036
12 – Familiares de funcionarios civiles (legislación antigua)	78.095
16 – Familiares de funcionarios civiles (Ley 50/1984)	21.739
14 – Familiares de funcionarios Sanidad Local	7.490
44 – Familiares Título I - Ley 37/1984 (Guardias de seguridad)	11.104
TOTAL FAMILIARES DE FUNCIONARIOS CIVILES	118.428
21 – Causantes funcionarios militares (legislación antigua)	46.041
31 – Causantes funcionarios militares (Ley 50/1984)	41.907
41 – Causantes Título I - Ley 37/1984 (FAS y Carabineros)	4.878
88 - Retiro militares equivalente a SOVI	71
TOTAL CAUSANTES FUNCIONARIOS MILITARES	92.897
22 – Familiares de funcionarios militares (legislación antigua)	121.178
32 – Familiares de funcionarios militares (Ley 50/1984)	17.827
42 – Familiares Título I - Ley 37/1984 (FAS y Carabineros)	6.201
TOTAL FAMILIARES DE FUNCIONARIOS MILITARES	145.206
52 - Peones Camineros (Ley 115/1969)	1.450
TOTAL PENSIONES DE CLASES PASIVAS	489.017



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) Verificar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos y en la tramitación de los expedientes característicos del sistema objeto de fiscalización.

c) Evaluar los procedimientos y sistemas, tanto de gestión como de control interno, aplicados.

d) Analizar el grado de eficacia alcanzado en el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como la eficiencia y economía en el empleo de los recursos.

Alcance

1.7.- El objeto de la presente fiscalización ha sido doble. De un lado, la gestión de los expedientes del sistema de Clases Pasivas del Estado por parte del Ministerio de Economía y Hacienda. De otro, el pago de las prestaciones económicas con cargo al programa 314.B "Pensiones de Clases Pasivas", integrado en la Sección 07 "Clases Pasivas" de los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, tanto el coste de los medios personales y materiales asignados a la gestión de este régimen de previsión social, como los objetivos e indicadores que se establecen para la misma, aparecen contemplados en el programa 314.C "Gestión de Pensiones de Clases Pasivas" (integrado en la Sección 15 "Ministerio de Economía y Hacienda" de los Presupuestos Generales del Estado). Por tal motivo, se ha incluido también este programa en el alcance de la fiscalización, si bien exclusivamente en cuanto al análisis de la eficacia y eficiencia alcanzadas en la gestión del sistema mencionado. No se ha considerado dentro del ámbito de la fiscalización, por el contrario, el examen de regularidad respecto de la gestión de los créditos propios del programa 314.C, debido a su pequeña importancia relativa (1.973 millones de pesetas de



TRIBUNAL DE CUENTAS

obligaciones reconocidas en 1996, frente a los 758.823 millones de pesetas del programa 314.B). Tampoco alcanza la fiscalización practicada a los créditos consignados en los otros programas de la Sección 07 “Clases Pasivas”; esto es, el 314.H “Pensiones de Guerra” (116.408 millones de pesetas de obligaciones reconocidas en 1996) y el 314.J “Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas” (6.638 millones de pesetas).

1.8.- El periodo objeto de fiscalización comprende sustancialmente el ejercicio de 1996, si bien para los análisis de eficacia y eficiencia se han considerado también los datos correspondientes a ejercicios anteriores y al ejercicio de 1997. Las comprobaciones se han realizado en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda; en las Unidades de Clases Pasivas de Madrid y Zaragoza; y en la sede del Tribunal de Cuentas. En esta última se han examinado las nóminas y los expedientes que se solicitaron a las Delegaciones del MEH en A Coruña, Alicante y Zaragoza.

1.9.- En la ejecución del trabajo se han aplicado las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, los contenidos en las “Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas”, en los términos acordados por el Pleno de esta Institución el 23 de enero de 1997. Los procedimientos seguidos han abarcado cuantas comprobaciones se han estimado necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal en relación con los objetivos de la fiscalización. En concreto, se ha procedido a: a) examinar y verificar los registros contables principales y auxiliares, así como sus justificantes; b) analizar los sistemas de control interno y llevar a cabo comprobaciones de cumplimiento, con especial incidencia en aquellas áreas que presentaban mayor posibilidad de riesgo; c) realizar comprobaciones sustantivas sobre los expedientes tramitados, las nóminas y las operaciones de gasto y de pago; y d) efectuar entrevistas, inspecciones físicas, el examen de otra documentación y, en general, cuantas actuaciones se han estimado necesarias para alcanzar los objetivos marcados.



Limitaciones

1.10.- Tanto los responsables de la organización fiscalizada como el personal de la misma han prestado toda la colaboración requerida para la correcta ejecución de los trabajos. No se han presentado limitaciones al alcance que hayan impedido, con carácter general, la realización de los procedimientos de auditoría programados o la consecución de los objetivos previstos. Sin embargo, se han presentado algunas limitaciones particulares al alcance de la fiscalización sobre determinados expedientes. Éstas han venido producidas por tres causas: a) la falta de localización de algunos expedientes en la UCP de Madrid; b) la falta de información y documentación en determinados expedientes, según se especificará más adelante; y c) la insuficiencia de información sobre determinados reintegros.

D) Estructura del Informe y principales conclusiones

1.11.- Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe agrupados en diez apartados. Tras este primero, de carácter introductorio, se analizan en el segundo los procedimientos de control interno implantados sobre la gestión del régimen de Clases Pasivas. El tercer apartado se refiere al control de la aptitud legal para el cobro de las pensiones. El cuarto se dedica al análisis de los controles establecidos sobre la actividad de los habilitados de Clases Pasivas. En el apartado quinto se presentan los resultados del análisis de la integridad de la información contable referida a la gestión de dicho sistema. El sexto apartado contiene el análisis del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los expedientes y en la tramitación y pago de las nóminas. Los apartados séptimo y octavo, por su parte, recogen los resultados obtenidos en los



TRIBUNAL DE CUENTAS

análisis de eficacia y de eficiencia, respectivamente. Por último, el apartado noveno presenta las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos en la fiscalización y en el décimo se recogen las recomendaciones que el Tribunal de Cuentas entiende adecuadas para mejorar la gestión de este régimen.

1.12.- Con independencia del análisis más detallado de los resultados de la fiscalización que se presenta en los próximos apartados de este Informe (y, de manera más sistemática, en el apartado IX “Conclusiones”), cabe anticipar aquí un resumen de los resultados más importantes de las actuaciones:

a) El Tribunal considera suficiente y adecuado el sistema de control interno establecido sobre los aspectos contables y administrativos de la gestión de las pensiones de Clases Pasivas, así como sobre la legalidad de los anticipos y de los expedientes de reconocimiento de las pensiones generales. También se considera apropiado para las funciones de dirección el sistema de planificación y de seguimiento de objetivos, a través del Plan de Actuación, vigente en 1996. Por el contrario, los sistemas de control relativos a las nóminas, a los reintegros de pagos indebidos y al archivo de expedientes presentan debilidades significativas.

b) También se considera adecuado, en general, el sistema de control establecido por la DGCP sobre los pensionistas para verificar la permanencia de los requisitos establecidos para el disfrute de las pensiones (vivencia, ausencia de incompatibilidades y, en determinados casos, edad y estado civil). Algunos aspectos del mismo presentan, sin embargo, ciertas insuficiencias. De igual modo, el control establecido sobre los habilitados de Clases Pasivas presenta también algunas debilidades.

c) De las comprobaciones efectuadas utilizando procedimientos de auditoría generalmente aceptados, el Tribunal deduce que la información contable relativa a la gestión del programa



TRIBUNAL DE CUENTAS

314.B, contenida en la Cuenta de liquidación del presupuesto de 1996, refleja fielmente las operaciones de gasto y pago efectuadas en dicho ejercicio. El Tribunal no ha observado deficiencias relevantes que puedan constituir limitaciones o salvedades a esta opinión favorable.

d) En el examen de legalidad, no se han observado deficiencias o errores significativos en los expedientes de anticipos a cuenta ni en los de reconocimiento de pensiones.

e) En el examen de las nóminas, por el contrario, los defectos encontrados han sido numerosos y generalizados. En primer lugar, diecisiete expedientes (el 3% de los solicitados por el Tribunal) no pudieron ser fiscalizados por no haber sido localizados o por carecer de la mayor parte de la documentación esencial. Los demás expedientes presentan defectos formales en un porcentaje bastante alto. Un número menor aunque también significativo de ellos contiene también deficiencias en aspectos materiales de las liquidaciones y de la nómina. Se han observado, igualmente, deficiencias formales y materiales en la práctica totalidad de los expedientes de reintegro examinados.

f) El análisis de eficacia se ha centrado en el objetivo implícito de la organización de *"conseguir una gestión al día y disminuir la pendencia en la resolución de expedientes"*. Los resultados obtenidos son, en general, favorables. En 1993, se logró reducir el número de expedientes por resolver desde los 27.975 pendientes al término de 1992 hasta 10.072 expedientes al 31/12/1993, habiéndose registrado un volumen de ingresos de 22.426 en este año. En ejercicios sucesivos, con un volumen de ingresos anuales bastante estable (en torno a 20 mil expedientes al año), siguió reduciéndose el número de asuntos pendientes de resolver hasta situarse en 3.655 al 31/12/1997.

g) El análisis de eficiencia se ha centrado en los plazos de tramitación de los expedientes de reconocimiento de pensión. Con este propósito se han adoptado dos enfoques: uno centrado en



la gestión interna del expediente y otro en los actos con proyección externa (reconocimiento de la pensión, anticipo y entrada en nómina). Según se deduce del primer análisis, los retrasos medios encontrados no parecen excesivos, salvo en los expedientes derivados del Título I de la Ley 37/1984. En todo caso, sería conveniente conseguir una reducción significativa de los mismos, algo que parece posible. Igual sucede con los resultados obtenidos en el segundo análisis. Los cinco meses de retraso medio observados entre la fecha en que surten efectos las pensiones y su alta en nómina parecen susceptibles de ser mejorados. Comparando además, en este segundo análisis, los valores medios correspondientes a 1996 con los correspondientes al periodo 1990-1995, no se aprecia una mejora significativa de estos plazos de tramitación.

E.- Tratamiento de las alegaciones

1.13. De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el anteproyecto de este Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al actual Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, quien desempeñó dicho cargo también durante todo el periodo fiscalizado. Las alegaciones que ha presentado, recibidas dentro del plazo establecido, se acompañan al presente Informe.

1.14.- La doble sistemática utilizada para incorporar al Informe el resultado del análisis de las alegaciones responde a la naturaleza de la contestación. Cuando se ha modificado la redacción del Informe como consecuencia de las alegaciones, se señala esta circunstancia mediante una nota a pie de página. Cuando las alegaciones no se aceptan por persistir alguna discrepancia relevante, se inserta un comentario con la opinión del Tribunal respecto de su contenido, a continuación de los puntos del Informe a los que aquéllas se refieren. No se comentan las alegaciones que contengan



TRIBUNAL DE CUENTAS

manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado, por exceder del ámbito del presente Informe, ni las que consistan en meras explicaciones sobre las causas de determinados hechos.



II.- CONTROL INTERNO

A.- Contable

2.1.- En el ejercicio fiscalizado, las operaciones derivadas del reconocimiento y abono de pensiones de Clases Pasivas se contabilizaban a través de la aplicación denominada “Sistema de Información Contable” (SIC), conforme al régimen establecido por la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, aprobada por Orden del MEH de 1 de febrero de 1996. Esta norma sustituyó a la anterior Instrucción de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos, de 31 de marzo de 1986. En virtud de lo establecido en la misma, las oficinas contables competentes para el registro de las operaciones del sistema de Clases Pasivas eran las de la Intervención Delegada en el MEH, respecto de las operaciones centralizadas en la DGCP, y las Intervenciones Territoriales en las correspondientes Delegaciones de Economía y Hacienda, para las operaciones que se realizan en régimen descentralizado.

2.2.- La aplicación SIC garantiza un control suficiente sobre la fiabilidad interna del sistema contable. Entre otras funciones, asegura la coherencia de los datos, la elaboración de informes periódicos y el enlace de las cuentas, así como la existencia de los libros y registros obligatorios establecidos en la Instrucción de Contabilidad.

2.3.- Las comprobaciones de cumplimiento efectuadas han arrojado resultados satisfactorios sobre la fiabilidad del sistema de control interno contable. Esta apreciación se refuerza por el hecho de que no se han observado errores significativos en la contabilización de las nóminas elaboradas en el ejercicio de 1996 en las dos provincias seleccionadas a estos efectos, Madrid y Zaragoza. Únicamente en algunas nóminas de Madrid, de las denominadas “de Caja”, se ha observado la



imputación contable al programa 314.B de pequeñas cantidades correspondientes a pensiones que, presupuestariamente, están incluidas en otros programas.

B.- Sobre el cumplimiento de la legalidad

2.4.- Las principales operaciones consideradas por el Tribunal, a efectos de evaluar el control interno establecido sobre la legalidad, han sido las siguientes: a) los anticipos a cuenta; b) el reconocimiento de las pensiones; c) la liquidación y el pago de las pensiones (nóminas); y d) el reintegro de pagos indebidos. Hay que tener en cuenta que sobre todas ellas inciden, además de los controles establecidos por el propio Centro gestor, el control de legalidad que se ejerce por las Intervenciones Delegadas, según el procedimiento de fiscalización previa limitada y control financiero posterior establecido en el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria (LGP). En Madrid, este segundo control corre a cargo de la Intervención Delegada en la DGCP, mientras que en las demás provincias corresponde a las Intervenciones Delegadas Territoriales de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

Anticipos a cuenta

2.5.- La gestión de los anticipos a cuenta se lleva a cabo a través de una aplicación informática, en la que se han establecido los siguientes controles para garantizar la corrección de los mismos:

a) Los anticipos sólo pueden ser grabados por el funcionario que tiene asignado el expediente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) La aplicación de nómina rechaza las altas de anticipos incorrectos, bien sea por contener un error u omitir algún dato sobre la forma de pago, o por superar el límite máximo de pensiones públicas (aunque sólo tiene en cuenta en esta última comprobación las correspondientes a Clases Pasivas). La información sobre las altas rechazadas se remite al área de reconocimiento para su análisis y subsanación, en su caso.

c) No puede darse de alta definitivamente una pensión sin haberse dado de baja el anticipo.

d) Llegado el periodo máximo de percepción del anticipo, se da de baja automáticamente si no se ha grabado la liquidación definitiva.

e) Un mes antes de que se produzca la baja del anticipo por cumplirse el tiempo máximo, se emite un listado de los pensionistas afectados, para que la UCP correspondiente investigue las causas por las que no ha sido dada de alta la pensión definitiva. Si la pensión aún no ha sido reconocida, se suspenden los pagos.

f) La aplicación de nómina no permite traslados de Caja Pagadora de pensionistas que están cobrando anticipo.

2.6.- El Tribunal de Cuentas no ha apreciado insuficiencias significativas en este sistema de control, habiendo comprobado la existencia y utilización de los listados mencionados en los incisos b) y e) del punto anterior. Igualmente, sobre una muestra de 25 expedientes seleccionada para el análisis de legalidad (véase el punto 6.5), se ha comprobado que en ningún caso existía simultáneamente anticipo y pensión definitiva, así como que nunca se superaba el plazo máximo de percepción, tanto si había alta definitiva como si no. Únicamente cabría recomendar que las comprobaciones sobre el límite máximo de pensiones públicas se extendieran a todas ellas.



Reconocimiento de pensiones

2.7.- El sistema de control interno sobre el reconocimiento de pensiones en la DGCP se basa en: a) la informatización de los procedimientos; b) la utilización de modelos uniformes para las distintas fases; y c) una organización especializada del trabajo en función de los distintos tipos de pensión o colectivos de pensionistas. La Subdirección General de Ordenación Normativa y Recursos contribuye a esta tarea con la elaboración sistemática de manuales que recogen las últimas novedades normativas en materia de Clases Pasivas y emitiendo informes sobre las cuestiones o los expedientes específicos que le solicitan los responsables de las áreas de gestión. Las comprobaciones de cumplimiento practicadas sobre el funcionamiento del sistema permiten otorgar un alto grado de confianza en la suficiencia del mismo. Así lo prueban también las escasas deficiencias encontradas en el análisis sobre el cumplimiento de la legalidad en estos expedientes.

Liquidación y pago de las pensiones (nóminas)

2.8.- El sistema de control implantado sobre la fase de liquidación de las pensiones y acreditación y pago de las mismas mediante las nóminas mensuales presenta, por el contrario, ciertas debilidades. Éstas son producto tanto del insuficiente control incorporado al sistema informático que gestiona la nómina (SICLAPE-NÓMINA) como de los abundantes defectos en las comprobaciones de legalidad sobre la misma observados (aunque tales defectos son mucho menos frecuentes cuanto más recientes son los expedientes, lo que evidencia una tendencia a su subsanación). En su mayor parte, estas debilidades se refieren a omisiones o deficiencias de la documentación que ha de formar parte de los expedientes; defectos que, en buena medida, podrían estar provocados por la existencia, injustificada a juicio del Tribunal de Cuentas, de dos



TRIBUNAL DE CUENTAS

expedientes para cada pensión (el de reconocimiento y el de nómina). Se ha observado también la existencia de algunas diferencias entre los importes abonados y los procedentes. Estas diferencias son por lo general de pequeña cuantía, según se explicará detalladamente en el subapartado VI.C de este Informe.

2.9.- En el sistema informático SICLAPE-NÓMINA se observaron algunas deficiencias de control interno y de gestión a partir de las consultas particulares sobre expedientes que se hicieron durante los trabajos de campo. Las imperfecciones más importantes de esta aplicación informática son las siguientes:

a) Permite el alta, sin comprobaciones adicionales, de diferentes personas con el mismo número de documento nacional de identidad (DNI).

b) Permite, asimismo, el alta duplicada de un pensionista cuando no coinciden exactamente el nombre y apellidos en la grabación de los datos, ya que la aplicación no comprueba sistemáticamente otros datos del mismo (como su número de DNI, su fecha de nacimiento, etc...). La aplicación no puede detectar, en consecuencia, las duplicaciones que se produzcan.

c) Permite dar de baja por fallecimiento a un pensionista en una determinada pensión y que continúe de alta en otras.

d) No realiza automáticamente el cálculo de la edad de los pensionistas a efectos de dar de baja, en las pensiones de orfandad de legislación nueva, a aquellos que superen los 21 años.



TRIBUNAL DE CUENTAS

e) No establece los controles suficientes para impedir que las pensiones sobrepasen los topes máximos autorizados. Efectúa el control sobre las pensiones de Clases Pasivas, pero no sobre las devengadas en otros sistemas, a pesar de recoger esa información.

Reintegros de pagos indebidos

2.10.- El sistema de control establecido sobre los reintegros por pagos indebidos presenta serias debilidades. No existe un sistema de información global y adecuado que permita el conocimiento y control de estos expedientes por parte de la DGCP. Cada UCP lleva independientemente su propio control, por lo general no informatizado. Por otro lado, en el examen de los expedientes se han apreciado deficiencias que son ilustrativas de un control muy insuficiente de las UCP sobre los mismos. Entre ellas, destacan las siguientes: a) la ausencia en varios expedientes de determinada información y documentación, según se detalla en los puntos 6.26 a 6.39 de este Informe; b) la existencia de demoras importantes en la detección de los pagos indebidos, así como en la reclamación de su reintegro y en la materialización del mismo; y c) en algunos casos, la continuación durante meses en el pago a pensionistas respecto de los que ya se conocía que habían fallecido o que superaban los topes.

C.- Sobre el funcionamiento administrativo, el personal y el sistema de archivo

2.11.- En general, se ha observado un control interno suficiente sobre el funcionamiento general de las Unidades encargadas de la gestión del sistema de Clases Pasivas: las competencias de las diversas Oficinas y funcionarios aparecen claramente delimitadas; existen organigramas detallados



TRIBUNAL DE CUENTAS

que permiten identificar los responsables de cada tarea y las relaciones orgánicas entre éstos y sus subordinados; los procedimientos cuentan con manuales adecuados e instrucciones suficientes para su correcto desarrollo; y se cumple, en general, el principio de segregación de funciones.

2.12.- Por el contrario, el sistema de archivo de los expedientes no parece adecuado, hasta el punto de que algunos de los expedientes solicitados a la UCP de Madrid no pudieron ser localizados. Además, numerosos expedientes antiguos, pero con pensiones en activo, fueron enviados en 1994 al archivo histórico situado en Alcalá de Henares, lo que no parece razonable.

Comentarios a las alegaciones: El Decreto 914/1969, invocado por las alegaciones, tiene por único contenido la creación del Archivo General de la Administración Civil, con la misión de conservar, para información e investigación científica, los fondos documentales de la Administración Pública carentes de vigencia administrativa, lo que no es el caso aquí considerado.

D.- Sobre el cumplimiento de objetivos y el funcionamiento de la organización

2.13.- La DGCP dispone de un buen sistema de planificación formal, constituido por los Planes de Actuación anuales y por los Boletines mensuales de seguimiento. El primero de estos instrumentos incluye un amplio catálogo de estrategias, objetivos e indicadores que ilustran perfectamente sobre las prioridades de la organización y los hitos temporales en los que se prevé cubrir las diferentes etapas para su cumplimiento. Los Boletines, por su parte, constituyen un riguroso instrumento de información y control sobre la ejecución del Plan, muy interesante para la función de dirección y para la gestión de las diferentes Unidades. La opinión del Tribunal sobre estos dos instrumentos, a los efectos citados, es muy favorable.



2.14.- Entre los años 1994 y 1996, los servicios de la DGCP realizaron numerosos estudios encaminados al conocimiento de las características estructurales, funcionamiento y eficiencia de la organización. Resultan de gran interés también a estos efectos los siguientes informes elaborados por la Inspección de Servicios del MEH: a) los realizados sobre diversas áreas de gestión en los Servicios Centrales; b) los derivados de las inspecciones de carácter monográfico efectuadas en las UCP de diversas Delegaciones del MEH; y c) las referencias a dichas unidades que se recogen en los informes de inspección efectuados a otras Delegaciones. En 1995, el Centro de Investigaciones Sociológicas realizó también una encuesta a los pensionistas sobre la calidad del servicio prestado por las UCP y los habilitados.

2.15.- En este ámbito, la DGCP no dispone, sin embargo, de mecanismos de control adecuados sobre las UCP provinciales. Únicamente, el Servicio de Coordinación (dependiente de la Subdirección General de Gestión) sirve de cauce con las UCP, a través de la resolución de consultas, la circularización de criterios generales o el envío de listados informáticos con el fin de controlar aspectos concretos de la gestión. No hay constancia, sin embargo, de que se haga un seguimiento específico de las actuaciones de las UCP en relación con dichos aspectos.



III.- CONTROL DE LA APTITUD LEGAL PARA EL COBRO DE LAS PENSIONES

3.1.- En este apartado se examina la suficiencia de los controles establecidos por la DGCP para evitar el abono de cantidades indebidas a pensionistas fallecidos o que estén incurso en alguna causa de incompatibilidad por concurrencia con otras pensiones públicas. Estos controles se concretan en tres actuaciones: el control de vivencia y de aptitud legal (pase de revista); la explotación de la información facilitada por el Instituto Nacional de Estadística (INE); y los cruces de información con la Seguridad Social. Cada una de estas actuaciones se analizará en los próximos subapartados.

A.- Control de vivencia y de aptitud legal (pase de revista)

3.2.- El artículo 14 del Real Decreto 5/1993, de 8 de enero, suprimió la obligatoriedad del pase anual de revista⁽¹⁾, manteniendo, no obstante, la facultad de la DGCP de recabar en todo momento de los titulares de pensiones de Clases Pasivas la justificación del derecho a percibir dichas pensiones. Conforme a esta regulación, entre los años 1994 y 1997 la DGCP estableció un control selectivo anual de vivencia y aptitud legal de diversos grupos de pensionistas. En 1998, sin embargo, la DGCP volvió nuevamente al sistema de requerir esa justificación a la totalidad de los pensionistas.

3.3.- Dicho control es ejercido, conforme a las instrucciones dictadas por la DGCP, por las UCP, respecto de los pensionistas de cobro directo, y por los habilitados, respecto de sus mandantes. En

⁽¹⁾ El pase de revista consiste en la comprobación de que el pensionista no ha fallecido y de que continúan vigentes los requisitos de compatibilidad y aptitud legal para el cobro de la pensión. Se realiza ante las UCP o ante los habilitados.



el ejercicio de 1996, se seleccionaron para el citado control los siguientes colectivos de pensionistas: a) los titulares de pensión cuyo primer apellido comenzaba por una inicial comprendida entre la G y la Ñ (ambas incluidas); b) todos los pensionistas que percibían complemento para mínimos; c) todos los titulares de pensión de viudedad menores de 45 años; y d) todos los titulares de pensiones de orfandad mayores de 80 años. En todos estos casos, estaban excluidos, lógicamente, los pensionistas que fueron dados de alta en 1996.

3.4.- El proceso de control comienza con la generación, por los servicios informáticos de la DGCP, de: a) los listados de pensionistas incluidos en los colectivos seleccionados y b) los impresos denominados “declaración de aptitud legal” (que llevan cumplimentados los datos que figuran en la base de datos de nómina). En 1996, toda la documentación se tramitaba por las UCP (en Madrid por la Sección de Atención al Público). Desde cada una de ellas se remitían los impresos por correo a los pensionistas de cobro directo y se entregaban a los habilitados los listados e impresos correspondientes a sus mandantes. Los pensionistas debían cumplimentar el impreso y firmarlo ante alguna de las siguientes personas: el habilitado, el funcionario competente de la UCP, el alcalde o funcionario del Ayuntamiento autorizado para ello, y, en su caso, el Director o Administrador del Centro donde residiera o estuviera internado el pensionista. Se admitía también el envío por correo del impreso cuando el pensionista residiera en su domicilio y no pudiera desplazarse por estar imposibilitado, previo certificado médico.

3.5.- El Tribunal de Cuentas solicitó información de carácter general acerca del resultado de los controles de aptitud legal realizados por las UCP en 1996. La UCP de Madrid sólo facilitó, a este respecto, el número de pensionistas citados (19.920), el número de comparecidos (19.717) y la relación de pensionistas dados cautelarmente de baja por incomparecencia (los restantes 203). Respecto de las demás UCP, la DGCP facilitó los informes de seguimiento efectuados por la Subdirección General de Gestión, cuyos datos se resumen en el cuadro 2. De ellos se desprende la conveniencia y utilidad de estos controles, dado el importante número de situaciones irregulares



TRIBUNAL DE CUENTAS

que pusieron de manifiesto. Como se observa en el cuadro, más de un 1% de los pensionistas controlados por las UCP fueron dados de baja como resultado del control de vivencia y aptitud legal realizado en 1996.

Cuadro 2.- Resultado de los controles de vivencia y aptitud legal realizados por las UCP en 1996

Colectivo seleccionado	Número de afectados	Bajas por fallecim.	Bajas por incompatib.	Bajas por incomparec.	Bajas por otras causas	Total Bajas
Apellidos G a Ñ	77.924	501	38	353	33	925
Orfandad > 80 años	2.915	27	-	8	1	36
Viudedad < 45 años	1.107	4	-	-	1	5
Complemento mín.	4.030	17	-	7	2	26
TOTAL	85.976	549	38	368	37	992

NOTA: Este cuadro no incluye los controles efectuados por la UCP de Madrid ni por los habilitados

3.6.- Además del análisis de la eficacia de los controles (medida por los resultados obtenidos, a los que se ha hecho referencia en el punto anterior), el Tribunal ha examinado también su soporte documental, a efectos de comprobar que tales controles se desarrollaron de forma correcta y suficientemente documentada. Para efectuar las verificaciones oportunas sobre el colectivo de los pensionistas de cobro directo, el Tribunal solicitó a la UCP de Madrid los impresos firmados del último control de aptitud legal relativos a una muestra, de 22 pensionistas, extraída de la nómina de diciembre de 1996. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

a) Tres impresos no pudieron ser localizados. En la base de datos figuraba el año 1994, como fecha de pase de revista en los dos primeros casos, y el año 1996, en el otro.



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) En seis de los diecinueve casos examinados, los pensionistas tenían otras pensiones públicas, según los datos históricos del sistema informático. En ninguno de los seis casos esta información se recogía en el impreso que se remitió a los pensionistas y en cinco de ellos tampoco fue declarada por ellos con ocasión del pase de revista. No parece que exista justificación para la ausencia de dichos datos en el impreso que se envía cumplimentado a los pensionistas. Por el contrario, su inclusión parece necesaria para que el pensionista tenga la oportunidad de confirmarlos o rectificarlos.

c) En los trece casos restantes no se observaron deficiencias de importancia, habiéndose comprobado que los pensionistas pasaron el control de aptitud el año que les correspondía, según los criterios de la DGCP.

3.7.- Al objeto de realizar las mismas comprobaciones sobre el colectivo de pensionistas de cobro por habilitado, el Tribunal pidió a la misma UCP los justificantes del control ejercido sobre diecinueve pensionistas de ese colectivo. Al analizarlos se observaron las siguientes incidencias:

a) En ocho casos, la declaración se hizo en modelos elaborados por los habilitados, en lugar de utilizar los propios de la DGCP. Aunque el contenido de ambos formularios es muy similar, no queda acreditado que la información recogida en estos casos coincida con la que consta en la base de datos de nómina.

b) En ocho casos no hay constancia de que la declaración se firmara ante el habilitado, por no constar su firma o el sello de la oficina, o ser ilegibles.

c) En un caso, la declaración está firmada ante un director de oficina bancaria, en lugar de ante el habilitado o alguna de las demás personas citadas en el punto 3.4.



TRIBUNAL DE CUENTAS

d) En un caso, el año de la declaración está escrito a mano con lápiz sobre la fotocopia facilitada.

e) En seis casos existen diferencias entre las pensiones públicas declaradas y las que constan en la base de datos.

f) En sólo tres de las diecinueve declaraciones no se ha observado ninguna deficiencia.

3.8.- Los habilitados deben remitir a la DGCP los denominados “Informes de control de vivencia y aptitud legal”, como resumen de los resultados de los controles realizados. El Tribunal ha pedido a la UCP de Madrid los informes correspondientes a los cuarenta habilitados de esa circunscripción con ejercicio en 1996. Del análisis de los mismos se desprende que todos los habilitados presentaron los correspondientes Informes, si bien en varios casos con deficiencias. Así: a) en un caso, el modelo utilizado no fue el aprobado por la DGCP y en el mismo se omite la firma del habilitado; b) en dieciocho casos no existe constancia de la fecha de presentación de los Informes en la DGCP; c) en siete casos hay errores aritméticos en la suma de los colectivos objeto de control; d) en dos casos no consta el número de pensionistas controlados de cada colectivo; y e) en catorce casos están cumplimentados incorrectamente los apartados relativos a las modificaciones detectadas con motivo del control.

