

# Tesorería General de la Seguridad Social

Subdirección General de Afiliación, Cotización y Recaudación en Periodo Voluntario

## MEMORIA AÑO 2025

### *OBSERVATORIO PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL*

Junio de 2026



## 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 2025 .....	Pág. 6
4.2. Comisiones Provinciales .....	Pág. 10
4.2.1. Composición .....	Pág. 10
4.2.2. Actividad de las Comisiones Provincial del Observatorio.....	Pág. 11
4.2.2.1. Año 2025 .....	Pág. 11
4.2.3. Calendario de actuaciones del Observatorio para el año 2026.....	Pág. 12
4.2.3.1. Reuniones de las Comisiones Provinciales.....	Pág. 12
4.2.3.2. Reuniones del Pleno del Observatorio.....	Pág. 13
5. Evaluación.....	Pág. 14

## 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.

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 2025

Durante el año 2025 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 2024, en las cuales se abordaron los siguientes temas:

#### A. Reunión del Pleno del día 11 de junio de 2025:

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 2025.

El número total fue de 8 propuestas, planteadas por 6 Comisiones Provinciales; además de 1 propuesta de creación de un grupo de trabajo en Melilla.

##### 1. Cáceres

A propuesta de CCOO, la Comisión Provincial elevó al Pleno una petición para abordar posibles fraudes en contratos temporales que se realizan en campañas agrícolas, así como, en el acceso a subsidios agrarios en Extremadura.

##### 2. Cuenca

Se propone un procedimiento que permita revocar las autorizaciones de autorizados RED, en caso de uso fraudulento, y también, en situaciones de acumulación de deuda o incumplimiento de sus obligaciones como Autorizado RED.

Para ello, se plantea incorporar en la normativa que regula la actuación del autorizado RED en el ámbito de la seguridad social un contenido similar al establecido por el artículo 71.d de la Ley de Contratos del Estado.

##### 3. Illes Balears:

Proponen actuaciones para verificar o impedir el alta de trabajadores por una empresa, cuando el trabajador se encuentra en situación de incapacidad temporal con alta en otra empresa.

Málaga:

Desde esta Comisión, no se remite una propuesta concreta, sino que se informa sobre diversas conductas irregulares detectadas en los sectores de hostelería y comercio.

Entre las conductas descritas, se encuentran dos propuestas elevadas al Pleno a petición de UGT referentes a:

- Fraude detectado en empresas organizadoras de eventos que se sirven de personas trabajadoras a las que no se les da de alta, o se les da de alta a tiempo parcial, cuando están realizando más horas de las contratadas en determinados eventos.
- Necesidad de establecer un criterio unificado de actuación a nivel nacional y una campaña de revisión en relación con la actividad de alquiler de viviendas de uso turístico.

4. Navarra:

Se realizan dos propuestas de actuación:

- A. Prohibir el pago de las nóminas en efectivo por empresarios a sus trabajadores, puesto que esto permite el desarrollo de posibles fraudes a la seguridad social.

Para ello, se necesitaría proponer una modificación normativa que afectaría al Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 29, medios de pago de salarios; que implique la obligación del pago mediante medios electrónicos.

- B. Control y seguimiento de los contratos laborales que aparecen sin firmar o sin sellar por el SEPE.

5. Bizkaia:

Se realizan dos propuestas de actuación:

- A. Una propuesta de modificación normativa, que afectaría al artículo 120.7.d del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, para evitar que una vez finalizadas las subastas de inmuebles sin resultado de adjudicación se proceda al levantamiento del embargo.

Se sugiere una redacción acorde con la actual normativa tributaria, en la cual, se permite en los casos en que finalizados los procedimientos de enajenación quedaran bienes o derechos sin adjudicar, los mismos puedan ser objeto de nuevos procedimientos de enajenación siempre que no se haya producido la prescripción de la acción de cobro de las deudas.

- B. Desarrollo de actuaciones para impedir o frustrar la ocultación de ingresos de empresas deudoras que realizan sus pagos o transacciones en metálico.

Se consideró incluir la propuesta en la negociación de los convenios con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), y en el caso del País Vasco extender estos acuerdos a las Haciendas Forales.

### **Propuesta para la creación de un grupo de trabajo realizado por Melilla**

La Comisión Provincial de Melilla informa sobre la creación de un grupo de trabajo, para analizar la situación de altas ficticias en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, cuya finalidad sería la obtención de prestaciones económicas de la Seguridad Social.

Además del análisis de situación, este grupo de trabajo tiene como objeto emitir propuestas de actuación para evitar esta modalidad de fraude y, en su caso, proponer líneas de investigación de carácter nacional.

### **B. Reunión del Pleno del día 17 de diciembre de 2025:**

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 2025.

Las Comisiones Provinciales del Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social han formulado como resultado de las reuniones que han mantenido durante el primer semestre del año un total de 7 propuestas, planteadas por 7 Comisiones Provinciales.

#### **1. Albacete:**

Se informa sobre la situación de fraude producida por la generación de deuda incobrable en cooperativas de trabajo asociado (Principalmente en el colectivo de la venta ambulante); que se origina por la imposibilidad de derivar la deuda de socios en RETA a la cooperativa.

Para, ello, se plantea una modificación normativa que permita regular la responsabilidad solidaria de sus socios por ley; además, del desarrollo de protocolos y procedimientos de gestión concretos para su tratamiento e investigación.

