



# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 498

**I.F. ESPECIAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE  
RECONOCIMIENTO DEL DERECHO, PAGO Y  
REINTEGRO DE PAGOS INDEBIDOS DE  
PRESTACIONES CORRESPONDIENTES A  
PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y SUBSIDIOS DE  
LA LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS  
MINUSVÁLIDOS, EJERCICIOS 1997 Y 1998**



## TRIBUNAL DE CUENTAS

**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de noviembre de 2000, el **INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO, PAGO Y REINTEGRO DE PAGOS INDEBIDOS DE PRESTACIONES CORRESPONDIENTES A PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y SUBSIDIOS DE LA LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MINUSVÁLIDOS, EJERCICIOS 1997 Y 1998**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



TRIBUNAL DE CUENTAS

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO 1.- INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                                                                                                                                           | <b>1</b>  |
| 1.1.- LAS PRESTACIONES DE NATURALEZA NO CONTRIBUTIVA: TIPOS, MARCO JURÍDICO Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDAD .....                                                                                                                                  | 1         |
| 1.2.- OBJETIVO Y ÁMBITO TEMPORAL DE ESTA FISCALIZACIÓN .....                                                                                                                                                                                     | 4         |
| 1.3.- CONTROL INTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE ESTAS PRESTACIONES .....                                                                                                                                                                               | 10        |
| 1.4.- NORMATIVA APLICABLE A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y A LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI .....                                                                                                                                                   | 11        |
| 1.5 TRÁMITE DE ALEGACIONES .....                                                                                                                                                                                                                 | 13        |
| <b>CAPÍTULO 2.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI.....</b>                                                                                                                              | <b>15</b> |
| 2.1.- GESTIÓN DE ESTAS PRESTACIONES .....                                                                                                                                                                                                        | 15        |
| 2.1.1.- Introducción. La distribución de competencias y el proceso de traspasos.....                                                                                                                                                             | 15        |
| 2.1.2.- La evolución de la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación .....                                                                                                                                             | 18        |
| 2.1.3.- La evolución de la gestión de los subsidios de la LISMI.....                                                                                                                                                                             | 22        |
| 2.1.4.- La evolución del colectivo de beneficiarios de estas prestaciones .....                                                                                                                                                                  | 23        |
| 2.1.4.1.- BENEFICIARIOS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN .....                                                                                                                                                        | 23        |
| 2.1.4.2.- BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI.....                                                                                                                                                                                        | 25        |
| 2.1.5.- Situaciones de los solicitantes de pensiones no contributivas .....                                                                                                                                                                      | 27        |
| 2.2.- FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN Y DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI Y EL SISTEMA DE PAGO A LOS BENEFICIARIOS. EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA ..... | 28        |
| 2.2.1.- Financiación de estas prestaciones por la Administración General del Estado, mediante transferencia a la Seguridad Social.....                                                                                                           | 30        |
| 2.2.2.- Pago de estas prestaciones por la Seguridad Social. El caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra.....                                                                                                          | 33        |
| 2.2.2.1.- RÉGIMEN GENERAL: PAGO DIRECTO A LOS BENEFICIARIOS .....                                                                                                                                                                                | 33        |
| 2.2.2.2.- RÉGIMEN ESPECIAL: PAGO A TRAVÉS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....                                                                                                                       | 34        |
| 2.3.- LAS CUANTÍAS ÍNTEGRAS ANUALES Y MENSUALES DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN Y DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI. SU EVOLUCIÓN .....                                                                                   | 36        |



TRIBUNAL DE CUENTAS

|                                                                                                                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO 3.- LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN.....</b>                                                                                                                                                  | <b>38</b> |
| <b>3.1.- ÁMBITO SUBJETIVO, REQUISITOS Y CUANTÍAS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN .....</b>                                                                                                             | <b>38</b> |
| 3.1.1.- Determinación de las rentas e ingresos suficientes y de la pensión a recibir .....                                                                                                                                         | 42        |
| 3.1.2.- Determinación de los miembros que conforman la unidad económica de convivencia .....                                                                                                                                       | 45        |
| <b>3.2.- LA GESTIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN POR LOS ÓRGANOS GESTORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y POR LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DEL IMSERSO EN CEUTA Y EN MELILLA.....</b> | <b>46</b> |
| 3.2.1.- Introducción .....                                                                                                                                                                                                         | 46        |
| 3.2.2.- Los recursos materiales y humanos de los órganos gestores y su incidencia en los procedimientos .....                                                                                                                      | 48        |
| 3.2.3.- Actuaciones de los órganos gestores en relación con las revisiones anuales, de oficio y a instancia de parte .....                                                                                                         | 49        |
| <b>3.3.- EL PROCEDIMIENTO DE PAGO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN Y LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA .....</b>                                                                                              | <b>52</b> |
| 3.3.1.- Elaboración y tramitación de las nóminas de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación .....                                                                                                                     | 52        |
| 3.3.1.1.- ACTUACIONES DE LOS ÓRGANOS GESTORES .....                                                                                                                                                                                | 52        |
| 3.3.1.2.- ACTUACIONES DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....                                                                                                                                                         | 54        |
| 3.3.1.3.- ACTUACIONES DEL IMSERSO .....                                                                                                                                                                                            | 55        |
| 3.3.2.- Ejecución presupuestaria de los créditos para pensiones no contributivas de invalidez y jubilación.....                                                                                                                    | 56        |
| 3.3.3.- Pago de la nómina por la Tesorería General de la Seguridad Social.....                                                                                                                                                     | 58        |
| <b>3.4.- SUPUESTOS DE MINORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL IMSERSO .....</b>                                                                                                                                                   | <b>61</b> |
| <b>3.5.- PAGOS INDEBIDOS DE PRESTACIONES .....</b>                                                                                                                                                                                 | <b>62</b> |
| 3.5.1.- Introducción .....                                                                                                                                                                                                         | 62        |
| 3.5.2.- Actuaciones de los órganos gestores para la detección de pagos indebidos .....                                                                                                                                             | 63        |
| 3.5.3.- Actuaciones del IMSERSO y de la Tesorería General para la detección de pagos indebidos .....                                                                                                                               | 65        |
| 3.5.4.- Reintegro de los pagos indebidos .....                                                                                                                                                                                     | 69        |
| 3.5.4.1.- REINTEGROS VOLUNTARIOS .....                                                                                                                                                                                             | 69        |
| 3.5.4.2.- REINTEGROS MEDIANTE DESCUENTOS EN NÓMINA.....                                                                                                                                                                            | 72        |



## TRIBUNAL DE CUENTAS

|                                                                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.5.4.3.- REINTEGROS MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO RECAUDATORIO DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....                                                                | 72        |
| 3.6.- RECLAMACIONES Y ACTUACIONES ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL.....                                                                                                     | 73        |
| <b>CAPÍTULO 4.- LOS SUBSIDIOS DE LA LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MINUSVÁLIDOS .....</b>                                                                                    | <b>76</b> |
| 4.1.- NATURALEZA, ÁMBITO SUBJETIVO Y REQUISITOS PARA LA PERCEPCIÓN DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI.....                                                                           | 76        |
| 4.2.- LA GESTIÓN DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI POR LOS ORGANOS GESTORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y POR LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DEL IMSERSO EN CEUTA Y EN MELILLA ..... | 78        |
| 4.2.1.- Introducción .....                                                                                                                                                     | 78        |
| 4.2.2.- Los recursos informáticos en la gestión de los expedientes .....                                                                                                       | 79        |
| 4.2.3.- Actuaciones de los órganos gestores en relación con las revisiones anuales, de oficio y a instancia de parte .....                                                     | 80        |
| 4.3.- EL PROCEDIMIENTO DE PAGO DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI Y SU EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA .....                                                                                | 81        |
| 4.3.1.- Elaboración y tramitación de las nóminas de los subsidios de la LISMI.....                                                                                             | 81        |
| 4.3.2.- Ejecución presupuestaria de los créditos para los subsidios de la LISMI .....                                                                                          | 83        |
| 4.3.3.- El pago de la nómina por la Tesorería General de la Seguridad Social .....                                                                                             | 84        |
| 4.4.- LOS PAGOS INDEBIDOS DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI Y EL PROCEDIMIENTO PARA SU REINTEGRO .....                                                                              | 85        |
| 4.4.1.- Introducción .....                                                                                                                                                     | 85        |
| 4.4.2.- Los procedimientos de reintegro de los pagos indebidos .....                                                                                                           | 85        |
| 4.5.- RECURSOS Y ACTUACIONES ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....                                                                                      | 90        |
| <b>CAPÍTULO 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>                                                                                                                       | <b>92</b> |
| 5.1.- CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                       | 92        |
| 5.1.1.- Conclusión general .....                                                                                                                                               | 92        |
| 5.1.2.- Conclusiones generales que afectan a ambas prestaciones .....                                                                                                          | 92        |
| 5.1.3.- Conclusiones sobre las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación .....                                                                                      | 94        |
| 5.1.4.- Conclusiones sobre los subsidios de la LISMI .....                                                                                                                     | 97        |
| 5.2.- RECOMENDACIONES.....                                                                                                                                                     | 99        |
| 5.2.1.- Recomendación general .....                                                                                                                                            | 99        |



TRIBUNAL DE CUENTAS

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2.2.- Recomendaciones generales que afectan a ambas prestaciones.....                      | 99         |
| 5.2.3.- Recomendaciones sobre las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación ..... | 100        |
| 5.2.4.- Recomendaciones sobre los subsidios de la LISMI.....                                 | 102        |
| <b>ALEGACIONES .....</b>                                                                     | <b>103</b> |



## CAPÍTULO 1.- INTRODUCCIÓN

### 1.1.- LAS PRESTACIONES DE NATURALEZA NO CONTRIBUTIVA: TIPOS, MARCO JURÍDICO Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDAD

El artículo 41 de la Constitución española establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Por otra parte, el artículo 49 de nuestra Carta Magna dispone que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. En este sentido, el artículo 1º de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (en adelante LISMI) señala que los principios de esta Ley se fundamentan en el artículo 49 de la Constitución española. Igualmente, la Exposición de Motivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, actualmente derogada, por la que se crearon por primera vez las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, ya anunciaba que dicha Ley tenía como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas de la Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución. El contenido de esta Ley está actualmente recogido en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En este marco constitucional regulador y con la legislación de protección social vigente, conformada fundamentalmente por la señalada anteriormente, coexisten en el ámbito del sector público estatal hasta cinco clases de prestaciones de naturaleza no contributiva, cuya normativa reguladora y gestión competencial son las siguientes:

1. Las pensiones asistenciales por invalidez y jubilación: reguladas por la Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crearon determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro, desarrollada por el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio. Estas pensiones asistenciales quedaron suprimidas, a partir del 23 de julio de 1992, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio de Medidas Presupuestarias Urgentes, pero se conservan las pensiones reconocidas con anterioridad. Su gestión corresponde actualmente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a las Comunidades Autónomas.
2. Las pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles: reguladas por el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, modificado por el Real Decreto 667/1999, de 23 de abril, que ha sido desarrollado por la Orden Ministerial de 22 de febrero de 2000. Su gestión corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
3. Prestaciones Sociales y Económicas de la LISMI, creadas y reguladas por la Ley 13/1982, de 7 de abril y por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, que la desarrolló. La LISMI estableció las prestaciones técnicas de asistencia sanitaria, prestación farmacéutica, la recuperación profesional y la rehabilitación médico-funcional y tres subsidios, el de garantía de ingresos mínimos, el de por ayuda de tercera persona y el de movilidad y compensación para gastos de transporte.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

La gestión de estas prestaciones sociales y económicas recogidas en esta Ley corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas (la Comunidad del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen un régimen especial, tal y como se expone en el epígrafe 2.2.2.2 de este Informe) y al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (en adelante IMSERSO), por su parte a la Tesorería General de la Seguridad Social le corresponde el pago de las nóminas. Estas prestaciones económicas no están entre las enunciadas en el artículo 38 de la Ley General de la Seguridad Social, por lo que no forman parte de su acción protectora, tratándose de ayudas públicas.

En la actualidad, han sido parcialmente sustituidas por las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, quedando reducidas al reconocimiento de nuevos derechos al subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte y a las prestaciones de asistencia sanitaria, farmacéutica, recuperación profesional y rehabilitación médico-funcional.

4. Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, creadas y reguladas inicialmente por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que fue derogada por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la vigente Ley General de la Seguridad Social. La gestión de estas prestaciones no contributivas corresponde a las Comunidades Autónomas (la Comunidad del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen un régimen especial), para los beneficiarios residentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla al IMSERSO. Estas dos entidades realizan las mismas funciones que en el caso de la LISMI y además la Tesorería General realiza la gestión recaudatoria de los reintegros de los pagos indebidos de estas prestaciones, que en el caso de los subsidios de la LISMI es realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda (actualmente Ministerio de Hacienda). Estas prestaciones están comprendidas en el ámbito de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 38.1.c) del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
5. Prestación familiar por hijo a cargo, en su modalidad no contributiva, regulada inicialmente también por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y actualmente por el vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que la recoge en el art. 38.1.d) junto con la homóloga en su modalidad contributiva. La gestión de esta prestación no contributiva corresponde, actualmente, al Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Instituto Social de la Marina, en sus respectivos ámbitos de actuación.

Las normas que regulan estas prestaciones han establecido un régimen de incompatibilidades entre ellas que se describe en el Cuadro nº 1:

**CUADRO N° 1**

**Régimen de incompatibilidad de las prestaciones no contributivas del sector público estatal**

| PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS                                        | Pensiones Asistenciales de Invalidez y Jubilación              | Pensiones Asistenciales por ancianidad en favor de emigrantes españoles | LISMI                                    |                                       |                                                                | Pensiones no Contributivas de Invalidez y Jubilación | Prestación Familiar Hijo a Cargo No Contributiva |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
|                                                                      |                                                                |                                                                         | Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos | Subsidio por Ayuda de Tercera Persona | Subsidio de Movilidad y Compensación para Gastos de Transporte |                                                      |                                                  |
| Pensiones Asistenciales de Invalidez y Jubilación (*)                |                                                                | Incompatibles                                                           | Incompatibles                            | Incompatibles                         | Compatibles                                                    | Incompatibles                                        | Incompatibles                                    |
| Pensiones Asistenciales por ancianidad en favor emigrantes españoles | Incompatibles                                                  |                                                                         | Incompatibles                            | Incompatibles                         | Incompatibles                                                  | Incompatibles                                        | Incompatibles                                    |
| LISMI                                                                | Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (**)                  | Incompatibles                                                           |                                          | Compatibles                           | Compatibles                                                    | Incompatibles                                        | Incompatibles                                    |
|                                                                      | Subsidio por Ayuda de Tercera Persona (**)                     | Incompatibles                                                           | Compatibles                              |                                       | Compatibles                                                    | Incompatibles                                        | Incompatibles                                    |
|                                                                      | Subsidio de Movilidad y Compensación para Gastos de Transporte | Compatibles                                                             | Incompatibles                            | Compatibles                           |                                                                | Compatibles                                          | Compatibles                                      |
| Pensiones no Contributivas de Invalidez y Jubilación                 | Incompatibles                                                  | Incompatibles                                                           | Incompatibles                            | Incompatibles                         | Compatibles                                                    | Incompatibles                                        | Incompatibles                                    |
| Prestación Familiar Hijo a Cargo No Contributiva                     | Incompatibles                                                  | Incompatibles                                                           | Incompatibles                            | Incompatibles                         | Compatibles                                                    | Incompatibles                                        |                                                  |

(\*) No se reconocen nuevos derechos desde el 23 de julio de 1992, en aplicación del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio

(\*\*) No se reconocen nuevos derechos desde el 10 de enero de 1991, en aplicación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 1.2.- OBJETIVO Y ÁMBITO TEMPORAL DE ESTA FISCALIZACIÓN

La realización de esta Fiscalización especial sobre “los procedimientos de reconocimiento del derecho, pago y reintegro de pagos indebidos de prestaciones correspondientes a pensiones no contributivas y subsidios de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, ejercicios 1997 y 1998”, está incluida en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2000, comunicado a las Cortes Generales, que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión celebrada el 21 de diciembre de 1999.

Los objetivos de esta Fiscalización especial, incluidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal, son los siguientes:

- Análisis de los procedimientos del reconocimiento, modificación y extinción del derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez o jubilación y del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte de la LISMI, pues es el único subsidio de la LISMI del que se pueden reconocer nuevos derechos (gestión que actualmente corresponde a las Comunidades Autónomas y a las dos direcciones provinciales del IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla).
- Análisis del procedimiento de pago de las nóminas de las pensiones no contributivas y de los 3 subsidios de la LISMI, que corresponde al IMSERSO y a la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Análisis de los procedimientos seguidos para el reintegro de los pagos indebidos de las pensiones no contributivas y de los 3 subsidios de la LISMI, que en la actualidad se abonan, y cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, a la Tesorería General, al IMSERSO y al Ministerio de Hacienda en el caso de la LISMI.
- Determinación de la conformidad de los citados procedimientos con la normativa aplicable.
- Identificación de posibles deficiencias en la aplicación de dichos procedimientos.
- Valoración de la homogeneidad de estos procedimientos.
- Análisis y valoración del seguimiento de la gestión en sus distintos ámbitos.
- Cualesquiera otros que durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización, y como consecuencia de los mismos, se planteen como complementarios de los anteriores.

De acuerdo con estos objetivos establecidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, del conjunto de prestaciones no contributivas existentes en el ámbito del sector público estatal señaladas en el apartado anterior, quedan incluidas en el ámbito de esta Fiscalización especial las siguientes:

1. Pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva (arts. 144 a 149 de la Ley General de la Seguridad Social).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

2. Pensión de jubilación, en su modalidad no contributiva (arts. 167 a 170 de la Ley General de la Seguridad Social).
3. Subsidio de garantía de ingresos mínimos (arts. 20 y 21 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, que desarrolla la LISMI).
4. Subsidio por ayuda de tercera persona (arts. 22 y 23 del citado Real Decreto 383/1984).
5. Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte (arts. 24 y 25 del citado Real Decreto 383/1984).

No quedan por lo tanto incluidas las restantes prestaciones de naturaleza económica o técnicas, que han sido enunciadas en el apartado 1.1 anterior.

El análisis de los procedimientos para el reconocimiento, modificación y extinción del derecho a percibir estas prestaciones económicas, de los procedimientos de gestión de las nóminas y de su pago se ha realizado sobre la gestión de los expedientes y nóminas tramitados durante los ejercicios 1997 y 1998. El análisis de los pagos indebidos y de sus reintegros, se ha centrado en las deducciones practicadas en las nóminas y en los ingresos obtenidos durante los ejercicios 1997 y 1998, independientemente del momento en que se produjeron los pagos indebidos.

El presente Informe extiende también su ámbito temporal a aquellos hechos posteriores al ejercicio 1998 que, por su especial transcendencia tanto legal como procedimental, deben ser tenidos en cuenta en el análisis de los procedimientos enunciados y, en general, a todos los actos de gestión que han sido conocidos hasta el momento en que este Informe ha sido enviado a alegaciones.

En relación con la gestión de las pensiones no contributivas y los subsidios de la LISMI, por las Comunidades Autónomas y por el IMSERSO, existen actualmente tres situaciones distintas:

1. Comunidades Autónomas con funciones y servicios traspasados: son todas las Comunidades Autónomas (excepto la del País Vasco y la Foral de Navarra, que tienen un régimen económico especial), respecto a los beneficiarios residentes en su ámbito territorial.
2. Comunidades Autónomas con funciones y servicios traspasados y régimen económico especial: son la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, respecto a los beneficiarios residentes en su ámbito territorial.
3. Gestión directa por las direcciones provinciales del IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, respecto a los beneficiarios residentes en su ámbito territorial.

Este Tribunal ha seleccionado una muestra de tres Comunidades Autónomas para analizar los procedimientos de gestión de los expedientes de estas prestaciones, que realizan a través de los órganos que se indican:

- a) Comunidad de Madrid. La Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Servicios Sociales es el órgano actualmente competente para la gestión de las pensiones no contributivas



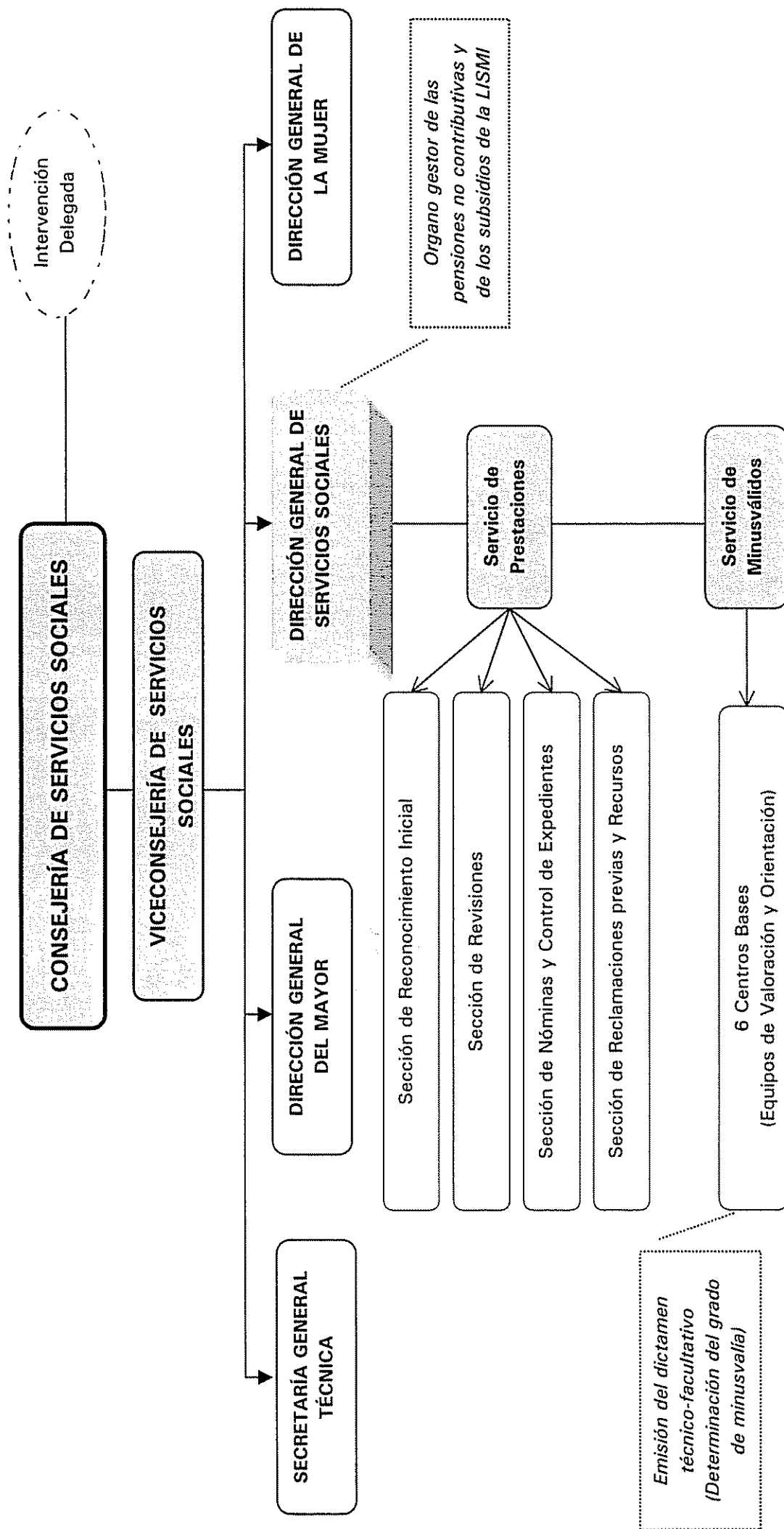
## TRIBUNAL DE CUENTAS

y de los subsidios de la LISMI. El Director general de Servicios Sociales tiene delegada la firma en el Jefe del Servicio de Prestaciones para la resolución de los expedientes de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y de subsidios de la LISMI.

- b) Comunidad Autónoma de Extremadura. La Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Consejería de Bienestar Social es el órgano actualmente competente para la gestión de las pensiones no contributivas y los Servicios Territoriales de la Consejería de Bienestar Social en Cáceres y Badajoz, dependientes orgánicamente de la Secretaría General de esta Consejería, son los órganos de gestión de los subsidios de la LISMI.
- c) Comunidad Valenciana. Los órganos de gestión de las pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI son las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de Alicante, Castellón y Valencia, dependientes de la Consejería de Bienestar Social, a través de su Secretaría General Técnica.

En los Cuadros números 2, 3 y 4 se expone la estructura de las citadas Consejerías de las 3 Comunidades Autónomas de la muestra, con indicación en cada una de ellas de los órganos de gestión de las prestaciones objeto de esta Fiscalización especial.

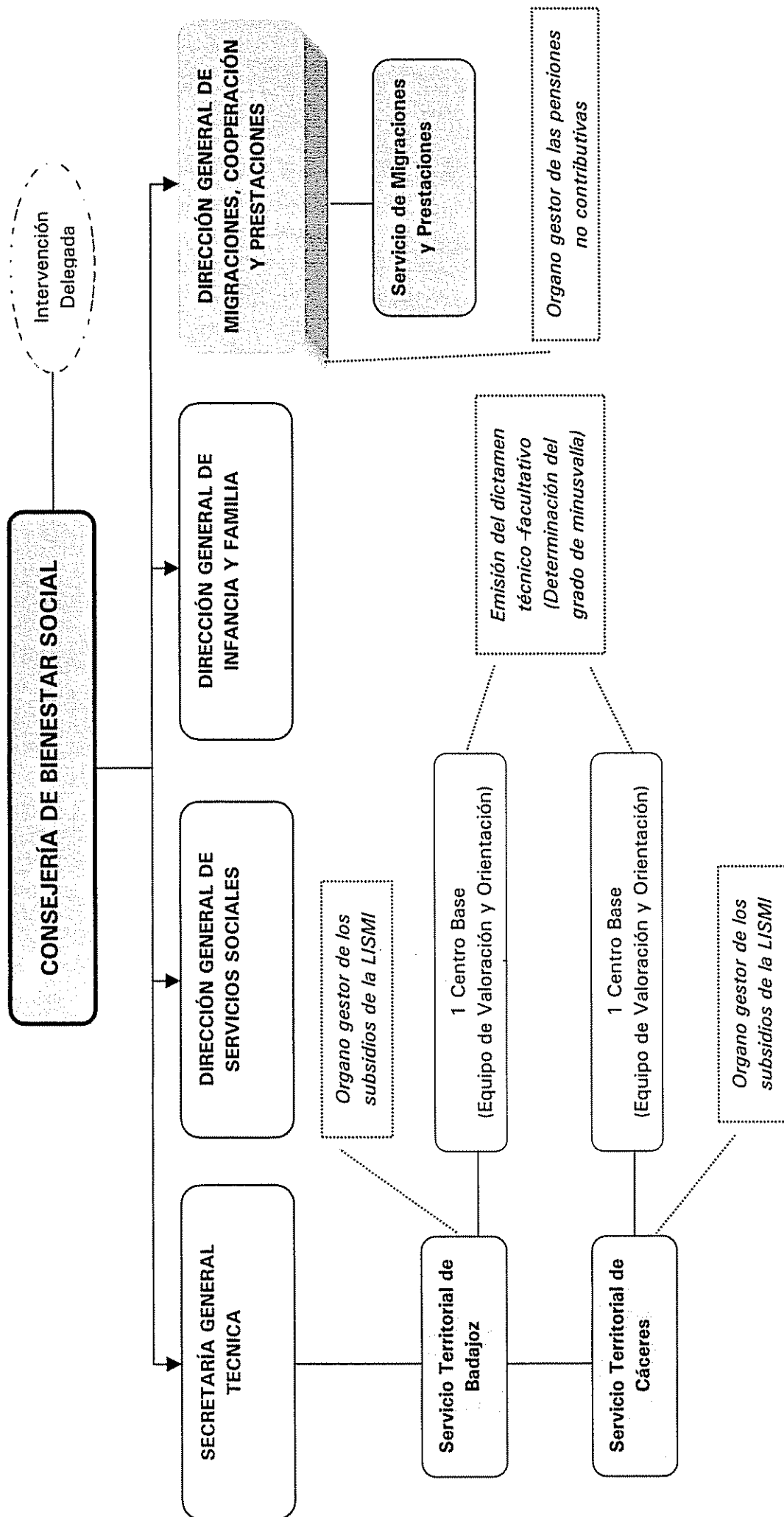
**CUADRO Nº 2**  
**CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID**  
 (Decreto 11/1999, de 8 de julio)



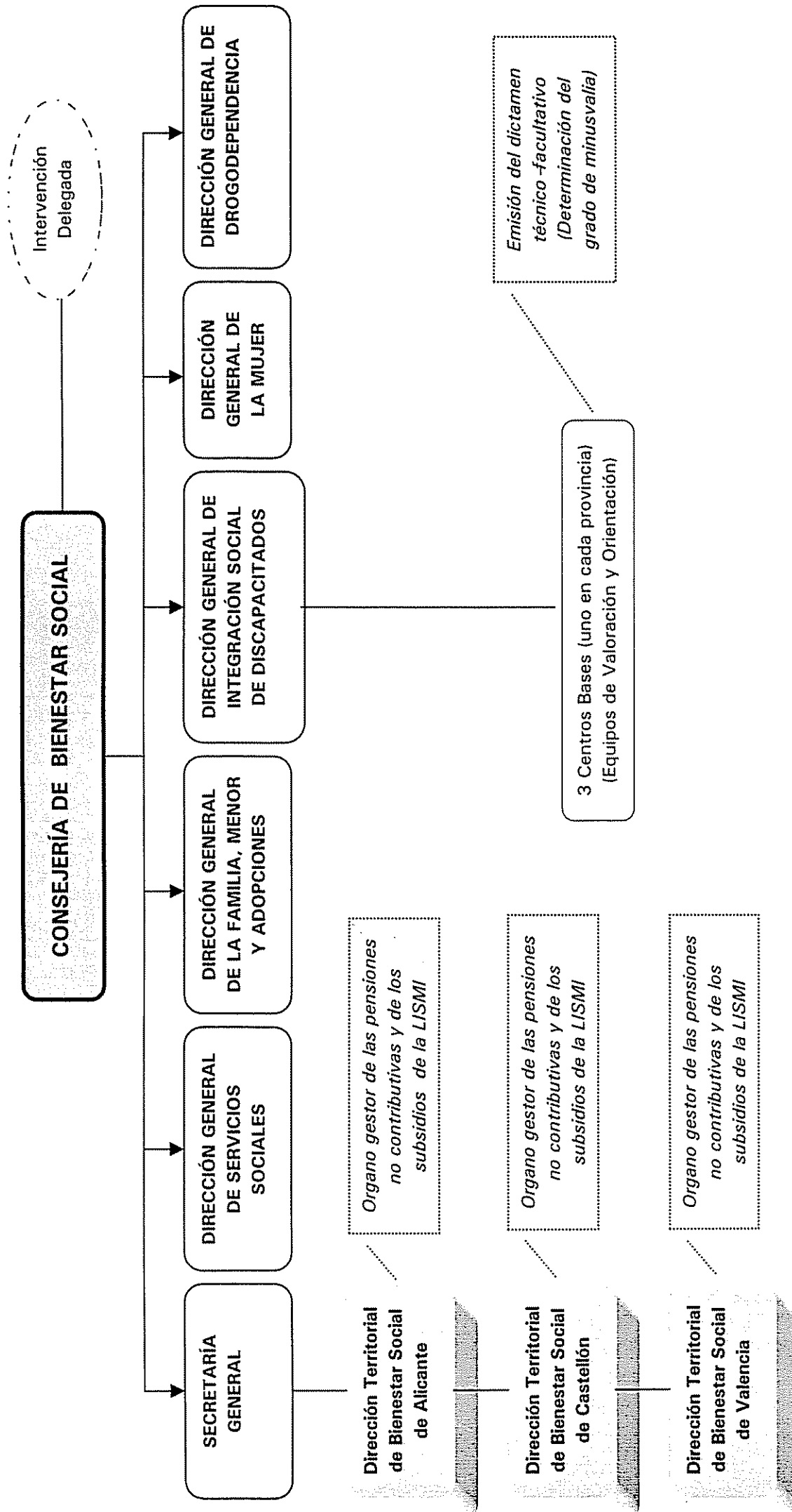
CUADRO Nº 3

CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

(Decreto 4/1999, de 20 de julio y Decreto 96/1999, de 29 de julio)



**CUADRO Nº 4**  
**CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**  
 (Decreto 127/1999, de 17 de septiembre)





## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 1.3.- CONTROL INTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE ESTAS PRESTACIONES

Corresponde a la Intervención de cada Comunidad Autónoma y a la Intervención General de la Administración del Estado en Ceuta y Melilla, la fiscalización previa del reconocimiento del derecho a percibir las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, de acuerdo con las normas estatales y autonómicas que regulan su funcionamiento.