B.- Explotación de la información sobre defunciones

3.9.- El INE remite mensualmente en cinta magnética a la DGCP, a través de la Dirección General de Registros y Notariado, los datos de las defunciones inscritas en todos los Registros Civiles del territorio nacional, según la información previamente recibida de éstos. Los datos de



TRIBUNAL DE CUENTAS

la cinta se cruzan con la información que consta en el fichero de la nómina de Clases Pasivas y se obtienen unos listados. En ellos figuran (para cada una de las Cajas Pagadoras y distinguiendo entre nóminas de banco y de habilitado) los pensionistas encontrados en las relaciones de fallecidos, su situación de alta o baja en nómina, las fechas de fallecimiento y de baja, en su caso, así como la identificación del habilitado, cuando corresponda. Los listados son remitidos a las UCP para que procedan a dar de baja en nómina a los pensionistas y a solicitar los reintegros oportunos. Del listado de habilitados se remite también copia al Consejo General de Habilitados. El principal problema de este proceso es que la información sobre las defunciones se recibe con mucho retraso, al parecer por las demoras de los Registros en remitir la información al INE. No se han podido examinar los listados correspondientes al año 1996, dado que no se conservan en la DGCP. Pero en el listado de cruce elaborado en abril de 1998, relativo a la UCP de Madrid, el fallecimiento más reciente es de noviembre del año anterior y hay varios casos con once meses de antigüedad.

3.10.- El procedimiento contemplado en el punto anterior es complementario de la principal fuente de información sobre pensionistas fallecidos, que es la preceptiva comunicación a la UCP o al habilitado por los familiares o por cualquier persona que tenga conocimiento de la muerte. Permite también confirmar la fecha del fallecimiento en los casos en que la UCP no ha podido obtener el certificado de defunción, circunstancia que ocurre a menudo debido a la falta de informatización de la mayoría de los Registros Civiles (si no se conoce la fecha exacta del fallecimiento y el Registro en que éste se ha inscrito, no es posible obtener dicho certificado). En el listado de abril de 1998 figuraban 67 pensionistas fallecidos; de los cuales 27 correspondían a la nómina de banco y 40 a la de habilitados. Todos los pensionistas de banco habían sido dados de baja en nómina antes de emitirse este listado; 22 de ellos, en el mes siguiente al fallecimiento. En el listado de habilitados, en cambio, había dos pensionistas (del mismo habilitado) que se encontraban de alta en nómina a pesar de haber fallecido seis y siete meses antes de la fecha del



TRIBUNAL DE CUENTAS

listado. El resto habían sido dados de baja con anterioridad al listado (35 de ellos en el mes siguiente al del fallecimiento).

3.11.- Las UCP disponen de otra fuente de información sobre los pensionistas fallecidos: las comunicaciones que remiten las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) sobre las bajas que han acordado por fallecimiento de pensionistas que figuran también de alta en la nómina de Clases Pasivas (información que obtienen del cruce con el Registro de Prestaciones Sociales Públicas). Es un sistema informal, no regulado expresamente. En las relaciones se indica (por lo general, con anotaciones manuales) el origen de la información sobre el fallecimiento. No obstante, al no venir acompañada de documentación que la respalde, las UCP deben completar la información, procediendo o no a dar las bajas cautelarmente según la fiabilidad que les merezca el citado origen de la información y el resultado de sus comprobaciones adicionales.

C.- Control sobre concurrencia de pensiones públicas (cruces con la Seguridad Social)

3.12.- La Ley 50/1984 estableció en su disposición adicional 5ª que el Gobierno, por Real Decreto, debía regular la creación y el funcionamiento de un Banco de Datos sobre pensiones públicas, que permitiera la adecuada aplicación de las normas sobre límite de cuantías y concurrencia de pensiones. En desarrollo de este mandato se dictó el Real Decreto 2566/1985, de 27 de diciembre, que atribuyó la gestión y el funcionamiento del Banco de Datos al INSS. Las normas técnicas de funcionamiento del Banco de Datos fueron adaptadas por Resolución del INSS de 3 de diciembre de 1987. Posteriormente, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, creó el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, en sustitución del Banco de Datos de Pensiones Públicas, encomendando asimismo su gestión y funcionamiento al INSS. En desarrollo de dicha norma se



dictaron: el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo; la Orden de 9 de enero de 1997; y la Resolución del INSS del 11 de julio de 1997. En el período al que se refiere la fiscalización (y también durante los trabajos de campo, por demoras en la aplicación del nuevo sistema), la comunicación y la obtención de datos se realizaban según las especificaciones contenidas en la Resolución del INSS de 3 de diciembre de 1987.

3.13.- En síntesis, el proceso de control de la concurrencia de pensiones es el siguiente: la DGCP remite cada mes a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, para su introducción en el Banco de Datos de Pensiones Públicas, dos soportes magnéticos. En uno de ellos figuran todas las pensiones de Clases Pasivas dadas de alta en nómina (excluidos algunos conceptos que no tienen carácter de pensión). En el otro (de petición de informes) figuran todas las pensiones en alta, incluyendo algunos de los conceptos antes citados como excluidos. La Gerencia devuelve toda esta información una vez ampliada con los datos que constan en la Base de Datos de Pensiones Públicas. Los servicios informáticos de la Intervención General vuelcan toda la información recibida, a excepción de la propia de Clases Pasivas, en el sistema de gestión de nómina (SICLAPE). Con ello obtienen unos listados de modificaciones que se envían a cada UCP, para que controlen las incidencias que puedan derivarse de cambios en la cuantía de otras pensiones. Aunque los procesos se realicen mensualmente, la información suele tener cierto desfase. La revisión por el Tribunal de la muestra de expedientes ha puesto de manifiesto demoras injustificadas en la adaptación de las pensiones de Clases Pasivas a los nuevos datos sobre otras pensiones. Ello supone un insuficiente aprovechamiento de las posibilidades de control que el sistema del Banco de Datos permite. Por otra parte, no hay constancia de que la DGCP lleve a cabo un seguimiento sistemático de las actuaciones de las distintas UCP sobre estas modificaciones de los datos relativos a otras pensiones públicas.



IV.- CONTROL SOBRE LOS HABILITADOS DE CLASES PASIVAS

4.1.- Los habilitados de Clases Pasivas son profesionales libres que, en virtud de un mandato otorgado por los interesados, realizan a favor de éstos determinados servicios en orden a la obtención o el disfrute de las prestaciones de Clases Pasivas. Las relaciones profesionales del habilitado y sus mandantes se regulan por el Derecho privado (artículos 1709 a 1739 del Código Civil). Los aspectos relativos a su organización colegial y los aspectos profesionales relacionados con ella se rigen por el correspondiente Estatuto, adoptado conforme a las disposiciones en materia de Colegios Profesionales (Ley 2/1974 de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre). Las actuaciones de los habilitados traen su causa sustantiva y han de surtir sus efectos respecto de una relación jurídica de carácter administrativo con indudable trascendencia económica y social. Por este motivo, existe una normativa específica que desarrolla la profesión de habilitado de Clases Pasivas en relación con los siguientes aspectos: a) la adquisición y pérdida de la condición de habilitado; b) el ejercicio de la profesión ante la Administración; c) las obligaciones del habilitado respecto de la Administración; d) la responsabilidad y el régimen sancionador; y d) las garantías administrativas a prestar para el ejercicio de la profesión. Dicha normativa está constituida actualmente por el Real Decreto 1678/1987, de 30 de diciembre y el Real Decreto 1729/1994, de 29 de julio, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los habilitados de Clases Pasivas.

4.2.- Los tipos de servicios que pueden realizar los habilitados son tres: de información, de gestión y de administración. Los primeros consisten en dar cuenta y asesorar al mandante sobre las gestiones necesarias para su incorporación y permanencia en el régimen de Clases Pasivas del Estado; los derechos, beneficios y obligaciones derivados del mismo; y los procedimientos correspondientes. Los servicios de gestión consisten en la realización de solicitudes, así como de toda clase de trámites y actuaciones necesarios para el reconocimiento y defensa de los derechos



TRIBUNAL DE CUENTAS

del pensionista. Por último, los servicios de administración obligan a los habilitados a actuar por representación ante los órganos responsables de la gestión de las pensiones de Clases Pasivas, para percibir las cantidades acreditadas a sus mandantes. Este último aspecto implica que las nóminas de pensiones, en estos casos, se expiden a favor de los habilitados, siendo posteriormente éstos quienes abonan a los pensionistas los importes correspondientes en la forma elegida por estos últimos.

4.3.- Los requisitos establecidos en el Real Decreto 1678/1987, de 30 de diciembre, para el ejercicio de la profesión son: a) la obtención del título administrativo expedido por la DGCP, tras superar las correspondientes pruebas selectivas; b) la inscripción en la correspondiente organización colegial; y c) la constitución (sólo para los habilitados que realicen servicios de administración) de fianza individual, junto con la comunicación del Colegio de Habilitados de estar garantizado también su proceder por la fianza colectiva prestada por el citado Colegio.

4.4.- Las actuaciones del Tribunal de Cuentas se han dirigido a comprobar la existencia, el funcionamiento y la suficiencia del sistema de control establecido por la DGCP respecto de tres aspectos esenciales de la actividad de los habilitados: a) el cumplimiento de los requisitos exigidos; b) la prestación de las correspondientes fianzas; y c) la normal prestación por los habilitados de sus funciones. En los próximos subapartados se presentan los resultados obtenidos en el análisis de cada una de estas facetas.

A.- Cumplimiento de los requisitos exigidos para la profesión de habilitado de Clases Pasivas

4.5.- Para la comprobación del cumplimiento de los requisitos de titulación e inscripción en el Colegio, exigidos por el Real Decreto 1678/1987, se han examinado los expedientes de los tres



habilitados que causaron alta en 1996. En todos ellos consta correctamente la documentación requerida, si bien las tres resoluciones de autorización para el ejercicio de la profesión están firmadas por el Subdirector General de Gestión de Clases Pasivas, sin que conste la correspondiente delegación del Director General (a quien el citado Real Decreto 1678/1987 atribuye tal competencia).

4.6.- Se han examinado también las diez bajas de habilitados tramitadas en el ejercicio de 1996: cuatro de ellas voluntarias y seis por fallecimiento. En todas ellas se ha apreciado alguna deficiencia. Del primer grupo, en un caso no consta la resolución de autorización de cese (declaración de pérdida de la condición de habilitado) prevista en el artículo 12.2.A.c) del Real Decreto 1678/1987. En los otros tres casos del grupo, las resoluciones están firmadas por el Subdirector General de Gestión de Clases Pasivas, sin que esté justificada su competencia. En uno de estos expedientes falta también la renuncia del interesado. En cuanto a las bajas por fallecimiento, en los expedientes consta acreditada la liquidación de la cartera de pensionistas del habilitado fallecido por los Habilitados-Administradores designados a tal efecto por el correspondiente Colegio Oficial de Habilitados. No obstante, las correspondientes autorizaciones de cancelación de las fianzas de los habilitados fallecidos están firmadas por el Subdirector General de Gestión, sin que se justifique su competencia o la delegación de funciones.

B.- Prestación de fianzas por los habilitados de Clases Pasivas

4.7.- La obligación de constituir fianza en garantía de la correcta gestión de los habilitados está establecida en el artículo 55 del Real Decreto 1678/1987, de 30 de diciembre. Dicha norma establece la obligación de constituir dos tipos de fianzas: una por cada habilitado, para responder de sus posibles responsabilidades en relación con sus mandantes o con el Tesoro Público; y otra



por el Colegio de Habilitados de Clases Pasivas, a efectos de posibles responsabilidades subsidiarias en relación con todos y cada uno de dichos habilitados. La fianza puede constituirse en cualquiera de las formas establecidas en el artículo 56 de dicho texto: depósito de metálico, títulos de Deuda Pública o aval otorgado por entidad bancaria o de seguros.

4.8.- Según el artículo 57 del Real Decreto 1678/1987, el importe de la fianza a constituir anualmente por el Colegio debe ascender al 0,5% del total de la cantidad líquida anual que corresponda a los perceptores de pensiones de Clases Pasivas que perciban sus haberes mediante habilitados. La fianza anual de cada habilitado, por su parte, debe situarse en el 0,5% del total de la cantidad líquida anual que perciba para abono a sus mandantes, con un mínimo de 150 mil pesetas. En ambos casos, para el cálculo de base sobre la que aplicar estos porcentajes, se deben tener en cuenta las cuantías abonadas a cada habilitado (o al conjunto de todos ellos, según proceda), tanto por el Tesoro Público como por las Entidades gestoras de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de los funcionarios, durante la anualidad inmediata anterior a la de constitución de la fianza. El importe que resulte de dicha acumulación se revaloriza, finalmente, en el porcentaje de revalorización media dispuesto para las prestaciones de Clases Pasivas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE). El plazo límite de constitución de las fianzas es el último día de marzo del año económico al que corresponda. Además, el artículo 63 del Real Decreto 1678/1987 establece la posibilidad de que la DGCP revise el importe de las fianzas constituidas si se produce un incremento superior o igual al 25% en el importe de las cantidades satisfechas a un habilitado (o al conjunto de todos ellos en el caso de la fianza del Colegio), respecto del importe tomado como base para el cálculo de las fianzas iniciales.

4.9.- La revisión por el Tribunal de Cuentas del efectivo cumplimiento de estos requisitos se ha centrado en verificar la efectividad de la prestación de las fianzas en el ejercicio de 1996, así como la corrección de sus cuantías. Dicha actuación se ha efectuado, por un lado, respecto del



TRIBUNAL DE CUENTAS

Colegio de Habilitados y, por otro, sobre una muestra de 66 habilitados. Esta última está constituida por todos los que estaban en ejercicio en 1996 en las provincias de Madrid (43), Zaragoza (11), Alicante (7), y A Coruña (5). Los resultados obtenidos en relación al Colegio se exponen en los próximos puntos 4.10 y 4.11, recogiendo en el 4.12 los derivados del análisis sobre la muestra de habilitados.

4.10.- En el ejercicio de 1996, la fianza colectiva exigible al Colegio de Habilitados ascendía a 2.332 millones de pesetas, por aplicación del citado artículo 57 del Real Decreto 1678/1987 (es decir, como resultado de calcular el 0,5% de todas las cantidades líquidas percibidas en 1995 por el conjunto de habilitados de Clases Pasivas). Sin embargo, la DGCP no exigió la fianza por ese importe, puesto que desde 1991 venía manteniendo sin revisar la fianza constituida en ese año (1.879 millones de pesetas). En efecto, la DGCP interpretaba que sólo resultaba procedente solicitar la revisión de la fianza cuando se producía el supuesto contemplado en el artículo 63 del Real Decreto; esto es, cuando el incremento de las cantidades abonadas a los habilitados igualara o superara el 25% de las utilizadas en el cálculo de la fianza inicial. Y al no haber excedido dichas cantidades en este porcentaje a la fianza constituida por el Colegio en el año 1991 (los citados 1.879 millones de pesetas), se consideraba este importe como suficiente.

4.11.- En mayo de 1996, a raíz de una visita de la Inspección de Servicios del MEH, el Inspector Actuario presentó una moción a la DGCP sobre este asunto. En ella se consideraba oportuno solicitar un informe del Servicio Jurídico que permitiera aclarar la posible disparidad o colisión entre los artículos 57 y 63 citados y, en su caso, solicitar al Colegio el incremento de la fianza. Solicitado el informe, la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Estado de Hacienda informó que no existía contradicción entre ambos artículos: que el 57 establece la obligación de constituir cada año la fianza por importe del 0,5% de todas las cantidades líquidas percibidas, mientras que el 63 debe entenderse como la posibilidad adicional que tiene la DGCP de revisar en cualquier momento el importe de las fianzas constituidas cuando se produzca un incremento superior o igual



al 25% en el importe de las cantidades líquidas satisfechas. Tras estas actuaciones, la DGCP comunicó al Colegio, en junio de 1996, la obligación de constituir nueva fianza. En septiembre de 1996 el Colegio incrementó la fianza en 121 millones de pesetas, situando su importe para dicho año en 2 mil millones de pesetas. Esta cantidad era, sin embargo, inferior en 332 millones de pesetas a lo exigible para el ejercicio de 1996. En marzo de 1997 se incrementó de nuevo la fianza en 328 millones de pesetas, tras lo que se situó en la cuantía correcta para el ejercicio en curso.

4.12.- Por lo que se refiere a las fianzas individuales de cada habilitado, en el ejercicio de 1996 la DGCP sólo solicitó el incremento de la fianza cuando el aumento de las cantidades percibidas por cada habilitado había superado el 25% de las utilizadas anteriormente para el cálculo. Sin embargo, analizando en concreto la situación de los 66 habilitados de la muestra, se observan 30 casos en los que los habilitados tenían el deber de incrementar la fianza constituida, por ser inferior al resultado de aplicar un 0,5% a la cantidad administrada en el ejercicio anterior. La insuficiencia de estas fianzas alcanzó un importe total de 24 millones de pesetas.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones manifiestan que en la muestra de 66 habilitados examinada por el Tribunal hubo un exceso global de fianzas, en lugar de la insuficiencia señalada en este punto del Informe. Para fundamentar dicha afirmación, las alegaciones se basan en los datos resultantes de sumar los excesos y defectos de las fianzas correspondientes a todos los habilitados a los que se refiere este punto. Esta forma de analizar el importe de las fianzas, sin embargo, no es adecuada. En efecto, la fianza es individual y debe responder de las responsabilidades exigibles a cada habilitado en particular. Por ello, cuando la garantía de un habilitado es insuficiente, de nada sirve el eventual exceso que presente otro habilitado. En los anexos 1 y 2 de las alegaciones se observa claramente la insuficiencia de fianza que presentan numerosos habilitados (todos los que tienen importes positivos en la columna "aumento que corresponde"). Y, a este respecto, debe insistirse en que el citado aumento no fue exigido, ni en 1996 ni en 1997, en los 30 casos señalados en este punto del Informe.



C.- Control sobre la correcta prestación por los habilitados de sus funciones

Inspecciones y auditorías

4.13.- El Real Decreto 1678/1987 de 30 de diciembre establece, en los artículos 41 a 44, las reglas generales sobre las funciones de inspección y auditoría que corresponden a la Administración en relación con la actividad de los habilitados de Clases Pasivas. La competencia para iniciar la acción inspectora o auditora está atribuida a la DGCP, en general, y a las Delegaciones del MEH, sobre los habilitados con ejercicio ante sus respectivas dependencias. Los trabajos se desarrollan por medio de funcionarios adscritos bien al Servicio de Inspección de Habilitados de la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas o bien a las UCP correspondientes. Del acuerdo de inicio de actuaciones debe darse traslado tanto al propio habilitado afectado como al Colegio General de Habilitados de Clases Pasivas. Los resultados obtenidos en las inspecciones y auditorías tienen el carácter de actuación instructora en el procedimiento sancionador que pueda iniciarse con posterioridad.

4.14.- En el Manual de Procedimientos de Auditoría de Clases Pasivas, elaborado por el Servicio de Apoyo Técnico a la Gestión, se define la diferencia entre las actuaciones de inspección y auditoría. La distinción aparece relacionada, fundamentalmente, con los objetivos de cada una, lo que determina también diferencias en los procedimientos. Las inspecciones se realizan para conocer la suficiencia o insuficiencia del sistema de control establecido por el habilitado en relación con sus pensionistas. Por su parte, las auditorías pretenden formarse una opinión sobre la gestión global de la habilitación correspondiente, detectando las deficiencias o irregularidades que pudieran estarse cometiendo y recomendando las medidas oportunas para su subsanación. En la práctica, la inspección tiene siempre el carácter de fase previa del procedimiento de auditoría. En



efecto, la inspección se inicia con la selección de una muestra de 50 pensionistas mandantes de un mismo habilitado y se remite a éste un cuestionario para cumplimentar. Si en la fase de inspección se considera que el sistema de control es suficiente, terminan las actuaciones. Por el contrario, si se detectan irregularidades, se inicia una auditoría ampliando la muestra de expedientes de pensionistas a examinar.

4.15.- El Tribunal de Cuentas ha examinado el funcionamiento del sistema descrito en el punto anterior y lo ha encontrado insuficiente. En efecto, las posibilidades que dicho sistema brinda para el ejercicio de un control efectivo sobre la actividad de los habilitados se ven muy limitadas, en la práctica, por la escasez de medios personales destinados a esa función. En el ejercicio fiscalizado, únicamente había tres funcionarios dedicados a realizar actuaciones de inspección; todos ellos, en el Servicio de Inspección de Habilitados de la DGCP. Las UCP provinciales carecían por completo de personal para hacer frente a dichas funciones.

4.16.- Sobre un total de 271 habilitados ejercientes en 1996, la DGCP sólo realizó, en ese año, quince inspecciones y tres auditorías. Los habilitados sobre los que recayeron las comprobaciones gestionaban, en conjunto, 44.892 pensiones al 31 de diciembre de 1996; lo que representa el 11% del total de las pensiones administradas por todos los habilitados en esa fecha. En diez habilitados no se observaron deficiencias, mientras que en el resto se detectaron diversas irregularidades. Las más importantes de entre ellas fueron: la falta de vigilancia sobre la aptitud legal para el cobro de pensiones (incompatibilidad con un trabajo activo); un insuficiente control de vivencia; diversos retrasos en la comunicación de las bajas por fallecimiento; la demora en el pago de atrasos; y, en un caso, el abono de una pensión por encima del tope máximo autorizado. Uno de estos supuestos dio lugar a la incoación de un expediente sancionador, que figura entre los analizados en el punto siguiente.



Régimen sancionador

4.17.- En el ejercicio de 1996 se incoaron cuatro expedientes sancionadores por incumplimiento de las obligaciones que el Real Decreto 1678/1987 establece para los habilitados. Tres de ellos se analizan en este punto, mientras que el cuarto, referido a irregularidades de mayor relevancia, se analizará en los puntos 4.18 a 4.20.

a) Uno de los expedientes se incoó por no comunicar el habilitado el fallecimiento de una pensionista, sucedido el 10 de febrero de 1993, y continuar percibiendo sus haberes hasta enero de 1996. El importe total impropriamente recibido ascendió a 3,9 millones de pesetas, que fueron reintegrados el 9 de febrero de 1996. Se consideró falta grave, imponiéndose al habilitado una multa de 500 mil pesetas.

b) Los otros dos se incoaron por haber incurrido los habilitados en sendas faltas de vigilancia de la aptitud legal de un pensionista, en un caso, y de cinco pensionistas, en el otro. Las bajas de estos seis pensionistas fueron comunicadas entre 10 y 32 meses después de las fechas de fallecimiento, habiendo recibido por tanto los habilitados, de una manera indebida, las pensiones correspondientes durante esos periodos. La DGCP consideró que dichas demoras constituían faltas leves e impuso una sanción de 25 mil pesetas por cada pensionista afectado.

4.18.- Según la resolución del expediente sancionador del 13 de mayo de 1997, las irregularidades cometidas en el cuarto caso consistieron en:

a) El cobro indebido por la habilitada, durante varios años, de los haberes pasivos correspondientes a 60 pensiones de fallecidos, por importe de 145 millones de pesetas.



b) La falta de vigilancia de la aptitud legal de los beneficiarios para percibir el incremento por hijos en las pensiones de viudedad. En cuatro casos, este incremento se continuó abonando indebidamente, hasta alcanzar un importe de 3,7 millones de pesetas.

c) El incumplimiento reiterado por parte de la habilitada de sus obligaciones de control de vivencia y de presentación de expedientes de prestaciones económicas a favor de sus mandantes. Como consecuencia de ello, la habilitada estaba pagando siete pensiones que no habían sido dadas de alta en nómina (en algunas de ellas ni siquiera estaba reconocida la pensión o la mejora) y, en cambio, cuatro pensionistas residentes en el extranjero se encontraban de baja en nómina injustificadamente.

4.19.- Las irregularidades mencionadas en el punto anterior se detectaron por dos vías: a través de las denuncias presentadas por los pensionistas afectados o sus familiares; y mediante comunicación del habilitado que el Colegio nombró como sustituto por enfermedad de la habilitada. Como consecuencia de las referidas en el inciso a), se estuvieron abonando indebidamente haberes correspondientes a pensionistas fallecidos desde diciembre de 1988 (el fallecimiento más antiguo) hasta octubre de 1996 (fecha en la que se dieron de baja los últimos). Esta situación pone de manifiesto una evidente falta de control de la gestión de la habilitada por parte de los órganos administrativos responsables. Máxime cuando a dicha habilitada se le había incoado un expediente sancionador, en 1992, por hechos similares.

4.20.- En la resolución del expediente disciplinario se impuso a la habilitada una multa de 35,9 millones de pesetas, con independencia de la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente recibidas. No hay constancia de actuación alguna encaminada al cobro de la multa impuesta, aparte de la notificación de la resolución a la interesada. Como medida cautelar, al incoarse el expediente sancionador se acordó la suspensión temporal de la habilitada en el ejercicio de sus funciones, hasta la resolución del proceso de incapacitación abierto. De las



TRIBUNAL DE CUENTAS

actuaciones practicadas se dio conocimiento por la DGCP al Ministerio Fiscal. El análisis del procedimiento de reintegro de los pagos indebidos (incluido, como caso particular, el reintegro de los importes citados en este punto) se expondrá en los puntos 6.32 y 6.33 de este Informe.



V.- ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO Y DE LA INTEGRIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE

A.- Análisis de la liquidación del presupuesto

5.1.- En 1996, los créditos definitivos asignados al programa 314.B “Pensiones de Clases Pasivas” ascendieron a 760.027 millones de pesetas. Las obligaciones reconocidas con cargo al programa en dicho año sumaron 758.823 millones de pesetas, alcanzando un grado de ejecución del 99,84 %.

5.2.- Durante el ejercicio fiscalizado se tramitó una sola modificación presupuestaria, consistente en una ampliación de crédito por importe de 46.735 millones de pesetas (el 6,55% del crédito inicial). Las razones de dicha ampliación fueron la insuficiencia de los créditos del presupuesto de 1996 (los prorrogados de 1995) para atender al mayor gasto causado por tres factores: a) el incremento del 3,5% de las pensiones públicas establecido en el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre; b) el incremento del 0,9% correspondiente a la desviación del IPC previsto para 1995; y c) las variaciones vegetativas experimentadas por los distintos colectivos. Los trámites de dicha modificación se ajustaron a la normativa vigente en la materia.

5.3.- En el anexo 1 se recoge la evolución de las obligaciones reconocidas en el programa 314.B en el periodo 1994-1996. Se distingue en el mismo por colectivos y por aplicaciones presupuestarias, atribuyendo a cada concepto los porcentajes de ejecución anual y de variación interanual correspondientes. Un resumen de dichos datos se presenta en el cuadro 3.

**Cuadro 3.- Ejecución de los créditos del programa 314.B “Pensiones de Clases Pasivas”**

Aplicaciones presupuestarias	Obligaciones reconocidas (millones de pesetas)			% Variación	
	1994	1995	1996	1995/1994	1996/1995
161.00 – Pensiones a funcionarios civiles	265.188	285.349	308.577	7,6	8,1
161.01 – Pensiones a familias de func.civ.	88.945	94.047	100.163	5,7	6,5
161.02 – Pensiones a funcionarios militares	205.602	216.897	224.752	5,5	3,6
161.03 – Pensiones a familias de func.milit.	110.692	117.974	124.010	6,6	5,1
161.04 – Pensiones a peones camineros	1.573	1.461	1.321	-7,1	-9,6
TOTAL PROGRAMA 314.B	672.000	715.728	758.823	6,5	6
Créditos definitivos – total programa 314.B	680.186	718.449	760.027	5,6	5,8
Grado de ejecución (%)	98,80	99,62	99,84	--	--

5.4.- Según se deduce del anexo 1 y del cuadro 3, los créditos y las obligaciones experimentaron un incremento superior a los porcentajes de revalorización de las pensiones establecidos por las Leyes de Presupuestos (4,4% para 1995 y 3,5% para 1996). Esta circunstancia se produjo por la evolución vegetativa del colectivo asegurado. El nivel de ejecución presupuestaria es muy alto en todos los ejercicios contemplados, como es lógico esperar de este tipo de gastos fijos. Por aplicaciones presupuestarias, la única que experimentó una reducción sostenida entre 1994 y 1996 es la 161.04 “Pensiones a Camineros”, lo que es coherente con la naturaleza a extinguir de este colectivo. Como se desprende del anexo 1, también disminuyó progresivamente el importe de las pensiones por jubilación reconocidas a funcionarios civiles y militares por la legislación anterior a la Ley 50/1984, mientras que se incrementaron las correspondientes a funcionarios jubilados al amparo de la nueva legislación. En las pensiones a familiares, sin embargo, la tendencia del periodo es creciente, tanto para pensionistas a quienes resulta aplicable la legislación antigua



TRIBUNAL DE CUENTAS

como para los incluidos en la nueva. Estas circunstancias resultan explicadas lógicamente por el paso del tiempo y la evolución demográfica de los colectivos afectados.

B.- Análisis de la información y documentación contables

5.5.- A comienzos de cada ejercicio, la DGCP elabora un documento “AD”, de autorización y disposición del gasto, por el importe total de los créditos asignados al pago de pensiones de Clases Pasivas en la Sección 07 de los Presupuestos Generales del Estado. Esta actuación obedece a lo establecido en la Regla 71 de la Instrucción sobre la operatoria contable a seguir en la ejecución del presupuesto de gastos del Estado (Orden del MEH del 1 de febrero de 1996). Por su parte, cada mes, las UCP elaboran un documento “OK”, de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, por el importe de cada una de las nóminas. Los trabajos realizados por el Tribunal se han centrado en verificar la correcta contabilización de las operaciones derivadas de las nóminas, mediante el examen de las gestionadas en las UCP de Madrid y Zaragoza.

5.6.- En el caso de la UCP de Madrid, durante 1996 se elaboró mensualmente un documento “OK” por cada una de las tres nóminas pagadas (por banco, por habilitados y por caja ordinaria). Además, en determinados meses se elaboraron también los “OK” correspondientes tanto a la nómina de haberes devengados y no percibidos por sus titulares (también separada por banco, habilitados y caja) como a la nómina adicional de caja. Hasta diciembre de 1996 las nóminas de caja se abonaban mediante anticipos, que posteriormente se imputaban al presupuesto a través del correspondiente “OK” en formalización.