## 2. Badajoz.

Se incide en la necesidad de controlar el posible acceso indebido a prestaciones en el ámbito de los trabajadores desplazados y los transfronterizos entre España y Portugal.

El fraude se refiere a las posibles situaciones de doble aseguramiento, uso indebido de asistencia sanitaria, pensiones, IMV y desempleo.

Para ello, se propone adoptar las siguientes medidas:

- Acuerdos bilaterales con Portugal para intercambio ágil de datos (residencia, altas, prestaciones).
- Jornadas de trabajo y protocolos de colaboración entre ambas administraciones.
- Uso del sistema IMI para ampliar control sobre vidas laborales.

## 3. Cuenca

Plantean un cruce automático de altas en Seguridad Social con base de datos de autorizaciones administrativas para trabajar de la Dirección General de la Policía, en el caso de trabajadores extracomunitarios, para comprobar si tienen permiso de trabajo y si se encuentra en vigor. Su finalidad es la de evitar altas indebidas cuando se revoca o no se renueva autorización.

## 4. Soria

Informan sobre la detección de empresas, cuya finalidad es la contratar o intermediar en la contratación de empleados de hogar, produciéndose una suplantación de las funciones propias de empresas de servicios o empresas legales de trabajo temporal. Además, se ha detectado el desarrollo de contrataciones indebidas con repercusiones en las cotizaciones.

## 5. Madrid

Se informa sobre la detección de un nuevo foco de fraude, por el aumento del número de casos en el primer semestre de 2025, en los cuales, se ha demostrado la usurpación de identidad de terceras personas, con la finalidad de proceder a altas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos

(RETA), para posteriormente tramitar su baja a los pocos días o máximo un mes, siempre sin conocimiento del usurpado.

Se considera necesaria su investigación y establecer medidas de control previo al alta, para su detección temprana.

#### 6. Córdoba.

Al igual que Madrid, informan sobre la detección de un aumento de casos de suplantación de identidad, aunque en este caso, se produce entre trabajadores por cuenta ajena del régimen general o del sistema especial agrario.

#### 7. Valladolid.

Se denuncia la utilización por parte de asesorías/gestorías o empresarios de certificados digitales pertenecientes a otras personas físicas o jurídicas para interactuar con la Administración, y en particular con la Tesorería General de la Seguridad Social.

Esta actuación tiene como finalidad ocultar la identidad real del operador, dificultando la trazabilidad de las gestiones realizadas y posibilitando el encubrimiento de ingresos y relaciones entre empresas, la realización de altas fraudulentas con fines defraudatorios y la obtención indebida de prestaciones del sistema e la Seguridad Social o prestación de desempleo.

También se ha constatado que, en algunos casos, los clientes obtienen autorizaciones RED a título propio, para ser utilizadas para realizar trámites ante la TGSS (altas, bajas, variaciones de datos), sin el conocimiento ni consentimiento del titular.

## 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 2025 fue establecido por el Pleno en su reunión de diciembre de 2024.

#### 4.2.2. Actividad de las Comisiones Provincial del Observatorio.

##### 4.2.2.1. Año 2025

En 2025 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 2025**

Durante la semana del 20 al 24 de enero se celebró la primera reunión de las Comisiones Provinciales.

- **Segunda reunión: abril de 2025**

Durante la semana del 21 al 25 de abril se celebró la reunión de las Comisiones Provinciales.

- **Tercera reunión: julio de 2025**

Durante la semana del 7 al 11 de julio se celebró la tercera de las reuniones de Comisiones Provinciales.

- **Cuarta reunión: octubre de 2025**

Durante la semana del 13 al 17 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 8 propuestas realizadas por 6 Comisiones Provinciales; además se informó sobre la creación de un grupo de trabajo en Melilla.

Y, en las de julio y octubre se elevaron al Pleno 7 propuestas por 7 Comisiones Provinciales.

### 4.2.3. Calendario de actuaciones del Observatorio para el año 2026:

#### 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		

#### 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.

Entre los acuerdos adoptados durante la celebración del Pleno, durante 2025 se encuentran los siguientes:

- ❖ Tomar en consideración las propuestas remitidas durante el primer semestre por las comisiones por de Bizkaia, Illes Balears y Cáceres; respecto a la de Bizkaia, se propondrá su integración en la renovación del futuro Convenio de colaboración con las Haciendas Forales.
- ❖ Respecto a la actuación del Grupo de Trabajo de Melilla, el Pleno acordó esperar a la finalización de los trabajos, así como, a sus conclusiones para su valoración.
- ❖ En cuanto, a las modificaciones normativas propuestas por Bizkaia y Albacete, se encuentran en análisis por la Subdirección competente para su desarrollo posterior.
- ❖ Referente al planteamiento de Badajoz, actualmente el Instituto Nacional de la Seguridad Social informa que está negociando un acuerdo de colaboración con la institución competente en Portugal; para, entre otras cuestiones detectar y perseguir situaciones fraudulentas; y que posiblemente entre en vigor durante 2026.
- ❖ Para prevenir y detectar las situaciones indicadas en Cuenca, la Tesorería General de la Seguridad Social, ya ha implementado a finales de 2025 un protocolo para el control de estas situaciones.
- ❖ Finalmente, se acuerda realizar un especial seguimiento a las propuestas de Soria, Madrid, Córdoba y Valladolid; para el desarrollo de actuaciones específicas en el ámbito penal y laboral; así como, para determinar sus posibles repercusiones a nivel nacional.

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