Este Tribunal de Cuentas ha comprobado, en las 3 Comunidades Autónomas de la muestra, diferencias en el contenido y alcance del control de legalidad de los procedimientos de reconocimiento, modificación y extinción del derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez y jubilación y del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, ejercido por las Intervenciones de las Consejerías, y así:

- En la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (ver Cuadro nº 2) existe un control interno de legalidad, realizado por la Intervención Delegada en la Consejería, con carácter previo al reconocimiento, extinción y modificación del derecho a percibir estas prestaciones que se realiza sobre una muestra de los expedientes (mínimo del 10%). Este control previo se completa con comprobaciones aritméticas sobre la nómina mensual que elabora la Consejería y que luego es enviada a la Tesorería General de la Seguridad Social. Estas actuaciones de control interno sobre estas prestaciones están reguladas en una comunicación de la Intervención General de la Comunidad de Madrid al Interventor Delegado en la Consejería.
- La Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura (ver Cuadro nº. 3) tiene una Intervención Delegada, pero no existen instrucciones internas de cómo realizar el control sobre estas prestaciones. En los expedientes fiscalizados por este Tribunal consta la firma del Interventor previa al reconocimiento, extinción y modificación del derecho a estas prestaciones por el órgano gestor. Sin embargo, este Tribunal ha verificado que no existe ningún reparo, a pesar de las irregularidades detectadas en el análisis de los expedientes de la muestra, lo que pone de manifiesto un control interno excesivamente permisivo de la Intervención Delegada.
- En las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de Alicante, Castellón y Valencia (ver Cuadro nº 4) existen Intervenciones Territoriales que no disponen de instrucciones internas de cómo realizar el control sobre estas prestaciones y que realizan un control interno de legalidad con carácter previo al reconocimiento, extinción y modificación del derecho a estas prestaciones por parte de los órganos gestores, que se limita a verificar que los expedientes son aprobados por el órgano competente, razón por la que ni siquiera este último facilita el expediente completo a la Intervención para su fiscalización. Este control interno se completa con un control a posteriori realizado por muestreo, sin ninguna instrucción en cuanto a número o porcentaje de expedientes a verificar.

Ante esta falta de homogeneidad en el control interno sobre el reconocimiento, extinción y modificación del derecho a percibir estas prestaciones y sobre las nóminas que se envían a la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Tesorería General es razonable pensar que existen diferencias en el control de la gestión y por lo tanto en los resultados, al variar el grado de exigencia en función del lugar donde resida el beneficiario.

### **1.4.- NORMATIVA APLICABLE A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y A LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI**

La Constitución española, en su artículo 149.1.17ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, y en el artículo 148.1.20ª dispone que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de asistencia social. De acuerdo con estos preceptos constitucionales, toda la normativa que regula el régimen económico de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, (independientemente del hecho de que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas), es competencia exclusiva del Estado. Todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas pueden dictar, a su vez, las normas oportunas en cuanto a la regulación interna de la gestión de estas prestaciones no contributivas.

Por otra parte, el artículo 49 de la Constitución española dispone que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos.

El marco jurídico y las resoluciones e instrucciones del IMSERSO, que regulan la gestión del reconocimiento, modificación y extinción del derecho a las prestaciones, la gestión de las nóminas, el pago de las prestaciones, la reclamación y el reintegro de las prestaciones indebidamente pagadas, tanto de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación como de los subsidios de la LISMI, son las que se indican a continuación por orden jerárquico y cronológico, sin perjuicio de que a lo largo de este Informe se haga puntualmente referencia a normas anteriores, ya derogadas, que han regulado estas prestaciones:

#### Leves

1. Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.
2. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la vigente Ley General de la Seguridad Social, que derogó la Ley 26/1990, de 20 de diciembre y que actualmente determina las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.
3. Ley 3/1997, de 24 de marzo, sobre recuperación automática del subsidio de garantía de ingresos mínimos.
4. Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### Reales Decretos

1. Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previstas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, modificado por el Real Decreto 1734/1994, de 29 de julio.
2. Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecieron por primera vez las prestaciones no contributivas en la Seguridad Social, modificado por el Real Decreto 118/1998, de 30 de enero.
3. Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Gestión Financiera de la Seguridad Social.
4. Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social.
5. Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.
6. Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
7. Real Decreto 771/1997, de 30 de mayo, por el que se establecen reglas para la determinación de los importes de las pagas extraordinarias de las pensiones de Seguridad Social.
8. Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, que deroga el Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio.

### Ordenes Ministeriales

1. Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 8 de marzo de 1984, por la que se establece el baremo para la determinación del grado de minusvalía y la valoración de diferentes situaciones exigidas para tener derecho a las prestaciones y subsidios previstos en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, derogado por el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre.
2. Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 13 de marzo de 1984 por la que se establecen las normas de aplicación de las prestaciones sociales y económicas reguladas por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero.
3. Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social ya citado.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

4. Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 26 de mayo de 1999 por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, que deroga y sustituye a la Orden de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolló este Reglamento.

### Resoluciones

1. Resoluciones de la entonces Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social (hoy Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social):
  - Resolución de 25 de septiembre de 1991, sobre la elaboración de nóminas y gestión presupuestaria relativa a prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.
  - Resolución de 15 de enero de 1992, sobre retrocesiones de pagos no realizados y reintegro de los pagos indebidamente percibidos.
  - Resolución de 4 de marzo de 1993, modificando las instrucciones para el reintegro de pagos indebidos de pensiones no contributivas.
2. Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 28 de abril de 1997, por la que se regulan los procedimientos de nómina, impagados, retrocesiones de pagos improcedentes y reintegro de pagos indebidos, así como la gestión presupuestaria y contable, de las prestaciones de la LISMI.

### Instrucciones internas

- Circular 4/1993 de la Intervención General de la Seguridad Social, de 23 de noviembre de 1993. Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social.

## 1.5 TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial fue remitido el 13 de septiembre de 2000, por este Tribunal de Cuentas, al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, a los actuales Directores Generales del IMSERSO y de la Tesorería General de la Seguridad Social, competentes para la tramitación de las nóminas y el pago de estas prestaciones, a la Consejera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, a la Consejera de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura y al Consejero de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, competentes para la gestión de estas prestaciones en el ámbito territorial de su Comunidad Autónoma. En la misma fecha, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial fue también remitido al Ilmo. Sr. D. Hector Maravall Gómez-Allende, ex Director General del IMSERSO, al Ilmo. Sr. D. Julio Gómez-Pomar Rodríguez, ex Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Rosa Posada Chapado, ex Consejera de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, al Excmo. Sr. D. Guillermo Fernández Vara, ex



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Consejero de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Carmen Mas Rubio, ex Consejera de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, a la Molt. Excelent. Sra. D<sup>a</sup>. Marcela Miró Pérez, ex Consejera de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, todos ellos por haber ostentado la representación de las Administraciones afectadas por esta Fiscalización en algún momento del periodo comprendido en el ámbito de esta Fiscalización (ejercicios 1997 y 1998).

Dentro del plazo legal concedido, fueron recibidas en el Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (adjuntando las alegaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social y del IMSERSO), del actual Director General del IMSERSO, del Ilmo. Sr. D. Julio Gómez-Pomar Rodríguez, ex Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, de la actual Consejera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, de la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Rosa Posada Chapado, ex Consejera de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, de la actual Consejera de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, del Excmo. Sr. D. Guillermo Fernández Vara, ex Consejero de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de la Molt. Excelent. Sra. D<sup>a</sup>. Marcela Miró Pérez, ex Consejera de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana.

Han formulado alegaciones, fuera del plazo concedido por este Tribunal de Cuentas, el Ilmo. Sr. D. Héctor Maravall Gómez-Allende ex Director General del IMSERSO y el actual Consejero de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana. No ha formulado alegaciones la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Carmen Mas Rubio, ex Consejera de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana.

A la vista de las citadas alegaciones, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial y, en los casos en que se estimó conveniente, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones se adjuntan al Informe de esta Fiscalización Especial.

Las alegaciones presentadas por el responsable del IMSERSO y los responsables de las Consejerías de las Comunidades Autónomas, han vuelto a poner de manifiesto la falta de coordinación existente entre las distintas Administraciones públicas que intervienen en la gestión y tramitación de las pensiones no contributivas y los subsidios de la LISMI, a la que se hace referencia a lo largo del Informe.



## **CAPÍTULO 2.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI**

### **2.1.- GESTIÓN DE ESTAS PRESTACIONES**

#### **2.1.1.- Introducción. La distribución de competencias y el proceso de traspasos**

El artículo 149.1.17ª de la Constitución española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el artículo 148.1.20ª de la Constitución española dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social. La competencia originariamente establecida en la Constitución y en las distintas Leyes que regulan el reconocimiento del derecho, la extinción, el pago y el reintegro de pagos indebidos de las pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI, corresponde al Estado que la ejerce a través de la Seguridad Social y, en particular del actual IMSERSO. El Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, sigue atribuyendo a esta Entidad Gestora la competencia para la *"gestión económica de las nóminas de las prestaciones no contributivas"* y *"el seguimiento de la gestión de las prestaciones económicas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos"*.

Con base en estos preceptos constitucionales y lo dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, el Gobierno, mediante Reales Decretos, ha venido aprobando los Acuerdos de las Comisiones Mixtas previstos en los respectivos Estatutos de Autonomía, por los que se traspasan las funciones y servicios de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas, en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Con carácter general, estos Reales Decretos disponen el traspaso a cada Comunidad Autónoma de la gestión de las prestaciones obligatorias y, en su caso, graciables de la Seguridad Social, en relación con las prestaciones que correspondía gestionar al IMSERSO, y han asumido las funciones que tenían encomendadas en su día las direcciones provinciales del IMSERSO en las provincias correspondientes a dichas Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo, reserva en favor de la Administración General del Estado la determinación de los baremos, para cuantificar el grado de minusvalía, a efectos de reconocimiento de la pensión no contributiva de invalidez. También se reserva la Administración General del Estado el ejercicio de las competencias para la constitución y actualización permanente de una base de datos (fichero técnico) de todas las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación en vigor.

Consecuentemente, a partir de la efectividad del traspaso de funciones y servicios, las respectivas Comunidades Autónomas, asumen el ejercicio de las competencias sobre la gestión, a través de los órganos correspondientes, de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y de los subsidios de la LISMI, que hasta entonces, venían siendo gestionados por las direcciones provinciales del IMSERSO.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Deben entenderse como gestión de las prestaciones: los actos administrativos relacionados con el reconocimiento, modificación y extinción del derecho a percibir estas prestaciones, (estos dos últimos a través de los actos relativos a las revisiones anuales y de oficio), las resoluciones de los distintos recursos y reclamaciones que interpongan los beneficiarios, las reclamaciones de reintegro de los pagos indebidos que se hayan producido en estas prestaciones, así como la elaboración por cada Comunidad Autónoma de la nómina correspondiente a los beneficiarios de pensiones no contributivas residentes en la Comunidad Autónoma que, posteriormente, es enviada a la Tesorería General. De acuerdo con esto, cuando en este Informe se haga referencia a "órganos gestores" se estará hablando de los órganos de las Comunidades Autónomas y de las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y en Melilla, que tienen atribuida legalmente las competencias para realizar los actos administrativos de gestión que se acaban de señalar. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones de gestión del IMSERSO, relacionadas fundamentalmente con la gestión de la nómina (excepto la nómina correspondiente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra), y con las actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social para el pago de las prestaciones o hasta la recaudación de las pensiones no contributivas indebidamente pagadas (el Ministerio de Hacienda recauda los pagos indebidos de los subsidios de la LISMI). En el Cuadro nº 5 se describe la distribución de estas competencias.

**Cuadro nº 5**

***Distribución de competencias para la gestión de estas prestaciones (excepto en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra)***

| ORGANO COMPETENTE                        | PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS                  |                           |                                           | SUBSIDIOS DE LA LISMI                               | PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y SUBSIDIOS DE LA LISMI |                                                         |                                    |
|------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                                          | Elaboración nóminas                         | Agregación de las nóminas | Verificación y tramitación de la nómina   | Agregación, verificación y tramitación de la nómina | Imputación a su presupuesto                        | Ordenación y pago de la nómina                          | Recaudación de los pagos indebidos |
| Comunidades Autónomas                    | Órganos Gestores                            |                           |                                           |                                                     |                                                    |                                                         |                                    |
| Tesorería General de la Seguridad Social |                                             | Gerencia de Informática   |                                           |                                                     |                                                    | Subdirección General de Pagos y Entidades Colaboradoras | Pensiones no contributivas         |
| IMSERSO                                  | Direcciones Provinciales en Ceuta y Melilla |                           | Secretaría General e Intervención Central | Secretaría General e Intervención Central           | Secretaría General e Intervención Central          |                                                         |                                    |
| Ministerio de Hacienda                   |                                             |                           |                                           |                                                     |                                                    |                                                         | Subsidios de la LISMI              |

Por tanto, al IMSERSO le sigue correspondiendo el ejercicio de las siguientes competencias:

- El reconocimiento, modificación y extinción del derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación así como el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte en relación con los beneficiarios residentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y



## TRIBUNAL DE CUENTAS

de Melilla. A este respecto, conviene recordar que la disposición adicional decimoctava de la vigente Ley General de la Seguridad Social establece que las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación pueden ser gestionadas por las Comunidades Autónomas, a las que deben asimilarse las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla cuando se produzcan los traspasos, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía aprobados por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente.

- La verificación y tramitación de la nómina agregada de las pensiones no contributivas y la agregación, verificación y tramitación de las nóminas de los subsidios de la LISMI, con excepción de las del País Vasco y Foral de Navarra.
- La imputación al presupuesto de gastos de estas prestaciones.

Corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social, con las mismas excepciones anteriores, relativas a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra:

- La agregación de la nómina de pensiones no contributivas.
- La ordenación y el pago material de las pensiones no contributivas y de los 3 subsidios de la LISMI.
- La recaudación de los pagos indebidos de las pensiones no contributivas (la gestión recaudatoria de los pagos indebidos de los subsidios de la LISMI corresponde al Ministerio de Hacienda).

Por otra parte, en el Cuadro nº 6 siguiente, se recoge la información sobre los traspasos de las funciones y servicios de la Seguridad Social, en las materias encomendadas al IMSERSO, a las distintas Comunidades Autónomas, así como las fechas de su efectividad.

**Cuadro nº 6****Reales Decretos de traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al IMSERSO**

| Comunidades Autónomas  | Normativa              | Efectividad |
|------------------------|------------------------|-------------|
| Cataluña               | Real Decreto 1517/1981 | 1/1/1982    |
| Andalucía              | Real Decreto 1752/1984 | 1/1/1984    |
| Galicia                | Real Decreto 258/1985  | 1/1/1985    |
| Valenciana             | Real Decreto 264/1985  | 1/1/1985    |
| Canarias               | Real Decreto 1935/1985 | 1/1/1985    |
| País Vasco             | Real Decreto 1476/1987 | 1/1/1988    |
| Foral de Navarra       | Real Decreto 1681/1990 | 1/1/1991    |
| Región de Murcia       | Real Decreto 649/1995  | 1/9/1995    |
| Principado de Asturias | Real Decreto 849/1995  | 1/9/1995    |
| Castilla-La Mancha     | Real Decreto 903/1995  | 1/7/1995    |
| Castilla y León        | Real Decreto 905/1995  | 1/1/1996    |
| Madrid                 | Real Decreto 938/1995  | 1/1/1996    |
| Extremadura            | Real Decreto 1866/1995 | 1/1/1996    |
| Aragón                 | Real Decreto 97/1996   | 1/7/1996    |
| Cantabria              | Real Decreto 1383/1996 | 1/10/1996   |
| Islas Baleares         | Real Decreto 2153/1996 | 1/1/1997    |
| La Rioja               | Real Decreto 75/1998   | 1/1/1998    |

**2.1.2.- La evolución de la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación**

La disposición adicional cuarta de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecieron en la Seguridad Social las prestaciones no contributivas dispuso que, las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas, serían gestionadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (actualmente IMSERSO) o, en su caso, por las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes, a las que se hubiesen traspasado las funciones y servicios del referido Organismo, con el alcance que se acaba de indicar. Al mismo tiempo, autorizó al Gobierno para que pudiera establecer con las Comunidades Autónomas a las que no les hubieran sido traspasados los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales, los oportunos conciertos de cooperación, en orden a que las pensiones no contributivas de la Seguridad Social pudieran ser gestionadas por aquéllas.

El Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, desarrolló en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que como se ha indicado en el Capítulo 1 de este Informe, sigue en vigor en lo que no se oponga a lo establecido en el texto refundido de la vigente Ley General de la Seguridad Social. Este Real Decreto, que entró en vigor el 22 de marzo de 1991, reiteró en su



## TRIBUNAL DE CUENTAS

artículo 21 lo que en materia de competencias preveía la Ley 26/1990, añadiendo la de determinación previa del grado de minusvalía o enfermedad crónica, a efectos de la concesión de la pensión de invalidez no contributiva. El texto refundido de la vigente Ley General de la Seguridad Social, que derogó la Ley 26/1990, volvió a regular, en términos análogos a los ya establecidos estas competencias.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre (el 11 de enero de 1991), ya habían sido traspasados a siete Comunidades Autónomas las funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al entonces INSERSO (ver Cuadro nº. 6), por lo que, con la entrada en vigor de esta Ley, que creó estas pensiones, estas siete Comunidades Autónomas empezaron a gestionar desde el principio las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación. Durante el ejercicio 1991, todas las Comunidades Autónomas que aún no tenían traspasados las funciones y servicios del IMSERSO (excepto las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra que tiene un régimen económico especial y la Comunidad Autónoma de Aragón), formalizaron con la Administración General del Estado, conciertos de cooperación para comenzar a gestionar las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, que tuvieron validez hasta que fueron aprobados los Reales Decretos de traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al IMSERSO.

Todos estos conciertos de cooperación establecieron sin embargo una excepción general: seguía correspondiendo al entonces INSERSO el reconocimiento de las pensiones de invalidez y jubilación no contributivas a aquellos beneficiarios que, con anterioridad, lo eran de prestaciones de la LISMI (subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona). Seguía correspondiendo al IMSERSO, además de otras funciones de menor transcendencia, la tramitación de las nóminas de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, que previamente son elaboradas por las Comunidades Autónomas. A la Tesorería General le sigue correspondiendo el pago material de las nóminas y la gestión recaudatoria de los pagos indebidos.

Además de los conciertos de cooperación señalados anteriormente, la Administración General del Estado y todas las Comunidades Autónomas, excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, con un régimen económico especial, formalizaron unos convenios para la colaboración y coordinación, que actualmente siguen en vigor, con la finalidad de regular el intercambio de información sobre los datos de gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y también de las prestaciones sociales y económicas de la LISMI, entre el IMSERSO y la Comunidad Autónoma correspondiente, estableciendo los mecanismos necesarios para facilitarse mutuamente información sobre el ejercicio de sus respectivas funciones, de forma que quede garantizada su coordinación e integración estadística, con la remisión de información sobre la gestión de las pensiones no contributivas y con la actualización del fichero técnico de pensionistas<sup>1</sup>. Como se señala a lo largo de este Informe, y a pesar de la existencia de estos

---

<sup>1</sup> Según ha manifestado el IMSERSO en el trámite de alegaciones, la Entidad Gestora viene promoviendo y materializando en la actualidad la colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas y Órganos administrativos, a través de los acuerdos de un Grupo de Trabajo de Prestaciones, en el que participan todas las Comunidades Autónomas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla



## TRIBUNAL DE CUENTAS

convenios, no se ha producido una verdadera cooperación y colaboración entre el IMSERSO y los órganos gestores de estas prestaciones en las Comunidades Autónomas. El calendario de los conciertos de cooperación y de los convenios para la colaboración y coordinación en la gestión de estas prestaciones, ha sido el siguiente:

### *Cuadro nº 7*

#### *Conciertos de cooperación y Convenios suscritos entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas*

| Comunidad Autónoma        | Conciertos de cooperación           |                      | Convenios                                |                    |
|---------------------------|-------------------------------------|----------------------|------------------------------------------|--------------------|
|                           | Resolución de publicación           | Fecha de suscripción | Fecha de la resolución de su publicación | Fecha del Convenio |
| 1. Cataluña               |                                     |                      | 5/2/96                                   | 27/12/95           |
| 2. Andalucía              |                                     |                      | 12/7/91                                  | 20/6/91            |
| 3. Galicia                |                                     |                      | 12/7/91                                  | 20/6/91            |
| 4. Valenciana             |                                     |                      | 12/7/91                                  | 20/6/91            |
| 5. Canarias               |                                     |                      | 11/11/91                                 | 21/10/91           |
| 6. País Vasco             | Tiene un régimen económico especial |                      |                                          |                    |
| 7. Foral de Navarra       | Tiene un régimen económico especial |                      |                                          |                    |
| 8. Región de Murcia       | 12/7/91                             | 27/2/91              | 8/8/96                                   | 6/5/96             |
| 9. Principado de Asturias | 12/7/91                             | 18/2/91              | 8/8/96                                   | 6/5/96             |
| 10. Castilla-La Mancha    | 12/7/91                             | 25/2/91              | 19/7/96                                  | 6/5/96             |
| 11. Castilla y León       | 12/7/91                             | 25/2/91              | 1/7/96                                   | 6/5/96             |
| 12. Madrid                | 12/7/91                             | 21/2/91              | 1/7/96                                   | 6/5/96             |
| 13. Extremadura           | 12/7/91                             | 25/2/91              | 5/6/96                                   | 6/5/96             |
| 14. Aragón                |                                     |                      | 19/1/99                                  | 27/11/98           |
| 15. Cantabria             | 12/7/91                             | 18/2/91              | 20/1/97                                  | 19/12/96           |
| 16. Islas Baleares        | 12/7/91                             | 25/3/91              | 22/5/97                                  | 22/4/97            |
| 17. La Rioja              | 12/7/91                             | 4/3/91               | 14/1/99                                  | 30/12/98           |

Ante la falta de concreción de los Reales Decretos de traspaso de las funciones y servicios, los convenios suscritos por la Administración General del Estado y determinadas Comunidades Autónomas (ver Cuadro nº 8) establecieron, entre otras condiciones, el coste económico de la gestión de las pensiones no contributivas, que el IMSERSO, con cargo a su presupuesto, transfiere a estas Comunidades Autónomas. En los ejercicios 1997 y 1998 los importes de estas transferencias fueron los siguientes:



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 8**

**Importes del coste de la gestión de las pensiones no contributivas transferidos por el IMSERSO  
(importes no incluidos en las transferencias ordinarias)**

En millones de ptas.

| COMUNIDADES AUTÓNOMAS con<br>convenios de colaboración | IMPORTE<br>(1997) | IMPORTE<br>(1998) |
|--------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Asturias                                               | 74                | 74                |
| Islas Baleares                                         | 61                | 61                |
| Cantabria                                              | 48                | 48                |
| Castilla-La Mancha                                     | 177               | 177               |
| Castilla-León                                          | 304               | 304               |
| Cataluña                                               | 200               | 400               |
| Extremadura                                            | 122               | 122               |
| Madrid                                                 | 234               | 234               |
| Murcia                                                 | 66                | 66                |
| La Rioja                                               | 39                | 39                |
| <b>TOTAL (*)</b>                                       | <b>1.325</b>      | <b>1.525</b>      |

(\*) Estos importes globales están recogidos en el presupuesto de gastos del IMSERSO, concepto 459.9

Los importes se repiten en ambos ejercicios, salvo en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña que, para el ejercicio 1998, ha duplicado el importe percibido por la gestión de estas prestaciones, sin que de la documentación aportada por el IMSERSO a este Tribunal, se deduzca debidamente la justificación del aumento del coste estimado de esta gestión de un ejercicio para otro.

Con el fin de homogeneizar las actuaciones de los distintos órganos gestores en materia de estas prestaciones económicas y en cumplimiento de lo previsto en los conciertos y en los convenios suscritos entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, el IMSERSO viene publicando un manual sobre el "*Régimen jurídico de pensiones no contributivas y prestaciones LISMI*" en el que incluye criterios de interpretación de la normativa vigente respecto a los requisitos que deben reunir los beneficiarios de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación y los subsidios de la LISMI, que sólo tienen el valor de una mera guía informativa para los distintos órganos gestores y por tanto, sin ningún carácter vinculante, habiendo sido interpretado de diferente manera por los distintos órganos gestores de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El IMSERSO en las alegaciones formuladas al presente Informe hace referencia a un Grupo de Trabajo de Prestaciones al que otorga un protagonismo que no le corresponde dado que no es un órgano de decisión del IMSERSO.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 2.1.3.- La evolución de la gestión de los subsidios de la LISMI

El artículo 65 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, estableció que en el plazo máximo de un año, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley, el Gobierno efectuaría la reorganización administrativa en orden a la atención integral a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, para racionalizar, simplificar y unificar los órganos de la Administración entonces existentes y coordinar racionalmente sus competencias. Al igual que sucedió más tarde, en 1991, con la gestión de las pensiones no contributivas, el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se estableció y reguló el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, atribuyó en su artículo 43 al entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales, a través de sus direcciones provinciales, el reconocimiento, modificación y extinción del derecho a las prestaciones de carácter técnico, así como de los subsidios de contenido económico. También estableció en su artículo 45, la posibilidad de realizar conciertos, para la gestión de estos subsidios, con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sin perjuicio de lo previsto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

El 19 de marzo de 1984, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 383/1984, las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía eran las únicas que tenían asumidos y traspasados las funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al INSERSO (ver Cuadro nº 6) por lo que, desde el principio, estas Comunidades ejercieron las competencias para el reconocimiento, modificación y extinción del derecho a percibir los subsidios económicos de la LISMI, para confeccionar su propia nómina y para declarar la existencia de pagos indebidos. A medida que el Gobierno fue aprobando nuevos Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al IMSERSO a las distintas Comunidades Autónomas, éstas han asumido el ejercicio de las competencias relacionadas con la LISMI. Al igual que para la gestión de las pensiones no contributivas, actualmente el IMSERSO, a través de sus direcciones provinciales, es competente para el reconocimiento, modificación y extinción del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, y para la modificación y extinción de los otros dos subsidios de la LISMI a favor de los beneficiarios residentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla y para declarar la existencia de los pagos indebidos, así como para elaborar la nómina agregada de estos subsidios.

Quedan, por tanto, como competencias de la Seguridad Social la agregación, elaboración y tramitación de las nóminas de estos subsidios y su imputación a los Presupuestos Generales del Estado que se produce en la Seguridad Social, a través del IMSERSO, y el pago material a los beneficiarios que es realizado por la Tesorería General de la Seguridad Social (ver Capítulo 4), al igual que sucede con las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, con las excepciones de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra que, por su régimen económico especial, asumen estas funciones.

La recaudación de los pagos indebidos de estos subsidios en vía voluntaria y en vía ejecutiva es realizada por el Ministerio de Hacienda, excepto de nuevo por los pagos indebidos de estos subsidios en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 2.1.4.- La evolución del colectivo de beneficiarios de estas prestaciones

#### 2.1.4.1.- BENEFICIARIOS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN

Desde la fecha de entrada en vigor el 11 de enero de 1991 de la Ley 26/1990, de 20 diciembre, por la que se establecieron por primera vez las pensiones no contributivas, el número de beneficiarios de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación ha ido aumentando cada año debido, por un lado, a la incorporación de nuevos beneficiarios con derecho a estas pensiones y, por otro lado, al traspaso de beneficiarios de subsidios de la LISMI y de pensiones asistenciales (por ser éstos de menor importe ver Cuadro nº 18) que, en el periodo 1991 a 1998, fueron de 42.924 y 130.032, respectivamente, incluyendo en estas últimas cifras de beneficiarios los traspasados residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

En el Cuadro nº 9 se recoge la evolución del número de beneficiarios y el gasto presupuestario que le ha supuesto al IMSERSO la tramitación de las nóminas de estas prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación, desde 1991 hasta el ejercicio 1998:

**Cuadro nº 9**

***Evolución del número de beneficiarios de pensiones no contributivas y de su gasto presupuestario (31.12.1991 a 31.12.1998) (\*)***

| Año  | Nº. de beneficiarios de pensiones de invalidez | Nº. de beneficiarios de pensiones de jubilación | TOTAL beneficiarios | Importe neto de la nómina anual (millones ptas.) |
|------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------------|
| 1991 | 3.836                                          | 24.733                                          | 28.569              | 6.741                                            |
| 1992 | 41.256                                         | 87.891                                          | 129.147             | 61.497                                           |
| 1993 | 93.480                                         | 139.062                                         | 232.542             | 107.652                                          |
| 1994 | 129.871                                        | 163.404                                         | 293.275             | 154.346                                          |
| 1995 | 162.456                                        | 185.963                                         | 348.419             | 172.482                                          |
| 1996 | 189.549                                        | 201.579                                         | 391.128             | 199.958                                          |
| 1997 | 210.174                                        | 212.330                                         | 422.504             | 219.060                                          |
| 1998 | 228.412                                        | 221.122                                         | 449.534             | 236.305                                          |

(\*) Incluye a los beneficiarios residentes en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra, así como el importe estimado de sus nóminas

La distribución de estos beneficiarios en función de la Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma donde residen se muestra en el Cuadro nº 10:



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 10**

***Distribución de los beneficiarios de pensiones no contributivas a 1 de enero de 1998***

| Comunidades<br>Autónomas / Ciudades<br>Autónomas | Pensiones de invalidez |               | Pensiones de jubilación |               | TOTAL<br>pensiones |             | % de la<br>población de la<br>Comunidad<br>Autónoma<br>sobre total<br>nacional<br>(1/1/98) |
|--------------------------------------------------|------------------------|---------------|-------------------------|---------------|--------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                  | Nº.<br>beneficiarios   | %<br>Subtotal | Nº.<br>beneficiarios    | %<br>Subtotal | Numero             | %           |                                                                                            |
| Andalucía                                        | 49.040                 | 23,33%        | 45.405                  | 21,38%        | 94.445             | 22,35%      | 18,16%                                                                                     |
| Aragón                                           | 3.912                  | 1,86%         | 8.211                   | 3,87%         | 12.123             | 2,87%       | 2,97%                                                                                      |
| Asturias                                         | 5.443                  | 2,59%         | 5.175                   | 2,44%         | 10.618             | 2,51%       | 2,71%                                                                                      |
| Islas Baleares                                   | 4.053                  | 1,93%         | 3.217                   | 1,52%         | 7.270              | 1,72%       | 2,02%                                                                                      |
| Canarias                                         | 18.875                 | 8,98%         | 15.313                  | 7,21%         | 34.188             | 8,09%       | 4,09%                                                                                      |
| Cantabria                                        | 3.085                  | 1,47%         | 2.531                   | 1,19%         | 5.616              | 1,33%       | 1,32%                                                                                      |
| Castilla y León                                  | 12.856                 | 6,12%         | 14.601                  | 6,88%         | 27.457             | 6,50%       | 6,23%                                                                                      |
| Castilla-La Mancha                               | 9.413                  | 4,48%         | 11.868                  | 5,59%         | 21.281             | 5,04%       | 4,31%                                                                                      |
| Cataluña                                         | 22.521                 | 10,72%        | 27.060                  | 12,74%        | 49.581             | 11,73%      | 15,43%                                                                                     |
| Valenciana                                       | 18.774                 | 8,93%         | 18.474                  | 8,70%         | 37.248             | 8,82%       | 10,10%                                                                                     |
| Extremadura                                      | 5.846                  | 2,78%         | 7.497                   | 3,53%         | 13.343             | 3,16%       | 2,68%                                                                                      |
| Galicia                                          | 23.826                 | 11,34%        | 22.682                  | 10,68%        | 46.508             | 11,01%      | 6,84%                                                                                      |
| La Rioja                                         | 1.264                  | 0,60%         | 1.151                   | 0,54%         | 2.415              | 0,57%       | 0,66%                                                                                      |
| Madrid                                           | 13.328                 | 6,34%         | 17.184                  | 8,09%         | 30.512             | 7,22%       | 12,77%                                                                                     |
| Murcia                                           | 8.469                  | 4,03%         | 3.329                   | 1,57%         | 11.798             | 2,79%       | 2,80%                                                                                      |
| Foral de Navarra                                 | 878                    | 0,42%         | 2.571                   | 1,21%         | 3.449              | 0,82%       | 1,33%                                                                                      |
| País Vasco                                       | 5.642                  | 2,68%         | 5.050                   | 2,38%         | 10.692             | 2,53%       | 5,27%                                                                                      |
| Ceuta                                            | 1.061                  | 0,50%         | 499                     | 0,24%         | 1.560              | 0,37%       | 0,18%                                                                                      |
| Melilla                                          | 1.888                  | 0,90%         | 512                     | 0,24%         | 2.400              | 0,57%       | 0,15%                                                                                      |
| <b>TOTAL</b>                                     | <b>210.174</b>         | <b>100%</b>   | <b>212.330</b>          | <b>100%</b>   | <b>422.504</b>     | <b>100%</b> | <b>100%</b>                                                                                |

La Comunidad Autónoma de Andalucía es la que presenta un mayor número de beneficiarios de estas prestaciones respecto al total nacional de beneficiarios (22,35%), seguida de la Comunidad Autónoma de Cataluña (11,73%) y de la Comunidad Autónoma de Galicia (11,01%). Es destacable que la Comunidad Autónoma de Cataluña, con una "Renta familiar bruta disponible" superior a la media nacional, sea la segunda Comunidad Autónoma con mayor número de beneficiarios. Del total de la población española, con 39.852.651 habitantes según la revisión del Padrón Municipal referida al 1 de enero de 1998, resulta que el 1,06% era, a esa fecha, beneficiario de una pensión no contributiva. Llama la atención que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene un porcentaje de beneficiarios de pensiones no contributivas respecto al total nacional (8,09%) que duplica lo que representa su población respecto al total nacional (4,09%). Por el contrario, en la Comunidad de Madrid, el número de beneficiarios de pensiones no contributivas representó el 7,22% respecto al total nacional, mientras que su población representaba el 12,77%.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 2.1.4.2.- BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI

Desde el 19 de marzo de 1984, fecha en que entró en vigor el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se estableció el sistema de prestaciones sociales y económicas previsto por la LISMI, el número de beneficiarios de los subsidios de la LISMI fue aumentando anualmente, hasta que la Ley 26/1990 estableció las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y derogó los subsidios de garantía de ingresos mínimos y el de ayuda de tercera persona. Por lo tanto, a partir del ejercicio 1991, en que solamente pudieron reconocerse nuevos derechos del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, por ser ya el único subsidio en vigor (también se mantienen las prestaciones técnicas, entre ellas las de asistencia sanitaria y prestación farmacéutica, pero no son objeto de esta Fiscalización), el número de beneficiarios de estos subsidios ha ido disminuyendo considerablemente en cada ejercicio, bien por pasar a ser beneficiarios de una pensión no contributiva, bien por fallecimiento o bien por otras causas de extinción del derecho. Los datos se recogen en el Cuadro nº 11:

**Cuadro nº 11**

**Número de beneficiarios de los subsidios de la LISMI (31.12.1984 a 31.12.1998)**

| 31 de diciembre de cada año | Número de beneficiarios (*) |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 1984                        | 426                         |
| 1985                        | 7.090                       |
| 1986                        | 23.594                      |
| 1987                        | 58.581                      |
| 1988                        | 127.222                     |
| 1989                        | 202.072 (**)                |
| 1990                        | 286.924                     |
| 1991                        | 325.377 (***)               |
| 1992                        | 296.889                     |
| 1993                        | 258.382                     |
| 1994                        | 227.488                     |
| 1995                        | 197.572                     |
| 1996                        | 173.478                     |
| 1997                        | 152.823                     |
| 1998                        | 136.505                     |

(\*) Incluye a los beneficiarios de asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.