5.7.- Se ha comprobado que, en el ejercicio de 1996, existió correspondencia entre los importes abonados según los resúmenes de las nóminas de Madrid y los documentos contabilizados. Las



pequeñas diferencias que se han encontrado entre los importes que procedía imputar al programa 314.B (según las correspondientes claves de pensión) y los realmente contabilizados con cargo a dicho programa son irrelevantes. La mayor de ellas (1,5 millones de pesetas) corresponde a pensiones de guerra del programa 314.H.

5.8.- Las comprobaciones sobre la contabilización de las operaciones correspondientes a las nóminas gestionadas por la UCP de Zaragoza mostraron, asimismo, que los importes de las nóminas de todo el ejercicio coincidían con los documentos “OK” contabilizados. Se observó también que, con relación a la UCP de Madrid, existían algunas diferencias en cuanto al contenido de los documentos contables. Así, la UCP de Zaragoza elaboraba, como la de Madrid, un “OK” para la nómina de banco y otro para la de habilitados. Pero, además, confeccionaba un tercer “OK” mensual que incluía: a) la nómina de retenciones judiciales (que en Zaragoza se abona por transferencia, no por caja); b) la de haberes devengados (de banco y habilitados); y c) los pagos al INSS de cantidades reclamadas por esta Entidad, correspondientes a pensiones abonadas por ella a pensionistas que han sido alta en la nómina de Clases Pasivas, en aplicación del Real Decreto 691/1991, de 12 de abril, sobre cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de Seguridad Social.

5.9.- De las comprobaciones efectuadas utilizando procedimientos de auditoría generalmente aceptados, el Tribunal deduce que la información contable relativa a la gestión del programa 314.B, contenida en la Cuenta de liquidación del presupuesto de 1996, refleja fielmente las operaciones de gasto y pago efectuadas en dicho ejercicio. El Tribunal no ha observado deficiencias relevantes que puedan constituir limitaciones o salvedades a esta opinión favorable.



VI.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

6.1.- El análisis relativo al cumplimiento de la legalidad en la gestión del régimen de Clases Pasivas se ha estructurado de conformidad con las principales fases de tramitación de las pensiones. Se distinguen así los siguientes hitos: a) los anticipos a cuenta; b) el reconocimiento de las pensiones; c) la liquidación y el abono de las mismas (nóminas); d) los haberes devengados y no percibidos (pensionistas fallecidos); y e) el reintegro de pagos indebidos.

A.- Anticipos de cantidades a cuenta de las pensiones de Clases Pasivas

6.2.- La regulación de los anticipos a cuenta se encuentra en la Resolución de la DGCP de 2 de septiembre de 1991, dictada en virtud de la autorización conferida por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Dicha Resolución tenía por objetivo permitir que los beneficiarios de pensiones públicas pudieran percibirlas con la mayor brevedad posible.

6.3.- Según lo establecido en la citada Ley de Presupuestos, la concesión de los anticipos corresponde a la DGCP del Ministerio de Economía y Hacienda, por un lado, y a la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Defensa, por otro, en el ámbito de sus respectivas competencias. Las liquidaciones provisionales se realizan en todos los casos por la DGCP, mediante la inclusión de dichos anticipos en la nómina de la Caja pagadora correspondiente. El pago efectivo tiene lugar en la correspondiente Caja pagadora, a la que se atribuye la competencia para efectuar la liquidación definitiva una vez reconocido el derecho a la pensión. De la liquidación definitiva se deben detraer las cantidades abonadas en concepto de



anticipo y, si la liquidación resultara negativa, puede obtenerse el reintegro con cargo a la pensión a percibir. El tiempo máximo de percepción del anticipo es de seis meses, ampliable a nueve en determinados supuestos. El importe mensual del anticipo se establece con carácter general en el que se prevea alcance la pensión, según los datos del expediente. Los anticipos no están sometidos a fiscalización previa; se examinan con ocasión de la intervención del reconocimiento de la pensión.

6.4.- La normativa reguladora permite que los pagos a cuenta puedan concederse de oficio o a instancia del interesado. En la práctica, sin embargo, la DGCP nunca ha concedido anticipos de oficio. No parece que existan razones de fondo para este proceder, ni el criterio de los órganos gestores es contrario a esta posibilidad. Las causas por las que no se conceden anticipos de oficio son puramente formales y fácilmente subsanables. Obedece a la ausencia, en la documentación inicial, de datos imprescindibles para el cobro del anticipo: por una parte, los relativos a la forma de cobro elegida (cuenta corriente bancaria o habilitado de Clases Pasivas) y, por otra, información sobre si se perciben otras pensiones, sueldos o haberes incompatibles con la pensión correspondiente. Hasta el momento en que finalizaron los trabajos de campo, la DGCP sólo recibía esta información cuando procedía a dar de alta en nómina al pensionista, una vez que hubiera comparecido para recoger su título. En dicho momento, no obstante, se encontraban ya en elaboración nuevos impresos de iniciación de oficio del procedimiento de concesión de pensión y de solicitud de pensiones familiares, que incluían un espacio para la declaración por parte del interesado de dichas cuestiones. Ello permitirá generalizar el sistema de anticipos, que resulta muy beneficioso para el pensionista por eliminar o disminuir las demoras en el cobro de los haberes pasivos. El único riesgo previsible de generalizar esta práctica podría venir de la existencia de otras pensiones públicas que el interesado tenga en trámite simultáneamente con la de Clases Pasivas. La concurrencia entre ellas podría generar pagos indebidos, si bien en estos casos no parece que sería muy difícil conseguir el reintegro de las cantidades percibidas en exceso.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.5.- Para el examen de legalidad de los anticipos, se ha seleccionado una muestra de 25 expedientes. Dieciseis corresponden a pensiones civiles, ocho son de militares y una del Título I de la Ley 37/1984 -Guardias de seguridad-. Se ha examinado toda la documentación que componen los expedientes; es decir: la concesión del anticipo, el reconocimiento de la pensión (sólo los de competencia de la DGCP) y la liquidación definitiva. Como resultados generales, cabe señalar que en todos los casos analizados se cumplió la normativa referida a importes y plazos, si bien se registraron algunas deficiencias, de escasa relevancia, en la formalización de los acuerdos. Los resultados más importantes obtenidos en la revisión de la muestra fueron los siguientes:

a) En ningún expediente queda constancia de la notificación al interesado concediéndole el anticipo.

b) No se han observado errores en el importe abonado en concepto de anticipo. Con carácter general, dicho importe coincide con el total de la pensión que, posteriormente, es reconocida. Tampoco se han observado errores en el importe abonado en concepto de paga extra, que se calcula proporcionalmente teniendo en cuenta la fecha de efectos de la pensión.

c) En ningún caso se superó el límite temporal máximo establecido para la percepción de los anticipos. La media de duración de los anticipos fue de tres meses y medio.

d) En todos los casos las liquidaciones definitivas se realizaron correctamente, abonándose junto con la pensión los atrasos correspondientes desde la fecha de devengo y deduciéndose las cantidades cobradas en concepto de anticipo. En dos casos, el pensionista resultó obligado a reintegrar, constando en los expedientes los justificantes del reintegro.



TRIBUNAL DE CUENTAS

e) En un expediente (pensión de viudedad militar) se estuvo abonando un anticipo durante el plazo máximo de seis meses. Transcurrido dicho tiempo fue dado de baja automáticamente en nómina (febrero de 1997). No hay constancia de ninguna actuación posterior, hasta octubre de 1997. En este mes se remitió a la viuda la resolución de concesión de pensión, dándole un plazo de 15 días para comparecer y darle de alta en nómina. El acuse de recibo de la resolución figura firmado por un hijo de la pensionista, la cual había fallecido en mayo de 1997. La pensionista fallecida dejó haberes devengados sin cobrar por un importe de 850 mil pesetas, resultado de la liquidación definitiva correspondiente hasta la fecha de la defunción. No existe empero constancia de actuación alguna por parte de la UCP para determinar la identidad de los herederos y abonarles la cantidad indicada. Se trata de una forma de proceder generalizada que está amparada por el artículo 8.2 del TRLCPE. En él se establece que el pago de los haberes devengados y no cobrados se gestionará a instancia de parte. El Tribunal considera, no obstante, que, por razones de justicia y de equidad, dicho artículo debería modificarse introduciendo la actuación de oficio de la Administración en estos casos. En su defecto, la Administración debería por lo menos informar a los presuntos herederos de sus derechos.

Comentarios a las alegaciones: La DGCP manifiesta en sus alegaciones dos razones contrarias a esta propuesta del Tribunal: por una parte, la dificultad derivada de la falta de conocimiento de la DGCP sobre la existencia e identidad de los presuntos herederos; por otra, el desinterés, en algún caso, de los herederos por cobrar los haberes devengados y no percibidos por el causante. El Tribunal, sin embargo, no comparte estas razones. En primer lugar, existen mecanismos que permiten superar en la mayor parte de los casos la dificultad para localizar e identificar a los presuntos herederos. No hay que olvidar que son éstos, precisamente, quienes comunican en muchos casos el fallecimiento. A ello se suma la posibilidad de efectuar la notificación al último domicilio del causante o a través de la entidad financiera de cobro de la pensión. Incluso, en última instancia, podría intentarse la notificación por edictos publicados en los Boletines Oficiales. En cuanto a la segunda de las razones opuestas, el Tribunal considera que la DGCP no puede lícitamente prejuzgar el interés de los herederos en ejercer o no sus derechos, que sólo a ellos corresponde. Por otro lado, las alegaciones se refieren también al



TRIBUNAL DE CUENTAS

caso concreto reflejado en este punto del Informe. A tal efecto, hay que reiterar que la única notificación que existe en el expediente es la de concesión de la pensión a la titular, cuyo acuse de recibo fue firmado por un hijo. Es evidente que dicha actuación no es, en ningún caso, una comunicación a los presuntos herederos de los haberes devengados y no percibidos por la causante, como interpretan las alegaciones.

B.- Reconocimiento de las pensiones de Clases Pasivas

6.6.- Como ya se señalaba en el punto 1.5, el examen de legalidad de los reconocimientos de pensiones de Clases Pasivas se ha realizado sobre los tramitados por la DGCP del MEH en el ejercicio de 1996. No se han examinado, por tanto, los reconocimientos de pensiones acordados por la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Defensa. En el cuadro 4 se presenta el detalle por colectivos del número de pensiones reconocidas en 1996. Para su examen se ha seleccionado una muestra de 109 expedientes, en la que figuran representados los diferentes colectivos según su importancia relativa. Un expediente, correspondiente a una pensión en favor de familiares de la Ley 50/1984, no pudo ser examinado porque el órgano gestor no lo localizó. Del resto, 99 expedientes corresponden a primeros reconocimientos de pensión y los otros nueve a revisiones de pensiones reconocidas con anterioridad.

6.7.- Las comprobaciones han consistido en verificar los siguientes aspectos sustanciales del proceso de reconocimiento de las pensiones:

a) La competencia de las autoridades o funcionarios que firmaron las resoluciones.

b) Si en las resoluciones de concesión constaba la justificación de haberse realizado la fiscalización previa.



Cuadro 4.- Reconocimientos de pensiones efectuados por la DGCP en 1996

Tipo de pensión y colectivos	Número de reconocimientos
Causantes funcionarios civiles (Ley 50/1984)	10.204
Familiares de funcionarios civiles (Ley 50/1984)	4.313
Causantes funcionarios civiles (legislación antigua)	207
Familiares de funcionarios civiles (legislación antigua)	3.936
Causantes Título I – Ley 37/1984 (Guardias de seguridad)	153
Familiares Título I – Ley 37/1984 (Guardias de seguridad)	1.566
TOTAL	20.379

c) El cumplimiento de las normas procedimentales establecidas en el Real Decreto 172/1988, de 22 de febrero, y en la Orden de 30 de septiembre de 1988 del Ministerio de Relaciones con las Cortes.

d) La correcta determinación de la legislación aplicable, conforme a la fecha en la que se produjo el hecho causante de la pensión.

e) La correcta determinación de la fecha de efectos de la pensión.

f) El cumplimiento del periodo de carencia necesario para reconocer el derecho a pensión.

g) En el caso de pensiones a familiares, la baja en nómina del causante y la acreditación del parentesco con el mismo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

h) La coincidencia entre el tiempo de servicios declarado por el órgano competente y el reconocido y computado a efectos de la pensión.

i) La justificación de la incapacidad, en caso de jubilación por este motivo.

j) La aplicación correcta de haberes o bases reguladoras y de los porcentajes de cálculo de la pensión, así como la corrección de los cálculos aritméticos realizados.

k) El cumplimiento de las normas sobre cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de la Seguridad Social (Real Decreto 691/1991, de 12 de abril).

6.8.- Como consecuencia de las comprobaciones efectuadas, se han obtenido los siguientes resultados de carácter general, relativos todos ellos a aspectos formales de los expedientes:

a) Los expedientes se encuentran bien documentados. En todos ellos figura la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos antes señalados. Se han observado, no obstante, algunos defectos formales que, en su mayor parte, son consecuencia del sistema de tramitación de los expedientes.

b) En 42 de los expedientes examinados (un 39%) no queda constancia de que el interesado recibiera la resolución concediéndole la pensión. En el expediente sólo queda una copia de la carta que se le envió, comunicándole que se ha remitido la resolución a la UCP correspondiente y que debe pasar a recogerla. También se le indica la documentación que debe presentar para proceder al alta en nómina. Por dicho motivo, la justificación de que el pensionista recibió la citada resolución suele estar en el expediente de liquidación y no en el de concesión.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.9.- Por lo que se refiere a los aspectos materiales de los expedientes, no se han observado defectos de importancia de carácter general. Únicamente se han encontrado algunas deficiencias de carácter particular en un número muy escaso de expedientes. Así:

- a) En dos expedientes no consta el justificante de la baja en nómina del causante.
- b) En dos expedientes no se justifica la causa de incapacidad determinante de la concesión de pensión.
- c) En un expediente de reconocimiento de pensión a un familiar no se aporta el certificado de defunción del causante.
- d) En un expediente no se corresponden los servicios computados con los justificados en la documentación.

C.- Liquidación y pago de las pensiones de Clases Pasivas (nóminas)

6.10.- La liquidación y tramitación del alta en nómina de las prestaciones de Clases Pasivas, una vez reconocidas, se efectúa de manera descentralizada. Se lleva a cabo por las UCP de las Delegaciones del MEH, excepto en la provincia de Madrid en que se realiza directamente por la UCP de Madrid, integrada en la DGCP. La ordenación de los pagos y la realización de las funciones materiales de pago corresponden: a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTPF) del MEH, respecto de los pagos de la UCP de Madrid; y a los Delegados de Economía y Hacienda de las provincias restantes, respecto de los que correspondan a sus respectivas Cajas pagadoras.



6.11.- El sistema de pago de los haberes de Clases Pasivas del Estado está regulado por tres disposiciones: a) el Real Decreto 227/1981 de 23 de enero; b) la Orden del MEH de 7 de mayo de 1981; y c) la Resolución de la DGTPF de 22 de mayo del mismo año. En el ejercicio fiscalizado, el pago podía efectuarse por tres procedimientos: por transferencia bancaria, por habilitado y por caja (cheque). La elección del procedimiento de pago a utilizar corresponde al pensionista; normalmente, en el momento en que comparece ante la correspondiente UCP para recoger su título como tal y ser dado de alta en nómina. El procedimiento de pago por caja se aplica, según la normativa citada, sólo para las pensiones que estén sujetas a algún tipo de retención judicial, aunque hay excepciones (al menos en Madrid, donde algún pensionista no sometido a retención cobra por este sistema).

6.12.- No existe norma alguna escrita que regule la estructura que debe tener la nómina. En la práctica, cada una de las cajas pagadoras elabora las siguientes nóminas:

a) Nómina de bancos (pago por transferencia al perceptor final). Se desglosa en dos listados: uno, que recoge los pensionistas dados de alta como tales; y, otro, que refleja los que cobran por anticipo. En ambos casos, los pensionistas figuran agrupados por las claves correspondientes al tipo de pensión (las indicadas en el cuadro 1). Sin embargo, no se han podido determinar los criterios de ordenación dentro de cada clave. En efecto, pese a que cada pensionista figura identificado de tres modos (por el nombre y apellidos, por un número de orden, y por un número de ficha), ni el orden de apellidos es alfabético ni los números de orden o de ficha son correlativos. Según comunica la DGCP, el orden se corresponde con el “número de pensionista” (que no consta reflejado, sin embargo, en la nómina impresa). Esta falta de ordenación lógica de estas nóminas dificulta el control de su contenido. Por ello, el Tribunal recomienda que se clasifiquen en el futuro de manera alfabética.



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) Nómina de habilitados. Se elabora una nómina completa por cada habilitado, también desglosada en pensiones definitivas y anticipos. Los pensionistas se agrupan también por claves de pensión, pero dentro de cada grupo se sigue un orden alfabético.

c) Nómina de caja. Su estructura es similar a la de bancos, aunque contiene un apartado para especificar si el pago se efectúa directamente al pensionista o a un apoderado. Se acompaña de una denominada nómina de pensionistas sujetos a retenciones, que se elabora en cada UCP y recoge el detalle de las retenciones (beneficiario, concepto e importe).

d) Nóminas de pago único adicional de caja. Se elaboran sólo ocasionalmente y constituyen el sistema de abono a los pensionistas que en el mes anterior no se presentaron a cobrar su nómina.

e) Nóminas de “haber devengados”. Se elaboran también varias veces al año, para el abono a los herederos de haber devengados y no percibidos por pensionistas fallecidos. Por su propia naturaleza son nóminas de pago único, no periódico y pueden ser de banco y de habilitado.

6.13.- La gestión de las nóminas se realizaba en el ejercicio fiscalizado a través de la aplicación informática denominada SICLAPE-NÓMINA. Esta aplicación fue implantada en 1989, independiente de la que gestionaba los reconocimientos de pensiones (llamada primero SICLAPE-TRÁMITE y, en la actualidad, OLAS). En 1996, junto a SICLAPE-NÓMINA, existían pequeñas aplicaciones para tratar aspectos parciales del pago de pensiones (CADI, para la nómina adicional de Caja; NÓMINA, para las retenciones judiciales; SICLAPE-Anticipos; y SICLAPE-Consulta nómina). En el punto 2.8 de este Informe ya se ha expuesto la opinión desfavorable del Tribunal sobre esta aplicación informática. En la fecha en que se realizaron los trabajos de campo, la aplicación SICLAPE-NÓMINA estaba siendo revisada, habiéndose previsto su sustitución por



otra (independiente también de la de reconocimientos) que gestionará de manera integral la nómina, incluyendo los trámites hasta entonces realizados por aplicaciones autónomas.

6.14.- El análisis de legalidad en la gestión de las nóminas se ha dirigido a verificar la corrección tanto de las prestaciones incluidas en el cuerpo de la nómina como de sus variaciones mensuales (altas, bajas y modificaciones). Para efectuar las comprobaciones se han seleccionado diversas muestras en las UCP de Madrid, A Coruña, Alicante y Zaragoza de cada uno de los distintos colectivos de pensionistas (véase el cuadro 1). Las características de esta muestra se resumen, más adelante, en el punto 6.17 y en el cuadro 5. Asimismo, en el anexo 2 se detallan los expedientes examinados. De los pensionistas seleccionados se solicitaron los expedientes de liquidación, que son los justificativos del derecho a percibir la pensión y de la determinación de su importe. Estos expedientes se inician una vez finalizada la fase de reconocimiento y concesión de la pensión, por lo que el primer documento que debe aparecer en ellos es la resolución de concesión.

6.15.- Las comprobaciones realizadas han sido las siguientes:

a) La revisión formal de la resolución de concesión de pensión sobre los siguientes aspectos concretos:

- La competencia del órgano que resuelve.
- La constancia de la intervención previa de la resolución.
- La coherencia interna entre las fechas de nacimiento y de jubilación o retiro, los años de servicio, la fecha de declaración de la incapacidad, y la fecha del fallecimiento del causante en caso de pensiones a familiares.
- La correspondencia entre los datos sobre la situación profesional del causante en el momento de su jubilación, retiro o fallecimiento, el tipo de pensión (ordinaria o extraordinaria) las bases o haberes reguladores establecidos y los porcentajes aplicados para el cálculo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- La fecha de devengo de la pensión, que debe coincidir con el primer día del mes siguiente a aquél en que se produzca el hecho causante de la pensión o, si se solicita la pensión transcurridos 5 años, con el día primero del mes siguiente a aquél en que se presenta la solicitud.

b) La revisión formal de la siguiente documentación, exigida para dar de alta en nómina a los pensionistas:

- El DNI o documento acreditativo de su personalidad
- El NIF, exigible según el Real Decreto 338/1990 de 9 de marzo.
- La documentación que acredite la comparecencia del pensionista ante la DGCP o la UCP correspondiente, según lo establecido en el artículo 18 del Real Decreto 172/1988, de 22 de febrero.
- La notificación de la resolución, suscrita por el pensionista.
- La justificación de la aptitud legal para el cobro de la pensión.
- El documento justificativo de la elección del sistema de cobro de los haberes por banco o habilitado. En este último caso, además, el poder otorgado a su favor.

c) La revisión de la liquidación inicial o, en su caso, la última anterior a la nómina de diciembre de 1996. Sobre estas liquidaciones se comprobaron los siguientes aspectos: que estuvieran firmadas por la autoridad o funcionario competentes e intervenidas; que el periodo considerado a efectos del abono de atrasos o deducciones fuera correcto; y los cálculos y la justificación del importe a abonar.

d) La verificación de que el importe abonado en la nómina de diciembre de 1996 se corresponda con el resultado de las revalorizaciones establecidas anualmente en las Leyes de Presupuestos. En esta comprobación se han considerando, en su caso, las mejoras producidas desde la resolución de concesión y las demás circunstancias que determinan variaciones en el



TRIBUNAL DE CUENTAS

importe a percibir (acumulaciones, coparticipaciones). En concreto, se han examinado los siguientes puntos:

- Que la pensión básica fuera correcta según las circunstancias indicadas.
- Que el conjunto de pensiones públicas percibidas por el pensionista no superara el límite máximo establecido para 1996 (es decir, 276.996 pesetas mensuales ó 3.877.944 anuales, conforme al artículo 6 del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre). Están exceptuadas de dicho límite las pensiones derivadas de actos de terrorismo.
- Que, en el caso de superar dicho importe, se hubiesen realizado las minoraciones procedentes.
- Que el importe abonado en concepto de paga extraordinaria fuese conforme con las reglas establecidas en el artículo 22.2 del TRLCPE.
- Que, en el caso de la concurrencia de varios copartícipes en el disfrute de una pensión, se hubieran respetado los porcentajes de distribución establecidos según la situación del pensionista (artículos 39 y 42 del TRLCPE y concordantes de la legislación anterior).
- Que estuviesen debidamente justificados los demás conceptos incluidos en nómina: complemento para mínimos, por hijos, complemento personal transitorio, medallas, cruces y recompensas.
- La corrección del tipo de retención del IRPF aplicado, conforme a las tablas aprobadas por Real Decreto 2189/1995, de 28 de diciembre y las normas específicas para pensiones establecidas en el artículo 46.3 del Reglamento del IRPF (Real Decreto 1841/1991, de 30 de diciembre).

6.16.- En el transcurso de los trabajos fiscalizadores se han presentado algunas limitaciones particulares que han impedido, en ocasiones, la realización parcial de algunas de las comprobaciones señaladas. Así:



TRIBUNAL DE CUENTAS

a) En los expedientes no queda constancia de la aplicación de las sucesivas actualizaciones de la pensión a partir del señalamiento inicial. En el caso de los expedientes denominados de legislación nueva (posteriores al Texto Refundido de 1987), esta circunstancia no tiene trascendencia a la hora de comprobar la corrección de los importes que figuran en la nómina. En efecto, puede partirse para ello de los haberes reguladores y de los porcentajes anuales de actualización aprobados cada año por las Leyes de Presupuestos (comunes para todos los pensionistas del mismo grupo o índice de proporcionalidad). En los expedientes de legislación antigua, sin embargo, esta omisión supone una limitación importante, dado que durante algunos años los índices de actualización diferían, de acuerdo con el índice de proporcionalidad y el coeficiente del funcionario; datos que no se deducen del expediente. También es frecuente que falte el número de trienios acreditados (que participan en la composición de la base reguladora), así como la documentación sobre las mejoras individuales que han ido afectando al importe de la pensión. En todos estos casos, la información complementaria aportada a solicitud del Tribunal ha sido, con carácter general, insuficiente.

b) Tampoco se ha podido comprobar, en un número importante de casos, la coherencia entre las fechas del hecho causante (jubilación o fallecimiento) y la de efectos de la pensión, al faltar alguno de estos datos. En las pensiones de orfandad de legislación antigua suele omitirse la fecha de fallecimiento de la madre viuda. En el caso de pensiones de viudedad no hay más información sobre el estado civil que la que ofrece el pensionista en su declaración.

c) Respecto del cumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, la única documentación que recogen los expedientes es, salvo escasas excepciones, la declaración firmada del pensionista suscrita en el momento de su alta en nómina o con ocasión de una liquidación posterior. No queda constancia de consultas particulares a las bases de datos de pensiones públicas a las que tienen acceso los servicios de nóminas. Sin embargo, el Tribunal ha podido examinar que existe compatibilidad entre las pensiones de Clases Pasivas y aquéllas cuya información



TRIBUNAL DE CUENTAS

recoge el sistema informático de gestión de pensiones, cuyos datos son cruzados periódicamente con el Registro de Pensiones Públicas de la Seguridad Social.

d) Tampoco se ha podido comprobar en su totalidad la aptitud legal de los pensionistas en lo que se refiere al control de vivencia, dado que en ninguno de los expedientes consta la justificación del último control de aptitud realizado. Estos documentos se archivan separadamente (los de cobro directo por la sección de información de nómina y los de habilitados por éstos), registrándose en SICLAPE únicamente el año en que se realizó. Con carácter general, se comprobó que este año era el adecuado según las instrucciones dictadas al respecto por la DGCP. Sobre una submuestra se solicitaron además los documentos justificativos.

e) Se produjeron algunas incidencias en la recepción de expedientes, todas ellas en Madrid. Cinco expedientes no fueron entregados al Tribunal para su fiscalización, por no haber sido localizados por la DGCP. Tampoco pudieron ser fiscalizados otros doce expedientes, por carecer de documentación esencial. Finalmente, debe señalarse que, por problemas de espacio en los archivos de la DGCP, muchos expedientes de liquidación se encontraban en el archivo general de Alcalá de Henares; un archivo histórico que no parece el más adecuado para custodiar expedientes de pensionistas en nómina.

6.17.- En el cuadro 5 se presenta la caracterización de la muestra seleccionada para el examen de legalidad de las nóminas. La muestra se ha seleccionado teniendo en cuenta, principalmente, los diversos colectivos de pensionistas y el sistema de pago utilizado: directamente por la UCP (banco) o habilitado.

**Cuadro 5.- Muestra de expedientes para el análisis de legalidad de la nómina**

Unidad de Clases Pasivas	Número de expedientes seleccionados		
	Banco	Habilitado	Total
Madrid	156	244	400
Alicante	17	33	50
A Coruña	30	20	50
Zaragoza	18	32	50
TOTAL	221	329	550
	Legislación antigua		258
	Ley 50/1984		261
	Título I - Ley 37/1984		31

6.18.- En el anexo 2 se presenta en detalle la relación de expedientes examinados y los defectos que afectan a cada uno de ellos, clasificados por colectivos, por sistema de pago, por UCP y por tipo de legislación aplicable. Los defectos expuestos se han reducido a los más frecuentes y relevantes, clasificándolos en 16 códigos para su mejor tratamiento. Se ha creado además un código 17 para indicar los expedientes que no han podido ser localizados por el Centro gestor o que presentan omisiones esenciales que impiden su fiscalización. En el cuadro 6 se resumen los principales resultados del análisis, recogiendo para cada defecto y agrupación el porcentaje que representa el número de expedientes defectuosos respecto del total de los examinados (descontando, por tanto, los no entregados o muy defectuosos recogidos en el código 17 del anexo 2).



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuadro 6.- Resumen de los resultados del análisis de legalidad de la nómina

Referencia expdtes.		Porcentaje de defectos observados, según código															
Agrupaciones	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Madrid	384	43	52	16	11	14	13	10	27	72	9	4	38	5	12	6	12
Alicante	50	28	24	2	50	58	2	0	8	34	6	6	92	4	4	0	10
A Coruña	49	18	18	2	57	57	4	5	12	43	2	0	98	0	6	0	10
Zaragoza	50	26	26	0	68	66	4	0	6	54	0	0	98	0	12	0	18
Banco	218	33	35	3	20	22	21	n.p.	10	45	4	2	50	2	10	0	6
Habilitados	315	41	50	17	27	30	3	8	30	77	10	5	57	5	11	7	16
Leg. antigua	244	57	70	23	20	25	10	9	43	82	13	7	55	7	9	9	24
Ley 50/1984	258	24	24	2	31	32	12	2	4	45	2	2	58	2	13	0	2
Tít.I-Ley 37/1984	31	6	6	0	0	0	0	0	0	77	0	0	19	0	0	0	0
TOTAL	533	38	44	12	24	27	10	8	22	64	7	4	54	4	11	4	12

NOTA.- Véase la descripción de los códigos de los defectos en la primera página del anexo 2

6.19.- De los datos reflejados en el anexo 2 y el cuadro 6 se deduce una cierta falta de control sobre algunos aspectos de la liquidación y pago de las pensiones. Estos aspectos se refieren, principalmente, a la debida cumplimentación de los requisitos formales de los expedientes personales de los pensionistas, aunque también se han observado algunas deficiencias en aspectos materiales de las liquidaciones y de la nómina. Hay que señalar que la muestra incluye expedientes tramitados a lo largo de un lapso de tiempo muy amplio, habiendo observado el Tribunal que la frecuencia de defectos disminuye en los expedientes más recientes, lo que indica una tendencia favorable a su subsanación. Entre los defectos encontrados cabe destacar los siguientes:

- a) En el 38% de los expedientes, no consta la resolución de reconocimiento de la pensión (código 1), mientras que en el 24% no consta haberse notificado (código 4). En muchos de estos



TRIBUNAL DE CUENTAS

casos, este documento esencial se sustituye por un certificado o título firmado por un Jefe de Sección.

b) En el 44% de los expedientes, no consta acreditada (ni directamente ni por relación) la fiscalización previa del reconocimiento de la pensión por parte de la Intervención Delegada (código 2), otro aspecto esencial del procedimiento. Tampoco consta la fiscalización previa de la liquidación (código 13) en un 4% de los casos.

c) En el 27% de los expedientes, no consta la comparecencia del pensionista previa al alta (código 5); en el 10%, no consta la elección por el pensionista de la forma de pago (código 6); y, en el 8% de los que cobran por habilitado, no consta el poder o mandato a favor del mismo (código 7). En otro 7% del total de expedientes, no consta la declaración del pensionista sobre el cobro de otras pensiones o la inexistencia de supuestos de incompatibilidad (código 10).

d) En el 64% de los expedientes, no consta acreditado el NIF del perceptor (código 9) y, en el 22%, no existe copia del DNI (código 8).

e) En el 12% de los expedientes, no ha sido posible comprobar la corrección de los importes acreditados en la nómina por insuficiencia de los datos que figuran en los mismos (código 16). Por la misma causa, no ha sido posible comprobar, en el 4% de los expedientes, la corrección de los cálculos de actualización de la pensión (código 15). En el 12% de los expedientes se han encontrado omisiones o incoherencia de otros datos esenciales (código 3).

f) En el 4% de los expedientes, no consta la liquidación inicial de la pensión (código 11) y, en el 54%, no consta la identificación o la competencia de los firmantes de la liquidación (código 12).



