

Tesorería General de la Seguridad Social

Subdirección General de Afiliación, Cotización y Recaudación en Periodo Voluntario

MEMORIA AÑO 2023

OBSERVATORIO PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL

Junio de 2023



ÍNDICE

1. Introducción.....	Pág. 3
2. Marco legal	Pág. 3
3. Funciones del Observatorio	Pág. 4
4. Funcionamiento	Pág. 5
4.1. Pleno del Observatorio	Pág. 5
4.1.1. Composición	Pág. 5
4.1.2. Actividad del Pleno	Pág. 6
4.1.2.1. Año 2022	Pág. 6
4.2. Comisiones Provinciales	Pág. 8
4.2.1. Composición	Pág. 8
4.2.2. Actividad de las Comisiones Provincial del Observatorio.....	Pág. 9
4.2.2.1. Año 2022	Pág. 9
4.2.3. Calendario de actuaciones del Observatorio para el año 2024.....	Pág. 10
4.2.3.1. Reuniones de las Comisiones Provinciales.....	Pág. 10
4.2.3.2. Reuniones del Pleno del Observatorio.....	Pág. 10
5. Evaluación.....	Pág. 11

1. Introducción

El día 19 junio de 2019 el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (Actualmente Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) creó, mediante Orden Ministerial TMS/667/2019, el Observatorio para la lucha contra el fraude en el ámbito de la Seguridad Social, cuyo objetivo es prevenir y luchar contra el fraude para recuperar los recursos que pierde el Sistema de Seguridad Social por incumplimiento de las obligaciones y por conductas irregulares.

La citada Orden concibe el Observatorio como un foro de encuentro entre distintos organismos, entidades y agentes sociales que persiguen intereses comunes en la lucha contra el fraude para el estudio y formulación de propuestas de actuación en esta materia, evaluación de resultados y difusión y sensibilización social.

En el artículo 2 de la Orden TMS/667/2019 se establece que:

“El Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social se constituye como un órgano de participación para el estudio y formulación de propuestas de actuación en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, evaluación de sus resultados, así como, su difusión y sensibilización.”

Este observatorio será un instrumento de cooperación y colaboración entre la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal o provincial, según el caso, en materia de prevención, detección y corrección del fraude al sistema de la Seguridad Social.

El observatorio se configura como órgano colegiado y se integra en la Tesorería General de la Seguridad Social, dependiendo directamente de su Dirección General.”

2. Marco legal

El Observatorio se encuentra regulado normativamente en la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, por la que se crea el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social.

Dicha norma cuenta con un total de veinticuatro artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales, en las cuales se regula, entre otros aspectos, la actividad y funciones del Observatorio, tanto del Pleno como de las Comisiones Provinciales, los miembros que lo componen, el funcionamiento, la constitución de Grupos de Trabajo, entre otras cuestiones.

La Orden TMS/1066/2019, de 24 de octubre, modificó la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, por la que se crea el Observatorio para la lucha contra el fraude, con la finalidad, por una parte, de clarificar algunos aspectos relativos a la representatividad sindical que afectaban a los artículos 2, 6 y 7 de la mencionada orden y, por otra, para dar más precisión a la regulación contenida en su artículo 3 relativo a los objetivos, conforme a la finalidad de dicho observatorio, que no es otra que la recuperación de los recursos del sistema de la Seguridad Social que se

pierden por los incumplimientos de las obligaciones en esta materia y por conductas irregulares ampliando el objeto de los estudios o análisis dirigidos a identificar conductas irregulares y de fraude, de forma que no se haga especial atención sólo a la percepción indebida de beneficios de cotización o prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sino a cualquier actuación u omisión que tenga finalmente una repercusión económica en las cuentas de la Seguridad Social o, lo que es lo mismo, en su régimen económico.

En lo no previsto en las normas de organización y funcionamiento, se estará lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Título Preliminar, Capítulo II, Sección 3ª, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3. Funciones del Observatorio

Las funciones descritas en el artículo 4 de la Orden TMS/667/2019 son las siguientes:

- ❖ Coordinación, impulso, planificación y lanzamiento de iniciativas dentro de su ámbito de actuación: análisis concretos, propuestas de colaboración y organización de dinámicas de trabajo.
- ❖ Análisis y explotación de la información disponible, optimizando la utilización de las herramientas informáticas disponibles a efectos de la prevención y la lucha contra el fraude.
- ❖ Análisis de aquellas actuaciones y comportamientos que pudieran revestir carácter fraudulento, que no figuren incluidas en el plan anual de objetivos conjuntos entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a efectos de considerar la conveniencia de su inclusión en el mismo o de la actuación de oficio por las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- ❖ Establecimiento de estándares de actuación y protocolos que guíen de forma homogénea las nuevas actuaciones inspectoras y, en su caso, las actuaciones de oficio de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina.
- ❖ Estudio y/o proposición de mecanismos de colaboración o cooperación que permitan impulsar o profundizar en medidas de prevención y descubrimiento del fraude a la Seguridad Social.
- ❖ Realización del seguimiento de las actuaciones emprendidas en términos de resultados obtenidos y recursos invertidos, con el fin de obtener información para identificación de futuros objetivos y actuaciones.
- ❖ Análisis de la normativa vigente, con objeto de evitar resquicios legales al fraude, así como el impacto de posibles modificaciones y novedades normativas.

- ❖ Divulgación de los resultados, tanto de la actuación conjunta de la Tesorería General de la Seguridad Social con el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como de la actuación realizada por los actores del observatorio.

4. Funcionamiento

El Observatorio para la Lucha Contra el Fraude a la Seguridad Social, desarrolla su actividad a través de la figura del Pleno del Observatorio, el cual, es su principal órgano y ejerce las principales funciones del Observatorio a nivel central.

Asimismo, en el ámbito de cada una de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, se constituyen las Comisiones Provinciales del Observatorio.

El propio Pleno ha establecido las *Normas de organización y funcionamiento* del Observatorio, que fueron aprobadas en su reunión constitutiva.

4.1. Pleno del Observatorio

4.1.1. Composición

El Pleno del Observatorio, se compone de los siguientes miembros:

El presidente del Observatorio cuyo cargo corresponde al titular de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, y en caso de vacante, ausencia o enfermedad, puede ser sustituido por el titular de la Subdirección General de Afiliación, Cotización y Recaudación en Periodo Voluntario (Anteriormente Subdirección General de Recaudación en Periodo Voluntario).

El secretario, cuyas funciones corresponden al titular de la Subdirección General de Afiliación, Cotización y Recaudación en Periodo Voluntario de la TGSS; y en caso de vacante, ausencia o enfermedad, será sustituido por el titular de la Subdirección Adjunta.

Y los vocales. Forman parte del pleno catorce vocales con la siguiente distribución:

- ❖ Dos representantes de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- ❖ Dos representantes del Instituto Nacional de Seguridad Social.
- ❖ Dos representantes del Instituto Social de la Marina.
- ❖ Dos representantes del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- ❖ Dos representantes del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

- ❖ Dos representantes de los sindicatos más representativos de ámbito estatal.
- ❖ Dos representantes de las asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal.

El Pleno se reúne en sesión ordinaria, al menos, dos veces al año, durante los meses de junio y diciembre, y a iniciativa del presidente o cuando lo solicite una tercera parte de sus miembros, podrá reunirse en sesión extraordinaria.

4.1.2 Actividad del Pleno

4.1.2.1 Año 2023

Durante el año 2023 se mantuvieron dos reuniones del Pleno del Observatorio de acuerdo con el calendario previamente establecido por el propio Pleno en la reunión de diciembre de 2022, en las cuales se abordaron los siguientes temas:

❖ **Reunión del Pleno del día 15 de junio de 2023:**

El Pleno revisó y estudió las propuestas de actuación realizadas por las Comisiones Provinciales como resultado de las reuniones celebradas en los meses de enero y abril de 2023.

El número de propuestas elevadas al Pleno es de 17 realizadas por 12 Comisiones Provinciales. Como temas principales las propuestas tratan, entre otras materias, las relativas a las siguientes cuestiones:

- Simulación de actividad de trabajo por cuenta propia cuando es una relación laboral.
- Modificación del artículo 307 y 307 bis del Código Penal.
- Anulación de altas dentro de las 72 horas siguientes a su remisión a la TGSS

Algunas de las propuestas fueron rechazadas considerando que superan el ámbito de competencias del Observatorio y que su desarrollo corresponde a competencias de otros departamentos ministeriales.

También, se acordó solicitar aclaración sobre cuatro propuestas a las comisiones provinciales proponentes.

El resto de las propuestas se consideraron positivas, y como conclusión se encomendó a la Secretaría del Observatorio la elaboración de un documento recopilatorio para avanzar en su desarrollo.

Se acordó, asimismo, la remisión a las Comisiones Provinciales de un documento informativo sobre los acuerdos adoptados por el Pleno respecto de las propuestas que ya han sido analizadas.