(\*\*) Desde el ejercicio 1989 la información de la que dispone el IMSERSO no incluye el número de beneficiarios residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

(\*\*\*) Desde el ejercicio 1991 la información de la que dispone el IMSERSO tampoco incluye el número de beneficiarios residentes en la Comunidad Foral de Navarra.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Hay que tener en cuenta que, a su vez, cada beneficiario puede percibir uno, dos o los tres subsidios económicos, así como las prestaciones técnicas reguladas en la LISMI, tal y como se expone de forma más extensa en el Capítulo 4 de este Informe.

La distribución geográfica de beneficiarios se muestra en el Cuadro nº 12 siguiente:

**Cuadro nº 12**

***Distribución de los beneficiarios de los subsidios de la LISMI a 1 de enero de 1998 (excluidos los beneficiarios de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra)***

| Comunidad Autónoma / Ciudad Autónoma | Nº. total de beneficiarios (*) | Porcentaje  | % de la población de la Comunidad Autónoma sobre total nacional (1/1/98) |
|--------------------------------------|--------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía                            | 27.800                         | 18,19%      | 18,16%                                                                   |
| Aragón                               | 4.246                          | 2,78%       | 2,97%                                                                    |
| Asturias                             | 6.112                          | 4,00%       | 2,71%                                                                    |
| Islas Baleares                       | 1.527                          | 1,00%       | 2,02%                                                                    |
| Canarias                             | 1.750                          | 1,15%       | 4,09%                                                                    |
| Cantabria                            | 2.504                          | 1,64%       | 1,32%                                                                    |
| Castilla y León                      | 16.517                         | 10,81%      | 6,23%                                                                    |
| Castilla-La Mancha                   | 10.477                         | 6,86%       | 4,31%                                                                    |
| Cataluña                             | 14.423                         | 9,44%       | 15,43%                                                                   |
| Valenciana                           | 13.944                         | 9,12%       | 10,10%                                                                   |
| Extremadura                          | 11.685                         | 7,65%       | 2,68%                                                                    |
| Galicia                              | 10.562                         | 6,91%       | 6,84%                                                                    |
| La Rioja                             | 843                            | 0,55%       | 0,66%                                                                    |
| Madrid                               | 10.290                         | 6,73%       | 12,77%                                                                   |
| Murcia                               | 18.270                         | 11,94%      | 2,80%                                                                    |
| Foral de Navarra                     | Sin datos                      | Sin datos   | 1,33%                                                                    |
| País Vasco                           | Sin datos                      | Sin datos   | 5,27%                                                                    |
| Ceuta                                | 836                            | 0,55%       | 0,18%                                                                    |
| Melilla                              | 1.037                          | 0,68%       | 0,15%                                                                    |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>152.823</b>                 | <b>100%</b> | <b>100%</b>                                                              |

(\*) Incluye a los beneficiarios de asistencia sanitaria y prestación farmacéutica

La Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que sucede con las pensiones no contributivas, es la que presenta un mayor número de beneficiarios de estos subsidios respecto al total nacional (18,19%) seguida de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (11,94%) y de la Comunidad Autónoma de Castilla-León (10,81%).

En relación con la población total española de 39.852.651 habitantes, según la revisión del Padrón Municipal referida al 1 de enero de 1998, los 152.823 beneficiarios de los subsidios de la LISMI a esa fecha, (sin incluir los beneficiarios residentes en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra), representan el 0,38% de la población española. Llama la atención que la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene un porcentaje de beneficiarios de los subsidios de la LISMI (11,94%) muy superior a lo que representa su población respecto al total nacional (2,80%). Por el contrario, en la Comunidad Autónoma de Canarias, el porcentaje de subsidios de la LISMI, respecto al total nacional, representó tan sólo el 1,15% mientras su población representaba el 4,09%.

### 2.1.5.- Situaciones de los solicitantes de pensiones no contributivas

En el periodo a que se refiere esta Fiscalización especial y hasta el momento en que este Informe ha sido enviado a alegaciones, el interesado en solicitar una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación, puede encontrarse en alguna de las cuatro situaciones siguientes:

- a) Que en el momento de formular la solicitud ya sea beneficiario del subsidio de garantía de ingresos mínimos o del subsidio por ayuda de tercera persona o de ambos, regulados en el Real Decreto 383/1984, que como ya se ha señalado son incompatibles con las pensiones no contributivas por lo que el beneficiario debe, una vez reconocido el derecho, optar por una u otra. La disposición transitoria primera del Real Decreto 357/1991, que desarrolló la Ley 26/1990, estableció que los solicitantes de una pensión no contributiva de invalidez no tendrían que acreditar nuevamente el grado de minusvalía, surtiendo efectos a tal finalidad el grado ya reconocido.
- b) Que con anterioridad sea beneficiario de una pensión asistencial de las reguladas por la Ley 45/1960, de 21 de julio. Como ya se ha señalado, también son incompatibles estas prestaciones con las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación por lo que los beneficiarios deben optar entre una u otra. El Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, establece la presunción de que los beneficiarios de pensiones asistenciales tienen un grado de minusvalía del 65% a los efectos de acceder a una pensión no contributiva de invalidez.
- c) Que los interesados hayan solicitado una pensión contributiva de la Seguridad Social ante el INSS o el ISM y les haya sido denegada por no cumplir determinados requisitos. En estos supuestos los interesados pueden, sin embargo, cumplir los requisitos previstos para las pensiones no contributivas, en cuyo caso tendrán derecho a una de estas pensiones con efectos del mes siguiente a la fecha a que hubiese correspondido la pensión contributiva (disposición adicional tercera del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo).
- d) Que el interesado no estuviera incluido en ninguna de las tres situaciones anteriores y solicite una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación, en cuyo caso debe acreditar en el momento de la solicitud que cumple con todos y cada uno de los requisitos exigidos legalmente.

Conviene recordar aquí que el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte es compatible con una pensión no contributiva de invalidez y jubilación (ver Cuadro nº 1).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### **2.2.- FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN Y DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI Y EL SISTEMA DE PAGO A LOS BENEFICIARIOS. EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

De acuerdo con el procedimiento de financiación de los subsidios de la LISMI y de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, establecido en el artículo 66 de la Ley 13/1982 y en el artículo 86 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, la Administración General del Estado (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) debe transferir a la Seguridad Social el importe de estas prestaciones, que se ingresa en la cuenta corriente que la Tesorería General de la Seguridad Social tiene en el Banco de España. Este importe se imputa al presupuesto de recursos y aplicaciones de la Tesorería General. Por otra parte, las Cortes Generales aprueban los créditos para pagar estas prestaciones en el presupuesto de gastos del IMSERSO, por lo que, esta Entidad Gestora imputa a su presupuesto el importe de las obligaciones para hacer frente a estas prestaciones, y lo hace mediante dos sistemas distintos, según el régimen de las Comunidades Autónomas (ver Cuadro nº 13):

- Mediante la imputación, por parte del IMSERSO, de las obligaciones presupuestarias correspondientes a la nómina agregada de los beneficiarios de estas prestaciones, que ha sido previamente elaborada por la Tesorería General y de la nómina agregada de los subsidios de la LISMI, (excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) y por las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla.
- Mediante la imputación de las obligaciones presupuestarias, por el importe estimado de las nóminas correspondientes a los beneficiarios residentes en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra que, como se señala en el epígrafe 2.2.2.2. de este Informe, se reconocen directamente a favor de estas Comunidades Autónomas y para lo cual el IMSERSO transfiere, a diferencia del sistema anterior, el importe correspondiente a estas dos Comunidades Autónomas, por un lado, a través de la Administración General del Estado (artículo presupuestario 40) y, por otro lado, directamente a estas dos Comunidades Autónomas (artículo presupuestario 45)<sup>3</sup>.

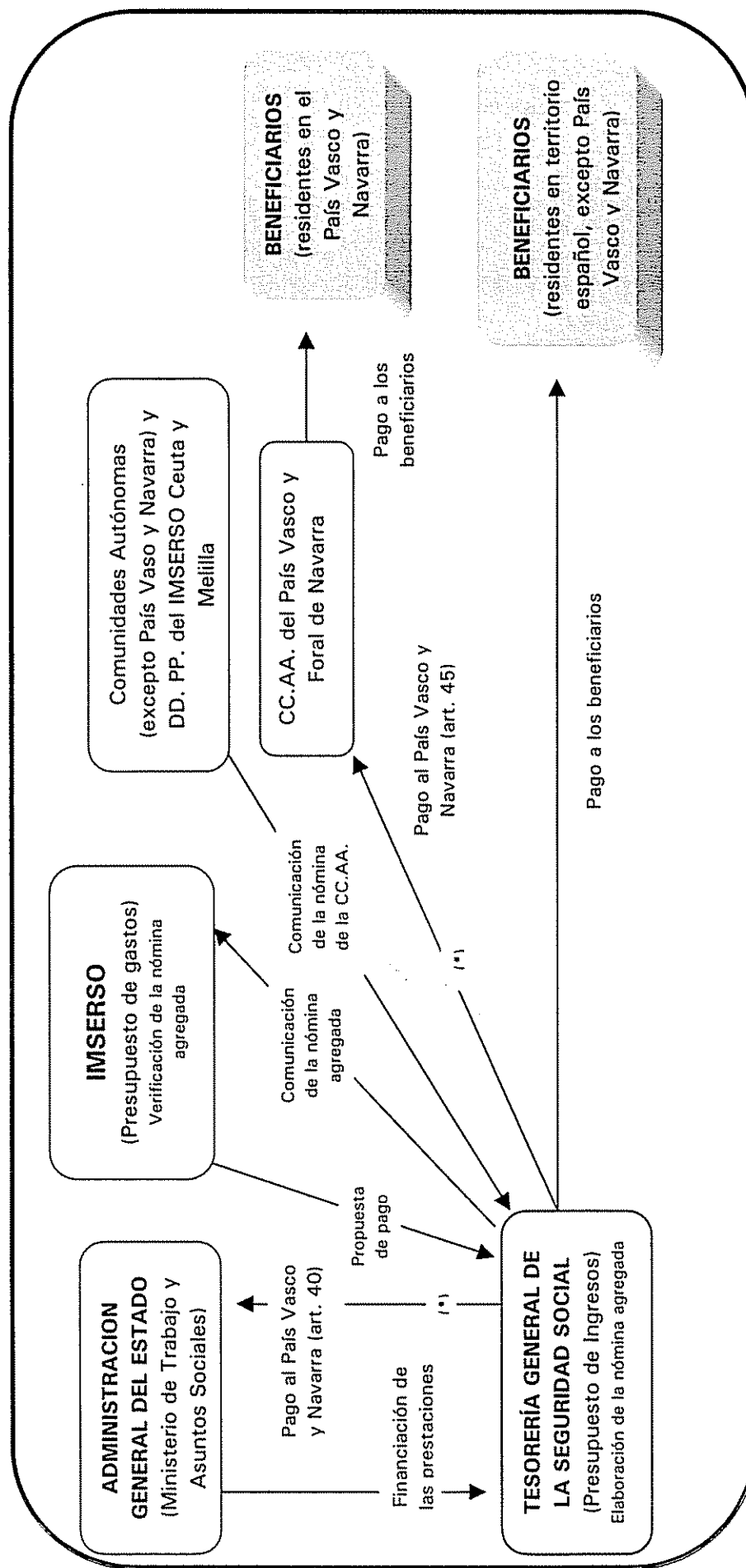
En el Cuadro nº 13 se recoge este esquema de financiación.

---

<sup>3</sup> Para el ejercicio 2000, las transferencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra están dotadas en el presupuesto de gastos del IMSERSO sólo en el artículo presupuestario 40 dado que, a partir de este ejercicio, todo el presupuesto del IMSERSO es financiado por la Administración General del Estado.

## CUADRO Nº 13

Financiación de las pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI



(\*) A partir del ejercicio 2000 las transferencias a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra se realizan exclusivamente a favor de la Administración General del Estado, a través del artículo presupuestario 40



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### **2.2.1.- Financiación de estas prestaciones por la Administración General del Estado, mediante transferencia a la Seguridad Social**

El artículo 66 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos ya dispuso que la financiación de las distintas prestaciones, subsidios, atenciones y servicios contenidos en la citada Ley se efectuaría con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y a los de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, de acuerdo con las competencias que les correspondieran respectivamente. Asimismo, el artículo 47 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, dispuso que las prestaciones reguladas en dicha norma, serían financiadas con cargo a las correspondientes asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado y que dicha financiación se haría efectiva mediante una transferencia anual de los Presupuestos del Estado a los de la Seguridad Social.

Más adelante, la disposición adicional octava de la ya derogada Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecieron en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, reiteró que estas prestaciones se financiarían con cargo a las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. En el mismo sentido el artículo 86.2 del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece que las pensiones de invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas, se financiarán por el Estado con cargo a las aportaciones que éste realiza al Presupuesto de la Seguridad Social. Finalmente, la vigente Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, dispone que la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y universal se realizará mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

Como se viene señalando en el Informe, en primer lugar, el IMSERSO tramita las nóminas de pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI (excepto las correspondientes a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra, como se verá en el epígrafe 2.2.2.2), que deben ser pagadas posteriormente por la Tesorería General, el primer día hábil del mes siguiente. Posteriormente, el IMSERSO certifica al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el importe de las nóminas, especificando el importe bruto y las deducciones por pagos indebidos correspondientes a la propia prestación. Asimismo, el IMSERSO incluye en la certificación remitida al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el importe estimado de la participación en las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y en los subsidios de la LISMI, con cargo a los artículos 40 y 45 del presupuesto de la Seguridad Social, de la Comunidad Autónoma del País Vasco (5,27%) y de la Comunidad Foral de Navarra (1,40%). A partir del ejercicio 2000 las transferencias se realizarán exclusivamente a través del artículo presupuestario 40.

Desde el punto de vista de la financiación, los importes de las obligaciones reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (sección 19), a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (servicio 02) como transferencias a la Seguridad Social (artículo presupuestario 42), durante los ejercicios 1997 y 1998 fueron los siguientes (incluida la financiación correspondiente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra):



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 14**  
**Financiación recibida por la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.**  
**Ejercicios 1997 y 1998**

Millones de ptas.

| Aplicación        | Financiación de estas prestaciones                                                                                                                           | 1997           | 1998           |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| 19.02.3141.420.02 | Aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social para financiar las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación                          | 219.272        | 234.790        |
| <b>TOTAL</b>      | <b>PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS</b>                                                                                                                            | <b>219.272</b> | <b>234.790</b> |
| 19.02.3141.420.00 | Financiación de las prestaciones derivadas de la Ley 13/1982. Subsidio de garantía de ingresos mínimos                                                       | 43.901         | 38.269         |
| 19.02.3141.420.01 | Financiación de las prestaciones derivadas de la Ley 13/1982. Subsidios por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación para gastos de transporte | 4.737          | 3.944          |
| <b>TOTAL</b>      | <b>SUBSIDIOS DE LA LISMI</b>                                                                                                                                 | <b>48.638</b>  | <b>42.213</b>  |

El importe recibido del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha servido a la Seguridad Social para hacer frente al pago de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y a los subsidios de la LISMI tal y como se refleja en el Cuadro nº 15 siguiente. Se observa que la financiación por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y los subsidios de la LISMI, durante los ejercicios 1997 y 1998, no coincidió con el importe de las obligaciones reconocidas por el IMSERSO para estas prestaciones, que la financiación fue superior en 212 millones de ptas. en 1997 e inferiores en 1.515 millones en 1998, al importe de las obligaciones reconocidas netas por el IMSERSO (incluida la estimación de estas prestaciones correspondiente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra) y para los subsidios de la LISMI fueron inferiores a las obligaciones reconocidas netas por el IMSERSO para estas prestaciones (incluida la estimación de estas prestaciones correspondiente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra) en 402 millones y 794 millones, respectivamente.

**Cuadro nº 15**  
**Obligaciones reconocidas por el IMSERSO y la financiación recibida del Estado: saldos resultantes.**  
**Ejercicios 1997 y 1998**

Millones de ptas.

|                                               | Pensiones no contributivas |                | Subsidios de la LISMI |               |
|-----------------------------------------------|----------------------------|----------------|-----------------------|---------------|
|                                               | 1997                       | 1998           | 1997                  | 1998          |
| FINANCIACIÓN DEL ESTADO                       | 219.272                    | 234.790        | 48.638                | 42.213        |
| <b>TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS IMSERSO</b> | <b>219.060</b>             | <b>236.305</b> | <b>49.040</b>         | <b>43.007</b> |
| Obligaciones reconocidas netas                | 204.449                    | 220.543        | 45.769                | 40.138        |
| Obligaciones estimadas (País Vasco y Navarra) | 14.611                     | 15.762         | 3.271                 | 2.869         |
| <b>Exceso/Defecto de Financiación</b>         | <b>212</b>                 | <b>- 1.515</b> | <b>- 402</b>          | <b>- 794</b>  |



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Por lo tanto, la financiación recibida por la Seguridad Social de la Administración General del Estado durante los ejercicios 1997 y 1998 fue, en algunos casos, insuficiente para compensar el gasto que le supuso a la Seguridad Social el pago de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y de los subsidios de la LISMI.

Conviene recordar aquí que los excesos e insuficiencias en la financiación de estas prestaciones han sido contabilizados desde 1990 y están reflejados en el estado contable denominado "Gastos con financiación afectada", que forma parte de las cuentas anuales rendidas por la Tesorería General de la Seguridad Social a este Tribunal de Cuentas, tanto de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y de los subsidios de la LISMI, junto con otras partidas de financiación afectada (asistencia sanitaria, prestaciones del síndrome tóxico, prestación a familias de personas con minusvalía, ayudas a los tripulantes y armadores que faenan en los caladeros de Marruecos y Mauritania, etc.). Sin embargo las insuficiencias o excesos de financiación que se hayan podido producir con anterioridad a 1990, en los subsidios de la LISMI, no fueron reflejados en contabilidad financiera, a pesar de que previsiblemente se produjeron y, de ser así, debieron haber sido financiados por la Administración General del Estado.

La Intervención Central de la Tesorería General de la Seguridad Social una vez que tiene conocimiento de que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha expedido el documento contable correspondiente con cargo a su presupuesto de gastos y a favor de la Seguridad Social, por el importe de la financiación de estas prestaciones, procede a contraer en sus cuentas el correlativo derecho presupuestario, por el importe de la financiación recibida de la Administración General del Estado, con el fin de que exista la debida correlación entre la obligación contraída por el Estado y el derecho reconocido por la Seguridad Social. Esto no ha impedido que, como se ha señalado en el Cuadro nº 15, la Seguridad Social haya imputado obligaciones a su presupuesto, durante 1997 y 1998, para pagar estas prestaciones en un importe mayor a la financiación recibida de la Administración General del Estado.

El Tribunal ha comprobado además que los pagos materiales de estas obligaciones del Estado realizados por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, se produjeron con retrasos, en concreto, después de las fechas en las que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha imputado las obligaciones en su presupuesto de gastos. Esto conlleva que la Seguridad Social pague el importe de las nóminas de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y de los subsidios de la LISMI el primer día hábil del mes siguiente al periodo a que corresponde (excluido el pago a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra), antes de recibir la financiación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mediante el ingreso oportuno en la cuenta corriente de la Tesorería General en el Banco de España. Esta situación le está suponiendo al Sistema de la Seguridad Social un coste financiero derivado del pago anticipado de estas prestaciones, que el Tribunal ha estimado, como se muestra en el Cuadro siguiente:



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 16**  
**Estimación del coste financiero de oportunidad. Ejercicios 1997 y 1998**

| Prestaciones | Ejercicio 1997                              |                                              | Ejercicio 1998                              |                                              |
|--------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|
|              | Plazo medio de retraso en el pago (en días) | Coste de oportunidad (7,5%) (millones ptas.) | Plazo medio de retraso en el pago (en días) | Coste de oportunidad (5,5%) (millones ptas.) |
| PNC          | 73                                          | 3.191                                        | 107                                         | 3.937                                        |
| SGIM         | 87                                          | 780                                          | 88                                          | 552                                          |
| SATP y SMCQT | 82                                          | 79                                           | 79                                          | 47                                           |
| <b>TOTAL</b> |                                             | <b>4.050</b>                                 |                                             | <b>4.536</b>                                 |

PNC: Pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación

SGIM: Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos

SATP: Subsidio por ayuda de tercera persona

SMCQT: Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte

El Cuadro anterior recoge el coste financiero de oportunidad que ha supuesto a la Seguridad Social tener que pagar anticipadamente estas prestaciones, en función del retraso medio en el pago por parte de la Administración General del Estado y los tipos de interés legal del dinero para los ejercicios 1997 y 1998, que fueron del 7,5% y 5,5%, respectivamente.

#### **2.2.2.- Pago de estas prestaciones por la Seguridad Social. El caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra**

##### **2.2.2.1.- RÉGIMEN GENERAL: PAGO DIRECTO A LOS BENEFICIARIOS**

Al IMSERSO le corresponde la verificación y tramitación de la nómina agregada de todos los beneficiarios de pensiones no contributivas y la elaboración de la nómina de los beneficiarios de los subsidios de la LISMI y su imputación presupuestaria, y a la Tesorería General de la Seguridad Social le corresponde la agregación de la nómina de pensiones no contributivas, el pago material de las prestaciones a los distintos beneficiarios, así como la recaudación de los reintegros por las pensiones no contributivas indebidamente pagadas, con la excepción en todo ello, de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra.

Este sistema de pago supone de hecho, que las Comunidades Autónomas con régimen general, no se vean beneficiadas ni perjudicadas, en términos de gastos, por su forma de gestionar las pensiones no contributivas y los subsidios de la LISMI ya que, en todo caso, va a ser el presupuesto de gastos del IMSERSO (Seguridad Social), el que va a soportar los importes de las nóminas sin que, por lo tanto, tenga reflejo la mayor o menor eficiencia de la gestión que realizan estas Comunidades Autónomas. Añadidamente, tal y como se indica más extensamente en los Capítulos 3 y 4 de este Informe, los recursos obtenidos de la recuperación de las pensiones no contributivas repercuten sólo en el presupuesto de la Seguridad Social y no en el presupuesto de las Comunidades Autónomas (excepto las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra). El sistema actual compartido necesita de una mayor colaboración y cooperación entre las Administraciones públicas para conseguir una mayor eficiencia en la administración de los recursos que se puede reflejar en una mejora en los procesos de revisiones anuales y de oficio de estas



## TRIBUNAL DE CUENTAS

prestaciones, y en las reclamaciones de prestaciones indebidamente pagadas, cuya incidencia es muy baja, según ha comprobado este Tribunal.

En el caso de Ceuta y de Melilla, ocurre todo lo contrario, el IMSERSO y la Tesorería General de la Seguridad Social al gestionar el proceso completo hasta el pago reciben los beneficios o perjuicios de sus actuaciones y del grado de eficacia de su gestión.

### 2.2.2.2.- RÉGIMEN ESPECIAL: PAGO A TRAVÉS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Mediante el Real Decreto 1476/1987, de 2 de octubre y el Real Decreto 1681/1990, de 28 de diciembre se traspasaron a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente, las funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al extinguido Instituto Nacional de Servicios Sociales, actualmente IMSERSO. Estas normas establecieron, entre otras consideraciones, que el IMSERSO, a través de su presupuesto de gastos y dotaciones, debe transferir anualmente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra el importe estimado de estas prestaciones, junto con el importe del resto de los servicios sociales asumidos, para hacer frente al coste de la gestión de las prestaciones que hasta entonces venían siendo gestionadas por el IMSERSO.

A diferencia del sistema de financiación de las 15 Comunidades Autónomas restantes estos Reales Decretos establecieron que las nóminas de los beneficiarios residentes en su territorio se imputarían a sus presupuestos de gastos y que el pago material sería realizado por los órganos competentes de estas Comunidades Autónomas.

El importe total de las transferencias que realiza el IMSERSO a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, por los servicios sociales asumidos, está dotado anualmente en los Presupuestos Generales del Estado aprobados por las Cortes Generales, al igual que para el resto de Comunidades Autónomas y para las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, pero en un grupo de programas diferente, el 35 (para 1997) y el 36 (para 1998) "Transferencias a Comunidades Autónomas por servicios sociales asumidos".

Los Reales Decretos 1476/1987, de 2 de octubre y 1681/1990, de 28 de diciembre, de traspasos, dispusieron que el coste total de los servicios asociados a estas transferencias sería financiado proporcionalmente a lo que representaban las dos fuentes de financiación del IMSERSO: a) por aportación del Estado, aportación que el IMSERSO realiza a través del artículo presupuestario 40 "Transferencias al Estado" y b) por cuotas y otros ingresos, aportación que el IMSERSO realiza a través del artículo presupuestario 45 "Transferencias a las Comunidades Autónomas". A partir del ejercicio 2000 sólo se realizarán estas transferencias a través del artículo presupuestario 40 "Transferencias al Estado". Por otra parte, el importe estimado del coste de las nóminas correspondiente a las pensiones no contributivas y a los subsidios de la LISMI no está diferenciado del resto de los costes transferidos a estas Comunidades Autónomas por los servicios sociales asumidos.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Los Reales Decretos de transferencias, no establecieron expresamente el criterio de distribución del presupuesto del IMSERSO que corresponde a estas Comunidades Autónomas por las pensiones no contributivas y por los subsidios de la LISMI. Ante esta falta de precisión, el IMSERSO viene utilizando por analogía el criterio de reparto establecido en los Reales Decretos de traspaso de las funciones y servicios del IMSERSO a otras Comunidades Autónomas (Andalucía, Galicia, Valenciana y Canarias), carencia que debe ser resuelta. Según estos últimos *"el criterio base será el coeficiente de población a asistir en cada momento, considerando dicho concepto como medias ponderadas de la población mayor de sesenta años (60% como peso de ponderación) y de la población total (40% como peso de ponderación"*. De acuerdo con este criterio se obtiene que la Comunidad Autónoma del País Vasco participa en un 5,27% del presupuesto de gastos del IMSERSO y la Comunidad Foral de Navarra en un 1,40%, tal y como se muestra en el Cuadro siguiente.

**Cuadro nº 17**

**Importe estimado de las nóminas correspondientes a beneficiarios de estas prestaciones residentes en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra. Ejercicios 1997 y 1998**

Millones de ptas.

| Comunidades Autónoma           | Pensiones no contributivas | Subsidios de la LISMI | Total         |
|--------------------------------|----------------------------|-----------------------|---------------|
| 1997: País Vasco (5,27%)       | 11.544                     | 2.584                 | 14.128        |
| 1997: Foral de Navarra (1,40%) | 3.067                      | 687                   | 3.754         |
| <b>TOTAL 1997</b>              | <b>14.611</b>              | <b>3.271</b>          | <b>17.882</b> |
| 1998: País Vasco (5,27%)       | 12.454                     | 2.266                 | 14.720        |
| 1998: Foral de Navarra (1,40%) | 3.308                      | 603                   | 3.911         |
| <b>TOTAL 1998</b>              | <b>15.762</b>              | <b>2.869</b>          | <b>18.631</b> |

Importe correspondiente a la Comunidad Autónoma del País Vasco = Total obligaciones del IMSERSO X 5,27 / (100- 6,67)

Importe correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra = Total obligaciones del IMSERSO X 1,40 / (100- 6,67)

Los importes de los recursos así obtenidos deberían venir incrementados, de acuerdo con los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, con una participación del mismo porcentaje en las Ampliaciones de crédito y las Incorporaciones de crédito, que se aprueben en el presupuesto de gastos del IMSERSO correspondientes a las pensiones no contributivas y a los subsidios de la LISMI.

Sin embargo, esto no ha ocurrido así. En el ejercicio 1997, a pesar de que el Secretario de Estado de la Seguridad Social aprobó una Ampliación de crédito en el concepto presupuestario correspondiente a las pensiones no contributivas por importe de 9.891 millones de ptas., el IMSERSO no incluyó los importes correspondientes a la Ampliación de crédito con destino a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra (un total de 707 millones) ni tampoco la cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio 1997 del IMSERSO registró como gasto el importe de 707 millones. La Tesorería General por su parte tampoco contabilizó como ingreso este importe, en concepto de "financiación afectada".



## TRIBUNAL DE CUENTAS

En el ejercicio 1998 ocurrió otro tanto, el Secretario de Estado de la Seguridad Social aprobó una Ampliación de crédito por importe de 3.876 millones de ptas. y tampoco tuvo en cuenta el importe correspondiente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra (un total de 277 millones), con los mismos efectos en el presupuesto de gastos y en la cuenta del resultado económico-patrimonial del IMSERSO y en el concepto extrapresupuestario de "financiación afectada" de la Tesorería General.<sup>4</sup>

De todo lo hasta aquí expuesto, tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como la Comunidad Foral de Navarra se benefician o perjudican económicamente, según el grado de eficiencia de sus propios órganos de gestión respecto a las pensiones no contributivas y a los subsidios de la LISMI. También la eficiencia en la gestión por el reintegro de cobros de los pagos indebidos repercute única y exclusivamente en el presupuesto de la propia Comunidad Autónoma.