TRIBUNAL DE CUENTAS

g) Por último, en 57 expedientes (el 11%), se han encontrado errores en los importes acreditados en la nómina de diciembre de 1996 (código 14). Estos errores se refieren al cálculo de la pensión básica, de la minoración por aplicación de los topes de pensión máxima establecidos en las LPGE, del porcentaje de distribución entre distintos beneficiarios o del porcentaje de retención del IRPF. En cinco expedientes, se superaron los topes de pensión máxima establecidos en las LPGE.

6.20.- En cuanto a la distribución de los defectos observados, según las distintas agrupaciones reseñadas en el cuadro 6, cabe destacar los siguientes aspectos:

a) En general, no se observan diferencias muy significativas entre los porcentajes de defectos que presentan las distintas UCP consideradas. Únicamente cabe apuntar que la UCP de Madrid presenta, en general, porcentajes ligeramente más altos de defectos, que pueden estar explicados por el número muy superior de expedientes que tramita. En los defectos codificados como 4 (no constancia de la notificación del reconocimiento) y 12 (ausencia de la identificación y competencia del firmante de la liquidación) las UCP de Alicante, A Coruña y Zaragoza presentan, sin embargo, porcentajes significativamente superiores a la de Madrid.

b) Los expedientes que se refieren a pensiones percibidas a través de habilitado presentan porcentajes de defectos muy superiores a los referidos a pensiones percibidas directamente de las UCP por banco. Esta circunstancia se ha detectado en todas las comprobaciones efectuadas menos, lógicamente, en la correspondiente al código 6 (elección de la forma de pago). Las diferencias son particularmente agudas en el código 16, que se refiere a errores en los importes percibidos (en el que la nómina de habilitados triplica en porcentaje de defectos a la de banco), así como en el código 15, referido a la insuficiencia de datos para comprobar los cálculos de actualización de la pensión (todos los defectos de este tipo encontrados afectan a expedientes de habilitados).



c) Por último, los expedientes tramitados al amparo de la legislación anterior a la Ley 50/1984 presentan, por lo general, porcentajes de defectos superiores a los tramitados por medio de esta Ley, con especial relevancia también en los defectos mencionados en la letra anterior.

6.21.- Al margen del análisis global expuesto, determinados expedientes presentan defectos particulares que merecen destacarse, por su especial significación en la evaluación del control interno o por referirse a criterios interpretativos discrepantes. Así:

a) En el expediente 375.794, la DGCP abonó a un beneficiario, entre marzo de 1992 y junio de 1997, dos pensiones (una de jubilación civil y otra familiar militar) que, sumadas, superaban el tope máximo establecido en las Leyes de Presupuestos. Consta en el expediente el justificante de reintegro por un importe total de 1,3 millones de pesetas.

b) En el expediente 451.654 se produjeron también pagos indebidos desde 1993 a 1997, por importe de 0,6 millones de pesetas. En efecto, para la adecuación del complemento personal transitorio que correspondía al pensionista como miembro del “Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria”, la DGCP no tuvo en cuenta la información relativa a pensiones concurrentes de la Seguridad Social. Al objeto de comprobar si este caso reflejaba el modo habitual de proceder de la DGCP en estos supuestos, se examinó una muestra de 16 pensionistas con similar situación. Se pudo comprobar, de este modo, que dicha deficiencia se repetía en todos los casos de la nómina de 1996 y en el 75% de los casos de la nómina de 1997. Cabe deducir, por tanto, que esta actuación, que da lugar sistemáticamente a pagos indebidos, es habitual por parte de la DGCP. Dado que dicha información se dispone en la DGCP de forma actualizada, carece de justificación el retraso de años en estos ajustes, que pueden suponer un trastorno grave para el pensionista cuando se le reclama el reintegro de los pagos indebidos.



c) En el expediente 231.481, se ha detectado la concurrencia en la beneficiaria de la percepción de dos pensiones de viudedad, causadas por diferentes cónyuges: la de Clases Pasivas objeto de este expediente y otra de la Seguridad Social. Esta situación es contraria a la normativa de la Seguridad Social y a la de Clases Pasivas vigente desde el 1 de enero de 1985. Ambas declaran extinguida la pensión de viudedad al contraer nuevas nupcias, de modo que en ningún caso habría lugar a la percepción de dos pensiones de viudedad causadas por distintas personas. Ahora bien, al ser esta pensión de Clases Pasivas anterior a 1985, resulta de aplicación la anterior normativa, que no establece la extinción de la pensión por nuevo matrimonio, sino su suspensión y su posible rehabilitación en caso de nueva viudedad. En cualquier caso, dicha normativa establece también la imposibilidad de compatibilizar dos pensiones de viudedad, debiendo la beneficiaria optar por una de ellas. La concurrencia de las dos pensiones se produjo al interpretar la DGCP que la opción por una sólo procedía cuando las dos pensiones eran de Clases Pasivas, no cuando una de ellas era de la Seguridad Social. A su juicio, existía en este caso una laguna legal que debía resolverse de la forma más favorable al interesado. Este Tribunal considera, por el contrario, que dicha interpretación legal es muy discutible y que favorece una situación particular que resulta contraria al espíritu de la Ley y discriminatoria respecto de otros pensionistas en similar situación.

D.- Expedientes de haberes devengados y no percibidos por pensionistas fallecidos

6.22.- Para verificar la tramitación de estos supuestos, se han examinado diez expedientes, fechados en diciembre de 1996, tres de los cuales son de cobro directo y siete por habilitado. En todos los expedientes, los haberes correspondían a la parte proporcional de la paga extra devengada por el pensionista hasta el mes de su fallecimiento; en un caso incluía además atrasos por regularización de la pensión.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.23.- Con carácter general, los expedientes están bien documentados. En todos ellos constan: los impresos normalizados de solicitud; la concesión de haberes devengados; y la documentación justificativa, tanto del fallecimiento, como del derecho del solicitante a la percepción de los haberes para sí mismo o en nombre de la comunidad hereditaria (según se establece en el artículo 8 del TRLCPE y en la Circular de la DGCP 3/1990 de 21 de febrero). También se acredita en los mismos (normalmente, mediante copia certificada de pantallas de SICLAPE) la baja en nómina del pensionista y el reintegro, en su caso, de las cantidades indebidamente percibidas desde la fecha del fallecimiento. En nueve de los diez casos, la baja en nómina se produjo el mes siguiente del fallecimiento del pensionista. El caso restante consiste en un cobro por habilitado, en el que se produjo un retraso de tres meses desde el fallecimiento hasta la baja en nómina. Se trataba de un pensionista residente en Argentina.

6.24.- No se han observado errores en el cálculo de los importes abonados. En un caso, sin embargo, se abonó de menos a los herederos la parte de atrasos del complemento para mínimos correspondiente hasta la fecha de fallecimiento (se les pagó únicamente la parte proporcional de la paga extra devengada). Los atrasos se acreditaron indebidamente a la pensionista en la nómina de enero de 1996 (después de fallecida) y fueron reintegrados por el habilitado.

6.25.- En relación con otras cuestiones, los defectos observados han sido los siguientes:

a) En cinco expedientes, no está identificada la firma del Jefe de Servicio que resuelve por delegación del Director General el pago de los haberes.

b) En seis expedientes, no consta la resolución que concede la pensión al fallecido.

c) En seis expedientes, no consta el NIF de los herederos solicitantes.



TRIBUNAL DE CUENTAS

d) En un expediente, la fecha del registro de entrada de la solicitud (28 de octubre de 1996) es incoherente con la que figura en la resolución de concesión de la pensión (25 de octubre de 1996).

E.- Reintegro de pagos indebidos

6.26.- No existe un sistema de información global relativo a los pagos indebidos realizados por todas las UCP y a la situación de los correspondientes reintegros. Cada UCP tiene su propio sistema de información y seguimiento, por lo general mediante registros manuales. En el caso de la UCP de Madrid, hasta el año 1995 el sistema de información consistía en fichas cumplimentadas manualmente (en las que se anotaban todas las incidencias habidas en relación con el oportuno reintegro). En 1995 se implantó la primera aplicación informática de gestión de reintegros, si bien el sistema recogió únicamente los expedientes iniciados a partir del 1 de enero de dicho año. En 1998 entró en funcionamiento una nueva aplicación para los reintegros. Esta aplicación utiliza, no obstante, la misma base de datos que la anterior, por lo que continúa sin registrar los expedientes iniciados con anterioridad a 1995. No hay constancia tampoco de actuaciones sistemáticas para depurar la situación de dichos expedientes, lo que impide al centro gestor detectar la posible existencia de expedientes paralizados y deudas prescritas. Según la información facilitada por el Servicio de Gestión de Reintegros de la UCP de Madrid, en 1996 existían 5.920 expedientes de reintegro en trámite en dicha Unidad (incluidos los iniciados en el ejercicio anterior y no cobrados totalmente). Su importe ascendía a 1.544 millones de pesetas, con el desglose señalado en el cuadro 7.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuadro 7.- Reintegros en trámite al 31/12/1996 en la UCP de Madrid (pensiones generales y especiales)

(pesetas)

Motivo	Nº	Importe total	Reintegrado	Pendiente
Fallecimiento	5.170	1.076.076.255	852.654.823	233.421.432
Superación de topes	259	301.125.569	140.266.845	160.858.724
Incompatibilidad	57	44.414.015	16.110.457	28.303.558
Pérdida de aptitud	33	12.595.215	9.357.766	3.237.449
Incomparecencia en revista	14	3.077.621	2.921.464	156.157
Errores aritméticos	8	1.775.815	713.458	1.062.357
Otras causas	379	105.098.995	64.685.538	40.413.457
Total	5.920	1.544.163.485	1.086.710.351	457.453.134

6.27.- Durante el ejercicio fiscalizado, la normativa básica reguladora de los reintegros estaba constituida por: a) el artículo 16 del TRLCPE; b) el artículo 88 del Reglamento de Ordenación de Pagos, aprobado por Real Decreto de 24 de mayo de 1891; c) la Orden del MEH de 10 de mayo de 1989, sobre tramitación de reintegros; y d) la Resolución de la DGTPF de 20 de octubre de 1994, que delegó en la DGCP y, en su ámbito territorial, en las Delegaciones de Economía y Hacienda, las competencias sobre pagos indebidos que la Orden de 10 de mayo de 1989 atribuía a la DGTPF. Asimismo, resultan de aplicación a esta área las disposiciones que para cada año se recogen en las Leyes de Presupuestos sobre la posibilidad de reintegrar, mediante descuento en nómina, las cantidades percibidas indebidamente como consecuencia de la superación de los topes máximos establecidos en cada ejercicio.

6.28.- El Tribunal de Cuentas seleccionó 45 expedientes de reintegro, todos ellos de la UCP de Madrid, para proceder a su examen. El importe conjunto de todos ellos asciende a 143 millones de pesetas. La causa del reintegro en 21 expedientes es el fallecimiento de los pensionistas, seis de



los cuales cobraban por transferencia bancaria y quince a través de habilitados. Otros tres expedientes de reintegro obedecen a la pérdida de aptitud legal, doce a la superación de topes y los nueve restantes a otras causas. De estos últimos, uno no se entregó al Tribunal por no haber sido localizado. Los principales resultados obtenidos en el examen de los expedientes se reflejan en los puntos 6.29 a 6.39, agrupados en función de los motivos del reintegro.

Reintegros por fallecimiento (nóminas de banco)

6.29.- La obligación de las entidades financieras de reintegrar los haberes abonados en cuentas de pensionistas fallecidos viene establecida en los artículos 3 y 4 de la Orden de 7 de mayo de 1981 (que desarrolla el Real Decreto 227/1981, de 23 de enero). El plazo de reintegro establecido es de diez días desde que la entidad conoce el fallecimiento (por sí misma o por comunicación de la Caja Pagadora). Ahora bien, la comunicación al banco de la obligación de proceder al reintegro se retrasa notablemente, debido a que la UCP de Madrid no la realiza directamente, sino por conducto de la DGTPF (la cual notifica posteriormente a la UCP la materialización del reintegro o su falta de realización, transcurrido un plazo determinado, para que la UCP lo reclame). En cinco de los seis casos examinados, el reintegro tuvo lugar un mes después de la fecha en que la UCP inició los trámites y, en el otro caso, tres meses después. No consta en los expedientes, sin embargo, la fecha en que la DGTPF se dirigió a las entidades financieras, lo que impide comprobar si se cumplió o no el plazo legal de reintegro antes señalado.

6.30.- En cuatro casos se ha comprobado que las cantidades reclamadas a los bancos y reintegradas por éstos eran las que habían sido abonadas indebidamente desde la fecha de fallecimiento del pensionista, según los certificados de defunción que obraban en los expedientes. En los otros dos expedientes no consta el certificado de defunción. En uno de éstos últimos se



TRIBUNAL DE CUENTAS

acredita el fallecimiento mediante una comunicación del INE, mientras que en el otro no se encuentra documentación al respecto, aunque consta la fecha de defunción en la resolución que concede la pensión a la viuda. El número de meses durante los que se produjeron pagos indebidos en estos seis expedientes oscila entre 5 y 21, con una media de 11.

6.31.- En dos de los expedientes examinados se continuó pagando la nómina de los pensionistas fallecidos incluso después de haberse dado de alta en nómina a sus viudas (en un caso durante cuatro meses y en el otro durante trece). Estos hechos, producidos en parte en 1996, evidencian una grave falta de control, puesto que para dar de alta a las viudas necesariamente ha de acreditarse el fallecimiento de los causantes.

Reintegros por fallecimiento (habilitados)

6.32.- De los quince expedientes seleccionados, doce son los correspondientes a la habilitada de que se ocupan los puntos 4.18 a 4.20 de este Informe. La inclusión de estos doce expedientes en la muestra vino aconsejada por la imposibilidad de analizar cualquiera de ellos por separado, al presentar actuaciones conjuntas. El análisis de los mismos tuvo por objeto completar el realizado en los citados puntos 4.18 a 4.20, ampliando el examen a los procedimientos aplicados para obtener el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas por la habilitada. Las doce pensiones corresponden a diez pensionistas fallecidos, que causaron baja en la nómina de agosto de 1996 (julio fue el último mes cobrado). Las fechas de defunción de los pensionistas habían sido las siguientes: 1988, en un caso; 1990, en cinco casos; 1991, en dos casos; 1994, en un caso; y 1995, en un caso. En los expedientes constan las cartas de pago de la devolución de las mensualidades de junio y julio de 1996, reintegradas por el habilitado sustituto. El reintegro de los demás pagos indebidos se justifica, en conjunto, con una fotocopia de la carta de pago de



TRIBUNAL DE CUENTAS

113,3 millones de pesetas por el Colegio General de Habilitados, como responsable subsidiario (fecha el 9 de octubre de 1997), y con la resolución de incautación de la fianza prestada por la habilitada por otros 3,9 millones de pesetas.

6.33.- En todos estos casos la justificación del importe de los pagos indebidos y de las cantidades reintegradas es insuficiente, habida cuenta de las siguientes deficiencias encontradas:

a) No consta en los expedientes una relación que describa los casos concretos y los cálculos efectuados para determinar las cantidades a reintegrar, así como tampoco los justificantes de los pagos indebidamente realizados. Tampoco ha sido posible obtener estos datos del sistema informático de nómina.

b) No se ha aportado una relación que identifique las deudas a las que corresponde el reintegro efectuado por el Colegio General de Habilitados o la fianza incautada. Se ha facilitado una relación de deudas de la habilitada en cuestión, cuyo importe supera las cantidades reintegradas e incautadas.

c) En algunos expedientes figura la copia de dos cartas de pago: la del Colegio a que se refiere el punto 6.32 y otra justificando el reintegro por el habilitado sustituto del importe total de la deuda del expediente particular correspondiente. Parece, por tanto, que en algún caso se podría haber duplicado el reintegro, aunque no se ha podido comprobar este hecho ante la falta de desglose del ingreso efectuado por el Colegio.

Comentarios a las alegaciones: A pesar de lo afirmado en las alegaciones, los expedientes entregados al Tribunal no permiten identificar las deudas que se reintegraron mediante la carta de pago nº 70, del Colegio de Habilitados. Con las dos nuevas relaciones de deudas que se adjuntan a las alegaciones tampoco es posible hacer corresponder el importe de dicha carta de pago con deudas concretas, por lo que subsisten las limitaciones señaladas en los tres incisos



TRIBUNAL DE CUENTAS

de este punto del Informe. Es más, de las nuevas relaciones se desprende que el importe del reintegro más el de la fianza incautada a la habilitada supera en casi un millón de pesetas a las deudas pendientes de reintegrar, lo que confirma la postura del Tribunal. Por otro lado, la documentación que se adjunta a las alegaciones, relativa a los tres expedientes a los que se refiere el inciso c) de este punto del Informe, es la que ya examinó el Tribunal y justifica únicamente el reintegro por parte del habilitado sustituto del total de las deudas de dichos expedientes; pero no solventa la incertidumbre sobre si dichas deudas se encuentran también comprendidas en el reintegro efectuado por el Colegio.

6.34.- En los tres expedientes restantes, de los quince seleccionados, no existe una resolución reclamando el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas. Los expedientes contienen sólo el impreso de la comunicación de la baja del pensionista, con el certificado de defunción, y la fotocopia de la carta de pago donde se indica el importe y el periodo al que corresponde el reintegro. No hay liquidaciones ni certificación por la UCP de las cantidades indebidamente pagadas, por lo que no ha podido comprobarse la corrección de lo reintegrado. El periodo indebidamente pagado es de dos meses, en dos casos, y de seis meses, en otro.

Reintegros por pérdida de la aptitud legal

6.35.- En el examen de los tres expedientes que forman este subconjunto se han encontrado las siguientes deficiencias:

a) Uno de los expedientes examinados corresponde al cumplimiento por la pensionista de la edad límite para la percepción de pensión de orfandad (21 años). La pensionista debía haber causado baja el 31 de julio de 1991, según expresaba la resolución de concesión de pensión. No obstante, hasta el pase de revista de 1994 no se detectó que ésta seguía abonándose de manera



TRIBUNAL DE CUENTAS

indebida; situación que se mantuvo, además, hasta julio de 1995. Está justificado el reintegro de 1,3 millones, según carta de pago de 27 de febrero de 1996.

b) Otro expediente responde al cambio de estado civil del pensionista (cuya pensión de viudedad debía extinguirse al contraer matrimonio). El habilitado, al conocer el matrimonio, reintegró las cantidades indebidamente percibidas (1,3 millones de pesetas entre los meses de junio de 1995 a septiembre de 1996) y comunicó la baja en nómina de su poderdante.

c) El expediente que resta respondía también a un cambio de estado civil (viuda que contrae matrimonio). El habilitado comunicó la baja en enero de 1996, habiéndose celebrado el matrimonio el 21 de noviembre de 1991. En el expediente consta un pase de revista ante el habilitado en 1995, en el que la pensionista declaró ser viuda. El importe indebidamente percibido (3,9 millones de pesetas) ha sido reintegrado en su totalidad.

Reintegros por superación de los topes legales

6.36.- El motivo que da lugar en estos casos al pago indebido es la percepción simultánea de otras pensiones, además de la de Clases Pasivas, que en conjunto superen el límite máximo establecido en la Ley de Presupuestos de cada año (276.966 pesetas en 1996). Por lo general, el pago indebido se detecta mediante los cruces informáticos realizados por la Seguridad Social en la base de datos de pensiones públicas. Una vez comunicada a la UCP la detección de la superación de topes, se intercambian certificaciones de las cantidades abonadas por Clases Pasivas, Seguridad Social y otros órganos (principalmente MUFACE y MUGEJU). Posteriormente, tras otorgar audiencia al interesado, la DGCP emite una resolución, ajustando la pensión de Clases Pasivas, de la que se da traslado al pensionista y, en su caso, al habilitado, como obligado solidario a la



TRIBUNAL DE CUENTAS

devolución de las cantidades indebidamente percibidas. De los doce expedientes de este tipo examinados, seis reintegros se tramitaron por ingreso directo (documentado mediante carta de pago), cinco mediante descuentos en nómina y uno participó de ambos procedimientos.

6.37.- En numerosos casos de la muestra examinada, el contenido de la resolución citada en el punto anterior presenta diversas deficiencias de carácter general. Así:

a) No se indica en la misma que la DGCP adopta el acuerdo de reintegro por delegación de la DGTPF, según establece el apartado 3º b) de la Resolución de dicho Centro Directivo de 20 de octubre de 1994.

b) En muchos casos no se indica el plazo para realizar el ingreso en periodo voluntario, indicándose en el escrito de remisión de la resolución que se solicita "a la mayor brevedad posible". En otros casos, una vez transcurrido un plazo variable, se vuelve a requerir el reintegro al obligado, dándole en esta ocasión un mes para el ingreso en periodo voluntario.

c) No se indica tampoco en la resolución la forma de ingreso ni el recurso procedente, si bien se recogen estos aspectos en el escrito de remisión.

d) El apartado 5º de la Resolución de la DGTPF establece que, si no se hubiera efectuado el pago transcurrido el periodo voluntario, se dará traslado a la Delegación de la AEAT correspondiente, para su cobro en vía ejecutiva. En cuatro de los expedientes examinados, las comunicaciones de la DGCP a la Delegación de la AEAT de Madrid fueron remitidas con retraso. En dos de ellos, entre la fecha de liquidación del reintegro y la comunicación mediaron 4 meses; en otro, el retraso fue de 10 meses; y, en otro, de 18 meses. A ello se suma que la Delegación abrió un nuevo plazo de ingreso en vía voluntaria, con lo que el pase a la vía ejecutiva se produjo con un retraso considerable.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.38.- Por otro lado, se han encontrado también los siguientes defectos de carácter particular en los distintos expedientes:

a) En un expediente transcurrieron 18 meses, y en otros 3 expedientes 12 meses, desde que la Seguridad Social comunicó a la DGCP la superación del tope hasta que ésta dictó la resolución de ajuste de la pensión. Los pagos indebidos por exceso de pensión que se produjeron en esos meses sumaron, en conjunto, 5,5 millones de pesetas.

b) En un expediente se produjeron pagos indebidos, desde diciembre de 1990 a diciembre de 1995, por valor de 7,8 millones de pesetas.

c) En otro expediente, el pensionista declara, con motivo de su alta en nómina (junio de 1991), tener en trámite una pensión del INSS. Pese a ello, se produjo una superación de topes que no se detectó hasta el pase de revista de 1994.

d) En otro expediente se estableció, como forma de reintegro, el ingreso directo en el Tesoro. Por carta de pago se justificó el reintegro de 1,9 millones de pesetas, de una deuda total de 4,7 millones. Para la devolución del resto se inició un procedimiento de descuentos en nómina, aunque no hay ninguna documentación que lo autorice y especifique (importe, plazo, etc...). Este tipo de reintegros, mediante descuentos en nómina no formalizados, fue también utilizado en otros tres expedientes.

e) En tres expedientes se reclamaron los pagos indebidos de cinco años, pero por las fechas de efectos de las pensiones de Seguridad Social y Clases Pasivas se deduce que puede haber pagos indebidos de años anteriores (que, por lo tanto, podrían estar prescritos).



TRIBUNAL DE CUENTAS

f) Por último, en un expediente no consta la liquidación de los pagos indebidos, por lo que no se ha podido comprobar la corrección del importe cuyo reintegro se solicitó.

Comentarios a las alegaciones: Pese a lo indicado en las alegaciones, en la documentación que las acompaña no figuran las liquidaciones a las que se refiere este inciso. Como puede observarse en dos impresos del anexo 7 de las alegaciones, en el lugar donde debería figurar el detalle de las liquidaciones se encuentra la nota: "según liquidación adjunta"; pero tal liquidación no consta ni en el expediente ni en las alegaciones.

Reintegros por otras causas

6.39.- Como se ha indicado en el punto 6.28, de los nueve expedientes que se solicitaron de este tipo, uno no fue facilitado al Tribunal por no haber sido localizado. Del examen de los restantes se desprenden las siguientes deficiencias:

a) En dos expedientes, que corresponden al mismo pensionista, se produjo la baja de las pensiones en febrero de 1996, por incomparecencia en el pase de revista de octubre de 1995. El habilitado reintegró lo cobrado entre esos dos meses. No consta, sin embargo, documentación que justifique la fecha en que debió producirse realmente la baja en nómina, ni actuación alguna encaminada a comprobar dicho extremo. Según se indica en las alegaciones, dicha comprobación se ha producido con posterioridad, resultando que el pensionista había fallecido en noviembre de 1994. Se han tramitado, por lo tanto, dos reintegros complementarios, por importe conjunto de 1,9 millones de pesetas, materializados con fecha 21 de febrero de 2000. *

* Inciso modificado como consecuencia de las alegaciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) **

c) En un expediente, el reintegro se produjo por la pérdida del derecho a la percepción del complemento económico para mínimos. El periodo reclamado fue de cinco años (julio de 1990 a julio de 1995). No consta la fecha de pérdida del derecho, por lo que no se descarta que pudiera haber pagos indebidos anteriores (que, por tanto, podrían estar prescritos).

d) En dos expedientes, el reintegro se materializó mediante descuentos en la nómina mensual, pese a que este procedimiento sólo está previsto para el caso de superación de los topes máximos, lo que no es el caso.

Comentarios a las alegaciones: La disposición que, según las alegaciones, sustentaba este procedimiento (artículo 80 del Reglamento aprobado por Decreto 2427/1966), no estaba vigente en el momento de producirse los hechos aquí descritos. La norma realmente aplicable era el artículo 16 del TRLCPE de 1987, que no preveía el reintegro en nómina en ningún caso (hasta su modificación por la Ley 13/1996 de 30 de diciembre y desarrollo mediante el Real Decreto 1134/1997 de 11 de julio). Para el caso especial de reintegros por superación de topes, en cambio, las Leyes de Presupuestos de cada año habilitaban expresamente su descuento en nómina.

e) En dos expedientes, el plazo otorgado para reintegrar la deuda es muy largo. En uno de ellos, la liquidación de los pagos indebidos se realizó en agosto de 1995, pero no se notificó hasta junio de 1996. En el otro, se comunicó la resolución reclamando el reintegro y hasta transcurrido casi un año (en junio de 1996) no se reclamó nuevamente el reintegro, dando un plazo de ingreso en periodo voluntario de un mes.

** Inciso suprimido como consecuencia de las alegaciones



VII.- ANÁLISIS DE EFICACIA

7.1.- El análisis de eficacia de la gestión del sistema de Clases Pasivas del Estado se centrará en las pensiones generales del programa presupuestario 314.B), como se señala en el punto 1.8 al anunciar el alcance de las presentes actuaciones. Con dicha finalidad, el Tribunal ha intentado efectuar diversas comprobaciones utilizando los dos instrumentos de planificación formal con que cuenta la DGCP: a) la documentación del presupuesto por programas y b) los Planes de Actuación anuales. Como paso previo, el Tribunal ha procedido a enjuiciar la definición adoptada por el Centro gestor de los objetivos a cumplir por la organización, así como los indicadores establecidos para su medición, al objeto de apreciar su validez para fundamentar conclusiones relevantes. Los resultados obtenidos en el análisis de los citados documentos se reflejan en los subapartados VII.A y VII.B. Existen, además, algunos aspectos de la gestión que la DGCP no ha tenido en cuenta al caracterizar los objetivos contenidos en los dos documentos mencionados. Gracias, sin embargo, a la información disponible sobre dichos aspectos, el Tribunal ha podido efectuar un análisis alternativo de eficacia, cuyos resultados se expondrán en el subapartado VII.C.

A.- Presupuesto por programas

7.2.- Como se indica en el punto 1.8, la gestión del sistema de Clases Pasivas del Estado se encuentra formalizada, a efectos presupuestarios, en dos programas. En el programa 314.B "Pensiones de Clases Pasivas", integrado en la Sección 07 "Clases Pasivas", se contemplan los créditos destinados al pago de las prestaciones económicas. Por su parte, en el programa 314.C "Gestión de Pensiones de Clases Pasivas", integrado en la Sección 15 "Ministerio de Economía y



Hacienda”, se contempla el coste de los medios personales y materiales asignados a la gestión de este régimen de previsión social.

7.3.- En la Memoria del programa 314.B se define un único objetivo, que se denomina *“Atender al pago de las pensiones de Clases Pasivas”*. Para su seguimiento se establecen dos indicadores: *“número de pensiones”* y *“millones de pesetas”*. Estos indicadores aparecen definidos, para cada uno de los tipos de pensiones existentes, según una agrupación coincidente con las rúbricas de la clasificación económica de los créditos. Ninguno de estos parámetros puede ser considerado adecuado para un análisis de eficacia. En efecto: por un lado, el objetivo señalado no es más que la expresión de una competencia, actividad o tarea; por otro, ninguno de los dos indicadores ilustra sobre el grado de consecución del objetivo establecido ni sobre cualquier otra meta que se plantee conseguir el centro gestor, ya que se limitan a reflejar las estadísticas de su actividad habitual (el pago de las pensiones). En consecuencia, el Tribunal ha descartado el uso de estas magnitudes para efectuar cualquier tipo de análisis de eficacia.