En la reunión, la Secretaría informó sobre las actuaciones realizadas relativas a las iniciativas aprobadas en plenos anteriores:

- ✚ Se ha elevado a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones para su toma en consideración y, si procede, iniciar e impulsar el procedimiento de modificación normativa:
 - La modificación del artículo 41 de la Ley General de la Seguridad Social sobre “*Levantamiento y ocultación de bienes embargables*” en concordancia con lo establecido en el artículo 42.2.a) de la Ley General Tributaria, Ley 58/2002.
 - Modificación de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social (con la finalidad de recoger y sanciona los incumplimientos de los autorizados a utilizar el Sistema RED.
- ✚ Y respecto a la iniciativa para controlar el fraude de altas ficticias para el acceso a la asistencia sanitaria, el INSS mediante oficio de 13/03/2023 ha informado al Pleno de la puesta en funcionamiento de esta línea de actuación en el XVII Plan anual de actuaciones acordado con la ITSS.

❖ **Reunión del Pleno del día 14 de diciembre de 2023:**

El Pleno revisó y estudió las propuestas de actuación realizadas por las Comisiones Provinciales como resultado de las reuniones celebradas en los meses de julio y octubre de 2023.

El número de propuestas elevadas al Pleno es de 6 realizadas por 5 Comisiones Provinciales. Como temas principales las propuestas tratan materias relativas a las siguientes cuestiones:

- ✚ La utilización irregular de los contratos fijos discontinuos.
- ✚ Actuaciones para el control y seguimiento de la jornada laboral.
- ✚ Reforma normativa para establecer el pago de salarios mediante medios electrónicos.
- ✚ Necesidad de modificar los plazos para la tramitación de las altas en el el Sistema Especial Agrario.

Una vez analizadas y debatidas las propuestas realizadas por las Comisiones Provinciales, el Pleno acuerda tomar en consideración por el interés de la materia la propuesta sobre el pago de salarios mediante medios electrónicos y estudiarla en próximos plenos. También, posponer la toma en consideración de la relativa a la tramitación de las altas en el Sistema Especial Agrario.

Se encomendó a la Secretaría remitir un documento informativo a las Comisiones Provinciales sobre los acuerdos del Pleno respecto a las propuestas analizadas.

El pleno aprobó por unanimidad el calendario de reuniones elaborado por la Secretaría del Observatorio para el año 2024.

4.2. Comisiones Provinciales

4.2.1. Composición

La presidencia de la Comisión Provincial del Observatorio recae sobre el/la titular de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social; y la secretaria sobre el/la Subdirector/a Provincial competente en materia de recaudación en periodo voluntario.

Además, las Comisiones Provinciales conforman su composición con dos vocales titulares y dos vocales suplentes, que representarán a cada de las siguientes instituciones y organizaciones:

- Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina (Únicamente en aquellas provincias donde existe la institución).
- Unidades Provinciales del Organismo Autónomos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Servicios Jurídicos Provinciales de la Seguridad Social.
- Respectivamente dos representantes de las Organizaciones y sindicatos más representativos en las 52 provincias del territorio nacional, entre los que se encuentran, CEPYME, CEOE, UGT, CCOO, CIG, ELA.

Se reúnen en sesión ordinaria cuatro veces al año, o en sesión extraordinaria siempre que las convoque la presidencia a iniciativa propia o petición de un tercio de los miembros.

El calendario de reuniones para el año 2024 fue establecido por el Pleno en su reunión de diciembre de 2023.

4.2.2. Actividad de las Comisiones Provincial del Observatorio.

4.2.2.1. Año 2023

En 2023 se han celebrado cuatro reuniones de las Comisiones Provinciales de acuerdo con el calendario previamente establecido por el Pleno, según lo indicado anteriormente.

- **Primera reunión: enero de 2023**

Durante la semana del 23 al 27 de enero se celebraron la primera reunión de las Comisiones Provinciales.

- **Segunda reunión: abril de 2023**

Durante la semana del 24 al 28 de abril se reunieron, nuevamente, las Comisiones Provinciales.

- **Primera reunión: julio de 2023**

Durante la semana del 3 al 7 julio se celebró la tercera de las reuniones de Comisiones Provinciales.

- **Primera reunión: octubre de 2023**

Durante la semana del 16 al 20 de octubre se celebró la cuarta reunión de las Comisiones Provinciales.

Las reuniones se llevan a efecto de acuerdo con la metodología de trabajo establecida en el año anterior y como resultado se extiende acta correspondiente y se remite, en su caso, las propuestas de actuación para su análisis por el Pleno.

A lo largo del año se han formulado diversas propuestas de actuación que han sido posteriormente analizadas por el Pleno en sus reuniones de junio y diciembre.

Respecto de las reuniones en enero y abril, se elevaron al pleno un total de 17 propuestas realizadas por 12 Comisiones Provinciales. Y en las de julio y octubre se elevaron al Pleno 6 propuestas por 5 Comisiones Provinciales.

Las propuestas realizadas se refieren principalmente a las siguientes materias:

- Control de los tipos de contratos de trabajo.
- Registro de jornada laboral.
- Delito a la Seguridad Social
- Sistema especial agrario.

4.2.3. Calendario de actuaciones del Observatorio para el año 2024:

4.2.3.1. Reuniones de las Comisiones Provinciales

1ª CONVOCATORIA

ENERO

lunes	martes	miércoles	jueves	viernes	sábado	domingo
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

2ª CONVOCATORIA

ABRIL

lunes	martes	miércoles	jueves	viernes	sábado	domingo
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

3ª CONVOCATORIA

JULIO

lunes	martes	miércoles	jueves	viernes	sábado	domingo
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

4ª CONVOCATORIA

OCTUBRE

lunes	martes	miércoles	jueves	viernes	sábado	domingo
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Reuniones de las Comisiones Provinciales

4.2.3.2. Reuniones del Pleno del Observatorio

1ª CONVOCATORIA

JUNIO

lunes	martes	miércoles	jueves	viernes	sábado	domingo
						1 2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

2ª CONVOCATORIA

DICIEMBRE

lunes	martes	miércoles	jueves	viernes	sábado	domingo
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

5. Evaluación

La Orden Ministerial TMS/667/2019, el Observatorio para la lucha contra el fraude en el ámbito de la Seguridad Social, establece en su artículo 4 párrafo f), la necesidad de realizar el seguimiento de las actuaciones emprendidas en términos de resultados obtenidos y recursos invertidos, con el fin de obtener información para identificación de futuros objetivos y actuaciones.

Se introduce este apartado como novedad de la memoria de actividad del Observatorio del ejercicio de 2023 con la finalidad de ir reflejando la situación y evaluación del grado de realización de las propuestas aprobadas por el Pleno a iniciativa propia y de las Comisiones Provinciales.

En cumplimiento de los acuerdos consensuados en el Pleno del Observatorio se han remitido a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones dos propuestas de modificación normativa referentes a:

- ❖ Propuesta para la modificación del actual artículo 41 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La propuesta de actuación consiste en la reforma legislativa del mencionado artículo con la finalidad de aplicar nuevos instrumentos que se adicionen a los ya previstos en la propia legislación de Seguridad Social para garantizar, asegurar o reforzar el cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social como es la exigencia de responsabilidad solidaria de quienes sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación recaudatoria de la Seguridad Social.

La redacción que se pretende desarrollar tiene como antecedente la regulación prevista en el artículo 42.2 letra a) de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, sobre responsabilidad solidaria del pago de deudas tributarias de quienes sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación de la Administración tributaria y el procedimiento establecido para exigir dicha responsabilidad.

- ❖ Propuesta para el análisis y en su caso desarrollo de nuevas sanciones o infracciones para autorizados RED en la Ley de Infracciones.

La propuesta tiene como objetivo prevenir y reconducir la utilización de prácticas irregulares o fraudulentas realizadas por el autorizado al Sistema RED, así como, recuperar recursos que se puedan perder por el incumplimiento de obligaciones, reforzando por lo tanto la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Esas iniciativas se encuentran pendientes de valoración y, en su caso, desarrollo por el organismo competente.

Asimismo, se han puesto en funcionamiento las siguientes actuaciones que se encuentran en ejecución y posterior valoración:

- ❖ El Instituto Nacional de la Seguridad Social ha incluido el control de posibles altas ficticias para el acceso a prestaciones sanitarias dentro del Plan Anual de objetivos con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- ❖ La Tesorería General de la Seguridad Social ha iniciado una línea de actuación para el seguimiento de usuarios RED para detectar posibles actuaciones indebidas.

Finalmente, conforme se establece en el artículo 4 párrafo h), de la Orden ministerial TMS/667/2019, se continúa la divulgación de la actividad del Observatorio mediante la publicación de memorias anuales en la página web de la Seguridad Social.