### **2.3.- LAS CUANTÍAS ÍNTEGRAS ANUALES Y MENSUALES DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN Y DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI. SU EVOLUCIÓN**

De acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero y en el artículo 145 del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, las cuantías de los subsidios de la LISMI y de las pensiones no contributivas, respectivamente, se establecen anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. En el Cuadro nº 18 se recogen las cuantías mensuales y anuales de estas prestaciones desde el ejercicio 1984 (primer año en que empezaron a pagarse los subsidios de la LISMI) hasta el ejercicio 2000. Se puede constatar que, como es lógico, a partir del ejercicio 1992, los subsidios de garantía de ingresos mínimos y de ayuda de tercera persona han permanecido invariables.

Así, para el ejercicio 1998 las cuantías íntegras, establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación ascendieron a 521.920 ptas. anuales dividido en catorce pagas mensuales (un paga extraordinaria en junio y otra en noviembre) y, por tanto, el importe mínimo de la pensión ascendió a 130.480 ptas. (el 25% del importe máximo). Asimismo, en el caso de la pensión de invalidez no contributiva, si el beneficiario tiene un grado de minusvalía superior al 75% y como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales necesita el concurso de otra persona para desarrollar los actos más esenciales de la vida, la cuantía anual de la pensión se incrementa en un 50% llegando a 782.880 ptas. anuales.

---

<sup>4</sup> No se acepta la alegación del IMSERSO cuando afirma que solicitó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las correspondientes partes proporcionales de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra, dado que en las propuestas de modificación presupuestaria tramitadas para los ejercicios 1997 y 1998 tampoco constó la inclusión de la parte correspondiente a estas Comunidades Autónomas.

**CUADRO N° 18**

**Cuántas mensuales y anuales de las pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI, establecidos en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Ejercicios 1984 a 2000**

| AÑOS | Pensiones no contributivas |         | SUBSIDIOS DE LA LISMI        |         |                           |         |                                                 |        |        |  | SALARIO MÍNIMO<br>INTERPROFESIONAL<br>MENSUAL |
|------|----------------------------|---------|------------------------------|---------|---------------------------|---------|-------------------------------------------------|--------|--------|--|-----------------------------------------------|
|      | Jubilación e invalidez     |         | Garantía de ingresos mínimos |         | Ayuda por tercera persona |         | Movilidad y compensación para gastos transporte |        |        |  |                                               |
|      | Mensual                    | Anual   | Mensual                      | Anual   | Mensual                   | Anual   | Mensual                                         | Anual  |        |  |                                               |
| 1984 | --                         | --      | 10.000                       | 140.000 | 5.000                     | 70.000  | 3.000                                           | 36.000 | 34.740 |  |                                               |
| 1985 | --                         | --      | 11.000                       | 154.000 | 5.500                     | 77.000  | 3.000                                           | 36.000 | 37.170 |  |                                               |
| 1986 | --                         | --      | 12.000                       | 168.000 | 6.000                     | 84.000  | 3.000                                           | 36.000 | 37.170 |  |                                               |
| 1987 | --                         | --      | 14.000                       | 196.000 | 7.000                     | 98.000  | 3.500                                           | 42.000 | 40.140 |  |                                               |
| 1988 | --                         | --      | 15.120                       | 211.680 | 7.560                     | 105.840 | 3.780                                           | 45.360 | 42.150 |  |                                               |
| 1989 | --                         | --      | 17.200                       | 240.800 | 7.865                     | 110.110 | 3.935                                           | 47.220 | 44.040 |  |                                               |
| 1990 | --                         | --      | 19.450                       | 272.300 | 8.180                     | 114.520 | 4.095                                           | 49.140 | 46.680 |  |                                               |
| 1991 | 26.000                     | 364.000 | 22.108                       | 309.512 | 8.675                     | 121.450 | 4.345                                           | 52.140 | 50.010 |  |                                               |
| 1992 | 30.000                     | 420.000 | 23.590                       | 330.260 | 9.260                     | 129.640 | 4.640                                           | 55.680 | 53.250 |  |                                               |
| 1993 | 31.530                     | 441.420 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 4.875                                           | 58.500 | 56.280 |  |                                               |
| 1994 | 32.920                     | 460.880 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 5.125                                           | 61.500 | 58.530 |  |                                               |
| 1995 | 34.370                     | 481.180 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 5.305                                           | 63.660 | 60.570 |  |                                               |
| 1996 | 35.580                     | 498.120 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 5.495                                           | 65.940 | 62.700 |  |                                               |
| 1997 | 36.510                     | 511.140 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 5.688                                           | 68.256 | 64.920 |  |                                               |
| 1998 | 37.280                     | 521.920 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 5.840                                           | 70.080 | 66.630 |  |                                               |
| 1999 | 37.955                     | 531.370 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 5.965                                           | 71.580 | 68.040 |  |                                               |
| 2000 | 40.255                     | 563.570 | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 6.075                                           | 72.900 | 69.270 |  |                                               |
|      |                            |         | 24.935                       | 349.090 | 9.725                     | 136.150 | 6.200                                           | 74.400 | 70.680 |  |                                               |



## CAPÍTULO 3.- LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN

### 3.1.- ÁMBITO SUBJETIVO, REQUISITOS Y CUANTÍAS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN

La vigente Ley General de la Seguridad Social derogó la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y regula actualmente los requisitos y características fundamentales (artículos 144 a 149 y 167 a 170) de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 7.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social *"estarán comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones de modalidad no contributiva, todos los españoles residentes en territorio nacional"*. Por su parte el artículo 7.5 de la misma Ley dispone que *"los hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos que residan en territorio español se equiparan a los españoles a efectos de lo dispuesto en el número 3 de este artículo. Con respecto a los nacionales de otros países se estará a lo que se disponga en los Tratados, Convenios, Acuerdos o instrumentos ratificados, suscritos o aprobados al efecto, o a cuanto les fuera aplicable en virtud de reciprocidad tácita o expresamente reconocida"*.

Por tanto, los españoles y los equiparados a los españoles, según lo dispuesto en el artículo 7.5 anteriormente citado, tienen derecho a ser beneficiarios de una pensión no contributiva de invalidez o jubilación siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos legalmente.

La Ley General de la Seguridad Social establece que tendrán derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez las personas que cumplan los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de 18 años y menor de 65 años, en la fecha de la solicitud.
2. Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante 5 años, de los cuales 2 deberán ser inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión.
3. Estar afectadas por una minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65%.
4. Carecer de rentas o ingresos suficientes. La Ley considera que el beneficiario carece de rentas o ingresos suficientes, cuando la suma de todos sus ingresos y rentas, en cómputo anual de enero a diciembre, sea inferior al importe anual de la pensión no contributiva.

Aunque el solicitante carezca de rentas o ingresos propios en los términos señalados en el párrafo anterior, si convive con otras personas en una misma unidad económica de convivencia, se considerará cumplido el requisito de carencia de rentas o ingresos suficientes, cuando la suma de las rentas e ingresos de todos los integrantes de la unidad económica de convivencia sea inferior a unas cantidades (límite de acumulación de recursos) que establece la citada Ley, teniendo en cuenta el número de convivientes y el grado de parentesco. La unidad económica de convivencia es la formada por el cónyuge y los familiares hasta el segundo grado de consanguinidad (padres, abuelos, hijos, nietos, hermanos y el cónyuge).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

El derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez no impide el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado de minusvalía y que no representen un cambio en la capacidad para el trabajo del pensionista (art. 147 de la vigente Ley General de la Seguridad Social). Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley General de la Seguridad Social, los beneficiarios de las pensiones no contributivas de invalidez que sean contratados o que se establezcan por cuenta propia, recuperarán automáticamente el derecho a dicha pensión cuando se les extinga su contrato y no se tendrán en cuenta las rentas obtenidas, por ejercicio de su trabajo, en el cómputo de las rentas anuales para el cálculo de la pensión.

A partir del 1 de enero de 2000, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, la pensión de invalidez no contributiva, pasará a denominarse pensión de jubilación no contributiva, cuando el beneficiario cumpla la edad de 65 años, no implicando cambio alguno respecto de las condiciones de la prestación que viniese percibiendo.

Los requisitos para las pensiones no contributivas de jubilación, que están establecidos en la Ley General de la Seguridad Social, son los siguientes:

1. Haber cumplido 65 años, en la fecha de la solicitud.
2. Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante 10 años, entre la edad de 16 y 65 años, de los cuales 2 deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión.
3. Carecer de rentas o ingresos suficientes, con las mismas condiciones y requisitos que para percibir una pensión de invalidez no contributiva.

En resumen, los requisitos para ser beneficiario de una pensión de invalidez o jubilación en su modalidad no contributiva, que la normativa vigente exige, son: que el beneficiario sea español o equiparado en los términos establecidos en el artículo 7.5 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que tenga una edad situada entre los 18 y 65 años (para la pensión de invalidez) o mayor de 65 años (para la pensión de jubilación), respectivamente, que resida en territorio español, situación de minusvalía (sólo para la pensión de invalidez) y carencia de rentas e ingresos suficientes, además del resto de los requisitos ya puestos de manifiesto en este apartado del Informe.

Durante los trabajos de auditoría en las 3 Comunidades Autónomas de la muestra, el equipo fiscalizador ha detectado en relación con estos requisitos exigidos legalmente, las siguientes incidencias:

1. Requisito de edad. El Tribunal ha comprobado que en la totalidad de los expedientes fiscalizados se cumple este requisito, justificado mediante copia del D.N.I. o partida de nacimiento, aunque se observa que en algunos expedientes las copias no están debidamente autenticadas.
2. Requisito de residencia. Está justificado en los expedientes fiscalizados por este Tribunal de Cuentas mediante el Certificado del Padrón Municipal correspondiente. Sin embargo, tanto en la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Comunidad Autónoma de Extremadura como en la provincia de Castellón, no consta que el órgano gestor verifique el requisito de la permanencia en territorio español de 5 años para las pensiones no contributivas de invalidez y de 10 años para las pensiones no contributivas de jubilación y, en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura tampoco verifica que al menos 2 años lo sean inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión, puesto que el documento que consta en los expedientes, está expedido por el Ayuntamiento correspondiente con los datos del Padrón Municipal, y sólo justifica que reside en el respectivo Ayuntamiento en la fecha en que lo emite, pero no la permanencia anterior en territorio español.

3. Requisito de un grado de minusvalía o enfermedad crónica igual o superior al 65% para las pensiones no contributivas de invalidez. Se cumple en todos los expedientes fiscalizados por este Tribunal mediante el dictamen técnico-facultativo emitido por los Equipos de Valoración y Orientación (Centros Bases) de cada Comunidad Autónoma, que son los órganos competentes para valorar el grado de minusvalía o enfermedad crónica. Con carácter general puede señalarse que el plazo transcurrido para la emisión del dictamen técnico-facultativo retrasa considerablemente la resolución de los expedientes. Así, según se deduce de la información remitida a este Tribunal, el plazo medio en la emisión del dictamen en la Comunidad de Madrid, a la fecha de realización de esta Fiscalización, fue de 2 meses y 28 días; en la Comunidad Autónoma de Extremadura el plazo medio en la emisión del dictamen fue de 3 meses y 6 días. La información remitida por la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia no ha permitido a este Tribunal poder cuantificar el plazo medio para la emisión del dictamen técnico-facultativo, al no disponer el Centro Base de la información elaborada que le permitiera distinguir los dictámenes pendientes de emitir correspondientes a pensión no contributiva de invalidez de aquellos otros dictámenes por motivos distintos.
4. Requisito de determinación de los miembros computables en la unidad económica de convivencia. Se justifica en los expedientes mediante copia del libro de familia o certificado de empadronamiento y también mediante un certificado de convivencia. La justificación de este requisito, no ha presentado deficiencias dignas de mención.
5. Requisito de carencia de rentas e ingresos suficientes. El Tribunal ha comprobado que existen distintos criterios interpretativos por parte de los órganos gestores de las 3 Comunidades Autónomas<sup>5</sup>:
  - La verificación de este requisito es realizada por los órganos gestores sobre información fiscal utilizando la información que consta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de todos los miembros de la unidad económica de convivencia y, en caso de no estar obligado a presentar declaración de este Impuesto, mediante información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que no especifica si el beneficiario tiene o no obligación de haber presentado el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

---

<sup>5</sup> El IMSERSO en el trámite de alegaciones, pone de manifiesto asimismo la inseguridad jurídica existente respecto a la determinación y cómputo de las rentas e ingresos, al no existir un criterio uniforme en la doctrina sentada por las sentencias dictadas hasta la fecha.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- Los órganos gestores de las tres Comunidades Autónomas de la muestra consideran como rentas e ingresos del trabajo computables los ingresos íntegros minorados por las cotizaciones a la Seguridad Social y Mutualidades Generales obligatorias de los funcionarios, los derechos pasivos, colegio de huérfanos e instituciones similares por su carácter obligatorio. Sin embargo, no existe el amparo legal suficiente para la consideración de estos gastos como menores ingresos
- Por otra parte, dentro de la misma Comunidad Autónoma existen distintos criterios interpretativos de lo que debe ser considerado como rentas o ingresos. Así sucede con los supuestos de rendimientos de actividades agrícolas y ganaderas en régimen de estimación objetiva, pues la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia considera como renta e ingreso computable el "Rendimiento neto de módulos", mientras que la de Castellón considera como renta e ingreso computable el "Rendimiento neto de la actividad".
- La Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid no descuenta, del importe de la pensión a que tiene derecho el beneficiario, los rendimientos del capital mobiliario inferiores a 5.000 ptas., mientras que la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia no tiene en cuenta, para el cálculo de la pensión los rendimientos, de cualquier naturaleza, inferiores a 10.000 ptas., sin que exista amparo legal para mantener ninguna de estas actuaciones.
- En los ingresos de ambos cónyuges que aparecen en las declaraciones conjuntas de la unidad familiar del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura considera, indebidamente, que los ingresos corresponden al primer declarante y, si el beneficiario de la pensión no contributiva es el cónyuge, no tiene en cuenta la parte que le corresponde de los rendimientos en el caso de que el régimen de bienes del matrimonio sea de gananciales.
- Los rendimientos de bienes inmuebles no arrendados, se computan en todos los expedientes examinados por este Tribunal al 2% del valor catastral de los mismos, independientemente de que hayan sido objeto de revisión catastral, en cuyo caso, de acuerdo con las normas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, deberían computarse al 1,1%.

En relación con otras cuestiones distintas de los requisitos, el Tribunal ha detectado las siguientes incidencias:

1. Respecto a la determinación de la fecha de efectos y, por tanto, de los atrasos que corresponden a los beneficiarios desde la fecha de presentación de la solicitud hasta la resolución por la que se aprueba el derecho a percibir una pensión no contributiva, las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de Valencia y Alicante incluyen, indebidamente, en este primer pago la totalidad de la paga extraordinaria, que pudiera corresponderle, sin efectuar el prorrateo, incumpliendo lo dispuesto en el Real Decreto 771/1997, de 30 de mayo, por el que



## TRIBUNAL DE CUENTAS

se establecen reglas para la determinación de los importes de las pagas extraordinarias de las pensiones de Seguridad Social.

2. En relación con los traslados de expedientes, por cambio de residencia del beneficiario, de una Comunidad Autónoma a otra, la normativa vigente no establece cuál debe ser el procedimiento a seguir por los órganos gestores, y este Tribunal ha verificado que el procedimiento seguido es distinto en las tres Comunidades Autónomas de la muestra. La Comunidad Autónoma de Extremadura cuando recibe un expediente de traslado procedente de otra Comunidad Autónoma, no incluye en la nómina al beneficiario de pensión reconocida, hasta que el beneficiario presenta la documentación que acredita que sigue reuniendo los requisitos necesarios, produciéndose una suspensión del pago de esta pensión, mientras que la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana incluyen en la nómina al beneficiario procedente de otra Comunidad Autónoma y, posteriormente, solicitan la documentación correspondiente.
3. Por otra parte, los impresos de solicitud preestablecidos, que son utilizados por los interesados para solicitar una pensión no contributiva en las Comunidades de Madrid y de Extremadura y en la provincia de Valencia, están mal redactados pues figura como destinatario un órgano distinto del que tiene que aprobar el expediente, incluso sigue apareciendo el ya extinguido Instituto Nacional de Servicios Sociales en lugar del órgano de la Comunidad Autónoma que es competente para el reconocimiento de estas prestaciones.
4. En relación con el contenido de los expedientes, este Tribunal ha comprobado que los de la Comunidad de Madrid están completos y en ellos consta la documentación original necesaria para acreditar el derecho de los beneficiarios a percibir una pensión no contributiva, mientras que en los expedientes de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de la Comunidad Valenciana falta documentación acreditativa de las actuaciones llevadas a cabo por los órganos gestores para verificar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos (certificado de vida laboral, certificado del INEM, certificado del INSS, certificados bancarios, etc.).

La acreditación de los requisitos señalados anteriormente y las demás cuestiones que acaban de ser enunciadas plantean determinadas incidencias, que no están claramente resueltas en la normativa que regula estas prestaciones. Estas incidencias no resueltas en la normativa se analizan a continuación.

### **3.1.1.- Determinación de las rentas e ingresos suficientes y de la pensión a recibir**

Para determinar las rentas e ingresos de los beneficiarios y, en su caso, de los miembros de la unidad económica de convivencia, la normativa establece como computables cualesquiera bienes y derechos derivados tanto del trabajo, incluidas las retribuciones en especie, como del capital, así como los de naturaleza prestacional. También establece la normativa que cuando los miembros de la unidad económica de convivencia tengan bienes muebles o inmuebles, se tendrán en cuenta sus rendimientos efectivos y si no existen, se valorarán según las normas establecidas para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con excepción de la vivienda habitual del beneficiario, y sin



## TRIBUNAL DE CUENTAS

computar las asignaciones periódicas por hijo a cargo ni el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte ni los premios y recompensas otorgados a personas minusválidas en los Centros ocupacionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.4 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo.

De acuerdo con la normativa vigente, los beneficiarios de estas pensiones no contributivas pueden percibir importes de las pensiones distintos, en función de las rentas o ingresos computables tanto del propio beneficiario como de los miembros de la unidad económica de convivencia. El artículo 12.2 del Real Decreto 357/1991, que desarrolló en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, estableció, a los efectos de determinar el importe de la pensión, que se entenderán como rentas derivadas del trabajo las retribuciones tanto dinerarias como en especie que procedan del ejercicio de actividades por cuenta propia o ajena, computándose a tal efecto aquéllas de que disponga anualmente el interesado y los miembros de la unidad económica de convivencia.

Pues bien, la determinación de las rentas e ingresos del trabajo plantea problemas de interpretación:

- En primer lugar la normativa no distingue si éstos han de ser íntegros o netos, al no considerar expresamente como minoración los gastos necesarios para su obtención. Sin embargo, los órganos de gestión de las tres Comunidades Autónomas de la muestra consideran como rentas e ingresos computables los rendimientos de los miembros de la unidad económica de convivencia, minorados por los gastos deducibles en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se han venido aplicando con anterioridad a la reforma de este Impuesto operada por la Ley 40/1998, de 9 de septiembre.
- En segundo lugar, sigue siendo difícil poder determinar si una persona tiene o no derecho a percibir una pensión no contributiva debido a la valoración de las rentas e ingresos computables. Esta dificultad se debe: a) a la falta de precisión tanto del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social como del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, que da lugar a que existan criterios distintos de valoración de las rentas e ingresos por parte de los órganos gestores de las diferentes Comunidades Autónomas; b) por la dificultad de los órganos gestores de las Comunidades Autónomas para verificar la totalidad de las rentas e ingresos computables tanto del beneficiario como de los miembros de la unidad económica de convivencia y c) por la dificultad de estimar las rentas e ingresos anuales de los miembros de la unidad económica de convivencia, correspondientes al propio ejercicio en el que se está resolviendo el derecho a la pensión. Aún se complica más esta cuestión cuando el beneficiario de la prestación no es español pero equiparado, en los términos establecidos en el artículo 7 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pues en estos casos deben ser computados rentas e ingresos percibidos fuera de España.

Se produce una novedad que complica el panorama, a partir del 1 de enero de 1999, fecha de entrada en vigor de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias, que ha incrementado los importes de las rentas de los contribuyentes que no han de presentar declaración y además en su artículo 79.8 establece que, cuando los contribuyentes no tengan la obligación de declarar, las Administraciones Públicas no podrán exigir la aportación de declaraciones por este Impuesto al objeto de obtener subvenciones o



## TRIBUNAL DE CUENTAS

cualesquiera prestaciones públicas, o en modo alguno condicionar éstas a la presentación de dichas declaraciones. Esta circunstancia ha de ser tenida en cuenta por las administraciones autonómicas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, debiendo sustituir este elemento de justificación por otro alternativo, probablemente un certificado o justificación análoga, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que las Administraciones públicas deberán facilitar a otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

Para establecer el importe, que finalmente ha de percibir el beneficiario de la pensión no contributiva, se pueden formular los siguientes supuestos, previstos en los artículos 144 y 145 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social:

1. Que el beneficiario no forme parte de ninguna unidad económica de convivencia y no disponga de rentas e ingresos propios. En este supuesto el importe anual de la pensión no contributiva para 1998 ascendió a 521.920 ptas.
2. Que el beneficiario no forme parte de ninguna unidad económica de convivencia y disponga de rentas e ingresos propios inferiores al importe anual de la pensión. En este supuesto la cuantía anual de la pensión se minorará en el importe de los ingresos propios del beneficiario, sin que la pensión resultante pueda ser inferior al 25% de la pensión anual, que en 1998 ascendió a 130.480 ptas.
3. Que el beneficiario forme parte de una unidad económica de convivencia, en cuyo caso se acumulan las rentas o ingresos de todos los miembros de la unidad económica de convivencia. En este supuesto, el importe anual de la pensión sería la diferencia entre: a) el límite de acumulación de recursos (LAR), (este límite consiste en una cuantía igual al importe anual de la pensión incrementado en un 70% de dicha pensión, tantas veces como número de miembros forman parte de la unidad económica de convivencia, sin contar con el beneficiario) y b) las rentas e ingresos de todos los miembros de la unidad económica de convivencia, con el límite máximo del importe anual de la pensión y el límite mínimo del 25% de la pensión anual.
4. Que el beneficiario forme parte de una unidad económica de convivencia y en ella existan familiares de primer grado por consanguinidad. En este supuesto, el importe anual de la pensión se determina igual que en lo señalado en el párrafo anterior pero el límite de acumulación de recursos (LAR) se multiplica por 2,5.
5. Que el beneficiario forme parte de una unidad económica de convivencia y en ella haya otro beneficiario con derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación. En este supuesto al importe anual de la pensión no contributiva se le suma un 70% de dicho importe tantas veces como número de beneficiarios existan en la unidad económica de convivencia menos uno y se divide entre el número de beneficiarios de la unidad económica de convivencia, siendo el resultado obtenido el importe individual de la pensión de cada uno de los beneficiarios, este importe se reducirá, en su caso, en las cuantías de las rentas o ingresos



## TRIBUNAL DE CUENTAS

anuales que tenga cada beneficiario, sin que la pensión resultante pueda ser inferior al 25% de la pensión anual.

6. Beneficiarios de las pensiones de invalidez no contributiva, con un grado de minusvalía igual ó superior al 75% y que acrediten necesidad de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida. En este supuesto el importe anual de la pensión a que tendría derecho el beneficiario se incrementaría en un 50% del importe anual máximo de la pensión (se incrementaría en 260.960 ptas. para 1998).

Por tanto, los beneficiarios de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, perciben un importe de la pensión distinto en función de los recursos económicos y situaciones familiares, tanto del propio beneficiario como de los miembros de la unidad económica de convivencia. El importe de la pensión inicial reconocida variará, tanto por los aumentos que establezcan las sucesivas Leyes de Presupuestos, como por las variaciones que se produzcan en las circunstancias del propio beneficiario y de los miembros de la unidad económica de convivencia.

### 3.1.2.- Determinación de los miembros que conforman la unidad económica de convivencia

Respecto a los miembros que han de ser tenidos en cuenta en la unidad económica de convivencia, el artículo 144 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social dispone que *"existirá una unidad económica en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarios, unidas a aquél por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado"*, sin incluir el parentesco por adopción que, se encuentra equiparado en nuestro ordenamiento jurídico, a todos los efectos, al parentesco por filiación y que, por el contrario, ya está específicamente previsto en el artículo 13 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, aún vigente, que desarrolló la Ley 26/1990.

Para formar parte de una unidad económica de convivencia es requisito imprescindible la convivencia, que se justifica mediante certificado del Padrón Municipal correspondiente. A este respecto el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, ha establecido en su artículo 53 que: *"El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todo los efectos administrativos"*. Asimismo, el artículo 54.2 dispone que: *"Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio. En todo caso, respecto a los mayores incapacitados se estará a lo dispuesto en la legislación civil"*.

Es decir, a los que forman parte de una unidad económica de convivencia les es suficiente con estar inscritos en el Padrón Municipal correspondiente, y para empadronarse en un municipio sólo es necesario solicitarlo al Ayuntamiento que proceda, con la única excepción del artículo 54.2 del



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Real Decreto 2612/1996, que exige que los menores deben estar empadronados donde lo estén sus padres, salvo autorización por escrito de éstos. No es difícil, por lo tanto, aumentar o minorar los miembros que, en cada momento, "formen parte" de una unidad económica de convivencia con el efecto consiguiente sobre el límite de acumulación de recursos (LAR) que permita cumplir el requisito exigido al futuro pensionista de carecer de rentas o ingresos suficientes para poder acceder a una pensión no contributiva (ver subapartado 3.1.1). Así, se puede dar la situación de que un beneficiario de una pensión no contributiva, puede tener derecho o no a ésta dependiendo de cómo se estructure la unidad económica de convivencia.

Mención especial merece la situación de las denominadas "parejas de hecho", en las que la norma no ha previsto tener en cuenta al compañero como miembro de la unidad económica de convivencia ni por lo tanto sus rentas e ingresos para que el futuro pensionista pueda obtener una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación, aunque sí a los hijos, si los hubiera. Por lo tanto, puede darse la situación de que si ambos tuvieran derecho a una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación, sus importes no se verían reducidos en los términos señalados en la Ley de la Seguridad Social para dos beneficiarios dentro de una misma unidad económica de convivencia, y a su vez, los hijos de ambos formarían parte de las dos unidades económicas de convivencia.

### **3.2.- LA GESTIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN POR LOS ÓRGANOS GESTORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y POR LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DEL IMSERSO EN CEUTA Y EN MELILLA**

#### **3.2.1.- Introducción**

Según la información aportada por el IMSERSO a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, durante el ejercicio fiscalizado de 1998 el número de solicitudes presentadas en los distintos órganos de gestión de las Comunidades Autónomas y en las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, para tener derecho a las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, así como el número de expedientes que resultaron aprobados o denegados o que dieron lugar a la caducidad del procedimiento o al desistimiento de su solicitud por parte del interesado fueron los que se muestran a continuación:



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 19**

***Gestión de los expedientes por los órganos gestores de las Comunidades Autónomas (incluidas la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) y por las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, durante el ejercicio 1998***

| Tipos de Pensiones no contributivas | Expedientes pendientes a 1/1/98 | Expedientes con entrada en 1998 | Nº. Total de expedientes 1998 | EXPEDIENTES RESUELTOS EN 1998 |                       |                                                    |         | Expedientes pendientes a 31/12/98 |
|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------|---------|-----------------------------------|
|                                     |                                 |                                 |                               | Expedientes Aprobados         | Expedientes Denegados | Expedientes que caducaron o de los que se desistió | TOTAL   |                                   |
| Invalidez                           | 21.176                          | 57.774                          | 78.950                        | 31.450                        | 22.046                | 6.618                                              | 60.114  | 18.836                            |
| Jubilación                          | 7.635                           | 40.880                          | 48.515                        | 29.677                        | 7.951                 | 4.456                                              | 42.084  | 6.431                             |
| TOTAL                               | 28.811                          | 98.654                          | 127.465                       | 61.127                        | 29.997                | 11.074                                             | 102.198 | 25.267                            |

De los 98.654 expedientes con entrada en 1998, 2.867 solicitantes eran ya beneficiarios de un subsidio de la LISMI, 9.098 lo eran de una pensión asistencial, 495 habían solicitado previamente una pensión contributiva al INSS o ISM y les había sido denegada y los restantes 86.194 no eran previamente beneficiarios de ninguna prestación incompatible con las pensiones no contributivas.

El número total de expedientes denegados por los órganos gestores de las pensiones no contributivas durante el ejercicio 1998 fue de 29.997 (29,35% sobre el total de expedientes resueltos) por los motivos siguientes: a) por no tener el grado de minusvalía o sufrir enfermedad crónica, 16.067 expedientes; b) por superar la unidad económica de convivencia el nivel de recursos económicos, 8.070 expedientes; c) por superar el solicitante el nivel de recursos económicos, 2.490 expedientes; d) por estar percibiendo el solicitante una prestación incompatible con la pensión no contributiva, 1.093 expedientes; e) por no cumplir el solicitante la edad requerida legalmente, 992 expedientes; f) por no tener la residencia legal en territorio español y no haber residido en éste durante los dos años anteriores a la solicitud, 782 expedientes y g) por otros motivos, 503 expedientes.

En relación con los plazos para la resolución de las solicitudes, los órganos gestores tienen obligación de dictar y notificar la resolución expresa sobre la solicitud presentada, en el plazo máximo de tres meses, contados a partir del día en que tuvo entrada la solicitud del interesado en cualquier registro del IMSERSO o del órgano competente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin embargo, en la muestra de expedientes fiscalizados por el Tribunal correspondientes a beneficiarios existentes a 31 de diciembre de 1998, el plazo medio transcurrido ha sido superior, dado que en la Comunidad de Madrid fue de 7 meses y 25 días, en la Comunidad Autónoma de Extremadura fue de 7 meses y 10 días y en la Comunidad Valenciana fue de 6 meses y 20 días, superando ampliamente el plazo de tres meses establecido legalmente. En estos plazos hay que tener en cuenta la suspensión que se produce cuando el órgano gestor requiere documentación adicional del beneficiario, circunstancia generalizada en la mayoría de los



## TRIBUNAL DE CUENTAS

expedientes fiscalizados por este Tribunal, que no justifica por sí misma los excesivos tiempos medios obtenidos ya que parte de la documentación que se reclama al solicitante ya está a disposición de otra Administración por lo que, de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración entre Administraciones públicas establecidos en la Ley de Régimen de Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el órgano gestor la podría obtener directamente, o aplicando la experiencia, solicitar la información y documentación en forma adecuada al solicitante, e incluso mejorar su actuación de información y asesoramiento antes de que se presente la solicitud de pensión no contributiva de invalidez o de jubilación. Ha de tenerse en cuenta que los expedientes gestionados por el INSS y por el ISM correspondientes a pensiones son resueltos en plazos sensiblemente inferiores.

### **3.2.2.- Los recursos materiales y humanos de los órganos gestores y su incidencia en los procedimientos**

Los medios materiales y humanos de los órganos gestores de estas prestaciones en las tres Comunidades Autónomas no guardan relación, por defecto, ni con el número medio de solicitudes recibidas en 1998 ni con el número de beneficiarios existentes en cada Comunidad Autónoma a final de ese ejercicio. A la fecha de realización de esta Fiscalización, para la gestión de las pensiones no contributivas la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, contaba con 59 personas, la Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura disponía de 26 personas y las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana tenían, 40 personas. Esto puede explicar aunque no justificar que las verificaciones y comprobaciones de los distintos órganos de gestión fiscalizados no sean homogéneas, lo que implica que los beneficiarios estén sometidos a distinta y variable intensidad de control por parte de los órganos gestores de estas prestaciones y que el grado de exigencia de los requisitos sea deficiente y distinto entre las diferentes Comunidades Autónomas.

La gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación en la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Autónoma de Extremadura se realiza mediante aplicaciones informáticas creadas por cada Comunidad Autónoma que están bastante obsoletas y no permiten obtener informes y consultas adecuados sobre los expedientes. Por otra parte, las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana han venido utilizando de hecho una aplicación informática para la gestión de las pensiones no contributivas cuya propiedad intelectual corresponde al IMSERSO, sin soporte legal alguno que haya justificado la cesión de uso de esta aplicación informática. Para solventar esta situación, el 27 de marzo de 2000, (poco después de la terminación de los trabajos *in situ* de este Tribunal en la Comunidad Valenciana), el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, y la Comunidad Valenciana suscribieron expresamente un convenio de colaboración para la cesión de uso de esta aplicación informática a título gratuito, poniendo fin a la irregular situación anteriormente existente.