7.4.- El programa 314.C, por su parte, recoge los siguientes siete objetivos (a los que se encuentran asociados 29 indicadores):

- “1. Regulación normativa y de procedimiento en materia de Clases Pasivas.*
- 2. Resolución inicial de pensiones a favor de funcionarios civiles y sus familiares y revisión de las mismas.*
- 3. Resolución de pensiones por Legislación Especial de Guerra.*
- 4. Liquidaciones de primeros pagos en resoluciones iniciales y por consecuencia de revisiones legislativas.*
- 5. Resolución de recursos en materia de Clases Pasivas.*
- 6. Servicio de atención al ciudadano y reforzamiento de la estructura de carácter informativo.*



7. Control de las actuaciones de los habilitados y de los pensionistas que cobran por entidad bancaria.”

7.5.- Como se observa, también en este caso los objetivos son expresión de actividades o tareas y no realmente metas a alcanzar. Sin embargo, algunos de estos objetivos persiguen la ejecución de determinados actos (resoluciones, liquidaciones, etc...) susceptibles de ser cuantificados. Puestos en relación con sus respectivos indicadores podrían ser objeto de un cierto análisis de eficacia de la gestión; si bien en términos puramente de actividad y no de otros enfoques más reveladores de la eficacia del Centro gestor examinado (como pudieran ser el volumen y antigüedad de los asuntos pendientes, los porcentajes anuales de resolución de expedientes sobre los ingresados en el año y sobre los pendientes, etc...).

7.6.- En el anexo 3 se presenta la enumeración de los objetivos e indicadores consignados en el programa 314.C en el ejercicio de 1995 que, con mínimas variaciones, se mantuvieron en todos los ejercicios del periodo 1993-1996. En el cuadro 8 se presenta un resumen de los indicadores que, en principio, podrían considerarse más significativos para un análisis de eficacia de la gestión del sistema de Clases Pasivas, agrupando los que son intrínsecamente homogéneos. Se han seleccionado únicamente los indicadores que pudieran representar aspectos relevantes de la gestión sobre los que el Centro fiscalizado puede actuar. El cuadro presenta las cifras presupuestadas junto a los resultados finalmente alcanzados (dato este último que, referido al ejercicio penúltimo anterior, se recoge en las Memorias presupuestarias de cada año). Tres limitaciones de importancia afectan a la posible explotación de los citados datos: a) en primer lugar, la falta de publicación de las Memorias presupuestarias del ejercicio de 1996 (por la prórroga de los presupuestos de 1995) impide conocer los datos de realización de los indicadores establecidos para el ejercicio de 1994; b) no todos los indicadores se han cuantificado o establecido en los demás ejercicios considerados; y c) a partir de 1997, se ha modificado la estructura y clasificación de los objetivos e indicadores de este programa, desapareciendo algunos



TRIBUNAL DE CUENTAS

de los que figuraban en ejercicios anteriores y omitiéndose los datos sobre su realización desde 1995.

Cuadro 8.- Indicadores establecidos en el programa 314.C, periodo 1993-1996

Indicadores	a) Presupuestado			
	1993	1994	1995	1996 *
Resolución inicial de pensiones	19.100	18.700	16.500	17.000
Revisión de pensiones	3.000	3.000	2.500	2.000
Resolución expdtes. Tit.I-Ley 37/84	27.500	8.300	5.000	4.250
Actualización individualizada	no consta	75.000	70.000	no consta
Liquidaciones de primeros pagos	63.118	44.050	33.600	no consta
Resolución de recursos	1.650	1.800	1.750	1.400
Remisión de expdtes. a Tribunales	9.700	9.900	9.900	3.500
Auditorías a habilitados	13	18	12	15
Revisiones de fianzas de habilitados	1	4	282	no consta
Pases de revista de pensionistas	no consta	100.000	80.000	no consta

Indicadores	b) Realizado						
	1993	%	1994	1995	%	1996	%
Resolución inicial de pensiones	15.917	83,3	sin datos	16.363	99,2	15.434	90,8
Revisión de pensiones	2.475	82,5	sin datos	2.338	93,5	3.315	165,7
Resolución expdtes. Tít.I-Ley 37/84	21.937	79,8	sin datos	2.996	59,9	2.176	51,2
Actualización individualizada	2.259	--	sin datos	sin datos	--	sin datos	--
Liquidaciones de primeros pagos	41.531	65,8	sin datos	sin datos	--	sin datos	--
Resolución de recursos	2.086	126,4	sin datos	1.859	106,2	1.722	123,0
Remisión de expdtes. a Tribunales	13.206	136,1	sin datos	3.390	34,2	2.773	79,2
Auditorías a habilitados	6	46,2	sin datos	16	133,3	15	100,0
Revisiones de fianzas de habilitados	282	--	sin datos	sin datos	--	sin datos	--
Pases de revista de pensionistas	121.353	--	sin datos	sin datos	--	sin datos	--

* Columna obtenida de la Memoria del presupuesto de 1997



7.7.- Según se deduce del cuadro 8, existe en muchos casos una notable dispersión de los porcentajes de realización alcanzados. Esto es debido, en ocasiones, a la falta de realismo de las previsiones. Si a ello se suman las importantes carencias informativas de la documentación reseñada, cabe concluir que dicha documentación no ha servido a la DGCP como un verdadero instrumento de planificación y control, en el periodo considerado. Dichas circunstancias hacen también inviable el uso de las cifras del cuadro 8 para efectuar comparaciones o extraer conclusiones de cualquier tipo. Todo lo cual desaconseja, por tanto, basar el análisis de eficacia de la organización de Clases Pasivas en la documentación presupuestaria del programa 314.C.

B.- Planes de Actuación anuales

7.8.- Desde 1992, la DGCP elabora un Plan de Actuación anual, en el que se formulan diversos objetivos a cumplir por la organización. El seguimiento de éstos se realiza a través del “Boletín mensual de Gestión de Clases Pasivas”, que se elabora desde mayo de 1993 con la información que proporcionan las unidades gestoras. Los resultados finalmente obtenidos se incluyen también en las Memorias anuales de gestión de Clases Pasivas. Forma parte del Plan, en primer lugar, la identificación de cuatro estrategias que la organización considera básicas:

- “a) La mejora, racionalización y agilización de los procedimientos de gestión.*
- b) La obtención de resultados cuantitativos de gestión.*
- c) La mejora de la receptividad y de la accesibilidad de la Administración ante los ciudadanos.*
- d) La adecuación de la normativa de Clases Pasivas.”*



TRIBUNAL DE CUENTAS

7.9.- Inspirados en las estrategias señaladas en el punto anterior, cada Plan anual define una serie de objetivos, a los que se asocian los correspondientes indicadores. Algunos de estos objetivos e indicadores se clasifican en el Plan como de carácter cuantitativo y aparecen referidos en su mayoría en términos del volumen de expedientes. Otros, por el contrario, se consideran de carácter cualitativo y están referidos por lo general a plazos de ejecución de proyectos individualizados (tales como la elaboración de normas o la adopción de medidas de racionalización de procedimientos). En el anexo 4 se detallan los objetivos establecidos en el Plan de Actuación de 1996. Por su parte, en el cuadro 9 se comparan los indicadores establecidos en los Planes de 1994 a 1997 con los correlativos, si los hubiera, de las Memorias del programa presupuestario 314.C. Del cuadro 9 se deducen dos conclusiones: a) en primer lugar, que sólo en un número reducido de casos coinciden los indicadores definidos en ambos documentos; y b) en segundo término, que cuando la definición coincide, la cuantificación de las previsiones es muy diferente, con márgenes que en algún caso alcanzan el 100% de diferencia entre unos y otros.

Cuadro 9.- Comparación de los indicadores establecidos, y de las previsiones iniciales, en los Planes anuales de Actuación y en el programa 314.C. Periodo 1994-1997

Indicadores	1994		1995		1996		1997	
	Presup.	Plan	Presup.	Plan	Presup.	Plan	Presup.	Plan
Resolución inicial de pensiones	18.700	no consta	16.500	no consta	17.000	no consta	18.000	no consta
Revisión de pensiones	3.000	no consta	2.500	no consta	2.000	no consta	2.000	no consta
Resolución expdtes. Tít.I-Ley 37/84	8.300	6.820	5.000	4.202	4.250	3.000	2.800	2.280
Actualización individualizada	75.000	70.000	70.000	86.222	no consta	26.618	no consta	no consta
Liquidaciones de primeros pagos	44.050	no consta	33.600	no consta	no consta	no consta	no consta	no consta
Resolución de recursos	1.800	12.000	1.750	5.000	1.400	1.200	1.400	1.600
Remisión de expdtes. a Tribunales	9.900	14.000	9.900	7.500	3.500	2.900	3.500	2.800
Auditorías a habilitados	18	9	12	24	15	15	no consta	16
Revisiones de fianzas de habilitados	4	todas	282	todas	no consta	no consta	no consta	no consta
Pases de revista de pensionistas	100.000	no consta	80.000	no consta	no consta	no consta	no consta	no consta



7.10.- En el punto 2.13 el Tribunal de Cuentas ha emitido una opinión favorable sobre el contenido de los Planes anuales y su idoneidad como instrumento de planificación, a efectos de la función de dirección. Ahora bien, la mayoría de los objetivos e indicadores establecidos en dichos documentos son imposibles de manejar en un análisis de eficacia como el perseguido en este Informe de fiscalización. Esta circunstancia deriva de la imposibilidad de cuantificar los objetivos o de valorar de manera objetiva su grado de consecución. Por ello, se hace imprescindible seleccionar, a dichos efectos solamente, algunos de los objetivos e indicadores establecidos en los Planes de Actuación. Así se hace en el cuadro 10, en el que se reflejan aquellos indicadores de los Planes que el Tribunal consideró, en principio, más propicios para fundamentar conclusiones sobre la eficacia de la organización fiscalizada⁽²⁾. Es de notar, en este sentido, la ausencia en los Planes Anuales de indicadores relacionados con la situación coyuntural del centro gestor respecto a la tramitación de los expedientes (volumen de asuntos pendientes, correlación de los mismos con los asuntos de nueva entrada y con los despachados, etc...). Como ya se ha señalado en el punto 7.5, este tipo de indicadores podrían ser más representativos del grado de eficacia de la DGCP.

7.11.- De la comparación entre las previsiones y los resultados reflejados en el cuadro se desprenden dos consecuencias: a) de un lado, un cierto alejamiento de la realidad al establecer algunas de las primeras (principalmente, las relativas a la resolución de recursos y a la remisión de expedientes a Tribunales) y b) de otro, una elevada dispersión de los resultados, con porcentajes de ejecución muy poco representativos y situados en un amplísimo recorrido. Cabe concluir, por tanto, que tampoco este instrumento es válido para fundamentar un análisis de eficacia de la gestión del sistema de Clases Pasivas del Estado. La única conclusión que podría considerarse válida del examen de estos datos es que se ha producido un descenso evidente en la

⁽²⁾ Sobre muchos de los objetivos no considerados en el cuadro 9 se hacen, sin embargo, numerosas consideraciones en otros apartados de este Informe (v.gr., los relativos a la mejora de ciertos procedimientos, a las inspecciones y auditorías a los habilitados de Clases Pasivas, al control de la aptitud legal de los pensionistas, etc...).



TRIBUNAL DE CUENTAS

actividad asociada a los indicadores aquí reflejados; descenso que se manifiesta tanto en las previsiones como en las realizaciones.

Cuadro 10.- Indicadores establecidos en los Planes de Actuación. Periodo 1994-1997

Indicadores	a) Previsiones			
	1994	1995	1996	1997
Actualización indiv. expdtes. leg. antigua	70.000	86.222	26.618	no consta
Resolución expdtes. Tit.I-Ley 37/84	6.820	4.202	3.000	2.280
Resolución de recursos	12.000	5.000	1.200	1.600
Remisión de expdtes. a Tribunales	14.000	7.500	2.900	2.800
Inspecciones a habilitados	no consta	15	15	16
Auditorías a habilitados	9	9	no consta	no consta
Actualizaciones de fianzas de habilitados	todas	todas	no consta	no consta

Indicadores	b) Realizaciones							
	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
Actualización indiv. expdtes. leg. antigua	53.377	76,3	60.146	69,8	20.237	76,0	sin datos	--
Resolución expdtes. Tit.I-Ley 37/84	6.493	95,2	2.996	71,3	2.176	72,5	1.794	78,7
Resolución de recursos	8.222	68,5	1.859	37,2	2.330	194,2	717	44,8
Remisión de expdtes. a Tribunales	6.627	47,3	3.390	45,2	2.082	71,8	515	18,4
Inspecciones a habilitados	1	--	16	106,7	15	100,0	16	100,0
Auditorías a habilitados	9	100,0	3		3	--	sin datos	--
Actualizaciones de fianzas de habilitados	sin datos	--	sin datos	--	sin datos	--	sin datos	--



C.- Análisis realizado por el Tribunal de Cuentas a partir de los datos de gestión de los expedientes

7.12.- Dentro del apartado de previsiones del Plan de Actuación de 1996, se señalaba, como una de las actuaciones más importantes que se preveía abordar, la siguiente: “*Conseguir una gestión “al día” y disminuir la pendencia en la resolución de expedientes*”. A juicio del Tribunal de Cuentas, esta aspiración constituye, precisamente, el principal objetivo a alcanzar por la DGCP y los datos sobre su cumplimiento pueden informar de manera adecuada sobre la eficacia de la gestión. En efecto, los indicadores que se utilicen como medida del grado de cumplimiento de ese objetivo son más representativos de la situación y eficacia del Centro gestor que la mención al despacho de un número determinado de expedientes. Así, una referencia de ese tipo nada significa si el número de expedientes resueltos no se pone en relación con los pendientes del ejercicio anterior y con los ingresados en el año. Por el contrario, las comparaciones que acaban de mencionarse arrojan una información muy significativa acerca de la capacidad del Centro gestor para tramitar con agilidad los expedientes (tanto nuevos como atrasados). De no ser eficaz la gestión, los indicadores basados en comparaciones como las propuestas reflejan con fidelidad y rapidez la acumulación de expedientes o el alargamiento de los plazos de gestión.

7.13.- El más característico de los distintos tipos de expedientes tramitados por la DGCP, por su importancia cualitativa y cuantitativa en el seno de la gestión del sistema, es el de reconocimiento de pensiones. Por este motivo, un adecuado análisis de eficacia de la gestión consistiría en efectuar comparaciones del tipo señalado en el punto anterior para esta clase de expedientes. A pesar de que la DGCP no ha explicitado como tal este objetivo, la preocupación por el mismo se evidencia a través de múltiples manifestaciones. Una de ellas es la inclusión de numerosos datos relacionados con estas magnitudes en los Boletines de seguimiento mensual, lo que permite y facilita su análisis y comparación interanual. En este sentido, se presenta en el cuadro 11 y en el



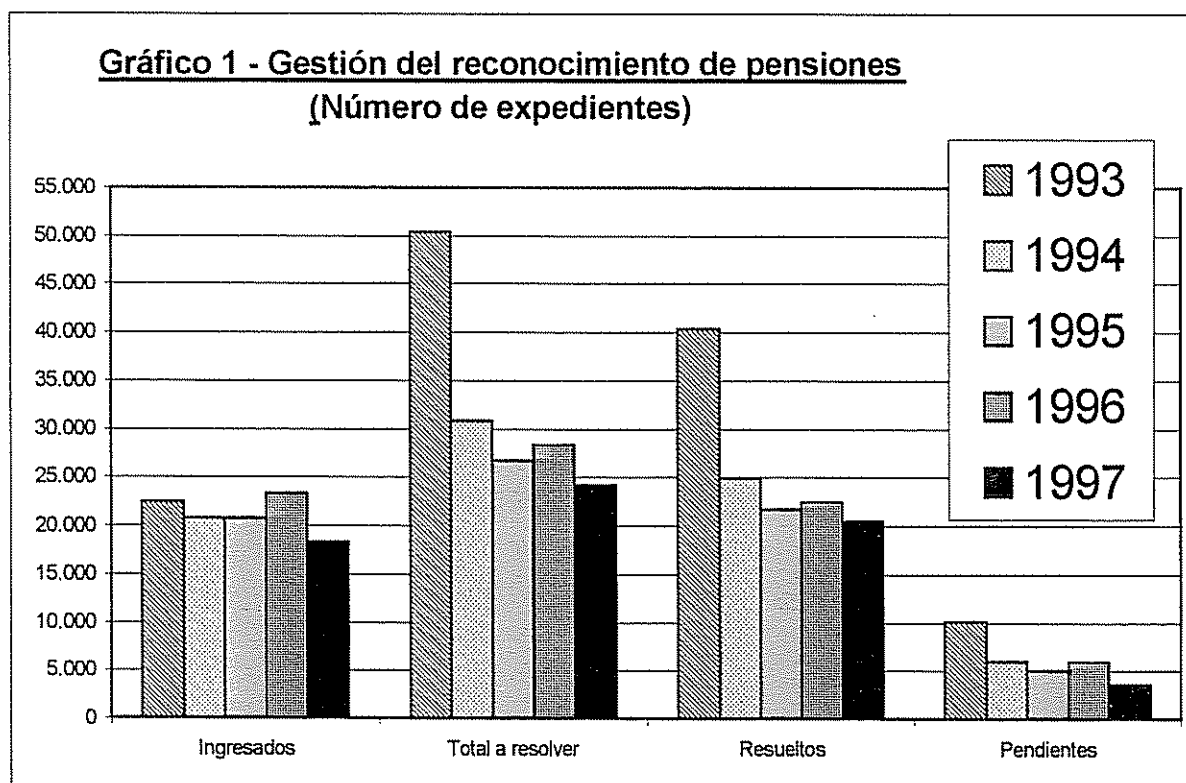
TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuadro 11.- Gestión de expedientes de reconocimiento de pensiones

(Número de expedientes, porcentajes y meses)

Ejercicio	Ingresados en el año (1)	Total a resolver en el año (2)	Resueltos en el año (3)	Pendientes al 31/12 (4)=(2)-(3)	Porcentaje de resueltos		demora implícita (en meses) (7)
					s/ ingresados (5) = (3)/(1)	s/ total a resolver (6) = (3)/(2)	
1992	---	---	---	27.975	---	---	---
1993	22.426	50.401	40.329	10.072	179,83	80,02	3,00
1994	20.788	30.860	24.900	5.960	119,78	80,69	2,87
1995	20.770	26.730	21.697	5.033	104,46	81,17	2,78
1996	23.308	28.341	22.478	5.863	96,44	79,31	3,13
1997	18.280	24.143	20.565	3.578	112,50	85,18	2,09

NOTA.- La columna "demora implícita" refleja el resultado de calcular el número de meses que se tardaría en tramitar los expedientes pendientes al 31/12, al ritmo deducido de la columna "resueltos en el año".





TRIBUNAL DE CUENTAS

gráfico 1 un resumen de los datos más significativos de la gestión de los expedientes de reconocimiento de pensiones en el periodo 1993 a 1997. Asimismo, en el anexo 5 se presentan estos datos con mayor detalle.

7.14.- Según se deduce del examen del cuadro 11 y del gráfico 1, la DGCP partía de una situación bastante desfavorable al término del ejercicio de 1992. En efecto, a dicha fecha se encontraban pendientes de tramitar 27.975 expedientes, de los cuales 24.058 correspondían a pensiones militares del Título I de la Ley 37/1984. Esta situación era consecuencia principalmente de la Sentencia 116/1987 del Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales los artículos 1 y 4 de la citada Ley y suprimió los límites temporales establecidos en dichos preceptos para el acceso a los beneficios de la Ley. A su amparo, se incrementaron notablemente las solicitudes de estas pensiones. Por otra parte, la falta de una regulación específica acomodada a los fundamentos de la citada Sentencia retrasó considerablemente la resolución de estos expedientes, hasta que la LPGE para 1993 autorizó a la DGCP a dictar las normas necesarias.

7.15.- En 1993, tras la elaboración de las normas pertinentes, la DGCP resolvió 21.937 expedientes del citado colectivo, reduciendo drásticamente el pendiente acumulado. Según se desprende del cuadro 9, tras este extraordinario resultado de 1993 se asistió a una reducción sistemática considerable de los asuntos pendientes en todas las pensiones, con un ligero retraso en 1996. Como consecuencia de esta evolución, el número de expedientes por resolver descendió desde los 10.072 al 31/12/1993, hasta los 3.578 expedientes al 31/12/1997. La resolución de estos últimos supondría alrededor de dos meses de tramitación, si se mantuviese el ritmo alcanzado por la DGCP en 1997. Este positivo resultado se ha visto favorecido principalmente por la relativa estabilidad de las solicitudes ingresadas cada año (en el entorno de unos 20 mil expedientes, con un pequeño incremento en 1996 compensado por un decremento en 1997 de similar proporción). El volumen absoluto de expedientes resueltos cada año presentó entre 1995 y 1997 una tendencia ligeramente decreciente, dentro de una cierta estabilidad. No obstante, el



TRIBUNAL DE CUENTAS

número de expedientes resueltos cada año se mantuvo durante el periodo por encima del de los ingresados, con la única excepción de 1996, lo que ha permitido a la DGCP reducir paulatinamente el número de asuntos pendientes al término de cada ejercicio. Por su parte, los porcentajes de expedientes resueltos sobre el total a resolver varían desde el 79% de 1996 al 85% de 1997. Todos estos datos permiten, en consecuencia, fundamentar una opinión favorable del Tribunal de Cuentas sobre la eficacia de la DGCP en la gestión de las pensiones generales en su conjunto, desde el enfoque aquí presentado.

7.16.- Por lo que se refiere a las particularidades observadas en los expedientes relativos a los distintos colectivos, de los datos presentados en el anexo 5 se deduce lo siguiente:

a) Los expedientes de jubilación de funcionarios civiles son los que presentan, al término del periodo analizado, la proporción de asuntos pendientes más baja (1.340 al 31/12/1997 sobre una capacidad de resolución anual de más de 10 mil expedientes). Esta circunstancia se debe, fundamentalmente, a la caída de las solicitudes registradas en dicho año sobre las del anterior (un 30%).

b) Los expedientes de pensión a familiares de funcionarios civiles presentan un comportamiento bastante estable a lo largo de todo el periodo, con volúmenes de ingresos, resolución y pendientes prácticamente sin variaciones interanuales.

c) Los expedientes de pensiones militares a causantes, derivadas del Título I de la Ley 37/1984, presentan, como es lógico, una acusada tendencia a la desaparición, si bien en 1997 todavía se ingresaron 178 expedientes. El volumen de solicitudes de este tipo pendiente de resolver al término de cada ejercicio parece, sin embargo, excesivo. El porcentaje de resolución sobre el total a resolver se situó en el 58% en 1995 y en 1996, para situarse en el 78% en 1997. Como consecuencia, la demora implícita en la tramitación de este tipo de expedientes ha sido,



TRIBUNAL DE CUENTAS

entre 1994 y 1997, la mayor de todas. Al final de los ejercicios de 1995 y 1996, dicho indicador se situaba alrededor de los 8,5 meses, habiéndose reducido a 3,5 meses al término de 1997.

d) Los expedientes de pensiones militares a familiares, derivadas del Título I de la Ley 37/1984, presentan también porcentajes de resolución sobre el total a resolver algo inferiores a los alcanzados en los dos tipos de pensiones civiles (aunque no tanto como en el caso anterior). Ello determina un volumen de pendientes que parece también excesivo con dichos criterios.



VIII.- ANÁLISIS DE EFICIENCIA

8.1.- Además de los Planes anuales de actuación y los documentos de seguimiento mencionados en el apartado anterior, la DGCP dispone de otros documentos, elaborados por sí o por otros órganos de la Administración, que aportan información de interés sobre diversos aspectos de la organización y funcionamiento del sistema de Clases Pasivas del Estado. Muchos de estos documentos no tienen, sin embargo, el suficiente alcance, detalle o continuidad como para poder soportar un análisis de eficiencia relevante. En el anexo 6 se relacionan los que han sido entregados al Tribunal, varios de los cuales han sido utilizados en el análisis de eficiencia que se expone en este apartado.

8.2.- Entre los diversos aspectos relevantes para evaluar la eficiencia de la gestión del sistema de Clases Pasivas del Estado, el Tribunal de Cuentas ha centrado su análisis en los plazos de tramitación del reconocimiento y entrada en nómina de las pensiones. La evolución de estos plazos se considera lo más representativo de la gestión realizada por la DGCP, dada la naturaleza del ámbito fiscalizado y la trascendencia externa de dichas actuaciones. El análisis se ha efectuado desde dos enfoques complementarios. Por un lado, se ha considerado el tiempo de gestión o tramitación de los expedientes de reconocimiento, desde la entrada en la DGCP del documento de inicio hasta la emisión del título correspondiente. Este enfoque permite apreciar las demoras producidas en la actuación interna administrativa. Por otro lado, se ha examinado el tiempo transcurrido entre la fecha de efectos de la pensión (primer día del mes siguiente al del hecho causante) y cada una de las diversas etapas que se cubren en la gestión de la misma y que tienen proyección externa (anticipo -en su caso-, reconocimiento de la pensión y entrada en nómina). Este segundo enfoque permite apreciar, desde un punto de vista más cercano al pensionista, las demoras producidas en el reconocimiento de su derecho y en el cobro efectivo de la pensión.



8.3.- El primero de los análisis mencionados se basa en un trabajo realizado por la DGCP titulado “Informe del análisis de la eficiencia en la gestión”. El Informe está referido a 1995 ya que, al parecer, no ha tenido continuidad en ejercicios posteriores. El segundo enfoque se fundamenta en los trabajos realizados por el Tribunal sobre algunos de los expedientes seleccionados para el análisis de legalidad. Se han excluido del conjunto aquellos cuya fecha de reconocimiento de la pensión fuese anterior al año 1990, con lo que la muestra utilizada en este examen se redujo a 303 expedientes. De éstos, la mayor parte (169) correspondían a resoluciones dictadas en 1996, sobre las cuales se ha efectuado un análisis detallado, por colectivos de pensionistas. Del resto, se han contemplado únicamente los plazos globales, al objeto de ofrecer un marco de comparación aproximado para poder apreciar, en su caso, si se ha producido alguna evolución relevante de los mismos.

A.- Análisis de los plazos de tramitación interna de las pensiones generales

8.4.- En el cuadro 12 se presenta un resumen de las principales magnitudes sobre pensiones generales consideradas en el Informe de la DGCP citado en el punto anterior. En la descripción de la metodología de dicho Informe se hacen constar dos extremos que limitan la precisión de los resultados. Por una parte, la falta de información suficiente por parte de la DGCP para depurar los datos de los “tiempos muertos” (periodos en los que el expediente se encuentra parado en espera de documentación imprescindible para su continuación). Por otra parte, la toma, como fecha de inicio de la gestión por parte de la DGCP, en los expedientes de jubilación forzosa de la Ley 50/1984, de la de entrada en la DGCP del denominado CP2 (certificado provisional de servicios prestados por el funcionario). Esta fecha es anterior al inicio real de la tramitación del expediente que, por lo general, comienza en una fecha posterior no contemplada en la aplicación informática ANFION que sustenta este Informe. Hay que señalar también que los datos de



tramitación incluyen tanto los propiamente de gestión como los de intervención del acto de reconocimiento de la pensión; trámite este último en el que se consumen entre ocho y catorce días naturales por término medio, de acuerdo con los datos recogidos en el mencionado Informe.

Cuadro 12.- Plazos medios de tramitación de los expedientes de reconocimiento de pensiones generales (desde la entrada en la DGCP hasta la emisión del título). Ejercicio de 1995

Tipo de expedientes	Nº expdtes	Promedio (días naturales)	Desviación estándar
Jubilación forzosa – Ley 50/1984	343	129	59
Jubilación voluntaria – Ley 50/1984	322	46	38
Familiares – Ley 50/1984	810	90	97
Causantes – Título I Ley 37/1984	125	511	645
Familiares – Título I Ley 37/1984	529	293	421

Fuente: “Informe del análisis de la eficiencia en la gestión” elaborado por la DGCP en diciembre de 1995.

8.5.- Como se puede observar en el cuadro 12, los plazos de tramitación de los diversos tipos de expedientes son también muy diferentes. Los plazos más breves corresponden a las jubilaciones voluntarias (46 días) y los más dilatados a las pensiones a causantes derivadas de la Ley 37/1984 (511 días). Tanto sobre este último plazo como sobre el relativo a familiares de la misma Ley confluyen, sin duda, circunstancias extraordinarias, como las antes expuestas en el punto 7.14. De otro modo, carecería de explicación que se invirtiesen plazos tan dilatados en la tramitación de expedientes. Por otro lado, el alto valor de la desviación estándar en los dos tipos de expedientes de la Ley 37/1984 pone de manifiesto la gran dispersión de los datos examinados, con amplísimos recorridos y valores máximos muy alejados del punto central de la distribución estadística. Ello se debe, a buen seguro, a las circunstancias extraordinarias mencionadas, de las que no se dispone



de información en el estudio analizado. En todo caso, sería conveniente que la DGCP intensificara su ritmo de actividad, para reducir los excesivos promedios de tramitación que se observan en estos dos tipos de expedientes. Además, debería seguir elaborando, de manera periódica, informes de seguimiento, ya que resultan imprescindibles para evaluar la mejora del sistema.

B.- Análisis de los plazos de tramitación de las pensiones generales en su proyección externa

8.6.- En el cuadro 13 se presentan los resultados del análisis de los plazos medios transcurridos en las diversas etapas relevantes para los beneficiarios por las que atraviesa la tramitación de los expedientes de pensiones. La información se ofrece de forma detallada para los expedientes resueltos en 1996 y agrupada para los resueltos en el periodo de 1990 a 1995. A estos efectos, se ha partido de la información contenida en los propios expedientes, complementándola en ocasiones con los datos de la aplicación informática de nóminas. El análisis se ha referido a tres hitos esenciales en la tramitación de la pensión a partir de la fecha de efectos del derecho de cobro de la misma: la entrada en nómina del anticipo (en su caso), el reconocimiento de la pensión, y su alta definitiva en nómina. Se han excluido del cálculo los tiempos medios registrados en cada hito particular por algunos expedientes que, por tener efectos retroactivos a periodos muy anteriores, se desviaban excesivamente de la media general y sesgaban los resultados. Tampoco ha sido posible depurar en este examen los “tiempos muertos”. En el cuadro se distingue entre los expedientes cuya resolución es competencia de la DGCP de aquellos que competen al Ministerio de Defensa. Esta distinción es relevante sólo para los reconocimientos de la pensión, ya que los procesos posteriores de pago (anticipos y alta en nómina) son competencia siempre de la DGCP.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuadro 13.- Tiempo medio entre diferentes hitos de tramitación de las pensiones generales

Colectivos de pensionistas	Días naturales transcurridos entre los siguientes hitos:		
	Efectos y Resolución (1)	Efectos y Anticipo (2)	Resolución y alta en nómina (3)
I.- Resoluciones de la DGCP - 1996	78	50	70
a) Causantes funcionarios civiles (Ley 50/84)	62	32	62
b) Familiares func.civiles (leg.antigua)	93	80	75
c) Familiares func.civiles (Ley 50/84)	107	68	75
d) Causantes y familiares (Tít.I-Ley 37/84)	98	92	89
II.-Resoluciones del Ministerio de Defensa - 1996	77	79	84
a) Causantes funcionarios militares (Ley 50/84)	19	31	91
b) Familiares func.militares (leg.antigua)	113	140	77
c) Familiares func.militares (Ley 50/84)	41	71	92
III.-Conjunto de resoluciones dictadas en 1996	78	55	73
<i>Número de expedientes considerados</i>	<i>160</i>	<i>84</i>	<i>126</i>
IV.-Conjunto de resoluciones dictadas en 1990-1995	85	---	75
<i>Número de expedientes considerados</i>	<i>114</i>	<i>---</i>	<i>130</i>

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas.

8.7.- Los datos relativos al primero de los hitos considerados, el reconocimiento de la pensión, se recogen en la primera columna del cuadro 13. Según puede allí apreciarse, en 1996 transcurrieron 78 días, por término medio, entre la fecha de efectos de las pensiones y su reconocimiento por la DGCP. Para las reconocidas por el Ministerio de Defensa, el plazo citado es de 77 días (un día



menos que el anterior). Existen, no obstante, diferencias sustanciales entre los distintos tipos de pensión. El plazo más breve corresponde, como es lógico, a las pensiones de jubilación, puesto que su tramitación se inicia de oficio por la Administración; en tanto que, en las pensiones a familiares, el procedimiento no se inicia hasta que se presenta la solicitud por los interesados. El tiempo medio transcurrido entre la fecha de efectos de las pensiones de jubilación y su reconocimiento es, en el caso de los funcionarios civiles, de 62 días y de 19 días cuando se trata de militares. No se comprende esta diferencia tan acusada entre ambos colectivos, ni aún contando con los retrasos que pudieran derivarse de los defectos que pueda contener la documentación remitida por los “órganos de jubilación” (cuya actividad se analizará en los puntos 8.14 a 8.16 de este Informe). En todo caso, al tratarse de un evento previsible con suficiente antelación, sería conveniente que la Administración pusiera en marcha nuevos mecanismos para permitir que los reconocimientos de las pensiones se produzcan siempre con anterioridad a su fecha de efectos o, al menos, en el mismo mes. En los expedientes de jubilación examinados, sólo se ha observado esta última circunstancia en el 30% de los correspondientes a funcionarios civiles y en el 67% de los militares. En cuanto a las pensiones a familiares, parece también excesivo que, por término medio, se inviertan tres meses en el reconocimiento de la pensión; si bien en estos casos, dada su imprevisibilidad, parece razonable esperar un plazo mayor de tramitación que en las jubilaciones.

8.8.- Respecto a los anticipos (columna 2 del cuadro 13), cabe hacer las mismas consideraciones que en el punto anterior. Su cobro se produce por término medio a los 50 días de la fecha de efectos, en las pensiones reconocidas por la DGCP, y a los 79 días en las de competencia del Ministerio de Defensa. Tanto los plazos observados en las pensiones de jubilación (superiores a 30 días) como en las de familiares (de 68 a 140 días, según los colectivos) son claramente mejorables. Por ello, se recomienda a la Administración que realice un mayor esfuerzo de previsión en el primer caso y de gestión en ambos.



8.9.- Los plazos observados entre el reconocimiento de la pensión y el alta en nómina (columna 3 del cuadro 13) parecen también elevados: 70 días para los reconocimientos de la DGCP y 84 días para los del Ministerio de Defensa. En este caso, como es lógico, los plazos correspondientes a los diversos colectivos son mucho más homogéneos, ya que se trata de actuaciones procedimentales sustancialmente idénticas para todos ellos. La existencia de ciertas demoras en esta etapa se justifica en parte por dos razones. De un lado, por la naturaleza de la actuación: el alta en nómina se realiza de forma periódica por meses y se cierra en los primeros días de cada mes. De otro, por la exigencia normativa de la comparecencia previa del pensionista. No obstante, los tiempos observados en el análisis del Tribunal ponen de manifiesto la existencia de posibilidades de mejora. En total, el promedio de espera desde la fecha de efectos hasta el alta en nómina (suma de las columnas 1 y 3 del cuadro 13) fue de alrededor de cinco meses en 1996, plazo que debería reducirse apreciablemente.

8.10.- Los plazos medios observados en el conjunto de los expedientes resueltos en 1996 (tanto por la DGCP como por el Ministerio de Defensa) representan una mejoría en relación con los observados en los que, en conjunto, se resolvieron entre 1990 y 1995. En todo caso, la reducción de plazos es muy escasa, ya que el tiempo medio transcurrido entre la fecha de efectos y la de reconocimiento de la pensión se redujo únicamente en siete días naturales (de 85 a 78), mientras que el plazo medio registrado entre la resolución y el alta en nómina disminuyó en sólo dos días (de 75 a 73).

8.11.- Otros estudios relativos a los plazos de tramitación de las pensiones, incluidos en el Informe de la Inspección General del MEH de abril de 1996 y en el Informe de control financiero de la Intervención Delegada en el MEH de 1996, llegan a resultados similares a los anteriormente expuestos, con diferencias poco relevantes.



C.- Otros aspectos relativos a la eficiencia de la organización

Estudios sobre la calidad de los servicios

8.12.- Entre junio y octubre de 1995, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) efectuó el estudio número 2.185, relativo a la “Calidad de los servicios de las Unidades de Clases Pasivas”. El estudio consistió en la realización de entrevistas a una muestra de 3 mil pensionistas, dividida en dos submuestras (cobro directo y cobro por habilitado) proporcionales al tipo de pensión y área administrativa. Las entrevistas buscaban conocer la opinión de los pensionistas sobre diferentes cuestiones relacionadas con la gestión y el cobro de las pensiones, a través de 61 preguntas. De los resultados obtenidos en dicho estudio, cabe destacar los siguientes:

a) Los pensionistas manifestaron una opinión muy favorable sobre el funcionamiento de las UCP. A las preguntas de si su UCP era eficaz, moderna, profesional y competente, cercana al ciudadano e imparcial, los pensionistas que cobran por habilitado contestaron otorgando a cada una de las cualidades una calificación media entre 7,15 y 7,79 (en una puntuación de 0 a 10). En las respuestas de los pensionistas de cobro directo, la calificación se situó entre 7,60 y 8,39.

b) La mayoría de los pensionistas que cobran por habilitado respondieron que eligieron esta modalidad “por comodidad”, si bien sólo el 15,2% consideraba que el servicio sería peor si cobrara su pensión directamente. En cualquier caso, el porcentaje de respuestas “no sabe” fue muy alto (el 46,8%).



c) Dentro de los pensionistas de cobro directo, la mayoría de los que habían cambiado desde la modalidad de cobro por habilitado manifestaron haberlo hecho para evitar descuentos, y se declararon más satisfechos con las gestiones de pago de la UCP que con las del habilitado (71%). Otras opiniones destacables de los integrantes de esta submuestra sobre el funcionamiento de las UCP se refieren a aspectos como el horario, la amabilidad y el trato personal o la claridad de la información. La calificación media sobre este particular se mueve entre 8,20 y 8,79. El 83,4% manifestó haber necesitado una sola visita para resolver su gestión, el 1,3% había presentado quejas o reclamaciones y, por último, el 7,5% había sufrido algún error administrativo en los datos de su pensión.

8.13.- Por su parte, la DGCP elaboró en 1996 un “Sistema de evaluación de la calidad de los servicios prestados a los nuevos pensionistas”. Consistió en una encuesta sobre los trámites de reconocimiento de la pensión y alta en nómina que se solicitó a los pensionistas al tiempo de proceder a este último acto. Los resultados se reflejan en el cuadro 14. Como puede verse, el aspecto mejor valorado fue la amabilidad en el trato recibido, que recibió la máxima calificación (“excelente”) por el 69% de los jubilados y por el 57% de los familiares (este colectivo se mostró, en general, más crítico que aquél). La menor puntuación la obtuvieron los aspectos relativos a la duración del procedimiento y el número de documentos solicitados, pero sin llegar a situarse por debajo de lo considerado “normal”. En general, el grado de satisfacción manifestado por todos los colectivos fue muy alto, llegando el 50% a calificarlo de “excelente”.



Cuadro 14.- Resultados del Sistema de evaluación de la calidad de los servicios. Valoración ponderada de las respuestas. Total UCP. 1996

Aspectos a valorar	Valoraciones emitidas por:		
	Todos los colectivos	Causantes civiles	Familiares civiles
Duración del procedimiento	3,6	3,7	3,3
Facilidad de los trámites	3,9	4,0	3,7
Número de documentos solicitados	3,6	3,7	3,3
Tiempo de espera	4,2	4,3	4,1
Amabilidad	4,6	4,6	4,5
Comprensión de su caso	4,3	4,4	4,2
Información recibida	4,4	4,5	4,3
Señalización, comodidad, limpieza y otros	4,0	4,1	3,9
Grado de satisfacción	4,4	4,4	4,2
<i>Número de cuestionarios</i>	<i>4.888</i>	<i>2.434</i>	<i>819</i>

- Ponderaciones: Excelente=5, Bien=4, Normal=3, Regular=2, Mal=1

- Fuente: Informe de Resultados del Sistema de Evaluación de la calidad de los servicios, periodo 1996. DGCP

Estudio sobre los órganos de jubilación

8.14.- Con referencia a los expedientes tramitados en los meses de octubre y noviembre de 1995, la DGCP elaboró un estudio sobre la incidencia que tienen las actuaciones de los “órganos de jubilación” de carácter civil en los plazos de gestión del reconocimiento de las pensiones de Clases Pasivas (las militares se reconocen por el Ministerio de Defensa, como ya se ha señalado antes, aunque el pago corresponde a la DGCP). Dichos “órganos de jubilación” están constituidos



por las instancias administrativas que tienen a su cargo la competencia para dictar el acuerdo de jubilación, así como para expedir los documentos CP2 (certificado provisional de servicios prestados por el funcionario que se jubila) y CP1 (certificado definitivo). En el periodo analizado, los “órganos de jubilación” eran los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales, los Delegados del Gobierno, los Gobernadores Civiles y los responsables tanto de Entes públicos e institucionales como de otras Administraciones Públicas.

8.15.- A efectos de interpretar adecuadamente los resultados obtenidos en el estudio, conviene describir de forma resumida el procedimiento de tramitación de las pensiones. En las jubilaciones forzosas, el órgano de jubilación debe remitir el documento CP2, debidamente cumplimentado, a la DGCP. Según el Real Decreto 172/1988, el envío debe producirse con tres meses de antelación a la fecha de la jubilación, para que la DGCP pueda instruir el oportuno expediente y adelantar la mayoría de los trámites del reconocimiento de la pensión y, en su caso, del anticipo. Dentro del plazo de los diez días siguientes al de jubilación, el órgano de jubilación debe expedir el documento CP1 que, junto con el acuerdo de jubilación, debe remitirse a la DGCP en los diez días siguientes. Este último trámite es único para las jubilaciones por incapacidad y para las voluntarias, ya que en estos casos no procede el CP2.

8.16.- Según el mencionado estudio, sobre una muestra de 110 expedientes de jubilación forzosa, ocho carecían de CP2. El periodo medio de antelación con el que se recibieron los CP2 en la DGCP fue de 105 días, superior por tanto al plazo de tres meses establecido en el Real Decreto 172/1988. El periodo medio transcurrido entre la fecha de jubilación y la de entrada del CP1 fue de dieciseis días, inferior al plazo de veinte días establecido para esta remisión. Pese a estas dos circunstancias favorables, el 15,4% de los expedientes sufrió retrasos, por la defectuosa cumplimentación de alguno de estos dos documentos (principalmente por la omisión o denominación incorrecta de los Cuerpos de funcionarios, la falta de firma del CP1 o la omisión de los índices de proporcionalidad). De este modo, según este estudio, un expediente sin tiempos de



TRIBUNAL DE CUENTAS

espera tardó en tramitarse 40,5 días naturales de media, en tanto que uno con tiempos de espera por defectos imputables a los órganos de jubilación tardó 26 días más (66,5 días naturales de promedio). Por lo que se refiere a las jubilaciones voluntarias y por incapacidad, el tiempo medio hasta la entrada del CP1 fue de 19 días desde la jubilación (frente a los veinte establecidos en la normativa). El porcentaje de expedientes con tiempos de espera se situó en este caso en el 7,5% y el plazo medio de tramitación fue de 26,5 días naturales en los expedientes sin tiempos de espera y de 49 días naturales en caso contrario. Estos resultados aparecen confirmados en general en el Informe de la Inspección General del MEH de febrero de 1996.

Estudio sobre costes y productividad

8.17.- La DGCP carece de estudios sobre costes y productividad del sistema de gestión de Clases Pasivas. Únicamente en el “Informe del análisis de la eficiencia en la gestión” elaborado por la DGCP en diciembre de 1995, al que se ha hecho referencia en el punto 8.3, figura un somero estudio sobre este particular. El análisis se centra en los costes de tramitación de los expedientes de reconocimiento de pensiones, así como en la productividad de los funcionarios y de los elementos informáticos empleados por la DGCP. El informe se limita, sin embargo, a presentar el resultado de sencillas divisiones que, al carecer de elementos de comparación temporales o espaciales, no es posible enjuiciar analíticamente. No obstante, se presenta en el cuadro 15 un resumen del estudio, por contener información ilustrativa que puede ayudar en la caracterización del sistema.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuadro 15.- Costes y productividad en la tramitación de las pensiones generales. 1995

Tipos de expedientes	Coste de tramitación (en pesetas)		Productividad (en número de expedientes tramitados)	
	De un expdte	Por cada mil pesetas de pensión mensual reconocida	Por trabajador	Por ordenador
Causantes Ley 50/84	6.117	32	35,78	113,03
Familiares Ley 50/84	4.657	85	42,89	165,97
Causantes Tít.I-Ley 37/84	13.474	119	17,31	33,36
Familiares Tít.I-Ley 37/84	8.257	192	21,72	41,71

Fuente: "Informe del análisis de la eficiencia en la gestión" elaborado por la DGCP en diciembre de 1995.



IX.- CONCLUSIONES

A.- Sobre el control interno

9.1.- El Tribunal considera suficiente y adecuado el sistema de control interno establecido, tanto sobre los aspectos contables y administrativos de la gestión de las pensiones de Clases Pasivas, como sobre la legalidad de los anticipos y de los expedientes de reconocimiento de las pensiones generales. También se considera apropiado para las funciones de dirección el sistema de planificación y de seguimiento de objetivos, a través del Plan de Actuación vigente en 1996. Por el contrario, los sistemas de control relativos a las nóminas y a los reintegros presentan debilidades significativas. En el primer caso, por las deficiencias de la aplicación informática SICLAPE-NÓMINAS y por la insuficiencia de controles sobre los requisitos formales y la materialidad de la nómina. Esta última circunstancia es la causa de los numerosos defectos detectados en las comprobaciones realizadas por el Tribunal, aunque tales defectos son mucho menos frecuentes cuanto más próximos en el tiempo son los expedientes, lo que evidencia una tendencia favorable a su subsanación. En el segundo caso, por la inexistencia de un registro adecuado que: a) por una parte, permita el conocimiento fiable y el seguimiento y control de los reintegros por pagos indebidos; y b) por otra, garantice la realización de las gestiones tendentes a su materialización, evitando los riesgos de prescripción consustanciales al sistema vigente en el periodo fiscalizado. También en este caso los abundantes errores observados en los expedientes de reintegro evidencian un control insuficiente sobre los requisitos formales y materiales exigibles en la tramitación. Igualmente, el sistema de archivo de los expedientes presenta insuficiencias de control.



B.- Sobre el control de la aptitud legal para el cobro de las pensiones

9.2.- También se considera, en general, adecuado el sistema de control establecido por la DGCP sobre los pensionistas para verificar la permanencia de los requisitos que justifican el disfrute de las pensiones (vivencia, ausencia de incompatibilidades y, en determinados casos, edad y estado civil). Algunos aspectos del mismo presentan, sin embargo, ciertas insuficiencias. Así, en 1996, los controles de la DGCP se establecieron sólo sobre una parte del colectivo total. En estos controles se detectaron numerosas incidencias, que pusieron de manifiesto un volumen importante de pagos indebidos. Al no haberse referido estos controles a todo el colectivo, muchas incidencias permanecieron ocultas. En 1998, sin embargo, se volvió al control generalizado de todos los pensionistas. El Tribunal ha observado también algunas deficiencias en la documentación representativa del ejercicio de los controles, principalmente en la relativa a los controles realizados por los habilitados. Por otro lado, no se han aprovechado suficientemente las posibilidades ofrecidas por el cruce de datos con el Banco de Datos de la Seguridad Social. Un uso más eficiente de dichas posibilidades permitiría incrementar el control sobre la posible concurrencia indebida de distintas pensiones.

C.- Sobre el control de los habilitados de Clases Pasivas

9.3.- El control establecido por la DGCP sobre los habilitados de Clases Pasivas presenta también algunas insuficiencias. Por un lado, el Tribunal ha observado algunas deficiencias en la documentación relativa al control sobre el ejercicio de la profesión (como, por ejemplo, que las resoluciones de autorización y baja no están firmadas por órgano competente y que algunas de las fianzas prestadas por los habilitados son insuficientes). Por otro lado, las inspecciones y auditorías



TRIBUNAL DE CUENTAS

de la DGCP o de las UCP sobre los habilitados fueron muy escasas, dedicando el Centro gestor a esta función muy pocos recursos. El procedimiento sancionador de los habilitados también presenta un control insuficiente, según se deduce de las deficiencias encontradas por el Tribunal en estos expedientes.

D.- Sobre la integridad y representatividad de la información contable

9.4.- De las comprobaciones efectuadas utilizando procedimientos de auditoría generalmente aceptados, el Tribunal deduce que la información contable relativa a la gestión del programa 314.B, contenida en la Cuenta de liquidación del presupuesto de 1996, refleja fielmente las operaciones de gasto y pago efectuadas en dicho ejercicio. El Tribunal no ha observado deficiencias relevantes que puedan constituir limitaciones o salvedades a esta opinión favorable.

E.- Sobre el análisis de cumplimiento de la legalidad

9.5.- En el examen de una muestra de 25 expedientes de anticipos a cuenta, no se han observado deficiencias o errores significativos ni en su formalización ni en sus liquidaciones. Únicamente cabe notar algunas deficiencias formales de escasa relevancia. En un expediente, además, aparece una insuficiencia de información a los posibles herederos de una pensionista fallecida, que ha dado lugar a que los haberes devengados y no cobrados por ésta no hayan sido acreditados a sus herederos. Esta actuación es la norma general de la DGCP en estos casos, amparada en el artículo 8.2. del TRLCPE. El Tribunal opina, sin embargo, que, por razones de justicia y equidad, dicho artículo debería modificarse en el sentido que se señalará en el punto 10.4 de este Informe



9.6.- Tampoco se han observado deficiencias o errores significativos en el examen de una muestra de 109 expedientes de reconocimientos de pensión. Cabe reseñar únicamente, como defectos formales frecuentes, la falta de constancia de la notificación de la resolución en el expediente, la inexistencia de un modelo único de baja en nómina del causante (en pensiones a familiares), o la falta de constancia del acuerdo de jubilación en los expedientes de este tipo. Un expediente no pudo ser localizado por la DGCP y en otros seis se apreció la omisión de algunos documentos específicos o la existencia de errores en los datos.

9.7.- Contrastando con la situación descrita hasta ahora, los defectos encontrados en el examen de las nóminas han sido numerosos y generalizados. Sobre una muestra de 550 expedientes, 17 no pudieron ser fiscalizados por no haber sido localizados o por omitir la mayor parte de la documentación esencial. En el resto, resultan bastante altos los porcentajes de expedientes que incorporan defectos formales. Más moderados, aunque también significativos, son los porcentajes de expedientes que incorporan deficiencias en aspectos materiales de las liquidaciones y de la nómina. Entre los defectos encontrados, cabe destacar los siguientes: a) en un 38% de los expedientes examinados no consta la resolución de reconocimiento de la pensión y en un 24% su notificación, a pesar de tratarse de dos documentos esenciales; b) otro aspecto esencial del procedimiento, como es la fiscalización previa del acto por parte de la Intervención Delegada, no consta acreditada (ni directamente ni por relación) en el 44% de los expedientes de reconocimiento ni en el 4% de los expedientes de liquidación; c) en el 27% de los expedientes, no consta la comparecencia del pensionista previa al alta; d) en otro 10%, no consta la elección por el pensionista de la forma de pago; e) en el 8% de los expedientes de pensionistas que cobran por habilitado, no consta el poder o mandato a favor del mismo; f) en el 7% del total de expedientes examinados, no consta la declaración del pensionista sobre el cobro de otras pensiones y supuestos de incompatibilidad; g) en el 64% de los expedientes, no consta acreditado el NIF del perceptor y en el 22% no consta la copia del DNI; h) en el 12% de los expedientes ha sido imposible comprobar la corrección de los importes acreditados en la nómina por insuficiencia de



los datos contenidos en los mismos; i) por la misma causa, no ha sido posible comprobar la corrección de los cálculos de actualización de la pensión en el 4% de los expedientes; j) en otro 12%, se han encontrado omisiones o incoherencia de otros datos esenciales; k) en el 4% de los expedientes no consta la liquidación inicial de la pensión y en el 54% no consta la identificación o la competencia de los firmantes de la liquidación. Por último, en 57 expedientes (el 11% del total verificado) se han encontrado errores en los importes acreditados en la nómina de diciembre de 1996. Estos errores se refieren al cálculo de alguno de los siguientes conceptos: la pensión básica, la minoración por aplicación de los topes de pensión máxima establecidos en las LPGE, el porcentaje de distribución entre distintos beneficiarios, o el porcentaje aplicable del IRPF. En cinco expedientes se superaron los topes de pensión máxima establecidos en las LPGE.

9.8.- En la práctica totalidad de los 45 expedientes que constituye la muestra de reintegros examinada se han observado también deficiencias formales y materiales. Uno de los expedientes no pudo ser localizado por la DGCP. Del resto, destacan sobre todo las deficiencias particulares de ciertos expedientes, que ponen de manifiesto graves debilidades del control interno. Así, cabe destacar, entre otros, los siguientes: a) dos expedientes fueron abiertos como consecuencia de haberse estado pagando simultáneamente la pensión de jubilación a dos pensionistas fallecidos y la de viudedad a sus viudas (durante cuatro y trece meses, respectivamente); b) otro expediente tuvo su origen en una pensión de orfandad que debió causar baja en 1991, por cumplimiento de la edad reglamentaria, pero que se continuó abonando hasta 1995; c) en otros cuatro expedientes, el motivo de su apertura fue la acumulación de pagos indebidos por el retraso en resolver la superación de topes, situación conocida con una antelación superior a los doce meses; y d) se abrió un expediente a una habilitada por no haberse tramitado hasta agosto de 1996 la baja en nómina por fallecimiento de diez pensionistas, siendo las fechas de defunción las siguientes: 1988 en un caso, 1990 en cinco casos, 1991 en dos casos, 1994 en un caso y 1995 en un caso. Por lo que se refiere a este último expediente, su documentación resulta insuficiente para justificar el importe de los pagos indebidos y el de las cantidades reintegradas. En otros tres expedientes de



reintegro por fallecimiento analizados correspondientes a otros habilitados, se produce también esta última circunstancia.

F.- Sobre el análisis de eficacia

9.9.- El Tribunal de Cuentas no considera adecuada la definición de objetivos e indicadores contenida en las Memorias presupuestarias de los programas 314.B y 314.C. Además, el Centro gestor carece de un sistema de seguimiento de los mismos, a lo que se suman las limitaciones de información derivadas de la falta de elaboración de la Memoria relativa al ejercicio de 1996, por la prórroga del presupuesto de 1995. En lo que se refiere a los objetivos establecidos en los Planes de Actuación de la DGCP, sin perjuicio de su indudable valor para las funciones de dirección, la mayoría de ellos tienen carácter cualitativo. Esta circunstancia impide al Tribunal efectuar una valoración objetiva del grado de cumplimiento de los objetivos (dada la imposibilidad de su cuantificación). Por tales causas, no ha sido posible fundamentar el análisis de eficacia sobre estos dos instrumentos de planificación.

9.10.- El análisis de la eficacia de la gestión ha girado en torno a un objetivo implícito fundamental de la organización fiscalizada: *"conseguir una gestión al día y disminuir la pendencia en la resolución de expedientes"*. Sobre este particular existen abundantes datos. El análisis se ha centrado específicamente en la gestión de los expedientes de reconocimiento de pensiones durante el periodo 1993-1997. Según se deduce del análisis de estos datos, la DGCP alcanzó en este periodo un grado de eficacia que merece la opinión favorable del Tribunal. En efecto, con una cifra de ingresos de expedientes estable (en torno a los 20 mil expedientes por año) y un volumen pendiente de resolver de 10.072 expedientes al término de 1993, la DGCP logró reducir esta última cifra hasta 3.578 expedientes al fin de 1997. Todo ello con



TRIBUNAL DE CUENTAS

independencia del resultado extraordinario de 1993, en el que se resolvieron 40.329 expedientes de los que 21.937 correspondían al Título I de la Ley 37/1984 y estaban por tanto muy atrasados. Examinando la gestión por colectivos de pensionistas, se observa que, al 31/12/1997, la mejor situación se presentaba en la tramitación de expedientes del colectivo de causantes civiles, con una demora implícita de un mes y medio, mientras que en los expedientes derivados del Título I de la Ley 37/1984 la demora implícita se situaba en cerca de tres meses y medio.

G.- Sobre el análisis de eficiencia

9.11.- El Tribunal ha utilizado un doble enfoque en el análisis de los plazos de tramitación de los expedientes de reconocimiento de pensión. En primer lugar, desde la perspectiva de la gestión interna, examinando el tiempo transcurrido desde la entrada en la DGCP del documento que inicia el expediente hasta la resolución del mismo. Los datos a este respecto proceden de un estudio realizado por la DGCP en 1995. Según se deduce de los mismos, los expedientes de jubilación voluntaria tardaron 46 días de promedio en ser tramitados, mientras que los de jubilación forzosa consumieron una media de 129 días y los de pensiones a familiares 90 días. Estos plazos no evidencian retrasos excesivos, aun cuando parece posible reducirlos. Los plazos de tramitación de los expedientes derivados del Título I de la Ley 37/1984 resultan, por el contrario, desproporcionados (511 días de promedio los de causantes y 293 los de familiares) y se deben, al parecer, a circunstancias extraordinarias, no explicitadas.

9.12.- Por otro lado, a partir de la muestra de expedientes solicitada para realizar el análisis de legalidad, el Tribunal ha efectuado un análisis alternativo de los plazos de tramitación; esta vez, desde un enfoque más cercano al pensionista. En este análisis, se han estudiado los plazos transcurridos entre la fecha de efectos de la pensión y los tres hitos más significativos para el



pensionista: el reconocimiento de la pensión, el alta en nómina del anticipo (en su caso) y el alta en nómina definitiva de la pensión. Conforme a los datos obtenidos, en los expedientes tramitados en 1996 transcurrieron 78 días de media entre la fecha de efectos y el reconocimiento de la pensión, con diferencias muy acusadas entre los distintos colectivos. La más destacable de ellas es la que se observa entre las pensiones de jubilación militares (19 días de promedio) y las civiles (62 días). Por su parte, el tiempo medio transcurrido entre la fecha de efectos y el anticipo fue de 55 días, mientras que el lapso medio entre la resolución de reconocimiento de la pensión y el alta definitiva en nómina fue de 73 días. Comparando todos estos valores medios de 1996 con los calculados para la muestra de expedientes correspondientes al periodo 1990-1995, se apreciaba una cierta mejora (si bien, poco significativa) en los plazos de tramitación.

9.13.- La DGCP dispone de otros Informes y estudios elaborados por la propia DGCP, por la Inspección General del MEH, por la Intervención Delegada o por otros organismos. Todos ellos presentan interés para el conocimiento de la organización y para la toma de decisiones, pero no son adecuados o suficientes para fundamentar un análisis de eficiencia del Tribunal sobre los aspectos de la gestión del sistema a que se refieren. No obstante, ha parecido oportuno incorporar en este Informe algunos datos procedentes de dichos estudios, por su carácter ilustrativo. De entre ellos, destacan los que reflejan la muy favorable opinión de los pensionistas sobre la calidad de los servicios (emitida en diversos apartados de las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas, entre junio y octubre de 1995, y por los propios servicios del Centro gestor, en 1996).



X.- RECOMENDACIONES

10.1.-El Tribunal considera necesario que se refuercen de manera significativa los sistemas de control interno implantados sobre las nóminas y, muy especialmente, sobre los reintegros, en vista de las debilidades encontradas en estos ámbitos. En el citado en primer lugar, se aprecia la doble necesidad de: a) superar, en la nueva aplicación informática de nóminas, los defectos observados en la utilizada en el periodo fiscalizado; y b) introducir algún sistema de revisión adicional, tanto del cumplimiento de los requisitos formales como de los materiales, en los nuevos expedientes de alta en nómina. Debería estudiarse, además, la posibilidad de poner en práctica actuaciones sistemáticas de depuración de todos los expedientes con pensiones en vigor. En cuanto a los reintegros, resulta indispensable establecer un registro fiable, completo y permanentemente actualizado de los mismos, junto con un sistema ágil para su gestión y seguimiento. La puesta en marcha de estas medidas permitirá, asimismo, evitar que en el futuro se produzcan deficiencias como las encontradas en el análisis sobre el cumplimiento de la legalidad.

10.2.- El Tribunal considera también necesario reforzar los controles sobre la aptitud legal de los pensionistas. Las numerosas incidencias detectadas por la DGCP en estos controles ponen de manifiesto un volumen muy apreciable de pagos indebidos. Por ello, parece necesario generalizar los controles anuales a la totalidad de los pensionistas, como se ha hecho en 1998. Además, podría estudiarse la posibilidad de establecer controles semestrales sobre ciertos colectivos que presentan especial riesgo.



10.3.- Igualmente deben reforzarse los controles sobre los habilitados de Clases Pasivas. Los recursos destinados a esta función deberían aumentarse para permitir, entre otras cosas, intensificar las inspecciones y auditorías. Todos los habilitados deberían estar sujetos a una revisión, al menos, cada tres o cuatro años.

10.4.- El Tribunal recomienda la modificación del artículo 8.2 del TRLCPE, introduciendo la posibilidad de gestionar de oficio los haberes devengados y no cobrados por pensionistas fallecidos. En su defecto, la Administración debería por lo menos informar a los presuntos herederos de sus derechos.

10.5.- En lo relativo a la eficacia y eficiencia del sistema de gestión, se recomienda que la DGCP continúe con las labores de planificación, seguimiento y estudios realizadas en el ejercicio fiscalizado. Se estima conveniente también que dicha Dirección General revise la definición de los objetivos e indicadores establecidos en las Memorias presupuestarias y en los Planes de Actuación. En esta tarea, deben determinarse con precisión los aspectos cuantitativos que mejor puedan medir las metas a alcanzar por la organización en cada ejercicio; explicitando, además, el objetivo de “gestión al día”, medido en volumen de asuntos pendientes y en porcentajes sobre ingresados y sobre resueltos. Asimismo, convendría que se mejorase el sistema de planificación incluyendo también algunos objetivos e indicadores relativos al coste de los servicios y a la productividad de los recursos. Dichas magnitudes podrían establecerse mediante diferentes enfoques (por colectivos, por legislación, etc...), pero, en todo caso, convendría que se desagregasen según el sistema de pago (distinguiendo así los que reciben la pensión directamente de las UCP y los que lo hacen a través de habilitado).

10.6.- Por último, parece también necesario que la DGCP mejore el sistema de tramitación establecido para el reconocimiento de las pensiones de jubilación de los funcionarios civiles, al



TRIBUNAL DE CUENTAS

objeto de reducir su elevado plazo medio de gestión. Igualmente, deberían ponerse en marcha medidas encaminadas a reducir los dilatados promedios de tramitación de otros expedientes, en especial los que afectan a causantes y familiares de la Ley 37/1984.

Madrid, 28 de junio de 2000

EL PRESIDENTE

Ubaldo NIETO DE ALBA



TRIBUNAL DE CUENTAS

ÍNDICE DE CUADROS



TRIBUNAL DE CUENTAS

<u>CUADRO</u>	<u>CONTENIDO</u>	<u>PÁGINA</u>
1	Colectivos de pensionistas de Clases Pasivas del Estado a 31/12/1996	5
2	Resultados de los controles de vivencia y aptitud legal realizados por las UCP en 1996	23
3	Ejecución de los créditos del programa 314.B "Pensiones de Clases pasivas"	41
4	Reconocimientos de pensiones efectuados por la DGCP en 1996	49
5	Muestra de expedientes para el análisis de legalidad de la nómina	59
6	Resumen de los resultados del análisis de legalidad de la nómina	60
7	Reintegros en trámite el 31/12/1996 en la UCP de Madrid (pensiones generales y especiales)	67
8	Indicadores establecidos en el programa 314.C, periodo 1993-1996	80
9	Comparación de los indicadores establecidos, y de las previsiones iniciales, en los Planes anuales de Actuación y en el programa 314.C. periodo 1994-1997	82
10	Indicadores establecidos en los Planes de Actuación. Periodo 1994-1997	84
11	Gestión de expedientes de reconocimiento de pensiones	86
12	Plazos medios de tramitación de los expedientes de reconocimiento de pensiones generales (desde la entrada en la DGCP hasta la emisión del título). Ejercicio 1995.	92



TRIBUNAL DE CUENTAS

13	Tiempo medio entre diferentes hitos de tramitación de las pensiones generales	94
14	Resultados del sistema de evaluación de la calidad de los servicios. Valoración ponderada de las respuestas. Total UCP. 1996	99
15	Costes y productividad en la tramitación de las pensiones generales. 1995	102



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

ANEXO 1.- Evolución de la ejecución presupuestaria del programa 314.B, por colectivos, en el periodo 1994-1996

COLECTIVO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (miles de pesetas)			VARIACIÓN %	
	1994	1995	1996	1995/94	1996/95
11. Jubilados Civiles (Leg.Antigua)	83.148.475	80.294.005	77.347.426	-3,43	-3,67
13. Jubilados Sanidad Local	11.220.478	11.842.647	12.530.221	-5,54	5,81
15. Jubilados Civiles (Ley 50/84)	156.540.659	181.686.468	208.178.503	-16,06	14,58
43. Tit.I-Ley 37/84 (Guardias seguridad)	12.162.060	10.635.319	10.214.205	-12,55	-3,96
73. Fondo Especial Mugeju	34.160	61.155	57.938	79,03	-5,26
87. Jubilación equivalente a SOVI	15.511	18.946	20.325	22,15	7,28
Otras nóminas manuales	2.066.433	810.333	228.838	--	--
Subconcepto 01.161.00 "Causantes civiles"	265.187.776	285.348.873	308.577.456	7,60	8,14
12. Familiares Civiles (Leg.Antigua)	57.703.036	59.858.725	61.729.742	3,74	3,13
14. Familiares Sanidad Local	4.875.721	5.179.411	5.543.230	6,23	7,02
16. Familiares Civiles.(Ley 50/84)	18.203.267	21.662.376	25.602.856	19,00	18,19
44. Familiares Tit.I-Ley 37/84 (G.Seg.)	7.476.616	7.092.477	7.154.408	-5,14	0,87
Otras nóminas manuales	686.303	254.129	132.516	--	--
Subconcepto 01.161.01 "Familiares civiles"	88.944.943	94.047.118	100.162.752	5,74	6,50
21. Retiro Militares (Leg.Antigua)	89.007.570	87.639.509	82.658.437	-1,54	-5,68
31. Retiro Militares (Ley 50/84)	100.558.039	115.278.186	129.447.030	14,64	12,29
41. Tit.I-Ley 37/84 (FAS y Carabineros)	11.792.911	10.806.751	10.319.893	-8,36	-4,51
88. Retiro equivalente a SOVI	22.649	40.981	51.755	80,94	26,29
Otras nóminas manuales	4.220.802	3.132.018	2.274.909	--	--
Subconcepto 01.161.02 "Causantes militares"	205.601.971	216.897.445	224.752.024	5,49	3,62
22. Familiares Militares (Leg.Antigua)	90.441.905	93.952.860	96.732.961	3,88	2,96
32. Familiares Militares (Ley 50/84)	14.997.647	18.752.562	21.803.050	25,04	16,27
42. Familiares Tit.I-Ley 37/84 (FAS y Carab.)	4.883.928	4.992.997	5.409.553	2,23	8,34
Otras nóminas manuales	368.795	276.001	64.906	--	--
Subconcepto 01.161.03 "Familiares militares"	110.692.275	117.974.420	124.010.470	6,58	5,12
52. Peones Camineros (Ley 115/69)	1.498.832	1.443.079	1.310.784	-3,72	9,17
Otras nóminas manuales	74.375	17.879	9.832	--	--
Subconcepto 01.161.04 "Peones camineros"	1.573.207	1.460.958	1.320.616	-7,14	-9,61
TOTAL PROGRAMA 314.B	672.000.172	715.728.814	758.823.318	6,51	6,02
Créditos definitivos - Total programa 314.B	680.186.258	718.449.181	760.026.773	5,63	5,79
Grado de ejecución presupuestaria	98,80%	99,62%	99,84%	---	---

Fuente: Memorias de gestión de la Subdirección General de Clases Pasivas.

Anexo 2.- Expedientes integrantes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina y resultado del mismo

Pág. 1/12

a) Códigos de las relaciones de expedientes que se exponen en las páginas siguientes:

1.- Los códigos de la columna "Clave" son los de colectivos de pensionistas, descritos en el Anexo 1.

2.- Los códigos de la columna "Pago" son:

- B = Pago directo de la nómina (por banco o caja)
- H = Pago de la nómina a través de habilitado de Clases Pasivas

3.- Los códigos de las columnas "Defectos" y un resumen de su frecuencia total se describen en el siguiente cuadro:

Códigos de los defectos encontrados en la revisión de los expedientes	Expedientes revisados	Expedientes con defecto	%
01 – No consta la resolución de reconocimiento de la pensión	533	202	37,9
02 – No consta la diligencia de fiscalización previa del reconocimiento	533	235	44,1
03 – Omisión o incoherencia de los datos esenciales del expdte.	533	62	11,6
04 – No consta la notificación de la resolución de reconocimiento	533	128	24,0
05 – No consta la comparecencia del pensionista previa al alta	533	143	26,8
06 – No consta la elección por el pensionista de la forma de pago	533	55	10,3
07 – No consta poder o mandato para el cobro (sólo pagos por habilitado)	314	25	8,0
08 – No consta copia del D.N.I.	533	115	21,6
09 – No consta acreditado el N.I.F.	533	340	63,8
10 – No consta la declaración sobre la percepción de otras pensiones o sobre supuestos de incompatibilidad	533	38	7,1
11 – No consta la liquidación inicial	533	20	3,8
12 – No consta la identificación o la competencia de los firmantes de la liquidación	533	290	54,4
13 – No consta la diligencia de fiscalización previa de la liquidación	533	21	3,9
14 – Errores en los importes percibidos en la nómina de diciembre de 1996	533	57	10,7
15 – Imposibilidad de comprobar la corrección de los cálculos de actualización de la pensión por insuficiencia de los datos figurados en el expediente	533	22	4,1
16 – Imposibilidad de comprobar la corrección de los importes acreditados en la nómina por insuficiencia de los datos figurados en el expediente	533	65	12,2
17 – Expedientes no entregados o con omisiones documentales sustanciales que impiden su fiscalización	550	17	3,1

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

b) Total expedientes de la muestra

Pág. 2/12

Referencia expdtes.			1.- Defectos observados - por clave de pensión																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	B	20	16	19	1	1	2	8	0	7	17	2	1	17	0	1	0	4	1
11	H	27	19	27	0	7	9	0	3	21	26	6	3	23	4	6	13	1	0
12	B	23	13	13	0	6	9	6	0	4	14	3	2	8	2	1	0	4	0
12	H	79	32	56	16	19	21	6	13	32	60	14	7	38	7	6	1	36	5
21	B	9	7	7	0	0	0	2	0	4	7	0	0	5	0	2	0	2	1
21	H	11	8	8	0	3	4	1	2	7	10	3	1	8	1	2	0	2	0
22	B	14	7	7	5	5	4	1	0	3	8	1	0	6	0	0	0	3	1
22	H	75	36	35	35	7	11	0	3	27	59	3	2	30	2	5	8	7	6
SUMA - Leg.ant.			138	172	57	48	60	24	21	105	201	32	16	135	16	23	22	59	14
15	B	75	20	20	1	3	3	15	0	1	26	1	1	30	2	10	0	1	0
15	H	31	12	12	1	11	12	0	0	3	22	2	2	19	2	5	0	1	0
16	B	28	5	5	0	7	7	7	0	1	13	1	0	14	0	1	0	0	0
16	H	23	11	11	0	9	10	1	1	2	13	1	1	20	1	4	0	1	0
31	B	28	4	4	0	11	11	5	0	1	8	0	0	15	0	6	0	0	0
31	H	31	6	5	2	11	12	2	2	2	15	1	0	16	0	6	0	0	3
32	B	15	0	0	0	11	11	1	0	0	3	0	0	12	0	1	0	0	0
32	H	30	4	4	1	17	17	0	1	0	15	0	0	23	0	1	0	3	0
SUMA - Ley 50/84			62	61	5	80	83	31	4	10	115	6	4	149	5	34	0	6	3
41 a 44	B	9	1	1	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0
41 a 44	H	22	1	1	0	0	0	0	0	0	21	0	0	4	0	0	0	0	0
TOTAL			550	202	235	62	128	143	55	25	115	340	38	20	290	21	57	22	65

Referencia expdtes.			Porcentaje de defectos observados - por clave de pensión															
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
11	B	19	84	100	5	5	11	42	0	37	89	11	5	89	0	5	0	21
11	H	27	70	100	0	26	33	0	11	78	96	22	11	85	15	22	48	4
12	B	23	57	57	0	26	39	26	0	17	61	13	9	35	9	4	0	17
12	H	74	43	76	22	26	28	8	18	43	81	19	9	51	9	8	1	49
21	B	8	88	88	0	0	0	25	0	50	88	0	0	63	0	25	0	25
21	H	11	73	73	0	27	36	9	18	64	91	27	9	73	9	18	0	18
22	B	13	54	54	38	38	31	8	0	23	62	8	0	46	0	0	0	23
22	H	69	52	51	51	10	16	0	4	39	86	4	3	43	3	7	12	10
SUMA -- Leg.ant.		244	57	70	23	20	25	10	9	43	82	13	7	55	7	9	9	24
15	B	75	27	27	1	4	4	20	0	1	35	1	1	40	3	13	0	1
15	H	31	39	39	3	35	39	0	0	10	71	6	6	61	6	16	0	3
16	B	28	18	18	0	25	25	25	0	4	46	4	0	50	0	4	0	0
16	H	23	48	48	0	39	43	4	4	9	57	4	4	87	4	17	0	4
31	B	28	14	14	0	39	39	18	0	4	29	0	0	54	0	21	0	0
31	H	28	21	18	7	39	43	7	7	7	54	4	0	57	0	21	0	0
32	B	15	0	0	0	73	73	7	0	0	20	0	0	80	0	7	0	0
32	H	30	13	13	3	57	57	0	3	0	50	0	0	77	0	3	0	10
SUMA -- Ley 50/84		258	24	24	2	31	32	12	2	4	45	2	2	58	2	13	0	2
41 a 44	B	9	11	11	0	0	0	0	0	0	33	0	0	22	0	0	0	0
41 a 44	H	22	5	5	0	0	0	0	0	0	95	0	0	18	0	0	0	0
PLENO DEL TRIBUN		533	38	44	12	24	27	10	5	22	64	7	4	54	4	11	4	12

Nota: Los porcentajes se han calculado excluyendo del total los expedientes no entregados o muy incompletos (código 17).

Referencia expdtes.		2.- Defectos observados - por Unidades de Clases Pasivas																
UCP	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Madrid	400	166	201	60	41	53	50	24	102	275	34	17	147	19	46	22	46	16
Alicante	50	14	12	1	25	29	1	0	4	17	3	3	46	2	2	0	5	0
A Coruña	50	9	9	1	28	28	2	1	6	21	1	0	48	0	3	0	5	1
Zaragoza	50	13	13	0	34	33	2	0	3	27	0	0	49	0	6	0	9	0
TOTAL	550	202	235	62	128	143	55	25	115	340	38	20	290	21	57	22	65	17

Referencia expdtes.		Porcentaje de defectos observados - por Unidades de Clases Pasivas															
UCP	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Madrid	384	43	52	16	11	14	13	10	27	72	9	4	38	5	12	6	12
Alicante	50	28	24	2	50	58	2	0	8	34	6	6	92	4	4	0	10
A Coruña	49	18	18	2	57	57	4	5	12	43	2	0	98	0	6	0	10
Zaragoza	50	26	26	0	68	66	4	0	6	54	0	0	98	0	12	0	18
TOTAL	533	38	44	12	24	27	10	8	22	64	7	4	54	4	11	4	12

Nota: Los porcentajes se han calculado excluyendo del total los expedientes no entregados o muy incompletos (código 17).

Referencia expdtes.		3.- Defectos observados - por tipo de pago																
Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
BANCO	221	73	76	7	44	47	45	n.p.	21	99	8	4	109	4	22	0	14	3
HABILITADOS	329	129	159	55	84	96	10	25	94	241	30	16	181	17	35	22	51	14
Total	550	202	235	62	128	143	55	25	115	340	38	20	290	21	57	22	65	17

Referencia expdtes.		Porcentaje de defectos observados - por tipo de pago															
Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
BANCO	218	33	35	3	20	22	21	n.p.	10	45	4	2	50	2	10	0	6
HABILITADOS	315	41	50	17	27	30	3	8	30	77	10	5	57	5	11	7	16
Total	533	38	44	12	24	27	10	n.p.	22	64	7	4	54	4	11	4	12

Nota: Los porcentajes se han calculado excluyendo del total los expedientes no entregados o muy incompletos (código 17).

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

c) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Madrid

Pág. 3/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	B	324.376	X	X										X					
11	B	170.520	X	X							X			X					
11	B	171.261																	X
11	B	171.993		X			X	X		X	X			X				X	
11	B	172.905		X				X		X	X			X				X	
11	B	173.844		X				X		X	X			X					
11	B	174.804	X	X				X		X	X			X					
11	B	175.446	X	X				X		X	X	X		X					
11	B	176.000	X	X				X		X	X			X					
11	B	176.525	X	X				X		X	X	X		X					
11	B	176.952	X	X	X						X			X					
11	B	177.353	X	X							X			X					
11	B	177.723	X	X							X			X					
11	B	178.064	X	X							X			X					
11	B	178.365	X	X							X			X					
11	B	178.739	X	X							X			X		X			
11	B	179.086	X	X							X								
SUMA 11-B			13	16	1	0	1	7	0	7	15	2	0	15	0	1	0	2	1

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	H	325.207	X	X						X	X			X					
11	H	351.494		X						X	X			X			X		
11	H	293.412		X			X				X	X		X	X		X		
11	H	297.765		X		X	X			X	X	X	X		X		X		
11	H	294.430	X	X						X	X			X				X	
11	H	239.993		X		X	X		X	X	X		X		X		X		
11	H	235.259	X	X						X	X			X			X		
11	H	228.249	X	X						X	X			X		X			
11	H	334.445	X	X						X	X	X		X		X			
11	H	338.368	X	X		X	X			X	X			X		X			
11	H	232.057	X	X		X	X			X	X						X		
11	H	225.198	X	X						X	X	X		X					
11	H	327.246	X	X						X	X			X		X			
11	H	225.206	X	X						X	X			X					
11	H	312.568	X	X						X	X			X		X			
11	H	222.881	X	X		X	X			X	X			X			X		
11	H	221.273		X						X	X			X			X		
11	H	315.429	X	X						X	X			X			X		
11	H	289.595	X	X						X	X			X			X		
11	H	326.384		X					X	X	X			X			X		
O DEL TI	H	316.765		X			X		X	X	X	X		X			X		
11	H	327.495	X	X						X	X			X					
11	H	323.174	X	X							X			X			X		
11	H	353.376		X		X	X				X			X		X			
SUMA 11-H			16	24	0	6	8	0	3	20	24	5	2	21	3	6	13	1	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
12	B	396.305	X	X		X	X	X			X		X		X				
12	B	227.408					X	X		X	X							X	
12	B	340.532	X	X							X					X			
12	B	180.068	X	X			X	X		X	X			X				X	
12	B	180.522				X	X			X	X			X				X	
12	B	181.145	X	X										X				X	
12	B	181.597					X	X		X	X								
12	B	182.024	X	X							X								
12	B	182.381	X	X							X			X					
12	B	441.092	X	X															
12	B	183.103	X	X								X							
12	B	377.603	X	X							X								
12	B	389.672	X	X							X								
12	B	425.710	X	X		X	X	X			X	X	X		X				
12	B	459.267																	
12	B	472.371																	
12	B	482.713																	
12	B	490.299						X			X								
12	B	498.998																	
SUMA 12-B			11	11	0	3	6	6	0	4	12	2	2	4	2	1	0	4	0

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

c) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Madrid

Pág. 4/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
12	H	481.459				X	X	X	X		X	X	X		X				
12	H	315.182	X	X							X							X	
12	H	359.972	X	X	X						X								
12	H	468.993									X								
12	H	352.774	X	X	X						X								
12	H	352.732	X	X		X			X	X	X			X				X	
12	H	352.918																	X
12	H	351.117	X	X	X					X	X								
12	H	365.243	X	X	X						X			X					
12	H	296.187		X		X	X		X	X	X	X	X		X			X	
12	H	294.601	X	X			X			X	X			X				X	
12	H	298.136		X										X				X	
12	H	293.946		X							X			X					
12	H	292.682		X		X	X	X	X		X		X		X			X	
12	H	291.950	X	X	X					X	X								
12	H	225.788								X	X			X				X	
12	H	399.113									X								
12	H	468.983	X	X															
12	H	217.132	X	X	X						X			X					
12	H	228.726																	X
12	H	464.658		X										X					
12	H	239.078		X						X	X							X	
12	H	235.658	X	X						X	X							X	
12	H	219.261								X	X			X				X	
12	H	340.240	X	X	X						X			X					
12	H	379.478				X					X	X		X		X			
12	H	305.408	X	X			X				X			X					
12	H	322.113		X					X	X	X			X				X	
12	H	222.167	X	X			X				X			X				X	
12	H	232.403		X		X	X					X		X				X	
12	H	375.401	X	X															
12	H	305.770		X						X	X	X		X				X	
12	H	308.452																	X
12	H	325.123		X	X		X			X	X			X				X	
12	H	215.331																	X
12	H	447.502		X						X	X			X		X			
12	H	235.326	X	X	X					X	X	X		X		X			
12	H	322.638	X	X		X	X			X	X			X				X	
12	H	387.458			X						X								
12	H	301.555		X						X	X							X	
12	H	236.521	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X					
12	H	237.623		X		X	X	X	X	X	X	X	X		X			X	
12	H	440.892									X								
12	H	216.698	X	X		X	X			X	X	X		X				X	
12	H	215.906				X	X	X	X	X	X	X		X				X	
12	H	226.909	X	X	X						X			X					
12	H	384.368			X						X								
12	H	378.116	X	X	X						X			X					
12	H	228.115		X							X			X				X	
12	H	307.462	X	X		X	X		X			X						X	
12	H	499.243																	
12	H	391.588			X						X								
12	H	314.654		X					X	X	X			X				X	
12	H	343.350		X							X			X		X			
12	H	478.057		X							X								
12	H	370.895		X		X	X			X	X	X						X	
12	H	483.210																	
12	H	329.673		X						X	X			X				X	
12	H	484.556																	
12	H	488.917		X									X		X			X	
12	H	359.577																	X
12	H	476.458																	
12	H	333.164				X	X			X	X		X		X			X	
12	H	331.824		X						X	X	X					X		
12	H	330.390	X	X						X	X			X					
12	H	324.993	X	X		X	X		X	X	X							X	
12	H	319.433		X							X			X				X	
12	H	372.527	X	X	X						X								
12	H	331.573		X						X	X	X		X				X	
12	H	329.171		X		X	X		X	X	X			X				X	
12	H	908				X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			
12	H	307.239	X	X							X							X	
12	H	330.315	X	X							X							X	
12	H	304.119	X	X		X	X				X	X						X	
SUMA 12-H		74	28	52	16	18	20	6	13	32	58	14	7	33	7	5	1	34	5

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

b) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Madrid

Pág. 5/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
15	B	502.093																	
15	B	183.674	X	X							X			X					
15	B	184.000	X	X							X			X					
15	B	184.335	X	X							X			X		X			
15	B	184.680	X	X							X			X					
15	B	184.999	X	X							X			X					
15	B	185.315	X	X							X								
15	B	185.645	X	X							X			X					
15	B	185.925	X	X							X			X					
15	B	186.231	X	X							X			X					
15	B	291.341	X	X							X			X		X			
15	B	290.693	X	X							X			X					
15	B	346.239	X	X							X			X		X			
15	B	347.456	X	X		X	X	X		X	X	X	X		X	X			
15	B	355.725	X	X	X						X			X	X				
15	B	357.307	X	X							X			X					
15	B	365.904	X	X							X			X		X			
15	B	369.333	X	X							X			X					
15	B	371.445	X	X							X			X					
15	B	374.942																	
15	B	377.952	X	X							X			X				X	
15	B	380.106									X								
15	B	382.643									X								
15	B	386.053									X								
15	B	389.259									X								
15	B	393.007																	
15	B	396.130																	
15	B	400.507																	
15	B	405.805																	
15	B	416.619																	
15	B	413.380														X			
15	B	425.234																	
15	B	432.327																	
15	B	437.608																	
15	B	444.290																	
15	B	447.262																	
15	B	455.047						X											
15	B	459.909																	
15	B	463.579																	
15	B	465.132						X											
15	B	468.219						X											
15	B	472.522																	
15	B	473.896						X											
15	B	475.051																	
15	B	477.937						X											
15	B	479.438						X											
15	B	483.990																	
15	B	485.501																	
15	B	486.869														X			
15	B	487.417						X											
15	B	488.794																	
15	B	491.164						X											
15	B	493.954																	
15	B	496.036																	
15	B	494.897						X											
15	B	496.488						X								X			
15	B	498.533						X											
15	B	499.490						X											
15	B	501.593						X											
15	B	502.935																	
15	B	393.628									X								
SUMA 15-B		61	19	19	1	1	1	14	0	1	24	1	1	17	2	8	0	1	0

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

b) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Madrid

Pág. 6/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
15	H	485.173		X							X					X			
15	H	381.094									X					X			
15	H	456.485											X		X				
15	H	375.794	X	X							X			X		X			
15	H	358.750	X	X										X					
15	H	219.050	X	X							X			X					
15	H	435.512									X								
15	H	455.746									X	X							
15	H	499.692									X								
15	H	499.116																	
15	H	240.779	X	X								X		X					
15	H	385.678									X					X			
15	H	382.075									X					X			
15	H	360.369	X	X							X			X					
15	H	348.584	X	X							X			X					
SUMA 15-H		15	6	7	0	0	0	0	0	0	11	2	1	6	1	5	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
16	B	364.490									X								
16	B	500.972						X											
16	B	346.275									X								
16	B	369.954	X	X							X			X		X			
16	B	382.341	X	X							X								
16	B	396.713																	
16	B	425.968									X								
16	B	444.179						X											
16	B	465.249																	
16	B	472.362						X											
16	B	479.367						X											
16	B	488.402									X								
16	B	490.237																	
16	B	494.969						X			X								
16	B	499.005									X								
SUMA 16-B		15	3	3	0	0	0	5	0	0	8	0	0	1	0	1	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																	
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
16	H	379.060	X	X							X			X						
16	H	464.768									X					X				
16	H	343.999	X	X		X	X	X	X		X	X	X		X			X		
16	H	388.965	X	X																
16	H	186.790	X	X							X			X		X				
SUMA 16-H			5	4	4	0	1	1	1	1	0	4	1	1	2	1	2	0	1	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
21	B	362.054												X					
21	B	335.273	X	X							X					X			
21	B	187.973	X	X						X	X								
21	B	239.363	X	X				X		X	X			X					
21	B	303.877	X	X				X		X	X								
21	B	338.086	X	X						X	X			X		X			
SUMA 21-B			5	5	0	0	0	2	0	4	5	0	0	3	0	2	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
21	H	352.933	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X				
21	H	294.586	X	X		X	X			X	X	X						X	
21	H	298.477	X	X		X	X			X	X			X					
21	H	294.638	X	X					X	X	X	X		X		X			
21	H	228.949	X	X						X	X			X		X			
21	H	307.789	X	X							X			X					
21	H	187.767	X	X							X			X					
21	H	445.588									X								
21	H	340.084	X	X			X			X	X			X					
SUMA 21-H		9	8	8	0	3	4	1	2	6	9	3	1	6	1	2	0	1	0

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

b) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Madrid

Pág. 7/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
22	B	189.780	X	X	X			X		X	X			X					
22	B	425.278	X	X															
22	B	233.366	X	X	X						X								
22	B	344.110	X	X	X						X			X					
22	B	393.655																	
22	B	464.672	X	X	X	X	X			X	X								
22	B	485.326																	
22	B	503.993																	
22	B	492.674			X					X									
22	B	930																	X
SUMA 22-B			5	5	5	1	1	1	0	3	4	0	0	2	0	0	0	0	1

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
22	H	322.268			X					X	X	X					X		
22	H	324.277	X	X	X						X			X					
22	H	502.694																	
22	H	350.848			X	X	X			X	X			X					
22	H	351.603	X	X	X					X	X								
22	H	351.178								X	X								
22	H	485.555									X								
22	H	292.309								X	X			X					
22	H	296.778									X								
22	H	355.989	X	X							X								
22	H	224.742			X	X	X			X	X			X					
22	H	79.529	X	X	X					X	X			X		X			
22	H	303.752	X	X	X					X	X			X					
22	H	399.317	X	X	X														
22	H	348.741	X	X	X					X	X			X					
22	H	218.604			X	X	X			X	X								
22	H	227.792	X	X	X				X	X	X	X					X		
22	H	238.167	X	X	X					X	X			X			X		
22	H	237.319	X	X	X	X	X		X	X	X			X			X		
22	H	379.606									X			X					
22	H	476.509									X							X	
22	H	327.655	X	X	X	X	X			X	X			X					
22	H	484.609																	
22	H	465.028									X								
22	H	356.713	X	X	X						X								
22	H	341.689	X	X	X					X	X								
22	H	326.818	X	X	X					X	X						X		
22	H	306.976	X	X	X	X	X			X	X			X		X			
22	H	320.427	X	X	X					X	X			X					
22	H	310.789	X	X	X					X	X			X					
22	H	463.816									X			X					
22	H	231.481	X	X	X					X	X	X				X			
22	H	331.578																	X
22	H	302.323	X	X	X		X			X	X								
22	H	470.751									X								
22	H	420.225									X								
22	H	381.939	X	X	X						X					X			
22	H	465.014																	
22	H	486.017																	
22	H	379.597									X			X					
22	H	327.972	X	X	X						X			X					
22	H	332.777	X	X							X			X					
22	H	474.480																	
22	H	323.654	X	X	X		X				X			X					
22	H	361.960	X	X	X						X								
22	H	359.289	X	X	X						X			X					
22	H	477.433												X					
22	H	326.499	X	X	X	X	X				X			X			X		
22	H	480.033																	
22	H	369.800	X	X	X						X			X					
22	H	354.909																	X
22	H	227.903	X	X	X					X	X			X					
22	H	221.714	X	X	X					X	X								
22	H	382.989									X								
22	H	374.268																	X
22	H	232.673	X	X	X					X	X			X					
22	H	327.121									X								
22	H	315.076	X	X	X		X		X		X		X		X				
22	H	330.834																	X
22	H	444.360									X								
22	H	389.873									X								
22	H	496.397									X								

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

b) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Madrid

Pág. 8/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
22	H	385.952									X								
22	H	235.027	X	X							X						X		
22	H	492.708									X								
22	H	224.841																	X
22	H	350.207	X	X	X						X		X		X		X		
22	H	341.239																	X
22	H	497.261	X	X														X	
22	H	299.610			X						X								
SUMA 22-H		70	34	34	35	7	10	0	3	24	55	3	2	25	2	4	8	2	6

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
31	B	360.282	X	X							X			X		X			
31	B	206.327	X	X							X			X		X			
31	B	357.661	X	X							X			X		X			
31	B	383.778									X								
31	B	405.817																	
31	B	453.437																	
31	B	451.654									X					X			
31	B	450.732						X											
31	B	451.821						X											
31	B	452.347	X	X												X			
31	B	452.124						X											
31	B	468.047																	
31	B	479.296																	
31	B	489.328						X											
31	B	495.611						X			X								
31	B	503.416																	
SUMA 31-B		16	4	4	0	0	0	5	0	0	6	0	0	3	0	5	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
31	H	297.100									X								X
31	H	450.228														X			
31	H	499.797														X			
31	H	303.891																	X
31	H	364.096																	X
31	H	361.790	X		X	X	X	X	X	X	X	X							
31	H	345.956	X	X	X						X								
31	H	474.866																	
31	H	368.610	X	X										X					
31	H	489.348									X								
31	H	482.474									X								
31	H	225.926						X	X		X								
31	H	451.886									X					X			
31	H	390.104									X					X			
31	H	233.431	X	X							X								
31	H	344.959	X	X							X								
SUMA 31-H		16	5	4	2	1	1	2	2	1	10	1	0	1	0	4	0	0	3

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
32	B	449.184																	
32	B	485.207																	
32	B	497.230																	
SUMA 32-B		3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
32	H	298.602	X	X							X			X					
32	H	406.007																	
32	H	381.304	X	X							X								
32	H	487.030																	
32	H	408.669																	
32	H	391.512									X								
32	H	455.532									X								
32	H	348.242	X	X							X			X					
32	H	387.038									X								
SUMA 32-H		9	3	3	0	0	0	0	0	0	6	0	0	2	0	0	0	0	0

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

b) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Madrid

Pág. 9/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
41	B	391.459									X								
41	B	501.027																	
SUMA 41-B		2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
41	H	378.857									X			X					
41	H	399.359									X								
SUMA 41-H		2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
42	B	444.038																	
SUMA 42-B		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
42	H	475.744									X								
42	H	456.692									X								
42	H	425.908									X								
42	H	476.960									X								
SUMA 42-H		4	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
43	B	372.248	X	X							X			X					
43	B	503.714																	
SUMA 43-B		2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
43	H	467.820									X								
43	H	419.924									X								
43	H	379.755									X			X					
43	H	378.303	X	X							X			X					
43	H	390.053									X								
43	H	425.462									X								
SUMA 43-H		6	1	1	0	0	0	0	0	0	6	0	0	2	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
44	B	491.913																	
44	B	379.046									X			X					
44	B	470.880																	
44	B	501.874																	
SUMA 44-B			4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
44	H	435.367									X			X					
44	H	489.949																	
44	H	441.207									X								
44	H	498.249									X								
44	H	399.579									X								
44	H	412.806									X								
44	H	416.548									X								
44	H	482.181									X								
44	H	480.456									X								
44	H	389.415									X								
SUMA 44-H		10	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	1	0	0	0	0	0

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

d) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Alicante

Pág. 10/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	B	43.659	X	X		X	X						X						
12	B	43.464	X	X		X	X				X	X		X					
15	B	45.415												X					
15	B	44.327												X					
15	B	38.958												X					
15	B	38.954								X				X					
15	B	44.181						X						X					
16	B	42.159										X		X					
16	B	33.987	X	X										X					
16	B	37.619									X			X					
21	B	293	X	X							X			X				X	
22	B	34.788				X	X				X			X				X	
31	B	14.089				X	X							X					
31	B	36.696				X	X							X					
31	B	44.057								X	X			X		X			
32	B	43.989												X					
32	B	43.049				X	X							X					
SUMA Banco			4	4	0	6	6	1	0	1	6	2	1	16	0	1	0	2	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	H	41.112	X	X		X	X					X	X		X				
12	H	43.623												X					
12	H	28.264	X	X										X					
15	H	26.901	X			X	X												
15	H	40.241				X	X			X	X			X					
15	H	38.414				X	X							X					
15	H	13.636	X	X			X				X			X					
15	H	36.709	X	X		X	X						X		X				
15	H	40.592												X					
16	H	33.394	X	X		X	X			X	X			X					
16	H	35.401	X	X		X	X				X			X					
16	H	44.037												X					
16	H	37.622					X							X					
16	H	44.772												X					
16	H	24.277	X	X							X			X					
21	H	32.818												X					
O DEL T	H	15.153					X				X			X				X	
22	H	10.282	X							X	X			X				X	
31	H	30.164				X	X							X					
31	H	39.765				X	X							X					
31	H	30.537				X	X				X			X					
31	H	30.129	X	X			X				X			X					
31	H	38.408				X	X							X					
31	H	39.604				X	X							X					
32	H	35.846			X	X	X							X		X			
32	H	26.613				X	X							X					
32	H	37.378				X	X							X				X	
32	H	24.788				X	X				X			X					
32	H	38.447				X	X							X					
32	H	26.918				X	X							X					
32	H	45.125												X					
32	H	40.550				X	X							X					
32	H	34.917									X			X					
SUMA Hab.			10	8	1	19	23	0	0	3	11	1	2	30	2	1	0	3	0

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

e) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de A Coruña

Pág. 11/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	B	17.761	X	X				X			X			X				X	
12	B	27.709	X	X										X					
12	B	23.384				X	X							X					
15	B	22.796				X	X												
15	B	22.527												X					
15	B	15.381	X	X							X			X					
15	B	28.870												X		X			
15	B	28.197												X		X			
15	B	27.058												X					
16	B	26.759				X	X							X					
16	B	23.057				X	X							X					
16	B	20.762				X	X				X			X					
16	B	21.661				X	X				X			X					
16	B	28.803												X					
16	B	20.351	X	X		X	X				X			X					
21	B	14.978																	X
22	B	5.739				X	X				X	X		X				X	
22	B	16.504	X	X		X	X				X			X					
31	B	22.938				X	X							X					
31	B	24.047				X	X							X					
31	B	24.476				X	X							X					
31	B	24.907				X	X							X					
31	B	18.818				X	X				X			X					
31	B	27.266				X	X							X					
32	B	21.475				X	X				X			X					
32	B	28.581				X	X							X					
32	B	27.320				X	X							X					
32	B	22.749				X	X							X					
32	B	22.618				X	X							X					
32	B	20.838				X	X	X			X			X					
SUMA Banco		30	5	5	0	21	21	2	0	0	10	1	0	28	0	2	0	2	1

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	H	13.744	X	X						X	X			X					
12	H	11.200	X	X										X				X	
15	H	28.890			X					X				X					
15	H	22.213				X	X				X			X					
15	H	18.700	X	X						X	X			X					
15	H	20.846				X	X				X			X					
16	H	25.013				X	X							X					
16	H	22.189				X	X				X			X					
16	H	21.629	X	X							X			X		X			
16	H	28.365												X					
21	H	7.539								X	X			X				X	
22	H	9.291								X	X			X				X	
31	H	23.677				X	X							X					
31	H	21.383								X	X			X					
31	H	23.918												X					
31	H	24.048												X					
32	H	26.214												X					
32	H	29.017				X	X		X					X					
32	H	10.565				X	X				X			X					
32	H	20.888									X			X					
SUMA Hab.		20	4	4	1	7	7	0	1	6	11	0	0	20	0	1	0	3	0

Anexo 2.- Expedientes de la muestra para el análisis de legalidad de la nómina

f) Expedientes de la Unidad de Clases Pasivas de Zaragoza

Pág. 12/12

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	B	26.043	X	X							X			X				X	
12	B	37.708				X	X				X			X					
15	B	42.456												X					
15	B	42.859												X					
15	B	41.682				X	X							X					
16	B	38.486				X	X							X					
16	B	42.017								X				X					
16	B	42.010						X			X			X					
16	B	40.781				X	X	X						X					
21	B	25.059	X	X							X			X				X	
22	B	25.605	X	X		X					X			X				X	
31	B	44.062				X	X							X					
31	B	41.918				X	X							X					
31	B	40.538				X	X							X					
32	B	43.153				X	X							X					
32	B	40.592				X	X							X		X			
32	B	43.593				X	X							X					
32	B	36.883				X	X				X			X					
SUMA Banco			3	3	0	12	11	2	0	1	6	0	0	18	0	1	0	3	0

Referencia expdtes.			Defectos observados																
Clave	Pago	Número	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
11	H	13.373	X	X							X			X					
12	H	22.020	X	X							X			X				X	
12	H	36.953	X	X		X	X				X			X		X			
15	H	34.677	X	X		X	X				X			X					
15	H	33.860	X	X		X	X				X			X					
15	H	38.541				X	X				X			X					
15	H	24.304									X			X				X	
15	H	41.445				X	X				X			X					
15	H	36.936				X	X				X			X					
16	H	34.653	X	X		X	X				X			X					
16	H	44.138												X					
16	H	43.260												X					
16	H	31.514	X	X							X			X					
16	H	43.861												X					
16	H	39.089				X	X			X	X			X					
16	H	35.896	X	X		X	X							X					
16	H	38.805				X	X				X			X		X			
22	H	12.537												X		X		X	
22	H	32.403	X	X						X	X			X				X	
31	H	40.082				X	X							X					
31	H	39.826				X	X							X		X			
31	H	40.073				X	X				X			X		X			
31	H	41.256												X					
31	H	39.602				X	X				X			X					
32	H	41.574				X	X							X					
32	H	42.331				X	X				X			X					
32	H	39.391				X	X							X					
32	H	42.689				X	X				X			X					
32	H	44.623				X	X							X					
32	H	38.865	X	X		X	X				X			X				X	
32	H	41.992				X	X				X			X					
32	H	35.951				X	X				X			X				X	
SUMA Hab.			10	10	0	22	22	0	0	2	21	0	0	31	0	5	0	6	0

Anexo 3.- Objetivos e indicadores del programa 314.C – ejercicio 1995

Objetivos	Indicadores	Magnitud
1. Regulación normativa y de procedimiento en materia de Clases Pasivas.	1. Normas de carácter general 2. Instrucciones y Circulares	Número Número
2. Resolución inicial de pensiones a favor de funcionarios civiles y sus familiares y revisión de las mismas.	1. Resolución pensiones funcionarios 2. Resolución pensiones familiares 3. Expedientes de revisión resueltos 4. Actualización individualizada	Número Número Número Número
3. Resolución de pensiones por Legislación Especial de Guerra.	1. Pensiones Ley 37/84 – Título II 2. Otros beneficiarios legislación guerra 3. Expedientes de indemnización por tiempo de prisión 4. Expedientes Ley 37/84 – Título I 5. Revisión expedientes tiempo de prisión	Número Número Número Número Número
4. Liquidaciones de primeros pagos en resoluciones iniciales y por consecuencia de revisiones legislativas.	1. Pensiones Funcionarios Civiles 2. Pensiones familiares Funcionarios Civiles 3. Pensiones Funcionarios Militares 4. Pensiones familiares Funcionarios Militares 5. Causantes y familiares legislación especial guerra 6. Revisión pensiones Funcionarios Civiles y familiares 7. Indemnización tiempos prisión 8. Pensiones Ley 37/84 – Título I	Número Número Número Número Número Número Número Número
5. Resolución de Recursos en materia de Clases Pasivas.	1. Recursos resueltos en materia de reconocimiento de pensiones 2. Recursos resueltos en materia de alta en nómina, aplicación de concurrencias y máximos 3. Expedientes remitidos a Tribunales en materia de reconocimientos 4. Expedientes remitidos a Tribunales en materia de altas en nómina y pago de pensiones	Número Número Número Número
6. Servicio de atención al ciudadano y reforzamiento de la estructura de carácter informativo.	1. Informaciones verbales facilitadas 2. Información por escrito a beneficiarios 3. Información por escrito a Instituciones	Número Número Número
7. Control de las actuaciones de los Habilitados y de los pensionistas que cobran por entidad bancaria.	1. Realización de auditorías 2. Revisión de fianzas 3. Pase de revista a pensionistas que cobran por entidad bancaria	Número Número Número

Anexo 4.- Plan de Actuación de la Organización de Clases Pasivas, 1996

(CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS)

Pág. 1/5

Estrategia E01. PROYECTOS DE MEJORA, RACIONALIZACIÓN Y AGILIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

Proyectos	Objetivos
E010105 – Simplificación y agilización de los procedimientos de reconocimiento del derecho a pensión de jubilación y a favor de familiares.	• Implantar nuevo procedimiento que permita el reconocimiento de la pensión de jubilación sin que se produzca interrupción entre la percepción de haberes de activo y pasivo. • Implantar nuevos procedimientos de reconocimiento del derecho a pensiones familiares que permitan el abono de las mismas en un plazo de dos meses desde la solicitud.
E010106 – Puesta en funcionamiento de un nuevo procedimiento de reconocimiento de complemento económico de pensión	• Poner en funcionamiento el procedimiento de reconocimiento de complemento económico de pensión. • Determinar un soporte informático para la gestión del complemento económico de pensión. • Elaborar un plan de publicidad sobre los complementos económicos.
E010206 – Racionalización del procedimiento de solicitud de reintegro.	• Racionalizar el procedimiento de solicitud de reintegro. • Homogeneizar los trámites. • Elaborar una instrucción de servicio sobre el procedimiento de reintegro.
E010306 – Mejora de la aplicación informática para el seguimiento de los reintegros.	• Comprobar las carencias y problemas de la aplicación informática de seguimiento de los reintegros. • Mejora de la aplicación.
E010406 – Control de las declaraciones de aptitud legal.	• Controlar la vivencia de los pensionistas. • Controlar la aptitud legal y la aptitud para el cobro. • Depurar SICLAPE-NÓMINA de datos erróneos o incompletos.
E010506 – Diseño de un nuevo sistema de control de la vivencia y aptitud legal y para el cobro de los pensionistas de Clases Pasivas que perciben sus haberes directamente de la Administración.	• Estudio de las alternativas de control y vigilancia de la vivencia y aptitud legal y para el cobro. • Diseño de un sistema alternativo
E010606 – Actualización de las fianzas de los habilitados de Clases Pasivas.	• Revisar y actualizar las fianzas individuales a 30 de marzo y 30 de junio de 1996. • Revisar y actualizar la fianza colectiva a 30 de marzo y, si es el caso, a 30 de junio.
E010107 – Elaboración del módulo para el seguimiento del Plan Anual.	• Realizar el seguimiento del Plan Anual de forma automatizada.
E010207 – Adaptación de la aplicación para el estudio de la eficacia y eficiencia de la gestión al nuevo procedimiento de reconocimiento de las pensiones de Clases Pasivas.	• Disponer de un instrumento de evaluación de la eficacia y eficiencia en la gestión adaptado al nuevo procedimiento de reconocimiento.
E010307 – Manual de funciones de los puestos de trabajo de N-24 e inferiores	• Disponer de manuales de funciones de los siguientes puestos: • Jefe de Sección de Coordinación N-24 • Jefe de Sección de Liquidación de Nóminas (N-22 a 20) • Jefe de la Unidad de Información y Alta en Nómina N-22 • Auditor (Jefe de Sección N-24) • Jefe de la Unidad de Informática de Apoyo Técnico (analista de sistemas N-22) • Jefe de la Unidad de Administración de la Red (analista de sistemas N-22) • Jefe de la Unidad de Mantenimiento y Sistemas Informáticos (analista de sistemas N-22)

Anexo 4.- Plan de Actuación de la Organización de Clases Pasivas, 1996

(CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS)

Pág. 2/5

E010407 – Estudio y evaluación del “EFESO”.	• Estudio de la adecuación del “EFESO” como Sistema de Información para la toma de decisiones (EIS) de la Dirección General
E010507 – Edición de los manuales de organización, aplicaciones informáticas y procedimientos.	• Editar los siguientes manuales: • Manual de Organización • Manual de Aplicaciones Informáticas • Manual de Procedimiento
E010607 – Proyecciones actuariales a corto plazo.	• Obtener datos del total de la estimación, parciales por edad y grupo de pensión, valores financieros actuales y finales y otros datos suministrados por el programa de proyecciones de la OIT, necesarios para determinar el gasto futuro previsible a medio plazo.
E010807 – Manual de usuario de aplicaciones informáticas.	• Elaborar los manuales de usuario de las aplicaciones informáticas comerciales y locales siguientes: • ACCESS • Project • Completar las locales que faltan

Anexo 4.- Plan de Actuación de la Organización de Clases Pasivas, 1996

(CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS)

Pág. 3/5

Estrategia E02. PROYECTOS DE OBTENCIÓN DE RESULTADOS CUANTITATIVOS DE GESTIÓN

Proyectos	Objetivos
E020104 – Expedientes de solicitud de pensión al amparo del Título I de la Ley 37/1984. (profesionales de las instituciones armadas de la República)	Resolver durante 1996, 3.000 expedientes (entre 1.250 solicitudes pendientes de resolver a finales de 1995 y 2.200 nuevas solicitudes)...
E020204 – Expedientes de solicitud de pensión al amparo del Título II de la Ley 37/1984 (miembros de las instituciones armadas de la República, no profesionales).	Resolver durante 1996, 4.600 expedientes (entre 1.250 solicitudes pendientes de resolver a finales de 1995 y 4.000 nuevas solicitudes)
E020304 – Expedientes de solicitudes de pensiones al amparo de la Ley 5/1979 (familiares de fallecidos como consecuencia de la Guerra Civil)	Resolver durante 1996, 900 expedientes (entre 640 solicitudes pendientes de resolver y 870 nuevas solicitudes)
E020404 – Expedientes de solicitud de pensión al amparo del Real Decreto 670/1976, del Real Decreto Ley 43/1978, de la Ley 35/1980 y de la Ley 6/1982 (mutilados como consecuencia de la Guerra Civil y sus familiares).	Resolver durante 1996, 1.700 expedientes (entre 900 solicitudes pendientes de resolver a finales de 1995 y 1.500 nuevas solicitudes)
E020504 – Expedientes de solicitud de indemnizaciones por años de prisión.	Resolver 5.100 expedientes (entre 4.000 solicitudes pendientes de resolver a finales de 1995, 500 nuevas solicitudes y 600 revisiones de acuerdos anteriores para la ejecución de sentencias de los tribunales o a solicitud de parte)
E020105 – Actualización individualizada de expedientes de “legislación antigua”.	Analizar y preparar la resolución de 26.618 expedientes, actualizándolos individualmente
E020106 – Plan de inspecciones a habilitados	Realizar 15 inspecciones sobre 15 habilitados para conocer en qué medida cumplen con las obligaciones derivadas del R.D. 1678/1987.
E020206 – Plan de auditorías a habilitados	Realizar las auditorías que se deriven de las inspecciones
E020109 – Resolución de recursos	Resolver 1.200 reclamaciones
E020209 – Remisión de expedientes a tribunales	Remitir 2.900 expedientes

Anexo 4.- Plan de Actuación de la Organización de Clases Pasivas, 1996

(CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS)

Pág. 4/5

Estrategia E03. MEJORA DE LA RECEPTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Proyectos	Objetivos
E030106 – Mejora de la calidad de la información contenida en la base de datos SICLAPE-NOMINA ...	• Mejorar la calidad de los datos existentes, sustituyendo los erróneos por los verdaderos. • Cumplimentar los campos vacíos con datos verídicos. • Establecer indicadores de control.
E030206 – Explotación del inventario de los expedientes tramitados y de las informaciones ofrecidas por las UCP.	• Conocer las cargas de trabajo que supone cada procedimiento de gestión. • Conseguir la fusión del inventario de actividades con el SIECE de la Inspección General de Servicios. • Conseguir la participación de las UCP en la mejora de la organización de Clases Pasivas.
E030306 – Control del cumplimiento por los habilitados de las declaraciones de aptitud legal de sus mandantes.	• Controlar la vivencia de los pensionistas que cobran sus haberes a través de habilitado. • Controlar la aptitud legal y la aptitud para el cobro. • Depurar SICLAPE-NÓMINA de datos erróneos e incompletos.
E030107 – Explotación del sistema de evaluación de la calidad de los servicios prestados a los nuevos pensionistas.	• Diseñar un instrumento que permita efectuar el seguimiento periódico del grado de satisfacción de los pensionistas que comienzan a recibir las prestaciones de Clases Pasivas, en relación con las mismas. • Explotar el sistema mediante el instrumento mencionado, llevando a cabo la realización periódica del seguimiento y evaluación de la calidad de los servicios prestados.
E030111 – Información e instituciones	• Mantener la reducción del plazo de respuesta de los informes destinados a las Altas Instituciones del Estado y a la denominada “línea caliente” al mínimo posible, que se fijan en 10 días hábiles.
E030211 – Información a particulares	• Mantener el plazo de contestación de la información escrita a particulares en 15 días hábiles de promedio y mantener el objetivo ya alcanzado, en ejercicios precedentes, de atender al 100% de las solicitudes recibidas.

Anexo 4.- Plan de Actuación de la Organización de Clases Pasivas, 1996

(CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS)

Pág. 5/5

Estrategia E04. PROYECTOS DE ADECUACIÓN NORMATIVA

Proyectos	Objetivos
E040108 – Elaboración del Real Decreto de transferencia de derechos de los funcionarios que ingresan al servicio de las Comunidades Europeas.	• Elaborar el REAL DECRETO.
E040208 – Elaboración del Real Decreto sobre valoración de incapacidades en las prestaciones abonadas por Clases Pasivas-Sección 07 del Presupuesto-.	• Elaborar el REAL DECRETO.
E040308 – Elaboración del Reglamento para el desarrollo de la Ley de ayudas y asistencia a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.	• Elaborar el REGLAMENTO.
E040408 – Elaboración de los Anteproyectos de Leyes de los Presupuestos Generales del Estado para 1996 y 1997 (Título IV “De las pensiones públicas”).	• Elaborar los ANTEPROYECTOS DE LEYES.
E040508 – Elaboración de los Reales Decretos sobre revalorización de pensiones de Clases Pasivas y complementos económicos de las mismas durante los ejercicios 1996 y 1997.	• Elaborar los REALES DECRETOS.
E040608 – Elaboración del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.	• Elaborar el ANTEPROYECTO DE LEY.
E040708 – Elaboración de Resoluciones por las que se regule el procedimiento en materia de Clases Pasivas.	• Elaborar las RESOLUCIONES.
E040808 – Elaboración de Resoluciones para la aplicación de lo dispuesto en la Ley 37/1984, de 22 de octubre.	• Elaborar las RESOLUCIONES.
E040908 – Publicación periódica sobre los criterios de aplicación de la legislación reguladora de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado.	• Elaborar la PUBLICACIÓN.
E041008 – Recopilaciones sistemáticas de normativa.	• Elaborar la RECOPIACIÓN.
E041108 – Folleto sobre ayudas y asistencia a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.	• Elaborar el FOLLETO.
E041208 – Folleto sobre procedimiento para la valoración de las incapacidades, dirigido, este último, a los órganos de jubilación.	• Elaborar el FOLLETO.
E041308 – Folleto sobre revalorización de las pensiones para 1997.	• Elaborar el FOLLETO.
E041408 – Folleto sobre pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado.	• Elaborar el FOLLETO.
E041508 – Actualización de las publicaciones existentes sobre legislación general y especial de Clases Pasivas.	• Actualizar de las publicaciones existentes sobre legislación general y especial de Clases Pasivas.
E041608 – Recopilación de las instrucciones y Circulares sobre revalorización de las pensiones abonadas por Clases Pasivas.	• Elaborar la RECOPIACIÓN.
E041708 – Base de datos documental que recopile y facilite el acceso a la normativa, resoluciones, sentencias e informes existentes en materia de Clases Pasivas.	• Diseñar una base de datos documental.

Anexo 5.- Tramitación de expedientes de reconocimiento de pensiones del programa 314.B - ejercicios 1993-1997

(número de expedientes, porcentajes y meses)

1.- Pensiones civiles - causantes

Ejercicio	Ingresados en el año (1)	Total a resolver en el año (2)	Resueltos en el año (3)	Pendientes al 31/12 (4)=(2)-(3)	Porcentaje de resueltos		demora implícita (en meses) (7)
					s/ ingresados (5)=(3)/(1)	s/ total a resolver (6)=(3)/(2)	
1992	---	---	---	1.831	---	---	---
1993	11.262	13.093	11.020	2.073	97,85	84,17	2,26
1994	10.390	12.463	10.079	2.384	97,01	80,87	2,84
1995	10.206	12.590	10.485	2.105	102,73	83,28	2,41
1996	12.680	14.785	11.470	3.315	90,46	77,58	3,47
1997	8.854	12.169	10.829	1.340	122,31	88,99	1,48

2.- Pensiones civiles - familiares

Ejercicio	Ingresados en el año (1)	Total a resolver en el año (2)	Resueltos en el año (3)	Pendientes al 31/12 (4)=(2)-(3)	Porcentaje de resueltos		demora implícita (en meses) (7)
					s/ ingresados (5)=(3)/(1)	s/ total a resolver (6)=(3)/(2)	
1992	---	---	---	2.086	---	---	---
1993	7.558	9.644	7.372	2.272	97,54	76,44	3,70
1994	7.755	10.027	8.251	1.776	106,40	82,29	2,58
1995	8.288	10.064	8.216	1.848	99,13	81,64	2,70
1996	8.905	10.753	8.832	1.921	99,18	82,14	2,61
1997	7.836	9.757	7.942	1.815	101,35	81,40	2,74

3.- Pensiones militares Título I – Ley 37/1984 - causantes

Ejercicio	Ingresados en el año (1)	Total a resolver en el año (2)	Resueltos en el año (3)	Pendientes al 31/12 (4)=(2)-(3)	Porcentaje de resueltos		demora implícita (en meses) (7)
					s/ ingresados (5)=(3)/(1)	s/ total a resolver (6)=(3)/(2)	
1992	---	---	---	12.063	---	---	---
1993	1.149	13.212	11.600	1.612	1.009,57	87,80	1,67
1994	738	2.350	1.729	621	234,28	73,57	4,31
1995	480	1.101	647	454	134,79	58,76	8,42
1996	278	732	427	305	153,60	58,33	8,57
1997	178	483	375	108	210,67	77,64	3,46

4.- Pensiones militares Título I – Ley 37/1984 - familiares

Ejercicio	Ingresados en el año (1)	Total a resolver en el año (2)	Resueltos en el año (3)	Pendientes al 31/12 (4)=(2)-(3)	Porcentaje de resueltos		demora implícita (en meses) (7)
					s/ ingresados (5)=(3)/(1)	s/ total a resolver (6)=(3)/(2)	
1992	---	---	---	11.995	---	---	---
1993	2.457	14.452	10.337	4.115	420,72	71,53	4,78
1994	1.905	6.020	4.764	1.256	250,08	79,14	3,16
1995	1.796	3.052	2.349	703	130,79	76,97	3,59
1996	1.445	2.148	1.749	399	121,04	81,42	2,74
1997	1.412	1.811	1.419	392	100,50	78,35	3,32

5.- Total

Ejercicio	Ingresados en el año (1)	Total a resolver en el año (2)	Resueltos en el año (3)	Pendientes al 31/12 (4)=(2)-(3)	Porcentaje de resueltos		demora implícita (en meses) (7)
					s/ ingresados (5)=(3)/(1)	s/ total a resolver (6)=(3)/(2)	
1992	---	---	---	27.975	---	---	---
1993	22.426	50.401	40.329	10.072	179,83	80,02	3,00
1994	20.788	30.860	24.823	6.037	119,41	80,44	2,92
1995	20.770	26.807	21.697	5.110	104,46	80,94	2,83
1996	23.308	28.418	22.478	5.940	96,44	79,10	3,17
1997	18.280	24.220	20.565	3.655	112,50	84,91	2,13

Fuentes: Planes de actuación y Boletines de seguimiento de la gestión 1994-1997

NOTA.- La columna "demora implícita" refleja el resultado de calcular el número de meses que se tardaría en tramitar los expedientes pendientes al 31/12, al ritmo deducido de la columna "resueltos en el año"

Anexo 6.- Informes y estudios puestos a disposición del Tribunal de Cuentas por la DGCP

Documento	Fecha
Análisis de la organización (aplicación TESEO) – Manual	1994
Estudio para la agilización del de trabajo del Registro General de Clases Pasivas	Noviembre 1994
Informe sobre la implantación del nuevo sistema de trabajo en la Unidad de Registro	1995
El método ANFION para el análisis de la eficiencia en la gestión –Manual	1995
Informe del análisis de la eficiencia en la gestión (método ANFION)	Diciembre 1995
Estudio y evaluación de la aplicación EFESO como sistema de información para la toma de decisiones	Octubre 1996
Auditoría interna de gestión sobre la Unidad de Informática	1995
Informe de resultados de la revisión del archivo de documentos	1995
Informe sobre la aplicación de la teoría de colas al Servicio de información oral y a la Sección de información y alta en nómina	1995
Informe sobre la atención telefónica al público en el Servicio de información y la Sección de información y alta en nómina	1995
Estudio sobre órganos de jubilación	Octubre-Noviembre 1995
Sistema de evaluación de la calidad de los servicios prestados a los nuevos pensionistas – Manual (septiembre 1995) e Informe de Resultados de 1996	1996
Estudio número 2.185 del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre la calidad de los servicios de las Unidades de Clases Pasivas	Junio-Octubre 1995
Informe resumen definitivo de control financiero (IGAE). Ejercicio 1996	1996
Memorias de la gestión de las Delegaciones de Economía y Hacienda.	1994, 1995 y 1996
Informe de la inspección efectuada por la Inspección General del MEH a la DGCPyPP – Área de Pensiones Generales y Área de Ordenación normativa e informes.	Septiembre-Noviembre 1994
Informe de la inspección efectuada por la Inspección General del MEH a la DGCPyPP – Áreas de Recursos y de Coordinación.	Diciembre 1995 - Febrero 1996
Informe de la inspección de carácter monográfico efectuada por la Inspección General del MEH a las Unidades de Clases Pasivas de las Delegaciones de Albacete, Almería, Cádiz-Jerez, Guadalajara, Lugo, Valencia y Zamora	Mayo-Septiembre 1995
Informes de las visitas de inspección efectuadas por la Inspección General del MEH a las Delegaciones de Economía y Hacienda (separatas relativas a las UCP) de: Toledo (1993), Baleares (1994), Asturias (1994), Pontevedra (1994), Alicante (1994), Valladolid (1994), Soria (1994), Badajoz (1994), Vizcaya (1995), Burgos (1995), Cantabria (1995), Cáceres (1995) y Álava (1995).	Varias