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que el acceso de los órganos gestores de las 3 Comunidades Autónomas de la muestra, a las bases de datos informatizadas de la Administración General del Estado (Catastro, IRPF, Patrimonio, Vida Laboral, Registro de Prestaciones Sociales



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Públicas, etc.) no está sistemáticamente regulado y es totalmente desigual, lo que pone de manifiesto la falta de cooperación y colaboración entre Administraciones públicas, y dándose la paradoja de que determinados órganos gestores de una Comunidad Autónoma tienen acceso a unas bases de datos informatizadas y otros no, lo que necesariamente implica que la toma de decisiones en la gestión de estas prestaciones no es homogénea y que, los beneficiarios de estas prestaciones, están sometidos a distintos grados de control para determinar que cumplen los requisitos exigidos legalmente<sup>6</sup>.

Es destacable que en ninguna de las tres Comunidades Autónomas de la muestra en las que este Tribunal ha realizado los trabajos de fiscalización, existan manuales de procedimiento internos para la gestión de estas prestaciones, actuación que debe ser subsanada en aras a proporcionar una gestión más eficaz de estas prestaciones.

### **3.2.3.- Actuaciones de los órganos gestores en relación con las revisiones anuales, de oficio y a instancia de parte**

#### Las revisiones anuales

De acuerdo con lo establecido en los artículos 149 y 170 del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 16.2 del Real Decreto 357/1991, todos los beneficiarios de pensiones no contributivas incluidos en la nómina de diciembre de cada año tienen la obligación de presentar, en el primer trimestre del año siguiente, una declaración de los ingresos en un documento de declaración que previamente le envía el correspondiente órgano gestor para su cumplimentación, y los órganos gestores de estas prestaciones tienen la obligación de proceder a revisar la declaración anual presentada por los beneficiarios, con anterioridad al 31 de octubre de cada año. De no cumplir el beneficiario estas obligaciones el artículo 16.2 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, prevé que el órgano gestor proceda a la suspensión cautelar del pago de la pensión.

Los objetivos de las revisiones anuales son: a) verificar que los beneficiarios siguen cumpliendo los requisitos para tener derecho a la pensión no contributiva, b) establecer como definitivo el importe de la pensión del año anterior o, en su caso, proceder a las regularizaciones oportunas (bien como atrasos si al beneficiario le corresponde percibir un importe mayor o bien como pagos indebidos si le corresponde percibir un importe menor) y c) determinar la cuantía de la pensión para el año en curso, en base a las previsiones de ingresos.

De las pruebas realizadas en las tres Comunidades Autónomas de la muestra se deduce lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Las alegaciones del IMSERSO y de la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, refieren la falta de conexión de los órganos gestores de estas prestaciones con la base de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la que sólo tuvieron acceso en un periodo muy breve del ejercicio 1999.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- El primer envío del documento de declaración anual al interesado se realiza, con carácter general, sin acuse de recibo, y sólo si no lo remite cumplimentado, se le envía un segundo documento de declaración, éste sí, con acuse de recibo.
- Según la información remitida por el IMSERSO a este Tribunal, los órganos gestores de estas prestaciones en todo el territorio nacional (incluidos los órganos gestores del País Vasco y Navarra) efectuaron, durante el ejercicio 1997, 313.826 revisiones anuales, lo que supuso sólo el 80,24% del total de beneficiarios a revisar; en el ejercicio 1998 efectuaron 346.153 revisiones anuales, lo que supuso el 81,93% sobre el total de revisiones a realizar y en el ejercicio 1999 efectuaron 365.526 revisiones anuales que representaron el 81,31% del total a revisar. La falta de revisión de la totalidad de los expedientes constituye, a juicio de este Tribunal, una dejación de funciones por parte de los órganos gestores, con la posible consecuencia de que haya podido tener lugar una actuación negligente, en la medida en que las presumibles irregularidades existentes en las prestaciones habrán quedado convalidadas por la falta de revisión en plazo.
- En los expedientes revisados, el Tribunal ha comprobado la documentación, el alcance y los efectos de las revisiones en las distintas Comunidades Autónomas, con los siguientes resultados:
  - La Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid exige del beneficiario que, además de cumplimentar la declaración anual, acredite los datos que consigna incluida una declaración de vivencia emitida por la entidad financiera a través de la que percibe la pensión. Durante el ejercicio 1998, sólo se efectuaron revisiones anuales sobre el 85,13% de los expedientes de esta Comunidad Autónoma.
  - En las revisiones anuales efectuadas, la Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura se limita a tener constancia de la recepción del documento de declaración anual, sin realizar habitualmente ningún tipo de verificación adicional. En ocasiones, si detecta variaciones importantes respecto al ejercicio anterior, procede a la petición de documentación adicional, para su revisión.
  - En las revisiones anuales efectuadas por las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, se actúa de forma similar a lo señalado anteriormente, se limitan a tener constancia de la recepción del documento de declaración anual, sin realizar habitualmente ningún tipo de verificación adicional. En ocasiones, si detecta variaciones importantes respecto al ejercicio anterior, procede a la petición de documentación adicional, para su revisión.

La falta de homogeneidad de las actuaciones de revisión anual, incluso dentro de la misma Comunidad Autónoma, supone la existencia de grados de control diferentes en las Comunidades Autónomas y en las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, lo que conlleva que ante un mismo incumplimiento de la legalidad por parte de los beneficiarios (de distintas Comunidades Autónomas), exista más posibilidad de que sea detectado en unas que en otras y, por tanto, la exigencia de los pagos indebidos que se hayan podido producir.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### Las revisiones de oficio

El artículo 25.1 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, establece que las pensiones reconocidas podrán ser revisadas de oficio por el órgano gestor y esto generalmente se produce cuando el órgano gestor de estas prestaciones en las Comunidades Autónomas y en las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, bien por la información de que dispone o bien por la información recibida del IMSERSO, detecta que han variado las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento del derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación y que por lo tanto se debe volver a calcular el importe de la prestación procediendo a su modificación, o su extinción.

El principal motivo que da lugar a las revisiones de oficio son los cruces informáticos de bases de datos que realiza periódicamente el IMSERSO (Área de prestaciones económicas) con las bases de datos de otras Administraciones públicas, cuyo resultado comunica a los órganos gestores de estas pensiones no contributivas para que éstos dicten, previa depuración y si finalmente proceden, las resoluciones de extinción, modificación y, en su caso, declaración de la existencia de pagos indebidos a favor de un determinado beneficiario. Este Tribunal ha comprobado que los órganos gestores no comunican posteriormente al IMSERSO si han iniciado o no las actuaciones oportunas en relación con las posibles incidencias detectadas por la Entidad Gestora ni los resultados, como sería deseable en lo que constituiría una manifestación de la colaboración entre ambas Administraciones y permitiría al IMSERSO llevar a cabo un adecuado seguimiento sobre las posibles incidencias. Esta falta de cooperación y colaboración no permite a las Comunidades Autónomas acometer adecuadamente las revisiones de oficio provocadas por información procedente de cualquier Administración Pública.

### Las revisiones a instancia de parte

El artículo 25.1 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, establece que las pensiones reconocidas podrán ser revisadas a solicitud del interesado o de su representante legal cuando se han modificado las condiciones personales, familiares o económicas de los miembros de la unidad económica de convivencia lo que debe ser comunicado al órgano gestor en el plazo de 30 días desde que se producen los hechos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo. Si el beneficiario lo incumple deberá proceder, en su caso, a la devolución de las cantidades indebidamente percibidas. Con carácter general, los órganos gestores dan prioridad a estas revisiones, dado que hasta que no se produzca la resolución correspondiente, no pueden exigir al beneficiario el reintegro de posibles pagos indebidos.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### **3.3.- EL PROCEDIMIENTO DE PAGO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN Y LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

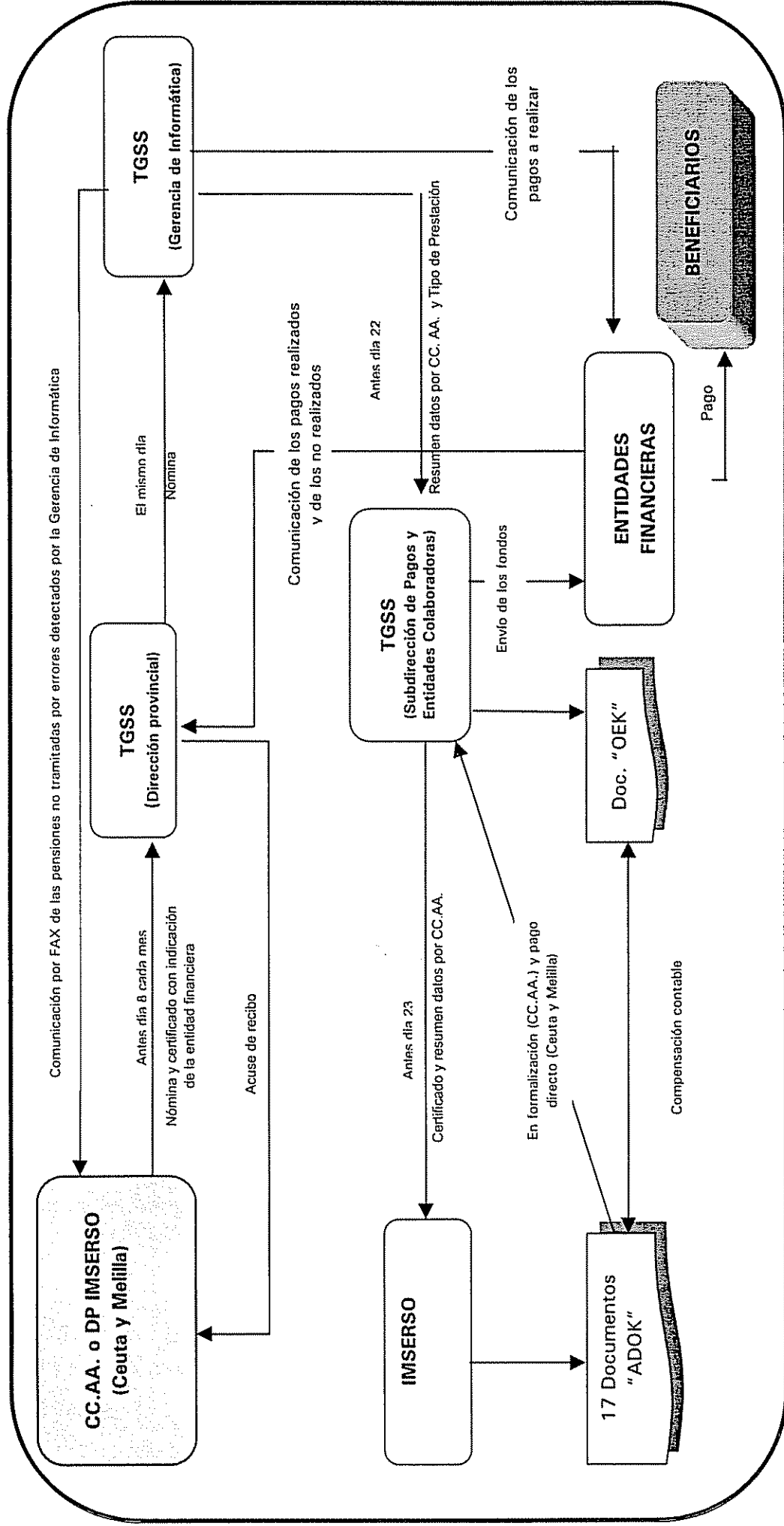
#### **3.3.1.- Elaboración y tramitación de las nóminas de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación**

##### **3.3.1.1.- ACTUACIONES DE LOS ÓRGANOS GESTORES**

Como se ha señalado anteriormente, los órganos gestores de las Comunidades Autónomas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, son los órganos competentes para reconocer el derecho a percibir una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación y, asimismo, deben elaborar la nómina de todos los beneficiarios residentes en su territorio. La Resolución de 25 de septiembre de 1991 de la anterior Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social (hoy Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social) reguló el procedimiento de tramitación de las nóminas de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación señalando la información que éstas deben reflejar. En el Cuadro nº 20 se describe este procedimiento.

# CUADRO N° 20

Procedimiento de gestión de las nóminas de pensiones no contributivas (excepto las nóminas del País Vasco y Navarra)  
(Resolución de 25 de septiembre de 1991, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social)  
(Actuaciones de los órganos gestores, del IMSERSO y de la Tesorería General de la Seguridad Social)





## TRIBUNAL DE CUENTAS

Los órganos gestores de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación deben enviar, en soporte informático, la nómina de los beneficiarios residentes en su correspondiente territorio a la dirección provincial de la Tesorería General que haya designado la Comunidad Autónoma, ubicada en su ámbito territorial, o la dirección provincial de la Tesorería General en Ceuta y Melilla. Dicha entrega va acompañada de un certificado emitido por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o de las direcciones provinciales del IMSERSO de Ceuta y Melilla, actuaciones que han sido llevadas a cabo correctamente por las tres Comunidades Autónomas en las que este Tribunal ha verificado el procedimiento de tramitación de estas nóminas.

Tal y como se observa en el Cuadro nº 20, los órganos gestores deben confeccionar la nómina mensualmente, antes del día 8 del mes a que corresponde. Sin embargo, se ha comprobado que las Comunidades Autónomas de la muestra, cerraban la nómina aproximadamente el día 25 del mes anterior al que correspondía. Este anticipo en la elaboración de la nómina tiene como consecuencia que el número de las incidencias (altas, bajas, modificaciones) que se producen con posterioridad a la fecha de cierre de la nómina sean mayores. Estas incidencias deben ser incluidas en la nómina siguiente, bien como atrasos o bien exigiendo el reintegro de los posibles pagos indebidos. El importe a satisfacer a cada beneficiario comprende la mensualidad ordinaria más las cantidades devengadas en periodos atrasados menos, en su caso, el importe abonado en ese periodo en concepto de pensiones asistenciales, subsidios de la LISMI o hijo a cargo, así como aquellas retenciones a realizar por mandato legal o judicial o por pagos indebidos.

### 3.3.1.2.- ACTUACIONES DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las direcciones provinciales de la Tesorería General deben acusar recibo de las nóminas entregadas por los órganos gestores y deben remitir los soportes informáticos que contienen la nómina de la Comunidad Autónoma (excepto de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra) o de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (Subdirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social), por vía de urgencia, el mismo día de su recepción. Posteriormente, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social envía a la Subdirección General de Pagos y Entidades Colaboradoras (Subdirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social) un resumen de las nóminas correspondiente a todo el territorio español, excepto País Vasco y Navarra, con detalle por Comunidad Autónoma y por tipo de prestación y comunica mediante fax a los órganos gestores las pensiones no contributivas que no hayan podido tramitarse por problemas informáticos en la agregación de los datos de las nóminas, para su inclusión en la nómina del mes siguiente, si procediese.

La Subdirección General de Pagos y Entidades Colaboradoras emite un certificado dirigido al IMSERSO que sirve a esta Entidad Gestora para la tramitación de los documentos contables correspondientes. En el certificado emitido por la Tesorería General, verificado por este Tribunal, figuran los siguiente datos:



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- Número de perceptores de pensiones de invalidez y jubilación, en su modalidad no contributiva, e importes, por cada Comunidad Autónoma, excepto País Vasco y Navarra y por las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, con los importes íntegros de las pensiones correspondientes.
- Importe de las deducciones por los pagos ya efectuados en concepto de pensiones asistenciales, subsidios LISMI o prestación familiar por hijo a cargo.
- Importe de las deducciones por pagos indebidos de estas prestaciones y otras deducciones.
- Importe de las pensiones impagadas correspondientes a periodos anteriores que se conozcan en el momento de emitir el certificado, especificándose la Comunidad Autónoma, la clase de pensión, importe íntegro de la pensión y de las deducciones si las hubiere.

### 3.3.1.3.- ACTUACIONES DEL IMSERSO

El Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, atribuye al IMSERSO *"la gestión económica de las nóminas de las prestaciones no contributivas" y "el seguimiento de la gestión de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos"*.

A la Secretaría General del IMSERSO le corresponde, entre otras funciones, la gestión económica de las nóminas de las pensiones no contributivas, al Área de Presupuestos, la gestión de los créditos para el pago de estas prestaciones, al Área de Informática, la elaboración de las nóminas de los subsidios de la LISMI y al Servicio de Administración, la expedición de los documentos contables correspondientes para la imputación al presupuesto de gastos de la nómina de pensiones no contributivas. De la Subdirección General del Plan de Acción y Programas para Personas con Discapacidad del IMSERSO depende el Área de prestaciones económicas que lleva el control y seguimiento que se realiza de los pagos indebidos de estas prestaciones.

Asimismo, dependiendo orgánicamente del IMSERSO y funcionalmente de la Intervención General de la Seguridad Social, la Intervención Central del IMSERSO ejerce las funciones de intervención de los documentos contables de imputación a su presupuesto de gastos y contabilización de las nóminas de pensiones no contributivas de todos los beneficiarios del territorio español, excepto el control interno sobre las nóminas de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra.

El IMSERSO, de acuerdo con la certificación emitida por la Tesorería General, elabora diecisiete documentos contables de gestión presupuestaria "ADOK" (uno por cada Comunidad Autónoma, excepto para la Comunidad Autónoma del País Vasco y para la Comunidad Foral de Navarra, y otro por Ceuta y otro por Melilla), y debe proceder a su validación y confirmación antes del día 24 de cada mes, de acuerdo con las Resoluciones de la entonces Dirección General de Planificación y



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Ordenación de la Seguridad Social. Sin embargo, la mayoría de las nóminas del ejercicio 1997 y de 1998 fueron validadas con posterioridad a esta fecha.

### 3.3.2.- Ejecución presupuestaria de los créditos para pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

Como ya se ha indicado en el apartado 2.2 de este Informe, en los Presupuestos Generales del Estado aprobados por las Cortes Generales, dentro del Presupuesto de la Seguridad Social, aparecen consignados los créditos necesarios para que el IMSERSO reconozca las obligaciones presupuestarias correspondientes a las nóminas de pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, concretamente en el capítulo 4º "Transferencias corrientes" y en el grupo de programas 11 "Pensiones", con la excepción de los créditos necesarios para el pago de las nóminas de los beneficiarios residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra, que aparecen en el programa 35 en el ejercicio 1997 y en el 36 en el ejercicio 1998, programa denominado, en ambos casos, "Transferencias a Comunidades Autónomas por servicios sociales asumidos".

En el Cuadro siguiente se recoge la ejecución presupuestaria de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación en los ejercicios 1997 y 1998.

#### **Cuadro nº 21**

***Presupuesto del IMSERSO, ejecución presupuestaria de las pensiones no contributivas (excluidos los créditos para la Comunidad Autónoma del País Vasco y para la Comunidad Foral de Navarra). Ejercicios 1997 y 1998***

Millones de ptas.

| Aplicación Presupuestaria | Descripción | Créditos Iniciales | Modificaciones de crédito (Ampliaciones de crédito) | Créditos Definitivos | Obligaciones Reconocidas Netas | Remanente    |
|---------------------------|-------------|--------------------|-----------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------|
| 97. 11.481.18             | Invalidez   | 104.922            | 6.778                                               | 111.700              | 107.803                        | 3.897        |
| 97. 11.481.28             | Jubilación  | 96.387             | 3.113                                               | 99.500               | 96.646                         | 2.854        |
| <b>TOTAL 1997</b>         |             | <b>201.309</b>     | <b>9.891</b>                                        | <b>211.200</b>       | <b>204.449</b>                 | <b>6.751</b> |
| 98. 11.481.18             | Invalidez   | 116.425            | 3.876                                               | 120.301              | 118.307                        | 1.994        |
| 98 .11.481.28             | Jubilación  | 105.337            |                                                     | 105.337              | 102.236                        | 3.101        |
| <b>TOTAL 1998</b>         |             | <b>221.762</b>     | <b>3.876</b>                                        | <b>225.638</b>       | <b>220.543</b>                 | <b>5.095</b> |

Durante el ejercicio 1997 el importe de los créditos inicialmente aprobados ascendieron a 201.309 millones de ptas. Con fecha 17 de noviembre de 1997 el Secretario de Estado de la Seguridad Social aprobó una Ampliación de crédito por importe de 9.891 millones para hacer frente al pago de las nóminas de pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación que el IMSERSO justificó en que, al 30 de septiembre, los créditos disponibles para hacer frente al pago de las pensiones no contributivas, extrapolados hasta final del ejercicio, eran insuficientes para cubrir el importe



## TRIBUNAL DE CUENTAS

estimado de las nóminas pendientes de pago, sin tener en cuenta un volumen muy importante de reintegros pendientes de imputar como minoración de las obligaciones reconocidas, algunos de los cuales ya debían haber sido tenidos en cuenta en el momento de la aprobación de la Ampliación de crédito, lo que resultó confirmado en el mes de diciembre con una minoración de las obligaciones reconocidas por un importe de 4.057 millones. Lo anterior llevó a la situación de que el 68,25% del importe total de la modificación de crédito no fue ejecutado por el IMSERSO.

Como se pone de manifiesto en el epígrafe 2.2.2.2 de este Informe, en esta Ampliación de crédito no se tuvo en cuenta el importe estimado de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación para las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra.

En el ejercicio 1998 el importe de los créditos inicialmente aprobados por las Cortes Generales ascendieron a 221.762 millones de ptas. Con fecha 19 de noviembre el Secretario de Estado de la Seguridad Social aprobó una Ampliación de crédito por importe de 3.876 millones, para hacer frente al pago de las nóminas de pensiones no contributivas de invalidez, que el IMSERSO justificó de igual forma que en el ejercicio 1997 y con la misma incidencia de no tener en cuenta la existencia de pagos indebidos pendientes de imputar al presupuesto, lo que llevó a la situación de que el 51,44% del importe total de la modificación de crédito no fue ejecutado por el IMSERSO. En esta Ampliación de crédito tampoco se tuvo en cuenta el importe estimado de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación para las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra.

Como se observa del Cuadro nº. 21 anterior, el importe de las obligaciones reconocidas netas por el IMSERSO durante los ejercicios 1997 y 1998, para el pago de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, ascendieron a 204.449 millones de ptas. y 220.543 millones, respectivamente. No obstante, el importe bruto de las nóminas durante estos ejercicios fue superior debido a la existencia de partidas que, de acuerdo con la normativa vigente, minoran el presupuesto de gastos, (ver apartado 3.5). En el Cuadro nº 22 se muestra el importe bruto de las nóminas y los distintos conceptos que dieron lugar a minoraciones en el presupuesto de gastos:



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 22**

**Importes brutos y netos de las nóminas de pensiones no contributivas (excluidos los créditos para la Comunidad Autónoma del País Vasco y para la Comunidad Foral de Navarra). Ejercicios 1997 y 1998**

Millones de ptas.

| CONCEPTOS                                                       | EJERCICIO<br>1997 | EJERCICIO<br>1998 |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| <b>IMPORTES BRUTOS DE LAS NOMINAS</b>                           | <b>209.884</b>    | <b>226.376</b>    |
| Importes de las pensiones retrocedidas                          | 1.361             | 1.127             |
| Importes de las pensiones impagadas                             | 430               | 461               |
| Importes de pagos superpuestos con prestaciones incompatibles   | 786               | 777               |
| Importes de los pagos indebidos descontados en las nóminas      | 943               | 1.229             |
| Importes de los pagos indebidos ingresados en la c/c de la T.G. | 1.902             | 2.218             |
| Importes de las retenciones judiciales                          | 13                | 21                |
| <b>IMPORTES NETOS DE LAS NOMINAS</b>                            | <b>204.449</b>    | <b>220.543</b>    |

Este Tribunal de Cuentas ha realizado un análisis de los documentos presupuestarios correspondientes a las nóminas de pensiones no contributivas y ha comprobado que la aplicación de los descuentos en las nóminas, por parte de los órganos gestores, no ha sido correcta en estos dos ejercicios. Así, y a título de ejemplo, los órganos gestores de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de la Comunidad Valenciana sólo practican descuentos en las nóminas en concepto de retenciones judiciales y de pensiones asistenciales, respectivamente, a pesar de que es habitual el trasvase continuo de beneficiarios de la LISMI a pensiones no contributivas y estos órganos gestores no han detectado pagos superpuestos entre ambas prestaciones.

Por lo que respecta a los importes que deben ser retenidos a los beneficiarios de estas pensiones por orden judicial para abonarlas a un tercero, los órganos gestores incluyen indebidamente en la nómina a los destinatarios de estos importes como unos beneficiarios más practicando, a su vez, una deducción en la nómina del pensionista por el importe de la retención judicial. Por esta razón el importe bruto de la nómina está indebidamente sobrevalorado, situación que debe ser subsanada por los órganos gestores con el fin de no incrementar artificialmente el presupuesto de gastos del IMSERSO. Para paliar esta situación el IMSERSO ha venido tramitando estos descuentos, indebidamente, como minoraciones en el presupuesto de gastos ya que, como se expone en el apartado 3.4 de este Informe, la legislación vigente no permite minorar el presupuesto por este motivo.

### **3.3.3.- Pago de la nómina por la Tesorería General de la Seguridad Social**

Conviene recordar aquí que la Tesorería General de la Seguridad Social es un Servicio Común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como



## TRIBUNAL DE CUENTAS

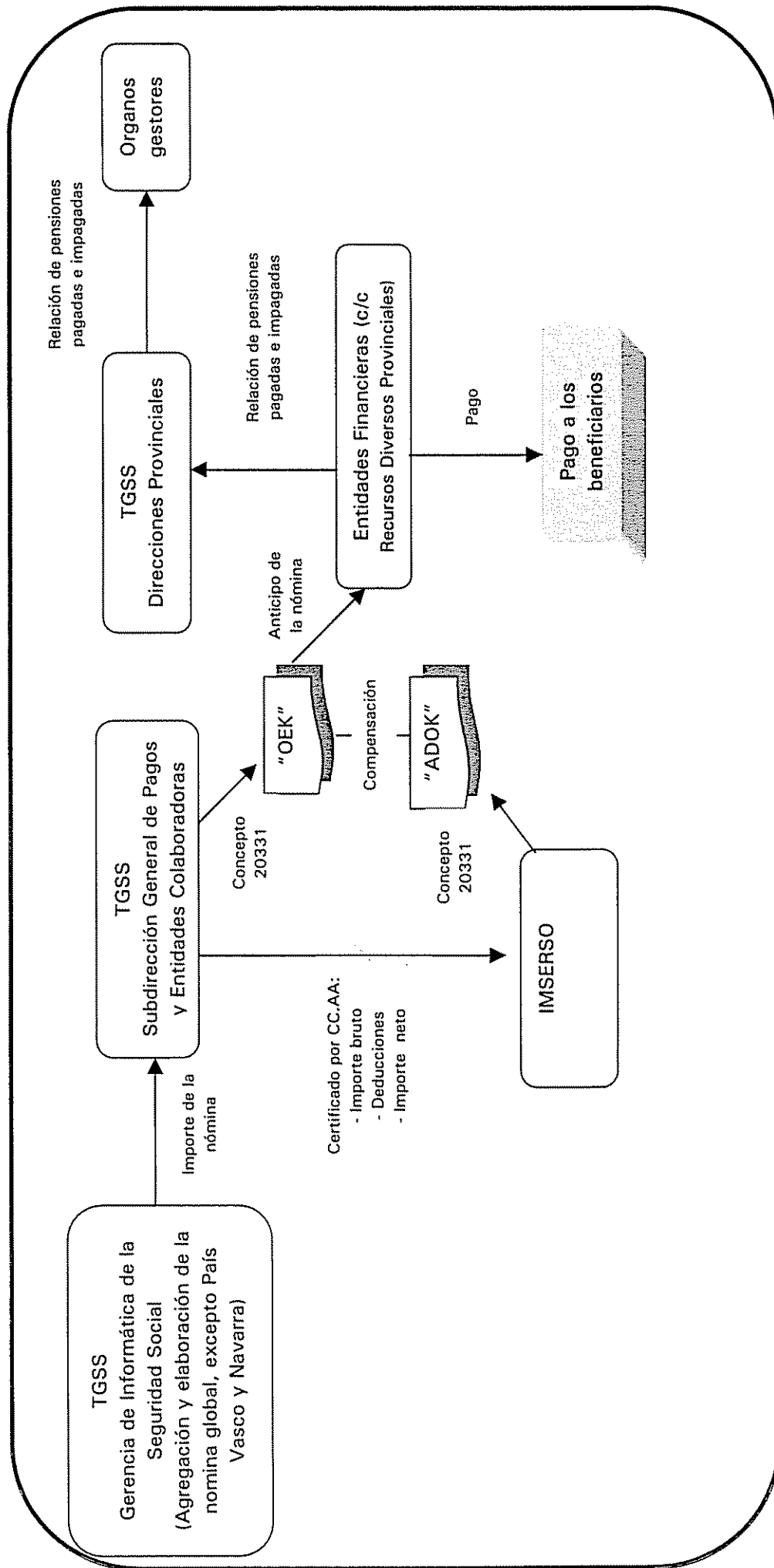
extrapresupuestarias. Entre las funciones que tiene encomendadas la Tesorería General está la ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social, así como efectuar su pago material, siendo el Ordenador General de Pagos el Director general de la Tesorería General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social. A la Gerencia de Informática de la Seguridad Social<sup>7</sup>, le corresponde la agregación de la nómina de todos los beneficiarios de pensiones no contributivas, excepto los residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra, como se ha indicado en el epígrafe 2.2.2.2 de este Informe. En el Cuadro siguiente se describe el procedimiento de pago de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación.

---

<sup>7</sup> Hasta la entrada en vigor del Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, sobre adscripción y funciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ésta se configuraba como Servicio Común, sin personalidad jurídica propia. El Real Decreto 703/1998 ha cambiado su naturaleza, configurando la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como una Subdirección General, integrada originariamente en la Tesorería General de la Seguridad Social, si bien, funcionalmente depende de la propia Tesorería General, de la Intervención General de la Seguridad Social y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social respecto de los programas y proyectos que afecten a su respectivas competencias.

# CUADRO N° 23

Procedimiento de pago de las nóminas de pensiones no contributivas a los beneficiarios, excepto las nóminas del País Vasco y Navarra. (Resolución de 25 de septiembre de 1991, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social) (Actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social)





## TRIBUNAL DE CUENTAS

La Tesorería General de la Seguridad Social ha venido anticipando el importe líquido de la nómina de primeros pagos y de la nómina mensual, sin cobertura legal suficiente, para lo cual emite los documentos contables extrapresupuestarios correspondientes, para situar el importe líquido de la nómina en las entidades financieras colaboradoras a fin de su abono a los interesados el primer día hábil del mes en que se realice el pago. El Real Decreto 1891/1999, de 10 de diciembre, ha regulado el anticipo de estas nóminas por parte de la Tesorería General.

Una vez que el IMSERSO ha validado los documentos contables "ADOK" en el SICOSS, la propuesta de pago es ordenada y pagada por la Tesorería General. El documento contable "ADOK" que corresponde a las Comunidades Autónomas lleva incluido como descuento el concepto extrapresupuestario 20331 "Comunidades Autónomas" que es el mismo que la Subdirección de Pagos y Entidades Colaboradoras de la Tesorería General incluye en el documento contable "OE.K", por lo que queda saldado, tal y como se muestra en el Cuadro nº 23 anterior.

Efectuado el correspondiente pago de las pensiones no contributivas en cada provincia, las entidades financieras deben enviar a la dirección provincial de la Tesorería General, antes del día 20 del mes siguiente, una relación de las pensiones no contributivas pagadas así como relación de aquellas que no se hayan podido pagar por errores en su confección. Las direcciones provinciales de la Tesorería General comunican a los órganos gestores de las Comunidades Autónomas y de las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, la información sobre las pensiones impagadas así como una relación nominal de pensionistas, con el importe líquido de las nóminas y con el detalle por entidad financiera y modalidad de pago.

### 3.4.- SUPUESTOS DE MINORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL IMSERSO

La disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social estableció que *"los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones del sistema de Seguridad Social se imputarán al Presupuesto de gastos corriente en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso"*. El Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, desarrolló esta disposición adicional y estableció que las liquidaciones que se giren a los interesados correspondientes a reintegros de pagos indebidos de prestaciones del sistema de la Seguridad Social tendrán la consideración de operaciones extrapresupuestarias hasta que se realice su cobro, momento en el cual se imputarán al presupuesto de gastos y dotaciones de la Seguridad Social, como minoración de las obligaciones del ejercicio corriente, o hasta que se produzca su baja en cuenta por cualquier otra causa. Todos estos supuestos dan lugar a minoración de las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del IMSERSO, cuya regulación es la siguiente:

- Las pensiones no contributivas impagadas. De acuerdo con lo dispuesto la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera, los importes de las prestaciones que no lleguen a ser pagados a sus beneficiarios y/o perceptores, deberán ser devueltos por cada entidad financiera a las direcciones provinciales de la Tesorería General, acompañados de soporte electrónico, informático o telemático.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- Las pensiones no contributivas que resulten retrocedidas. De acuerdo con lo previsto en la citada Orden de 22 de febrero de 1996, las entidades financieras deberán hacerse responsables de la devolución a la Tesorería General de las mensualidades que, habiendo fallecido el titular de la pensión, pudieran haberse abonado indebidamente, sin perjuicio de que la entidad financiera pueda recuperar estos importes de quienes las hubiesen percibido indebidamente.
- Los pagos indebidos en las pensiones no contributivas. Se producen cuando un beneficiario de estas prestaciones no contributivas recibe de la Tesorería General de la Seguridad Social un importe de la prestación superior al que legalmente tiene derecho o cuando percibe la pensión sin tener derecho a ella. Los beneficiarios deben reintegrar el importe de lo percibido indebidamente bien a través del ingreso en la cuenta corriente de Recursos Diversos Provinciales de la Tesorería General en el plazo de 30 días siguientes a la notificación por parte de los órganos gestores, bien por descuentos en las sucesivas nóminas o bien mediante la gestión recaudatoria de la Tesorería General en la vía voluntaria y en vía ejecutiva. La Tesorería General y el IMSERSO expiden los documentos contables que corresponden a estos ingresos y que producen la correspondiente minoración de las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos corriente.
- Otro supuesto que puede dar lugar a minoración en las obligaciones reconocidas del presupuesto de gastos del IMSERSO conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Orden de 5 de marzo de 1992 sobre contabilidad y seguimiento presupuestario, es el de los denominados pagos superpuestos, cuando se imputan presupuestariamente dos prestaciones, incompatibles entre sí, a favor del mismo beneficiario.

Además de los supuestos enumerados anteriormente, este Tribunal ha comprobado que el IMSERSO minoraba indebidamente su presupuesto de gastos por las retenciones judiciales practicadas en las nóminas de los beneficiarios y por los importes de los subsidios de la LISMI que resulten impagados, retrocedidos o reintegrados (ver Capítulo 4).

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas viene poniendo de manifiesto en los Informes anuales del Sector Público que, de acuerdo con el principio contable público de no-compensación, el IMSERSO sólo debe minorar en la contabilidad financiera, los gastos del ejercicio por el importe de las prestaciones impagadas, retrocedidas o reintegradas que sean del propio ejercicio y el resto considerarlas como un ingreso de ejercicios anteriores. En la forma actual no resulta posible deducir ni de la contabilidad financiera ni de la contabilidad presupuestaria, el importe neto de las prestaciones devengadas en el ejercicio correspondiente.

### 3.5.- PAGOS INDEBIDOS DE PRESTACIONES

#### 3.5.1.- Introducción

Los pagos indebidos de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación se producen cuando el órgano gestor, de acuerdo con la información de que disponía, ha reconocido un importe de la prestación superior al que legalmente tiene derecho el beneficiario o cuando sin tener derecho a la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

pensión la Tesorería General de la Seguridad Social ha efectuado su pago. Los órganos competentes para dictar las resoluciones en las que se determina y cuantifica la existencia de pagos indebidos de estas prestaciones son los mismos que reconocieron indebidamente el derecho a percibir dichas prestaciones, es decir, los órganos de gestión de las Comunidades Autónomas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, que deben emitir la correspondiente propuesta de resolución que notificarán al beneficiario al que deben dar audiencia, poniéndole de manifiesto las actuaciones practicadas y los hechos o datos conocidos, al objeto de que en un plazo de 30 días los beneficiarios puedan interponer reclamación previa, presentando las alegaciones y documentos que estimen convenientes. Transcurrido el citado plazo, y si no existe reclamación, los órganos gestores dictarán la resolución definitiva exigiendo el reintegro de pagos indebidos, cuyo importe puede el beneficiario ingresar voluntariamente. En caso contrario, existen otros dos procedimientos para su cobro: a) mediante descuentos en nómina, posibilidad recogida en el artículo 40.1.b) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que posibilita un mejor control y una mayor facilidad de recuperación y b) mediante la gestión recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social, supuesto regulado en el artículo 102 del Reglamento General de Recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, primero en vía voluntaria y, en su caso, en vía ejecutiva. En el subapartado 3.5.4 de este Informe se analizan estos procedimientos.

La Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social, de 15 de enero de 1992, sobre retrocesiones de pagos no realizados y reintegro de los pagos indebidamente percibidos, reguló el procedimiento para la recuperación de las pensiones no contributivas que no lleguen a pagarse o hayan sido pagadas indebidamente, antes de su reclamación por la Tesorería General. Esta resolución fue modificada parcialmente por la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social de 4 de marzo de 1993. El procedimiento de comunicación de los pagos indebidos de estas prestaciones desde los órganos gestores al IMSERSO y a la Tesorería General establecido en estas Resoluciones está, a juicio de este Tribunal, totalmente obsoleto.

### **3.5.2.- Actuaciones de los órganos gestores para la detección de pagos indebidos**

Los órganos gestores de las Comunidades Autónomas, las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, el IMSERSO y la Tesorería General de la Seguridad Social disponen de información que les permite detectar los pagos indebidos de estas prestaciones.

Este Tribunal ha verificado que los órganos gestores detectan la existencia de pagos indebidos por las siguientes vías:

- Mediante las revisiones anuales de todas las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación reconocidas por los órganos gestores, que deben efectuarse antes del 31 de octubre de cada año. De todas formas, por las razones que se han indicado en el subapartado 3.2.3. de este Informe, durante los ejercicios 1997 y 1998 estas revisiones tuvieron limitaciones que razonablemente han incidido negativamente en la detección de pagos indebidos.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- Mediante las revisiones de oficio o por la información suministrada a las Comunidades Autónomas por el IMSERSO, fundamentalmente por los cruces informáticos que realiza esta Entidad Gestora con otras bases de datos.
- Mediante revisiones a instancia de parte.

En el Cuadro siguiente se muestra el número total de resoluciones de pagos indebidos emitidas por los órganos gestores de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de las tres Comunidades Autónomas de la muestra como consecuencia, fundamentalmente, de las revisiones anuales efectuadas.

### *Cuadro nº 24*

#### *Resoluciones de pagos indebidos emitidas durante el ejercicio 1998 por las Comunidades Autónomas de la muestra*

| Organos gestores                          | Nº. total de beneficiarios a 31.12.97 | Nº de resoluciones de pagos indebidos durante 1998 | % de resoluciones sobre el total de beneficiarios |
|-------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Comunidad de Madrid                       | 30.512                                | 1.386                                              | 4,54%                                             |
| Comunidad Autónoma de Extremadura         | 13.343                                | 428                                                | 3,21%                                             |
| Comunidad Valenciana                      | 37.248                                | 945                                                | 2,54%                                             |
| TOTAL Comunidades Autónomas de la muestra | 81.103                                | 2.759                                              | 3,40%                                             |

Por la forma de detectar los pagos indebidos, es razonable pensar que de haberse realizado otras actuaciones, el número de casos hubiese sido bien distinto. Lo dicho lo justifica el dato del índice de resoluciones, que es bien diferente en las tres Comunidades Autónomas, coincidiendo, a su vez, que la Comunidad con índice más alto es la que, disponiendo de mayores medios personales, realiza las revisiones más completas.

La diferencia de la Comunidad de Madrid con las otras dos Comunidades Autónomas de la muestra se puede explicar porque la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid exige de los beneficiarios, junto con la declaración anual de rentas e ingresos, la presentación de documentación adicional justificativa de que siguen teniendo derecho a percibir estas pensiones y efectúa las revisiones anuales con mayor profundidad que los órganos gestores de las otras dos Comunidades Autónomas.

Por el contrario y en particular, la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia emitió tan sólo 54 resoluciones de pagos indebidos lo que representó el 0,25% de los beneficiarios residentes en su provincia a dicha fecha, lo que pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, la necesidad de que se profundice en las revisiones de las pensiones no contributivas.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 3.5.3.- Actuaciones del IMSERSO y de la Tesorería General para la detección de pagos indebidos

El IMSERSO debe llevar el control y contabilizar los deudores e importes de pagos indebidos de estas prestaciones de todo el territorio español, excepto País Vasco y Navarra, de acuerdo con la información que los órganos gestores deben enviar a esta Entidad Gestora, en base a lo dispuesto en las Resoluciones de 15 de enero de 1992 y de 4 de marzo de 1993, anteriormente citadas. Este control lo realiza con la información contenida en una base de datos denominada "deudores por pagos indebidos de pensiones no contributivas" (ver Cuadro nº 25), que gestiona el IMSERSO.

Sin embargo, las verificaciones realizadas por este Tribunal sobre esta base de datos que gestiona el IMSERSO, en la que se recoge una relación nominal de deudores e importes pendientes de reintegro, han puesto de manifiesto que la base de datos está incompleta, y que no representa la verdadera situación de las deudas por pagos indebidos de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación en todo el territorio español (excepto en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra), por los siguientes motivos:

- Las Comunidades Autónomas no comunican al IMSERSO todas las resoluciones que dictan sobre pagos indebidos (ver Cuadro nº 25).
- El IMSERSO no ha grabado en la base de datos todas las resoluciones de pagos indebidos que las Comunidades Autónomas le comunican.
- Durante la fiscalización se ha comprobado que, el 63,52% de las resoluciones de pagos indebidos dictadas durante el ejercicio 1998 por la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid no estaban recogidas en la base de datos del IMSERSO; de las resoluciones de los pagos indebidos emitidas por la Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura durante 1998, el 54,44% no estaban tampoco recogidas en esta base de datos y de las resoluciones de pagos indebidos emitidas durante el ejercicio 1998 por las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana el 57,88% no estaban recogidas en esta base de datos.
- Existen deudas cobradas por la Tesorería General que el IMSERSO no ha cancelado en su base de datos porque o bien la Tesorería General no ha comunicado los cobros efectuados o bien el IMSERSO cuando recibe la comunicación no los ha grabado. También se han detectado cobros efectuados por la Tesorería General que el IMSERSO los ha imputado incorrectamente a la cancelación de otra deuda.
- La base de datos del IMSERSO tiene carencias, habiendo numerosos deudores sin el D.N.I., otros sin identificar correctamente al deudor, sin su domicilio, sin el número de expediente, sin el importe inicial de la deuda, sin la dirección provincial de la Tesorería General a la que corresponde la gestión recaudatoria, etc.

Probablemente la mayor parte de las incidencias anteriores se evitarían si los órganos gestores encargados de emitir las resoluciones de pagos indebidos pudieran incorporar la información directamente en la base de datos del IMSERSO lo que permitiría la obtención de una información más completa y de mayor calidad. Estas incidencias ponen de manifiesto que no ha existido una



## TRIBUNAL DE CUENTAS

verdadera cooperación y colaboración entre el IMSERSO y los órganos gestores de estas prestaciones en las Comunidades Autónomas.

Según ha informado el IMSERSO, a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, la comunicación por parte de los órganos gestores a la citada Entidad Gestora de las resoluciones definitivas de pagos indebidos, tal y como establecen las Resoluciones de 15 de enero de 1992 y 4 de marzo de 1993, se incumple con carácter general por los órganos gestores como se muestra en el Cuadro siguiente:

**Cuadro nº 25**

***Comunicación al IMSERSO de las resoluciones definitivas de pagos indebidos de pensiones no contributivas, para su grabación en la base de datos de "deudores por pagos indebidos de pensiones no contributivas". Situación a 29 de marzo de 2000***

| Comunidad Autónoma /<br>Ciudades Autónomas | Comunicación, por parte de los<br>órganos gestores al IMSERSO, de<br>la resolución inicial de pagos<br>indebidos | Comunicación, por parte de los<br>órganos gestores al IMSERSO, de la<br>notificación enviada a la dirección<br>provincial de la Tesorería |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía                                  | SI                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Aragón                                     | SI                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Asturias                                   | SI                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Islas Baleares                             | NO                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Canarias                                   | NO                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Cantabria                                  | NO                                                                                                               | NO                                                                                                                                        |
| Castilla y León                            | NO                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Castilla-La Mancha                         | NO                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Cataluña                                   | NO                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Valenciana                                 | NO                                                                                                               | Valencia y Alicante                                                                                                                       |
| Extremadura                                | NO                                                                                                               | NO                                                                                                                                        |
| Galicia                                    | SI, excepto La Coruña                                                                                            | SI, excepto La Coruña                                                                                                                     |
| La Rioja                                   | SI                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |
| Madrid                                     | SI                                                                                                               | NO                                                                                                                                        |
| Murcia                                     | SI                                                                                                               | NO                                                                                                                                        |
| Foral de Navarra                           | Tienen un régimen especial                                                                                       | Tienen un régimen especial                                                                                                                |
| País Vasco                                 | Tienen un régimen especial                                                                                       | Tienen un régimen especial                                                                                                                |
| Ceuta                                      | NO                                                                                                               | NO                                                                                                                                        |
| Melilla                                    | SI                                                                                                               | SI                                                                                                                                        |

Por otra parte y según ha comunicado el IMSERSO a este Tribunal de Cuentas, para un mejor control y coordinación sobre la posible existencia de pagos indebidos de estas prestaciones, el



## TRIBUNAL DE CUENTAS

IMSERSO procede a contrastar, mediante cruces informáticos, los beneficiarios de pensión no contributiva de invalidez y jubilación y los de los subsidios de la LISMI con otras bases de datos. Del cruce de las distintas bases de datos que se indican en el Cuadro nº 26 el IMSERSO obtiene una relación de beneficiarios que, una vez depurados son comunicados a las Comunidades Autónomas y a sus direcciones provinciales en Ceuta y en Melilla para que analicen la información y dicten, si procede, las resoluciones correspondientes de pagos indebidos de estas prestaciones. El IMSERSO se limita a esta comunicación no realizando ningún seguimiento de los expedientes que inician los distintos órganos gestores, ni tampoco pide a éstos documentación que conste si se ha procedido o no a iniciar el expediente de reintegro por pagos indebidos, lo que pone de manifiesto la falta de cooperación y colaboración entre el IMSERSO y los órganos gestores. Por otra parte, el IMSERSO no guarda información histórica de los resultados de los cruces informáticos para poder hacer un seguimiento de las actuaciones por parte de los órganos gestores. En el Cuadro nº 26 se indican los cruces informáticos realizados por el IMSERSO durante los años 1997, 1998 y 1999:



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 26**

***Cruces informáticos realizados por el IMSERSO, de sus bases de datos, con otras bases de datos (1997, 1998 y 1999)***

| <b>BASE DE DATOS/<br/>ENTIDAD</b>    | <b>CRUCES DE BASES<br/>DE DATOS</b>               | <b>NUMERO DE CRUCES POR CADA<br/>AÑO</b>                                                     | <b>OBSERVACIONES</b>                                                                                                |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROPIOS /<br>IMSERSO                 | LISMI / PNC<br>LISMI / FAS<br>PNC/ FAS            | 1997: 29 Cruces informáticos<br>1998: 30 Cruces informáticos<br>1999: 24 Cruces informáticos | El IMSERSO prevé una periodicidad mensual de estos cruces informáticos                                              |
| RPSP /<br>INSS                       | LISMI / RPSP<br>PNC/ RPSP                         | 1997: 27 Cruces informáticos<br>1998: 24 Cruces informáticos<br>1999: 4 Cruces informáticos  | Actualmente no se realizan cruces informáticos. Los órganos gestores tienen acceso directo al RPSP                  |
| FALLECIDOS /<br>INE                  | LISMI / OBITOS<br>PNC/ OBITOS                     | 1997: 9 Cruces informáticos<br>1998: 6 Cruces informáticos<br>1999: 11 Cruces informáticos   | La información de fallecidos del INE y del Registro Civil previamente se graban en el RPSP                          |
| PFHCM /<br>INSS e ISM                | LISMI / PFCMH<br>PNC / PFCMH                      | 1997: 15 Cruces informáticos<br>1998: 14 Cruces informáticos<br>1999: 17 Cruces informáticos | La información a cruzar es facilitada por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social                         |
| PFHCM /<br>MUFACE, MUGEJU e<br>ISFAS | LISMI / PFCMH<br>PNC / PFCMH                      | 1997: 5 Cruces informáticos<br>1998: 1 Cruce informático<br>1999: 6 Cruces informáticos      | El IMSERSO prevé una periodicidad semestral de estos cruces informáticos                                            |
| VIDA LABORAL /<br>TESORERIA          | LISMI / V. LABORAL<br>PNC / V. LABORAL            | 1997: 3 Cruces informáticos                                                                  | Actualmente no se realizan cruces informáticos. Algunos órganos gestores tienen acceso directo a esta base de datos |
| RENTA PATRIMONIO /<br>AEAT           | PNC / RENTAS y<br>PATRIMONIO                      | 1998: 1 Cruce informático                                                                    | Los datos que proporciona este cruce estaban obsoletos dado que se referían a rentas e ingresos del ejercicio 1997  |
| NOMINA PNC /<br>GISS                 | PNC / PNC<br>(Duplicados distintas<br>provincias) | 1997: 12 Cruces informáticos<br>1998: 12 Cruces informáticos<br>1999: 10 Cruces informáticos | El IMSERSO prevé una periodicidad mensual de estos cruces informáticos                                              |
| ASPF /<br>TESORERIA                  | LISMI /ASPF y<br>PNC / ASPF                       | 1997: 1 Cruce informático<br>1999: 2 Cruces informáticos                                     | Los beneficiarios de estas prestaciones tienen derecho a asistencia sanitaria y prestación farmacéutica             |
| CONTRATACION<br>LABORAL /<br>INEM    | LISMI/CONT. MINUS.<br>PNC/ CONT. MINUS.           | 1998: 2 Cruces informáticos<br>1999: 2 Cruces informáticos                                   | El IMSERSO prevé una periodicidad mensual de estos cruces informáticos                                              |

RPSP: Registro de Prestaciones Sociales Públicas, gestionado por el INSS

PFHCM: Prestación familiar por hijo a cargo minusválido

ASPF: Asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica

FAS: Pensiones asistenciales

V. LABORAL: Fichero de Vida Laboral de la Tesorería General

PNC: Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Según ha comunicado el IMSERSO a este Tribunal, durante el ejercicio 1998 realizó 90 cruces informáticos y detectó la existencia de 136.646 beneficiarios de pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI, de los que no coincidía la información de las bases de datos del IMSERSO, que dan lugar a tener derecho a una pensión no contributiva, con la existente en otras bases de datos de las Administraciones Públicas.

El cruce informático con mayor incidencia aparente fue el realizado con la base de datos del Impuesto sobre la Renta y del Patrimonio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que dio lugar a 95.917 situaciones susceptibles de ser revisadas, siendo el principal motivo de discrepancia la composición de la unidad económica de convivencia. Sin embargo, del cruce realizado y de la información obtenida surgieron problemas de fondo, por lo que no fue útil para los órganos gestores por dos razones: a) el concepto de unidad familiar del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no es igual al concepto de unidad económica de convivencia de las pensiones no contributivas, por lo que el IMSERSO debe revisar los datos a cruzar y realizar estos cruces informáticos u otros similares, con mayor proximidad en el tiempo y b) se cruzaron los datos de prestaciones de 1998 con los económicos de rentas correspondientes al año 1997 y además cuando llegó esta información a los órganos gestores, después del 31 de octubre de 1998, el importe de las pensiones no contributivas de 1997 se consideraba ya definitivo.

La situación descrita pone de manifiesto que la rentabilidad de las actuaciones para la detección de los pagos indebidos es mínima, bien porque la información que puede generar estas actuaciones no resulta coherente por lo que no se puede utilizar, bien porque siendo correcta no es utilizada y tratada debidamente ni por el IMSERSO ni por las Comunidades Autónomas.

### 3.5.4.- Reintegro de los pagos indebidos

El artículo 45 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece la obligación de reintegrar las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas. Por su parte, el artículo 4.1.e) del Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social, establece que los reintegros de prestaciones indebidamente percibidas serán objeto de gestión recaudatoria por la Tesorería General de la Seguridad Social y el artículo 102 del citado Reglamento General de Recaudación establece el procedimiento general para hacer efectiva dicha gestión recaudatoria.

#### 3.5.4.1.- REINTEGROS VOLUNTARIOS

Los deudores pueden ingresar de forma voluntaria el total de la deuda en la cuenta corriente de Recursos Diversos Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y estos ingresos deben ser comunicados por la Intervención Central de la Tesorería General al IMSERSO, con el fin de que esta Entidad Gestora proceda: a) a dar de baja en su base de datos de "deudores por pagos indebidos de pensiones no contributivas" al deudor y las cantidades cobradas, en el supuesto de que previamente haya sido dado de alta el deudor en dicha base de datos, hecho que este Tribunal



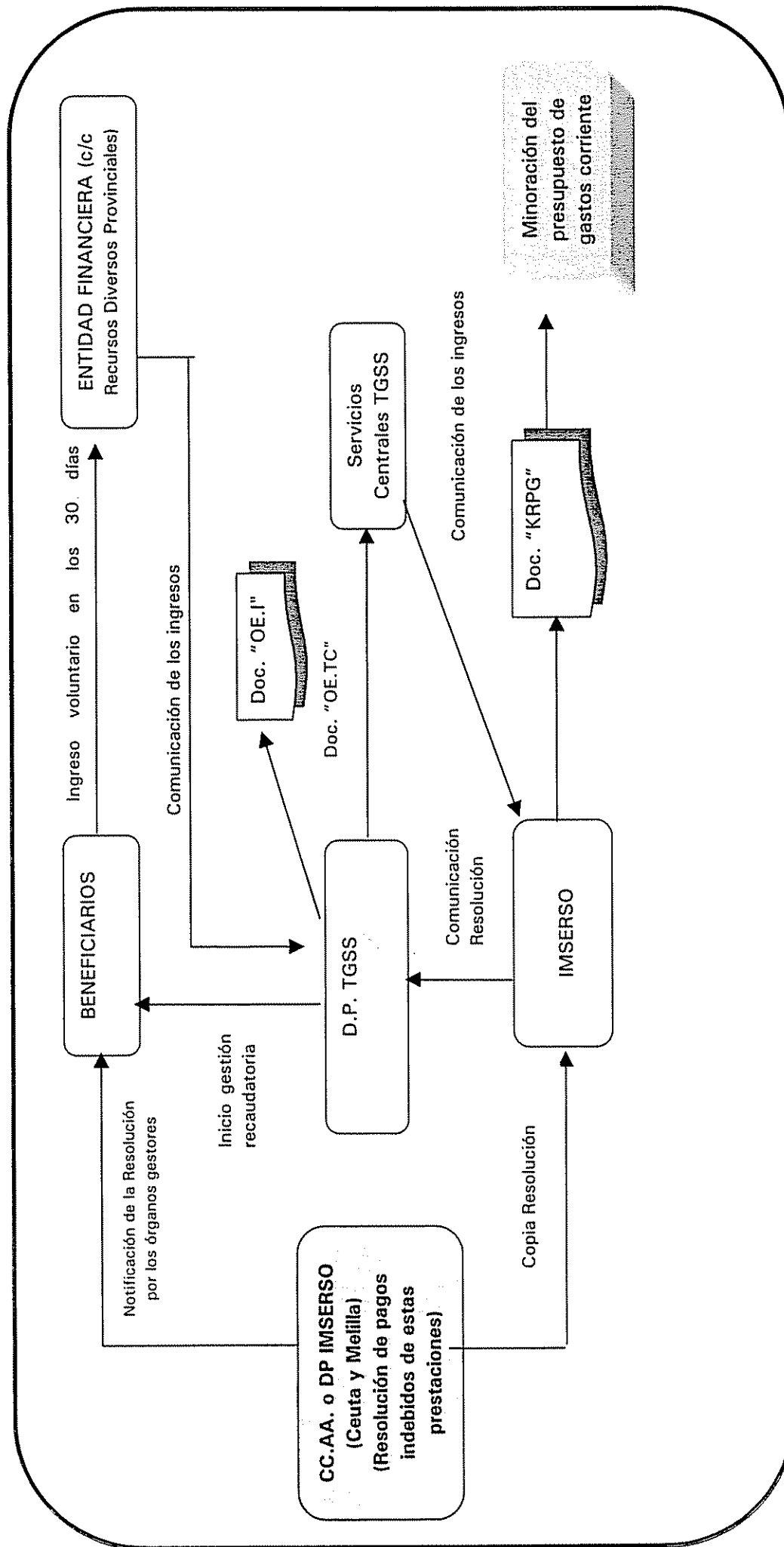
## TRIBUNAL DE CUENTAS

de Cuentas ha verificado que no se cumple en su totalidad (ver subapartado 3.5.3), y b) a tramitar los documentos contables correspondientes para minorar las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos corriente (ver Cuadro nº 27).

A pesar de que la Resolución de la Dirección General de Ordenación y Planificación Económica de la Seguridad Social, de 4 de marzo de 1993, establece que la entidad gestora al notificar la resolución definitiva por la que se determina la existencia de pagos indebidos, debe informar al beneficiario de la posibilidad de proceder al abono voluntario del importe íntegro de la deuda en un solo plazo en la cuenta corriente de Recursos Diversos Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, dentro de los 30 días siguientes al de dicha notificación, acompañando a tal efecto los formularios precisos para efectuar dicho ingreso, el Tribunal ha comprobado que las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de Alicante y Valencia, notifican indebidamente al beneficiario que no proceda a realizar ningún ingreso hasta que la dirección provincial de la Tesorería General le comunique el inicio de la gestión recaudatoria en vía voluntaria.

# CUADRO N° 27

Reintegros voluntarios de pagos indebidos de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación (excepto los pagos indebidos del País Vasco y Navarra)  
(Resolución de 15 de enero de 1992, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social)





## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 3.5.4.2.- REINTEGROS MEDIANTE DESCUENTOS EN NÓMINA

La posibilidad de efectuar descuentos en nómina está contemplada en el artículo 40.1.b) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. El beneficiario puede acordar con el órgano gestor la cancelación fraccionada de la deuda mediante su deducción en las sucesivas nóminas, de acuerdo con unos porcentajes de deducción determinados en el artículo 4 del citado Real Decreto, de tal manera que la deuda quede cancelada en un plazo máximo de cinco años, contados a partir de la fecha en que haya de surtir efecto el descuento a practicar y en la cantidad necesaria que permita su reintegro dentro de dicho plazo.

Según ha comprobado este Tribunal, durante el ejercicio 1998 los órganos competentes de dos de las tres Comunidades Autónomas de la muestra, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid, así como las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y de Cantabria no practicaron descuentos en nóminas por pagos indebidos de pensiones no contributivas, optando por su recaudación a través de la Tesorería General, siendo así que los reintegros mediante descuentos en nóminas es un procedimiento que supone un mayor grado de control de las deudas y una mayor facilidad en su recuperación.

### 3.5.4.3.- REINTEGROS MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO RECAUDATORIO DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El procedimiento de cobro de los pagos indebidos mediante la gestión recaudatoria de la Tesorería General está regulado en el artículo 102 del Reglamento General de Recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre. En los supuestos en los que los órganos encargados de la gestión de estas prestaciones no hayan podido aplicar el procedimiento de reintegro por descuento en las nóminas o en los que habiendo aplicado dicho procedimiento no fuese posible seguir ejecutando los descuentos necesarios para cancelar la deuda en el plazo máximo previsto, los órganos de gestión de estas prestaciones deben notificar a la dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondiente la resolución definitiva por la que se declaró la procedencia del reintegro así como la cuantía pendiente de pago, con la finalidad de que la Tesorería General inicie el procedimiento de gestión recaudatoria, en vía voluntaria y, en su caso, en vía ejecutiva.

En relación con los cobros de estas deudas por la Tesorería General de la Seguridad Social, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, una vez que los comunica al IMSERSO, éste procede a dar, para muchas deudas, simultáneamente el alta del pago indebido y el cobro de la misma, en la base de datos de "deudores por pagos indebidos de pensiones no contributivas", que es el inventario de la cuenta 445 "*Deudores por prestaciones*", lo que es contrario al principio contable del devengo que debe regir el reflejo en contabilidad de estos derechos y no el principio contable de caja. Así, este Tribunal ha verificado que esta situación se ha producido en el 6,13%, 15,38% y 78,34% de las resoluciones emitidas durante el ejercicio 1998 y registradas en la citada base de datos correspondientes a la Comunidad de Madrid, Comunidad Autónoma de Extremadura y Comunidad Valenciana, respectivamente.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Por otra parte, este Tribunal ha requerido de los órganos gestores de las 3 Comunidades Autónomas de la muestra las relaciones de pagos indebidos emitidos durante el ejercicio 1998, que posteriormente este Tribunal remitió a la Tesorería General para contrastar esta información con la base de datos de gestión recaudatoria de la Tesorería General. Los resultados obtenidos presentan un grado de dispersión importante (varían entre el 0,63% y el 40,87%) entre los distintos órganos gestores que emitieron las resoluciones de pagos indebidos. Este grado de dispersión puede explicarse por: a) errores en la identificación del deudor por parte de los órganos gestores, lo que ha impedido a la Tesorería General identificar al deudor en su base de datos, b) que el deudor haya ingresado voluntariamente la deuda en la cuenta corriente de Recursos diversos provinciales de la Tesorería General información de la que, con carácter general, carecen los órganos gestores y c) existe limitada representatividad de estos porcentajes, debido a la gran diferencia del número de resoluciones de pagos indebidos emitidas por unos y otros órganos gestores.

Por último, a lo largo de los ejercicios no existe una correspondencia entre los datos que presenta la base de datos de "deudores por pagos indebidos de pensiones no contributivas" y la base de datos de "pagos indebidos de subsidios de la LISMI" con el saldo de la cuenta 445 del IMSERSO "*Deudores por prestaciones*". Ante esta disparidad, al cierre de cada ejercicio el Área de prestaciones económicas del IMSERSO presenta una información, que no coincide con la que tiene la Intervención Central del IMSERSO, dado que aquélla tiene reflejado en sus aplicaciones informáticas las altas de deudores producidas durante el año, por ello, a final de cada ejercicio, la Intervención Central del IMSERSO realiza los ajustes contables oportunos.

Consecuentemente, los Servicios Centrales del IMSERSO que deben llevar el control de los deudores de pagos indebidos de pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación no tienen toda la información disponible de la situación de la deuda por pagos indebidos de estas prestaciones y, por tanto, el inventario de la cuenta 445 "*Deudores por prestaciones*", que forma parte del balance de situación rendido anualmente a este Tribunal por esta Entidad Gestora, no refleja fielmente la situación real de estas deudas.

### 3.6.- RECLAMACIONES Y ACTUACIONES ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

El artículo 24 del vigente Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, modificado por el Real Decreto 1734/1994, de 29 de julio, dispuso que las denegaciones presuntas y las resoluciones de los órganos gestores sobre las pensiones no contributivas pueden ser objeto de reclamación previa a la vía jurisdiccional del orden social, ante el órgano que dictó la resolución (artículo 71 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral).

Las reclamaciones previas a la vía de la Jurisdiccional Social presentadas y resueltas en 1998, incluido País Vasco y Navarra, fueron las siguientes:



TRIBUNAL DE CUENTAS

**Cuadro nº 28**

**Situación de las reclamaciones previas a la vía de la Jurisdicción Social durante 1998, (incluido País Vasco y Navarra)**

| Prestaciones | Pendientes a<br>01/01/98 | Presentadas<br>en 1998 | Resueltas en 1998 |              |               | Pendientes a<br>31/12/98 |
|--------------|--------------------------|------------------------|-------------------|--------------|---------------|--------------------------|
|              |                          |                        | Estimadas         | Desestimadas | Total         |                          |
| Invalidez    | 2.615                    | 7.679                  | 2.901             | 5.475        | 8.376         | 1.918                    |
| Jubilación   | 894                      | 4.008                  | 1.923             | 2.229        | 4.152         | 750                      |
| <b>TOTAL</b> | <b>3.509</b>             | <b>11.687</b>          | <b>4.824</b>      | <b>7.704</b> | <b>12.528</b> | <b>2.668</b>             |

De las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas se deduce que el mayor volumen de reclamaciones previas se produjo en relación con la valoración del grado de minusvalía o enfermedad crónica reconocida al beneficiario, que debe ser igual o superior al 65% para tener derecho a una pensión no contributiva de invalidez, lo que produce un nuevo dictamen.

De los expedientes del ejercicio 1998 examinados por este Tribunal de Cuentas, las reclamaciones previas resueltas por la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia, fueron presentadas por los interesados después de los 30 días que establece el artículo 71 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, habiendo sido admitidas, indebidamente, por el órgano gestor.

El texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, no establece un plazo para que el órgano gestor resuelva la reclamación previa, si bien, actualmente los órganos gestores de las 3 Comunidades Autónomas de la muestra están aplicando el plazo de 45 días que establecía el derogado Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, que aprobó el anterior texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, sin que exista la debida justificación legal, puesto que la actual Ley de Procedimiento Laboral remite a un desarrollo reglamentario que no se ha producido. En todo caso, el plazo común aplicable supletoriamente es el de un mes, contemplado en el artículo 125.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el caso de resolución del órgano gestor declarando la caducidad de un expediente, el interesado puede interponer recurso ordinario ante el propio órgano gestor (o recurso de alzada a partir del 14 abril de 1999). Este Tribunal ha constatado, sin embargo, que en las notificaciones efectuadas por las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, que remiten a los interesados declarando la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones se invocan, indebidamente, normas de procedimiento laboral de 1990 que están derogadas y sustituidas por el vigente texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, por lo que estas notificaciones son en principio defectuosas.

Transcurrido el plazo para resolver la reclamación previa sin que haya habido resolución expresa se podrá entender desestimada por silencio administrativo negativo, pudiendo el interesado interponer la demanda, ante el Juzgado de lo Social, en el plazo de los 30 días siguientes desde la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

desestimación de la reclamación por silencio administrativo negativo o desde la fecha de la resolución expresa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.



## CAPÍTULO 4.- LOS SUBSIDIOS DE LA LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MINUSVÁLIDOS

### 4.1.- NATURALEZA, ÁMBITO SUBJETIVO Y REQUISITOS PARA LA PERCEPCIÓN DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI

El artículo 12 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, dispuso la obligación a cargo del Gobierno de establecer y regular por Real Decreto *"un sistema especial de prestaciones sociales y económicas para los minusválidos"*, añadiendo a continuación que las citadas prestaciones sociales y económicas se destinarían a los minusválidos que *"por no desarrollar una actividad laboral, no estén incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social"*, dejando con ello de forma expresa tales ayudas al margen de dicho sistema.

El Real Decreto 383/1984, por el que se establece y regula el sistema especial de estas prestaciones confirmó, en su artículo 2.1.b), este criterio, al incluir entre las condiciones necesarias para poder ser beneficiario de las prestaciones específicas de la LISMI, *"no estar comprendido en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, por no desarrollar una actividad laboral"*.

A su vez, el artículo 38 del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social no incluye, expresa ni tácitamente, dentro de la acción protectora de la Seguridad Social los subsidios de la LISMI, quedando por tanto *a sensu contrario* excluidas de lo que constituye el conjunto de las prestaciones del sistema.

Los subsidios económicos establecidos en la Ley 13/1982, de 7 de abril y desarrollados por el Real Decreto 383/1984 constituyen la denominada *"acción social o asistencia social"*, por contraposición a la Seguridad Social propiamente dicha. Por tanto, las prestaciones recogidas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos se encuentran dentro del ámbito asistencial de la Seguridad Social al que tienen derecho los beneficiarios que por no desarrollar una actividad laboral, no están comprendidos en el ámbito de la Seguridad Social.

Por otra parte, como se ha señalado en el apartado 1.1 de este Informe, el artículo 97 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que da nueva redacción a su vez al concepto de pensiones públicas, diferencia claramente las pensiones no contributivas de la Seguridad Social de los subsidios regulados en la LISMI.

Las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado incluyen dentro del título dedicado a las Pensiones Públicas, el importe anual correspondiente a las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, mientras que los importes mensuales de los subsidios de la LISMI los recoge en una disposición adicional.

En definitiva, la diferencia existente entre las prestaciones de la Seguridad Social y las prestaciones asistenciales de la LISMI es tanto de normativa como presupuestaria e incluso nominativa, (unas son pensiones y otros subsidios). Consecuentemente, los subsidios económicos regulados por la Ley 13/1982, de 7 de abril, no tienen la consideración de prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sino de prestaciones asistenciales o ayudas públicas.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Como ya se ha indicado en los capítulos 1 y 2 de este Informe, la LISMI estableció tres tipos de subsidios: el subsidio de garantía de ingresos mínimos, el de por ayuda de tercera persona y el de movilidad y compensación para gastos de transporte. Este último consiste en una prestación económica y periódica, destinada a atender los gastos originados por desplazamientos fuera de su domicilio habitual de aquellos minusválidos que, por razón de su disminución, tengan graves dificultades para utilizar transportes colectivos. Los requisitos que deben cumplir los nuevos beneficiarios del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, (dado que los otros dos fueron suprimidos a partir del 10 de enero de 1991, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional novena de la Ley 26/1990) son los siguientes:

1. No estar incluido en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social por no desarrollar una actividad laboral.
2. No ser beneficiario o no tener derecho, por edad o por cualesquiera otra circunstancia, a prestación o ayuda de análoga naturaleza y finalidad y, en su caso, de igual o superior cuantía otorgada por otro Organismo público.
3. No superar el nivel de recursos personales determinado en el artículo 32 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero.
4. Ser mayor de 3 años.
5. Estar afectado por pérdidas funcionales o anatómicas o por deformaciones esenciales, en grado igual o superior al 33% que le dificulten gravemente para utilizar transportes colectivos.
6. No encontrarse, por razón de su estado de salud u otras causas, imposibilitado para efectuar desplazamientos fuera de su domicilio habitual.

Asimismo, serán beneficiarios de este subsidio los minusválidos atendidos en Centros en régimen de media pensión, o quienes en régimen de internado se desplacen fuera de su Centro como mínimo, diez fines de semana al año.

El nivel de recursos personales: debe ser inferior al 70% del salario mínimo interprofesional vigente para cada año, si bien, este límite puede incrementarse por alguno de los dos motivos siguientes, sin que en ningún caso llegue a superar el 100% del salario mínimo interprofesional:

- a) que el minusválido tenga personas a su cargo (cónyuge e hijos) que convivan con él y a sus expensas, en cuyo supuesto el porcentaje se incrementa en un 10% por cada persona a su cargo y además se computan los recursos de estas personas.
- b) que el minusválido forme parte de una unidad familiar de la que dependa económicamente (padres y hermanos), en cuyo supuesto el límite de los recursos se incrementa en un 10% por cada miembro de la unidad familiar y, además, debe computarse en este caso, los recursos de estas personas.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Por lo tanto, para tener derecho al subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte han de tenerse en cuenta los recursos económicos de la unidad familiar o de las personas a su cargo y no sólo los recursos del beneficiario y es que la Ley 13/1982, de 7 de abril, no determinó expresamente los recursos económicos computables sino que se remitió a un posterior desarrollo reglamentario, en este caso el Real Decreto 383/1984, a diferencia de los otros dos subsidios de la LISMI en los que se tienen en cuenta sólo los recursos del beneficiario.

El grado de minusvalía se determina mediante un dictamen técnico-facultativo emitido por los Equipos de Valoración y Orientación (Centros Bases), de cada Comunidad Autónoma, ya que uno de los requisitos exigidos legalmente es que el beneficiario tenga un grado de minusvalía igual o superior al 33%. En los casos en los que el interesado se encuentre internado en un Centro, el órgano gestor de este subsidio debe exigir del Centro que certifique que el interesado cumple la condición de ausentarse al menos 10 fines de semana al año.

La disposición transitoria primera de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se crean las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, determinó que quienes con anterioridad a su entrada en vigor tuvieran ya reconocido el derecho al subsidio de garantía de ingresos mínimos y al de ayuda de tercera persona, continuarían percibiéndolos, salvo que los interesados optasen por percibir una pensión no contributiva de invalidez o de jubilación, resultando que al ser incompatibles ambas prestaciones, deben renunciar a los subsidios de la LISMI (ver Cuadro nº 1).

Las cuantías mensuales de los subsidios de la LISMI están consignados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada año, en una disposición adicional, las cuales han quedado reflejadas en el Cuadro nº 18 de este Informe.

### **4.2.- LA GESTIÓN DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI POR LOS ORGANOS GESTORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y POR LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DEL IMSERSO EN CEUTA Y EN MELILLA**

#### **4.2.1.- Introducción**

Actualmente, los órganos gestores de cada Comunidad Autónoma y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, son los órganos competentes para dictar las resoluciones por las que se reconoce, modifica y extingue el derecho a percibir el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, así como para dictar las resoluciones por las que se modifican y extinguen los subsidios de garantía de ingresos mínimos y el de ayuda de tercera persona. También, son los órganos competentes para dictar las resoluciones en las que se requiere el reintegro de cantidades percibidas indebidamente.

Según la información suministrada por el IMSERSO a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, durante el ejercicio 1998 el número de solicitudes gestionadas por las Comunidades Autónomas (incluidas las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra) y en las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y en Melilla, fue el que se muestra en el Cuadro nº 29 siguiente:



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### Cuadro nº 29

**Gestión de los expedientes del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte por las Comunidades Autónomas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla. Ejercicio 1998**

| Subsidio | Expedientes pendientes 1/1/98 | Expedientes con entrada en 1998 | Nº total de expedientes 1998 | Expedientes resueltos en 1998 |                       |                                                    |       | Expedientes pendientes 31/12/98 |
|----------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------|-------|---------------------------------|
|          |                               |                                 |                              | Expedientes Aprobados         | Expedientes Denegados | Expedientes que caducaron o de los que se desistió | TOTAL |                                 |
| SMCGT    | 184                           | 653                             | 837                          | 233                           | 454                   | 0                                                  | 687   | 150                             |

SMCGT: Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte

El número de solicitudes presentadas, en todo el territorio español, durante el ejercicio 1998 fue tan sólo de 653. Los expedientes denegados durante el ejercicio 1998 por los órganos gestores fueron 454, habiendo sido el principal motivo de denegación (el 50,89%), que los solicitantes no cumplían el requisito relativo a los recursos económicos de la unidad familiar.

#### 4.2.2.- Los recursos informáticos en la gestión de los expedientes

Los solicitantes del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte deben cumplimentar su petición en un modelo de solicitud preestablecido. El Tribunal ha comprobado que en la Comunidad de Madrid, al igual que sucede en las pensiones no contributivas, el documento que se facilita como modelo de solicitud indica, como órgano de resolución a un inexistente Director Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales, y no a la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, órgano actualmente competente.

Los recursos informáticos y en concreto la aplicación informática que utilizan los órganos gestores de los subsidios de la LISMI en la Comunidad de Madrid, y en la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia, ha sido elaborada por el IMSERSO y está centralizada en dicha Entidad Gestora. A ella acceden estos órganos gestores por vía informática para introducir las altas, bajas, modificaciones, información de pagos indebidos y demás incidencias, respecto de todos y cada uno de los beneficiarios de estos subsidios. Las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de Castellón y Alicante, no utilizan esta aplicación informática por lo que proceden a comunicar al IMSERSO, en soporte papel, las variaciones que se producen respecto a las altas, bajas, modificaciones y demás incidencias, en relación con los beneficiarios residentes en su ámbito territorial.

Este tipo de comunicación mediante soporte papel, incumple la Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 28 de abril de 1997, que regula entre otras cuestiones los pagos indebidos en estos subsidios, además no permite un procedimiento ágil y seguro para la gestión de estos subsidios produciendo retrasos en la tramitación de las distintas situaciones, poniendo de manifiesto la falta de cooperación y colaboración que deben regir las relaciones entre



## TRIBUNAL DE CUENTAS

las Administraciones públicas. Según ha comunicado el IMSERSO a este Tribunal otras Comunidades Autónomas están en esta misma situación (Comunidades Autónomas de Galicia y de Canarias).

A diferencia de lo que sucede con las aplicaciones informáticas para la gestión de las pensiones no contributivas, la aplicación informática que gestiona la LISMI al ser única para todos los órganos gestores, con la salvedad indicada en el párrafo anterior, permite una gestión eficaz y ágil de estos subsidios y evita que cada órgano gestor tenga que remitir la nómina correspondiente a los beneficiarios de su Comunidad Autónoma al IMSERSO ya que éste la obtiene directamente de la aplicación informática.

La utilización de esta aplicación informática del IMSERSO por parte de las Comunidades Autónomas, permite a esta Entidad Gestora la elaboración mensual de la nómina de los beneficiarios de los tres subsidios de la LISMI que tiene encomendada, con la excepción de los beneficiarios residentes en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra, que es competencia de estas Comunidades Autónomas.

### **4.2.3.- Actuaciones de los órganos gestores en relación con las revisiones anuales, de oficio y a instancia de parte**

#### Las revisiones anuales

El artículo 31 del Real Decreto 383/1984, establece que los beneficiarios están obligados a acreditar anualmente, ante el órgano gestor de estos subsidios, que siguen reuniendo los requisitos de orden económico exigidos en su día, para el reconocimiento de la prestación correspondiente. La Orden de 13 de marzo de 1984 estableció un procedimiento que prevé la presentación, ante el órgano gestor y a requerimiento de éste, de una declaración jurada de que sigue cumpliendo los requisitos, en la que los recursos personales habrán de detallarse si fuesen superiores con respecto a los del año anterior. Dicho requerimiento deberá realizarse en los 20 días siguientes al de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la disposición por la que se fije el salario mínimo interprofesional y habrá de ser cumplimentada por los beneficiarios en los 15 días siguientes a aquél en que reciban el requerimiento de información del órgano gestor.

En la declaración jurada anual, el beneficiario de estos subsidios ha de consignar los datos económicos y circunstancias personales con el fin de que el órgano gestor pueda verificar las siguientes condiciones:

- Si realiza o no algún trabajo. A este respecto, la Ley 3/1997, de 24 de marzo, sobre recuperación automática del subsidio de garantía de ingresos mínimos reguló, en forma similar a lo establecido para las pensiones de invalidez no contributivas, que en los supuestos de contratación por cuenta propia o ajena y cuando se produzca la extinción del contrato o el cese de la actividad laboral, los beneficiarios recuperarán automáticamente el derecho a seguir percibiendo este subsidio y no se tendrán en cuenta para el cómputo anual de sus ingresos los que hubiesen percibido durante su actividad laboral.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- Si está internado en algún Centro.
- El nivel de ingresos o rentas del beneficiario, es decir, los ingresos o rentas de la unidad familiar.
- Que no es beneficiario de otras prestaciones incompatibles con estos subsidios.

Al igual que sucede en las revisiones anuales de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, no existe una homogeneidad en la documentación solicitada para acreditar que siguen cumpliendo las condiciones exigidas legalmente para tener derecho a los subsidios de la LISMI. La Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid exige el envío, junto con la declaración jurada, de documentación que acredite que los beneficiarios siguen cumpliendo los requisitos que justificaron cuando les fue reconocido el subsidio (Fe de Vida y Estado, padrón municipal actualizado y justificación de los recursos de la unidad familiar). La Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura exige del beneficiario además de la declaración jurada, la presentación de la Fe de Vida y Estado o que los beneficiarios se presenten ante los trabajadores sociales de la Comunidad Autónoma. Las Direcciones Territoriales de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana sólo exigen la presentación de la señalada declaración jurada. Con carácter general, estos órganos gestores se limitan a tener constancia de la documentación recibida sin hacer ningún tipo de comprobación adicional.

En los expedientes fiscalizados por este Tribunal correspondientes a los subsidios de la LISMI de la Comunidad de Madrid no consta que se hayan producido las revisiones anuales durante los ejercicios 1991 a 1996, incumpliendo así lo establecido en el artículo 31.6 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero. En los expedientes de la Comunidad Valenciana tampoco consta que se hayan realizado las revisiones anuales y en los expedientes de la Comunidad Autónoma de Extremadura consta que se han realizado estas revisiones, salvo las del ejercicio 1996 en el que se produjo el traspaso de las funciones y servicios a esta Comunidad Autónoma.

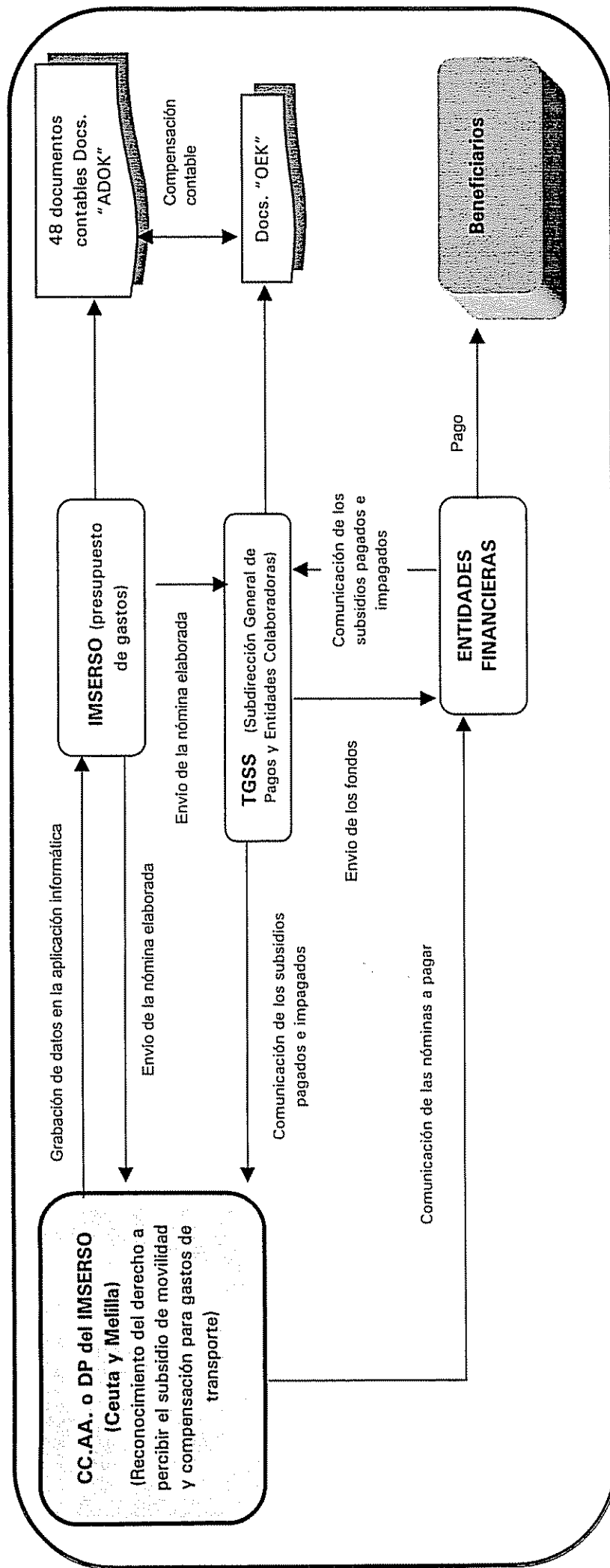
### **4.3.- EL PROCEDIMIENTO DE PAGO DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI Y SU EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

#### **4.3.1.- Elaboración y tramitación de las nóminas de los subsidios de la LISMI**

La Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 28 de abril de 1997 reguló el procedimiento de elaboración de nóminas de los subsidios de la LISMI, por parte del IMSERSO, así como su gestión presupuestaria y contable. El proceso de confección de nóminas se efectúa mediante la aplicación informática a que se ha hecho referencia en el subapartado 4.2.2 de este Informe, con la excepción de las nóminas correspondientes a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra. En el Cuadro siguiente se describe este procedimiento:

# CUADRO Nº 30

Procedimiento de gestión de las nóminas mensuales de los subsidios de la LISMI y de su pago (excepto de las nóminas del País Vasco y Navarra)  
(Resolución de 28 de abril de 1997, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social)





## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 4.3.2.- Ejecución presupuestaria de los créditos para los subsidios de la LISMI

El importe de los créditos destinados a satisfacer los subsidios económicos regulados en la Ley 13/1982, de 7 de abril, están aprobados por las Cortes Generales en el presupuesto de gastos y dotaciones del IMSERSO, dentro del grupo de programas 31 "Atención a minusválidos", en tres aplicaciones presupuestarias diferenciadas para cada uno de estos subsidios. Como se ha señalado en el epígrafe 2.2.2.2 de este Informe los créditos correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra están consignados en el grupo de programas 35 en el ejercicio 1997 y 36 en el ejercicio 1998 denominado "Transferencias a Comunidades Autónomas por servicios sociales asumidos".

Los importes de los créditos inicialmente aprobados por las Cortes Generales, para los tres subsidios de la LISMI, y la ejecución presupuestaria en el presupuesto de gastos y dotaciones del IMSERSO, durante los ejercicios 1997 y 1998, se reflejan en el Cuadro siguiente:

**Cuadro nº 31**

***Ejecución presupuestaria de los subsidios de la LISMI, excluidos los créditos correspondientes a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra. Ejercicios 1997 y 1998***

Millones de ptas.

| Aplicación<br>Presupuestaria | Descripción | Créditos<br>Iniciales | Modificaciones | Créditos<br>Definitivos | Obligaciones<br>Netas | Remanente    |
|------------------------------|-------------|-----------------------|----------------|-------------------------|-----------------------|--------------|
| 97. 31.487.4                 | SGIM        | 44.362                | 0              | 44.362                  | 41.295                | 3.067        |
| 97. 31.487.5                 | SATP        | 3.891                 | 0              | 3.891                   | 3.572                 | 319          |
| 97. 31.487.6                 | SMCGT       | 1.057                 | 0              | 1.057                   | 902                   | 155          |
| <b>TOTAL 1997</b>            |             | <b>49.310</b>         | <b>0</b>       | <b>49.310</b>           | <b>45.769</b>         | <b>3.541</b> |
| 98. 31.487.4                 | SGIM        | 38.676                | 0              | 38.676                  | 36.416                | 2.260        |
| 98. 31.487.5                 | SATP        | 3.773                 | 0              | 3.773                   | 2.927                 | 846          |
| 98. 31.487.6                 | SMCGT       | 943                   | 0              | 943                     | 795                   | 148          |
| <b>TOTAL 1998</b>            |             | <b>43.392</b>         | <b>0</b>       | <b>43.392</b>           | <b>40.138</b>         | <b>3.254</b> |

SGIM: Subsidio de garantía de ingresos mínimos

SATP: Subsidio por ayuda de tercera persona

SMCGT: Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte

Tanto el importe de los créditos iniciales como el de las obligaciones reconocidas netas disminuyó en el ejercicio 1998 en relación con el ejercicio precedente, en un 12,00% y 12,30%, respectivamente, como consecuencia de la reducción, que se viene produciendo desde el ejercicio 1991, del número de beneficiarios de estos subsidios por las razones que ya se han venido exponiendo en este Informe.

El importe neto de las obligaciones reconocidas por el IMSERSO durante los ejercicios 1997 y 1998 ascendió a 45.769 millones de ptas. y 40.138 millones, respectivamente. No obstante, el importe bruto de las nóminas durante estos mismos ejercicios fue superior, al igual que en las pensiones no contributivas, debido a las minoraciones practicadas por el IMSERSO indebidamente en su presupuesto de gastos ya que, como se indica más adelante en el apartado 4.4 de este Informe, al



## TRIBUNAL DE CUENTAS

no tener estos subsidios la consideración de prestaciones del sistema de la Seguridad Social no les es aplicable el régimen establecido en la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que se refiere sólo a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social. El Cuadro nº 32 facilita esta información.

### **Cuadro nº 32**

**Importes brutos y netos de las nóminas de los subsidios de la LISMI, excluidas las nóminas de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra. Ejercicios 1997 y 1998**

Millones de ptas.

| Conceptos                                                     | Ejercicio 1997 | Ejercicio 1998 |
|---------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| <b>IMPORTES BRUTOS DE LAS NOMINAS</b>                         | <b>47.385</b>  | <b>41.493</b>  |
| Importes de los subsidios retrocedidos                        | 307            | 291            |
| Importes de los subsidios impagados                           | 171            | 153            |
| Importes de pagos superpuestos con prestaciones incompatibles | 756            | 663            |
| Importes de los pagos indebidos                               | 382            | 248            |
| <b>IMPORTES NETOS DE LAS NOMINAS</b>                          | <b>45.769</b>  | <b>40.138</b>  |

#### **4.3.3.- El pago de la nómina por la Tesorería General de la Seguridad Social**

El artículo 28 de la Orden de 22 de febrero de 1996, para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, dispuso que para el pago de los subsidios reconocidos al amparo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, el IMSERSO y la Tesorería General han de proceder de la misma forma que para el pago del resto de las prestaciones de la Seguridad Social.

El IMSERSO expide los documentos contables correspondientes en formalización, incluyendo como descuento el concepto extrapresupuestario 40151 "Anticipos centralizados por pago de prestaciones. IMSERSO". La Subdirección de Pagos y Entidades Colaboradoras de la Tesorería General de la Seguridad Social, expide un documento contable OE.K "Propuestas de pago por operaciones extrapresupuestarias" aplicado al concepto extrapresupuestario 40151 "Anticipos centralizados por pago de prestaciones. IMSERSO" por el importe líquido de la nómina de los subsidios de la LISMI.

Dado que, previamente el IMSERSO ha expedido documentos contables "ADOK" por cada provincia con el descuento 40151 "Anticipos centralizados por pago de prestaciones. IMSERSO" por el importe líquido de la nómina, este descuento queda compensado con el descuento introducido por los servicios centrales de la Tesorería General en el mismo concepto.

Por otra parte, las entidades financieras en cada provincia deberán enviar a la dirección provincial de la Tesorería General, antes del día 20 de cada mes, una relación de las prestaciones pagadas tanto por ventanilla como por abono en cuenta corriente o libreta de ahorro. Las direcciones



## TRIBUNAL DE CUENTAS

provinciales de la Tesorería General trasladarán esta información a los órganos gestores de las Comunidades Autónomas o a las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla para su conocimiento y constancia del pago correspondiente.

### **4.4.- LOS PAGOS INDEBIDOS DE LOS SUBSIDIOS DE LA LISMI Y EL PROCEDIMIENTO PARA SU REINTEGRO**

#### **4.4.1.- Introducción**

Al igual que sucede en la gestión de los pagos indebidos de las pensiones no contributivas, los órganos competentes para emitir las resoluciones por las que se declara la existencia de pagos indebidos son los órganos gestores de las Comunidades Autónomas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, que deben de notificarse al beneficiario. Por el contrario, a diferencia de la gestión recaudatoria de los pagos indebidos de las pensiones no contributivas, la gestión de los pagos indebidos de los subsidios de la LISMI corresponde al Ministerio de Hacienda, como se expone a continuación.

Como ya se ha señalado en este Capítulo, los subsidios de la LISMI no son prestaciones de la Seguridad Social sino que tienen la consideración de prestaciones asistenciales o ayudas públicas, y así, el artículo 4 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, no incluye a estos subsidios dentro de la gestión recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por consiguiente, el régimen recaudatorio aplicable a estos subsidios es el de las ayudas o subvenciones públicas cuya gestión y cobro corresponde exclusivamente a la Administración General del Estado. Por tanto, la normativa aplicable a la gestión recaudatoria de estas ayudas públicas es el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas o subvenciones públicas y por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de julio de 1996, sobre atribución de competencias en materia de procedimiento de recaudación de reintegros de ayudas y subvenciones públicas, que lo desarrolla en este específico aspecto. La competencia para la gestión recaudatoria en vía voluntaria corresponde a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Economía y Hacienda, mientras que la gestión recaudación en vía ejecutiva corresponderá siempre a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, quedando fuera de este procedimiento la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

#### **4.4.2.- Los procedimientos de reintegro de los pagos indebidos**

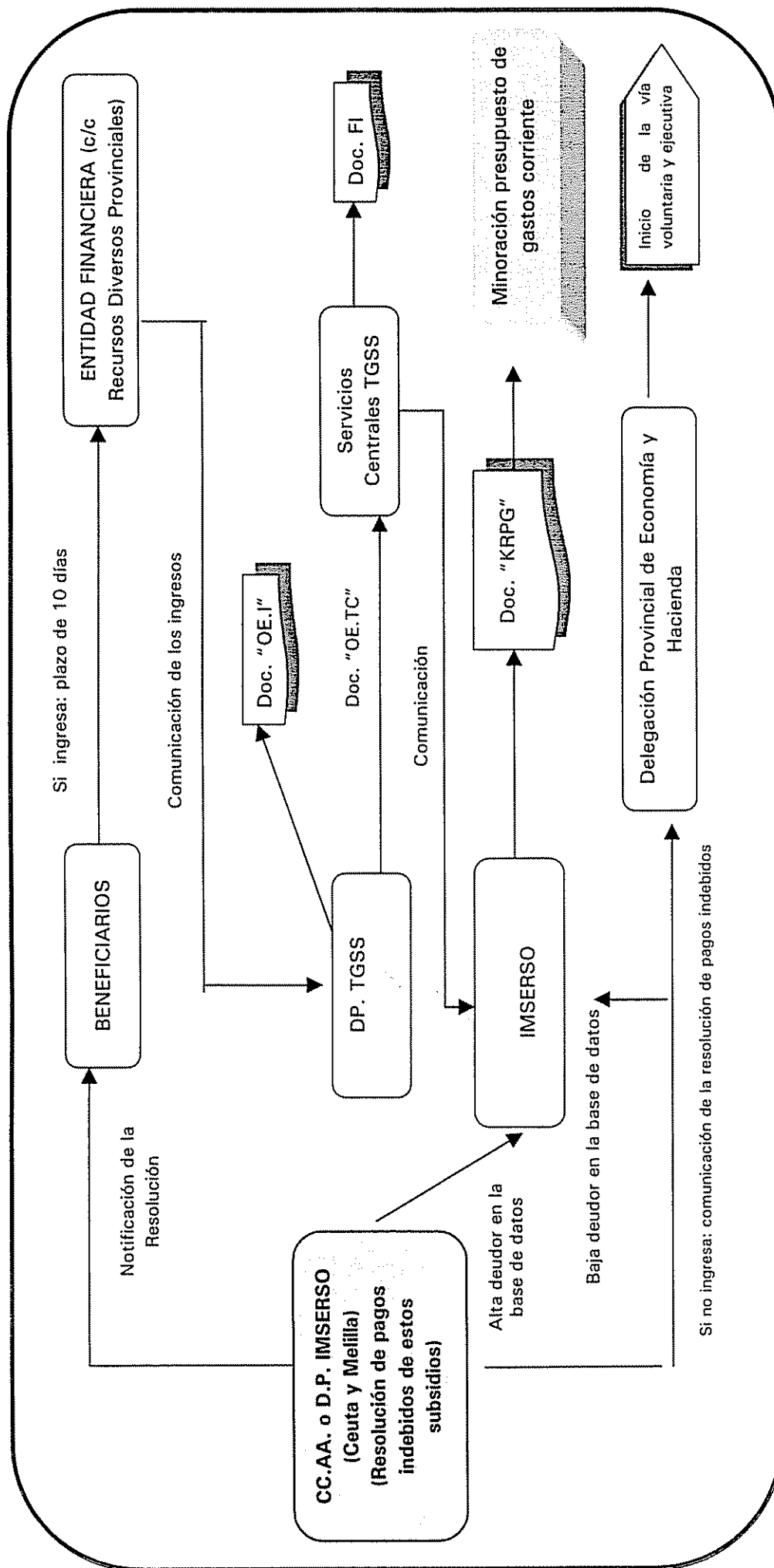
La Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 28 de abril de 1997 estableció, entre otras cuestiones, el procedimiento para la gestión y control de los pagos indebidos de los subsidios de la LISMI. De acuerdo con la citada Resolución, cuando los órganos gestores de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

estos subsidios tienen conocimiento de la existencia de pagos indebidos, proceden a cuantificarlos y a exigir su reintegro y, en su caso, a declarar la extinción, modificación o suspensión del derecho a estas prestaciones, dictando la resolución correspondiente. En el Cuadro nº 33 se recoge el procedimiento.

**Procedimiento para el reintegro de los pagos indebidos de la LISMI (excepto los pagos indebidos del País Vasco y Navarra)**  
(Resolución de 28 de abril de 1997, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social )





## TRIBUNAL DE CUENTAS

De acuerdo con la Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 28 de abril de 1997, en la notificación al interesado de la existencia de pagos indebidos, los órganos gestores han de hacer constar que el deudor, si está conforme, puede proceder al reintegro del pago indebido en el plazo de 10 días siguientes a la notificación, en la cuenta corriente de Recursos Diversos Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y que, de no estar de acuerdo, el beneficiario puede interponer recurso ordinario (recurso de alzada a partir del 14 de abril de 1999) ante el órgano superior al que dictó la Resolución. Asimismo, el órgano gestor debe proceder a dar de alta al deudor en la base de datos de "deudores por pagos indebidos de los subsidios de la LISMI" que reside en el IMSERSO, por vía informática, o en su defecto a comunicar la información al IMSERSO en soporte papel. El deudor debe causar baja en la base de datos cuando se produce el ingreso voluntario o, en su defecto, cuando el órgano gestor comunica la resolución a la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente, para que se inicie el procedimiento recaudatorio en vía voluntaria y, en su caso, en vía ejecutiva, en este caso por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Este procedimiento confuso y complejo dado que intervienen distintas Administraciones, la Comunidad Autónoma o la dirección provincial del IMSERSO en Ceuta y Melilla, la Tesorería General de la Seguridad Social, y el Ministerio de Hacienda, merece los siguientes comentarios:

1. Este Tribunal considera que los ingresos voluntarios no deben producirse en la Tesorería General de la Seguridad Social, sino en la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente, puesto que estos subsidios no son prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sino que se trata de ayudas públicas del Estado, al ser una prestación social de tipo asistencial (fuera del sistema de la Seguridad Social).
2. De la información facilitada por el IMSERSO y de las comprobaciones realizadas por este Tribunal, se deduce que no todos los órganos gestores, cuando emiten la correspondiente resolución de pagos indebidos, proceden a dar de alta, por vía informática la deuda en la base de datos de "deudores por pagos indebidos de los subsidios de la LISMI" que gestiona el IMSERSO (ver Cuadro nº 34).
3. Los ingresos derivados de los pagos indebidos de estos subsidios, recogidos indebidamente en la cuenta corriente de Recursos Diversos Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social dan lugar, además, a que la Tesorería General expida los documentos contables correspondientes que, posteriormente, comunica al IMSERSO para que éste expida los documentos contables oportunos, que producen la minoración de las obligaciones reconocidas en su presupuesto de gastos corriente. Partiendo de la premisa de que estos ingresos no deberían producirse, lo que de ninguna manera puede hacer el IMSERSO es aplicar a estos casos lo previsto en la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social cuando estableció que *"los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones del sistema de Seguridad Social se imputarán al Presupuesto de gastos corriente en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso"* ya que, como se ha señalado en el apartado 4.1 de este Informe, los subsidios de la LISMI no son



## TRIBUNAL DE CUENTAS

prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sino que tienen la consideración de prestaciones asistenciales o ayudas públicas.

4. Finalmente, en las cuentas anuales del ejercicio 1998 rendidas por el IMSERSO a este Tribunal de Cuentas, se recoge indebidamente la deuda por pagos indebidos de los subsidios de la LISMI, junto con los pagos indebidos de las pensiones no contributivas, en la cuenta 445 "*Deudores por prestaciones*", que el IMSERSO debe proceder a dar de baja en su contabilidad, sin perjuicio de la necesidad previa de someter a depuración el inventario de esta cuenta.

### **Cuadro nº 34**

***Comunicación a los servicios centrales del IMSERSO de las resoluciones de pagos indebidos de los subsidios de la LISMI . Situación a 29 de marzo de 2000***

| <b>Comunidad Autónoma /<br/>Ciudades Autónomas</b> | <b>Organos gestores que graban las deudas por pagos<br/>indebidos en la base de datos del IMSERSO</b> |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía                                          | NO: Córdoba, Málaga y Huelva                                                                          |
| Aragón                                             | SI                                                                                                    |
| Asturias                                           | SI                                                                                                    |
| Islas Baleares                                     | NO                                                                                                    |
| Canarias                                           | NO                                                                                                    |
| Cantabria                                          | SI                                                                                                    |
| Castilla y León                                    | NO: Segovia, Palencia, Soria, Zamora, León y Avila                                                    |
| Castilla-La Mancha                                 | No: Ciudad Real                                                                                       |
| Cataluña                                           | NO                                                                                                    |
| Valenciana                                         | NO: Alicante y Castellón                                                                              |
| Extremadura                                        | NO: Badajoz                                                                                           |
| Galicia                                            | NO                                                                                                    |
| La Rioja                                           | NO                                                                                                    |
| Madrid                                             | SI                                                                                                    |
| Murcia                                             | NO                                                                                                    |
| Foral de Navarra                                   | Tienen un régimen especial                                                                            |
| País Vasco                                         | Tienen un régimen especial                                                                            |
| Ceuta                                              | NO: Lleva su propio inventario                                                                        |
| Melilla                                            | NO: Lleva su propio inventario                                                                        |

Asimismo, la aplicación informática con la que el IMSERSO agrega, verifica y tramita las nóminas, permite a los órganos gestores de estos subsidios introducir los descuentos en las nóminas sucesivas de los beneficiarios. A este respecto conviene precisar que el artículo 40.1.b) del texto



## TRIBUNAL DE CUENTAS

refundido de la Ley General de la Seguridad Social, es aplicable a las prestaciones de la Seguridad Social y, como se ha señalado a lo largo de este Informe, los subsidios de la LISMI no son prestaciones de la Seguridad Social, sino ayudas públicas del Estado, por lo que los órganos gestores están utilizando el procedimiento de descuento en las sucesivas nóminas sin amparo legal suficiente.

### 4.5.- RECURSOS Y ACTUACIONES ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El artículo 44 del Real Decreto 383/1984, que fue modificado por el Real Decreto 1734/1994, de 29 de julio, para adecuarse a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que en las resoluciones relativas al reconocimiento del derecho, revisiones, suspensión y extinción de los derechos reconocidos se estará a lo dispuesto en la Ley 30/1992 y demás normas de carácter general sobre procedimiento administrativo.

Así, el artículo 46 de la misma norma, en su redacción actual, establece que contra las resoluciones dictadas por las direcciones provinciales del IMSERSO (actualmente los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla), en el ejercicio de las competencias relativas al reconocimiento, revisión, suspensión y extinción del derecho a percibir los subsidios económicos de la LISMI, podrán los interesados interponer recurso ordinario (actualmente recurso de alzada) en el plazo de un mes, contado a partir del día de la notificación o publicación. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Según la información suministrada por el IMSERSO, a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, el número de recursos ordinarios previos a la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa interpuestos por los solicitantes o beneficiarios del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte durante el ejercicio 1998, en todo el territorio español, es el que se muestra en el Cuadro nº 35 siguiente:

**Cuadro nº 35**

***Situación de los recursos ordinarios previos a la vía de la Jurisdicción contencioso-administrativa.  
Ejercicio 1998***

| Subsidio | Recursos pendientes a<br>01/01/98 | Recursos<br>presentados<br>en 1998 | Recursos resueltos en 1998 |              |       | Recursos<br>pendientes a<br>31/12/98 |
|----------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------|--------------|-------|--------------------------------------|
|          |                                   |                                    | Estimados                  | Desestimados | Total |                                      |
| SMCGT    | 3                                 | 41                                 | 11                         | 26           | 37    | 7                                    |

SMCGT: Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte



## TRIBUNAL DE CUENTAS

El número de recursos estimados durante el ejercicio 1998 ascendieron a 11, que sobre un total de 454 expedientes denegados (ver Cuadro nº 29), hacen una tasa de estimación del 2,42%.



## **CAPÍTULO 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1.- CONCLUSIONES**

Las conclusiones y recomendaciones realizadas en este capítulo están basadas, fundamentalmente, en los datos de los expedientes instruidos por los órganos gestores de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y de los subsidios de la LISMI en las tres Comunidades Autónomas de la muestra; en los procedimientos que tanto estos órganos gestores como el IMSERSO y la Tesorería General de la Seguridad Social aplican; y en las comprobaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas durante la Fiscalización.

#### **5.1.1.- Conclusión general**

1. Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente Informe, en la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación y en la gestión de los subsidios de la LISMI participan, de acuerdo con la normativa vigente, distintas Administraciones públicas y órganos administrativos, lo que ha originado una serie de disfunciones, sin que haya existido entre las distintas Administraciones públicas la debida colaboración y coordinación para la gestión de estas prestaciones, tal y como establecen los artículos 3.2 y 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### **5.1.2.- Conclusiones generales que afectan a ambas prestaciones**

1. Existen diferencias en el control interno realizado por las Comunidades Autónomas sobre el reconocimiento, extinción y modificación del derecho a percibir estas prestaciones, así como sobre las nóminas de pensiones no contributivas, variando el grado de exigencia de los requisitos y condiciones en función del lugar donde reside el beneficiario (ver apartado 1.3).
2. Ante la falta de concreción en algunas cuestiones, existentes en varios Reales Decretos de traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al IMSERSO, la Administración General del Estado y diez Comunidades Autónomas, que recibieron los traspasos formalizaron convenios de colaboración en los que, entre otras cláusulas, se estableció el coste económico de la gestión de las pensiones no contributivas, que el IMSERSO les abona. En las otras siete Comunidades Autónomas este coste está incluido en la transferencia que realiza el IMSERSO por todos los servicios sociales asumidos por la Comunidad Autónoma. Por otra parte, en los ejercicios 1997 y 1998, este coste de gestión ha sido el mismo para nueve de las diez Comunidades Autónomas, la excepción la constituye la Comunidad Autónoma de Cataluña que en el último año fiscalizado ha duplicado el importe recibido del IMSERSO para el coste de la gestión, sin que de la documentación aportada por el IMSERSO a este Tribunal se justifique este aumento entre ejercicios (ver subapartado 2.1.2).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

3. La Seguridad Social ha venido pagando los subsidios de la LISMI por cuenta de la Administración General del Estado, desde el año 1984 de acuerdo con lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril. La Tesorería General de la Seguridad Social tiene recogido en su contabilidad, sólo desde el ejercicio 1990, un derecho de cobro no presupuestario frente a la Administración General del Estado en concepto de "gastos con financiación afectada", por las insuficiencias de financiación de los subsidios de la LISMI, por lo que su balance de situación no refleja las insuficiencias o excesos de financiación producidos en los subsidios de la LISMI desde el ejercicio 1984 al ejercicio 1989 (ver subapartado 2.2.1).
4. La Administración General del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el artículo 66 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, debe financiar el importe total de las pensiones no contributivas y subsidios de la LISMI, abonadas a través de la Seguridad Social. Para ello durante el ejercicio reconoce en su presupuesto de gastos el importe de las obligaciones correspondientes, si bien, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera procedió a pagar a la Seguridad Social durante 1997 el importe de esta financiación con un retraso medio de 81 días. Este retraso le supone a la Seguridad Social un coste financiero de oportunidad que ha sido estimado por este Tribunal en 4.050 millones de ptas. (calculado al tipo de interés legal del dinero para 1997 que fue del 7,5%). Para el ejercicio 1998, el retraso medio fue de 91 días y le supuso a la Seguridad Social un coste financiero de oportunidad estimado por este Tribunal de Cuentas en 4.536 millones, calculado al tipo de interés legal del dinero para 1998 que fue del 5,5% (ver subapartado 2.2.1).
5. No existe una corresponsabilidad presupuestaria en la ejecución del gasto público respecto a la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y de los subsidios de la LISMI. La gestión del reconocimiento, modificación y extinción de estas prestaciones corresponde a las Comunidades Autónomas y a las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y en Melilla, mientras que el gasto presupuestario y su pago material corresponden a la Seguridad Social (excepto en los casos de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra). Esta dualidad conlleva que el presupuesto de gastos y la tesorería de la Seguridad Social estén directamente afectados por los resultados de la gestión que realizan las Comunidades Autónomas (ver epígrafe 2.2.2.1).
6. Respecto al reintegro de los pagos indebidos de estas prestaciones sucede algo análogo. Son las Comunidades Autónomas quienes dictan las resoluciones definitivas por las que declaran la existencia de pagos indebidos, sin que la Seguridad Social pueda promover ninguna actuación en la determinación de la existencia de pagos indebidos en estas prestaciones (ver epígrafe 2.2.2.1).
7. Ante la ausencia de regulación precisa para la estimación del coste de estas prestaciones a satisfacer a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra, el IMSERSO utiliza el criterio de distribución correspondiente al coeficiente de población a asistir en cada momento, considerando dicho concepto como media ponderada de la población mayor de sesenta años (60% como peso de ponderación) y de la población total (40% como peso de ponderación). Este criterio de distribución es el establecido en otros Reales Decretos de traspaso de las



## TRIBUNAL DE CUENTAS

funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al IMSERSO a otras Comunidades Autónomas. Resulta, cuando menos, cuestionable que el IMSERSO, ante la ausencia de regulación legal expresa, utilice la analogía para determinar el criterio de reparto (ver epígrafe 2.2.2.2).

8. La imputación por el IMSERSO del mayor importe de los reintegros a su presupuesto de gastos (por pagos indebidos de pensiones no contributivas) se produjo en los meses de diciembre de 1997 y de 1998. El IMSERSO, al dejar para final del ejercicio el mayor volumen de minoraciones en su presupuesto de gastos, sobrevaloró las Ampliaciones de crédito que solicitó en estos dos años (ver epígrafe 2.2.2.2).

### 5.1.3.- Conclusiones sobre las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

1. No existe homogeneidad en los procedimientos de gestión seguidos por los distintos órganos gestores de estas prestaciones tanto para el reconocimiento del derecho a percibir estas prestaciones como para las revisiones anuales. Esta falta de homogeneidad afecta a la tramitación, a la exigencia de requisitos y a las verificaciones para la detección, por parte de los órganos gestores, de posibles pagos indebidos en estas prestaciones, mediante las revisiones anuales. En consecuencia, los beneficiarios de estas prestaciones están tratados con diferentes grados de exigencia y de control, según la Comunidad Autónoma de su residencia (ver capítulo 3).
2. La valoración de las rentas e ingresos de los miembros de la unidad económica de convivencia para tener derecho a una pensión no contributiva se realiza por los distintos órganos gestores de estas prestaciones de una manera no homogénea, debido a que la normativa vigente no regula con la necesaria precisión esta valoración y a que los órganos gestores de las Comunidades Autónomas encuentran dificultades para verificar la totalidad de las rentas e ingresos computables tanto del beneficiario como de los miembros de la unidad económica de convivencia, así como para estimar las rentas e ingresos anuales del propio ejercicio en el que se solicita la prestación (ver subapartado 3.1.1).
3. El concepto de unidad económica de convivencia, establecido en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, no contempla las parejas de hecho ni los hijos por adopción. Por otra parte la unidad económica de convivencia, de referencia necesaria para el perceptor de una pensión no contributiva, viene determinada por quienes la forman en un lugar concreto y en un preciso momento. El beneficiario, en función de su interés, puede configurar la composición de la unidad económica de convivencia por el simple hecho de que cualquier miembro de la unidad económica de convivencia se empadrene en el domicilio de convivencia u otro distinto (ver subapartado 3.1.2).
4. El plazo medio que transcurre desde la solicitud de una pensión no contributiva de invalidez y jubilación hasta su resolución es bastante elevado en las 3 Comunidades Autónomas de la muestra, en comparación con los expedientes de solicitud de pensiones contributivas



## TRIBUNAL DE CUENTAS

gestionadas por el INSS e ISM que son resueltos en plazos sensiblemente menores (ver subapartado 3.2.1).

5. El acceso por parte de los órganos gestores de las Comunidades Autónomas a las bases de datos que gestionan otras Administraciones Públicas (Catastro, IRPF, Patrimonio, Vida Laboral, Registro de Prestaciones Sociales Públicas, etc.) es muy desigual. Esta disparidad implica que, en la gestión de estas prestaciones, la información disponible para la toma de decisiones no es homogénea y, por lo tanto, los resultados de la gestión en las distintas Comunidades Autónomas pueden ser diferentes (ver subapartado 3.2.2).
6. El índice de medios humanos e informáticos de que disponen los diferentes órganos gestores de las Comunidades Autónomas para la gestión y tramitación de las pensiones no contributivas varía y las aplicaciones informáticas que utilizan son distintas y están obsoletas. Por otra parte, debido al gran número de beneficiarios de pensiones no contributivas y a que los órganos gestores de estas prestaciones deben efectuar anualmente la revisión de la totalidad de los expedientes de estas prestaciones, aunque en la práctica los órganos gestores sólo efectúan las revisiones anuales parcialmente, los medios humanos e informáticos resultan insuficientes para una eficaz gestión de estas prestaciones (ver subapartado 3.2.2).
7. El procedimiento de elaboración, agregación, verificación y tramitación de las nóminas de pensiones no contributivas, regulado por la Resolución de la entonces Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social, de 25 de septiembre de 1991, es incompleto y obsoleto y no es cumplido por la mayoría de los órganos gestores de las Comunidades Autónomas que participan en la gestión de las pensiones no contributivas (ver epígrafe 3.3.1.1).
8. Existen Comunidades Autónomas que no han realizado correctamente la aplicación de los descuentos en las nóminas de pensiones no contributivas, dado que durante los ejercicios fiscalizados por este Tribunal de Cuentas sólo tuvieron descuentos por un motivo (o retenciones judiciales o pensiones asistenciales). Parece poco probable que no se detectaran pagos superpuestos entre ambas prestaciones, teniendo presente el continuo trasvase de beneficiarios de LISMI a pensiones no contributivas (ver subapartado 3.3.2).
9. El procedimiento que siguen los órganos gestores para practicar las deducciones en nómina derivadas de mandato legal o resolución judicial conlleva, improcedentemente, un incremento de las obligaciones reconocidas brutas del presupuesto de gastos del IMSERSO, dado que, cuando el órgano gestor recibe la comunicación para descontar en la nómina un importe a favor de un tercero, le da de alta como beneficiario, por el importe correspondiente a la cantidad ordenada por el órgano judicial. Para solventar la incidencia anterior, los órganos gestores proceden a practicar al beneficiario de la prestación la deducción en la nómina correspondiente y de manera indebida el IMSERSO minora estos importes en su presupuesto de gastos corriente, dado que la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que reguló estos supuestos no contempló la posibilidad de efectuar minoraciones en estos casos (ver apartado 3.4).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

10. En relación con el procedimiento de reflejo contable de los reintegros de pensiones no contributivas indebidamente pagadas conviene señalar que el IMSERSO contabiliza todos los abonos, como minoración de las obligaciones del presupuesto corriente, independientemente del ejercicio en el que se produjeron los pagos indebidos, en aplicación de la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Este Tribunal de Cuentas considera que esta actuación es contraria al Principio contable de no compensación de gastos e ingresos. Asimismo, como ha venido poniendo de manifiesto este Tribunal de Cuentas en los sucesivos Informes anuales del Sector Público Estatal, de los estados contables rendidos por el IMSERSO no pueden ser deducidos los importes netos de las pensiones no contributivas ni de los subsidios de la LISMI devengados en el propio ejercicio, toda vez que, tanto en el presupuesto de gastos y dotaciones de la Entidad Gestora como en la cuenta del resultado económico-patrimonial, los importes correspondientes a estos conceptos están minorados por los reintegros de ejercicios anteriores (ver apartado 3.4).
11. Para los pagos indebidos de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, algunos órganos gestores de las Comunidades Autónomas, no todos, llevan un inventario, que no responde a la situación real de estas deudas, y el IMSERSO dispone, a su vez, de una base de datos de "deudores por pagos indebidos de pensiones no contributivas". Esta base de datos del IMSERSO tampoco recoge la situación real de estas deudas dado que: a) el IMSERSO no recibe la totalidad de las resoluciones de pagos indebidos, a pesar de lo previsto en la Resolución de 25 de septiembre de 1991, b) el IMSERSO no graba en la base de datos todas las resoluciones que recibe en soporte papel y c) existen errores materiales consecuencia de la grabación manual de los datos que realiza el IMSERSO, que dan lugar, entre otros casos, a que las deudas canceladas sigan apareciendo como pendientes de cobro (ver subapartado 3.5.3)
12. El IMSERSO realiza cruces informáticos de la base de datos de pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI, con bases de datos de otras Administraciones Públicas, para detectar la posible existencia de pagos indebidos en estas prestaciones y comunicarlo posteriormente a los órganos gestores. No obstante, no existe colaboración entre las Comunidades Autónomas y el IMSERSO que desconoce todo sobre las actuaciones posteriores de las Comunidades Autónomas, o en su caso, de la ausencia de actuaciones y sus causas (ver subapartado 3.5.3).
13. Existen Comunidades Autónomas que durante el periodo fiscalizado por este Tribunal, no practicaron descuentos en nóminas por pagos indebidos de pensiones no contributivas, siendo así que se trata de un procedimiento de reintegro que supone un mayor grado de control de las deudas y una mayor facilidad en su recuperación, optando por su recaudación a través de la Tesorería General (ver epígrafe 3.5.4.2).
14. Como consecuencia de los defectos de comunicación e información en la detección, gestión y recaudación de los pagos indebidos de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, la cuenta 445 "*Deudores por prestaciones*" del IMSERSO no representó adecuadamente la situación real de las deudas pendientes de cobro por pagos indebidos de estas prestaciones en los ejercicios 1997 y 1998 (ver epígrafe 3.5.4.3).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 5.1.4.- Conclusiones sobre los subsidios de la LISMI

1. La gestión recaudatoria de los reintegros de pagos indebidos de estos subsidios debe corresponder exclusivamente al Ministerio de Hacienda, ya que los subsidios de la LISMI no son prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sino que tienen la consideración de prestaciones asistenciales o ayudas públicas del Estado. Por tanto, es incorrecto que en las resoluciones emitidas por los órganos gestores de estos subsidios, en las que se declara la existencia de pagos indebidos se notifique al beneficiario que ingrese el importe de la deuda, en la cuenta corriente de Recursos Diversos Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social. Y lo que es más importante, todas las gestiones recaudatorias que en estos casos realiza la Seguridad Social no son ajustadas a derecho (ver apartado 4.1).
2. El procedimiento de verificación y tramitación de las nóminas correspondiente a los subsidios de la LISMI está regulado por la Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 28 de abril de 1997. Esta Resolución es incumplida por los órganos de gestión de la Comunidad Valenciana en Alicante y Castellón, así como por los órganos de gestión de las Comunidades Autónomas de Galicia y Canarias. Asimismo, las instrucciones relativas a pagos indebidos de estos subsidios no se adecuan a la normativa vigente (ver subapartado 4.2.2)
3. No existe homogeneidad en la documentación que es requerida, por parte de los órganos gestores, a los beneficiarios de los subsidios de la LISMI, para poder efectuar las revisiones anuales (ver subapartado 4.2.2).
4. El IMSERSO dispone de un inventario en forma de base de datos para los "deudores por pagos indebidos de los subsidios de la LISMI", al que están conectados informáticamente la mayoría, aunque no todos, los órganos gestores. Sin embargo, esta base de datos está desactualizada porque las Comunidades Autónomas no facilitan (en soporte papel o en soporte informático) toda la información sobre altas y bajas de pagos indebidos de estos subsidios (ver subapartado 4.4.2).
5. El IMSERSO minora, indebidamente, su presupuesto de gastos corriente, por el importe de los subsidios impagados y retrocedidos, así como por los reintegros de los pagos indebidos de los subsidios de la LISMI ingresados en la cuenta corriente de Recursos Diversos Provinciales de la Tesorería General. Efectivamente, la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social estableció la posibilidad de minorar el presupuesto de gastos corriente de la Seguridad Social, por los reintegros de prestaciones del sistema de la Seguridad Social, lo que no es de aplicación a los subsidios de la LISMI que no son prestaciones del sistema de la Seguridad Social (ver subapartado 4.4.2).
6. La cuenta 445 "*Deudores por prestaciones*" también recoge, indebidamente, las deudas por pagos indebidos correspondientes a los subsidios de la LISMI, dado que al no tener la consideración de prestaciones del sistema de la Seguridad Social, la gestión de estas deudas y



## TRIBUNAL DE CUENTAS

su correlativa contabilización debe corresponder exclusivamente al Ministerio de Hacienda, tal y como se ha indicado en la Conclusión primera de este subapartado (ver subapartado 4.4.2)



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### 5.2.- RECOMENDACIONES

#### 5.2.1.- Recomendación general

1. El ejercicio compartido de competencias en la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación y de los subsidios de la LISMI por parte de distintas Administraciones públicas exige el máximo celo en el cumplimiento de los principios de cooperación y colaboración en sus relaciones con el fin de que su actuación conjunta cumpla al máximo con los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, como impone el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Para asegurar la mejor articulación de la actividad común en la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación y de los subsidios de la LISMI y una mayor eficacia en su gestión, el Gobierno debería valorar la idoneidad de promover junto a las Comunidades Autónomas el recurso a los instrumentos y procedimientos de colaboración y cooperación contemplados en los artículos 5 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

#### 5.2.2.- Recomendaciones generales que afectan a ambas prestaciones

1. El Gobierno, dentro del marco de colaboración y coordinación que debe existir entre las distintas Administraciones públicas, debería promover las medidas normativas y de coordinación oportunas para que el control interno realizado por los órganos de gestión de las Comunidades Autónomas y las direcciones provinciales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, sobre las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y los subsidios de la LISMI sea homogéneo, independientemente de quien deba realizarlo.
2. Con el fin de que exista un tratamiento uniforme para todas las Comunidades Autónomas, el coste de la gestión de las pensiones no contributivas debería, con carácter general, incluirse junto con la transferencia que realiza el IMSERSO a las Comunidades Autónomas por todos los servicios sociales asumidos.
3. La Tesorería General de la Seguridad Social debería calcular el importe de las insuficiencias o excesos de financiación de los subsidios de la LISMI durante el periodo 1984 a 1989 y realizar los ajustes contables oportunos en su balance de situación, con el fin de que el concepto extrapresupuestario "gastos con financiación afectada" represente fielmente el importe de las deudas pendientes de ser aportadas por la Administración General del Estado a la Seguridad Social y que le sean satisfechas.
4. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera deberían efectuar el reconocimiento de la obligación y el pago material a favor de la Seguridad Social de las pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI, tan pronto como tengan conocimiento del importe mensual de estas prestaciones, que es anticipado por la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Seguridad Social, evitando de esta manera costes financieros innecesarios para la Seguridad Social.

5. El Gobierno debería promover las medidas legislativas y de coordinación oportunas para determinar específicamente cual debería ser el criterio base de distribución de las nóminas de pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI, correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra.
6. El IMSERSO debería proceder periódicamente, y a ser posible mensualmente, a tramitar los documentos contables necesarios de minoración del presupuesto de gastos corriente por la totalidad de los ingresos de pensiones no contributivas impagadas y retrocedidas, y de los ingresos por pagos indebidos de estas prestaciones, evitando así esperar a final del ejercicio para tramitar un gran número de minoraciones en el presupuesto de gastos. Para ello, esta Entidad Gestora debería dictar las instrucciones procedimentales oportunas. Esta actuación permitiría ajustar los importes de las modificaciones presupuestarias que, en su caso, deban producirse.

### 5.2.3.- Recomendaciones sobre las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

1. Todos los órganos gestores de estas prestaciones deberían cumplir escrupulosamente las normas estatales de carácter básico, promulgadas al amparo del artículo 149.1.17ª de la Constitución española y reguladoras de la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, con el fin de que haya una homogeneidad en la gestión realizada por los distintos órganos gestores, así como en las revisiones anuales y de oficio.
2. El Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17ª de la Constitución española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, debería promover las reformas legales oportunas para poder determinar claramente las rentas e ingresos suficientes tanto del beneficiario como de los miembros de la unidad económica de convivencia.
3. El Gobierno debería valorar la oportunidad de revisar y redefinir el concepto de unidad económica de convivencia, establecido en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social con el fin de que, además de identificar con exactitud los miembros que la conforman y, que actualmente no están claramente determinados (parejas de hecho, hijos por adopción), se establezca un requisito adicional respecto al periodo de convivencia, con el fin de que los beneficiarios de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación no puedan alterar el número de miembros computables en la unidad económica de convivencia, con el simple hecho de empadronarse en un domicilio u otro.
4. Los órganos gestores deberían adoptar las medidas necesarias de simplificación, de agilización y de utilización de la información disponible, preferentemente por medios informáticos, para que las solicitudes de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, sean resueltas en plazos sensiblemente menores a los actuales.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

5. Los órganos gestores de estas prestaciones deberían dotarse de los medios humanos e informáticos, incluidas las comunicaciones informáticas necesarias con las bases de datos del IMSERSO y con las bases de datos de otras Administraciones Públicas, que garanticen una gestión eficaz de las pensiones no contributivas en todos sus aspectos.
6. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería proceder a dictar una norma que recoja detalladamente el procedimiento de gestión, tramitación y reintegro de las pensiones no contributivas que deberían seguir tanto los órganos gestores de estas prestaciones, como el IMSERSO y la Tesorería General. Los órganos gestores, el IMSERSO y la Tesorería General deberían cumplir escrupulosamente los plazos, las actuaciones y los procedimientos establecidos en la normativa que regula el procedimiento de tramitación de las nóminas de pensiones no contributivas y de los subsidios de la LISMI.
7. Los órganos de las Comunidades Autónomas gestores de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación deberían proceder a imputar correctamente los distintos descuentos en la nómina de estas prestaciones, en función de los motivos que pueden dar lugar a deducciones en la misma.
8. El IMSERSO debería modificar el tratamiento contable de las “retenciones judiciales” que los órganos gestores deberían practicar en las nóminas de los beneficiarios de estas prestaciones, y debería considerar el importe de dichas retenciones judiciales como un acreedor extrapresupuestario y no como un menor gasto.
9. El IMSERSO, como ya ha venido poniendo de manifiesto este Tribunal en sucesivos Informes anuales del Sector Público, debería imputar como ingreso del ejercicio en su cuenta del resultado económico-patrimonial, los importes reintegrados por pagos indebidos de prestaciones que correspondan a ejercicios anteriores y considerar como menor gasto del ejercicio sólo los importes del propio ejercicio.
10. El IMSERSO debería proceder a mejorar y actualizar la base de datos de “pagos indebidos de pensiones no contributivas”, con el fin de que recoja la verdadera situación de deudores e importes correspondientes a los pagos indebidos de las pensiones no contributivas para de esta manera dar servicio a las Comunidades Autónomas. La citada base de datos debería ser actualizada únicamente por el IMSERSO, Entidad a la que los órganos gestores deberían facilitar informáticamente los datos.
11. El IMSERSO debería continuar con las actuaciones necesarias para la detección de los pagos indebidos de estas prestaciones mediante cruces informáticos con bases de datos de otras Administraciones. El resultado de estos cruces informáticos debería seguir poniéndolo en conocimiento de los órganos gestores y hacer un seguimiento de las actuaciones que realicen los órganos gestores con esta información.
12. Los órganos gestores deberían potenciar el procedimiento de recuperación de los pagos indebidos de estas prestaciones, mediante su descuento en las sucesivas nóminas de los beneficiarios.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

13. El IMSERSO debería realizar las actuaciones oportunas tendentes a recoger en la cuenta 445 "*Deudores por prestaciones*" el importe de las deudas por pagos indebidos de pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación con el fin de que esta cuenta represente fielmente la situación real de las deudas pendientes de cobro.

### 5.2.4.- Recomendaciones sobre los subsidios de la LISMI

1. Los órganos gestores competentes para la emisión de las resoluciones de pagos indebidos de los subsidios de la LISMI, una vez notificadas a los deudores, deberían dar traslado de las mismas al Ministerio de Hacienda, para que éste inicie la gestión recaudatoria de los pagos indebidos.
2. El IMSERSO debería dictar las instrucciones precisas para regular correctamente el tratamiento de los pagos indebidos en los subsidios de la LISMI. Por otra parte, el procedimiento de verificación y tramitación de las nóminas de estos subsidios deberían ser cumplidas escrupulosamente por los órganos gestores.
3. Dado que los subsidios de la LISMI no son prestaciones del sistema de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social debería imputar los importes correspondientes a los subsidios impagados y retrocedidos como un ingreso del ejercicio y no considerarlos como menor gasto del ejercicio, como indebidamente está haciendo el IMSERSO.
4. El IMSERSO debería proceder a depurar del saldo de la cuenta 445 "*Deudores por prestaciones*" por las deudas de pagos indebidos de los subsidios de la LISMI, dado que no son prestaciones de la Seguridad Social.

Madrid, 30 de noviembre de 2000

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba