TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.639

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2023

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, del Tribunal de Cuentas, 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 25 de septiembre de 2025, el Informe de Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL 10
I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES 10
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 11
II.1. LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN LA SEGURIDAD SOCIAL 11
II.2. ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL INSS 13
II.2.1. Consideraciones generales 13
II.2.2. Canal presencial 20
II.2.3. Canal telefónico 36
II.2.4. Canal telemático 44
II.2.5. Análisis conjunto de la atención al ciudadano en el INSS 55
II.3. ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA TGSS 63
II.3.1. Consideraciones generales 63
II.3.2. Canal presencial 67
II.3.3. Canal telefónico 72
II.3.4. Canal telemático 77
II.3.5. Análisis conjunto de la atención al ciudadano en la TGSS 80
II.4. ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL ISM 82
II.4.1. Consideraciones generales 82
II.4.2. Canal presencial 84
II.4.3. Canal telefónico 86
II.4.4. Canal telemático 87
II.5. ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL SERVICIO 90
II.5.1. Análisis de demanda 90
II.5.2. Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios 90
II.5.3. Cartas de servicios 94
II.5.4. Quejas y sugerencias 95
II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA 97
II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD 99

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 101

III.1. COMUNES A LAS ENTIDADES FISCALIZADAS 101

III.2. RELATIVAS AL INSS 101

III.3. RELATIVAS A LA TGSS 108

III.4. RELATIVAS AL ISM 110

III.5. RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL SERVICIO 112

III.6. RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS TANTO EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, COMO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO 113

ANEXOS 115

ALEGACIONES FORMULADAS 145

RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AGE	Administración General del Estado
CAISS	Centro de Atención e Información de la Seguridad Social
CATT	Centro de Atención Telefónica y Telemática
CPMS	Cita Previa Multiservicio
CRM	Customer Relationship Management
DDLL	Direcciones Locales
DDPP	Direcciones Provinciales
DP	Dirección Provincial
FNMT	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre
GISS	Gerencia Informática de la Seguridad Social
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
ISAM	Informe sobre la Actividad de los Ministerios Españoles
ISM	Instituto Social de la Marina
IVR	Respuesta de voz interactiva (Interactive Voice Response)
LTAIBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
MISSM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
NUSS	Número de la Seguridad Social
NYCM	Nacimiento y Cuidado del Menor
OPE	Oferta Pública de Empleo
OTP	Código único uso (One Time Password)
PID	Plataforma de Intermediación de Datos
PIN	Número de identificación personal (Personal Identification Number)
PSC	Plataforma Segura sin Certificado
RE	Registro electrónico
RED	Remisión Electrónica de Datos
REM	Régimen Especial de los Trabajadores del Mar
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SEDESS	Sede Electrónica de la Seguridad Social
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal

SEPIA	Servicio en PROSA de información a la atención
SESSP	Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones
SIGE	Sistema Inteligente de Gestión de Esperas
SSCC	Servicios Centrales
TESOL	Tramitación Electrónica de Solicitudes
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TSE	Tarjeta Sanitaria Europea
TUSS	Tu Seguridad Social
UFB	Unidad Funcional Básica
UFE	Unidad Funcional Especializada
UGEN	Unidad de Atención Generalista al Ciudadano
UITSSSP	Unidad de Información de Transparencia Singular de la Seguridad Social y Pensiones
UPE	Unidades Provinciales de Ejecutiva
UPT	Unidades Provinciales Telemáticas
UUFF	Unidades Funcionales
UUFFBB	Unidades Funcionales Básicas
UUFFEE	Unidades Funcionales Especializadas
UURE	Unidades de Recaudación Ejecutiva
UVA	Unidad de Videoatención

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1. OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS EN EL INSS Y LA TGSS EN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS ESPECÍFICOS DE ATENCIÓN (2023) 13

CUADRO 2. PERSONAL DE ATENCIÓN EN EL INSS 2023-2024 15

CUADRO 3. ATENCIÓN AL CIUDADANO POR CANALES EN EL INSS 2019-2024.....19

CUADRO 4. ATENCIÓN PRESENCIAL EN EL INSS 2022-2023 23

CUADRO 5. NÚMERO DE ATENCIONES POR INFORMADOR Y DÍA EN EL INSS (POR TRAMOS Y DDPP) EN 2023 24

CUADRO 6. TIEMPO PROGRAMADO DE CITA PRESENCIAL Y TIEMPO REAL DE ATENCIÓN EN EL INSS 2023 (OPCIÓN "SOLICITUD DE PENSIONES").....28

CUADRO 7. SERVICIOS NO DISPONIBLES PARA PEDIR CITA EN CAISS 2023-2024.....28

CUADRO 8. ÍNDICE DE INCOMPARECENCIA EN CITAS PRESENCIALES CONCERTADAS EN LOS CAISS 2023-2024 29

CUADRO 9. RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD DE PENSIONES).....32

CUADRO 10. CAUSAS DE LAS INCIDENCIAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD DE PENSIONES). PRUEBA FEBRERO 2024 33

CUADRO 11. CAUSAS DE LAS INCIDENCIAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD DE PENSIONES). PRUEBA OCTUBRE 2024.....34

CUADRO 12. DDPP CON INCIDENCIAS GENERALES DE ATENCIÓN EN EL INSS 35

CUADRO 13. IDENTIFICACIÓN Y TRÁMITES EN EL CANAL TELEFÓNICO DE ATENCIÓN DEL INSS 38

CUADRO 14. PESO RELATIVO DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA EN EL INSS 2019-2024.....39

CUADRO 15. ATENCIÓN TELEFÓNICA EN EL INSS 2023 39

CUADRO 16. PESO RELATIVO DE LA ATENCIÓN CON CITA TELEFÓNICA SOBRE EL TOTAL DE CITAS (PRESENCIAL Y TELEFÓNICA).....40

CUADRO 17. TIEMPO PROGRAMADO DE CITA TELEFÓNICA Y TIEMPO REAL DE ATENCIÓN EN EL INSS 2023.....43

CUADRO 18. ÍNDICE DE INCOMPARECENCIAS EN CITAS TELEFÓNICAS CONCERTADAS EN EL INSS 2023-2024.....43

CUADRO 19. ATENCIÓN TELEMÁTICA EN EL INSS 2021-2023 46

CUADRO 20. PESO RELATIVO DE LOS ACCESOS TELEMÁTICOS SEGÚN INTERESADO O REPRESENTANTE.....47

CUADRO 21. SOLICITUDES DE SERVICIO EN EL PORTAL TUSS 2019-2024 48

CUADRO 22. BUZÓN DE CONSULTAS EN EL INSS 2019-2023.....48

CUADRO 23. PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DE LA ACTIVIDAD TELEMÁTICA EN LOS CAISS EN 2023 (POR DDPP) 51

CUADRO 24. TIEMPO DE CAPTURA EN PENSIONES POR SUBCANAL TELEMÁTICO 2023-2024 52

CUADRO 25. TIEMPO DE CAPTURA/COMPROBACIÓN DOCUMENTACIÓN EN IMV 2023-2024 53

CUADRO 26. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO REDUCCIÓN DE TIEMPO DE CAPTURA SEGUNDO SEMESTRE 2023 (POR DDPP) 54

CUADRO 27. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO REDUCCIÓN DE TIEMPO DE CAPTURA PRIMER SEMESTRE 2024 (POR DDPP) 55

CUADRO 28. ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA POR MOTIVOS EN EL INSS 2023 58

CUADRO 29. EVOLUCIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA POR MOTIVOS EN EL INSS 2022-2023 59

CUADRO 30. IMPACTO DEL IMV EN EL VOLUMEN DE ATENCIONES (PRESENCIAL Y TELEFÓNICA) EN 2023 60

CUADRO 31. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL PRESENCIAL EN LA TGSS 2019-2022 67

CUADRO 32. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL PRESENCIAL TGSS 2023 70

CUADRO 33. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL TELEFÓNICO TGSS 2021-2024 75

CUADRO 34. ATENCIÓN TELEMÁTICA EN LA TGSS 2021-2024 79

CUADRO 35. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL PRESENCIAL ISM 2021-2023 85

CUADRO 36. SERVICIOS DISPONIBLES PARA PEDIR CITA PRESENCIAL ISM 86

CUADRO 37. ATENCIÓN TELEMÁTICA-MODALIDAD NO ASISTIDA EN EL ISM 2021-2023 88

CUADRO 38. ATENCIÓN TELEMÁTICA-MODALIDAD ASISTIDA EN EL ISM 2021-2023 89

CUADRO 39. ENCUESTAS FORMULADAS POR EL INSS 2023-2024 91

CUADRO 40. ENCUESTAS FORMULADAS POR LA TGSS 2023-2024 93

CUADRO 41. QUEJAS Y SUGERENCIAS RECIBIDAS POR EL INSS, TGSS E ISM 2022-2023 96

CUADRO 42. PLAZO CONTESTACIÓN DE LAS QUEJAS Y SUGERENCIAS POR EL INSS, TGSS E ISM. 2021-2023 97

CUADRO 43. NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA AL UITSSSP 99

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DEL PESO DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO ENTRE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS (2023) 12
GRÁFICO 2. CANALES DE ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL INSS 18
GRÁFICO 3. FASES EN LAS ACTUACIONES DE ATENCIÓN EN EL INSS 18
GRÁFICO 4. ATENCIÓN PRESENCIAL EN LOS CAISS 21
GRÁFICO 5. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE CITA PREVIA EN EL INSS 22
GRÁFICO 6. VÍAS DE CONCERTACIÓN DE LA CITA PREVIA EN EL INSS 2023 25
GRÁFICO 7. SERVICIOS DISPONIBLES PARA PEDIR CITA Y CATEGORIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRESTADA 26
GRÁFICO 8. CONFIGURACIÓN CPMS DE LA PARRILLA DE CITAS EN CAISS 31
GRÁFICO 9. ATENCIÓN TELEFÓNICA EN EL INSS 37
GRÁFICO 10. OPCIONES DISPONIBLES EN EL CANAL TELEFÓNICO DE ATENCIÓN DEL INSS 41
GRÁFICO 11. FUNCIONAMIENTO DE LA ATENCIÓN INDIRECTA PARA LAS SOLICITUDES DE PRESTACIONES EN EL INSS 50
GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO POR CANALES EN EL INSS 2019-2024 61
GRÁFICO 13. CANALES DE ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA TGSS 66
GRÁFICO 14. ATENCIÓN PRESENCIAL EN LA TGSS 69
GRÁFICO 15. ATENCIÓN TELEFÓNICA EN LA TGSS 74
GRÁFICO 16. MAPA CENTROS ADMINISTRATIVOS ISM 83

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado la *Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023*, que ha sido incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2024, aprobado por su Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Esta Fiscalización se lleva a cabo a iniciativa del propio Tribunal de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

En los últimos años se ha producido una importante transformación en la forma de relación de los ciudadanos con las entidades de Seguridad Social, desde una interacción basada casi exclusivamente en la atención presencial en oficinas, hacia otros canales de comunicación, como el telefónico y más recientemente el telemático, como consecuencia de las innovaciones tecnológicas y de la necesidad de adaptarse a las cambiantes circunstancias, entre ellas, y muy especialmente, la pandemia de 2020, que obligó a acelerar este proceso de cambio, pero puso de manifiesto las dificultades para vehicular la demanda de atención ciudadana a través de estos nuevos canales.

La Seguridad Social gestiona un enorme volumen de recursos presupuestarios en pensiones y otras prestaciones económicas que, en 2023, superó los 180.012 millones de euros. La atención requerida por los ciudadanos para el acceso a esas prestaciones o para la realización de gestiones y trámites vinculados a las mismas constituye un componente fundamental de la eficacia en la gestión de un área de gasto con singular relevancia social.

En 2022, el Defensor de Pueblo inició actuaciones de oficio ante la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones (SESSP) como consecuencia de las quejas recibidas de los ciudadanos en relación con los problemas de acceso a los servicios de la Seguridad Social, derivados de la falta de atención presencial en las oficinas, de la ausencia de asistencia a las personas para facilitar la gestión de sus trámites a través de medios electrónicos y de las dificultades para la obtención de cita previa. En dicho informe, el Defensor urgió la necesidad de adoptar un plan de choque en relación con, entre otras, las siguientes materias: refuerzo de personal, ampliación de horario, atención sin cita, así como especial atención al colectivo de ciudadanos afectados por la brecha digital y en situación de vulnerabilidad social.

Por ello resulta oportuno realizar una fiscalización sobre este aspecto de la gestión relativo a las entidades del Sistema de Seguridad Social que prestan atención al ciudadano, financian esta atención con créditos del área de gasto 2 “actuaciones de protección y promoción social” de los Presupuestos Generales del Estado y figuran adscritas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) a través de la SESSP.

Con la presente fiscalización se da cumplimiento de modo específico al Objetivo Estratégico 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027: “Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente” y, en particular, a su línea de actuación 1, medidas “a) Priorizar actuaciones fiscalizadoras de relevancia social y atendiendo a la coyuntura económica”; y “b) Impulsar la realización de actuaciones fiscalizadoras sobre las grandes políticas públicas”.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Constituyen el ámbito subjetivo de la presente fiscalización el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

El ámbito objetivo comprende los procedimientos de atención al ciudadano[1] gestionados por las entidades incluidas en el ámbito subjetivo a través de los tres canales establecidos: presencial, telefónico y telemático.

El ámbito temporal se refiere al ejercicio 2023, sin perjuicio de que las comprobaciones se hayan extendido a los procedimientos aplicados en ejercicios anteriores o posteriores cuando ello ha contribuido a la consecución de los objetivos de la fiscalización. El análisis de la transparencia se ha referido al momento de realizar los trabajos de campo, de conformidad con la *Guía para la fiscalización del principio de transparencia*, aprobada por el Pleno del Tribunal de 30 de noviembre de 2023.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

De acuerdo con lo establecido en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, la actuación realizada corresponde a una fiscalización operativa de los sistemas y procedimientos implantados para la atención al ciudadano por el INSS, la TGSS y el ISM, con el objetivo de analizar, desde la perspectiva de los principios de economía, eficacia, eficiencia y otros de buena gestión, lo siguiente:

1. El funcionamiento del canal presencial: procedimientos aplicados, aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión y seguimiento de la atención prestada en sus centros, modalidades de atención presencial (con o sin cita), formas de acceder a las mismas, control de calidad y gestión de quejas y sugerencias.

2. El funcionamiento del canal telefónico: procedimientos aplicados, aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión y seguimiento de la atención, modalidades de atención telefónica (con o sin cita), formas de acceder a las mismas, servicios disponibles, métodos de identificación, control de calidad y gestión de quejas y sugerencias.

3. El funcionamiento del canal telemático: procedimientos aplicados, portales y aplicaciones informáticas a disposición del ciudadano, servicios disponibles, métodos de identificación, uso de redes sociales, control de calidad y gestión de quejas y sugerencias.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que guardase relación con los objetivos de la fiscalización.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales de fiscalización, adaptados a cada una de las diferentes áreas, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo.

Los trabajos se han llevado a cabo, principalmente, de forma telemática, manteniéndose reuniones puntuales con responsables de las entidades que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización. Asimismo, se ha procedido a la revisión de la documentación soporte de las actividades fiscalizadas, procedimientos existentes, aplicaciones y bases de datos utilizadas en la gestión.

[1] Se excluyen los sujetos obligados a la remisión electrónica de datos (Autorizados RED) de acuerdo con la Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, modificada por la Orden ESS/214/2018, de 1 de marzo.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos y todas las entidades fiscalizadas han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las vigentes Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los responsables del MISSM, del INSS, de la TGSS y del ISM, así como a quién fue titular del MISSM durante el periodo fiscalizado para que formulasen alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. Las alegaciones realizadas se incluyen al final del presente informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN LA SEGURIDAD SOCIAL

La prestación de una atención de calidad al ciudadano ha venido constituyendo una de las principales áreas contempladas en la actuación de las tres entidades fiscalizadas: INSS, TGSS e ISM. Así, sus respectivos Planes Estratégicos plasman entre sus objetivos el de dar respuesta a las necesidades de la sociedad optimizando sus modelos de atención, situando en el centro de los mismos al ciudadano, adoptando estrategias multicanal mediante el impulso de los servicios telemático y telefónico, de manera que el usuario tenga a su disposición el medio más adecuado para satisfacer sus demandas, sin desatender el canal presencial, pero sin la obligación de desplazarse a las oficinas, y garantizando asimismo la homogeneidad de trato en todo el territorio nacional. Además, las Cartas de Servicios, instrumentos donde se materializan los compromisos de calidad que las entidades asumen en la prestación de sus servicios, se inspiran en los principios de agilidad, asistencia y capacitación digital al ciudadano, proximidad, trato personal y especializado, y medición de la satisfacción del usuario.

En 2020, las restricciones a la movilidad y el distanciamiento social impuestos por la pandemia trajeron como consecuencia la adopción de medidas urgentes para garantizar las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas, lográndose un gran avance en la consolidación de la tramitación electrónica. No obstante, se puso de manifiesto la existencia de un colectivo afectado por la brecha digital. Asimismo, la obligatoriedad de cita previa en la atención presencial originó grandes dificultades para los usuarios en su obtención, dejando al descubierto las deficiencias de dotación de recursos en las entidades. Esta situación fue especialmente adversa en el caso del INSS, donde la carga de trabajo se vio incrementada por la puesta en marcha en 2020 de la nueva prestación del Ingreso Mínimo Vital (IMV)[2]. Este déficit de recursos, se ha intentado paliar a través de una relevante incorporación de personal interino, a la vez que se han ido dotando nuevas plazas de funcionarios en las sucesivas Ofertas Públicas de Empleo.

Las funciones de atención que desarrollan las entidades fiscalizadas vienen determinadas por los servicios que prestan y el colectivo al que se dirigen. Así, al INSS le corresponde la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social; la TGSS tiene entre sus competencias las relativas a la afiliación, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social (en su mayor parte sujetos para los que es obligatoria la remisión electrónica de

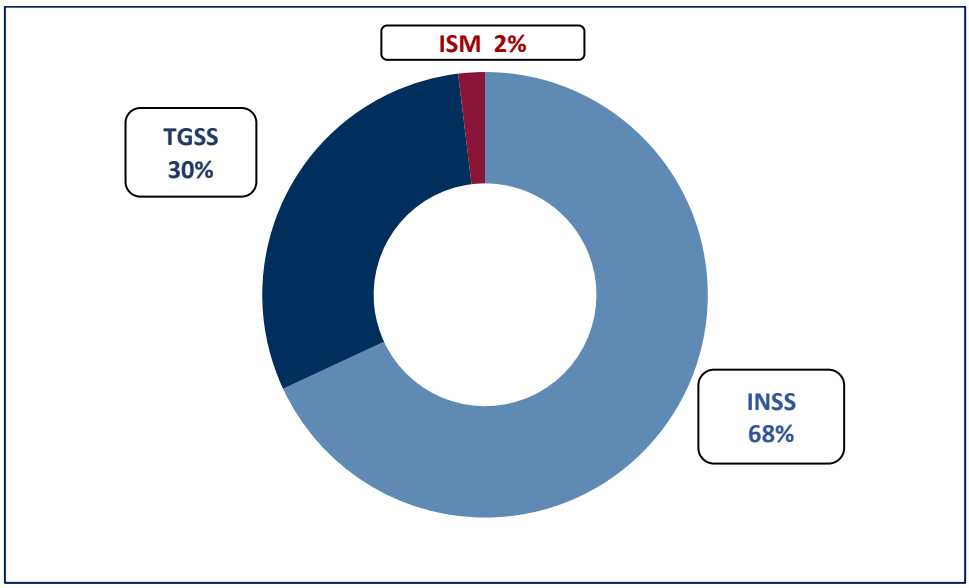
[2] El IMV se creó por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, tramitado posteriormente como proyecto de ley, dando lugar a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

datos) y, el ISM asume, para los trabajadores del mar, las mismas funciones del INSS como concedente de prestaciones y las de la TGSS como colaborador de esta, a las que se añade la de la percepción de desempleo.

En relación con los destinatarios de la atención, el INSS es la entidad que tiene mayor cobertura de población, seguida de la TGSS, siendo el ISM la que cuenta con un colectivo más reducido y específico.

En consonancia con lo anterior, el peso que cada una de las entidades representa en la distribución del volumen total de atenciones presenciales y telefónicas es el siguiente:

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DEL PESO DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO ENTRE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las entidades.

Desde el punto de vista presupuestario, cuentan con un programa específico “Información y atención personalizada” tanto el INSS (programa 1392) como la TGSS (4592), con la diferencia de que esta última no incluye a todo su personal de atención, dado que, al estar integradas las funciones de atención y gestión, sus empleados se encuentran asignados a otros programas presupuestarios de acuerdo con el desempeño de sus tareas principales. Así, el personal del INSS imputado al programa 1392 supone el 27 % de su plantilla total, mientras que en la TGSS el número de efectivos incluidos en su programa 4592 es casi residual (apenas supera el 1,5 %). El ISM, por su parte, no cuenta con unidades con competencia específica de atención, sus funcionarios llevan a cabo indistintamente otros trabajos administrativos, por lo que su presupuesto no contempla un programa individualizado de atención.

Los datos de obligaciones reconocidas netas en el ejercicio 2023 para el INSS y TGSS en sus correspondientes programas de atención son los siguientes:

CUADRO 1. OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS EN EL INSS Y LA TGSS EN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS ESPECÍFICOS DE ATENCIÓN (2023)
(**En miles de euros**)

CAPÍTULOS GASTO	INSS (1392)	TGSS (4592) (*)
GASTOS DE PERSONAL	134.032,25	6.878,28
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	6.140,80	4.706,37
INVERSIONES	3.736,90	
TOTAL PROGRAMA	**143.909,90**	**11.504,65**

Fuente: Presupuesto de Gastos del INSS y la TGSS.
(*) Adicionalmente, el programa 4161 del Presupuesto de Gastos de la TGSS recoge obligaciones reconocidas netas por importe de 949,89 miles de euros correspondientes a la ejecución de un contrato de Consultoría para la definición y apoyo a la implementación de un modelo integral de atención al ciudadano.

II.2. ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL INSS

II.2.1. Consideraciones generales

El INSS es una Entidad Gestora de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia, adscrita al MISSM a través de la SESSP, que tiene encomendada la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, salvo aquellas cuya gestión esté atribuida a otras entidades, como el Instituto de Mayores y Servicios Sociales-IMSERSO (no contributivas) o el ISM (relativas a trabajadores del mar), Servicio Público de Empleo Estatal-SEPE (prestaciones por desempleo), o a los servicios competentes de las Comunidades Autónomas.

De las tres entidades que constituyen el ámbito subjetivo de esta fiscalización, el INSS es la que concentra el mayor volumen de atenciones al ciudadano, tanto por la diversidad de prestaciones que gestiona como por la magnitud del colectivo al que se dirige.

Las principales prestaciones que gestiona el Instituto son las siguientes: jubilación, incapacidad permanente y temporal, muerte y supervivencia (viudedad, orfandad, en favor de familiares y auxilio por defunción), nacimiento y cuidado del menor (NYCM), riesgo durante el embarazo y lactancia, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes, seguro escolar, y prestaciones familiares no contributivas. Adicionalmente, en 2020, se creó el IMV, nueva prestación económica no contributiva que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, atribuyendo la competencia para su gestión al INSS, salvo en las CCAA de País Vasco y Navarra, que asumen la gestión de dicha prestación desde el año 2022.

Actualmente, el reconocimiento del derecho a las prestaciones de la Seguridad Social se efectúa previa solicitud del interesado, no contemplando la normativa la posibilidad de que un procedimiento pueda ser iniciado de oficio y, tras la comprobación de la concurrencia de los requisitos, se proceda a la propuesta de concesión, pendiente únicamente de su aceptación formal por el beneficiario, lo que podría ser técnicamente viable para ciertas prestaciones cuyos datos y cálculos estén disponibles de forma automatizada (v.gr.: NYCM o Muerte y Supervivencia -Viudedad y Orfandad), y permitiría descargar de presión asistencial a las oficinas[3].

II.2.1.1. ORGANIZACIÓN CENTRAL Y PERIFÉRICA EN LA ATENCIÓN AL CIUDADANO

El INSS se estructura a través de unos Servicios Centrales (SSCC), 52 Direcciones Provinciales (DDPP) y una red de Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del *Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social*, corresponden a la Secretaría General del INSS las competencias en materia de organización de los servicios, información y comunicación con los ciudadanos, control e inspección, gestión de la calidad, establecimiento y seguimiento de nuevos servicios de comunicación (en especial los de internet e intranet), planificación e impulso de actividades de comunicación e información interna y externa, y ordenación y control de la red de CAISS.

En concreto, dentro de la Secretaría General, el seguimiento y coordinación general de la Red CAISS le compete al Área de Organización y Calidad, mientras el Área de Información y Transparencia gestiona, entre otras competencias, las quejas y sugerencias, la relación con el Defensor del Pueblo y la atención al Buzón de consultas de la Plataforma "Tu Seguridad Social" (TUSS). Además, la Unidad de Coordinación de Servicios Electrónicos, asume la coordinación de los proyectos de administración digital y los contenidos informativos y servicios que son competencia o propiedad del INSS relativos a la web y sede electrónica (TUSS, Pasarela Digital Única y la Plataforma Segura sin Certificado -PSC-). Por otra parte, el Centro de Atención Telefónica y Telemática (CATT), también dependiente de la Secretaría General, es una unidad centralizada que presta atención telefónica y telemática.

A nivel periférico, el INSS dispuso en 2023 de 416 CAISS[4], distribuidos entre las 52 DDPP, las cuales dan soporte y coordinan la red de centros mediante la figura del coordinador de CAISS, que tiene atribuidas las funciones de planificación, organización, coordinación y seguimiento de la actividad informativa de la provincia[5]. En 2023, se crearon en las DDPP las Unidades Provinciales Telemáticas (UPT), con el fin de asumir la mayor parte de la actividad procedente de la atención telemática, liberando a los CAISS, que tradicionalmente llevaban a cabo esta tarea. Estos, a su vez, prestan la atención directa al ciudadano, presencial y telefónica.

[3] En el trámite de alegaciones, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha indicado en relación con esta cuestión, a la que está vinculada la Recomendación 1 del Informe, que *"está analizando diferentes propuestas en línea con lo contenido de dicha recomendación*, *para la modificación de la Ley General de la Seguridad Social con la finalidad de poder aplicar el desarrollo tecnológico a la explotación y análisis de la información disponible relativa a los ciudadanos, diseñando servicios basados en la transparencia y la proactividad que se anticipen a sus demandas. Entre otras cuestiones, se está considerando el objetivo de facilitar el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social cuando se den los supuestos de hecho y se cumplan los requisitos previstos en la legislación, introduciendo la posibilidad de reconocer prestaciones de oficio".*

[4] Según el Informe Estadístico del INSS referido al ejercicio 2023, la entidad dispone de 426 oficinas en la Red CAISS, no obstante, diez centros estuvieron cerrados al público durante dicho año.

[5] Dependiendo del tamaño de la DP, la coordinación de los CAISS se desempeña por un funcionario de forma exclusiva y especializada o, en combinación con otras responsabilidades. En aquellas DDPP de mayor tamaño, el coordinador dispone de una pequeña estructura de apoyo.

Aunque todos los CAISS tienen una estructura similar, la atención e información no siempre es homogénea debido a las particularidades de cada centro en relación con su tamaño, población de influencia[6], cualificación, capacidades o disponibilidad de personal.

II.2.1.2. DOTACIÓN DE PERSONAL DEDICADO A LA ATENCIÓN

Además de la dotación de personal con competencia en atención al ciudadano en SSCC y Servicios Periféricos (tareas de coordinación y apoyo), el INSS cuenta con una amplia plantilla de informadores (3.676 efectivos a 31 de diciembre de 2023), con el siguiente detalle:

CUADRO 2. PERSONAL DE ATENCIÓN EN EL INSS 2023-2024

FUNCIONARIOS	31/12/2023				31/10/2024			
	CAISS (1)		CATT		CAISS		CATT	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
FUNCIONARIOS DE CARRERA	2.514	75,11	106	32,22	2.760	86,12	132	40,37
FUNCIONARIOS INTERINOS	833	24,89	223	67,78	445	13,88	195	59,63
TOTAL	**3.347**	**100,00**	**329**	**100,00**	**3.205**	**100,00**	**327**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) La atención telefónica (distinta de la prestada en el CATT) se realiza con carácter general por los informadores de los CAISS, que suelen compatibilizarla con la atención presencial.

Según los datos anteriores, el número global de informadores (CAISS y CATT), ha descendido un 3,92 % entre el fin de 2023 y octubre de 2024, pasando de 3.676 funcionarios a 3.532.

Por su parte, si bien la tasa de interinos se redujo del 28,73 % al 18,12 % entre 2023 y 2024, como consecuencia de la incorporación de funcionarios de carrera y el consiguiente cese de los primeros, su labor ha sido determinante en la actividad de atención, por lo que se hará referencia específica a esta cuestión más adelante. En este sentido, es especialmente significativa la situación del CATT, pues los funcionarios interinos representaban, en 2023, el 67,78 % de su plantilla.

El 25 de mayo de 2023, la Dirección General del INSS aprobó la Resolución por la que se implanta el Plan de trabajo a distancia en el marco del plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado (AGE) y las entidades del sector público institucional estatal. El Plan regula el procedimiento y las condiciones en que los empleados del INSS pueden trabajar en esta modalidad, siguiendo las líneas generales fijadas por la SESSP para todas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes, y establece un régimen de autorizaciones para poder acogerse al teletrabajo, que son individualizadas y están condicionadas a la adecuada prestación de servicios, especialmente el mantenimiento de los niveles de atención presencial a los ciudadanos. Este plan entró en funcionamiento en julio de 2023, pudiendo optar el empleado por un día semanal o el horario de tarde, en caso de jornada de especial dedicación. Por último, se recoge expresamente

[6] Población a la que da cobertura cada CAISS. El INSS ha distribuido la totalidad de la población del territorio nacional (47,41 millones de habitantes) entre los Centros de Atención. La población de influencia de cada CAISS es un factor determinante en la dotación de personal.

que el personal de los CAISS pueda dedicarse a atenciones que no exijan presencialidad, como la telefónica con cita[7].

El trabajo a distancia podría, en principio, tener impacto en los servicios de atención ciudadana, especialmente en los de carácter presencial. Sin embargo, dado el corto periodo de vigencia del Plan (desde julio de 2023) y dadas las modificaciones sustanciales de las plantillas producidas en este periodo, el INSS no ha llevado a cabo aún un análisis comparado con periodos anteriores, al no existir datos estandarizados ni homogéneos ni poder aislar el efecto de cada medida, pero sí que ha constatado que, en cualquier caso, se ha producido un incremento en el volumen de atenciones.

Por otra parte, respecto a la idoneidad de la dotación de personal en tareas relacionadas con la atención al ciudadano interesa destacar que:

- Para la estructura territorial periférica, el Instituto ha reforzado de forma significativa la plantilla de los CAISS tras la incorporación de interinos y funcionarios de carrera.

- A nivel central, el Instituto señala la existencia de un déficit de responsables, mandos intermedios y supervisores para el desarrollo de actuaciones de seguimiento de la atención prestada en el primer nivel por los informadores.

  A ello hay que añadir que no existe suficiente personal con perfil técnico que permita, por una parte, una adecuada gestión de la atención de forma especializada y, por otra, la creación de un servicio de asistencia telemática, similar al que tiene la TGSS (y que se analizará posteriormente), que pueda responder a los problemas e incidencias que surjan a los ciudadanos en las comunicaciones electrónicas de los trámites con el INSS.

  Ante esta situación, en enero de 2024, el INSS ha solicitado a la SESSP un refuerzo de personal de responsabilidad en el ámbito de la atención al ciudadano, sin que se haya producido a la finalización de los trabajos de fiscalización.

Incorporación de interinos en tareas específicas de atención al ciudadano

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, el INSS ha intentado abordar el problema de la pérdida de funcionarios que se venía produciendo desde el 2010, derivada, principalmente de jubilaciones sin reposición, mediante la incorporación de interinos y funcionarios de nuevo ingreso.

A su vez, la vigente Relación de Puestos de Trabajo (RPT), con más de 30 años de antigüedad, no refleja las necesidades reales del Instituto, por lo que las actuaciones del INSS en este ámbito han priorizado la atención de las áreas con sobrecarga de trabajo y, entre ellas, la de atención al ciudadano.

De esta forma, en las últimas incorporaciones de 2.356 funcionarios interinos al INSS[8], 846 se asignaron a CAISS, 224 al CATT, y al menos 200 reforzaron, entre otras tareas, la atención indirecta en las UPT y en el Buzón de consultas.

Debe destacarse que tanto el volumen de atenciones como la calidad de la atención prestada en un CAISS, dependen de la experiencia y cualificación de sus funcionarios, por lo que, la tasa de interinos afecta, al menos en un primer momento, al correcto funcionamiento del centro. De acuerdo

[7] El porcentaje de solicitudes presentadas para acogerse a la modalidad del trabajo a distancia alcanzó al 43,20 % de la plantilla total del INSS, autorizándose el 96,34 % de estas.
[8] A través de la Oferta Pública de Empleo (OPE), años 2020-2022, correspondiente al Cuerpo Administrativo de la AGE y la OPE relativa a la Seguridad Social, año 2023, se incorporaron 425 y 845 funcionarios interinos, respectivamente, en tareas de atención al público.

con la información facilitada por el INSS, a 31 de diciembre de 2023 había interinos adscritos en 266 CAISS. En 99 de ellos, la tasa de interinos era superior al 40 %, y en 25 se superaba el 60 % (v.gr.: el CAISS de Alcalá de Henares contaba con 5 funcionarios de carrera y 13 interinos y el de Pamplona con 10 y 16, respectivamente).

En todo caso, la incorporación de interinos y su correspondiente formación trajo como consecuencia el incremento progresivo del número de atenciones a lo largo del ejercicio 2023 y mediados de 2024, momento en el que tras la publicación en el BOE del nombramiento de funcionarios de carrera (de los que 395 con nivel C1 se destinaron a CAISS), se ha producido el cese del mismo número de interinos[9].

En estas circunstancias, el INSS ha tenido que iniciar un nuevo proceso formativo, lo que supone que, en el periodo entre el cese de los interinos y la incorporación y formación de los citados 395 funcionarios, la atención al público se ha visto resentida, tal y como se analiza en el subepígrafe II.2.2.2, y que el Instituto no ha podido garantizar adecuadamente ni el volumen de atenciones ni los niveles de calidad requeridos[10].

Esta situación puede volver a producirse cuando tenga lugar el nombramiento de los nuevos funcionarios de carrera correspondiente a la OPE de 2023 (Cuerpo Administrativo de la Administración de la Seguridad Social), previsiblemente a mediados de 2025, y tendrá un mayor impacto que en 2024, ya que el número de interinos vinculados a estas plazas y destinados a puestos de atención (directa o indirecta) alcanza los 845.

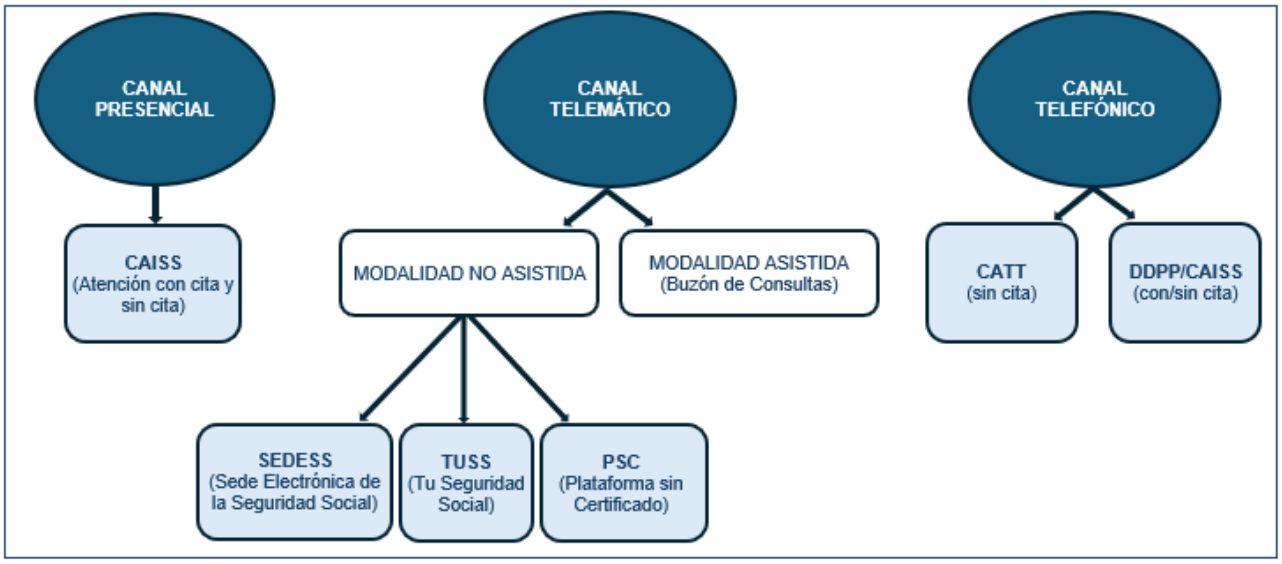
II.2.1.3. MODELO DE ATENCIÓN

El INSS ofrece un modelo de atención multicanal, enfocado a que el ciudadano tenga la libertad de interactuar con el Instituto a través del canal que elija, en función de los trámites y consultas que demande y el modo de identificación de que disponga, según se detalla en el siguiente gráfico:

[9] En el trámite de alegaciones, el INSS ha indicado que está realizando importantes esfuerzos para la capacitación y formación del personal de nueva incorporación, para reducir la curva de aprendizaje.

[10] El INSS en el trámite de alegaciones ha manifestado estar en desacuerdo con la existencia de una relación entre la incorporación de personal interino y el volumen y los niveles de calidad del servicio prestado. No obstante, a este respecto debe destacarse, por un lado, que el propio INSS ha reconocido que "el *efecto de estas incorporaciones alcanzará su máximo potencial y eficacia cuando este refuerzo de personal se consolide y la cualificación y experiencia de éste alcancen sus niveles óptimos"* y, por otro, que el informe hace referencia a un momento concreto, octubre de 2024, en el que el número de informadores aptos para atender al público había disminuido respecto a comienzos de año, al haber cesado 395 funcionarios interinos y encontrarse en periodo de formación los correspondientes 395 funcionarios de carrera. Las pruebas desarrolladas en esta fecha evidenciaron que esta transición afectó a la disponibilidad de cita previa (en el 34,21 % de los CAISS no había cita para ningún día y en un 22,48 % la disponibilidad era muy limitada, tal y como se observa en el Cuadro 9).

GRÁFICO 2. CANALES DE ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL INSS

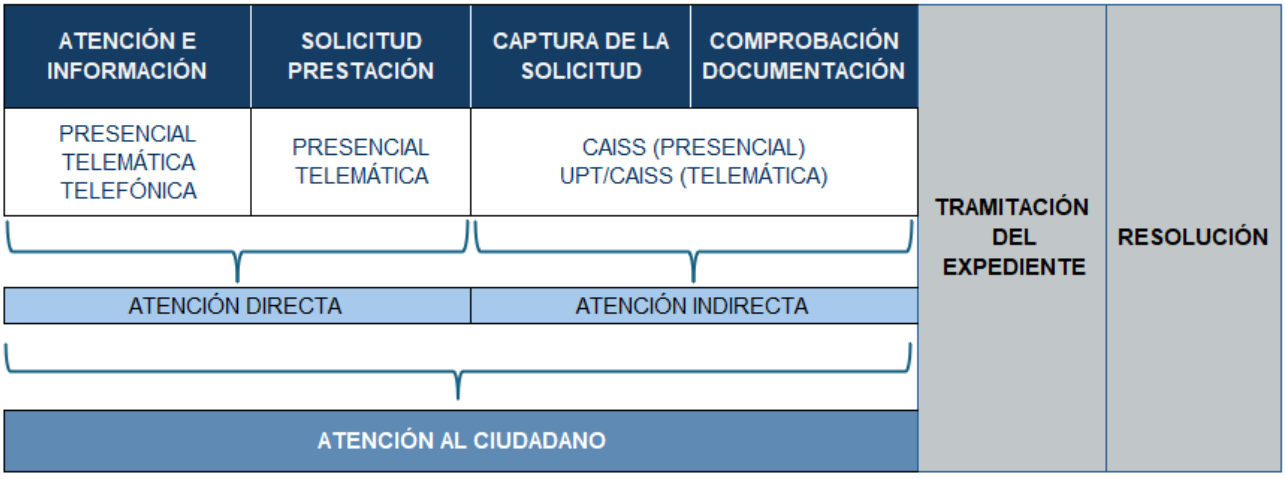


Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el INSS efectúa una diferenciación entre atención al ciudadano directa e indirecta. Se entiende por **atención directa** la que se presta al ciudadano presencialmente en los CAISS, por teléfono o a través del canal telemático (modalidad asistida y no asistida). Por otra parte, se entiende por **atención indirecta** (en aquellos supuestos en los que el ciudadano solicita un servicio, por ejemplo, una prestación), el conjunto de actuaciones que el funcionario debe realizar antes de que la solicitud llegue a la unidad de trámite, tales como la captura de los datos de la solicitud, en su caso, o la comprobación de que la documentación aportada está completa o requiere de subsanación por error u omisión. La atención indirecta será objeto de análisis específico en el subepígrafe II.2.4.3.

En el siguiente gráfico se detallan las distintas fases de atención al ciudadano en el procedimiento de solicitud de una prestación:

GRÁFICO 3. FASES EN LAS ACTUACIONES DE ATENCIÓN EN EL INSS



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se muestran los datos globales más significativos relativos a la evolución de la atención e información al ciudadano en el INSS en el periodo 2019-2024, lo que permite apreciar el

impacto de la pandemia de COVID-19 en la manera en que el ciudadano se relaciona con la Administración:

CUADRO 3. ATENCIÓN AL CIUDADANO POR CANALES EN EL INSS 2019-2024
(Millones de actuaciones)

CONCEPTO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	VARIACIÓN 2019/2024 (%)
ATENCIÓN PRESENCIAL	7,44	2,58	2,62	3,27	4,58	5,71	(23,25)
ATENCIÓN TELEFÓNICA	1,02	1,99	2,77	2,38	2,6	3,99	291,18
BUZÓN CONSULTAS	0,06	0,26	0,39	0,39	0,27	0,24	300,00
TRÁMITES REGISTRO ELECTRÓNICO	1,17	1,91	2,34	2,5	1,36	1,30	11,11
SOLICITUDES SERVICIO TUSS	3,05	5,01	10,2	13,53	15,35	13,57	344,92
SOLICITUDES FORMULADAS EN LA PSC				0,49	0,44	0,41	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de indicadores de calidad de los servicios (personas atendidas) e Informes Estadísticos del Instituto.

Como se puede observar, la caída de la atención presencial en un 65,32 % en 2020, impulsó un cambio en el modelo de atención mediante un importante crecimiento de los canales telefónico y telemático que se ha mantenido en la actualidad. A este respecto, las principales novedades introducidas fueron la implantación, en 2020, de la posibilidad de concertar una cita previa en la atención telefónica (atendida por el personal de los CAISS/DDPP) y la entrada en funcionamiento, en 2021, dentro del canal telemático, de la PSC, que permitió, en los meses en los que existieron limitaciones de acceso a las oficinas, que aquellos ciudadanos que no dispusieran de identificación digital pudieran realizar trámites sobre prestaciones (no debe olvidarse que, en 2020, se creó el IMV, lo que provocó un incremento significativo de la demanda de atención)[11].

Una vez superada la crisis sanitaria, el INSS siguió acusando problemas en el acceso a sus oficinas, presentando una saturación en la disponibilidad de citas previas, situación reconocida por el propio Instituto[12]. Como consecuencia de ello, el Defensor de Pueblo inició en 2022 actuaciones de oficio ante la SESSP debido a las quejas recibidas de los ciudadanos en relación con los problemas de

[11] Desde abril de 2020 hasta la implantación de la PSC, existía la posibilidad de presentación de otros escritos, solicitudes y comunicaciones sin identificación electrónica de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, *por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario*, en su Disposición adicional tercera de *Medidas de simplificación para la tramitación de los procedimientos de las entidades gestoras de la Seguridad Social como consecuencia de la declaración del estado de alarma.*

[12] Así, en respuesta a una solicitud de información del Tribunal, el Instituto señala que, al inicio de 2023, *"la situación de la atención al ciudadano se encontraba altamente tensionada debido a un desequilibrio entre la oferta y la demanda de cita"*. Los factores determinantes de esta situación, según el INSS, fueron los siguientes:

a. "Reducción drástica de la plantilla debido a las jubilaciones del personal y la no reposición de efectivos desde 2010. Efectos desiguales entre provincias, provocando problemas en la gestión de determinadas prestaciones y ámbitos geográficos generando importantes desigualdades en los plazos de resolución.

b. Efectos derivados de la situación de pandemia, que obligó a volcar al personal de atención hacia labores internas, con especial efecto por el crecimiento del canal telemático no asistido que supuso un importante incremento de solicitudes de prestaciones que debían ser gestionadas en el ámbito de CAISS sobrecargando su actividad y copando recursos.

c. Incremento de las cargas de trabajo por la ampliación de la acción protectora del sistema, principalmente por la aprobación del IMV, y el efecto de la ampliación de los plazos de resolución de las prestaciones que incrementaba el número de contactos de los ciudadanos demandando información sobre el estado de su prestación, ayudando a saturar los servicios de información en todos los canales asistidos".

acceso a los servicios de la Seguridad Social, derivados de la falta de atención presencial en sus oficinas y de asistencia a las personas afectadas por la brecha digital.

Para revertir esta situación, el INSS ha implementado medidas que han permitido incrementar las atenciones presenciales, telefónicas y telemáticas, como se observa en el cuadro anterior. A continuación, se destacan las más significativas:

a. Plan de intensificación de atención directa a la ciudadanía en los CAISS, con el fin de reforzar la atención mientras se producía la incorporación y formación del nuevo personal. Este plan, vigente entre el 15 de mayo y el 30 de septiembre de 2023, consistió en el reclutamiento voluntario de informadores para ampliar el horario de atención en la franja de tarde (entre 16 y 18 horas). Participaron en él 439 funcionarios correspondientes a 35 DDPP y se computaron 126.133 atenciones.

b. Incorporación de un número significativo de funcionarios interinos y de carrera, como ya se ha señalado con anterioridad.

c. Potenciación del canal telefónico, tanto con cita como sin cita.

d. Creación de las UPT en 2023, que pasaron a realizar la atención indirecta correspondiente a las solicitudes telemáticas, lo que liberó al personal cualificado de los CAISS de estas tareas, que resultaban ajenas a las propias de atención directa e información. Estas unidades debían dotarse de personal de las DDPP distinto al destinado en los CAISS.

e. Extensión de la robotización y automatización del trámite de determinadas prestaciones, de forma que no fuera necesario su procesamiento o captura.

f. Creación del espacio Infovideo, plataforma de videos informativos en materia de la Seguridad Social, que mediante tutoriales guía al ciudadano para operar a través de medios electrónicos.

II.2.2. Canal presencial

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, los informadores destinados en los CAISS son los encargados de atender las consultas o gestiones que demanden los ciudadanos que acudan presencialmente a los centros. A 31 de diciembre de 2023, su número alcanzó los 3.347, distribuidos en 416 CAISS de las 52 DDPP.

La organización de la atención en los CAISS, siempre que el tamaño y la dotación de la plantilla lo permite, es la siguiente: uno o varios puestos/mesas de orientación o recepción y un determinado número de mesas/puestos específicos de atención.

El INSS tiene establecido un sistema de petición de cita previa para la gestión de la atención presencial, no obstante, en determinados casos, se atiende sin cita, conforme a unos criterios recogidos en instrucciones de los SSCC, que no son públicos, lo que implica que el ciudadano no dispone de información sobre las situaciones específicas en las que puede ser atendido presencialmente sin cita. Estos criterios son los siguientes:

- Ciudadanos que necesitan atención urgente: los que, previa notificación, acudan para ser sometidos a un control del INSS (control de mínimos, de residencia, de vivencia…); los que asistan para atender una solicitud de documentación necesaria para resolver su petición inicial o reclamación previa de una prestación; supuestos de prescripción de derechos, plazos perentorios, y otras situaciones relevantes a juicio del personal de recepción. Una vez comprobado el carácter de urgencia en la mesa de orientación, se atiende en los puestos específicos de atención.

- Ciudadanos pertenecientes a colectivos vulnerables o afectados por brecha digital, aunque no precisen atención urgente[13]. Una vez verificadas estas circunstancias en la mesa de orientación, son atendidos en los puestos específicos de atención y, cuando no sea posible la atención inmediata, se facilita la concertación de una cita.

- El resto de los ciudadanos que acuden sin cita, son atendidos en el puesto de recepción u orientación:

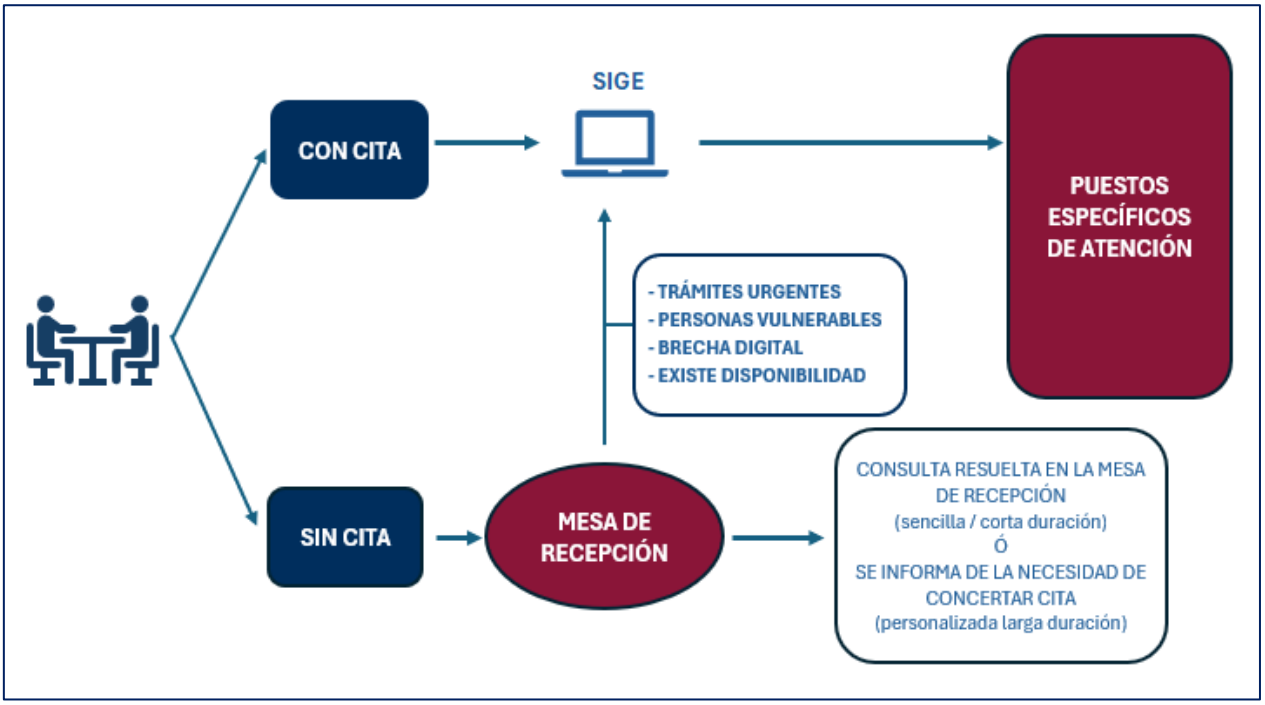
    - Si el asunto no reviste complejidad y la gestión es de corta duración, su consulta queda resuelta en este puesto.

    - Si necesita atención personalizada de mayor duración, solamente son atendidos en los puestos específicos si hay disponibilidad en ese momento y no afecta a los compromisos previamente contraídos con los ciudadanos con cita.

    - En los restantes casos, se informa de la necesidad de concertar una cita y se ayuda a su obtención si fuera necesario.

De este modo, dependiendo de si el ciudadano acude a un CAISS con o sin cita previa, la forma de proceder es diferente, tal y como se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 4. ATENCIÓN PRESENCIAL EN LOS CAISS



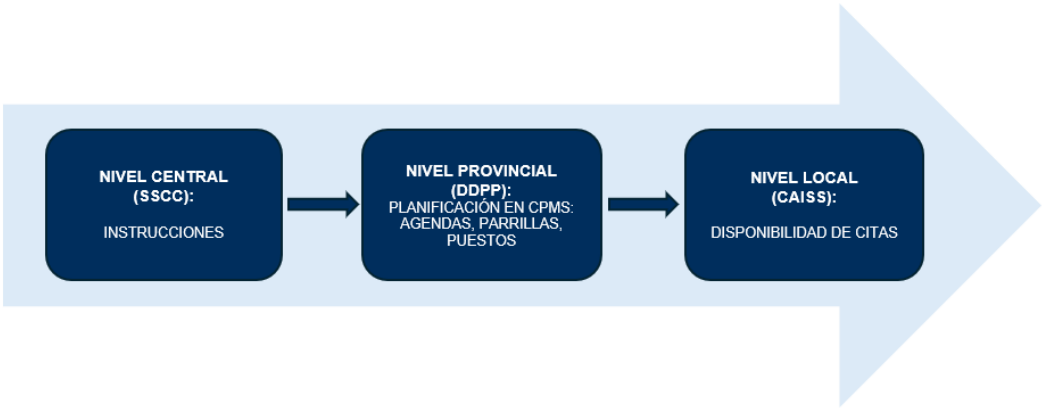
Fuente: Elaboración propia.

Debe señalarse que para gestionar el sistema de esperas y el reparto entre los puestos de atención, el INSS utiliza la aplicación SIGE (Sistema Inteligente de Gestión de Esperas).

[13] No existe una concreción por parte del INSS sobre los supuestos englobados en el término "colectivo vulnerable". Por su parte, la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, señalaba con carácter general para el sector público estatal, el necesario *"refuerzo de la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal en las que será preferente la atención a las personas mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa, mediante la elaboración de Planes de refuerzo de la atención presencial. Asimismo, se establecerán mecanismos de seguimiento destinados a facilitar la atención presencial a personas afectadas por la brecha digital".*

En cuanto al volumen de citas que oferta cada CAISS, que determinará la mayor o menor disponibilidad para los ciudadanos de acudir a los centros, viene determinado por la actuación tanto de los SSCC, como de las DDPP y de los propios CAISS, como se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 5. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE CITA PREVIA EN EL INSS



Fuente: Elaboración propia.

La planificación se efectúa desde la Dirección Provincial (DP) por el Coordinador de CAISS que, atendiendo a la dotación y disponibilidad del personal y la previsión de la demanda de atención, debe configurar las agendas de citas en CPMS (Cita Previa Multiservicio), que es el gestor informático que permite realizar estas tareas. El coordinador toma, entre otras, las siguientes decisiones: ratios de atención con cita/sin cita, número de días que se programa o apertura la agenda con cita (parrilla), servicios para los que el ciudadano puede pedir cita, volumen de citas ofertadas para cada servicio, distribución por franjas horarias, número de mesas de atención disponibles y distribución de las cargas de trabajo.

Pero estas decisiones de nivel provincial deben adaptarse a las instrucciones impartidas por los SSCC del INSS que, tal como se expondrá a lo largo de este subapartado, no son cumplidas íntegramente por determinadas DDPP, lo que da lugar a una falta de homogeneidad en la atención que reciben los ciudadanos[14].

[14] Las directrices más significativas relativas al año 2023 han girado en torno a los siguientes aspectos:
- Ofertar todos los servicios habilitados para solicitar una cita.
- Plazo de apertura de las parrillas, es decir, el número de días para los que se ofrecen citas a los usuarios. El INSS pasó de establecer, a principios de 2023, como periodo de referencia 21 días, a disponer con carácter obligatorio, su ampliación a 28 días para todas las oficinas a partir de finales de abril.
- El porcentaje adecuado de la distribución de la atención con cita: 60 % para la modalidad presencial y del 40 % para la telefónica.
- La duración de las citas para todos los servicios no debe exceder de 15 minutos, recomendando reducir a 10 para la mayor parte de los servicios disponibles.
- Conseguir, en general, una mayor capacidad de obtener cita por el ciudadano y alcanzar un mayor número de ciudadanos atendidos.
- Efectuar una gestión proactiva de la agenda, consistente en llamar por anticipado a los ciudadanos citados con el objetivo de evitar las atenciones de poco valor añadido (que no requieran realmente una visita presencial, o sean trámites e informaciones de otras administraciones, etc.).
- Apertura de puestos temporales de atención en determinadas franjas horarias o fechas con mayor demanda de atención (campaña de revalorización, controles del INSS, etc.).

A pesar de que el INSS, en el trámite de alegaciones, ha manifestado que estas instrucciones admiten un margen de flexibilidad en función de las circunstancias específicas de cada provincia y oficina, del literal de las mismas se deduce que algunas tienen carácter obligatorio y así lo considera, igualmente, la propia Inspección de Servicios del INSS.

A continuación, se exponen los datos de la actividad presencial, medida en número de atenciones, en los ejercicios 2022 y 2023 para el conjunto de los CAISS:

CUADRO 4. ATENCIÓN PRESENCIAL EN EL INSS 2022-2023

MODALIDAD ATENCIÓN PRESENCIAL	2022		2023		% VARIACIÓN RELATIVA 2023/2022
	Nº	%	Nº	%	
CON CITA	2.548.313	76,26	3.354.397	71,99	31,63
SIN CITA	793.105	23,74	1.305.044	28,01	64,55
TOTAL	**3.341.418**	**100,00**	**4.659.441**	**100,00**	**39,45**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

Como ya se ha apuntado, la pandemia provocó un cambio en el modelo de atención presencial, ya que, mientras que, en 2019, la atención con cita representaba solamente un 57 %, llegó a alcanzar su nivel más alto en 2021, con un 80 %, hasta situarse en 2023 en un 72 %. A nivel provincial, no obstante, este comportamiento no ha sido homogéneo (por ejemplo, la DP de Almería presenta un porcentaje de atención con cita en el año 2023 del 41 %, y en la DP Jaén alcanza el 97 %), y si se desciende a nivel de CAISS se observa que algunos de ellos prácticamente solo atienden con cita (en 43 centros la atención con cita está por encima del 95 %)[15].

Por otra parte, respecto a la variación experimentada en 2023 sobre el ejercicio anterior, se observa que la atención presencial en términos globales se ha visto incrementada un 39,45 %, aumento que ha sido superior en la modalidad sin cita (64,55 %) que con cita (31,63 %). No obstante, esta variación tampoco ha sido uniforme a nivel provincial, ya que mientras tres DDPP disminuyen el total de atenciones (Huelva, Segovia y Zaragoza), otras tres la duplican (Almería, Castellón y Toledo). Si descendemos a nivel de CAISS, el 14 % de ellos disminuye su actividad presencial.

En relación con esta cuestión, debe recordarse que desde SSCC, con el propósito de mejorar la atención al ciudadano, se estableció, entre otras medidas, dentro de los criterios para establecer la productividad retributiva vinculada al cumplimiento de objetivos a nivel provincial, de uno específico relativo al incremento de las atenciones por funcionario y día (computando el canal presencial y telefónico con cita)[16]. Gracias a ello, y a la reducción de la actividad telemática en los CAISS como consecuencia de la creación de las UPT, se pasó de un indicador medio de 12 atenciones diarias por informador en 2022, a las 15,75 que presenta el ejercicio 2023 o las 17,86 en 2024. A nivel provincial se observan resultados dispares, como muestra el cuadro siguiente referido al año 2023:

[15] Estos supuestos no indican necesariamente incidencias de atención, siempre que los centros garanticen la cobertura de los casos de urgencia, colectivos vulnerables o afectados por la brecha digital.

[16] El complemento de productividad está destinado *"a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo"*, de acuerdo con el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, aún vigente a este respecto.

CUADRO 5. NÚMERO DE ATENCIONES POR INFORMADOR Y DÍA EN EL INSS (POR TRAMOS Y DDPP) EN 2023

Nº ATENCIONES POR FUNCIONARIO Y DÍA 2023	Nº DDPP
5-10	1
10-13	9
13-16	14
16-19	24
19-22	4
TOTAL GENERAL	**52**

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Indicadores de la Calidad de los Servicios del INSS correspondiente al ejercicio 2023.

Así, mientras que en la DP de Ávila los funcionarios no alcanzan las 7 atenciones diarias, en las correspondientes a Granada, Valencia o Valladolid superan las 20. Estas diferencias pueden venir determinadas por diversos factores, ya sean externos o atribuibles al propio funcionamiento de la organización:

- En primer lugar, las demandas de atención de la población, que varían debido a factores de naturaleza sociocultural, económica o demográfica, como la edad o la brecha digital.

- El rendimiento individual del personal con el que cuente cada centro, que vendrá condicionado por variables como la experiencia laboral, la formación o las condiciones de trabajo.

- Por último, la planificación del sistema de cita previa o la disponibilidad de informadores, que afectan a la capacidad de gestión de los centros, pueden no ser adecuadas.

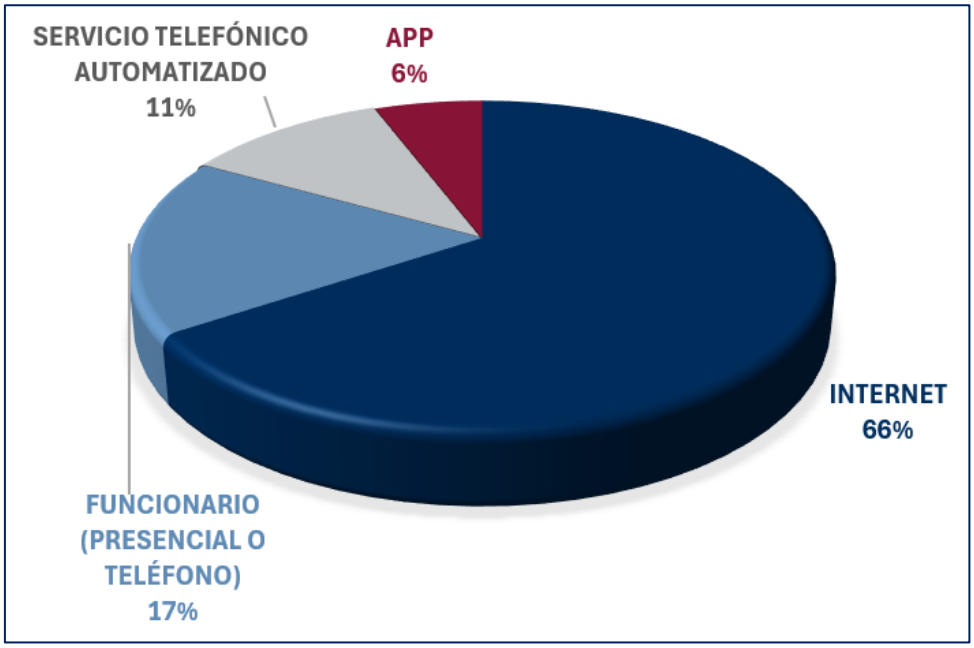
II.2.2.1. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CITA PREVIA

El sistema de cita previa permite una mejor gestión de la atención presencial en función de los recursos disponibles, evitando acumulaciones de ciudadanos en los centros que, sin este sistema, pueden verse sometidos a largas esperas sin saber si serán atendidos o cuándo.

No obstante, debe garantizarse a los ciudadanos la cobertura de su demanda de citas, ya que, en caso contrario, estos intentarán resolver su consulta por otros medios: acudiendo a los CAISS sin cita, lo que provocaría mayor presión del público en las oficinas y una peor calidad del servicio; utilizando el canal telefónico, que no está habilitado actualmente para todos los trámites; o a través del canal telemático, que precisa de ciertos recursos técnicos y conocimientos para su uso.

Las formas que tiene el ciudadano para obtener una cita previa presencial o telefónica son las siguientes: autónomamente a través de internet, la app móvil de la Seguridad Social o el servicio telefónico automatizado, o bien, por la asignación directa de un informador, ya sea en atención presencial o telefónica. En el siguiente gráfico se señala el peso de cada canal para la concertación de una cita previa:

GRÁFICO 6. VÍAS DE CONCERTACIÓN DE LA CITA PREVIA EN EL INSS 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

Existe un claro predominio del uso del canal telemático para concertar las citas previas, que alcanza el 72 % (en internet y app), frente al 17 % de las citas asignadas por funcionarios y al 11 % obtenidas a través del servicio telefónico específico para obtención de cita previa.

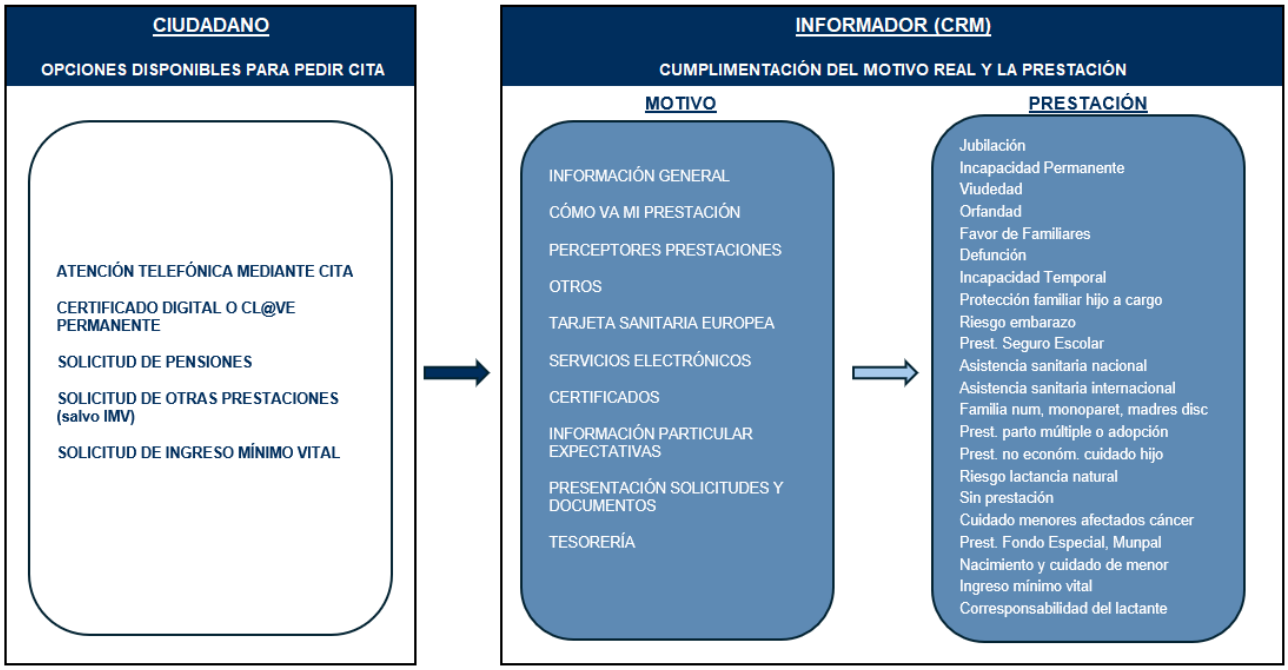
Resulta importante destacar que **el INSS no dispone de información relativa al número de intentos fallidos en el proceso de obtención de cita previa, ni de cuántos contactos se precisan para su concertación ni de cuántos ciudadanos no llegaron a tener cita disponible y se vieron obligados a utilizar otro canal**. En definitiva, el Instituto no puede identificar los desequilibrios entre la oferta y la demanda de citas en los diferentes CAISS, ya que solo cuenta con los datos de los ciudadanos atendidos y de las citas previas concertadas, por lo que sus indicadores de gestión están dejando al margen una bolsa indeterminada de ciudadanos que pueden no haber visto satisfecha su demanda de atención.

Por otra parte, los servicios que se ofrecen al ciudadano para concertar una cita son cinco[17]: atención telefónica mediante cita, obtención de certificado digital o cl@ve permanente, solicitud de pensiones, solicitud de otras prestaciones (salvo IMV) y solicitud de IMV. No obstante, la información que queda registrada en el sistema sobre el motivo real de la consulta es mucho más completa, ya que cuando el funcionario finaliza la atención debe categorizarla, según la codificación incorporada en el aplicativo CRM (Customer Relationship Management)[18]: primero cumplimenta el motivo de la visita (solicitar una prestación, un certificado, conocer el estado de una solicitud…) y, posteriormente, señala la prestación concreta al que se refería la consulta. El siguiente cuadro esquematiza las actuaciones en ambos casos:

[17] En la configuración actual, la SEDESS contiene además un campo de texto libre que el ciudadano debe cumplimentar obligatoriamente sobre el motivo de la cita (con una longitud mínima de 25 caracteres y máxima de 500), si bien no se efectúa tratamiento sistematizado de esta información. En el trámite de alegaciones, el INSS ha indicado que su tratamiento, cuando las capacidades de la oficina lo permiten, sigue siendo manual, aunque con el fin de potenciar esta buena práctica se ha incluido como un nuevo apartado dentro del objetivo de atención directa al ciudadano. Asimismo, ha señalado que sigue trabajando para incorporar técnicas avanzadas de reconocimiento y análisis que permitan su explotación y categorización automatizada.

[18] Herramienta que permite registrar los contactos del ciudadano con la Entidad.

GRÁFICO 7. SERVICIOS DISPONIBLES PARA PEDIR CITA Y CATEGORIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRESTADA



Fuente: Elaboración propia.

A la vista de esta secuencia, se observa que, en la práctica, se producen situaciones como las que se exponen a continuación a modo de ejemplo:

- Si el ciudadano eligiera la opción de cita “Solicitud de pensiones”, el correspondiente Coordinador de CAISS no cuenta con información suficiente sobre la pensión concreta a la que se refiere (jubilación, viudedad, orfandad…), ni sobre el trámite específico para el que se demanda atención (información general, conocer el estado de una solicitud ya presentada, solicitar un certificado de una prestación ya reconocida, comunicar variaciones en los datos de la misma, solicitar asistencia para la presentación telemática, o presentar una solicitud de forma presencial).

- Si el motivo de la cita fuera la solicitud de la Tarjeta Sanitaria Europea (TSE), el ciudadano vendrá obligado a elegir una de las cinco opciones planteadas, aun cuando no estén relacionadas con el motivo real de su visita, o puede interpretar que para esta materia no está habilitada la opción de cita y decidir acudir directamente al CAISS sin cita, con los problemas ya señalados que ello suscita.

Esta insuficiente información que se proporciona en el momento de la solicitud de la cita previa no facilita la adecuada planificación de la atención bajo esta modalidad, de manera que la oferta de citas puede alejarse del volumen óptimo en cada oficina. Así:

- Dificulta que las citas puedan ser asignadas por materias, en función de la especialización de los informadores. A este respecto, no debe olvidarse que desde el año 2022 hasta la actualidad, el INSS ha venido incorporando funcionarios interinos y de carrera que no cuentan en el momento del ingreso con cualificación suficiente para atender al público en todas las materias. Si se conociese el motivo de la cita se podrían reservar a los informadores experimentados los asuntos más complejos y asignar los trámites más sencillos al personal de nueva incorporación.

- No permite ajustar adecuadamente la programación de la duración de la cita al contenido real de la atención, pues no requiere el mismo tiempo la emisión de un certificado que informar al ciudadano sobre el cumplimiento de los requisitos para acceder a una prestación. Esta cuestión se desarrollará posteriormente.

- No facilita la gestión proactiva de la agenda, que persigue contactar telefónicamente con los ciudadanos con anterioridad a la cita para liberar la agenda de atenciones de poco valor añadido y que puedan solventarse por otros canales, así como evitar que lleguen a los CAISS personas que demandan atención de otras entidades[19].

- Impide que el sistema pueda alertar al ciudadano en caso de que la materia no fuera competencia del INSS, sino de la TGSS (número de afiliación Seguridad Social, vida laboral, variaciones, deudas, empleados hogar) y redirigirlo a esa entidad, como sí ocurre en el canal telefónico de atención sin cita.

Por tanto, la obtención de información respecto del motivo por el que el ciudadano demanda atención presencial es relevante para planificar adecuadamente las cargas de trabajo y la duración de las parrillas en los CAISS. Además, esta información resulta esencial para poder alinear la actividad en los centros con el objetivo previsto en el Plan Estratégico del INSS, de lograr una mayor especialización del canal presencial.

A este respecto, la página web de solicitud de cita previa, en caso de que el CAISS no tenga disponibilidad para la opción elegida por el ciudadano, da un aviso en el que invita a intentar la obtención de cita previa para el resto de los servicios ofrecidos en dicha oficina, lo que abunda en la opacidad del motivo de la consulta, dificultando aún más realizar cualquier tipo de planificación.

Otra de las consecuencias de la insuficiente información sobre el motivo real de la cita es que el tiempo programado para las opciones de cita no se ajuste a la necesidad asociada al mismo. Según las instrucciones dadas por el INSS, la duración de las citas no debe exceder de 15 minutos y recomiendan reducirlas a 10 minutos en la mayor parte de los servicios, si bien estos límites no siempre son observados en la planificación provincial. Además, en la configuración actual, dentro de cada opción genérica para solicitar cita, el informador puede atender tanto trámites fáciles y rápidos como otros que revisten mayor complejidad y necesitan, por tanto, mayor duración, lo que hace complicado ajustarse a la duración programada.

El siguiente cuadro, referido al año 2023, muestra los tiempos programados por los CAISS para la opción de cita “Solicitud de pensiones” en intervalos de cinco minutos (10/15/20 minutos), y su comparación con los tiempos medios reales de las atenciones. De esta forma, se han identificado, para cada tramo de tiempo programado, el número de CAISS que tuvieron una duración media real de la atención superior a la programada para la cita (defecto) y, aquellos en los que, por el contrario, la duración media real fue inferior (exceso). Para estos últimos se especifica el exceso en el tiempo programado:

[19] Además, el hecho de que el texto libre que cumplimenta el ciudadano en la solicitud no esté explotado informáticamente repercute negativamente en la realización de una gestión proactiva de la agenda.

CUADRO 6. TIEMPO PROGRAMADO DE CITA PRESENCIAL Y TIEMPO REAL DE ATENCIÓN EN EL INSS 2023 (OPCIÓN "SOLICITUD DE PENSIONES")

TIEMPO PROGRAMADO OPCIÓN "SOLICITUD PENSIONES"	Nº CAISS	%	Nº CAISS DEFECTO	Nº CAISS EXCESO	EXCESO DE TIEMPO EN PARRILLA	
					SUPERIOR A 5 MIN	SUPERIOR A 10 MIN
10 MINUTOS	7	1,70	6	1		
15 MINUTOS	223	54,13	66	157	25	
20 MINUTOS	182	44,17	17	165	70	19
TOTAL (1)	**412**	**100,00**	**89 (2)**	**323 (3)**	**95**	**19**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) Análisis efectuado sobre aquellos CAISS para los que se dispone de información.
(2) Solamente en un CAISS el defecto de tiempo programado superó los 5 minutos.
(3) En 209 CAISS el exceso de tiempo programado no superó los 5 minutos.

Se observa que en 323 CAISS (el 78,40 % del total) los tiempos medios reales de atención fueron inferiores a la duración programada de la cita. De estos, para un total de 95 dicha programación pudo haber sido cinco minutos inferior, y en otros 19 debió fijarse en diez minutos menos.

En definitiva, en estos 114 CAISS, una correcta programación de los tiempos de las citas hubiera permitido incrementar el número de citas ofrecidas en la parrilla y, por tanto, mayor disponibilidad para el ciudadano. Este desajuste entre duración programada y tiempos reales de atención, no se compadecería con el objetivo de conseguir una mayor capacidad de cita por el ciudadano. Además, en un contexto en el que el sistema de cita previa se encuentra tensionado, tal y como se analizará en punto siguiente, esta situación se agrava.

Por otra parte, determinados CAISS, incumpliendo las instrucciones dadas por el INSS, no han ofertado los cuatro servicios previstos para solicitar cita presencial. En concreto, los detallados a continuación no tuvieron abierto uno o varios servicios durante todo el año 2023 o en el primer trimestre de 2024. Para este último periodo destaca el número de CAISS que dejan de ofrecer el servicio de obtención de Certificado digital o Cl@ve permanente, que se ha multiplicado por seis respecto al año anterior[20]:

CUADRO 7. SERVICIOS NO DISPONIBLES PARA PEDIR CITA EN CAISS 2023-2024

OPCIONES CITA NO OFERTADAS	Nº DE CAISS	
	2023	2024
SOLICITUD DE PENSIONES	1	2
SOLICITUD DE OTRAS PRESTACIONES (SALVO IMV)	12	12
SOLICITUD IMV	6	10
CERTIFICADO DIGITAL O CL@VE	12	77

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

[20] La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) habilitó un servicio para solicitar el certificado digital mediante videollamada a mediados del año 2023, lo que pudo influir en este resultado.

La consecuencia de que el ciudadano no tenga habilitados estos servicios, es que solicite la cita para otra opción o acuda al centro sin cita, lo que ocasiona problemas en la gestión.

Por último, se plantea la cuestión del tratamiento de las incomparecencias a las citas previamente concertadas, con incidencia directa en la atención al ciudadano, ya que cuando una persona reserva una cita pero no acude a la misma, impide el acceso a otras que necesitan el mismo servicio. El impacto resulta aún más significativo cuando la demanda es alta y la disponibilidad limitada, tal y como ocurre en el INSS. El siguiente cuadro, detalla los índices de incomparecencias durante 2023 y 2024 con el número de CAISS por cada tramo señalado:

CUADRO 8. ÍNDICE DE INCOMPARECENCIA EN CITAS PRESENCIALES CONCERTADAS EN LOS CAISS 2023-2024

% INCOMPARECENCIAS	2023		2024(1)	
	Nº CAISS	%	Nº CAISS	%
INFERIOR AL 10	81	19,47	111	26,62
ENTRE 10 y 20	233	56,01	240	57,55
ENTRE 20 y 25	68	16,35	44	10,55
ENTRE 25 y 30	20	4,81	10	2,40
SUPERIOR AL 30	14	3,37	12	2,88
TOTAL(2)	**416**	**100,00**	**417**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) Dato referido al primer semestre de 2024.
(2) Análisis efectuado sobre aquellos CAISS para los que se dispone de información.

De conformidad con los datos expuestos, se observa que, en 2024, el número de CAISS con una tasa de incomparecencias inferior al 10 % aumentó respecto a 2023, disminuyendo al mismo tiempo el número de CAISS con una tasa superior al 20 % (24,52 % en 2023 y 15,83 % en 2024), lo que indica que la incidencia de este problema ha mejorado, si bien la tasa sigue siendo elevada, con repercusiones significativas en un sistema de cita previa tensionado como es el caso del INSS[21].

El proceso de notificación al ciudadano de una cita concertada es el siguiente: confirmación inicial en el momento de concertar la cita y, posteriormente, un recordatorio próximo a la fecha de esta. Ambos se realizan vía SMS (y por correo electrónico si el ciudadano ha facilitado el mismo) e incluyen un enlace al portal de cita previa para que el ciudadano pueda anular, en su caso, la cita en cualquier momento, lo que se considera una buena práctica.

Sin embargo, se han identificado dos factores que podrían contribuir a explicar la elevada tasa de incomparecencias descrita:

– Se ha observado que, en el caso de la opción de solicitud de cita previa con certificado digital, el sistema carga todos los datos del ciudadano, pero figuraba por defecto un prefijo internacional en el campo del teléfono[22], de manera que, si este no se modificaba expresamente, el solicitante

[21] En el trámite de alegaciones, el INSS ha señalado que la tasa de incomparecencias en 2025 se ha reducido por debajo del 10 % como consecuencia de la implantación de múltiples medidas, entre las que destacan las relativas a las mejoras introducidas en el aplicativo CRM (tales como la inclusión de información de citas futuras) o las dirigidas a los ciudadanos (simplificación técnica del proceso de anulación o implantación de un mensaje informativo para concienciar del uso responsable de las citas).
[22] Prefijo de Alemania, primer país en orden alfabético.

no recibía los mensajes de confirmación y recordatorio anteriormente citados y, por tanto, no tenía la posibilidad de anular, en su caso, la cita previa. Durante el año 2024 el INSS ha corregido esta incidencia.

- Por otra parte, cuanto más alejada en el tiempo es la fecha de la cita, circunstancia frecuente tal y como se detalla en el subepígrafe siguiente, mayor es la probabilidad de incomparecencia. Además, ante este retraso, si el ciudadano opta por demandar atención por otra vía, el sistema no advierte de la existencia de una cita para una fecha posterior, incrementándose el riesgo de que esta no sea anulada.

II.2.2.2. PRUEBAS EFECTUADAS SOBRE LA DISPONIBILIDAD DE CITAS PRESENCIALES

En el desarrollo del procedimiento de fiscalización se ha comprobado la disponibilidad de cita previa para atención presencial en un conjunto de CAISS en dos momentos de 2024: los días 28 y 29 de febrero por un lado y los días 17 y 31 de octubre por otro, y para la opción de cita previa con mayor volumen potencial de ciudadanos interesados que es la de "Solicitud de pensiones"[23].

Para ello se ha analizado, en primer lugar, para dicho conjunto de CAISS, el calendario disponible de cita previa a la que tiene acceso el ciudadano a través de la Sede Electrónica de la Seguridad Social (SEDESS). Se ha considerado que existe una incidencia en la obtención de una cita previa cuando se da alguna de las siguientes circunstancias:

- No hay disponibilidad de cita.

- Hay disponibilidad, pero con una demora significativa.

- Hay disponibilidad, pero, exclusivamente, para el día consultado o el siguiente.

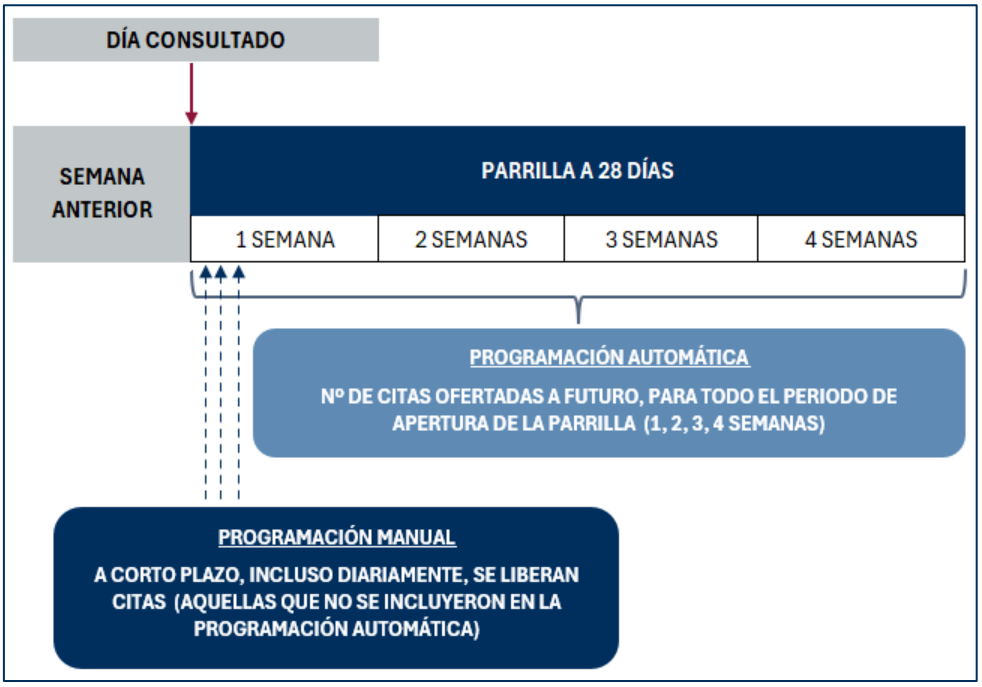
En segundo lugar, una vez constatada la existencia de incidencias en la obtención de cita, se ha procedido a analizar, para cada uno de dichos CAISS, la programación de las parrillas a través del aplicativo CPMS, con el fin de identificar sus posibles causas[24].

En el siguiente gráfico se plasma la configuración en el CPMS de la parrilla de citas en un CAISS:

[23] Debe tenerse en cuenta que el análisis sobre la disponibilidad de cita se efectúa, para cada oficina, una única vez y a una determinada hora, es decir, es una foto fija a ese momento, y dado que las parrillas son dinámicas, la situación en otro horario del mismo día o de otro día, pudiera haber arrojado alguna variación sobre el resultado obtenido en el desarrollo de los trabajos de fiscalización.

[24] Este sistema es utilizado por los coordinadores/directores de cada CAISS para gestionar las agendas de citas de los centros, estableciendo, para un plazo de días determinado (denominado plazo de apertura), los puestos de atención disponibles y en qué horario, así como las opciones de servicios ofrecidos y la duración de cita asignada a cada uno de ellos. En el diseño de las agendas/parrillas convergen dos componentes: una programación "automática", con la que se define el volumen de citas que se ofertan para todo el periodo de apertura; y otra "manual", que se va creando y poniendo a disposición de los usuarios a corto plazo. La consulta del aplicativo muestra la información tanto del número total de citas concertadas la semana anterior (dato cerrado que se ha considerado como el potencial de atención de ese centro), como de las correspondientes a los días futuros del periodo abierto de parrilla.

GRÁFICO 8. CONFIGURACIÓN CPMS DE LA PARRILLA DE CITAS EN CAISS



Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta información, se puede conocer:

1. Si la apertura de la parrilla es o no inferior a 28 días, que es el periodo obligatorio según las instrucciones dadas por SSCC. Así, cuanto menor es el número de días ofrecidos en el calendario, más reducida es la disponibilidad de citas para el ciudadano.

2. Si la parrilla automática se encuentra "mermada". Esta incidencia se produce cuando el volumen de citas ofertadas a futuro es significativamente inferior a la capacidad real de atención, incluyendo un margen para la cobertura de situaciones sobrevenidas del personal. En estos casos, el grueso de la oferta hasta llegar a la capacidad óptima de atenciones se realiza a través de una programación manual a muy corto plazo (incluso para el mismo día y el siguiente).

3. Por último, la consulta del aplicativo CPMS arroja también información sobre aquellos CAISS en los que, a pesar de tener parrilla abierta 28 días y programación automática similar a la de la semana anterior, no existe disponibilidad de citas. Estos casos ponen de manifiesto la situación de saturación del centro, que puede obedecer a un déficit de recursos para hacer frente a la demanda, a una actividad por funcionario y día menor de la deseable, a la poca experiencia de los informadores, o a una planificación ineficiente (exceso de atención sin cita, programación inadecuada de los tiempos de parrilla).

Adicionalmente, el INSS no informa de que diariamente se liberan nuevas citas a través de la mencionada programación manual, con lo que los ciudadanos que se hayan encontrado con las dificultades puestas de manifiesto en los tres puntos anteriores podrían no acceder, por desconocimiento, a esta nueva oferta de plazas[25].

[25] En el trámite de alegaciones, el INSS ha señalado que "*va a analizar la incorporación de información adicional en la pantalla informativa en la que se avisa de la indisponibilidad de cita, para asegurar que se conoce la posibilidad de generarse nuevas citas o en su caso, que vuelvan a estar disponibles otras citas debido a su anulación*".

El siguiente cuadro muestra el resultado del análisis efectuado, en los dos momentos de 2024, de acuerdo con la clasificación de las incidencias antes mencionada, con el detalle del número de CAISS afectados en cada caso, el porcentaje que representan sobre el total de CAISS operativos en el periodo y su población de influencia en términos relativos[26]:

CUADRO 9. RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD DE PENSIONES)

TOTAL	CAISS ANALIZADOS	CAISS CON INCIDENCIAS	INCIDENCIAS		
			SIN CITA	DEMORA SIGNIFICATIVA	SÓLO A MUY CORTO PLAZO
ANÁLISIS FEBRERO WEB					
Nº CAISS (TOTAL 418)	184	137	96	33	8
%	(44,02)	32,78	22,97	7,89	1,91
POBLACIÓN INFLUENCIA (TOTAL 47,41 millones) **%**	48,03	36,66	23,73	10,10	2,83
ANÁLISIS OCTUBRE WEB					
Nº CAISS (TOTAL 418)	418	237	143	59	35
%	(100)	56,70	34,21	14,11	8,37
POBLACIÓN INFLUENCIA (TOTAL 47,41 millones) **%**	100	71,44	36,85	17,27	17,32

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, el análisis realizado en febrero de 2024 alcanzó al 44,02 % de los CAISS, que daban cobertura al 48,03 % de la población nacional, observándose incidencias para la opción "Solicitud de Pensiones" en 137 CAISS, el 32,78 % de la totalidad, que representaban al 36,66 % de la población, con el siguiente detalle:

- En 96 CAISS no había cita previa disponible para ninguno de los días en parrilla.
- En 33 CAISS la cita se obtenía con una demora significativa, que en el 83 % de los centros superaba las tres semanas, llegando prácticamente a un mes en el 57 % (último o penúltimo día de la parrilla).
- En 8 CAISS la posibilidad para obtener cita fue exclusivamente para el propio día consultado o el siguiente, limitando significativamente las opciones de elección al ciudadano.

Con el fin de identificar las posibles causas que explicaban la nula o escasa disponibilidad de citas, se han analizado las agendas CPMS de la mayoría de los CAISS con incidencia (116 de los 137 CAISS). El resultado de este análisis, en el que se especifican dichas causas para cada tipo de incidencia en cita previa, se detalla en el siguiente cuadro:

[26] En los Anexos 2 y 3 se detallan los resultados de las pruebas de febrero y octubre, respectivamente, desglosando para cada DP, el número de CAISS analizados, los que presentan incidencias y para cuántos de ellos se ha comprobado, adicionalmente, la información que proporciona el aplicativo CPMS.

CUADRO 10. CAUSAS DE LAS INCIDENCIAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD DE PENSIONES). PRUEBA FEBRERO 2024

CAUSAS	INCIDENCIAS			TOTAL
	SIN CITA	DEMORA SIGNIFICATIVA	SÓLO A MUY CORTO PLAZO	
PARRILLA MERMADA (1)	32	26	4	62
PARRILLA INFERIOR A 28 DÍAS	22		4	26
PARRILLA MERMADA E INFERIOR A 28 DÍAS	16	1		17
PARRILLA FICTICIA, SUSPENDIDA, SERVICIOS INTERNOS (2)	2			2
OTRAS CAUSAS: SATURADOS/DÉFICIT RECURSOS/DEBILIDADES PLANIFICACIÓN	5	4		9
TOTAL	**77**	**31**	**8**	**116**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CPMS.
(1) Se considera que existe parrilla "mermada" cuando el volumen de citas ofrecido es inferior al 50 % del número de citas que se concertaron en cada CAISS la semana inmediata anterior, que excedería del margen razonable para la cobertura de situaciones sobrevenidas.
(2) Existe parrilla "ficticia" cuando en el calendario ofertado de citas en la SEDESS figura "sin disponibilidad", pero la realidad es que la parrilla no está abierta, es decir, no se han programado citas para esos días. La parrilla suspendida se produce cuando queda bloqueada por limitaciones de personal u otras circunstancias. Los servicios internos son citas que no forman parte de la parrilla pública (calendario de citas disponibles en la SEDESS), que el funcionario concierta directamente con el ciudadano.

El principal motivo detrás de las dificultades para concertar una cita es la existencia de una parrilla "mermada", es decir, para determinados CAISS se programó un volumen de citas significativamente inferior a su capacidad máxima estimada de atención (79 CAISS). Asimismo, se observa una programación de parrilla inferior a los 28 días en 43 CAISS, el 77 % de ellos con un calendario de oferta de citas programado a tan sólo una semana o menos.

A la vista de que los resultados obtenidos en la prueba de febrero indicaron la existencia de dificultades para la obtención de cita previa para la opción "Solicitud de Pensiones", se procedió a su reiteración en octubre, si bien en esta ocasión se consideró necesario extender el análisis a la totalidad de los CAISS. Así, en este periodo se detectaron incidencias en 237 oficinas, que suponen el 56,70 % de los centros operativos y un porcentaje significativamente superior de población de influencia (debido a la implicación de varias oficinas con elevada población), que alcanza al 71,44 %. El desglose de las incidencias detectadas en octubre es el siguiente:

- En 143 CAISS, no había disponibilidad de cita.

- En 59 CAISS, la cita se obtenía con una demora significativa, que en el 81,36 % de los casos superaba las tres semanas, llegando prácticamente a un mes en el 54,24 % (último día de la parrilla).

- En 35 CAISS, la posibilidad para obtener cita fue exclusivamente para el propio día consultado y/o el siguiente (tal y como se detalla en el Anexo 3, la DP de Madrid concentra la mayoría de CAISS con esta incidencia, afectando a 20 centros con una población de influencia muy alta).

Asimismo, en este segundo control de octubre, se analizaron las agendas CPMS de la mayoría de los CAISS (203 de los 237 con incidencias), a partir de los cuales se identifican las posibles causas de la nula o baja disponibilidad de citas, según el detalle expuesto a continuación:

CUADRO 11. CAUSAS DE LAS INCIDENCIAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD DE PENSIONES). PRUEBA OCTUBRE 2024

CAUSAS	INCIDENCIAS			TOTAL
	SIN CITA	DEMORA SIGNIFICATIVA	SÓLO A MUY CORTO PLAZO	
PARRILLA MERMADA	29	21	17	67
PARRILLA INFERIOR A 28 DÍAS	51		7	58
PARRILLA MERMADA E INFERIOR A 28 DÍAS	34	1	2	37
PARRILLA FICTICIA, SUSPENDIDA, SERVICIOS INTERNOS	15		8	23
OTRAS CAUSAS: SATURACIÓN/DÉFICIT RECURSOS/DEBILIDADES PLANIFICACIÓN	5	13		18
TOTAL	**134**	**35**	**34**	**203**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CPMS.

Como puede apreciarse, las causas que justifican las dificultades para conseguir una cita en las pruebas efectuadas en octubre se repiten con respecto a las realizadas en febrero. Así, en 104 de los CAISS (el 51,23 %) se programó una parrilla mermada, y 95 CAISS (el 46,80 %) se detectó una programación de parrilla inferior a 28 días, el 61 % de los cuales disponían de un calendario de oferta de citas de una semana o menos[27].

En este punto, debe recordarse lo expuesto en el subepígrafe II.2.1.2, en relación con el hecho de que en julio de 2024 habían cesado 395 funcionarios interinos con destino en puestos de atención en los CAISS y estaban recién incorporados (no disponibles para atender al público) los correspondientes funcionarios de nuevo ingreso, situación que ha podido influir en los resultados obtenidos en la prueba de octubre, que muestran un empeoramiento respecto a los obtenidos en febrero. De acuerdo con el Informe de indicadores de la calidad de los servicios correspondiente al año 2024, la media de informadores a nivel nacional disminuyó de 2.015 a 1.670 si se comparan ambos meses[28].

Desde el punto de vista provincial, poniendo en relación los resultados de las pruebas realizadas, se observa que, en el año 2024, existían 21 DDPP con importantes dificultades para concertar una

[27] El INSS, en el trámite de alegaciones, ha aportado un gráfico "Evolución del indicador Porcentaje de solicitudes que obtienen cita (media nacional 2024-2025)" que muestra una *"situación positiva, con una media nacional del 95 % en 2024"*. La entidad no ha facilitado la metodología seguida y los valores tomados en consideración. A pesar de ello, la interpretación del gráfico solo parece conducir a que el 95 % de los ciudadanos consiguieron cita, lo que implica que un 5 % no lo consiguió. En cualquier caso, estos datos no informan del número de intentos necesarios hasta la obtención de la cita ni si el ciudadano tuvo una disponibilidad limitada (exclusivamente para el día consultado o para dentro de un mes). Debe tenerse en cuenta que las pruebas desarrolladas por el Tribunal se efectuaron en un día y hora determinado y que los ciudadanos que no consiguen cita en una primera búsqueda desconocen que los centros liberan nuevas citas a diario.

[28] La media de informadores se calcula teniendo en cuenta exclusivamente aquellos que en el periodo de referencia han prestado realmente atención al público, por lo que figuran descontados los que estaban de baja médica, vacaciones, así como las nuevas incorporaciones que se encuentran en proceso formativo.

cita previa presencial, pues para prácticamente todos los CAISS de la provincia, la disponibilidad era escasa o nula en febrero y/o en octubre (Anexos 2 y 3). Adicionalmente, 15 de ellas (tal como se analizará en el subepígrafe II.2.3.3 y Anexo 4) presentaban dificultades para concertar una cita telefónica en alguno de los dos momentos. A ello debe añadirse que 13 de estas DDPP contaban con unos tiempos de captura de solicitudes de prestaciones, superiores a las restantes (subepígrafe II.2.4.3). El siguiente cuadro muestra las incidencias señaladas:

CUADRO 12. DDPP CON INCIDENCIAS GENERALES DE ATENCIÓN EN EL INSS

DDPP	INCIDENCIAS CITA PREVIA PRESENCIAL (1)		INCIDENCIAS CITA PREVIA TELEFÓNICA		INCIDENCIAS CAPTURA (IMV/OTRAS PRESTACIONES)
	FEBRERO	OCTUBRE	FEBRERO	OCTUBRE	
A CORUÑA		SI			
ALACANT/ALICANTE		SI		SI	SI
ALMERÍA	SI			SI	SI
BADAJOZ		SI			SI
BARCELONA		SI		SI	SI
BIZKAIA	SI	SI		SI	
CASTELLÓ/CASTELLÓN		SI			
GIPUZKOA	SI	SI	SI		
GIRONA	SI	SI		SI	
GRANADA		SI			SI
GUADALAJARA		SI	SI	SI	SI
HUELVA		SI			SI
ILLES BALEARS	SI				SI
LAS PALMAS		SI	SI	SI	SI
MADRID		SI	SI	SI	
MÁLAGA	SI		SI		
MURCIA		SI		SI	SI
NAVARRA	SI		SI	SI	SI
SEVILLA	SI	SI		SI	SI
VALÈNCIA/VALENCIA		SI		SI	
ZARAGOZA	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia.
(1) DDPP con incidencia para obtener cita previa en, al menos, el 70 % de sus CAISS.

La concurrencia de todas estas circunstancias al mismo tiempo trae como consecuencia diferencias de trato a los ciudadanos en el acceso a las prestaciones en función de su provincia de residencia, que, además de encontrarse con importantes limitaciones para concertar una cita, cuando logran presentar la solicitud para una prestación, sufren un tiempo de captura superior al de otras provincias, con lo que ven retrasada la tramitación y resolución de su expediente. Esta situación aleja al INSS del objetivo recogido en su Plan estratégico 2022-2024 de "*Garantizar la igualdad de trato y la homogeneidad en la atención y la gestión para toda la ciudadanía, con independencia del lugar de residencia y el canal de atención*".

Debe destacarse, además, que entre las DDPP que presentan problemas para concertar una cita presencial y telefónica, se encuentran Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra, a pesar de ser territorios en los que el INSS no tiene atribuidas las competencias para gestionar la prestación de IMV y, por tanto, soportan una menor carga de trabajo que las restantes DDPP, tal y como se analizará en el epígrafe II.2.5.

II.2.3. Canal telefónico

La atención al ciudadano en el INSS a través del canal telefónico ha experimentado en los últimos años una notable evolución, tanto en su estructura organizativa como en la forma en que presta sus servicios.

Así, antes de 2020, el canal telefónico se atendía exclusivamente en la modalidad sin cita previa y, se gestionaba principalmente por el CATT (creado en 2007), que se convirtió en el eje de la atención telefónica centralizada y, en menor medida, por varias DDPP, cuyo número fue aumentando progresivamente.

A partir de ese año, en el contexto de la pandemia, se consideró necesario reforzar los servicios existentes de forma urgente para añadir una atención telefónica con cita a nivel provincial, en la que el informador se ponía en contacto con el ciudadano en el día y hora concertado, con el fin de dar cobertura a aquellos usuarios que en ese momento no tenían acceso a la atención presencial en los CAISS, asegurando así la continuidad del servicio.

Superada la crisis sanitaria, se constató la utilidad y buena acogida por los ciudadanos de esta modalidad, por lo que el INSS consideró su valor estratégico y la necesidad de su permanencia y desarrollo, funcionando en la actualidad en las 52 DDPP. De este modo, para acceder a este servicio existe a disposición de los ciudadanos un teléfono específico automatizado de petición de cita, además de su posible concertación por medios telemáticos o a través de un funcionario (de forma presencial o vía telefónica).

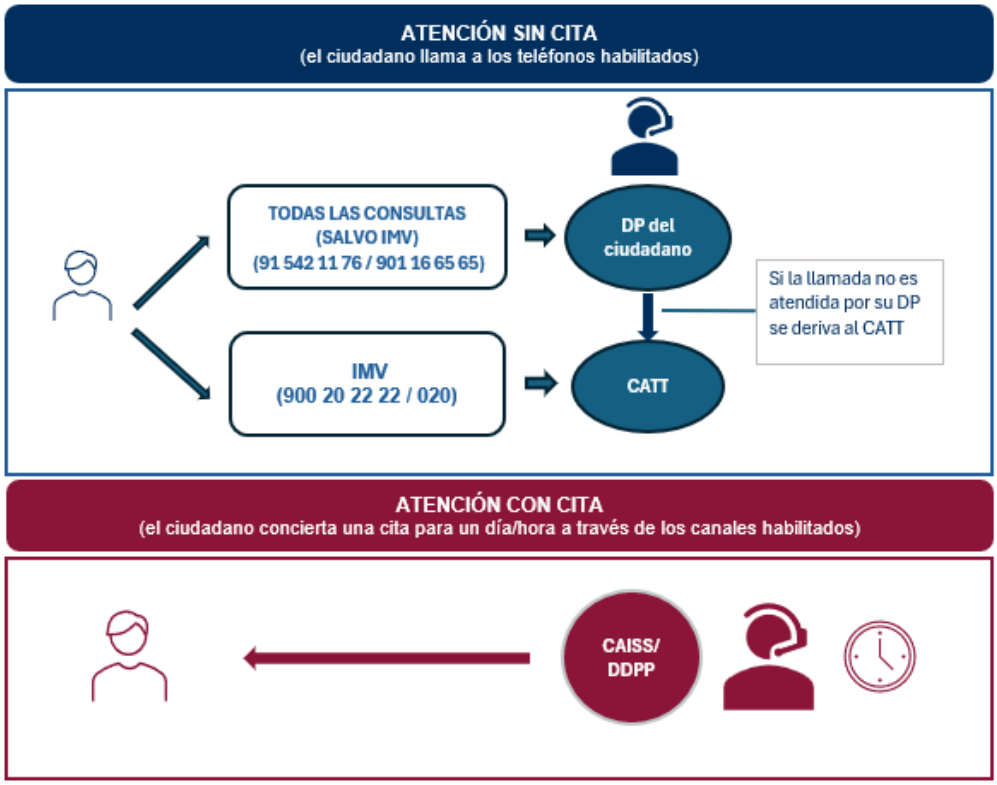
En cuanto a la atención telefónica sin cita, partiendo del esquema anteriormente descrito, ha experimentado cambios que se iniciaron con posterioridad a la pandemia y finalizaron a mediados de 2023. Aunque sigue siendo un modelo centralizado a través de una línea única (91 542 11 76/ 901 16 65 65[29]), se ha implantado el denominado “sistema de refuerzo distribuido”, que supone que a la atención del CATT, se añade la aportación de informadores por las DDPP a los que la llamada se canaliza en un primer momento, derivándose al primero en caso de no poder ser atendida.

Por otra parte, desde la creación en 2020 de la prestación del IMV, con el fin de atender la demanda de información que la misma generase, se habilitó la línea gratuita 900 20 22 22, común a todo el territorio nacional y atendida de forma centralizada y exclusiva por el CATT. A partir de noviembre de 2024 se encuentra disponible para esta prestación, adicionalmente, el teléfono corto 020.

En el siguiente gráfico se recogen las opciones de atención telefónica que, según lo descrito, en la actualidad tiene disponibles el ciudadano en el INSS:

[29] Debe señalarse que estos números no son gratuitos.

GRÁFICO 9. ATENCIÓN TELEFÓNICA EN EL INSS



Fuente: Elaboración propia.

II.2.3.1. TRÁMITES DISPONIBLES

Con el fin de conseguir la equiparación del canal telefónico con los otros canales, de forma que se pueda solicitar cualquier trámite por esta vía, fue necesaria la implementación de sistemas de identificación fehaciente para asegurar una plena garantía jurídica. Así, se aprobó la Resolución de la SESSP, de 25 de mayo de 2021, que quedó derogada y sustituida por la Resolución de 8 de marzo de 2023, vigente en la actualidad, *por la que se habilitan trámites y actuaciones a través de los canales telefónico y telemático mediante determinados sistemas de identificación y expresión de la voluntad y se regulan aspectos relativos a la presentación y firma de solicitudes mediante formularios electrónicos a través de ambos canales*.

En esta norma se contemplan los sistemas de identificación y se prevé la presentación de solicitudes mediante servicios prestados por el canal telefónico, siempre que integren sistemas de verificación de la identidad y de la expresión de la voluntad, consentimiento y firma, que deben ser puestos de manifiesto de manera inequívoca mediante una acción explicita de aceptación.

Los medios de identificación previstos en la norma para la atención telefónica son los siguientes:

- La identificación vía SMS y código seguro OTP (One Time Password), que se implantó en 2021 a nivel centralizado (CATT), y se sigue desarrollando para que los servicios estén disponibles para el resto de la red de oficinas.

- La video identificación, sistema actualmente en pruebas, que permitirá formular en el futuro solicitudes de prestaciones. Se pondrá a disposición de los ciudadanos en respuesta a consultas telefónicas o telemáticas gestionadas por el CATT, con un protocolo específico de identificación y de acreditación de la voluntad y consentimiento.

A mediados de 2024, estos sistemas de identificación para la gestión telefónica (OTP y videollamada) se estaban utilizando solamente en el CATT y en cuatro provincias piloto (en el caso del sistema OTP) y en una DP (en el caso de videollamada). No obstante, el INSS trabaja para su plena implantación a nivel nacional. Así, a finales de 2023 se adjudicó el contrato para el desarrollo necesario de las herramientas informáticas y, a principios de 2024, ya se contaba con la dotación de licencias suficientes de las mismas[30].

A la vista de lo expuesto, según la unidad que atienda la llamada (CATT o DP) y la forma de identificación del ciudadano, el tipo de consulta o trámite que puede realizar en el transcurso de la atención telefónica será diferente, tal y como se detalla a continuación:

CUADRO 13. IDENTIFICACIÓN Y TRÁMITES EN EL CANAL TELEFÓNICO DE ATENCIÓN DEL INSS

NECESIDAD DE IDENTIFICACIÓN	FORMAS DE IDENTIFICACIÓN	UNIDAD DE ATENCIÓN	PRINCIPALES ATENCIONES	PREVISIÓN A FUTURO
NO		CATT/DDPP	Información general no personalizada	
SI	Contraste información identificativa que facilita el ciudadano con la que consta en las Bases de Datos: DNI/NIE, nombre y apellidos, NUSS o nombre de los padres, domicilio(1)	CATT/DDPP	Información personalizada sobre expedientes de prestaciones, reclamaciones o deudas: - Previa a la resolución: estado del trámite (nunca cuantías, causas de denegación datos sanitarios u otros personales). - Resolución recaída: sentido de la resolución, fecha y previsión de recepción. - Resolución notificada: información sobre ingresos y pagos. - Asistencia sanitaria: información sobre el derecho, modalidad de aseguramiento, beneficiarios.	
	SMS y código seguro OTP	CATT y 4 DDPP pilotos	Emisión de certificados, TSE	Ampliación a las restantes DDPP
	Video identificación	CATT y 1 DP piloto	Inclusión beneficiarios en asistencia sanitaria, actualización de datos de domicilio y contacto	Solicitud prestaciones

Fuente: Elaboración propia.
(1) En función de la consulta realizada, se requerirá adicionalmente otra información de contraste, que puede consistir en datos de la notificación, de beneficiarios, o de la cuenta bancaria.

Según se observa en el cuadro anterior, determinados trámites solamente están disponibles cuando la llamada es atendida por el CATT (a través del teléfono de información sin cita), o por las DDPP piloto, y el ciudadano se ha identificado fehacientemente. El sistema no permite el trasvase de llamadas entre unidades, por lo que el ciudadano cuya DP no se encuentre entre las que disponen de estos servicios, no podrá acceder a ellos, salvo que reitere su llamada y por el propio funcionamiento del refuerzo distribuido, esta sea atendida por el CATT[31].

[30] La previsión final del INSS es la implantación de una nueva plataforma de telefonía más flexible y con funcionalidades más avanzadas a través de un sistema en la nube, cuya migración no estaría disponible hasta 2025-2026.
[31] La potenciación de la gestión telefónica integral es una prioridad estratégica para el INSS de cara a optimizar el modelo de atención, con el fin de homologar para todos los trámites el canal telefónico con el resto de los canales de atención, implantando la videollamada como el modo más efectivo de contacto. En concreto, está trabajando en el proyecto "Jubilación en una llamada", y, en paralelo, se pretende ir incorporando el resto de los trámites, priorizando los más demandados y de rápida configuración.
En el trámite de alegaciones, el INSS ha indicado que tiene prevista la implementación a nivel general de los sistemas de gestión telefónica, basados en los sistemas de identificación fehaciente, a partir del último trimestre de 2025, por ser necesario que se ultimen desarrollos para hacer efectivas las garantías jurídicas y técnicas para gestiones de alto nivel como la solicitud de prestaciones.

II.2.3.2. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN TELEFÓNICA

El canal telefónico, tal y como se ha señalado, salió reforzado tras la pandemia, cambiando la forma en la que el ciudadano podía relacionarse con el INSS. Así, mientras que en el año 2019 la totalidad de las atenciones telefónicas eran sin cita previa y representaban el 12,06 % del total de atenciones directas (presenciales y telefónicas), en 2023, este canal contemplaba ambas modalidades (con cita y sin cita) y alcanzaba el 36,19 % del total, habiendo incrementado aún más su importancia en 2024. El siguiente cuadro muestra esta evolución:

CUADRO 14. PESO RELATIVO DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA EN EL INSS 2019-2024

CANAL	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% PRESENCIAL	87,94	56,57	49,88	58,63	63,81	58,86
% TELEFÓNICO	12,06	43,43	50,12	41,37	36,19	41,14

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de "Indicadores de la calidad de los servicios" del INSS (personas atendidas).

En el periodo 2020-2021, en que existieron restricciones de acceso presencial a los CAISS, la atención telefónica tuvo mayor protagonismo, llegando a alcanzar el 50 % de las atenciones directas, porcentaje que ha ido disminuyendo en los años posteriores a medida que se normalizaban las limitaciones a la movilidad.

En cuanto a la dotación de personal, a nivel central el CATT contaba, a 31 de diciembre de 2023, con 329 informadores para la atención telefónica. A nivel territorial, en algunas DDPP, las llamadas con o sin cita previa son atendidas por los propios informadores de los CAISS, actividad que pueden compatibilizar con la atención presencial, mientras que, en otras, en el marco de su capacidad de autoorganización, se han creado grupos que prestan específicamente la atención telefónica sin cita. Por otra parte, aquellos informadores que tienen autorizado el trabajo a distancia, se dedican fundamentalmente a la atención telefónica con cita.

A continuación, se muestra el volumen de la atención telefónica en 2023, según la modalidad de acceso, con cita o sin cita[32], y la unidad que la atiende:

CUADRO 15. ATENCIÓN TELEFÓNICA EN EL INSS 2023

MODALIDAD DE ACCESO	UNIDAD	2023		VARIACIÓN 2023 RESPECTO A 2022 %
		Nº LLAMADAS	% s/ TOTAL	
SIN CITA	CATT	734.251(*)	28,25	26,97
	DDPP	370.926	14,27	27,71
CON CITA	DDPP	1.493.768	57,48	4,08
TOTAL		**2.598.945**	**100,00**	**12,73**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(*) No incluye las llamadas realizadas por el CATT para dar respuesta a las consultas de los ciudadanos que contactaron por el canal telemático que, según el Informe Estadístico de 2023, ascienden a 50.092.

[32] Los datos disponibles sobre atención telefónica sin cita en las DDPP se computan a partir de las denominadas "solicitudes de servicio" que no siempre coinciden, tanto por exceso como por defecto, con las llamadas recibidas.

En términos globales, la atención telefónica se ha incrementado en 2023 respecto a 2022, un 12,73 %, experimentando el mayor aumento, en términos relativos, la modalidad de atención sin cita previa, tanto la atendida por las DDPP (debido al refuerzo distribuido), como por el CATT.

En la atención con cita, si bien a nivel nacional se ha incrementado un 4,08 % en 2023 respecto a 2022, la variación por DDPP ha sido heterogénea. Así, en algunas este aumento ha sido muy elevado (en la DP de Toledo es de un 320 % y la de Córdoba y Girona se sitúa por encima del 100 %), mientras que en otras (25 DDPP) se ha producido una disminución, siendo las más acusadas las de Álava y Burgos (con caídas superiores al 60 %) y Cáceres y Cuenca (con más de un 40 %). Debe tenerse en cuenta que cuando se efectúa una llamada sin cita y, esta no puede ser atendida por la correspondiente DP, se traspasa al CATT, no afectando por tanto al servicio prestado al ciudadano; sin embargo, la atención telefónica con cita se presta exclusivamente por las DDPP, por lo que la falta de disponibilidad de citas repercute directamente en la calidad de la atención y origina diferencias de trato en función de los territorios (ver subepígrafe II.2.3.3).

Por otra parte, debe destacarse que el INSS no dispone de datos sobre el número de llamadas de ciudadanos al teléfono de información general (sin cita) que quedan sin ser atendidas, ni sobre el número de intentos fallidos previos a la obtención de cita telefónica, por lo que resulta difícil determinar si se está cubriendo con los recursos disponibles la demanda que suscita esta forma de atención.

Sin perjuicio de lo anterior, la actualización de estos datos a 2024 refleja un aumento del 53,56 % en el uso del canal telefónico respecto a 2023, que resulta especialmente significativo en las atenciones sin cita, que crecen un 108,26 %, lo que acredita que este canal está en crecimiento.

II.2.3.3. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ATENCIÓN TELEFÓNICA

En este apartado se recogen las deficiencias más relevantes detectadas en la atención prestada al ciudadano a través de este canal, adicionales a las consideraciones de carácter general contenidas en el epígrafe II.2.2:

- En primer lugar, las instrucciones impartidas por el INSS a sus DDPP, recomendaban que la atención con cita en general tuviera la siguiente distribución: 40 % de cita telefónica frente a un 60 % de cita presencial. Tal como se observa en el siguiente cuadro, en 2023 la mayoría de las DDPP no alcanzan el porcentaje recomendado de atención telefónica con cita, y además su comportamiento no es homogéneo, pues mientras algunas no llegan al 10 %, otras superan el 40 %:

CUADRO 16. PESO RELATIVO DE LA ATENCIÓN CON CITA TELEFÓNICA SOBRE EL TOTAL DE CITAS (PRESENCIAL Y TELEFÓNICA)

% CITA TELEFÓNICA s/ TOTAL CITAS	Nº DDPP
INFERIOR AL 10	3
ENTRE 10 y 20	13
ENTRE 20 y 30	17
ENTRE 30 y 40	14
SUPERIOR AL 40	5
TOTAL	**52**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

- En relación con las diferencias existentes entre las dos modalidades de atención telefónica (con cita y sin cita), se observa que cuando el ciudadano utiliza el teléfono único de información sin cita, antes de ser atendido por un informador del INSS, se le advierte de que ciertas consultas o trámites son competencia de la TGSS, ofreciendo una marcación de acceso directo a esta entidad, o los números de teléfono para un contacto posterior.

  Sin embargo, en la modalidad con cita, no existe ningún sistema para evitar las consultas relativas a materias ajenas al INSS. Debe tenerse en cuenta que, en 2023, el porcentaje de llamadas atendidas por informadores del Instituto que se referían a cuestiones de la competencia de la TGSS alcanzó el 6,90 % del total. La implantación de un filtro previo a la concertación de la cita, capaz de redirigir al ciudadano a la entidad competente, además del beneficio evidente para el usuario afectado, supondría una mejora de la eficiencia en el funcionamiento de la atención telefónica.

- Otra diferencia fundamental entre las dos modalidades de atención telefónica, se refiere a la información de que dispone el INSS sobre el motivo de la consulta del ciudadano. En la relativa a la atención sin cita, la locución automática inicial solicita en primer término los dos dígitos del código postal para dirigir la llamada a la provincia correspondiente, o al CATT en el caso de que no resultase posible la comunicación en ese momento, y acto seguido, el ciudadano debe proceder a la selección del motivo de su llamada entre una lista cerrada de opciones[33]. Por el contrario, cuando la atención telefónica se realiza mediante la concertación de una cita previa, no se le ofrece ningún árbol de opciones para acotar el motivo de su consulta[34].

  En el siguiente gráfico se expone la situación descrita:

GRÁFICO 10. OPCIONES DISPONIBLES EN EL CANAL TELEFÓNICO DE ATENCIÓN DEL INSS

	MARCACIÓN-OPCIONES DISPONIBLES	SUBOPCIONES
0	CONTROL VIVENCIA EXTRANJERO VIVESS	
1	ASISTENCIA SANITARIA	1. Nacional
		2. Internacional
2	PENSIONES	1. Jubilación
		2. IP
		3. Viudedad, Orfandad, a favor de familiares
3	NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR	
4	BAJAS MEDICAS	
5	OTRAS PRESTACIONES	
9	CITA PREVIA	

LÍNEA ESPECÍFICA IMV	
MARCACIÓN OPCIONES IMV	
1	REQUISITOS Y SOLICITUD IMV
2	ESTADO DEL TRÁMITE DE LA SOLICITUD
3	PAGO DE LA PRESTACIÓN
4	VARIACIÓN DE DATOS U OTRAS CONSULTAS IMV

Fuente: Elaboración propia.

[33] Estos motivos son diferentes si el número marcado es el específico de atención del IMV.
[34] Si la cita se concierta por medios telemáticos, existe el campo de texto libre al que se ha hecho referencia con anterioridad, que no es objeto de tratamiento informatizado. Pero si la solicitud se realiza a través del teléfono automatizado de gestión de citas, el ciudadano no tiene posibilidad de exponer el motivo de su consulta.

No parece razonable que el INSS solicite mayor detalle sobre el motivo de la consulta/trámite cuando la llamada es atendida sin cita (por un servicio que se denomina de Información General), que cuando se concierta una cita previa, incluso más amplia que la que se requiere para una atención presencial con cita. Como se ha puesto de manifiesto en el subepígrafe II.2.2.1, la insuficiente información que se proporciona en el momento de la solicitud de la cita previa imposibilita la distribución de las consultas por materias, lo que permitiría asignar las más complejas a los informadores experimentados, e impide ajustar adecuadamente la duración de las citas al motivo de la atención[35].

- Se han observado otros aspectos en relación con el diseño de la cita previa para atención telefónica que pueden generar confusión al ciudadano y que se dan en las dos vías de que dispone para su concertación: el número específico de solicitud de cita previa (locución automática disponible las 24 horas) y el canal telemático (SEDESS o app móvil)[36].

  Por una parte, en la pantalla de inicio habilitada en SEDESS para la solicitud de cita no figura expresamente la opción de cita telefónica[37].

  Por otra, tanto en SEDESS como en la locución telefónica, el ciudadano debe seleccionar su cita de acuerdo con unos criterios que responden al diseño de una cita presencial, pues se le solicita su preferencia por la primera cita disponible en cualquier centro de la provincia, o la más próxima a su domicilio, lo que carece de sentido en el canal telefónico, teniendo en cuenta que su gestión, a diferencia de las citas presenciales, se efectúa a nivel provincial, y no por centros. Por último, no es hasta haber cumplimentado el paso anterior cuando, en ambos supuestos, se ofrece por vez primera al ciudadano la opción de que la cita sea telefónica, y se informa, si es el caso, de su falta de disponibilidad.

- En cuanto a los tiempos programados para la cita previa, las instrucciones de la Secretaría General establecen que no debían exceder de 15 minutos, recomendando su reducción a 10 en la mayor parte de los servicios disponibles, entre estos, la atención telefónica. Sin embargo, a pesar de que, tanto en 2021, como en 2022, la duración media de las citas atendidas por este canal se situó por debajo de 10 minutos de media, y de que, en 2023, se redujo a 7 minutos, ese mismo año, 30 de las 52 DDPP continuaron asignando un tiempo superior al recomendado. El siguiente cuadro muestra el detalle de la situación descrita:

[35] En el trámite de alegaciones, el INSS ha señalado que disponer de información previa sobre el motivo de la llamada en la atención telefónica con cita *"no sólo no supondría una mejora del servicio, sino que haría extremadamente compleja su gestión"*. Sin embargo, no parece razonable que el informador que atiende la llamada sin cita, sin posibilidad de preparación previa, cuente con más información que aquel que atiende a un ciudadano que ha concertado una cita, donde teóricamente existe un margen para organizar y optimizar los recursos.

[36] En el trámite de alegaciones, el INSS ha señalado que está trabajando en la introducción de mejoras generales para este sistema de concertación.

[37] En el caso de la SEDESS, el ciudadano debe acceder a través del trámite denominado "Obtener cita previa para pensiones y otras prestaciones (INSS)", funcionalidad descrita de este modo: "*Con este servicio, se puede obtener y gestionar una cita previa para trámites relacionados con prestaciones en los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Recuerde que también puede realizar sus gestiones electrónicamente, sin desplazarse y en cualquier momento, con certificado digital o clave en esta Sede Electrónica o, si no dispone de ningún método de identificación, en "Solicitud y trámites de prestaciones de la Seguridad Social" (https://tramites.seg-social.es/). Asimismo, dispone del teléfono de información 901 16 65 65 o puede enviarnos por escrito sus consultas*".

CUADRO 17. TIEMPO PROGRAMADO DE CITA TELEFÓNICA Y TIEMPO REAL DE ATENCIÓN EN EL INSS 2023

TIEMPO ASIGNADO A LA CITA TELEFÓNICA	Nº DDPP	%	EXCESO DE TIEMPO EN PARRILLA		
			HASTA 5 MINUTOS	SUPERIOR A 5 MINUTOS	SUPERIOR A 10 MINUTOS
10 MINUTOS	22	42,31	20	1	0
15 MINUTOS	29	55,77	6	21	2
20 MINUTOS	1	1,92	0	0	1
TOTAL	**52(1)**	**100,00**	**26**	**22**	**3**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) Una DDPP presenta un tiempo de atención que se ajusta exactamente a los 10 minutos asignados.

Como puede observarse, 51 de las 52 DDPP atendieron las citas telefónicas en un tiempo inferior al programado, lo que evidencia que se podría haber reducido la duración configurada en las parrillas.

De acuerdo con estos datos, la programación de aquellas DDPP que asignaron al servicio de cita telefónica el tiempo recomendado de 10 minutos, resultó mucho más ajustada a la realidad que la de aquellas otras que programaron una duración mayor en sus parrillas, ya que presentaron, con carácter general, un exceso superior a cinco minutos sobre el tiempo real de atención, circunstancia que repercute negativamente en el volumen de citas que se ofertan y, por tanto, en la disponibilidad del servicio para el ciudadano.

- Otro factor que condiciona la disponibilidad de citas telefónicas es la tasa de incomparecencias, que responde al caso de ciudadanos que concertaron una cita y con los que el informador no consiguió establecer contacto el día y hora previstos. El siguiente cuadro muestra los datos de este indicador agrupado por número de CAISS, donde se observa su evolución favorable, pues se reduce significativamente en 2024 en relación con el año anterior:

CUADRO 18. ÍNDICE DE INCOMPARECENCIAS EN CITAS TELEFÓNICAS CONCERTADAS EN EL INSS 2023-2024

% INCOMPARECENCIAS TELEFÓNICAS	% CAISS(1)	
	2023	2024(2)
INFERIOR AL 10	82,82	96,05
ENTRE 10 y 20	13,33	3,16
SUPERIOR AL 20	3,85	0,79
TOTAL	**100,00**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) Análisis efectuado sobre aquellos CAISS para los que se dispone de información.
(2) Primer semestre de 2024.

Debe señalarse que la tasa de incomparecencias en atención telefónica es inferior a la presencial, recogida en el cuadro nº 8. Así, mientras que en 2023 el porcentaje de CAISS con una tasa superior al 20 % era del 24,53 %, en la atención telefónica no llega al 4 %.

- Por último, en el desarrollo de los trabajos de fiscalización se ha comprobado, además de la disponibilidad de cita para concertar una atención presencial (subepígrafe II.2.2.2), la existente para una cita telefónica, en dos momentos distintos de 2024: los días 28 y 29 de febrero y los días 17 y 31 de octubre[38]. Para ello, se ha analizado el calendario disponible de cita previa a la que tiene acceso el ciudadano a través de la SEDESS (para la opción "Atención telefónica mediante cita"), considerando que existen incidencias en la concertación de una cita previa cuando se da alguna de las siguientes circunstancias:

    - No disponibilidad de cita.

    - Disponibilidad, pero con una demora significativa.

    - Escasa disponibilidad (uno/dos días en todo el periodo).

  Como resultado, se observa que el número de DDPP que presentan incidencias relativas a la disponibilidad de cita telefónica en octubre (21 provincias[39]) ha aumentado en relación con febrero (15 provincias[40]), de acuerdo con el detalle recogido en el Anexo 4.

II.2.4. Canal telemático

II.2.4.1. ATENCIÓN TELEMÁTICA EN EL INSS

La Unidad de Coordinación de Servicios Electrónicos es la encargada de la interactuación electrónica del ciudadano con el INSS y, a su vez, es el enlace con la Gerencia Informática de la Seguridad Social (GISS) y el Centro de Desarrollo del INSS (CDINSS)[41].

No obstante, a pesar del crecimiento que ha experimentado el canal telemático en los últimos años, el INSS carece de una unidad específica de perfil técnico de asistencia al ciudadano, que pueda hacerse cargo de los problemas e incidencias que surjan a los usuarios en sus comunicaciones electrónicas con el Instituto, como sí ocurre en la TGSS. Esta situación resta eficacia al canal y aleja al INSS del cumplimiento del deber de asistencia en el uso de medios electrónicos recogido en los artículos 12 y 13 de la Ley 39/2015, así como del compromiso recogido en la Carta de Servicios de la entidad, al reconocer como derecho de las personas usuarias "*ser asistidos/as en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con el INSS*[42]*".*

Con carácter general, la recepción de las solicitudes del canal telemático se venía efectuando en los CAISS; sin embargo, el crecimiento que este canal experimentó durante la pandemia tuvo como

[38] Ver nota 23.
[39] En ocho DDPP no había disponibilidad de cita previa, en siete se conseguía con una demora significativa y, en tres había poca disponibilidad.
[40] En nueve DDPP no había disponibilidad de cita previa, en tres se conseguía con una demora significativa y, en otras tres había poca disponibilidad.
[41] Ver el Anexo 5, que incluye una descripción de los aspectos generales del Canal telemático, comunes a las tres entidades fiscalizadas.
[42] En el trámite de alegaciones, el INSS ha indicado que *"ya se solicitó a la GISS la valoración de la articulación de un servicio técnico para atender las incidencias que pudiera haber en este ámbito, si bien, por el momento, la GISS no ha podido hacer efectivo el servicio para atender esta solicitud, por lo que se volverá a insistir en este sentido.*" Asimismo, ha señalado que para los usuarios de la aplicación VIVESS (diseñada para la acreditación anual de la vivencia de los pensionistas en el extranjero) ha puesto a su disposición servicios de atención específica para las incidencias o cuestiones técnicas.

consecuencia un retraso en la tramitación de las solicitudes. A consecuencia de esto, a principios de 2023, el INSS creó las UPT para encargarse de la captura de las solicitudes presentadas electrónicamente (introducción de los datos en el sistema informático) y de la comprobación de la documentación remitida a tal efecto. Esta decisión estratégica supuso un cambio estructural en la organización, al liberar al personal de los CAISS de la gestión telemática de las solicitudes y quedar asignada a estas UPT, dependientes de las DDPP y compuestas por personal distinto al de atención en dichos centros. No obstante, el grado de reducción de esta actividad logrado en los diferentes CAISS no ha sido homogéneo, tal y como se analizará en el subepígrafe II.2.4.3.

Paralelamente, el INSS está trabajando para reducir la necesidad de capturar manualmente las solicitudes presentadas a través del canal telemático, con la implantación de formularios de solicitud compatibles con las aplicaciones de tramitación de prestaciones del INSS, de modo que la información cumplimentada por el ciudadano se integre automáticamente en el sistema sin la necesidad de su tratamiento manual por parte de un funcionario. En el subepígrafe II.2.4.3 se analiza específicamente esta cuestión, que contribuye a reducir considerablemente los tiempos de tramitación.

El INSS, además de con la SEDESS, el Registro Electrónico (en adelante, RE) y el Buzón de Consultas descritos en el Anexo 5, cuenta con varios subcanales[43] propios que se detallan a continuación:

- En el año 2011 se puso a disposición del público, dentro de la propia SEDESS, la Tramitación Electrónica de Solicitudes (TESOL). Se trata del primer sistema de presentación electrónica de trámites que incluía ayuda estructurada y servicios integrados, alternativo al propio RE, constituyendo un antecedente del portal TUSS. A partir de la creación de este último, TESOL quedó relegado a la presentación de solicitudes a través de representantes profesionales, y fue gradualmente desapareciendo, hasta su completa sustitución por aquel en 2024.

- En julio de 2014 se puso a disposición del público el portal web de servicios integrados TUSS, que permite al ciudadano efectuar las gestiones más habituales en el ámbito de las competencias del Instituto (v.gr.: solicitud de prestaciones, información sobre su estado de tramitación, etc.), así como acceder a información personalizada (v.gr.: periodos de cotización acreditados, tiempo restante para su jubilación ordinaria, su derecho y el de sus beneficiarios a asistencia sanitaria, etc.).

  El acceso a los servicios de TUSS requiere un nivel de seguridad de 1 a 3 en función del trámite que demande el ciudadano. En el 2023 la forma de identificación más utilizada ha sido el certificado electrónico (54,52 %), seguida de la Cl@ve permanente (22,72 %), el SMS (15,78 %), y por último Cl@ve PIN (6,98 %).

- En junio de 2021 se añadió la denominada Plataforma Segura sin Certificado (PSC) que permite acceder a diversos trámites telemáticos, incluida la solicitud de prestaciones, a usuarios que no dispongan de identificación electrónica. Originalmente se pensó como herramienta dirigida a facilitar la solicitud del IMV, pero posteriormente se extendió su contenido al resto de prestaciones y servicios del INSS.

Por tanto, en la configuración actual del canal, a través de la SEDESS se accede al Portal de Prestaciones de la Seguridad Social o directamente en https://prestaciones.seg-social.es, que es el

[43] La referencia que se hace a “subcanales”, a lo largo del informe, incluirá las diferentes opciones o medios habilitados para obtener información o efectuar solicitudes dentro del canal telemático (plataformas, portales, aplicaciones…).

punto de acceso a los servicios telemáticos del INSS que, a su vez, remite al ciudadano al portal web TUSS o a la PSC, según la forma de identificación[44].

Hay que destacar, por otro lado, que el INSS no hace uso intensivo de las posibilidades que ofrecen las redes sociales, ya que, la única cuenta gestionada directamente por el Instituto está en la red Linkedin (desde junio de 2021), donde comparte información relevante sobre servicios y prestaciones, nuevos canales de acceso, oferta de empleo público, premios recibidos por la entidad, así como acuerdos y colaboraciones con otros organismos. En esta cuenta, que tiene 40.000 seguidores, no existen consultas de los ciudadanos dado que se trata de una red social de divulgación cuyo público objetivo pertenece mayoritariamente al ámbito profesional[45].

II.2.4.2. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN TELEMÁTICA

El cuadro siguiente muestra el volumen global de accesos/solicitudes de servicios en cada uno de los subcanales RE, TUSS y PSC, así como las categorías de uso más significativas:

CUADRO 19. ATENCIÓN TELEMÁTICA EN EL INSS 2021-2023

AÑOS	TUSS	PSC	RE (1)
2021	29.532.052	-	1.372.306
2022	43.866.837	865.503	1.371.892
2023	52.280.213	718.581	1.358.368
2023	**PRINCIPALES SERVICIOS TUSS**	**PRINCIPALES SERVICIOS PSC**	**PRINCIPALES SERVICIOS RE**
	Simulador jubilación…..**40,46 %** Consulta de detalle de pensiones (SILSSP)…..**18,20 %** Tus periodos de cotización.....**9,09 %** Tarjeta Sanitaria Europea (Solicitud)..**4,82 %**	Solicitud IMV…..**38,56 %** Reconocimiento del derecho a asistencia sanitaria y gestión de beneficiarios……..**11,46 %** Prestación NYCM…..**9,55 %** Reclamación previa ….**4,63 %**	Presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones…..**48,61 %** Solicitud de Muerte y Supervivencia (TESOL)…..**6,32 %** Incapacidad Permanente……..**5,84 %** Solicitud de IMV…..**5,35 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) Incluye los accesos a la Plataforma TESOL.

Mientras que los accesos al RE y a la PSC han disminuido en el ejercicio 2023 respecto al año anterior, un 1 % y un 17 %, respectivamente, TUSS ha experimentado un crecimiento significativo, aproximadamente de un 19 % (y de un 77 % desde 2021), como consecuencia de la progresiva incorporación de nuevos contenidos en este portal.

[44] En octubre de 2024, la Secretaría de Estado ha presentado un nuevo diseño del Portal de prestaciones de la Seguridad Social con el fin de facilitar el acceso a la información y trámites del INSS, guiando al ciudadano, mediante la cumplimentación de un formulario, al servicio electrónico que necesite. Otra utilidad que ofrece esta nueva interfaz es la posibilidad de guardar el resultado de una consulta o recibir un correo electrónico con su contenido.
[45] En el trámite de alegaciones, el INSS ha señalado que, adicionalmente a la cuenta que gestiona directamente, el MISMM gestiona una cuenta en una red social *de amplio uso,* en la que se resuelven consultas de forma directa siendo redirigidas al INSS aquellas que revistan complejidad, y la SESSP, un canal en YouTube donde se incluyen tutoriales informativos con enlaces a documentación relacionada.

Tal y como se observa, el servicio más utilizado en TUSS es el simulador de la pensión de jubilación; en la PSC, la solicitud del IMV (TUSS no ofrece este servicio); y en el RE, la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones[46].

Por otra parte, según la información facilitada por el INSS respecto al ejercicio 2023, el desglose de los accesos realizados a TUSS y la PSC según el interesado actúe en nombre propio o mediante representación, es el siguiente:

CUADRO 20. PESO RELATIVO DE LOS ACCESOS TELEMÁTICOS SEGÚN INTERESADO O REPRESENTANTE

SUBCANAL	INTERESADO %	REPRESENTANTE/APODERADO %
TUSS(1)	98,66	1,34
PSC	94,19	5,83

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) Incluye los accesos a la simulación de la pensión de jubilación.

A nivel global, se observa que la realización de los trámites mediante representación es muy poco significativa. Sin embargo, para algunos servicios este uso resulta frecuente, sobre todo los referidos a la presentación de una solicitud de prestación; así, en la solicitud de la pensión de Jubilación (TUSS) la representación alcanza el 25,28 %, en la revisión de la Incapacidad Permanente (TUSS) un 22,74 %, en la Viudedad, Orfandad y/o en Favor de Familiares (PSC), el 33,65 %. Por el contrario, y a pesar de la complejidad de esta prestación, el volumen de solicitudes de IMV (PSC) presentadas a través de representante alcanza solamente un 1,62 %.

A continuación, se muestra la evolución experimentada en el volumen de solicitudes de servicio en el portal TUSS[47] en el periodo 2019-2024, que permite conocer el impacto del COVID 19 y el crecimiento exponencial en su uso desde ese momento:

[46] El acceso a SEDESS que adquiere mayor importancia es el relativo a la concertación de cita previa para la atención presencial o telefónica, único subcanal telemático habilitado para este servicio. Así, tal y como se muestra en el gráfico nº 6, del total de citas concertadas, las obtenidas por esta vía representan el 66 % (3.649.409 citas, de las que 3.035.869 se obtuvieron sin certificado electrónico y 613.540 con certificado).
[47] Las solicitudes de servicio se refieren a trámites efectivos. No incluye determinadas consultas, por ejemplo, las relativas a la simulación de jubilación, de ahí que las cifras globales no coincidan con las recogidas en el cuadro nº 20.

CUADRO 21. SOLICITUDES DE SERVICIO EN EL PORTAL TUSS 2019-2024

TRÁMITES	2019	2020	2021	2022	2023	2024	VARIACIÓN 2019-2024 (%)
TSE	618.205	458.307	1.422.877	2.412.124	2.222.054	2.601.578	320,83
CERTIFICADOS	1.896.955	1.896.937	3.646.850	4.913.170	5.730.255	6.677.298	252,00
SERVICIOS PRESTACIONES	123.094	397.257	666.828	849.826	1.010.319	1.060.495	761,53
INFORMES/ CERT. INTEGRALES	410.064	2.252.459	4.465.517	5.357.299	6.383.330	3.231.016	687,93
TOTALES	**3.048.318**	**5.004.960**	**10.202.072**	**13.532.419**	**15.345.958**	**13.570.387**	**345,18**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

Como puede observarse, las solicitudes de servicio en TUSS se han cuadruplicado en el periodo analizado. Este incremento está explicado inicialmente por las limitaciones para acceder a los CAISS y las dificultades para concertar cita previa, si bien el elevado volumen de servicios se ha consolidado en los años posteriores. En línea con esta evolución, el volumen de tramitación de los certificados, la TSE y la presentación de solicitudes de prestaciones en el canal presencial se han visto reducidas.

En relación con el Buzón de Consultas, y de forma análoga a la tendencia alcista en el uso de TUSS, las consultas formuladas por esta vía se cuadruplicaron en 2023 respecto a 2019. Los datos relativos a este periodo son los siguientes:

CUADRO 22. BUZÓN DE CONSULTAS EN EL INSS 2019-2023

2019	2020	2021	2022	2023	VARIACIÓN 2019-2023 (%)
61.908	262.207	392.668	388.005	265.320	328,57

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias Anuales del INSS.

Tal como se observa, en 2021 y 2022 se alcanzó el nivel más alto, momento en que empiezan a reducirse, aunque sin llegar a los valores previos a la pandemia. Este descenso está relacionado con la recuperación de los niveles de atención en los CAISS a partir del ejercicio 2023, que tiene como efecto inmediato un uso menos intensivo del Buzón de consultas.

La coordinación técnica del Buzón le corresponde al CATT y es atendido, principalmente, por este Centro (59,81 %), junto con las DDPP (37,90 %) y SSCC (2,31 %). Cabe destacar que, en función de la unidad encargada del tratamiento de estas, el tiempo promedio de respuesta ha sido diferente. Así en 2023, es de 0,92 días en caso del CATT, de 1,14 días si se trata de las DDPP, y llega a 3,59 días cuando se atienden por los SSCC.

Por último, tal y como se ha manifestado con anterioridad, el INSS utiliza la Plataforma de Intermediación de Datos (PID). Así, en 2023 ha tenido acceso a 26 servicios de consulta de diez organismos públicos diferentes y, en cuanto a la utilización de los servicios de consulta ofertados

por el Instituto al resto de AAPP, se han realizado 13,70 millones de consultas durante dicho año (con un incremento del 15 % respecto a 2022 y un 171 % en relación con el año 2019)[48].

II.2.4.3. ATENCIÓN INDIRECTA AL CIUDADANO

Tal y como se ha expuesto anteriormente (gráfico nº 2), en el proceso de solicitud de una prestación hay que diferenciar, por un lado, la atención directa al ciudadano, que se extiende hasta su presentación y, por otro, la atención indirecta, que engloba aquellas actuaciones que se realizan con carácter previo a la remisión del expediente a la unidad de trámite, es decir, la captura de los datos de la solicitud y la comprobación de la documentación aportada (bastanteo previo).

Dado que la atención indirecta se produce tanto en las prestaciones solicitadas presencialmente en CAISS, como en las tramitadas telemáticamente, se tratan conjuntamente en este subepígrafe.

Así, cuando el ciudadano presenta su solicitud de forma presencial en un CAISS, el informador es el encargado tanto de introducir los correspondientes datos en la aplicación para su tramitación, como de efectuar la comprobación de la documentación. Sin embargo, cuando la solicitud se formaliza por el canal telemático, es la UPT la que, a partir de 2023, en cumplimiento del objetivo de reducir la actividad telemática del personal de los CAISS, realiza con carácter general dichas actuaciones[49]. En todo caso, como se expone más adelante, en función de la prestación de que se trate y del subcanal telemático elegido para la presentación de la solicitud, esta fase puede presentar distintos niveles de automatización.

El incremento experimentado en el uso del canal telemático tras la pandemia no fue acompañado íntegramente de un desarrollo de procesos automatizados en la captura y tratamiento de los datos de las solicitudes; es por ello que entre los objetivos del Plan Estratégico del INSS 2022-2024 se encuentra la *"potenciación del trámite electrónico de prestaciones mediante la digitalización y la robotización de los procesos"*.

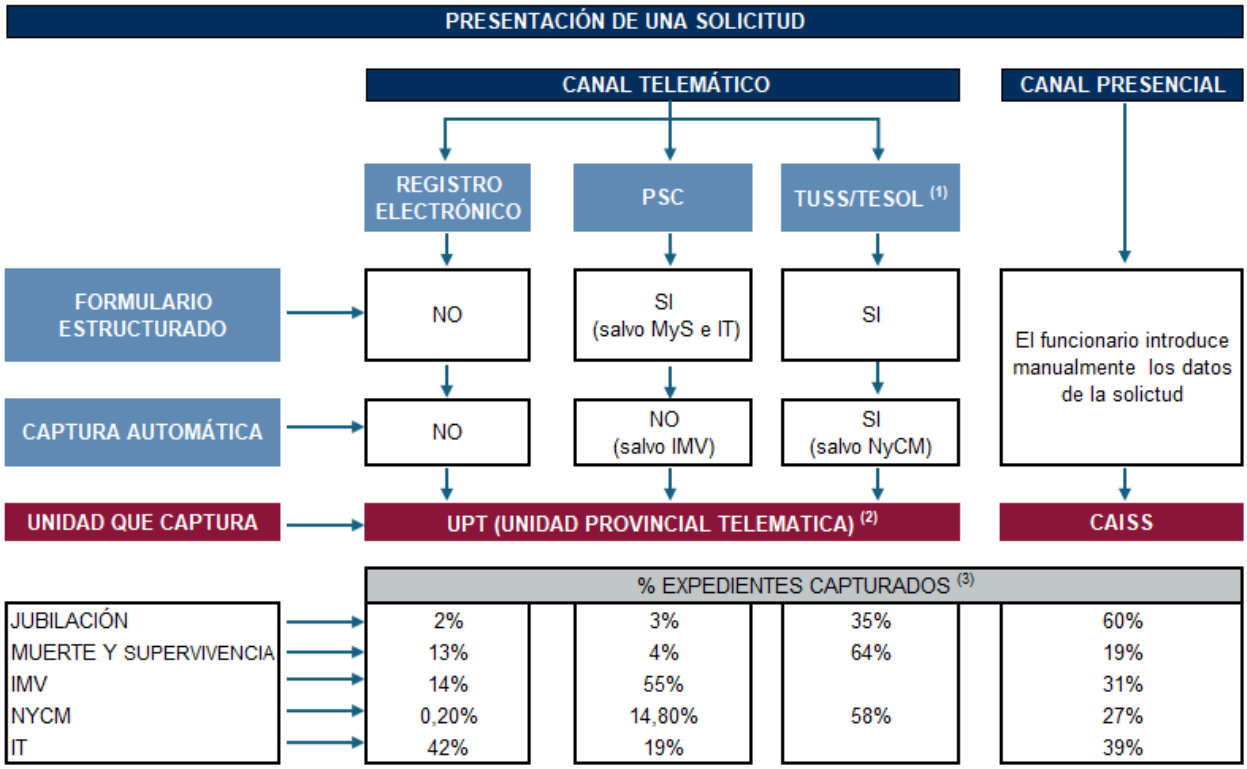
A continuación, se muestra un esquema sobre la atención indirecta en el INSS, que incluye el grado de automatización de las principales prestaciones en función del canal/subcanal por el que se registra la solicitud, la existencia o no de formularios estructurados[50] a disposición de los usuarios, así como el peso relativo de cada una en función de la modalidad de presentación:

[48] De acuerdo con el Informe Estadístico del INSS correspondiente al ejercicio 2023, el ahorro que ha supuesto ese año para los ciudadanos no tener que presentar documentación sobre su condición de pensionista al ser consultada directamente por las distintas administraciones, se ha estimado en 68,48 millones de euros.

[49] A finales de 2023, no se había conseguido la completa reducción de la actividad telemática en todos los CAISS, por lo que en estos casos la captura se efectúa tanto por estos centros como por la UPT.

[50] En un formulario estructurado, la cumplimentación de la solicitud se configura a través de preguntas dirigidas y controles lógicos que añaden valor a un simple formulario plano.

GRÁFICO 11. FUNCIONAMIENTO DE LA ATENCIÓN INDIRECTA PARA LAS SOLICITUDES DE PRESTACIONES EN EL INSS



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) TUSS está habilitado para la presentación de las solicitudes de Jubilación, Muerte y Supervivencia, NYCM.
(2) En determinados CAISS no se había conseguido, a la fecha, la total reducción de la actividad telemática de captura, por lo que, en esos casos, parte de estas capturas estarían efectuadas por dichos centros.
(3) El porcentaje de cada canal ha sido estimado por el Tribunal a partir de la información proporcionada por la entidad, que no siempre ha coincidido con el año natural. IMV e IT no están disponibles en TUSS/TESOL.

Como puede observarse, el ciudadano elige preferentemente un canal en función de la prestación que va a solicitar. Así, en el supuesto de jubilación, la presentación presencial es la predominante, frente a Orfandad y Viudedad (Muerte y Supervivencia), en las que, por el contrario, las solicitudes telemáticas, especialmente vía TUSS/TESOL, tienen mayor volumen. Asimismo, el canal telemático es el más utilizado para las prestaciones de IMV, NYCM y la IT (Incapacidad Temporal), en el primer caso predominando la PSC, en el segundo, TUSS/TESOL y para el tercer caso, el RE.

Por otro lado, cuando la solicitud se presenta telemáticamente, bien vía RE o la PSC (salvo para el IMV), la información previamente cumplimentada por el ciudadano no es capturada de forma automatizada, por lo que se requiere la introducción manual por un funcionario de la solicitud en las aplicaciones de trámite, con lo que se retrasa, en ocasiones de forma significativa, la apertura del expediente al desaprovecharse el trabajo de mecanización realizado por el solicitante, y se incrementa el riesgo de errores. Por el contrario, si el ciudadano presenta a través de TUSS/TESOL la correspondiente solicitud de Jubilación o de Muerte y Supervivencia o, a través de la PSC la solicitud de IMV, los datos no requieren de dicha introducción manual, ya que se vuelcan directamente en la aplicación destinada al correspondiente trámite.

A ello hay que añadir el factor de la existencia, o no, de formularios estructurados para la recogida de la información del solicitante de la prestación en el canal telemático, no implementados para el RE y algunas prestaciones en la PSC, y que son una herramienta que contribuye a la eficacia del

proceso, al facilitar la cumplimentación de la solicitud y la exactitud y pertinencia de la información introducida[51].

Por otra parte, como ya se ha indicado, cabe destacar que, a finales de 2023, la reducción de tareas de captura de solicitudes telemáticas en los CAISS, objetivo que se perseguía con la creación de las UPT, no se ha cumplido totalmente ni tampoco ha sido homogéneo en todo el territorio. Así, en determinadas DDPP dicho nivel no llegó al 60 % y en otras alcanzó el 100 %, tal y como se muestra a continuación:

CUADRO 23. PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DE LA ACTIVIDAD TELEMÁTICA EN LOS CAISS EN 2023 (POR DDPP)

% REDUCCIÓN DE TAREAS TELEMÁTICAS EN CAISS	Nº DDPP
INFERIOR AL 60	6
ENTRE 60 y 80	14
ENTRE 80 y 100	32
TOTAL	**52**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

Resulta necesario señalar que en aquellas DDPP que, a 31 de diciembre de 2023, ya se había alcanzado una reducción de tareas telemáticas del 100 %, no se han detectado, con carácter general, incidencias significativas sobre la disponibilidad de citas previas para atención presencial en las pruebas efectuadas en febrero de 2024 (subepígrafe II.2.2.2). Este hecho confirmaría que la estrategia del INSS es adecuada para lograr su objetivo, pues liberar al personal de los CAISS de las tareas de captura telemática mejora la capacidad de estos para la atención al público, incrementándose el volumen de atenciones en los centros.

A la vista de los hechos descritos en relación con el funcionamiento de la atención indirecta, el tiempo de apertura de un expediente, esto es, los días que transcurren desde el registro de la solicitud hasta que se transfiere a la unidad de tramitación, depende, fundamentalmente:

- Por un lado, del tipo de prestación y el canal/subcanal elegido por el ciudadano para su presentación, que va a determinar el grado de automatización implementado.

- Por otro, del tiempo que emplea la unidad receptora de la solicitud, tanto para la captura (si no está automatizada) como para la comprobación de la documentación. Este tiempo dependerá, a su vez, en el caso de las solicitudes telemáticas, de si su captura compete a personal de un CAISS o de la UPT, según el grado de reducción telemática en los centros.

A continuación, se expone de forma diferenciada un análisis de los tiempos relativos a la atención indirecta para las pensiones y el IMV[52]:

[51] En el trámite de alegaciones, el INSS ha señalado que continúa trabajando para completar la migración a formularios electrónicos estructurados de todas las solicitudes de la PSC, así como extender el volcado automático de información a las aplicaciones de gestión de las solicitudes.

[52] El INSS no ha proporcionado datos de tiempo de captura desglosados por canal para las prestaciones de NYCM y de IT. Para pensiones e IMV, la información se facilita en días, debiendo tener en cuenta que, a efectos estadísticos, cuando un expediente se apertura el mismo día, el INSS lo computa con valor 1 en lugar de 0, asimismo, el cómputo se realiza en días naturales, por lo que cuentan los festivos y fines de semana.

A) Pensiones

El siguiente cuadro muestra la comparación de los tiempos medios de captura y comprobación de la documentación de las diferentes solicitudes de pensiones, en función del canal de presentación, para el periodo abril 2023 a julio de 2024[53]:

CUADRO 24. TIEMPO DE CAPTURA EN PENSIONES POR SUBCANAL TELEMÁTICO 2023-2024
(En días)

TIPO PRESTACIÓN	RE/PSC	TUSS/TESOL	PRESENCIAL
JUBILACIÓN	9,19	4,37	2,46
JUBILACIÓN PARCIAL	10,3	6,08	3,29
ORFANDAD	13,51	5,7	4,8
VIUDEDAD	13,88	5,03	3,75

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

Los tiempos de captura expuestos en este cuadro para los subcanales telemáticos están correlacionados con el grado de automatización o robotización antes descrito, de forma que el subcanal que presenta mayor tiempo medio es el que carece prácticamente de captura automática para estas prestaciones, esto es: RE/PSC. El canal presencial es el que presenta un tiempo medio menor, aproximadamente la mitad que el correspondiente a TUSS/TESOL (de captura automática), y una tercera parte del de RE/PSC (de captura manual).

De acuerdo con la información suministrada por el INSS, el 80 % de las solicitudes presenciales se registran y se incluyen en la aplicación de trámite en el mismo día, salvo que la documentación contenga errores u omisiones, caso en que se concederá al ciudadano un plazo para su subsanación. Sin embargo, en las solicitudes que se registran por vía telemática, la captura (si no está automatizada) y el bastanteo de la documentación se realizan con posterioridad, lo que explica la diferencia que presentan respecto de los tiempos medios de captura de las solicitudes presenciales.

Es importante destacar que este indicador ha evolucionado favorablemente a lo largo del periodo de referencia para todas las prestaciones y los distintos canales. Así, por ejemplo, el tiempo medio de captura de una solicitud de jubilación se ha reducido de abril de 2023 a julio de 2024 en un 43 % en el subcanal RE/PSC, y en un 37 % para TUSS/TESOL.

Dicha mejoría pudiera estar relacionada con la incorporación por el INSS, dentro de la productividad retributiva vinculada al cumplimiento de objetivos a nivel provincial, de unos criterios específicos

[53] El INSS no ha aportado información anterior a abril de 2023. Tampoco pudo delimitar los datos separando las entradas vía PSC de las del RE.

orientados a reducir el tiempo de captura (o apertura) de las prestaciones[54]. En concreto, en relación con el objetivo que persigue un plazo igual o inferior a 7 días para las prestaciones capturadas en el canal telemático, el porcentaje de DDPP que no lo cumplieron pasó del 30,58 % en el primer semestre de 2023, al 16,98 % en el segundo semestre y, al 13,75 % en el primer semestre de 2024. No obstante, a pesar de esta evolución favorable, subsisten diferencias significativas en los tiempos medios entre las DDPP; así, en Navarra y Zaragoza los plazos medios cuadruplican los existentes en Álava y Cantabria.

B) IMV[55]

En 2023, el INSS utilizaba, simultáneamente, varios aplicativos para capturar las solicitudes de IMV. En primer lugar, A-IMV CIUDADANOS que es el aplicativo de entrada de las solicitudes registradas a través de la PSC (esta plataforma dispone de captura automatizada para esta prestación: es el propio ciudadano quien graba la solicitud en el sistema). En segundo lugar, A-IMV CAISS que es donde el personal de atención introduce los datos de las solicitudes que se presentan presencialmente, así como las que entran vía RE (que requieren captura manual). Además, a pesar de que A-IMV es el aplicativo creado específicamente para la tramitación del IMV, de forma residual también se mecanizan solicitudes de captura no automática en los aplicativos generales del entorno PF@PROSA[56].

El INSS ha facilitado el volumen de expedientes de IMV con fecha de captura (o mecanización) en 2023 y hasta junio de 2024 en ambos aplicativos A-IMV, con independencia de la fecha en que quedó registrada su solicitud. Los tiempos medios de captura de estos, se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO 25.TIEMPO DE CAPTURA/COMPROBACIÓN DOCUMENTACIÓN EN IMV 2023-2024

ATENCIÓN INDIRECTA	PROMEDIO DÍAS			
	A-IMV CIUDADANOS		A-IMV CAISS	
	2023	2024	2023	2024
CAPTURA (1)	1	1	56,53	19,75
COMPROBACIÓN DOCUMENTACIÓN (2)	29,44	30,16	16,87	22,59
TOTAL MECANIZACIÓN	**30,44**	**31,16**	**73,40**	**42,34**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) Días transcurridos desde la presentación de una solicitud hasta su captura o mecanización en el sistema.
(2) Días transcurridos desde la mecanización de la solicitud en el sistema hasta la fecha de distribución para su tramitación. Esta fase incluye, entre otros, el proceso automático de admisión.

[54] Objetivos relacionados con la captura ejercicios 2023/2024: Objetivo 3 (primer y segundo semestre 2023).-Alcanzar un plazo medio de apertura igual o inferior a 3 o 7 días en todas las solicitudes de prestaciones de Jubilación y Muerte y Supervivencia del área nacional, en función de su vía de presentación, presencial o telemática respectivamente; Objetivo 7.- Alcanzar un plazo medio de apertura igual o inferior a 6 días (primer semestre) y 8 días (segundo semestre) en todas las solicitudes de prestaciones de Jubilación y Muerte y Supervivencia del área internacional; Objetivo 17 (primer y segundo semestre 2023).- Alcanzar un plazo medio de captura de las solicitudes de IT desde la fecha de solicitud a la fecha de captura igual o inferior a 3 días y que el 90 % de las solicitudes se capturen en un plazo de 5 días; Objetivo 18 (primer y segundo semestre 2023).- Alcanzar un plazo medio de captura de las solicitudes de NYCM desde la fecha de la solicitud a la fecha de captura igual o inferior a 3 días y que el 90 % de las solicitudes se capturen en un plazo de 5 días.
[55] Excluidas las DDPP de País Vasco y Navarra, que asumen la gestión del IMV.
[56] En PROSA se incluyen además de nuevas solicitudes, las variaciones de datos de solicitudes antiguas originadas por reclamaciones previas y ejecución de sentencias. Sin embargo, en los datos facilitados no es posible diferenciar unos casos de otros, motivo por el que se han excluido del análisis las capturas en este entorno.

En primer lugar, debe destacarse que el tiempo de mecanización para el IMV es muy superior al de otras prestaciones, como consecuencia de que el perfeccionamiento de las solicitudes es un proceso especialmente complejo, debido a los requisitos que deben reunir los solicitantes, la comprobación de la documentación presentada para su acceso y los cruces informáticos que se llevan a cabo en esta fase con determinadas bases de datos externas (proceso de admisión).

La influencia que en el tiempo de captura tiene el grado de automatización, según el subcanal elegido por el ciudadano para la presentación de la solicitud, queda evidenciado en el cuadro anterior, donde se observa que en A-IMV CIUDADANOS dicho tiempo es de un día, puesto que estas solicitudes provienen de la PSC que cuenta con un formulario estructurado y la completa automatización. Sin embargo, en A-IMV CAISS alcanza en su fase de captura los 56,53 días en el año 2023, dado que la presentación de la solicitud es presencial o por RE, por tanto, sin formulario estructurado, y requiere de la captura manual por personal del CAISS o de la UPT.

El cuadro muestra, por otra parte, que en el año 2024 el tiempo de captura en A-IMV CAISS ha mejorado considerablemente en relación con 2023, disminuyendo un 65,07 %, en línea con la prioridad dada por el INSS a la reducción de los tiempos de captura de las prestaciones. No obstante, y a pesar de la demora que presentaba el IMV en la captura de las solicitudes, el Instituto no definió respecto de esta prestación, un objetivo específico dentro de la productividad hasta el segundo semestre de 2023, a diferencia de otras prestaciones.

En dicho semestre se estableció el siguiente objetivo, referido exclusivamente a las solicitudes capturadas en A-IMV CAISS, que son las que acumulaban mayores retrasos: *"Alcanzar un plazo medio de pre-captura de solicitudes de IMV en A-IMV, desde la fecha de solicitud hasta la fecha de mecanización manual en el aplicativo, igual o inferior a 20 días".* Para el primer semestre de 2024 se ha modificado este plazo, reduciéndolo a 15 días. En 2023 la consecución de este objetivo en cuanto al plazo estaba condicionada, a su vez, al cumplimiento previo de un requisito: haber resuelto el 100 % de los expedientes asignados por deslocalización con fecha de solicitud anterior a 2023.

A continuación, se detalla el número de DDPP que alcanzaron, según lo expuesto, el objetivo en el segundo semestre de 2023 y su peso relativo en función del volumen de expedientes capturados:

CUADRO 26. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO REDUCCIÓN DE TIEMPO DE CAPTURA SEGUNDO SEMESTRE 2023 (POR DDPP)

CUMPLIMIENTO OBJETIVO		Nº DDPP	PESO RELATIVO EXPEDIENTES CAPTURADOS (EN %)	
No cumplen condición previa		17	43,73	82,30
No cumplen objetivo de 20 días	Más de 50 días	5	12,08	
	Entre 20 y 50 días	9	26,49	
Cumplen objetivo de 20 días	Entre 10 y 20 días	7	7,69	17,70
	Menos de 10 días	10	10,01	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

A la vista del cuadro anterior, cabe señalar que, a finales de 2023, 17 DDPP aún tenían pendientes de resolución expedientes que habían sido solicitados en años anteriores, por lo que no fueron objeto de valoración a los efectos de este objetivo específico de productividad al no cumplir la

condición previa y otras 14 superaron el plazo de captura de 20 días[57]. Sólo cumplieron el objetivo fijado 17 DDPP que representaban únicamente el 17,70 % de los expedientes capturados.

La situación en el primer semestre de 2024 ha mejorado sensiblemente, incluso teniendo en cuenta que el objetivo definido en la productividad fue más ambicioso, pasando de 20 a 15 días para la captura[58]. El cumplimiento de este objetivo por DDPP y el peso relativo de los expedientes capturados por las mismas se presenta a continuación para este periodo:

CUADRO 27. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO REDUCCIÓN DE TIEMPO DE CAPTURA PRIMER SEMESTRE 2024 (POR DDPP)

CUMPLIMIENTO OBJETIVO		Nº DDPP	PESO RELATIVO EXPEDIENTES CAPTURADOS (EN %)	
No cumplen objetivo de 15 días	Más de 30 días	6	18,76	31,53
	Entre 15 y 30 días	8	12,77	
Cumplen objetivo de 15 días	Entre 10 y 15 días	14	36,31	68,47
	Menos de 10 días	20	32,16	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.

El análisis de estos hechos revela una marcada heterogeneidad en los tiempos de captura en las diferentes DDPP lo que da lugar a un trato desigual entre los ciudadanos dependiendo del lugar de presentación de sus solicitudes de prestación de IMV.

Por último, cabe señalar que, como consecuencia de estos retrasos en la atención indirecta, se genera una mayor demanda de atención directa que se incrementa simplemente porque los ciudadanos reclaman información sobre el estado de tramitación de sus solicitudes.

II.2.5. Análisis conjunto de la atención al ciudadano en el INSS

II.2.5.1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN A DISPOSICIÓN DE LOS CIUDADANOS PARA SU ATENCIÓN EN EL INSS

El Plan Estratégico 2022-2024 del INSS fue diseñado con una clara orientación a la ciudadanía y a la mejora de su experiencia en su relación con la entidad. De este modo, entre sus cinco líneas estratégicas, la primera se dirige a *"optimizar el modelo de atención para mejorar la experiencia de la ciudadanía"*, ofreciendo una cartera de servicios más ágil y sencilla. Además, la línea cuarta hace referencia a *"dinamizar la organización para anticiparnos al cambio"*, dando a conocer a la ciudadanía los servicios y canales de atención mediante estrategias de comunicación eficaces.

[57] Las 17 DDPP fueron Albacete, Alicante, Ávila, Badajoz, Barcelona, Burgos, Cáceres, Cádiz, Huesca, Lleida, Madrid, Murcia, Orense, Asturias, Las Palmas, Pontevedra y Ceuta. De estas, destacan Barcelona, Badajoz y Las Palmas que superan el plazo de captura de 100 días. De las 14 DDPP que no alcanzaron el objetivo destacan 5 provincias (Ciudad Real, Almería, Zaragoza, Málaga y Granada) por encima de 50 días de retraso en la captura.

[58] En el primer semestre de 2024 se establece además una condición previa al objetivo del plazo, consistente en lograr capturar el 90 % de las solicitudes en el aplicativo A-IMV durante el periodo de enero a mayo. Esta condición fue cumplida por todas las DDPP. Cabe destacar que, aun con la mejora notable en el plazo de captura global experimentado respecto a 2023, todavía en el primer semestre de 2024, seis provincias presentaban tiempos de captura superiores a 30 días (Alicante, Barcelona, Cáceres, Ciudad Real, Murcia y Las Palmas), entre las que destacan Barcelona con 90,02 días (que quintuplica el tiempo medio) y Cáceres con 48,02 días (que lo supera en más del doble).

Por otra parte, la Carta de Servicios es el instrumento a través del cual la entidad informa a los ciudadanos sobre los servicios que tiene encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación (artículo 8 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado).

Sin embargo, la Carta de Servicios 2023-2025 no hace referencia a la opción de la atención telefónica con cita previa, ni se establecen con claridad los servicios disponibles a través de cada canal (a diferencia del Tríptico de la Carta, que sí incluye ambos aspectos)[59]. Por otra parte, a pesar de recoger entre los derechos de los ciudadanos el de ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con el INSS, la entidad no ha habilitado los cauces adecuados para hacerlo viable.

Si se atiende a la página web de la Seguridad Social, existe un directorio de CAISS operativos por Comunidad Autónoma, provincia y municipio, donde, para cada centro, ofrece determinada información. No obstante, se pueden señalar las siguientes deficiencias:

- No se informa del horario de apertura de cada CAISS y, en concreto, de si disponen de atención al público por la tarde[60].

- A pesar de que la atención telefónica sin cita se presta actualmente a través de una línea de ámbito nacional, siguen figurando en este listado de CAISS los números de contacto de prefijo provincial (en caso de ser marcados, una locución automática comunica que esa línea ya no está operativa, redirigiendo a las líneas mencionadas).

- Se informa de servicios disponibles en centros donde realmente no se prestan (como el de obtención de la "Cl@ve permanente" en los CAISS de Madrid, que, sin embargo, no ofrecen este trámite entre las opciones de cita previa).

- No se menciona expresamente la existencia de la opción de cita previa tanto para una atención presencial como telefónica.

Por otra parte, en la SEDESS dentro de la opción Conócenos/Publicaciones se ofrecen diferentes trípticos explicativos del uso de los canales de atención al ciudadano[61], tras cuyo análisis se observa lo siguiente:

- Aunque las publicaciones se presentan organizadas por orden alfabético o por contenidos, no resulta fácil localizar la modalidad o trámite que se quiere consultar (v.gr.: existe una categoría específica para el Servicio de Atención Telefónica, pero no para la Atención Presencial, cuya información viene incluida dentro de la primera).

[59] El INSS, en el trámite de alegaciones, ha manifestado su intención de incorporar a la Carta los servicios disponibles según aparecen recogidos en el tríptico.

[60] El INSS, en el trámite de alegaciones, señala que "*No se ofrece información del horario porque es igual en todas ellas, por lo que se considera que podría ser un tanto repetitivo poner en cada oficina que la atención es de 9 a 14:30*". No obstante, el horario que figura en la página web de forma general para todos los CAISS, es el de apertura obligatoria, no reflejando, por tanto, el especifico de cada CAISS, por lo que el ciudadano desconoce el horario de atención. Debe recordarse, en este sentido, que las instrucciones del Instituto según el mandado de la Secretaría de Estado de 24/04/2023 establecían la necesidad de abrir las oficinas al público por la tarde.

[61] Estos trípticos están a su vez disponibles en papel en los propios CAISS, como cartelería institucional. Debe mencionarse que, aunque conforme a las instrucciones del INSS ningún centro debe ofrecer cartelería específica distinta de la proporcionada por SSCC, se detectó que los CAISS de la DP de Madrid utilizaban un tríptico propio, que informaba de la obligatoriedad de la cita previa. El INSS, que tuvo conocimiento de este hecho como consecuencia de los procedimientos de fiscalización, procedió a su retirada a mediados de 2024.

- El ciudadano podría concluir que la atención presencial requiere, en cualquier caso, de la concertación de una cita previa, ya que no se hace referencia a la posibilidad de acudir a un CAISS sin cita, ni cuáles son los colectivos y trámites que pueden ser atendidos bajo esta modalidad, lo que podría provocar una presión asistencial en las oficinas.

- Respecto a la atención telefónica, los trámites que pueden ser gestionados por este canal son limitados (no permite la solicitud de prestaciones) y esta información no figura bien definida, de manera que el usuario podría elegir esta vía de comunicación y que no resultase efectiva para el servicio que está demandando, obligándole a acudir a otro canal, y provocando la duplicidad de atenciones para una misma cuestión. Adicionalmente, la distinción entre las dos modalidades del canal telefónico no es clara, y si bien la línea de atención directa sin cita se ofrece como un servicio de información general, no se indica que el INSS la esté empleando además para resolver consultas personalizadas.

- A diferencia de los restantes canales, la información que se ofrece del canal telemático (Tríptico de Servicios INSS-Sede electrónica/Información sobre TUSS), relativa a las formas de identificación, la plataforma a utilizar y los trámites disponibles, resulta apropiada.

Centrando ahora el análisis en la información disponible para facilitar el proceso de concertación de cita previa a través de SEDESS, deben hacerse las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, figuran unas guías para la solicitud de "Cita previa para prestaciones en los CAISS", con y sin certificado digital, que no están actualizadas, de manera que la descripción que contienen no se corresponde con la configuración del servicio que se ofrece al ciudadano, y ni siquiera contemplan la opción de la atención telefónica con cita.

- Según se ha señalado en el subepígrafe II.2.2.1, las opciones habilitadas para pedir cita se limitan a una parte de los servicios que presta el INSS, lo que puede generar dudas al ciudadano, llevándole a pedir cita para un servicio distinto a aquel por el que necesita atención, o a acudir sin cita a la oficina al entender que no existe otra opción para el trámite o consulta que demanda (v.gr.: solicitud de la TSE).

- Como ya se ha indicado en el subepígrafe II.2.3.3, el proceso de solicitud de cita telefónica es confuso para el ciudadano, al estar su configuración englobada en el diseño de la concertación de cita presencial.

- Por último, el INSS, como ya se ha señalado, no pone a disposición de los ciudadanos información sobre el funcionamiento del sistema de oferta de citas, de manera que estos desconocen que, aunque no figure puntualmente disponibilidad para un periodo determinado, los centros liberan nuevas citas a diario, que afectan y modifican la situación que se consultó. Esta circunstancia puede originar que el usuario se crea en la necesidad de recurrir a opciones menos favorables para él como acudir a otro CAISS, incluso de otro municipio, o utilizar otros canales de atención para resolver su gestión.

II.2.5.2. DISTRIBUCIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA POR MOTIVOS

En el siguiente cuadro se muestra, para 2023, el volumen de atenciones prestadas a los ciudadanos clasificado por motivos de demanda de atención (de acuerdo con la codificación CRM introducida por el funcionario al finalizar la misma) y desglosados según la modalidad sea presencial o telefónica[62]:

[62] En el Anexo 6 se incluye el detalle de estas atenciones clasificadas por tipo de prestación.

CUADRO 28. ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA POR MOTIVOS EN EL INSS 2023

MOTIVOS	ATENCIONES PRESENCIALES		ATENCIONES TELEFÓNICAS		TOTAL (PRESENCIAL Y TELEFÓNICO)			
	Nº	% PESO RELATIVO	Nº	% PESO RELATIVO	Nº	% PESO RELATIVO	% PRESENCIAL s/ TOTAL	% TELEFÓNICO s/ TOTAL
Información General	1.625.752	34,89	1.153.449	44,38	2.779.201	38,29	58,50	41,50
Cómo va mi prestación	363.701	7,81	492.513	18,95	856.214	11,80	42,48	57,52
Perceptores Prestaciones	767.240	16,47	432.353	16,64	1.199.593	16,53	63,96	36,04
Otros	182.642	3,92	162.883	6,27	345.525	4,76	52,86	47,14
Tarjeta Sanitaria Europea	160.591	3,45	125.398	4,82	285.989	3,94	56,15	43,85
Servicios Electrónicos	67.932	1,46	15.668	0,60	83.600	1,15	81,26	18,74
Certificados	231.113	4,96	27.346	1,05	258.459	3,56	89,42	10,58
Información particular expectativas	145.699	3,13	48.615	1,87	194.314	2,68	74,98	25,02
Presentación Solicitudes y documentos	1.031.871	22,15	30.129	1,16	1.062.000	14,63	97,16	2,84
Tesorería	82.900	1,78	110.591	4,26	193.491	2,67	42,84	57,16
TOTAL	**4.659.441**	**100,00**	**2.598.945**	**100,00**	**7.258.386**	**100,00**	**64,19**	**35,81**

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de indicadores de la calidad de los servicios y la información suministrada por el INSS.

Según los datos expuestos y sin perjuicio de que el ciudadano haya podido ser atendido finalmente a través de un canal distinto al deseado, son diversas las circunstancias que determinan, a priori, que un usuario opte, preferentemente, por uno u otro canal:

- El canal presencial es el más utilizado cuando se demanda información personalizada sobre las prestaciones a las que puede tener derecho (*Información particular de expectativas*) o se plantean consultas que versan sobre prestaciones ya reconocidas (*Perceptores de prestaciones*).

- Asimismo, mayoritariamente se recurre a la vía presencial para recibir orientación sobre el funcionamiento y los servicios que ofrece el canal telemático (*Servicios electrónicos*) y para aquellos trámites que no pueden, o presentan limitaciones para ser realizados telefónicamente, tales como la presentación de solicitudes y documentos o la emisión de certificados.

- Por el contrario, cuando se desea conocer el estado de una solicitud (*Cómo va mi prestación*) el ciudadano utiliza, en mayor medida, el canal telefónico.

Los datos analizados denotan que el canal presencial concentra la atención de trámites personalizados o más complejos, y el telefónico abarca los más generales o sencillos; no obstante, en el primero se siguen haciendo gestiones que no requieren de una atención cualificada y que podrían resolverse por el canal telemático o telefónico.

A continuación, se expone un cuadro donde se observa que el volumen conjunto de atenciones presenciales y telefónicas, clasificadas según el mismo criterio del cuadro anterior, se ha incrementado un 28,57 % en el año 2023 en relación con 2022, siendo diferente esta variación si se desciende a los motivos concretos que llevaron al ciudadano a demandar atención:

CUADRO 29. EVOLUCIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA POR MOTIVOS EN EL INSS 2022-2023

MOTIVOS	TOTAL ATENCIONES (PRESENCIAL Y TELEFÓNICAS)		VARIACIÓN
	2022(1)	2023	% RELATIVA
Información General	2.317.420	2.779.201	19,93
Cómo va mi prestación	518.906	856.214	65,00
Perceptores Prestaciones	911.640	1.199.593	31,59
Otros	237.978	345.525	45,19
Tarjeta Sanitaria Europea	181.041	285.989	57,97
Servicios Electrónicos	48.292	83.600	73,11
Certificados	224.580	258.459	15,09
Información particular expectativas	135.112	194.314	43,82
Presentación Solicitudes y documentos	923.042	1.062.000	15,05
Tesorería	147.309	193.491	31,35
TOTAL	**5.645.324**	**7.258.386**	**28,57**

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de indicadores de la calidad de los servicios y la información suministrada por el INSS.
(1) Incorpora la simulación del mes de enero (con un cálculo proporcional al resto del año), ya que el Informe de indicadores de 2022 no incluye este mes.

En el ejercicio 2024, ha seguido incrementándose el número total de atenciones (presenciales y telefónicas), siendo un 33,65 % superior a las correspondientes al ejercicio 2023.

Si bien el incremento del número total de atenciones es, a priori, un indicador positivo de la capacidad de la entidad de absorber la demanda de atención al ciudadano, no debería desvincularse de un análisis cualitativo, que permitiera identificar si dicho aumento responde a un mayor número de trámites, o se debe a que el ciudadano ha necesitado un número cada vez mayor de contactos para una misma gestión, análisis del que el INSS no dispone, a pesar de su relevancia para valorar la evolución de la eficiencia de la entidad en la tramitación de una solicitud o la resolución de una consulta.

El Instituto ha reconocido que *"los retrasos en la gestión generan demanda de información evitable con una gestión ágil"*, de forma que ha fijado como objetivo *"la disminución de tiempos de trámite de las solicitudes".* En relación con el IMV, la mayor duración de los plazos de resolución (seis meses en lugar de los tres que se aplican al resto de prestaciones), ha supuesto el incremento del número de contactos de los ciudadanos demandando información sobre el estado de su prestación, lo que ha contribuido, en consecuencia, a la saturación de los servicios de información en todos los canales asistidos. Estas afirmaciones tienen su reflejo en los datos del cuadro anterior, donde se observa que las atenciones relacionadas con el motivo *"Cómo va mi prestación"* se incrementaron un 65 % de 2022 a 2023, mientras que las asociadas a la *"Presentación solicitudes y documentos"* experimentaron solamente una variación del 15 %.

El Instituto está trabajando en el desarrollo de cuadros de mando[63] con un enfoque más estratégico, así como en el proyecto REAC (Registro de Actividad), cuyo objetivo es realizar la trazabilidad de todas las atenciones por cualquier canal, lo que permitirá medir el número de contactos necesarios en cada caso, analizar sus motivos y detectar oportunidades de mejora, redundando en una mejor atención al ciudadano[64].

II.2.5.3. INCREMENTO DE LA DEMANDA DE ATENCIONES COMO CONSECUENCIA DE LA ASUNCIÓN DE LA GESTIÓN DEL IMV POR EL INSS

En este apartado se hace una especial referencia al efecto que la creación del IMV ha supuesto en la atención al ciudadano por parte del INSS, al haberse incrementado significativamente el volumen global de atenciones. Así, aproximadamente el 20 % del total de gestiones atendidas a través del canal presencial y telefónico corresponden a esta prestación. El siguiente cuadro muestra este efecto y su desglose por canales:

CUADRO 30. IMPACTO DEL IMV EN EL VOLUMEN DE ATENCIONES (PRESENCIAL Y TELEFÓNICA) EN 2023

ATENCIONES POR TIPO DE PRESTACIÓN	PRESENCIAL	TELEFÓNICA			TOTAL
		CON CITA	SIN CITA	CATT	
IMV	770.434	373.630	44.975	194.270	1.383.309
TOTAL ATENCIONES	4.659.441	1.493.768	370.926	734.251	7.258.386
% IMV s/ TOTAL	**16,53**	**25,01**	**12,13**	**26,46 (1)**	**19,06**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS.
(1) El IMV cuenta con una línea telefónica específica para atención a sus consultas que es atendida por el CATT, lo que explica que en este Centro las actuaciones correspondientes a esta prestación tengan un mayor peso relativo (26,46 %).

En un sistema tensionado, en el que la demanda de atención supera la oferta, la asunción de una carga de trabajo nueva como son las atenciones relativas al IMV, sin una asignación adecuada de recursos, repercute negativamente en la atención que requieren otros ciudadanos.

Este incremento del volumen de atenciones tiene una doble perspectiva: por una parte, las relativas a la propia prestación (información general, consultas personalizadas, cumplimiento de requisitos o presentación de la solicitud); y, por otra, las derivadas de la prolongación en el tiempo de su

[63] De acuerdo con la Asociación Española de Normalización, un cuadro de mando es una "*herramienta de gestión que facilita la toma de decisiones y que recoge un conjunto coherente de indicadores que proporcionan a la alta dirección y a las funciones responsables una visión comprensible del negocio o de su área de responsabilidad. La información aportada por el cuadro de mando, permite enfocar y alinear los equipos directivos, las unidades de negocio, los recursos y los procesos con las estrategias de la organización*".

[64] El INSS, en el trámite de alegaciones, ha señalado que, debido a la complejidad y a los múltiples desarrollos informáticos asociados a los cuadros de mando, ha sido necesario un periodo de desarrollo y validación posterior, que actualmente se encuentra completado. Estos cuadros de mando, según la entidad, estarían teniendo un papel clave a la hora de revisar la eficacia y eficiencia de la estrategia y posibilitar una gestión proactiva de la actividad, si bien se continúan incorporando indicadores y funcionalidades. En particular, el Instituto ha informado que ya dispone de los datos relativos a los intentos fallidos en la obtención de cita presencial y telefónica, así como sobre el volumen de llamadas no atendidas. Adicionalmente, señala que se encuentran en fase avanzada los desarrollos que permitirán disponer del número de contactos asociados a cada trámite o gestión.

tramitación, que provoca que el ciudadano tienda a solicitar información reiteradamente sobre el estado de su solicitud (*Cómo va mi prestación*), tal y como se ha manifestado anteriormente.

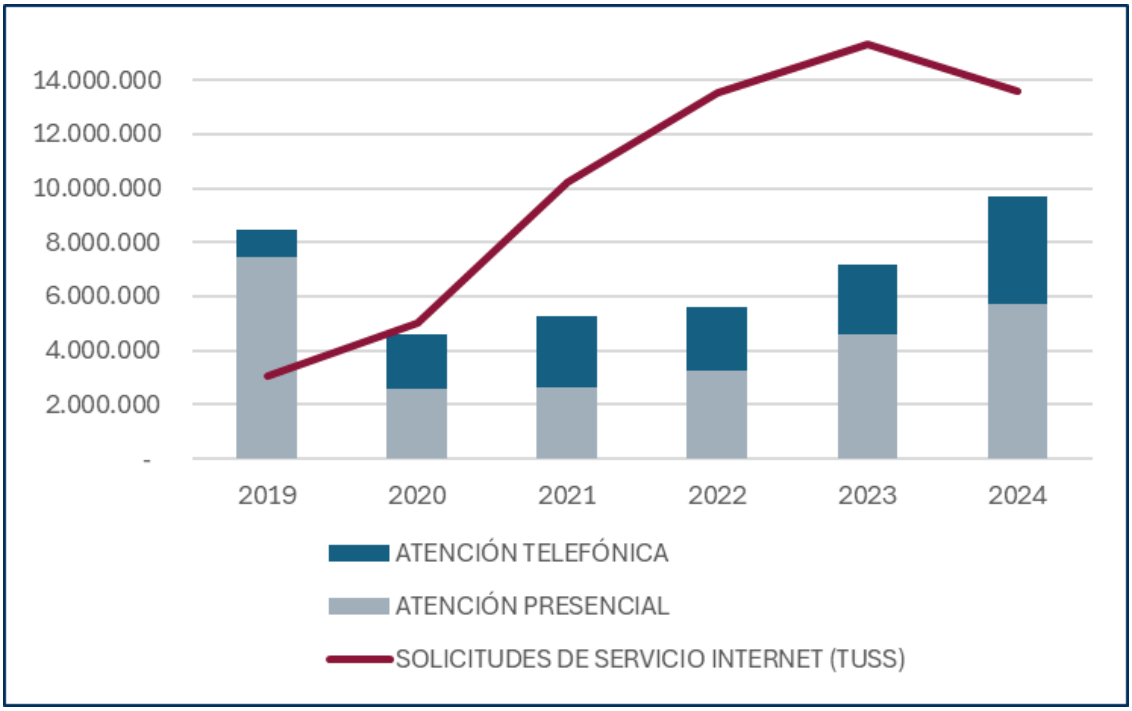
De acuerdo con lo expuesto, en el desarrollo de los trabajos de fiscalización, se ha efectuado un análisis basado en la distinción entre los datos de atención que presentan las DDPP del País Vasco y Navarra, (territorios en los que el INSS no gestiona el IMV), y los del resto de provincias a nivel nacional, segmentación que ha permitido verificar que, en estas últimas, existe una carga de trabajo significativamente mayor y directamente relacionada con las atenciones generadas por la demanda de información sobre la prestación del IMV (ver Anexos 7 y 8).

II.2.5.4. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE ATENCIÓN TRAS LA PANDEMIA

Tal y como se ha señalado, a la fecha de realización de los trabajos, el INSS habría conseguido, tras la implantación de múltiples medidas, recuperar prácticamente los niveles de atención presencial previos a la pandemia y, simultáneamente, mantener el nivel de potenciación que experimentaron los canales telefónico y telemático con posterioridad.

En el siguiente gráfico puede observarse la evolución señalada en el volumen de atenciones para los diferentes canales:

GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO POR CANALES EN EL INSS 2019-2024



Fuente: Elaboración propia.

El INSS, ha recuperado en 2024, con respecto a 2019, el 76 % del volumen de atención presencial, ha mantenido el impulso dado a los canales telefónico y telemático, con un crecimiento del 290,93 % y 345,18 %, respectivamente, y ha aumentado un 171 % el volumen de datos intercambiados con otras AAPP a través de la PID. No obstante, el número global de atenciones presenta un incremento significativamente superior al experimentado en el número de prestaciones resueltas por el INSS, que únicamente alcanzó un 6,87 % en el mismo periodo.

La recuperación actual del nivel de atención que se observa en el gráfico respecto a las cifras de 2019 se explica, entre otros motivos, por las sucesivas actuaciones llevadas a cabo por el propio INSS, encaminadas a mejorar su atención a la ciudadanía, tales como, el fomento vía productividad del incremento del número de atenciones por funcionario y día, la incorporación de interinos, la creación de las UPT que liberan tiempo de trabajo dedicado a la atención en los CAISS, la implantación de la modalidad telefónica con cita y el refuerzo de la sin cita, la ampliación de contenidos y trámites disponibles en el canal telemático y las mejoras introducidas en la experiencia de navegación del usuario en sus interacciones con el INSS.

El cambio dirigido a potenciar los medios telemáticos refleja una tendencia general hacia la digitalización y la utilización de tecnologías en la gestión pública, que debería contribuir a reducir el volumen de atenciones presenciales a los ciudadanos y a mitigar el problema de escasez de recursos humanos que arrastra el INSS en los últimos años. Así lo demuestra, por ejemplo, el volumen ya expuesto de datos intercambiados entre las AAPP a través de la PID.

A pesar de esta evolución, tal y como se recoge en el subepígrafe II.2.2.1, las pruebas efectuadas sobre la disponibilidad de cita previa han puesto de manifiesto que el Instituto sigue presentando dificultades para hacer frente a la demanda de atención, si bien debe tenerse en cuenta a estos efectos, el impacto provocado por el IMV tanto en el número de las prestaciones gestionadas como en el de atenciones asociadas. A este impacto se suma la existencia de otros motivos que han podido provocar un efecto multiplicador en el número de contactos que los ciudadanos precisan para completar la tramitación de su solicitud o la resolución de su consulta, o la necesidad de acudir a sucesivos canales, tales como la complejidad regulatoria de las prestaciones y sus modificaciones, la escasa experiencia de un elevado número de informadores de nueva incorporación, la inexistencia de una unidad de asistencia electrónica que facilite al usuario llevar a cabo los trámites telemáticos[65] o la limitada oferta de servicios en el canal telefónico.

[65] En los supuestos en los que el ciudadano abandona la gestión telemática, TUSS lanza un cuestionario para conocer las razones por las que acaba recurriendo a la atención presencial (cuando el usuario accede desde el propio portal a la solicitud de cita previa). Son cuatro los motivos habilitados. El peso de cada uno para aquellos usuarios que cumplimentaron el cuestionario fueron los siguientes en el 2023: “Prefiero realizar esta gestión en persona” (33,96 %), “No encuentro la gestión que quiero hacer” (33,86 %), “El proceso es muy complicado y necesito ayuda” (21,60 %) y “La página me da error” (7,51 %).

II.3. ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA TGSS

II.3.1. Consideraciones generales

La TGSS es un servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el MISSM, con personalidad jurídica propia, donde por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos económicos y la administración financiera del Sistema de la Seguridad Social. Entre sus competencias destacan las relativas a la afiliación, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social, actuaciones que mayoritariamente vienen referidas a sujetos para los que es obligatoria la remisión electrónica de datos (RED)[66], ámbito excluido de esta fiscalización.

De acuerdo con lo descrito, el canal telemático absorbe principalmente los actos realizados a través del Sistema RED[67], mientras que la atención presencial queda prácticamente reservada a los ciudadanos, y el canal telefónico se configura como vía de comunicación accesible a todos los colectivos.

En su estructura central y de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, corresponde a la Secretaría General, entre otras funciones, la propuesta de la planificación estratégica del organismo y de los elementos organizativos de sus servicios; la planificación, dirección, ejecución y evaluación de las actividades de control y evaluación de los servicios, así como el análisis, propuesta y desarrollo de actuaciones en materia de calidad de los mismos; valoración y propuesta de mejoras en la atención a los ciudadanos.

A nivel territorial, la TGSS en el año 2023 dispuso de 225 Administraciones y 232 Unidades de Recaudación Ejecutiva (UURE), distribuidas entre las 52 DDPP.

Por otra parte, desde el punto de vista funcional, la TGSS ha implantado en 2023 un nuevo modelo de atención y gestión a partir de la creación de las denominadas Unidades Funcionales (UUFF), que pueden ser básicas (UUFFBB) o especializadas (UUFFEE).

II.3.1.1. DOTACIÓN DE PERSONAL DEDICADO A LA ATENCIÓN

Para el análisis del personal de la TGSS que realiza funciones de atención se han de tener en cuenta las siguientes consideraciones: por una parte, la implantación progresiva del nuevo modelo a lo largo del año 2023 coexiste con el sistema anterior; por otra, la integración de las actuaciones de gestión y de atención implica que el personal compatibilice ambas tareas; y por último, el criterio de especialización de los funcionarios conlleva que estos puedan participar en distintos canales de

[66] De acuerdo con la Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, modificada por la Orden ESS/214/2018, de 1 de marzo estarán obligados a su incorporación al Sistema RED:

- *Las empresas, agrupaciones de empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social y en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y para la Minería del Carbón, con independencia del número de trabajadores que mantengan en alta y sin perjuicio de las excepciones establecidas en el apartado 3.*
- *Los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar encuadrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar como trabajadores por cuenta propia clasificados, a efectos de cotización, en el grupo primero del artículo 10 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, con independencia de que tengan o no trabajadores a su cargo.*
  En este supuesto, la incorporación al Sistema RED podrá efectuarse en los términos y condiciones de esta orden o por el uso de los medios electrónicos disponibles en la SEDESS y con arreglo a las condiciones establecidas para el acceso a sus servicios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.3 de esta orden.

[67] Así, en 2023, el total de actos de altas, bajas y variaciones de datos de inscripción y afiliación realizados por RED fue de 62,4 millones, el 93,86 % del total de actos realizados.

atención (presencial, telefónico y telemático) que, al estar interconectados entre sí, podrían dar respuesta a los ciudadanos a través de varios de ellos.

Teniendo en cuenta estos aspectos, en 2023, los datos de personal de atención relativos a los diferentes canales fueron los siguientes:

1. El canal presencial contó con una media de 1.497 informadores (según los datos de la aplicación SIGE) y 1.464 en las UURE.

2. La atención telefónica, hasta octubre de 2023, era un servicio que estaba externalizado, siendo prestado por una empresa. El nuevo modelo supuso la creación de una unidad específica de atención telefónica denominada Unidad de Atención Generalista al ciudadano (UGEN), encargada del primer nivel de atención de este canal, unidad que contaba, a 31 de diciembre de 2023, con 324 informadores. No obstante, el número total de funcionarios con licencia en la plataforma para la atención telefónica alcanzaba, a esa misma fecha, los 4.079, cifra que incluye además a todos aquellos que puntualmente prestan asistencia telefónica.

3. Respecto al canal telemático, a diferencia de la atención presencial y telefónica, no existe una Unidad Especifica que, como tal, esté dedicada a esta modalidad de atención.

Debe tenerse en cuenta, que los datos anteriores incluyen un número significativo de funcionarios interinos[68] y de nuevo ingreso[69] dedicados a la atención. Así, en 2023 se incorporaron 513 interinos y 20 funcionarios de carrera destinados al canal presencial, y 460 y 56, respectivamente, al telefónico.

Por último, la Dirección General de la TGSS aprobó en mayo de 2023 el Plan de trabajo a distancia y, de igual forma que en el INSS, su prestación está sujeta a las necesidades del servicio y supeditada a que se garantice el cumplimiento íntegro de las funciones y la atención directa presencial a la ciudadanía, pudiendo optar el empleado por un día semanal o el horario de tarde, en caso de jornada de especial dedicación. En todos los puestos de trabajo existen tareas susceptibles de ser realizadas fuera de las oficinas como consecuencia de la integración existente en las funciones de gestión y atención y la interrelación entre los tres canales de comunicación.

II.3.1.2. NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

Hasta la pandemia, la TGSS contaba con un modelo tradicional de atención, basado fundamentalmente en la atención presencial, la tramitación manual y el soporte papel. A ello se sumaba uno de los principales problemas que presentan, de igual forma, las restantes entidades del Sistema: el envejecimiento de la plantilla y la consiguiente pérdida de efectivos como consecuencia de las jubilaciones, situación que se agravará en el futuro, dado que el relevo a través de procesos selectivos no es suficiente para paliarla (en 2023, el 64,88 % de la plantilla de la TGSS superaba los 55 años y el 33,85 %, los 60).

Por otra parte, debido a la falta de flexibilidad de su organización territorial, la carga de trabajo no estaba equilibrada geográficamente y no se daba la adecuada correspondencia entre la gestión a realizar y la dimensión de la plantilla disponible para ello (diez DDPP soportaban el 57 % de la carga de trabajo).

[68] Procedentes de la oferta de empleo público correspondientes al ejercicio 2023 aprobada por Real Decreto 625/2023, de 11 de julio.
[69] Procedentes de las convocatorias de procesos selectivos para ingreso, por el sistema general de acceso libre y por promoción interna, aprobadas por las Resoluciones de 11 y 12 de abril de 2023.

Adicionalmente, existía una gran heterogeneidad en los modelos de atención de cada una de las DDPP, que ofrecían el uso de canales diferentes y una prestación de la atención presencial y telefónica con características distintas.

Tras la pandemia, la TGSS, con el fin de resolver los problemas descritos, determinó la conveniencia de definir un nuevo modelo, que requería una adaptación en diferentes ámbitos: normativo (resoluciones de creación de nuevas unidades, extensión de las competencias de las DDPP para el reparto de la carga de trabajo, tramitación electrónica automatizada de determinados procedimientos), tecnológico (desarrollo de nuevas aplicaciones de gestión, nueva plataforma de telefonía, nuevo cuadro de mando para el seguimiento de la atención), organizativo (reorganización de los espacios físicos) y de personal (formación). La TGSS llevó a cabo varios proyectos piloto que culminaron con la definición de un nuevo modelo, basado en los siguientes principios:

- Especialización: Creación de UUFF.

- Multicanalidad: incorporación de nuevos canales de atención, más accesibles y sencillos, atendidos por funcionarios especializados, elección por el ciudadano del canal más adecuado a su perfil y necesidades.

- Integración de la atención y la gestión.

- Homogeneidad en las actuaciones en todo el territorio, superando el ámbito geográfico.

- Personalización de la atención, proactividad en la relación con los ciudadanos.

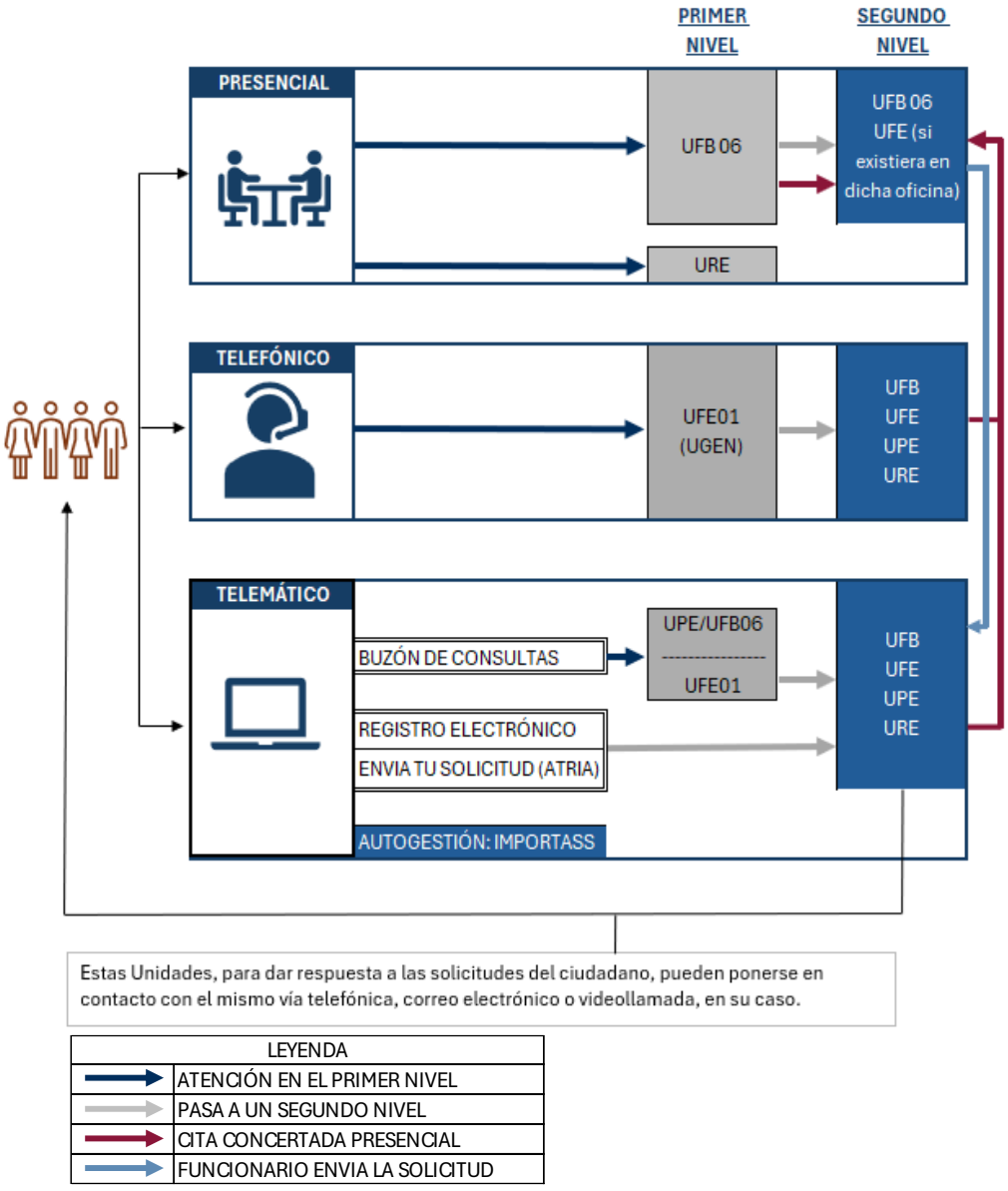
En el nuevo modelo organizativo basado en las Unidades Funcionales, las UUFFBB están configuradas en todas las DDPP y, las UUFFEE, en una o varias DDPP, pero con ámbito de actuación nacional, concentrando el ejercicio de determinadas competencias relacionadas con materias y colectivos concretos (ver Anexo 9).

Mientras las UUFFBB estuvieron operativas a lo largo de todo el año 2023, las UUFFEE fueron entrando en funcionamiento de forma progresiva en diferentes fechas, de forma que, en dicho año, coexistían el nuevo modelo con el anterior, con sus características propias.

De acuerdo con este nuevo modelo, la atención al ciudadano se presta fundamentalmente en un primer nivel por unidades concretas, donde los informadores del canal presencial y telefónico, de acuerdo con sus correspondientes protocolos de actuación, prestan la asistencia necesaria al ciudadano para procurar, preferentemente, su derivación a la autogestión por el canal telemático[70]. Únicamente en aquellos supuestos en los que el trámite o consulta o el perfil del ciudadano lo requiere, este es remitido a un segundo nivel, con mayor especialización, para su atención por las UUFFBB, las UUFFEE, UURE o Unidades Provinciales de Ejecutiva (UPE), en función de la materia, interrelacionándose los tres canales según el siguiente esquema:

[70] A través de IMPORTASS (Portal de la TGSS), o el servicio “Enviar tu solicitud” (ATRIA), habilitado por la TGSS para aquellos ciudadanos que no disponen de identificación digital.

GRÁFICO 13. CANALES DE ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA TGSS



LEYENDA	
→	ATENCIÓN EN EL PRIMER NIVEL
→	PASA A UN SEGUNDO NIVEL
→	CITA CONCERTADA PRESENCIAL
→	FUNCIONARIO ENVIA LA SOLICITUD

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, el nuevo modelo otorga un claro protagonismo a la atención telemática frente a la presencial, a través de la orientación al ciudadano hacia la autogestión, incrementando, asimismo, la eficacia del canal telefónico, al pasar a ser atendido por empleados públicos especialistas en la materia, facultados para realizar gestiones u obtener informes, en sustitución de la prestación del servicio por una empresa externa. Este enfoque ya lo recogía la TGSS en su Plan Estratégico 2021-2023.

Si bien el nuevo modelo de atención presencial entró en vigor a principios de 2023, la completa puesta en marcha del resto de canales no se produjo hasta finales de ese año. En los epígrafes siguientes, específicos para cada canal, se analiza la atención prestada en cada uno de los niveles.

II.3.2. Canal presencial

La atención presencial se presta tanto en las Administraciones de la TGSS como en las UURE.

El análisis se ha centrado exclusivamente en las primeras, dado que las UURE no tienen establecido ningún sistema de cómputo del número de ciudadanos atendidos, ya que el aplicativo SIGE no se encuentra operativo para las mismas, por lo que tampoco se mide el tiempo medio de atención. Además, no se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del nuevo Protocolo de atención presencial, aunque la TGSS está trabajando en una nueva versión que las incluya expresamente, planteándose, asimismo, la posibilidad de implantar SIGE.

II.3.2.1. MODELO DE ATENCIÓN PREVIO

Con anterioridad a la pandemia de COVID-19, la atención presencial se prestaba en las oficinas de la TGSS (Administraciones) sin necesidad de concertar una cita. Sin embargo, a raíz de la crisis sanitaria, se reguló el acceso al público a los centros mediante un sistema exclusivo de cita concertada, y solo para aquellos supuestos en los que, una vez que el ciudadano había establecido contacto con la TGSS y planteado su solicitud, el funcionario consideraba necesario que la atención se realizara de forma presencial[71] (a diferencia de la cita previa que opera en el INSS, donde el usuario es quien toma la decisión de acudir a una oficina). Este sistema estuvo vigente desde la apertura de las oficinas, en junio de 2020, hasta la implantación del nuevo modelo a principios de 2023. Los datos de atención presencial en este periodo fueron los siguientes:

CUADRO 31. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL PRESENCIAL EN LA TGSS 2019-2022

AÑOS	SIN CITA	CON CITA CONCERTADA	PROYECTO PILOTO NUEVO MODELO	TOTAL
2019	6.529.211	Servicio no disponible	-	6.529.211
2020 (enero a marzo)	1.331.960	Servicio no disponible	-	1.331.960
2020 (a partir de junio)	Servicio no disponible	221.008	-	221.008
2021	Servicio no disponible	443.023	-	443.023
2022	Servicio no disponible	354.261	139.647	493.908

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.

Tal y como se observa, el volumen que representa la atención presencial en 2022 únicamente alcanza el 7,6 % de la prestada en 2019, anterior a la pandemia, debido a que los ciudadanos no podían acceder a las oficinas sin cita, aun cuando la crisis sanitaria se encontrara ya superada. En junio de 2020 la entidad había habilitado un nuevo servicio telemático denominado “Te ayudamos” mediante el cual, a través de un formulario y sin necesidad de autenticación, los ciudadanos podían plantear su solicitud, que era respondida vía telemática o telefónica, momento a partir del cual el funcionario concertaba, en su caso, una cita.

[71] La TGSS indica que excepcionalmente se llevaron a cabo “actuaciones no concertadas y gestionadas con flexibilidad dentro del marco general de prevención y contención sanitaria”, pero en todo caso son atenciones que no figuran registradas en el sistema.

Esta situación pudo afectar en mayor medida a los colectivos vulnerables (personas de avanzada edad, afectados por brecha digital[72], o con dificultades lingüísticas, entre otros), ya que no pudieron acceder a las oficinas sin cita hasta principios de 2023, y para lograr concertarla era necesario el contacto previo telemático o telefónico[73], lo que podía suponer una barrera dadas las características de estos colectivos.

II.3.2.2. NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

En marzo de 2022 se inició un proyecto piloto para la implantación del nuevo modelo de atención presencial con pruebas en ocho DDPP. Los resultados de esta experiencia culminaron, en febrero de 2023, con la entrada en vigor del nuevo modelo en todas las oficinas de la TGSS, definiéndose un protocolo de atención y un catálogo de trámites, y organizándose la atención en dos niveles ubicados en espacios físicos diferenciados:

- Primer nivel "Orientación, asistencia y capacitación digital", abierto al público sin necesidad de cita concertada, en el que el funcionario puede efectuar alguna de las siguientes actuaciones que no conllevan la gestión de trámites:
  - Orientar al ciudadano en su consulta siempre que no revista complejidad.
  - Asistir al ciudadano para que acceda, por sí mismo, a los servicios ofrecidos por la TGSS en SEDESS y en el portal IMPORTASS, donde puede realizar determinados trámites cuando dispone de algún medio de acreditación digital de la identidad.
  - Proporcionar al ciudadano información sobre el servicio de envío de solicitudes sin identificación digital desde IMPORTASS (ATRIA).
  - Redirigir al ciudadano a la atención presencial de segundo nivel cuando concurren "singularidades" por razón de la materia (trámites relativos al Sistema Especial de Empleados de Hogar, al Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios y Convenios Especiales) o de las circunstancias personales (avanzada edad, escasez de conocimientos digitales, carencia de medios tecnológicos, situación socio-personal, dificultad lingüística).
- Segundo Nivel "Gestión de trámites", facilita una atención más personalizada, bien porque el ciudadano acude a la oficina con una cita concertada, o porque haya sido canalizado desde el primer nivel de atención presencial. En estos casos, si no se pudiera resolver el trámite en el acto, se remite la solicitud del ciudadano a la unidad especializada competente a través de una aplicación interna (este servicio se denomina "ATRIA de oficio")[74].

[72] La Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, señalaba con carácter general para el sector público estatal, el necesario *"refuerzo de la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal en las que será preferente la atención a las personas mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa, mediante la elaboración de Planes de refuerzo de la atención presencial. Asimismo, se establecerán mecanismos de seguimiento destinados a facilitar la atención presencial a personas afectadas por la brecha digital"*.

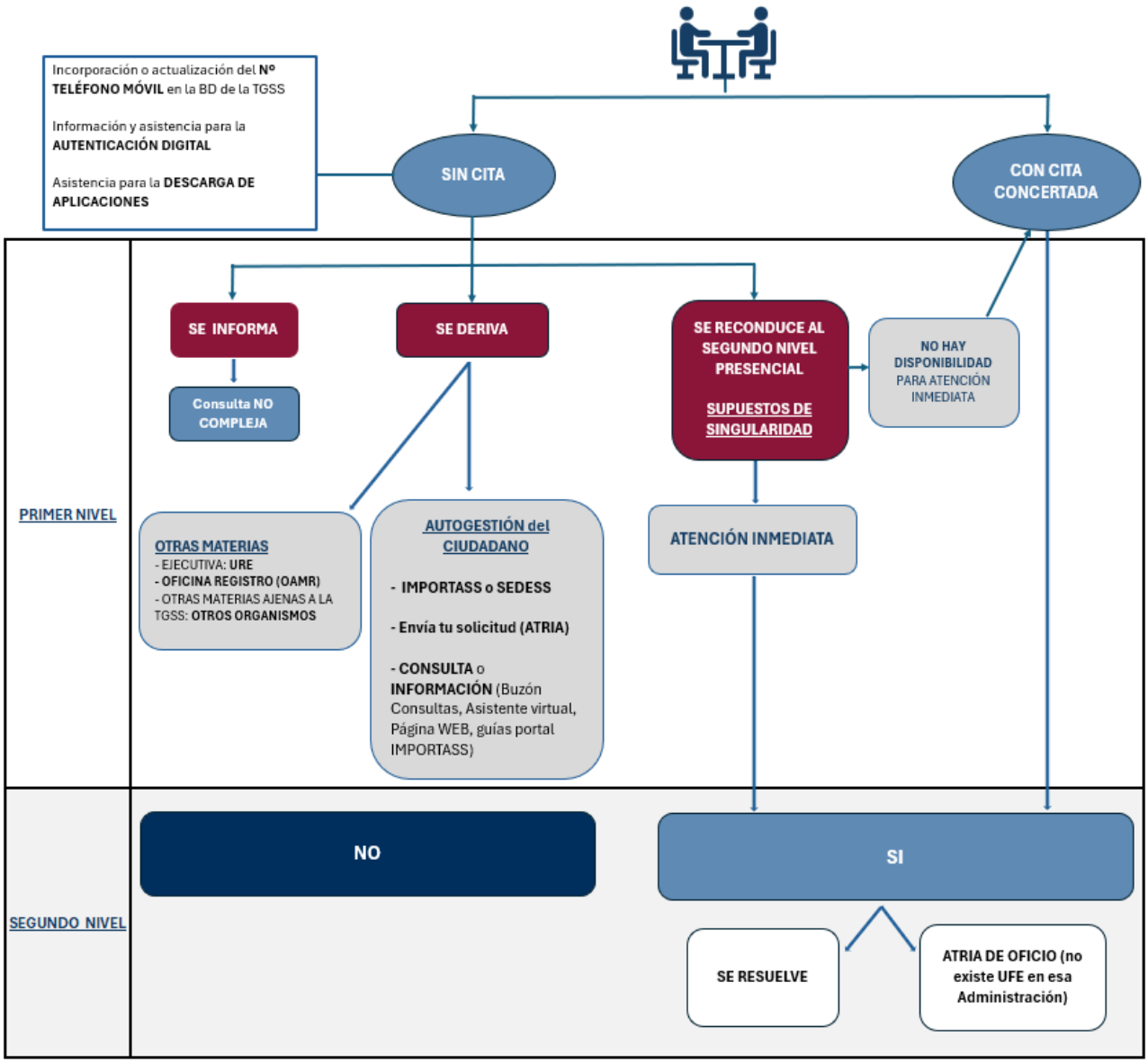
[73] En esa fecha, la línea de atención telefónica de la TGSS era gestionada por una empresa externa, cuyos operadores no estaban autorizados a concertar citas presenciales. Por tanto, solamente en aquellos supuestos en que las llamadas fueran atendidas por funcionarios de la TGSS (a través de sus números provinciales o por derivación de la empresa) podía concertarse una cita por esta vía.

[74] La Unidad que presta la atención presencial en primer y segundo nivel es la UFB06 "Unidad Funcional Básica de Soporte y Asistencia Digital (ver Anexo 9). Esta unidad es mixta, ya que desempeña sus funciones tanto de forma presencial, como a distancia (tal y como se analizará en el epígrafe correspondiente al canal telemático), proporcionando asistencia y soporte a los ciudadanos en materias específicas relacionadas con la Administración Digital. En esta unidad se engloban, además, las tareas de Registro presencial, gestión del Registro Electrónico General o Común y las que competen a las Oficinas de Asistencia en materia de Registro.

Como apoyo a este sistema, la TGSS utiliza las aplicaciones SIGE, para registrar y gestionar las atenciones en oficina a través de tickets, parrillas organizativas y pantallas, y CPMS, que gestiona la modalidad de citas concertadas.

En el gráfico mostrado a continuación se recogen las actuaciones que, con carácter general, se realizan en los distintos supuestos descritos:

GRÁFICO 14. ATENCIÓN PRESENCIAL EN LA TGSS



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha anticipado, el modelo diseñado se enfoca hacia la reducción de la tramitación presencial y el fomento de la autogestión mediante la capacitación digital de los ciudadanos, por ser el telemático el canal preferido de los ciudadanos, según la TGSS. No obstante, debe señalarse que este cambio de comportamiento puede obedecer no solo a las preferencias de los ciudadanos, sino que vendría condicionado, a su vez, por las propias limitaciones establecidas para la realización de determinados trámites de forma presencial, tal y como se ha manifestado anteriormente[75].

Por último, la TGSS, para favorecer la puesta en funcionamiento del nuevo modelo de atención, incorporó en el último trimestre de 2023 unos objetivos específicos vinculados a su correcta implantación dentro del complemento retributivo de productividad por cumplimiento de objetivos a nivel de dirección provincial.

II.3.2.3. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN PRESENCIAL

Los datos de 2023 confirman el cambio en los patrones de atención presencial:

CUADRO 32. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL PRESENCIAL TGSS 2023

<table>
<tr><th>PRIMER NIVEL</th><th colspan="2">SEGUNDO NIVEL</th><th>TOTAL</th></tr>
<tr><td rowspan="3">1.425.444</td><td colspan="2">334.097</td><td rowspan="3">1.759.541</td></tr>
<tr><td>SINGULARIDAD/ATRIA DE OFICIO (1)</td><td>CITA CONCERTADA</td></tr>
<tr><td>184.935 (2)</td><td>149.162</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.
(1) Las atenciones a través de "ATRIA de oficio" hasta julio de 2023 se computaban como singularidad.
(2) Estos ciudadanos figuran incluidos tanto en el primer nivel (momento en el que se identifica la singularidad y se pasa al segundo nivel) como en el segundo.

En efecto, la comparación del volumen de atención presencial en el nuevo modelo de 2023 con etapas anteriores (cuadro 31), refleja que ha experimentado un incremento del 256 % respecto al año 2022, pero debe recordarse que, en esa fecha, el acceso a las oficinas estaba reservado solo para aquellos ciudadanos que tenían concertada una cita. Sin embargo, si se toma como referencia el ejercicio 2019, cuando no existía un sistema de citas, se observa una importante reducción de las atenciones presenciales (1,76 millones frente a 6,53).

El detalle de las atenciones presenciales llevadas a cabo en 2023 evidencia el papel que desempeña la unidad de primer nivel como filtro para acceder al segundo, debido en parte a su labor de capacitación digital y fomento de la autogestión, según lo expuesto. Los protocolos de atención telefónica y telemática establecen que la concertación de citas para el segundo nivel del canal presencial debe ser residual, solo para los casos estrictamente necesarios en los que no sea posible finalizar el trámite sin la presencia del interesado (por ejemplo, la obtención de certificado

[75] En este sentido, se tiene constancia de la existencia de una queja formulada por un funcionario de la TGSS ante el Defensor del Pueblo en la que señalaba que la atención en el canal presencial prácticamente solo permitía redirigir a los ciudadanos a los medios telemáticos. El Defensor del Pueblo comunicó fin de actuaciones por esta cuestión en septiembre de 2023.
En el trámite de alegaciones, la TGSS ha señalado que el 79,35 % de las solicitudes se resolvieron en el primer nivel. No obstante, este dato incluye todas aquellas consultas o trámites en las que el funcionario proporciona orientación y asistencia al ciudadano para que proceda a su autogestión a través del canal telemático, no quedando por tanto finalizadas o resueltas, en sentido estricto, en el primer nivel de atención presencial, al requerir de actuaciones adicionales por parte del ciudadano.

digital o clave). Así, se observa que la distribución del peso relativo de ambos niveles es del 81 %-19 %, respectivamente[76], tendencia que se confirma en el año 2024, que presenta una proporción del 84 %-16 %.

Por otra parte, el diseño del nuevo modelo permite a la TGSS disponer de información adicional sobre la atención prestada, detalle que proviene de la codificación que los informadores deben introducir en los aplicativos para registrar sus actuaciones de acuerdo con lo establecido en el protocolo, si bien los códigos que aquellos cumplimentan no son del todo exactos. Así, en la atención de primer nivel, existe una clasificación por motivo de consulta, y otra por forma de terminación o solución ofrecida al ciudadano:

- Respecto del primer criterio, relativo a los motivos, el 69 % de las atenciones corresponden al código "datos de contacto", que no permite conocer la razón principal por la que los ciudadanos acuden a las oficinas[77].

- En cuanto a la forma de terminación de la atención en el primer nivel, se produce un problema similar, pues, más del 35 % de estas atenciones terminan con la codificación "Se informa", lo que tampoco permite conocer con exactitud la forma de finalización del proceso.

Respecto del segundo nivel, solo se incorpora el dato que se refiere al origen de la atención, que puede provenir de un caso de singularidad/ATRIA de oficio (el 55,4 %) o de una cita concertada (el 44,6 %), no incluyéndose ninguna información sobre la forma de terminación del contacto con el ciudadano.

Adicionalmente, partiendo de la información suministrada por SIGE, la entidad ha facilitado los tiempos medios de espera y de atención por DDPP, pero la heterogeneidad de los resultados extraídos les resta fiabilidad, situación detectada por la propia Inspección de Servicios de la TGSS[78][79].

Por lo que respecta a la tasa de incomparecencia de los ciudadanos a las citas concertadas, debe destacarse que no llegó al 7 % en 2023. Este dato no es tan negativo para la TGSS como para el INSS, donde la demanda de cita previa superaba la disponibilidad existente e impedía el acceso a otros usuarios. Sin embargo, pueden señalarse algunas debilidades. Por una parte, actualmente no

[76] En el desglose de esta distribución porcentual por DDPP, se observa un comportamiento muy dispar, donde las atenciones en segundo nivel se sitúan en una horquilla que oscila entre el 3 % y el 35 %. De igual modo, se observa una elevada dispersión de datos en el desglose de segundo nivel entre casos de singularidad/ATRIA de oficio y los provenientes de cita concertada. No se ha podido concluir si esta circunstancia obedece a diferencias en la demanda local o a deficiencias en la implantación territorial del nuevo modelo de atención.

[77] Si bien la actuación del funcionario consistente en la comprobación o actualización de los datos de contacto se efectúa siempre que el ciudadano acude a las oficinas de la TGSS, habitualmente el motivo principal de la atención se refiere a otras cuestiones. Además, el aplicativo SIGE marca por defecto el motivo "datos de contacto", de forma que, si el funcionario no lo modifica, será esa la causa de atención registrada.

[78] Adicionalmente el diseño del sistema SIGE a la hora de computar los tiempos de espera y atención diferencia varios pasos: 1. "Obtención de ticket"; 2. "Llamada"; 3. "Inicio de la atención" (el funcionario adquiere información sobre el motivo de la visita); 4. "Atención" en este momento deja de computar el tiempo de espera y se inicia el tiempo de atención y 5. "Cierre", cuando la atención está concluida. La Inspección de Servicios manifiesta que *"Parece lógico pensar que la atención al ciudadano comienza en el momento en que se le llama y pasa al punto en que el funcionario le va a atender. Sin embargo, dado que el sistema considera el tiempo de espera hasta el momento en el que se inicia la atención concreta del trámite (paso 4), podemos concluir que los datos no son un reflejo de los tiempos reales*".

[79] La TGSS, en el trámite de alegaciones, ha indicado que, para conseguir el correcto uso de las herramientas informáticas por parte de los informadores, ha llevado a cabo distintas actuaciones que han repercutido en una mejor catalogación de las atenciones: emisión de instrucciones, formación de las personas dedicadas a la atención, simplificación de las pantallas y la no marcación por defecto de ninguno de los motivos de consulta. Asimismo, manifiesta estar trabajando en una nueva catalogación de las categorías y trámites que permitirá tener una visión de detalle de la demanda de atención y que revisará la información sobre la forma de terminación de la atención, tanto en primer como en segundo nivel. Por último, señala que, actualmente, las aplicaciones permiten contabilizar los tiempos de atención y espera en las distintas fases.

existe la posibilidad de que el ciudadano modifique su cita. Por otra, en relación con las anulaciones de cita a través del enlace remitido por SMS, si tuvieron su origen en ATRIA, al no existir integración de esta aplicación con la de cita previa, siguen figurando en la primera como “cita concertada”, siendo necesario un control específico para regularizar estas situaciones.

Por último, debe destacarse que en abril de 2024 se puso a disposición de las DDPP un nuevo Cuadro de Mando de Atención Presencial desarrollado por la TGSS en colaboración con la GISS, que busca, a partir de la información de SIGE y CPMS, complementar su análisis con una información más completa a nivel nacional y por DDPP.

II.3.3. Canal telefónico

II.3.3.1. MODELO DE ATENCIÓN PREVIO

En el ámbito de la atención telefónica, la TGSS venía prestando el servicio en los últimos años de forma externalizada, a través de la licitación de contratos con varias empresas prestatarias. El último vigente se adjudicó el 12.12.2019, comenzando su ejecución en febrero de 2020 y por un periodo de dos años prorrogables otros dos[80]. Su objeto era resolver consultas de información general o sobre trámites de la TGSS (incluidas las procedentes de redes sociales), quedando excluida la realización de cualquier tipo de gestión o acto administrativo que precisara el acceso a datos del ciudadano, actuaciones reservadas a los funcionarios de la TGSS, por lo que en estos supuestos la empresa transfería las llamadas a las DDPP. A su vez, los ciudadanos podían dirigirse directamente a los teléfonos de las DDPP, UURE o Administraciones que dispusieran de líneas provinciales propias.

Como se ha venido exponiendo, el impacto que tuvo el COVID en la forma de relacionarse de los ciudadanos con la Administración determinó a la TGSS a definir un nuevo modelo, donde los servicios prestados por la empresa no tenían encaje de acuerdo con los nuevos planteamientos, como el de la integración de atención y gestión, la mejora en la calidad del servicio evitando desplazamientos, o la resolución ágil de trámites y el envío de información.

II.3.3.2. NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

A la vista de las limitaciones que presentaba el modelo antiguo, la TGSS inició un proceso de transición hacia la prestación de la atención telefónica con medios propios. Dicho proceso se inició en 2022 con la redacción de un primer protocolo de actuación, con la creación de unidades específicas de atención telefónica de primer nivel (UGEN), que actuarían de filtro en la atención de las llamadas entrantes, evitando la derivación del grueso de consultas a otras unidades provinciales, que quedaban reservadas para conocimientos especializados en un segundo nivel[81].

En junio de ese mismo año, se puso en marcha un proyecto piloto en cinco DDPP donde la UGEN atendía indistintamente a ciudadanos de cualquiera de ellas.

A lo largo de 2023 se fueron incorporando otras DDPP al proyecto piloto, se produjo el cambio de plataforma de telefonía, empezaron a funcionar progresivamente las UUFFEE de segundo nivel, y se desarrolló la herramienta SEPIA (Servicio en PROSA de información para la atención) que

[80] El gasto derivado de este contrato fue de 6.115.959,10 euros en 2021, 6.596.867,19 euros en 2022 y 4.706.226,72 euros en 2023.

[81] En abril de 2024 se publicó una actualización del protocolo que incorpora algunas novedades, como la mención a la Unidad de Videoatención (UVA) creada en 2023, la posibilidad de consultar en la herramienta SEPIA los medios de autenticación del ciudadano o sus expedientes de aplazamiento y apremio, o la realización del cambio de NIE a DNI.

permitió la implementación de nuevas funcionalidades[82], culminando la implantación del nuevo modelo en octubre de 2023, con la rescisión del contrato con la empresa externa.

A partir de ese momento el funcionamiento del canal telefónico opera en su integridad bajo los principios del nuevo modelo:

- Es atendido exclusivamente por empleados públicos a través de las líneas centralizadas, no gratuitas, de la TGSS (91 5410291 y 901 502050), en las que una locución automática orienta la consulta del ciudadano mediante un árbol de selección de opciones, en función de las cuales la llamada se redirige, con carácter general a la UGEN[83].

- Se establecen dos niveles de atención. El primero, de información, orientación y asistencia, lo realiza la UGEN, ubicada en 36 DDPP que dan cobertura a todo el territorio nacional, sin diferenciación de la provincia origen de la llamada[84]. El segundo nivel se presta por las UUFFBB, UPE o UURE de la provincia del domicilio del ciudadano o por la UFE competente por razón de la materia.

- A diferencia de la empresa externa, el funcionario puede consultar la información del ciudadano, lo que le permite una atención personalizada y la posibilidad de realizar gestiones o consultas en combinación con otras utilidades como clave OTP, a través del envío, vía SMS o correo electrónico, de plantillas con enlaces que redirigen al ciudadano a la información y/o servicio demandado.

- Se crea una unidad específica dentro de UGEN, Unidad de Videoatención (UVA), para prestar este servicio a través de la plataforma Oficina Virtual de Atención al Ciudadano (OVAC), al que se accede a través de una cita concertada telefónicamente, y que permite realizar los trámites de solicitud de NUSS (Número de la Seguridad Social), comunicación y variación de datos personales y de contacto, y cambio de NIE a DNI.

- Se automatiza ciertos procedimientos, que no precisan la intervención de ningún operador, como la solicitud de la vida laboral a través de la herramienta de reconocimiento de voz IVR (Interactive Voice Response).

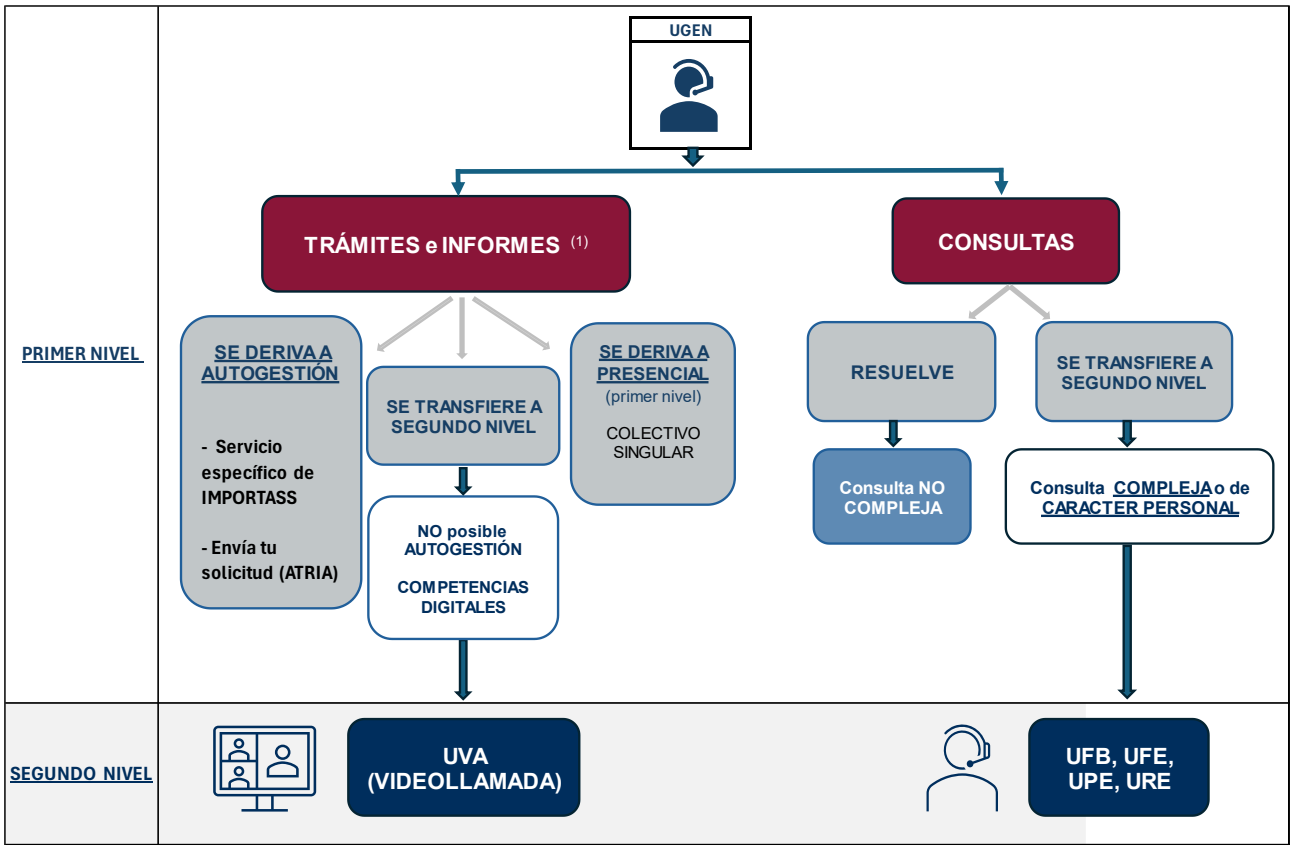
El siguiente gráfico recoge el procedimiento contemplado en el Protocolo para las llamadas atendidas en primer nivel por la UGEN, según el nuevo modelo:

[82] Este servicio, implantado en 2022, facilita a los operadores de atención telefónica el registro de todas las interacciones relacionadas con cada atención. Actualmente, además de acceder a los datos personales del ciudadano, el funcionario conoce sus medios de autenticación digital, puede verificar el teléfono de contacto a través de código OTP, para el envío a través de SMS o correo electrónico de plantillas informativas sobre su consulta o para orientarle en la autogestión a través de enlaces a los servicios solicitados (IMPORTASS). Si el ciudadano no tuviera este medio activado, puede agendar una cita de videollamada para la captura del móvil. La herramienta también permite derivar la llamada en directo a un agente de la Unidad Funcional de segundo nivel que corresponda si concurren las circunstancias para ello. Por último, el informador codificará la llamada por categoría y trámite, motivo de la consulta y solución ofrecida, se graba la interacción y se documentan las atenciones.

[83] Excepto las opciones a través de las cuales se transfiere la llamada al INSS o a las Unidades específicas de atención a los Autorizados RED. El procedimiento de atención telefónica de acuerdo con el menú de opciones se contiene en el Anexo 10.

[84] Esta Unidad también se encarga de la atención al Buzón de consultas en primer nivel.

GRÁFICO 15. ATENCIÓN TELEFÓNICA EN LA TGSS



Fuente: Elaboración propia.
(1) Salvo el Informe de Vida Laboral.

II.3.3.3. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN TELEFÓNICA

En el siguiente cuadro se indica el número de atenciones telefónicas al ciudadano durante el periodo 2021-2024:

CUADRO 33. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL TELEFÓNICO TGSS 2021-2024

UNIDADES		2021 (1)	2022 (2)	2023 (3)	2024 (4)
Empresa externa		1.259.788	1.145.221	786.881	-
DDPP		15.723	22.395	10.301	-
PRIMER NIVEL	UGEN	-	38.369	586.513	1.699.774
SEGUNDO NIVEL	UUFFBB 03, 04, 05, 06	-	-	44.100	168.831
	UUFFEE	-	-	3.304	32.230
	UPE/UURE	ND	ND	ND	161.711
Campaña especial Autónomos		-	-	8.144	-
TOTAL LLAMADAS (5)		**1.275.511**	**1.205.985**	**1.439.243**	**2.062.546**
Videoatención (6)			1.212	12.838	39.005

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.
(1) Empresa externa/DDPP.
(2) Empresa externa/DDPP y Proyecto piloto UGEN.
(3) Empresa externa/DDPP, Proyecto piloto UGEN y nuevo modelo en octubre.
(4) Nuevo modelo.
(5) No incluyen las llamadas efectuadas por los ciudadanos a números directos provinciales, ni las derivadas desde las DDPP piloto a otras unidades, ni las emitidas desde la TGSS a los ciudadanos cuando la transferencia al segundo nivel resulta fallida.
(6) El dato de 2022 abarca los meses de junio a diciembre, y el de 2024 recoge las atenciones hasta septiembre.

Estas cifras reflejan el proceso de transición entre dos modelos completamente diferentes, donde coexisten en el tiempo características propias de cada uno de ellos, si bien puede apreciarse un incremento de las atenciones telefónicas en 2024, primer año completo de implantación del nuevo modelo, respecto del ejercicio 2021, último de vigencia exclusiva del modelo antiguo, que asciende a un 61,70 %.

Además, con relación a 2024, se observa, en línea con lo apuntado para el canal presencial, que el volumen de llamadas se distribuye entre primer y segundo nivel en una proporción de 81 %-19 %, respectivamente, confirmándose que el primero actúa de filtro para acceder al segundo. En todo caso, cabe destacar lo siguiente:

- Las llamadas atendidas por la UGEN se reparten indistintamente entre los informadores conectados y disponibles de cualquiera de las 36 DDPP, sin que exista división por razón de la materia. Por tanto, la única utilidad que aporta la marcación de las opciones por el ciudadano es de carácter estadístico y de conocimiento de la demanda. No obstante, desde la implantación en agosto de 2023 del nuevo menú telefónico, más del 42 % de las llamadas correspondían a la opción 5 "Otras consultas", categoría que recoge los restantes motivos no incluidos en las anteriores opciones, lo que evidencia que el actual contenido del árbol de opciones no parece estar resultando útil a los ciudadanos para delimitar el objeto de su consulta, restando eficacia al funcionamiento de las derivaciones de las llamadas. En este sentido, un estudio específico efectuado por la TGSS sobre la demanda de atención de los ciudadanos que marcan dicha opción revela que un volumen elevado de estas consultas se refiere, por este orden, a cuestiones del INSS, autorizados RED o de otros organismos como SEPE o Agencia Estatal de

Administración Tributaria (AEAT), materias que no deberían haber llegado a ser atendidas por la UGEN[85].

- De acuerdo con el nuevo modelo de atención telefónica todas las llamadas deben estar centralizadas a través de dos números de teléfono, según lo descrito anteriormente. No obstante, se ha detectado que la información contenida en la página web de la Seguridad Social sobre teléfonos de contacto de la TGSS no es uniforme, ya que incluye en ocasiones números directos de las oficinas, que debían haber quedado deshabilitados a estos efectos, y cuya marcación conduce a resultados dispares[86], alejándose del criterio de homogeneidad de la atención que motivó, entre otros, la implantación del nuevo modelo.

- La entidad, con el fin de potenciar la correcta implantación del nuevo modelo de atención telefónico, incluyó en el último trimestre de 2023 unos objetivos específicos vinculados a su puesta en funcionamiento dentro del complemento retributivo de productividad por cumplimiento de objetivos a nivel de dirección provincial[87].

- La TGSS dispone de información acerca del número de llamadas no atendidas, lo que resulta fundamental para tener una visión de la demanda real del servicio. Este parámetro refleja tres posibles supuestos si la llamada se recibe en el horario de atención al público[88]: abandono de la llamada por el ciudadano durante la espera, abandono una vez iniciada la llamada tras superar los cinco segundos de duración, o falta de atención por desbordamiento del servicio. En 2023, la empresa que atendió el servicio telefónico hasta octubre presentaba un índice de llamadas no atendidas inferior al 5 %, mientras que la UGEN, que ese año se encontraba en fase de implantación y puesta en marcha, superó el 15 %.

- Por último, en referencia a los tiempos medios de atención, se observa un aumento de la duración de las llamadas en el nuevo modelo gestionado por la TGSS en relación con el servicio prestado por la empresa[89]. Esta circunstancia se explica por el contenido de la información suministrada en ambos casos, ya que los operadores de la empresa tenían un campo de actuación limitado, mientras que en el modelo actual se ofrece una atención integral, tanto en el primer nivel por la UGEN, como las consultas que llegan al segundo, que precisan de mayor dedicación por su complejidad, lo que se considera razonable.

[85] En el trámite de alegaciones, la TGSS ha señalado que la gestión de la atención telefónica resulta adecuada, pues cuando las llamadas que tienen entrada en la UGEN no son de su competencia, se transfieren a la correspondiente UFE. Sin embargo, una reconsideración de la actual configuración del árbol de opciones podría reducir el número de llamadas atendidas por la UGEN que se refieren, tanto a materias de la TGSS no gestionadas por esta Unidad, como a cuestiones competencia de otros organismos, liberando a los informadores de esta carga de gestión adicional.
En este sentido, habiendo detectado las incidencias señaladas, la TGSS informa de la intención de llevar a cabo mejoras en las opciones del menú telefónico, y en relación al elevado número de llamadas correspondientes a otras entidades, está trabajando junto con la GISS para incorporar a medio plazo la Inteligencia Artificial en la catalogación de las llamadas mediante el sistema de pregunta abierta en la opción 5, de modo que permita detectar consultas del INSS para orientar al ciudadano hacia esa Entidad Gestora.

[86] Se han detectado las siguientes situaciones: aviso de número no disponible, línea respondida directamente por un operador, o líneas atendidas a través de locución automática, pero con contenidos diversos, desde la redirección a los dos números generales de TGSS, pasando por otros con una selección de opciones disponibles que incluyen materias del INSS, llegando a un caso de redirección única al teléfono de información del INSS.

[87] Los resultados tuvieron niveles satisfactorios en relación con el número de llamadas atendidas e informadores activos, si bien no se alcanzaron las metas propuestas en cuanto al volumen de encuestas ni el adecuado registro de las operaciones en la aplicación SEPIA.

[88] La Carta de Servicios apuntaba la posibilidad de contar con un buzón de voz donde el ciudadano dejase sus datos y fuera respondido posteriormente, si bien no se ha implementado esta herramienta.

[89] La empresa presentó en 2023 una duración media de 3 minutos y 14 segundos, frente a los 5 minutos y 31 segundos de la UGEN, los 6 minutos y 15 segundos de las UUFFBB y los 7 minutos y 28 segundos en el resto de las UUFFEE.

Durante el año 2024, la TGSS ha desarrollado un cuadro de mando en la herramienta SEPIA, que centraliza y recoge la información sobre las interacciones telefónicas de la entidad con los ciudadanos (consultas grabadas, categorías y trámites, número de plantillas o enlaces enviados, unidades de destino), lo que le permite analizar el funcionamiento del nuevo modelo a medida que se va consolidando en el tiempo, detectar posibles disfunciones o desviaciones, y adoptar las medidas pertinentes para reconducir la actividad del canal hacia el objetivo fijado por la entidad.

También dispone del cuadro de mando de estadística de llamadas (ELLA), que se puso a disposición de todas las DDPP en junio de 2024, que ofrece información detallada sobre las actuaciones que realizan todas las unidades que atienden el canal telefónico de acuerdo con varios indicadores (tiempos de conversación, de operación, transferencias realizadas y fallidas, informadores activos), lo que facilita el análisis sobre su dimensionamiento y su actividad.

No obstante, estas aplicaciones no contemplan la posibilidad de computar las llamadas salientes desde las distintas unidades de TGSS al ciudadano que provengan de una previa consulta, lo que podría resultar útil para medir la calidad de la atención al permitir conocer cuántos contactos precisa un ciudadano para satisfacer su demanda de atención, o el tiempo real en que se concluye la misma, así como la carga de trabajo de los agentes telefónicos[90].

II.3.4. Canal telemático

El canal telemático en la TGSS presenta dos modalidades, en función de si se encuentra o no asistido por el personal de atención. El portal IMPORTASS responde a la modalidad no asistida en la que el ciudadano autogestiona su demanda de atención, a diferencia de la atención asistida, en la que un funcionario da respuesta a las solicitudes de información o trámite presentadas por los ciudadanos a través de las aplicaciones puestas a su disposición como el Buzón de consultas, el RE y Enviar una solicitud (ATRIA).

En el canal telemático, a diferencia de la atención presencial y telefónica, no existe una unidad específica dedicada a la gestión de la atención por esta vía. En el nuevo modelo de organización basado en Unidades Funcionales (Anexo 9), en el que está integrada la gestión y la atención de acuerdo con un criterio de especialización, la atención telemática al ciudadano se presta, en un segundo nivel, directamente por las UUFFBB, las UUFFEE, la UPE y las UURE, donde se dirigen automáticamente las solicitudes desde las aplicaciones de origen. Por excepción, el Buzón de consultas es atendido en un primer nivel por la UPE, por la UFB06 y por la UGEN (UFE 01) y solamente cuando esta última, por razón de la materia, no puede resolverlas, se transfieren a un segundo nivel.

Por su parte, la UFB06 “Asistencia y soporte digital” es la encargada de resolver las consultas específicas sobre Administración digital.

El canal telemático de la TGSS, además de con SEDESS, el RE[91] y el Buzón de Consultas descritos en el Anexo 5, cuenta con varios subcanales propios que se detallan a continuación:

- En junio del año 2020, como consecuencia del cierre de las oficinas durante la pandemia, la TGSS habilitó un nuevo servicio en la página web, “Te Ayudamos”, en el que, a través de un

[90] En el trámite de alegaciones, la TGSS ha informado que la implantación, en abril de 2025, de la plataforma CRM, que permite obtener la información de las llamadas salientes, que será incorporada al cuadro de mando de atención telefónica (ELLA), si bien, en la actualidad, únicamente está disponible para la atención efectuada desde la UGEN.

[91] La TGSS ha implantado un servicio específico, denominado CEUS, inicialmente para el RE y la SEDESS y posteriormente extendido a todo el canal telemático, que permite aportar nueva documentación, efectuar seguimiento y consulta de las solicitudes presentadas por estas vías, con el fin de que el usuario disponga de información unificada de sus trámites.

formulario, sin necesidad de autentificación, los ciudadanos podían plantear sus consultas y realizar trámites.

- En abril del año 2021 se puso en marcha el nuevo portal de la TGSS, IMPORTASS, accesible desde la web, la Sede o la app de la Seguridad Social, a través del cual los ciudadanos pueden consultar y obtener informes (vida laboral, bases de cotización), modificar datos personales y solicitar el NUSS, entre otros servicios. Específicamente, los colectivos de hogar y autónomos tienen disponibles diversos trámites (alta, baja, modificaciones, simulaciones, etc.).

  Durante la interacción, el ciudadano es guiado a través de formularios estructurados adaptados a cada trámite o servicio, lo que supone una ventaja en eficiencia respecto al resto de los subcanales telemáticos de la TGSS (tales como el RE o "Enviar una solicitud"); asimismo, el portal permite la realización de controles automáticos reduciendo, así, la posibilidad de errores[92].

  El acceso a los servicios de IMPORTASS requieren un nivel de seguridad 1 a 3 en función del trámite que demande el ciudadano.

- Integrada en IMPORTASS, se creó en 2022 la plataforma "Enviar una solicitud", como evolución del formulario "Te ayudamos", asistido por funcionarios, que pretende cubrir la demanda de servicios de aquellos ciudadanos que, eligiendo el canal telemático, no disponen de identificación digital.

  Las solicitudes remitidas por el ciudadano por esta vía se reciben en una aplicación interna, ATRIA, que permite a los tramitadores resolverlas, previa identificación del ciudadano. Asimismo, existe la posibilidad de iniciar la solicitud por parte de un funcionario en el transcurso de una atención presencial, a través del denominado "ATRIA de oficio", servicio pensado para aquellos ciudadanos que no puedan realizar el trámite de forma autónoma.

  Ambas modalidades de atención ATRIA son resueltas por las Unidades Funcionales competentes en función de la materia.

  Además, en marzo de 2023, la TGSS ha habilitado un canal de atención vía WhatsApp para el colectivo de artistas, y, en julio de 2024, se ha puesto en servicio la App específica para IMPORTASS, facilitando de este modo al ciudadano el acceso al portal que permite la identificación biométrica.

- En relación con las redes sociales, la TGSS dispone de una cuenta en la red "X", que autogestiona y que se utiliza, por una parte, como medio de comunicación con el ciudadano (mensajes de respuesta a consultas planteadas, de carácter público, y mensajes directos) y, por otra, como canal carácter informativo, a través de noticias, publicaciones de interés y enlaces a contenidos relacionados.

En el siguiente cuadro, se muestra la información relativa al volumen de uso de los distintos subcanales:

[92] La TGSS, en el trámite de alegaciones, ha indicado que se ha iniciado una línea de trabajo para obtener formularios web para todos los trámites disponibles en el Registro Electrónico y en el acceso sin identificación digital, lo que simplificará las solicitudes y añadirá validaciones y comprobaciones en la entrada de datos que permitirán acortar los plazos de resolución. Estos formularios serán equivalentes a los ya existentes para los servicios de IMPORTASS.

CUADRO 34. ATENCIÓN TELEMÁTICA EN LA TGSS 2021-2024

SUBCANAL	AÑO 2021	AÑO 2022	AÑO 2023	AÑO 2024
USUARIOS IMPORTASS (1)	ND	32,6 mill.	35,6 mill.	46,10 mill
SOLICITUDES RE	761.753	885.974	1.021.342	927.526
ATRIA (2)	1.974.366	1.503.339	977.496	915.608
BUZÓN DE CONSULTA	171.916	159.820	109.363	111.364

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.
(1) Debido a las fuentes de información utilizadas por la TGSS para este subcanal, las cifras pueden estar contabilizando el mismo usuario varias veces, si bien el dato sería válido para comparar distintos ejercicios.
(2) El año 2021 recoge las solicitudes formuladas a través de "Te ayudamos", los restantes años incluyen los servicios a través de Enviar una solicitud y los ATRIA de oficio.

El análisis comparativo de las estadísticas de uso del canal telemático en los periodos 2021-2022 y 2023-2024, muestra un cambio de tendencia, en el que se observa un incremento del número de usuarios de IMPORTASS y de solicitudes presentadas por RE, frente a la disminución experimentada por aquellas con origen en la plataforma "Enviar tu solicitud" (prevista para aquellos ciudadanos que carecen de identificación electrónica) y a través del Buzón. Esta situación puede deberse a diversos factores:

- En 2023 se eliminaron las restricciones para acceder a las oficinas sin cita, lo que pudo incidir en un menor uso del buzón de consultas.

- Paralelamente, ha aumentado el número de usuarios que cuentan con medios de identificación electrónica, fruto del esfuerzo de la TGSS en la capacitación digital y el fomento de la autogestión. Este hecho favorece el uso tanto de IMPORTASS como del RE, lo que disminuye la utilización del aplicativo "Enviar tu solicitud"[93].

  Así, en 2023, los ciudadanos obtuvieron a través del portal IMPORTASS 20,21 millones de informes (18,45 de vida laboral y 1,76 de bases de cotización) y, a finales de 2024, el número de descargas de la propia app del portal ascendía a 606.218.

De forma análoga a los restantes canales de atención, la TGSS, con el fin de alcanzar una correcta implantación del nuevo modelo de atención, ha establecido, también en este canal, unos objetivos específicos dentro del complemento retributivo de productividad por cumplimiento de objetivos a nivel provincial, que afectan a la divulgación del portal IMPORTASS y a la calidad y los tiempos de respuesta de las solicitudes cursadas a través de ATRIA y del Buzón de consultas[94].

Por último, la TGSS está desarrollando en 2025, en colaboración con la GISS, un nuevo cuadro de mandos para obtener información de mejor calidad que la disponible hasta la actualidad sobre determinados aspectos, tales como el desglose de los accesos a IMPORTASS por tipo de servicio, el número de usuarios únicos de los servicios del portal o los datos estadísticos relativos a la contestación del Buzón Consultas o RE por Unidades Funcionales. Esta información resultaría de interés para evaluar la implantación del nuevo modelo de atención.

[93] El servicio más solicitado en "Enviar tu solicitud" es el informe de la vida laboral (32,17 %), seguido de la modificación/actualización de datos personales (24,38 %) y obtención de NUSS (23,72 %).
[94] El objetivo relativo a la divulgación de IMPORTASS no se ha cumplido, pero alcanza el 75,43 %. El 93,91 % de las solicitudes presentadas a través de ATRIA se resuelven en un plazo inferior a 5 días y el grado de cumplimiento del objetivo relacionado con la calidad de las respuestas se sitúan en torno al 98 %. Por último, si bien el objetivo de resolver el 95 % de las consultas presentadas a través del Buzón en menos de 48 horas, no se ha cumplido, se alcanza el 75,97 %.

II.3.5. Análisis conjunto de la atención al ciudadano en la TGSS

II.3.5.1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN A DISPOSICIÓN DE LOS CIUDADANOS PARA SU ATENCIÓN EN LA TGSS

La Carta de servicios de la TGSS relaciona los diferentes servicios que presta la entidad, y detalla, para cada uno de ellos, las formas de acceso a la información y trámites a través de los canales telefónico y telemático. No obstante, se omite la posibilidad de utilizar el canal presencial, a pesar de que con la implantación del nuevo modelo el ciudadano pueda acudir a las oficinas sin cita previa.

Por otra parte, la página web de la Seguridad Social ofrece al ciudadano información general común para todas las oficinas de la Seguridad Social (INSS, TGSS e ISM); no obstante, en relación con las Administraciones de la TGSS se ha observado lo siguiente[95]:

- No se informa del horario concreto de apertura ni si la oficina dispone de atención al público por la tarde.

- En determinadas oficinas siguen figurando los antiguos números de contacto directo de las oficinas, si bien con la implantación del nuevo modelo de atención telefónica estos han quedado centralizados, con el fin de garantizar la homogeneidad de las informaciones.

- Asimismo, la página web (Conócenos/Publicaciones) ofrece múltiples trípticos explicativos de los servicios telemáticos (app de IMPORTASS, Cómo obtener el Informe de Vida laboral, Te ayudamos, sobre formas de identificación como el Registro cl@ve o SMS), pero no consta ninguno relativo a los otros canales de atención, presencial y telefónico, lo que resultaría de interés para el ciudadano, habida cuenta del cambio experimentado en el modelo de atención.

II.3.5.2. NUEVOS PROYECTOS DE LA TGSS

La TGSS, en colaboración con la GISS, está realizando un importante esfuerzo para obtener mejor información en el seguimiento de los datos de atención y el uso de las aplicaciones.

De esta forma además de los diferentes cuadros de mando, específicos para cada canal a los que se ha hecho referencia anteriormente (Atención Presencial, Estadísticas de Llamadas -ELLA-, IMPORTASS, Seguimiento del Buzón de consultas y RE), desde 2023 se está trabajando en un cuadro de mando conjunto de los tres canales de atención, el *Cuadro de Seguimiento del Modelo de Atención de la TGSS* (THAISS), con el fin de proporcionar una visión dinámica, global y comparativa de los distintos indicadores del modelo de atención (por sistemas, colectivos, canales, unidades responsables, territorios), de forma que se puedan identificar solicitudes, preferencias, tendencias o desviaciones. Este análisis permitirá extraer conclusiones, tanto cuantitativas como cualitativas, para el diseño y aplicación de acciones correctivas y la puesta en común de buenas prácticas.

Por último, si bien las aplicaciones SEPIA, relativa al canal telefónico, y ATRIA, referente al canal telemático, permiten la trazabilidad dentro de cada canal de los distintos estados de una petición de consulta o trámite, actualmente no es posible efectuar un seguimiento completo de todas las atenciones que ha tenido un ciudadano en los diferentes canales, incluido el presencial, lo que exigiría la interconexión de los servicios y aplicaciones de cada uno. En este sentido, la GISS está

[95] La TGSS, en el trámite de alegaciones, ha indicado que revisará todos los números de teléfono que figuran en la página web de la Seguridad Social y se indicará el horario de atención de las oficinas.

trabajando en un proyecto de CRM para todas las entidades del Sistema que integre todas las actuaciones del ciudadano[96].

II.3.5.3. EVOLUCIÓN DEL NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

Tal como se ha mencionado a lo largo de este informe, en octubre de 2023 se completó la implementación del nuevo modelo de atención. Sin embargo, la TGSS se encuentra actualmente en el proceso de "*definición e implantación de un modelo de atención integral y multicanal al ciudadano"*, que modifica y evoluciona el anterior. El nuevo enfoque busca la adaptación de los canales existentes y el establecimiento de otros nuevos para la prestación de servicios. Para ello, el 19 de julio de 2022 contrató los servicios de consultoría con una empresa, por un plazo inicial de dos años, el cual ha sido prorrogado por otros dos años[97].

Diversos motivos han llevado a la TGSS a la prórroga del contrato inicial, tales como la complejidad y alcance del nuevo modelo, la disrupción de nuevas tecnologías de Inteligencia Artificial, la necesidad de actualización tecnológica constante de los servicios de la TGSS, el lanzamiento de nuevos proyectos por la Seguridad Social (SEDE, ISAC), entre otros.

De acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas se distinguen siete líneas de actuación:

- Análisis y diagnóstico de la situación actual.
- Estudio de experiencia de usuario.
- Definición de un nuevo modelo de atención multicanal.
- Adaptación de canales de atención actuales al nuevo modelo e implementación de nuevos canales.
- Consolidación del canal digital.
- Propuesta y aplicación de automatización inteligente de tareas.
- Apoyo a la implementación de un nuevo modelo de atención.

En desarrollo de estas líneas, se procedió al establecimiento de actuaciones prioritarias para los próximos años, partiendo de la certeza de que el telemático debe convertirse en el canal clave de la atención a la ciudadanía y ser percibido por los usuarios como un medio confiable, sencillo, ágil y cercano que permita la gestión de todas sus necesidades. De acuerdo con este objetivo, se trata de evolucionar IMPORTASS con el fin de incrementar los servicios y trámites disponibles y convertirlo en la plataforma principal de interacción del ciudadano con la TGSS. Para ello se definieron cuatro ejes de actuación y 25 iniciativas, de las que, en 2024, se encontraban en

[96] La TGSS, en el trámite de alegaciones, ha indicado que la implementación de la nueva plataforma de CRM en la UGEN se ha completado en el mes de abril de 2025, lo que permite el conocimiento por el funcionario de las interacciones del ciudadano con este Servicio Común a través de los distintos canales y servicios. Asimismo, indica que se han iniciado los trabajos para la creación de una plataforma similar para el resto de las personas que prestan servicios en la atención al ciudadano.

[97] Importe de adjudicación del contrato: 1,93 millones de euros. Importe de la prórroga: 1,93 millones de euros.

desarrollo once (el 44 %), y dos que se consideraban prioritarias, aún no habían sido iniciadas: la integración de trámites del RE y de SEDESS (Anexo 11)[98].

II.4. ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL ISM

II.4.1. Consideraciones generales

El ISM, de conformidad con el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia de ámbito nacional, adscrita MISSM a través de la SESSP, a la que se atribuyen, en relación con el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (en adelante, REM), la gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones, en colaboración con la TGSS, la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, recaudación y control de cotizaciones, la gestión de las prestaciones de desempleo, así como la asistencia sanitaria entre otras competencias.

Tal y como se ha expuesto en el epígrafe II.2.1, actualmente la normativa no contempla la posibilidad de que un procedimiento pueda ser iniciado de oficio y, tras la comprobación de la concurrencia de los requisitos, se proceda a la propuesta de concesión de una prestación al interesado, pendiente únicamente de su aceptación formal[99].

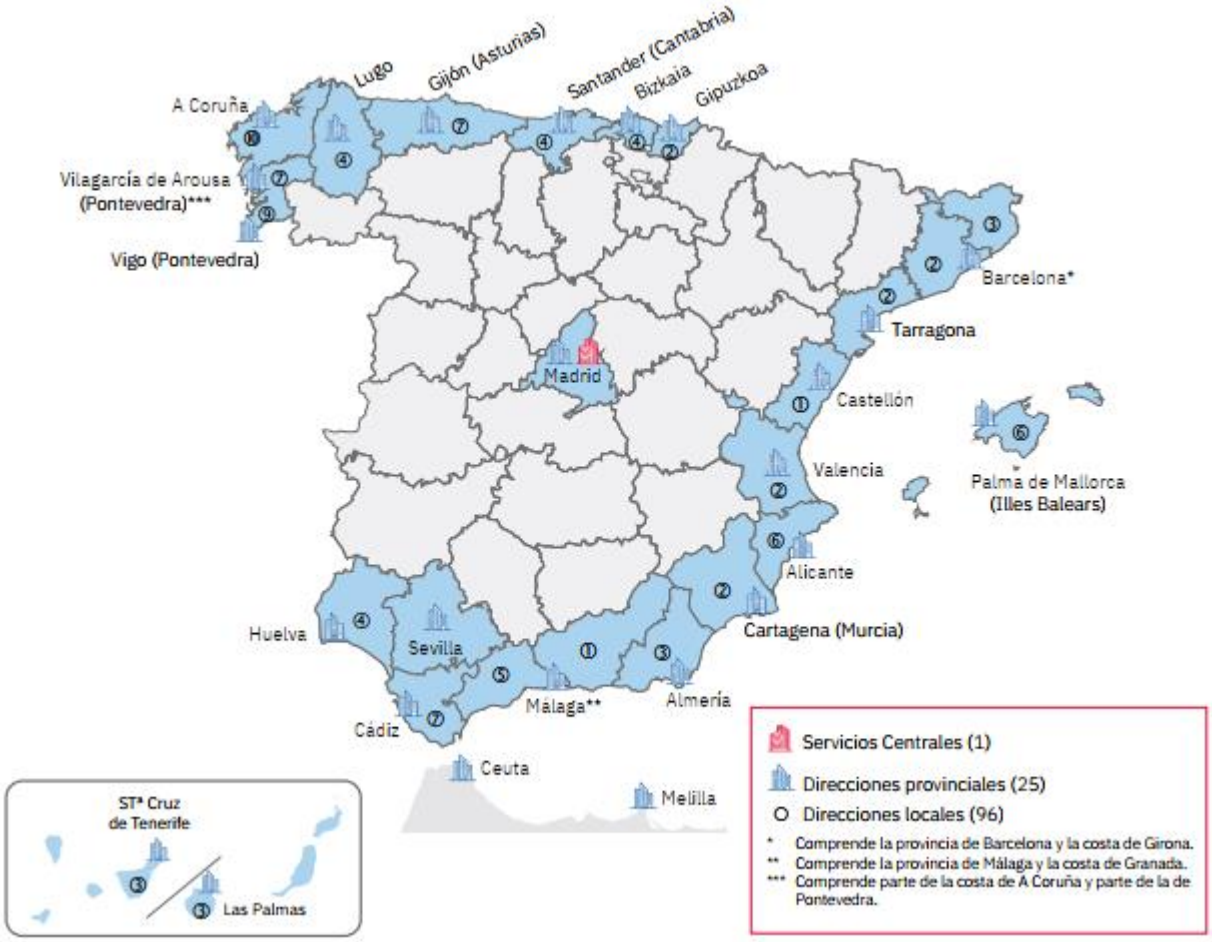
La actividad del Instituto está dirigida a un colectivo muy específico, el del sector marítimo pesquero, reducido en su número[100], pero que presenta unos rasgos característicos que, a su vez, condicionan y definen el perfil de la propia organización de la entidad, ya que se trata de ciudadanos que se localizan en zonas geográficas determinadas y además pueden darse periodos en los que se encuentren embarcados, sin posibilidad de acceder de forma presencial a los centros de atención y poco familiarizados con la Administración electrónica.

De este modo, el ISM cuenta para el desarrollo de sus funciones con Centros administrativos (SSCC, DDPP y Direcciones Locales-DDLL), así como Centros de Sanidad Marítima (Centros provinciales y locales de Sanidad Marítima, Banco de Datos Sanitario, Centros asistenciales en el extranjero y buques sanitarios) y Centros de acción formativa (Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas, Centros Nacionales de Formación de Bamio y de Isla Cristina).

La atención al ciudadano, objeto de fiscalización, se presta fundamentalmente por los centros administrativos. A nivel central, la Dirección del Instituto, con rango de subdirección general, asume las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del organismo para el cumplimiento de sus fines, y a nivel periférico, se organiza en 25 DDPP radicadas en las capitales de las provincias costeras del país, en algunos puertos particularmente importantes desde el punto de vista pesquero o marítimo (Gijón, Vilagarcía de Arousa, Vigo y Cartagena), así como en Madrid, y de ellas dependen 96 DDLL. El siguiente mapa muestra esta organización territorial:

[98] La TGSS ha señalado en el trámite de alegaciones que, desde mayo de 2025, se ha logrado la integración de todos los trámites telemáticos a través de IMPORTASS, situándose este portal como punto de acceso único a los servicios electrónicos ofrecidos por la entidad, por lo que se habrían ejecutado aquellas iniciativas prioritarias que, a la finalización de los trabajos de fiscalización, no se habían desarrollado.
[99] Ver nota 3.
[100] A 31 de diciembre de 2023 el número de trabajadores afiliados en el REM asciende a 67.686, el de los trabajadores en activo 57.345 y el de los pensionistas 121.125.

GRÁFICO 16. MAPA CENTROS ADMINISTRATIVOS ISM



Fuente: Informe Estadístico ISM.

En el ISM no existen unidades con competencia específica y exclusiva de atención al ciudadano, sino que la actividad de atención e información de las DDPP se lleva a cabo por los mismos funcionarios y personal laboral que realizan los trámites y procedimientos propios de las funciones del Instituto[101]. Las DDLL, más próximas a los ciudadanos, tienen una mayor dedicación a la atención al público, si bien compaginan esta tarea con otras actuaciones de tramitación.

Por lo que respecta a su personal, el ISM modificó la RPT con el fin de incorporar funcionarios interinos, mayoritariamente a las DDLL, provenientes de las OPE de la Seguridad Social y de la AGE correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023. A 31 de diciembre de 2023, las DDLL contaban con 238 empleados, entre funcionarios, personal laboral y alguna contratación puntual con cargo a la subvención del SEPE.

Por último, la Dirección General del ISM aprobó en mayo de 2023 el Plan de Trabajo a distancia que obliga a garantizar la asistencia a la ciudadanía en la red local, sin que esta modalidad de desempeño implique reducción en la disponibilidad y accesibilidad a los servicios y, en ningún caso, suponga el cierre de ninguna oficina.

[101] Las únicas DDPP que tienen personal exclusivo de atención son: A Coruña, Guipúzcoa, Málaga, Vilagarcía de Arousa y Vigo.

II.4.2. Canal presencial

Hasta junio de 2020 la atención al ciudadano en el ISM se prestaba fundamentalmente de forma presencial sin cita. Es a partir de la pandemia, como consecuencia del cierre de las oficinas y las restricciones a la movilidad, cuando se implantó el sistema de cita previa, gestionado a través del aplicativo de CPMS.

De acuerdo con la información de la página web y la SEDESS, el ISM recomienda a aquellos ciudadanos que deseen acudir a una de sus oficinas, obtener una cita previa, si bien se señala que se atenderá sin cita, siempre que exista disponibilidad o si el trámite es urgente.

En el ejercicio 2023, la entidad no tenía implantado ningún sistema que permitiera contabilizar los ciudadanos atendidos, ni distinguir si acudían con o sin cita previa. A partir de 2024, se ha empezado a incorporar en las DDPP la aplicación SIGE, que posibilita conocer esta información, pero no así en las DDLL[102].

En relación con las atenciones con cita, los funcionarios deben cumplimentar en el aplicativo CPMS si el ciudadano acudió y fue atendido, pero este registro no siempre se efectúa y, en todo caso, la información no se extrae automáticamente, lo que resta fiabilidad a los datos aportados. El ISM tampoco tiene implantado ningún sistema CRM de gestión de la interacción de los usuarios con la entidad, que le permitiría hacer un seguimiento de los motivos por los que los ciudadanos demandan atención, las soluciones ofrecidas y los trámites efectuados por el funcionario. Como consecuencia de todo ello, el Instituto:

- Únicamente dispone de información sobre las citas concertadas, pero no de las efectivamente atendidas, por lo que no puede conocer el dato de incomparecencias.

- En cuanto a las citas anuladas, no se extrae información, y si el ciudadano que anula, solicita otra nueva, sería computada dos veces.

- Las atenciones sin cita no quedan registradas.

- No se cuenta con información sobre el motivo real por el que el ciudadano demanda atención y el trámite concreto efectuado.

- No se puede obtener el dato sobre los tiempos de atención en las diferentes oficinas, lo que impide ajustar, en su caso, la programación de sus parrillas.

Por lo expuesto, el ISM no dispone de información que le permita conocer la demanda real de los ciudadanos y el alcance de la atención en sus centros, lo que dificulta, en consecuencia, que la entidad pueda optimizar los recursos y la capacidad de sus oficinas.

A continuación, se muestra la evolución de la información relativa a la atención a los ciudadanos en el último trienio:

[102] En el trámite de alegaciones, el ISM ha señalado que, desde enero de 2025, la aplicación SIGE está en funcionamiento en todas las DDPP, estando prevista su implantación en las DDLL para enero de 2026.

CUADRO 35. VOLUMEN DE ATENCIONES EN EL CANAL PRESENCIAL ISM 2021-2023

ATENCIÓN	2021	2022	2023
SIN CITA	NO DISPONIBLE		
CON CITA (1)	191.226	193.430	206.101

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el ISM.
(1) Dato referido a las citas concertadas, no a las efectivamente realizadas.

El sistema de cita previa está implantado, con carácter general, en todas las oficinas del ISM. El usuario puede acceder a su solicitud a través los siguientes medios: vía telefónica y presencial (que en conjunto representan el 82,25 % para el ejercicio 2023[103]), SEDESS (un 10,83 %), app de la Seguridad Social (un 4,50 %) o la propia app "ISM en tu bolsillo" (un 2,41 %).

No obstante, determinadas DDPP y DDLL tienen bloqueada la posibilidad de solicitarla a través de SEDESS, quedando habilitada solamente cuando se concierta con un funcionario mediante contacto presencial o telefónico, o a través de la aplicación de la Seguridad Social o de la específica "ISM en tu bolsillo". La razón que llevó al Instituto a actuar de este modo fue la confusión por parte de los ciudadanos entre las siglas ISM y del IMV, que tensionaba la oferta de citas con la consiguiente pérdida de tiempo para los funcionarios y para los usuarios del colectivo marítimo pesquero. De esta forma, se optó por bloquear la opción de pedir cita a través de SEDESS en aquellos territorios con un elevado número de solicitantes de IMV. En 2024, diez DDPP y sus correspondientes 35 DDLL no tenían operativa esta opción y, en 2025, son nueve las provincias afectadas.

Esta incidencia no se produce si la cita se solicita a través de la aplicación "ISM en tu bolsillo" debido a que, a través de este canal, solamente tienen acceso los afiliados al Régimen del Mar.

Además de lo apuntado, determinadas DDLL de algunas provincias tampoco tienen habilitado el servicio para pedir cita previa a través de SEDESS, en este caso debido a sus específicas circunstancias, tales como el tamaño reducido del centro y la escasez de personal, que provoca que, en ocasiones, la oficina no abra todos los días.

Para las restantes DDPP y DDLL, no se han detectado incidencias en cuanto a la disponibilidad de citas ni al retraso en su obtención. Así, en el año 2023 el 84,89 % de los usuarios consiguieron cita previa en cinco días o menos (correspondiendo un 29,48 % a las que se concertaron para el día siguiente, y un 23,09 % incluso para el mismo día). En 2024, este plazo mejora, incrementándose hasta el 89,13 % el número de usuarios que obtienen la cita en cinco o menos días.

Por otra parte, el siguiente cuadro muestra los doce servicios disponibles para la atención con cita:

[103] El ISM no puede desglosar las citas concertadas por cada una de las dos modalidades, ya que los funcionarios que realizan estas atenciones no siempre las registran de forma diferenciada.

CUADRO 36. SERVICIOS DISPONIBLES PARA PEDIR CITA PRESENCIAL ISM

SERVICIOS PARA PEDIR CITA PREVIA	2023	%	CANAL DISPONIBLE PARA PEDIR CITA
Pensiones y prestaciones REM	51.181	24,83	Opciones disponibles en todos los canales
Prestaciones desempleo REM	37.280	18,09	
Certificado digital	34.123	16,56	
Formación marítima y sanitaria ISM	25.065	12,16	
Afiliación/cotización REM	21.359	10,36	
Cl@ve	20.321	9,86	
Registro	8.701	4,22	
Prestaciones acción social marítima	3.413	1,66	
Seguridad social atención personalizada	2.963	1,44	Opciones no disponibles a través de SEDESS y app
Desempleo atención personalizada	1.107	0,54	
Sanidad marítima	521	0,25	
Apoderamientos servicio presencial	67	0,03	
TOTAL	**206.101**	**100,00**	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el ISM.

Como puede observarse, los servicios más demandados son los de Pensiones y prestaciones REM, Prestaciones de desempleo REM, Certificado digital y Formación marítima y sanitaria REM y aquellos con escasa demanda y que conllevan trámites complejos solamente se puede solicitar cita a través de la vía telefónica o presencial.

II.4.3. Canal telefónico

El ISM no dispone de un servicio específico de información telefónica, sino que este canal es atendido en todos los centros administrativos del ISM por el mismo personal que compagina esta tarea con la atención presencial y con la realización de los trámites y procedimientos propios de las competencias del Instituto. De acuerdo con lo anterior, el ISM no tenía implantada en 2023 ninguna herramienta para el cómputo de las llamadas atendidas ni para su seguimiento, no pudiendo conocer ni su volumen, ni las materias objeto de consulta ni las soluciones proporcionadas.

Tampoco existe un número telefónico único a nivel nacional, sino que cada oficina (ya se trate de SSCC, DDPP o DDLL) cuenta con sus propios números y, hasta 2023, organizaba de forma autónoma la atención telefónica, pudiendo encontrar sistemas variados, desde llamadas atendidas directamente por un funcionario, hasta la posibilidad de elección por el ciudadano de una opción, en función de la materia por la que demanda la atención, a través de una locución automática.

A partir de septiembre de 2023, el Centro de Desarrollo elaboró un Plan integral para que todas las oficinas contaran con una locución automática estandarizada según su tamaño y funciones[104], con los objetivos de homogeneizar la atención al ciudadano y que éste siempre obtuviera una respuesta, además de ofrecer una imagen unificada del Instituto, proyecto que culminó a finales de ese año.

[104] Se definieron unas locuciones básicas para las DDPP, otras para las DDLL (y Ceuta y Melilla añadiendo la opción de hospedería), y otra para los Centros de Formación.

No obstante, efectuada una prueba en diciembre de 2024, se ha podido comprobar que el modelo previsto no había sido implementado de forma efectiva, ya que determinadas DDLL seguían sin tener locución y las opciones presentadas por las DDPP no eran homogéneas (así, por ejemplo, en Cartagena, Vilagarcía de Arousa o Vigo).

En paralelo a la incorporación de las locuciones, el Instituto también está trabajando con la GISS en la obtención de informes estadísticos que ofrezcan información sobre el volumen de llamadas recibidas, tiempo de espera y de atención, o llamadas no atendidas. En este sentido, el ISM ha facilitado la actividad telefónica de febrero de 2024 para tres provincias, cuyo análisis ha puesto de manifiesto un elevado volumen de llamadas no atendidas respecto del total de llamadas realizadas (que llega a superar el 77 %)[105].

Por otra parte, debe señalarse que el horario de atención telefónica es de 9 a 14 horas de lunes a viernes, a pesar de que la Carta de Servicios del ISM 2024-2027 recoge expresamente una ampliación del horario de atención para el canal telefónico (de 9 a 14:30 horas y de 15 a 17:30), a lo que no se está dando cumplimiento.

En todo caso, el contenido de la atención telefónica es exclusivamente de carácter informativo, sin que el Instituto tenga habilitados, a diferencia del resto de entidades fiscalizadas, sistemas y procedimientos de identificación recogidos en la Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones de 8 de marzo de 2023, entre los que se encuentran el código OTP o la videoconferencia, que permitirían realizar actuaciones y trámites personalizados sin contar con identificación electrónica, lo que podría resultar beneficioso, especialmente para un colectivo con largos periodos de embarque sin acceso a la atención presencial.

II.4.4. Canal telemático

El Plan Estratégico del ISM 2021-2023 recoge la importancia del acercamiento del Instituto a los ciudadanos a través de la potenciación del canal telemático, definiendo varias líneas en este sentido, tales como el desarrollo de una plataforma propia en la web del ISM y la mejora de los procedimientos electrónicos.

El ISM, además de los subcanales descritos en el Anexo 5 (SEDESS, RE y Buzón de consultas), cuenta con otros propios, según se detalla a continuación:

- El denominado servicio de “Registro sin certificado”, que se puso en marcha en el año 2020 como consecuencia del cierre al público de las oficinas de la Seguridad Social. Este sistema permitió presentar cualquier tipo de documentación a aquellos ciudadanos que carecían de mecanismos de identificación digital para poder utilizar los servicios del RE.

  No obstante, no tiene habilitado, como sí ocurre para determinados subcanales análogos del resto de las Entidades del Sistema, el procedimiento de verificación de identidad y de expresión de la voluntad previsto en la Resolución de la SESSP, de 8 de marzo de 2023, para aquellos ciudadanos que carecen de identificación electrónica. Por tanto, si se tratara de una solicitud u otro trámite que requiriera firma, la DP se pondría en contacto con el interesado con el fin de concertar una cita para acudir a las oficinas a formalizarlo, acreditar la identidad y/o aportar la

[105] En el trámite de alegaciones, el ISM ha indicado que este porcentaje de llamadas no atendidas incluye las realizadas en horario laboral y fuera del mismo, no siendo posible su diferenciación. Adicionalmente, señala que a mediados de 2025, se ha iniciado junto con la GISS, un proyecto piloto en dos provincias, Tenerife y Cartagena, y en una dirección local, para la utilización de una plataforma de atención telefónica, ODIGO, que permite *“que el funcionario, al atender telefónicamente a un ciudadano utilice una consola en la que puede ver el teléfono que llama, las veces que ha interactuado dicho ciudadano, puede grabar el motivo de la llamada, trasladarla a otro agente de su misma oficina, etc. Dicha plataforma permite también obtener estadísticas de las llamadas recibidas”.*

documentación que fuera necesaria. Es en dicho momento cuando se procede al registro de la solicitud correspondiente, iniciándose su tramitación.

- En octubre de 2021 se puso en funcionamiento la app “ISM en tu bolsillo” Esta herramienta es de especial importancia para este colectivo, que trabaja mayoritariamente embarcado, sin posibilidad de desplazarse a las oficinas, motivo por el que la entidad ha hecho un importante esfuerzo con el fin de fomentar su descarga, tanto a través de la distribución de folletos explicativos como mediante una campaña vía SMS.

  La aplicación “ISM en tu bolsillo” precisa la identificación mediante Cl@ve permanente de registro avanzado, que permite acceso completo a todos los servicios (y que permite el uso de biometría en los accesos posteriores), o vía SMS que proporciona acceso parcial. En el año 2023, la mayoría de los usuarios iniciaron sesión con SMS (74,13 %).

  A través de esta aplicación, que carga la información laboral del usuario, el ciudadano puede acceder a los servicios de la SEDESS, presentar por el RE solicitudes o documentos relacionados con pensiones, prestaciones/subsidios, formación, certificados u otros asuntos que gestiona el Instituto. Asimismo, se pueden plantear consultas a través del Buzón, e incluye avisos (como ejemplo, el de la próxima caducidad del certificado médico marítimo).

- Finalmente, en relación con las redes sociales, el ISM tiene una cuenta en la red “X”, si bien no se utiliza como canal de atención, sino solamente para promocionar y dar visibilidad a las funciones y actuaciones de la entidad.

El uso de los subcanales telemáticos no asistidos, es decir, aquellos en los que el ciudadano realiza los trámites de forma autónoma, es el que se detalla a continuación:

CUADRO 37. ATENCIÓN TELEMÁTICA-MODALIDAD NO ASISTIDA EN EL ISM 2021-2023

AÑO	SEDESS (SERVICIOS ISM)	APP “ISM EN TU BOLSILLO”	APP SEGURIDAD SOCIAL
2021	154.417	18.937	148.549
2022	135.855	121.035	149.428
2023	185.898	178.111	179.091
2023	**PRINCIPALES SERVICIOS**	**PRINCIPALES SERVICIOS**	**PRINCIPALES SERVICIOS**
	TSE/Cert. Prov Sustitutorio…….**63,42 %** Simulación JUBIMAR (1)……..**18,25 %** Informe datos de cotización.....**9,03 %**	Descarga informes.....**43,52 %** Simulación JUBIMAR.....**35,89 %** TSE……..…….**5,76 %**	Datos meteorológicos y de posición…..**68,80 %** COE Régimen del Mar (2).....**14,87 %** Solicitud de formación ISM…….**7,47 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el ISM.
(1) Simulación Pensión de Jubilación del REM.
(2) Informe sobre periodos que han dado derecho a coeficientes reductores de la edad de jubilación del REM.

Dentro de un contexto de crecimiento general de estos subcanales, destaca la evolución del uso de la app "ISM en tu bolsillo", que ha experimentado un crecimiento significativo desde su lanzamiento en octubre de 2021, con un aumento del 47,20 % en 2023 respecto al año anterior, lo que confirma que la app está alcanzando una posición clave en la realización de los trámites telemáticos con el Instituto. Así, el servicio relativo a la simulación de la jubilación ha experimentado, en este periodo, un incremento del 41 % en la app frente a la disminución del 21 % en la SEDESS.

Por otra parte, los datos proporcionados por el ISM en relación con los subcanales de la modalidad asistida por un funcionario son los siguientes:

CUADRO 38. ATENCIÓN TELEMÁTICA-MODALIDAD ASISTIDA EN EL ISM 2021-2023

AÑOS	RE	REGISTRO SIN CERTIFICADO
2021	43.253	33.658
2022	48.674	20.078
2023	56.318	11.053
2023	**PRINCIPALES SERVICIOS**	**PRINCIPALES SERVICIOS**
	Presentación de otros escritos, solicitudes y comunicados ……**27,49 %** Aporte de documentación ISM ……...**22,37 %** Revisión de botiquines a bordo ……..**19,92 %**	Otros asuntos……**48,49 %** Prestaciones asistenciales……...**10,61 %** Sanidad Marítima. Botiquines reglamentarios a bordo……..……...**7,45 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el ISM.

Como puede observarse, se produce un incremento en el uso del RE frente a la disminución del "Registro sin certificado", situación que resulta acorde con el esfuerzo realizado en la capacitación digital del colectivo.

En relación con el Buzón de consultas, el Instituto no cuenta con datos estadísticos de uso anteriores a 2023. Para ese año, solo se conoce el volumen de consultas presentadas a través de la app, que alcanzaron 2.364, no disponiendo de información fiable sobre las presentadas por SEDESS.

Debe destacarse que el ISM no utiliza formularios estructurados para la solicitud de prestaciones, con preguntas dirigidas y controles lógicos que faciliten al usuario su cumplimentación. Asimismo, tampoco cuenta con procedimientos automatizados para la captura de los datos previamente introducidos por el ciudadano, lo que exige su incorporación manual, incrementando el riesgo de errores[106].

Por otra parte, en relación con la actuación de interesado a través de representación, la app "ISM en tu bolsillo" y el "Registro sin identificación" no incorporan esta posibilidad, a diferencia de la SEDESS y RE, aunque para estos dos últimos supuestos, el ISM no dispone de información desglosada de los accesos o solicitudes según el usuario sea el interesado, representante o apoderado.

Por último, como ya se ha adelantado, al igual que las restantes entidades del Sistema, el ISM está haciendo un importante esfuerzo en la capacitación digital de sus afiliados. Así, en 2024, se encontraba en proyecto la creación, dentro de sus oficinas, de puestos de orientación y asesoramiento al ciudadano en la utilización de los medios electrónicos, con el fin de formarles en el uso de SEDESS, la página web y la app "ISM en tu bolsillo", para cuya implantación se cuenta

[106] El ISM, en el trámite de alegaciones, ha señalado que está trabajando en la implantación de formularios electrónicos que permitirán la captura automática de los datos para las solicitudes de cursos de formación, si bien, una vez consolidado para este servicio, se pretende extender su disponibilidad al resto. Adicionalmente está en periodo de pruebas la utilización de aplicaciones de Inteligencia Artificial para trasladar directamente la información contenida en los formularios en papel o en formato PDF presentados por los interesados a las aplicaciones informáticas de tramitación de las solicitudes.

con el apoyo de las contrataciones correspondientes al programa de Primera Experiencia laboral, subvencionado por el SEPE.

II.5. ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, que establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, define las bases desde las que desarrollar los compromisos de calidad por parte de las Administraciones Públicas, contemplando, entre otros, los siguientes aspectos: análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios, programa de cartas de servicios y programa de quejas y sugerencias. Anualmente, con las conclusiones obtenidas en relación con los mismos para el conjunto de la AGE, se elabora el Informe sobre la Actividad de los Ministerios Españoles (ISAM).

A continuación, se expone el análisis de estas cuestiones para las entidades fiscalizadas.

II.5.1. Análisis de demanda

La finalidad de realizar estudios de análisis de demanda es la detección de las necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio prestado por las entidades, en especial sus requisitos, formas y medios para acceder a él y los tiempos de respuesta.

A este respecto, debe señalarse que el INSS no dispone de estudios recientes sobre la idoneidad de la ubicación de los CAISS (según la población de influencia, dispersión en núcleos pequeños, insularidad, carga de trabajo, etc.), ni de las necesidades de atención de los ciudadanos o de la preferencia de estos en la utilización de los diferentes canales, basados en rasgos propios del colectivo de atención, tales como sexo, nivel de renta, edad, brecha digital o tamaño de la población.

En el caso de la TGSS, como se ha puesto de manifiesto a lo largo del Informe, la implantación del nuevo modelo de organización y ordenación de los canales de atención ha tomado en consideración el perfil de los ciudadanos, los servicios demandados y sus preferencias a la hora de dirigirse a la entidad.

En el ISM no existen estudios de este tipo, si bien, como se ha señalado, el colectivo al que se dirigen sus servicios es muy reducido y no presenta incidencias significativas en su atención.

II.5.2. Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios

La evaluación de la satisfacción de los usuarios tiene por objeto la medición de la percepción que estos tienen sobre la organización y los servicios que presta. Estas mediciones se realizan de forma sistemática y permanente a través de encuestas sobre la opinión de los referidos aspectos, cuyos resultados permiten identificar deficiencias y orientar decisiones de gestión que contribuyan a elevar la calidad del servicio prestado.

A continuación, se exponen los resultados más significativos en las entidades fiscalizadas.

II.5.2.1. INSS

El siguiente cuadro muestra el tipo de encuestas realizadas por el INSS en los distintos canales, la valoración obtenida en 2023 y 2024 (de enero a mayo) y las incidencias observadas:

CUADRO 39. ENCUESTAS FORMULADAS POR EL INSS 2023-2024

CANAL	SUBCANAL	FORMATO	PUNTUACIÓN OBTENIDA(1) /MÁXIMA		OBSERVACIONES
			2023	2024	
PRESENCIAL	CON CITA	MÓVIL (locución automática)	8,64 s/10	8,48 s/10	Solamente se encuesta a los solicitantes de cita a través de SEDESS. Se lanza una pregunta aleatoria sobre 6 predeterminadas(2)
TELEFÓNICO	CON CITA	MÓVIL (locución automática)	8,40 s/10	8,25 s/10	
	SIN CITA	MÓVIL (locución automática)	8,48 s/10	8,44 s/ 10	Se lanzan dos preguntas en relación con: TSE e Información general(3)
TELEMÁTICO	TUSS	On Line	SIN VALORACIÓN		Solamente a aquellos ciudadanos que, habiendo abandonado la gestión a través del portal, solicitan una cita previa, se les ofrecen varias opciones sobre el motivo del abandono(4)
	PSC	On Line	3,47 s/5	3,24 s/5	Adicionalmente a la valoración, se solicita al ciudadano que identifique las dificultades encontradas en la navegación(5)
	SEDESS	On Line	SIN VALORACIÓN		Encuesta disponible durante la navegación, no a la finalización del servicio(6)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS y los Informes de indicadores de la calidad de los servicios de la entidad.
(1) Valoración media ponderada de la totalidad de las preguntas de cada encuesta.
(2) La valoración puede venir referida a una de estas seis cuestiones: servicio de cita Previa, tiempo de espera, tiempo de atención, amabilidad, conocimientos del funcionario, o valoración general.
(3) Al ciudadano se pregunta su valoración sobre dos cuestiones: Cómo ha sido la atención recibida y en qué medida ha sido resuelta su consulta. En 2024 incluye no solamente las llamadas atendidas por el CATT sino también las DDPP.
(4) El ciudadano puede marcar una de las siguientes opciones: Prefiero realizar la gestión en persona, No encuentro la gestión que quiero realizar, El proceso es muy complicado y necesito ayuda, La página me da error.
(5) Las opciones ofrecidas son: lenguaje complicado (términos técnicos y/o desconocidos), problemas técnicos (cierre del navegador y/o tiempo de carga), falta de información previa o de instrucciones para cumplimentar el formulario, tiempo de sesión insuficiente, o caducidad de la sesión.
(6) El ciudadano puede responder a la pregunta ¿Ha encontrado lo que buscaba o ha conseguido completar el trámite que deseaba realizar? con las opciones Si/No/En parte.

Como se observa, en general, las encuestas realizadas son limitadas, bien por el contenido de las preguntas o bien por afectar a determinados segmentos de usuarios y no a todo el universo, lo que influye de forma significativa en la representatividad de los resultados obtenidos.

En efecto, en el canal presencial, el INSS sólo realiza encuestas de satisfacción a los usuarios atendidos con cita previa y, siempre que la hubieran solicitado a través de SEDESS (que representa el 66 % del total de citas concertadas), excluyendo del análisis a los que la obtienen a través de otros canales o acuden a los CAISS sin cita. Adicionalmente, la encuesta se limita a una pregunta aleatoria de seis posibles. Esta misma situación se produce en la atención telefónica con cita previa.

En ambos canales, del número total de encuestas lanzadas, 3.793.233 en 2023 y 2.158.073 de enero a mayo de 2024, solamente resultaron válidas para su análisis el 28,88 % y el 24,82 %, respectivamente.

La valoración general obtenida en 2023 alcanzó una puntuación media de 8,64 (sobre 10) para el canal presencial, y de 8,4 en el telefónico, siendo en ambos casos los servicios de cita previa y el tiempo de espera los aspectos peor valorados. En 2024, se produce un leve empeoramiento en el resultado alcanzado en ambos canales, alcanzando el 8,4 y 8,25, respectivamente.

En relación con la atención telefónica sin cita, hasta el 2023 el INSS exclusivamente efectuaba encuestas a los ciudadanos que eran atendidos por el CATT. En 2024, se empezaron a realizar también a los que, de acuerdo con el sistema de refuerzo distribuido, son atendidos por las DDPP.

Por lo que respecta a los subcanales telemáticos TUSS, SEDESS y PSC, solo en este último se realizan encuestas de valoración del servicio tras su prestación. Y, como se observa en el cuadro anterior, las puntuaciones generales obtenidas en 2023 y 2024 han sido más bajas que las obtenidas para otros canales (3,47 y 3,24 sobre 5, respectivamente), siendo la existencia de problemas técnicos y el cierre de sesión o su caducidad las principales dificultades que encuentran los usuarios en la navegación.

El INSS no incluye ninguna encuesta para la valoración de los servicios gestionados a través del portal TUSS. Solamente en aquellos casos en que los usuarios abandonen la gestión y concierten una cita previa para una atención presencial, se lanzan unas preguntas sobre el motivo del abandono. El resultado obtenido ha puesto de manifiesto que aproximadamente el 70 % de los usuarios desisten del portal, porque prefieren realizar la gestión en persona o consideran que el proceso es complicado y necesitan ayuda.

En la sede electrónica, desde cualquiera de sus páginas se puede acceder a una encuesta, si bien solo es posible durante la navegación, no después de la prestación de los servicios. Además, la explotación de esta encuesta no ofrece un seguimiento estadístico sino un muestreo de datos, por lo que resulta escasamente efectivo[107].

II.5.2.2. TGSS

El siguiente cuadro muestra el tipo de encuestas realizadas por la TGSS y la valoración obtenida en 2023 y 2024 en los distintos canales:

[107] El INSS, en el trámite de alegaciones, ha señalado que continúa trabajando en incorporar valoraciones sobre sus servicios, en concreto, en relación con el canal presencial y telefónico se han lanzado en la primera mitad de 2025 un total de 5,3 millones de encuestas, con un índice de respuesta del 22,64 %. Por otra parte, ha implantado un nuevo sistema de encuesta web que amplía la información obtenida de la valoración de ciudadano con la incorporación de un campo de texto libre que pronto tendrá un tratamiento automatizado que permita su seguimiento, categorización y explotación. Por último, ha realizado un análisis específico de la valoración por el usuario del nuevo portal de prestaciones.

CUADRO 40. ENCUESTAS FORMULADAS POR LA TGSS 2023-2024

CANAL	SUBCANAL	FORMATO	VALORACIÓN DE 1 A 5 (1)		OBSERVACIONES
			2023	2024	
PRESENCIAL	Primer nivel	PAPEL	4,8	4,85	Valora la atención recibida a través de dos preguntas (3)
TELEFÓNICO	Primer y segundo nivel (2)	MÓVIL (locución automática)	4,42	4,51	Valora la atención recibida a través de dos preguntas (4)
TELEMÁTICO	Buzón de consultas	Enlace a través de correo electrónico	2,68	2,97	Valora la atención recibida a través de tres preguntas (5)
	Enviar solicitud ATRIA	On Line	No disponible	3,79	
	SEDESS	On Line	3,38	3,5	Valoraciones de los buscadores, no encuestas confeccionadas ad hoc
	IMPORTASS	On Line	1,92	2,07	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS y los Informes Estadísticos de la entidad.
(1) Valoración media ponderada de la totalidad de las preguntas de cada encuesta.
(2) Solo se ofrecen los datos referidos al primer nivel, de octubre a diciembre del año 2023 y de enero a junio de 2024, debido a que las derivaciones al segundo nivel tienen un peso reducido y el número de encuestas finalizadas es residual.
(3) El ciudadano puntúa las siguientes cuestiones: ¿Está satisfecho con el trato, la información y la orientación recibida en esa oficina? y ¿Considera que la información y orientación recibida ha dado respuesta a su solicitud?
(4) El ciudadano debe valorar: ¿Cuál es su grado de satisfacción con la atención recibida? y ¿Cuál es su grado de satisfacción con la solución facilitada?
(5) Las cuestiones planteadas son: ¿La información recibida da respuesta a tu consulta?, ¿Te parece que la información ha sido clara? y Valora la atención recibida.

En los canales presencial y telefónico, el número de encuestas valoradas es muy escaso en relación con el número de atenciones, por lo que los resultados obtenidos sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos corresponden a un colectivo muy reducido.

En el canal presencial, con el nuevo modelo de atención se ha incrementado significativamente el número de encuestas sobre las atenciones realizadas, que pasan de un 0,09 % en 2021 a un 20,23 % en 2024. Estas encuestas se efectúan en soporte papel[108] y sobre la atención prestada en el primer nivel, constando de dos preguntas y siendo la valoración obtenida positiva (4,8 y 4,85 sobre 5 en 2023 y 2024, respectivamente).

La atención telefónica ha pasado a prestarse, a partir de octubre de 2023, en un primer nivel por las UGEN (antes se efectuaba por una empresa externa) y, en segundo nivel, por otras UUFF. La TGSS lanza la encuesta para valorar la atención del primer nivel, salvo que la llamada del ciudadano sea transferida al segundo nivel, caso en el que será encuestado exclusivamente sobre la atención recibida en este último. El número de encuestas contestadas sobre el volumen de atenciones en este canal es inferior al 15 %; si bien su valoración es positiva y su evolución presenta una tendencia al alza (4,42 y 4,51 sobre 5 en 2023 y 2024, respectivamente).

[108] Desde agosto de 2024 y a través de la aplicación GMED02, se ha conseguido vincular SIGE con la remisión de encuestas automatizadas al teléfono móvil de los ciudadanos que acudan a los centros. En el trámite de alegaciones, la TGSS ha manifestado que ya se ha implantado la realización de encuestas electrónicas en todas las DDPP. De forma que, al finalizar la atención en la oficina, el ciudadano recibe un SMS con un enlace a través del cual puede valorar el servicio prestado y, se está trabajando para la incorporación, a partir de septiembre de 2025, de un sistema de mensajes recordatorios de realización de la encuesta para quienes no la hubieran respondido.

Respecto al canal telemático, la TGSS cuenta con encuestas de valoración diseñadas específicamente para los subcanales "Buzón de consultas" y "Envía tu solicitud", que solo ofrecen datos estadísticamente fiables a partir de 2024 y con un alcance muy limitado. En relación con el "Buzón de consultas", de enero a septiembre de 2024 se contestaron el 6,7 % de las encuestas enviadas y, respecto a "Envía su solicitud", en el periodo de marzo a septiembre de 2024, un 3,8 %. La valoración de la atención, como se observa en el cuadro anterior (2,97 y 3,79 sobre 5, respectivamente) pone de manifiesto la existencia de un amplio margen de mejora.

Sin embargo, en los subcanales más relevantes, IMPORTASS y SEDESS, la TGSS carece de encuestas de calidad confeccionadas ad hoc para evaluar los servicios ofrecidos, contando sólo con los datos analíticos de los buscadores de internet, que muestran una baja valoración (en 2024, es de 2,07 para IMPORTASS y solo un 3,5 para SEDESS)[109].

II.5.2.3. ISM

En 2023, el ISM no ha efectuado encuestas de satisfacción sobre la atención e información recibida en los distintos canales presencial, telefónico y telemático, por lo que desconoce la valoración y el grado de satisfacción de los ciudadanos al respecto.

Solamente y en relación con la aplicación *ISM en tu bolsillo*, en marzo de 2023 se incorporó una valoración sobre la misma que se remite de forma automática cada seis meses a los usuarios. La valoración obtenida desde su implantación hasta la actualidad es de 4,4 sobre 5. No obstante, el número de valoraciones obtenidas sobre el número de sesiones con interacción realizadas no es elevado (2,23 % en 2023 y 2,37 % en 2024), por lo que los resultados obtenidos no resultan representativos.

II.5.3. Cartas de servicios

El Real Decreto 951/2005 define las cartas de servicios como *"documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación"*, y añade que *"las cartas se actualizarán periódicamente en función de las circunstancias y, en cualquier caso, al menos cada tres años"*. Durante el periodo fiscalizado, las tres entidades tenían cartas de servicios actualizadas.

Por otra parte, el artículo 12.2 del citado Real Decreto requiere que los diferentes órganos y unidades elaboren anualmente un informe sobre el cumplimiento de los compromisos recogidos en su carta de servicios, en el que se expliciten las desviaciones y las medidas correctoras adoptadas, tal y como se detalla a continuación.

En relación con el contenido de este Informe, las *Instrucciones referentes a los programas y actuaciones de mejora de Calidad de los Servicios Públicos en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, vigente en la actualidad, establecen que debe incluirse los resultados de las encuestas que realicen las entidades, no habiendo cumplido el INSS con esta disposición.

Los compromisos asumidos por las entidades fiscalizadas en sus cartas de servicios en relación con la atención al ciudadano, su grado de cumplimiento, las desviaciones producidas y su

[109] En el trámite de alegaciones, la TGSS ha indicado que se encuentra en proceso el diseño de nuevas soluciones que permitirán incorporar encuestas de valoración por el ciudadano en plataformas como la App de IMPORTASS.

comparativa con el ejercicio anterior[110] para el INSS y la TGSS se detallan en el Anexo 12 y 13, respectivamente.

En el INSS, cinco de los nueve compromisos asumidos en su carta de servicios se refieren a la atención al ciudadano. Con carácter general, el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos ha sido inferior al alcanzado en el ejercicio anterior, especialmente en el referido al plazo de contestación de quejas y sugerencias que se ha incrementado en 11 días en el caso de las quejas y en 8 en el caso de las sugerencias. El propio informe de seguimiento el INSS reconoce esta situación atribuyéndola a la pérdida de efectivos en las DDPP.

En la TGSS, de los 18 compromisos adquiridos en la carta de servicios, siete de ellos tienen impacto directo en la atención al ciudadano. Aunque ha mejorado respecto al año anterior, sigue sin cumplirse, el compromiso de lograr *"la contestación del 100 % de las quejas y sugerencias interpuestas por los ciudadanos en un plazo inferior o igual de 18 días hábiles"*. Tampoco se ha conseguido alcanzar el compromiso de *"facilitar respuesta a través del Buzón de consultas de la página web en el plazo de 2 días hábiles"*, habiendo empeorado, en este caso, respecto al alcanzado en 2022. La TGSS señala en su informe de seguimiento que la causa de la desviación viene motivada por el cambio en el modelo de atención producido en 2023 y en el propio aplicativo. Por otra parte, cabe destacar la desviación producida en el compromiso de *"enviar un aviso vía SMS al teléfono facilitado por el ciudadano de que se ha ordenado el primer pago de su pensión"*, originada por problemas técnicos de dicha funcionalidad[111].

Por último, respecto al ISM, de los 26 compromisos adquiridos por el ISM en su carta de servicios, solamente dos de ellos tienen repercusión directa en la atención al ciudadano. Respecto del primero, relativo a que *"la información institucional del ISM en la web de la Seguridad Social se actualice con antelación a que se produzca alguna variación en los servicios que prestan los buques asistenciales"*, el Instituto no ha informado sobre su grado de cumplimiento y, respecto al segundo, referente a que *"las consultas que formulen los ciudadanos a través del buzón de la Seguridad Social en Internet se contesten en un plazo máximo de 3 días hábiles"*, se ha alcanzado un cumplimiento del 100 % en 2023.

II.5.4. Quejas y sugerencias

Como se ha señalado, la gestión de las quejas y sugerencias (en adelante QyS) se realiza conforme a lo establecido en el Real Decreto 951/2005. Debe indicarse que, si bien el informe ISAM 2023 señala que, en este aspecto, uno de los departamentos que ha recibido un mayor número de quejas ha sido el MISSM, su volumen sobre el total de prestaciones, trámites y atenciones de dicho departamento es muy poco significativo.

El desglose de las quejas y sugerencias recibidas por entidades y su comparativa con el año anterior[112] se detallan en el siguiente cuadro:

[110] A la fecha de finalización de los trabajos las entidades aún no disponían del informe de seguimiento del año 2024.
[111] En el trámite de alegaciones, la TGSS ha informado de los datos correspondientes a 2024 relativos a los tres compromisos mencionados, que muestran resultados de mejora respecto a los del año 2023.
[112] A la fecha de finalización de los trabajos las entidades aún no disponían del informe de QyS del año 2024.

CUADRO 41. QUEJAS Y SUGERENCIAS RECIBIDAS POR EL INSS, TGSS E ISM 2022-2023

ENTIDAD	2022				2023			
	QUEJAS	SUGERENCIAS	TOTAL	%	QUEJAS	SUGERENCIAS	TOTAL	%
INSS	15.640	184	15.824	77,67	17.035	315	17.350	75,00
TGSS	4.133	224	4.357	21,39	5.257	319	5.576	24,10
ISM	183	8	191	0,94	197	10	207	0,90
TOTAL	**19.956**	**416**	**20.372**	**100,00**	**22.489**	**644**	**23.133**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Quejas y Sugerencias de cada entidad.

Como se observa, el número de las sugerencias recibidas en relación con el total de las QyS es muy escaso, un 2,78 % en 2023 y un 2,04 % en 2022, siendo la TGSS la que mayor número recibe, dirigidas, fundamentalmente, a proponer mejoras sobre la prestación de los servicios electrónicos.

En relación con el objeto de la presente fiscalización, debe tenerse en cuenta que las QyS más numerosas se refieren a tiempos de tramitación excesivos, al incumplimiento de las expectativas de servicio o a errores producidos en la prestación, por lo que no guardan una relación directa con la atención al ciudadano.

Por otra parte, aunque las tres entidades codifican las QyS según la guía realizada por la extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), coinciden en señalar que esta guía responde a criterios generales para todo el ámbito de la AGE, lo que resta posibilidades para extraer estadísticas relacionadas con sus respectivas funciones específicas, motivo por el cual, cada entidad ha desarrollado un mayor desglose en función de sus necesidades de información.

Desde la perspectiva de los canales de acceso, en el INSS y en la TGSS, los servicios prestados por medios electrónicos reciben el mayor número de quejas (el ISM apenas tiene usuarios para este tipo de servicios). A este respecto, cabe destacar que, en el INSS, el 27,73 % de las QyS por este motivo se refirieron al IMV. Por su parte, la TGSS ha codificado el 36,26 % de las quejas presentadas por servicios prestados por medios electrónicos como “otras causas”, código que se ha triplicado desde 2021, lo que abunda en la excesiva generalidad de la clasificación establecida en la guía AEVAL, antes señalada.

El artículo 16 del RD 951/2005 establece que, recibida la QyS, la unidad responsable de la gestión informará al interesado de las actuaciones realizadas en un máximo de 20 días hábiles. A este respecto, debe indicarse que ninguna de las entidades fiscalizadas ha superado, en tiempo medio, este plazo. No obstante, en algunos casos el compromiso establecido en sus cartas de servicios es más exigente y no se ha logrado su cumplimiento, como ya se ha anticipado. El siguiente cuadro muestra este hecho.

CUADRO 42. PLAZO CONTESTACIÓN DE LAS QUEJAS Y SUGERENCIAS POR EL INSS, TGSS E ISM. 2021-2023
(En días)

PLAZO CONTESTACIÓN	INSS			TGSS			ISM		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
PLAZO MEDIO (1)	8,50	9,15	16,92	8,76	14,66	12,58	10	12	18
COMPROMISO CARTA DE SERVICIOS	12	12	12	18	18	18	nc	nc	nc

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por cada entidad.
(1) El plazo medio se ha calculado con el promedio de quejas y sugerencias acumulado.

Como se observa, a excepción de la TGSS, las restantes entidades han ido incrementando, de forma significativa, los plazos medios de contestación a lo largo del periodo, lo que afecta a la calidad del servicio prestado y a la atención al ciudadano justificándose este hecho, por parte de las entidades, en la insuficiencia de recursos humanos.

La aplicación utilizada por las entidades para la gestión de las QyS, presenta limitaciones para la explotación de los datos, si bien se encuentra en desarrollo por la GISS un nuevo programa en el entorno PROSA para todo el Sistema de Seguridad Social que permitirá incorporar los datos de forma automática con sistemas de alertas en caso de datos discordantes, así como realizar un tratamiento de los datos más exhaustivo.

Finalmente, cabe destacar que, con el fin de mejorar la calidad del servicio prestado a los ciudadanos, tal como se ha expuesto a lo largo del informe, las entidades, en colaboración con la GISS, están llevando a cabo acciones dirigidas a transformar los indicadores tradicionales utilizados para la gestión y seguimiento de los sistemas de atención presencial y telefónica, que se basan exclusivamente en volúmenes de atenciones y tiempos de respuesta. Estos indicadores están siendo reemplazados por otros de enfoque más estratégico, que, con el apoyo de la inteligencia artificial, permiten anticiparse a los cambios en la demanda y ofrecer una visión integral de todas las interacciones de los ciudadanos a través de diferentes canales.

II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA

La *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTAIBG) incluye dentro de su ámbito de aplicación a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. A este respecto, y al amparo de lo establecido en el artículo 21 de esta ley, se creó la Unidad de Información de Transparencia Singular de la Seguridad Social y Pensiones (UITSSSP), residenciada en la TGSS.

La UITSSSP enlaza y coordina las actuaciones de todos los sub-ámbitos que abarca su desempeño (Entidades Gestoras, Servicios Comunes, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, el Gabinete de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones y cada una de las mutuas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social) y con el resto de Unidades de Información de Transparencia (UIT) de la AGE, especialmente con las UIT del MISSM y con la UIT del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Sin perjuicio de ello, cada una de las UIT coordinadas, se encarga del mantenimiento y subida de la información (la UITSSSP se encarga específicamente del ámbito de tramitación de la TGSS).

Por otra parte, a efectos de articular el ejercicio del derecho de acceso y gestionar la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, todas las UIT de la AGE tienen acceso a una aplicación que permite tramitar en red los expedientes abiertos por las solicitudes de acceso a la información pública formuladas por los ciudadanos a través del portal de transparencia.

La supervisión de las actuaciones de la UITSSSP es competencia de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), autoridad independiente, con personalidad jurídica propia, que resuelve las reclamaciones presentadas por los interesados frente a las resoluciones notificadas por las UIT (ente ellas la UITSSSP) y, en su caso, controla y hace seguimiento de la ejecución y cumplimiento de sus resoluciones.

Tras el análisis realizado sobre el cumplimiento de la LTAIBB se ha observado lo siguiente:

- Además de la información proporcionada a través del portal de transparencia, ya sea como "publicidad activa" o como respuesta al ejercicio individual del derecho de acceso a la información pública en los términos que regulan los artículos 12 y siguientes de la LTAIBG, la SESSP publica por varios cauces (página web, SEDESS, revista electrónica) información adicional que se considera de interés para los ciudadanos y que se mantiene permanentemente actualizada (v.gr.: el servicio de estadísticas de pensiones, afiliación y enfermedad profesional o la información económico financiera), lo que se considera una buena práctica.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la LTAIBG, la información del portal, por lo que respecta al ámbito de la UITSSSP, ha sido publicada de una manera clara, estructurada y comprensible para los interesados, y además es una información accesible. No obstante, se ha observado que, en numerosas ocasiones, la información concreta se presenta en listados HTML que no son descargables debido a su volumen (sólo lo permite por debajo de los 2.000 registros), por lo que no resultan aplicables directamente las herramientas de los gestores de datos. Esto es especialmente problemático en listados largos como son los de contratos o los de normativa.

- Por su parte, las obligaciones de publicidad activa que recoge el artículo 6 de la LTAIBG, relativas a la información institucional, organizativa y de planificación, se cumplen con carácter general, no obstante, los organigramas que se publican son muy genéricos y no permiten tener un conocimiento de la estructura de las entidades.

- Asimismo, se cumplen las obligaciones de publicidad relativas a información de relevancia jurídica previstas en el artículo 7 de la LTAIBG.

- También se cumplen las obligaciones de publicidad sobre información económica, presupuestaria y estadística, previstas en el artículo 8 de la LTAIGB, excepto por lo siguiente:

  - No es posible obtener en el portal de transparencia de la AGE información específica de estadísticas de contratos a las que se refieren los párrafos segundo y tercero del apartado a) de este artículo 8, en relación con los órganos de la Seguridad Social, figurando las mismas dentro del ámbito conjunto del MISSM.

  - A pesar de que la obligación de publicación de los informes de auditoría es mencionada expresamente en el apartado e) del artículo 8, no existe enlace específico a dichos informes en la información publicada en el apartado de cuentas anuales del portal de transparencia.

- Por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones básicas de derecho de acceso a la información pública, los datos disponibles, correspondientes al periodo 2014 a 2023, así como los relativos a este último año, son los siguientes:

CUADRO 43. NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA AL UITSSSP 2014-2023

UNIDAD TRAMITACIÓN	SOLICITUDES 2014-2023	%	SOLICITUDES 2023
INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	2.277	47,15	160
TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1.306	27,04	112
UITSSSP (coordinación)	956	19,80	11
DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN SEG. SOCIAL	169	3,50	19
MUTUAS COLABORADORAS SEG. SOCIAL	45	0,93	13
INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA	28	0,58	5
GERENCIA INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	19	0,39	9
SECRETARÍA DE ESTADO DE SEG. SOCIAL Y PENSIONES	11	0,23	3
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	10	0,21	6
SECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA SEG. SOCIAL	8	0,17	4
TOTAL	**4.829**	**100,00**	**342**

Fuente: Información proporcionada por la UITSSSP.

Como puede apreciarse, en el periodo 2014 a 2023, se recibieron 4.829 solicitudes de información pública competencia de la UITSSSP, correspondiendo el mayor porcentaje al ámbito del INSS (un 47 %). De estas solicitudes un total de 73 acabaron formulando reclamación al CTBG.

Por otra parte, durante este periodo, se gestionaron y finalizaron 5.096 solicitudes de información con el siguiente detalle:

- Concesión 1.680 (33,0 %)
- Inadmisión 1.315 (25,8 %)
- Otras situaciones 2.101 (41,2 %)

II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD

La *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, establece la ordenación general de las políticas públicas bajo la óptica del principio de igualdad y la perspectiva de género. Asimismo, dispone que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos.

En cumplimiento de la ley, las tres entidades fiscalizadas cuentan en sus programas presupuestarios con una referencia expresa al impacto de género, concluyendo que los objetivos y actuaciones incluidos en ellos no presentan ninguna incidencia.

Por lo que respecta a las Memorias estadísticas, las tres entidades presentan datos de su gestión propia segregados por razón de sexo (prestaciones, afiliación).

Sin embargo, en las encuestas o recogidas de datos referidas al ámbito de la atención al ciudadano, el INSS no establece esta diferenciación por sexo en la valoración de la atención prestada, o en la información estadística por canales de comunicación[113]. Por el contrario, la TGSS sí dispone de cifras en función de variables como la edad o el sexo. Por su parte, el ISM no proporciona información estadística de atención al no contar con un área específica dedicada a ello.

En todo caso, se ha puesto de manifiesto que la brecha de género constituye una de las principales insuficiencias en la acción protectora de la Seguridad Social en el ámbito de las pensiones, como consecuencia de la situación histórica de las mujeres en el mercado de trabajo asociada a la maternidad y cuidado de hijos, o la situación de monoparentalidad que afecta principalmente a las mujeres, por lo que la regulación normativa ha ido contemplando medidas para corregir esta situación[114], a la vez que se ha prestado especial atención a las víctimas de violencia de género y las mujeres migrantes[115].

Recientemente, la Orden ISM/494/2024, de 13 de mayo, ha creado el Consejo Asesor de Brecha de Género, con el objetivo de asesorar al MISSM en la toma de decisiones de las políticas públicas de su competencia desde la perspectiva de género, particularmente, las orientadas a reducir esta brecha[116].

Por otra parte, a partir de 2024, la Seguridad Social se encuentra inmersa en una iniciativa para habilitar todas las oficinas del INSS, la TGSS y el ISM como “Puntos Violeta” de atención a las víctimas de violencia de género, habiendo comenzado con un proyecto piloto en dos oficinas de Sevilla.

Dadas las competencias del Ministerio en pensiones, afiliación, flujos migratorios, vulnerabilidad social y acceso al sistema de protección de rentas mínimas, se considera que esta implicación cobra gran relevancia en la implementación de políticas de igualdad.

[113] El INSS, en el trámite de alegaciones, ha indicado que los datos relativos a encuestas del ciudadano sobre atención prestada y la referida información estadística ya está preparada para su análisis por elementos como la edad y el sexo, estando en curso la elaboración de los informes que incluyan esta información.

[114] A pesar de que en los en los últimos diez años la brecha de género en pensiones ha disminuido más de un 18 %, aún se sitúa en el 31,18 %.

[115] A este respecto, pueden citarse, entre otras medidas, las siguientes: el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico; el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo de medidas urgentes para la ampliación de los derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones; la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, que reconoce a las mujeres víctimas de violencia machista como familia monoparental a efectos de percibir un complemento adicional, así como la exención del cumplimiento de algunos requisitos de residencia para acceder a esta prestación; o la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, que recoge reducciones y bonificaciones de cuotas para las personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y víctimas de terrorismo.

[116] En la presentación del Consejo Asesor se hizo un diagnóstico de la situación, donde destacan las siguientes cifras:

- El 67 % de perceptores de pensiones mínimas son mujeres.
- El 96 % de las pensiones de viudedad tienen como destinatarias a mujeres.
- Más del 54 % de beneficiarios de IMV son mujeres.
- El 18 % de las ayudas de IMV tienen como destino familias monoparentales, de las que el 82 % son mujeres que se dedican al cuidado de hijos.
- El 70 % de los contratos a tiempo parcial se refieren a mujeres.
- El 84 % de excedencias por cuidado de hijo o familiar corresponde a mujeres.
- Por el contrario, la brecha en afiliación se sitúa en mínimos históricos, pues las mujeres representan el 47 % de afiliados al régimen general de la Seguridad Social y el 37 % de los autónomos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. COMUNES A LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

1. La prestación de una atención de calidad al ciudadano constituye una prioridad compartida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM), tal y como reflejan en sus respectivos Planes Estratégicos y Cartas de Servicios. El INSS es la entidad con mayor cobertura de población de ciudadanos, concentrando, en 2023, el 68 % del volumen de atenciones presenciales y telefónicas, seguida de la TGSS, dado que su colectivo mayoritario se relaciona a través del sistema RED (excluido de la fiscalización), quedando la atención a los ciudadanos con un peso del 30 %; y finalmente, el ISM, con un sector específico de población más reducida, que representa el restante 2 %.

   Por otra parte, la crisis sanitaria derivada de la pandemia supuso un punto de inflexión en la atención a los ciudadanos, que afectó fundamentalmente a la modalidad presencial debido a las restricciones de movilidad y a la implantación de la cita previa prioritaria, dando lugar, asimismo, a cambios significativos en los canales telefónico y telemático (subapartado II.1).

2. Actualmente, el reconocimiento del derecho a las prestaciones de la Seguridad Social se efectúa previa solicitud del interesado, no contemplando la normativa la posibilidad de que un procedimiento pueda ser iniciado de oficio y, tras la comprobación de la concurrencia de los requisitos, se proceda a la propuesta de concesión, pendiente únicamente de su aceptación formal por el beneficiario, lo que, podría ser técnicamente viable para ciertas prestaciones, cuyos datos y cálculos estén disponibles de forma automatizada, y permitiría descargar de presión asistencial a las oficinas (epígrafes II.2.1 y II.4.1).

Recomendación 1. *El* Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones *debería hacer un estudio sobre la viabilidad técnica del reconocimiento de oficio para determinadas prestaciones y, en su caso, impulsar la correspondiente modificación normativa, lo que simplificaría el proceso para los beneficiarios, reduciendo la presión tanto en la atención como en la carga administrativa de los funcionarios.*

III.2. RELATIVAS AL INSS

3. La aprobación en 2020 del Ingreso Mínimo Vital (IMV) supuso un notable impacto en la atención al ciudadano prestada por el INSS, tanto por el volumen de prestaciones solicitadas como por el aumento, más que proporcional, del volumen de las atenciones asociadas a ellas. La complejidad de los requisitos de esta prestación y su elevado plazo de resolución han generado una mayor demanda de información por parte de los ciudadanos, de manera que, en 2023, solo el IMV concentró el 16,53 % de las atenciones presenciales del Instituto y el 26,46 % de las telefónicas (subepígrafe II.2.5.3).

Relativas al canal presencial

4. La atención presencial en los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) se redujo drásticamente durante la pandemia (2020-2021), con un descenso del 65 % respecto a 2019, cuando se realizaron 7,44 millones de atenciones. En 2022 empezó la recuperación de los niveles de atención, alcanzando 4,66 millones en 2023. Sin embargo, al inicio de 2023 la situación de la atención al ciudadano seguía altamente tensionada, con un desequilibrio entre oferta y demanda, fundamentalmente como consecuencia de la reducción de la plantilla sufrida

en los últimos años, con el consiguiente incremento de la carga de trabajo en los CAISS, que se vio agravada por la gestión del IMV y por el crecimiento del canal telemático no asistido.

A pesar de las medidas implantadas por el INSS para mejorar el servicio de atención a la ciudadanía, tales como la incorporación de personal interino, la creación de las Unidades Provinciales Telemáticas, la potenciación del canal telefónico o la ampliación de los trámites telemáticos disponibles, en octubre de 2024 persistían los problemas de atención presencial debido a las dificultades para la obtención de cita previa (epígrafe II.2.1 y subepígrafe II.2.2.2).

5. A partir de 2022, el INSS ha ido incorporando personal interino, mientras se dotaban nuevas plazas de funcionarios en las sucesivas Ofertas Públicas de Empleo, para paliar la pérdida continua de empleados desde 2010, motivada por las sucesivas jubilaciones. Esta medida ha supuesto un incremento significativo de personal de atención en los centros, si bien con escasa experiencia (a 31 de diciembre de 2023, 99 CAISS presentaban índices de interinos superiores al 40 % de la plantilla, e incluso en 25 Centros superaban el 60 %). Adicionalmente, a mediados de 2024, se produjo el cese de 395 interinos como consecuencia del nombramiento de igual número de funcionarios de carrera que requerían de un proceso formativo. Esta transición ha provocado un descenso del 17 % en el número de informadores aptos para informar al público en octubre de 2024 respecto al comienzo del año, afectando a la calidad de la atención prestada al ciudadano (subepígrafe II.2.1.2).

Recomendación 2. *El INSS debería seguir avanzando en la implantación de medidas para adaptar y flexibilizar la estructura de personal, así como mejorar la cualificación y formación tecnológica de sus efectivos, habida cuenta de la continua pérdida de funcionarios, principalmente por jubilación, situación que se agravará en el futuro dada la elevada edad media de su personal.*

6. La atención presencial se organiza prioritariamente mediante un sistema de cita previa y se complementa con atención sin cita para casos urgentes o por la situación personal del interesado, así como otras gestiones rápidas si existe, en ese momento, capacidad en el centro para llevarlas a cabo. No obstante, los criterios que rigen la atención sin cita no están debidamente publicitados por la entidad, lo que genera desconocimiento o incertidumbre entre la ciudadanía, que no cuenta con la información suficiente para acudir con garantías de que su gestión sea atendida. Esta falta de transparencia puede derivar en un aumento de la presión asistencial en las oficinas y en la insatisfacción de los usuarios (epígrafe II.2.2).

Recomendación 3. *El INSS debería hacer públicos, en los canales de comunicación con los ciudadanos, los requisitos que determinan la situación de urgencia o vulnerabilidad, a efectos de ser considerados colectivos susceptibles de atención presencial sin cita en las oficinas.*

7. El sistema de cita previa (con las excepciones previstas para casos especiales) es el más eficiente tanto para la entidad como para los ciudadanos, siempre que funcione de forma adecuada, pues de otra forma puede generar una saturación de las oficinas o derivaciones no deseadas hacia otros canales. A este respecto, se han observado las siguientes debilidades en el sistema establecido por el INSS:

   a) Los indicadores de gestión utilizados por el INSS no permiten conocer la demanda real de atención, al contar exclusivamente con información relativa a los ciudadanos atendidos y las citas previas concertadas. No dispone de datos sobre los intentos fallidos en el proceso de obtención de cita previa, ni del número de contactos precisos para su concertación, ni del volumen de personas que no llegaron a tener cita disponible y acudieron a otros canales (subepígrafe II.2.2.1).

b) Las opciones de servicios que se ofrecen al ciudadano al solicitar la cita son solo cinco, lo que afecta significativamente a la planificación de la atención en los CAISS. Por una parte, no están recogidas todas las gestiones que el ciudadano puede efectuar en el INSS (por ejemplo, la solicitud de Tarjeta Sanitaria Europea); y, por otra, la descripción de los servicios es muy genérica, englobando una variedad de trámites que difieren en su complejidad y duración (información general, certificados, presentación de una solicitud, etc.).

   La insuficiente información que se obtiene de esta forma conlleva las siguientes consecuencias:

   - Imposibilita asignar las citas a los informadores por razón de la materia, en función de su especialización y experiencia, lo que redundaría en una mayor calidad y eficiencia de la atención.

   - No permite ajustar la programación de la duración de la cita al trámite concreto que desea realizar el ciudadano. Así, se ha comprobado que el 78,40 % de los CAISS presentaron en 2023, para el servicio “Solicitud de pensiones”, unos tiempos medios reales de atención inferiores a la duración programada, lo que indica que una planificación ajustada habría permitido acercarse a la capacidad óptima de las oficinas, incrementando el número de citas puestas a disposición de los ciudadanos.

   - No facilita una gestión proactiva de la agenda, a través de un previo contacto telefónico, que permitiría liberar atenciones de poco valor añadido que pueden ser solventadas por otros canales, así como evitar la atención presencial para asuntos cuya gestión corresponda a otras entidades.

   Adicionalmente, la página web de solicitud de cita previa, cuando no existe disponibilidad en un CAISS para el servicio requerido, invita al usuario a concertarla para otra opción, lo que distorsiona los motivos reales demandados por los ciudadanos, y abunda en las dificultades de planificación (subepígrafe II.2.2.1).

c) Los índices de incomparecencia de los ciudadanos a las citas concertadas han sido elevados, llegando en 2023 a una tasa superior al 20 % en un total de 102 CAISS, reduciéndose en 2024 a 66. Así, la obtención de citas para una fecha alejada en el tiempo, unido a determinadas incidencias en el procedimiento de confirmación de estas y a la carencia de sistemas que alerten de la existencia de una cita posterior cuando el ciudadano resuelve su consulta por otra vía, han favorecido esta circunstancia, que tiene como consecuencia un empeoramiento de la atención al no permitir liberar citas en un sistema sometido a alta demanda (subepígrafe II.2.2.1).

d) La configuración de citas previas en los CAISS adolece de debilidades que dificultan su obtención. Por una parte, un número significativo de centros cuentan con parrillas de citas inferiores a los 28 días que Servicios Centrales establece como obligatorios. Por otra, el volumen de citas inicialmente ofertadas para todo el periodo es muy reducido, de manera que el grueso de citas, hasta alcanzar la capacidad máxima de atención, se van generando diariamente y ofreciendo a muy corto plazo, para el mismo día o el siguiente. Esta operativa, de la que no se informa a los ciudadanos, crea una percepción de falta de disponibilidad de citas.

   Así, tras las pruebas efectuadas en 2024, se han constatado dificultades en la obtención de cita previa presencial, que afectaban a 137 CAISS en febrero y 237 en octubre de 2024, bien por ausencia total de citas disponibles, por demoras significativas en su concertación o por la existencia de una oferta limitada al propio día consultado o el siguiente. El análisis a nivel

provincial de estos datos ha puesto de manifiesto la existencia de 21 Direcciones Provinciales (DDPP) donde era extrema la dificultad para obtener cita previa en cualquiera de sus oficinas (en febrero y/o en octubre de 2024), situación que evidencia una falta de homogeneidad en la atención prestada a los ciudadanos, en función de su lugar de residencia (subepígrafe II.2.2.2).

Recomendación 4. *El INSS debería potenciar sus herramientas de gestión, de forma que pueda contar con indicadores que le proporcionen información sobre los intentos fallidos de los ciudadanos para interactuar con el Instituto, así como el número de contactos necesarios para llevar a cabo un mismo trámite o consulta, pudiendo así identificar ineficiencias operativas y oportunidades de mejora en la atención al ciudadano.*

Asimismo, el INSS debería poner especial énfasis a la reducción de los índices de incomparecencias, para lo que sería conveniente el establecimiento de un sistema que informe de aquellos ciudadanos que, teniendo una cita programada, hayan resuelto anteriormente su consulta por otra vía, para que, de esta forma, pueda procederse a su anulación.

Recomendación 5. *El Instituto debería replantearse la configuración actual de los servicios ofrecidos para la solicitud de cita con el fin de obtener un mejor conocimiento de las actuaciones concretas que demandan los usuarios, lo que permitiría una mayor especialización de la atención prestada, así como una mejora en la asignación de sus recursos personales y en la planificación de los tiempos de programación.*

El INSS debería intensificar la supervisión de la planificación de las citas que efectúan sus CAISS, con el fin de aumentar de manera efectiva, tanto el periodo de parrilla a 28 días, como el volumen de citas que se ponen a disposición de los ciudadanos para ese periodo, aproximándolo a su capacidad teórica máxima de atención con un margen de cobertura para incidencias sobrevenidas. De esta forma, diariamente solo se generarían las citas reservadas para situaciones imprevistas, adaptadas a la situación real del personal de atención en ese momento, lo que permitiría corregir la configuración actual que limita las posibilidades de elección y resta flexibilidad al sistema. Adicionalmente, el INSS debería hacer públicos los criterios utilizados para la generación de citas.

Relativas al canal telefónico

8. Tras la pandemia, la atención prestada por el INSS a través del canal telefónico experimentó una importante transformación: por un lado, se implantó una nueva modalidad consistente en la atención telefónica con cita previa y, por otro, se amplió la atención sin cita que se venía prestando por el Centro de Atención Telefónica y Telemática (CATT) de forma centralizada, con la participación de las DDPP.

   De esta forma, el canal telefónico ha ido ganando protagonismo pasando de representar el 12,06 % del volumen total de atenciones en el año 2019 al 41,14 % en el 2024. Sin embargo, a diferencia del resto de canales, no resulta posible la solicitud de prestaciones por esta vía. Además, la implementación de sistemas de identificación fehaciente, que permite el acceso a otras gestiones, solo se encontraba operativa (a mediados de 2024) para el CATT y varias provincias en proyecto piloto (epígrafe II.2.3).

9. Durante 2023, el INSS atendió 2,6 millones de llamadas, de las que el 57,48 % derivaban de citas concertadas por los ciudadanos y el 42,52 % restante, correspondieron a llamadas a la línea telefónica sin cita. En 2024 se ha incrementado el uso del canal telefónico un 53,56 % respecto al año anterior, fundamentalmente, en la modalidad sin cita. No obstante, el Instituto no dispone de información del volumen de llamadas no atendidas en la línea de información general sin cita, ni el número de intentos fallidos previos a la obtención de cita telefónica, lo que

dificulta determinar si se está cubriendo la demanda de esta forma de atención (subepígrafe II.2.3.2).

10. El funcionamiento del sistema de cita previa telefónica presenta, además, las siguientes incidencias:

    a) El proceso de solicitud de cita telefónica puede resultar confuso para el ciudadano, pues las opciones y criterios que se le ofrecen corresponden a parámetros propios de una atención presencial (v.gr.: proximidad al domicilio).

    b) Si bien el teléfono de información general sin cita advierte al ciudadano de ciertas consultas o trámites que son competencia de la TGSS, ofreciendo una marcación directa a esta entidad o sus números para un contacto posterior, esta información no existe en la modalidad de atención telefónica con cita, llegando a un 6,90 % el porcentaje de llamadas atendidas por el Instituto que se referían a cuestiones que no eran de su competencia, sino de dicho Servicio Común.

    c) La locución automática que atiende inicialmente el teléfono de información sin cita cuenta con un árbol de opciones acerca del motivo de la llamada que el ciudadano debe seleccionar, pero en el caso de cita para atención telefónica no existen estas opciones para acotar el contenido de la consulta demandada. Del mismo modo que para el canal presencial, esta insuficiente información imposibilita la distribución de las llamadas entre los informadores por razón de la materia e impide ajustar la duración de las citas al contenido de la atención, afectando a la programación e incluso a la calidad del servicio prestado.

    d) A pesar de que las instrucciones de los Servicios Centrales establecían la programación de la parrilla de citas telefónicas sobre la base de un máximo de 15 minutos por atención, recomendando reducirlo a 10, en 2023, 30 de las 52 DDPP asignaron un tiempo superior al recomendado. Además, todas las DDPP salvo una, presentaron un exceso de tiempo programado respecto de la duración real de la cita, que se situó por debajo de los 10 minutos, lo que evidencia que se podría haber optimizado el volumen de citas telefónicas ofrecidas.

    e) Se han apreciado incidencias en la obtención de una cita para atención telefónica en determinadas DDPP, por ausencia de citas disponibles, por la producción de demoras significativas o por la existencia de una oferta limitada al propio día consultado o el siguiente (15 DDPP en febrero y 21 en octubre de 2024) (subepígrafe II.2.3.3).

Recomendación 6. *El INSS debería impulsar los sistemas de identificación fehaciente en el canal telefónico para conseguir su homologación con el canal presencial y lograr una gestión telefónica integral.*

Asimismo, debería mejorar la visibilidad del servicio de atención telefónica con cita y de los trámites disponibles por esta vía en sus canales de comunicación con los ciudadanos, y configurar opciones para la solicitud de cita que permitan identificar los motivos de las demandas de atención de los ciudadanos, ajustando así la programación de las parrillas en función de la complejidad y duración del trámite requerido, asignando las materias a los informadores en función de la especialización y evitando que los ciudadanos concierten citas sobre materias ajenas al Instituto.

Por otra parte, debería implantar herramientas para la medición de las llamadas no atendidas en la línea sin cita, así como los intentos fallidos en la obtención de cita telefónica, lo que le permitiría conocer la demanda real de este canal.

Relativas al canal telemático

11. El canal telemático en el INSS ha experimentado un crecimiento exponencial en el periodo 2019 a 2024. A pesar de ello, la entidad no se ha dotado de una unidad específica de perfil técnico de asistencia al ciudadano en los problemas e incidencias que le surjan en el uso de los servicios electrónicos. Esta carencia limita la eficacia del canal, que no despliega todo su potencial tal y como demuestra la existencia de un número significativo de gestiones que se abandonan por parte de los usuarios y aleja al INSS del cumplimiento del deber de asistencia en el uso de medios electrónicos recogido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (subepígrafe II.2.4.1).

12. El crecimiento de este canal no ha ido acompañado de una automatización total de los procesos, tanto mediante una digitalización de formularios que guiaran al ciudadano en su solicitud, como en lo que se refiere a la capacidad del sistema para integrar y procesar los datos de forma automática. Así, si la información previamente cumplimentada por el ciudadano debe ser capturada de forma manual, se retrasa la apertura del expediente, en ocasiones de forma significativa, y se incrementa el riesgo de errores. Este hecho resta eficacia y eficiencia a la atención prestada por el canal telemático.

    En función del tipo de solicitud y el subcanal elegido para su presentación, la automatización de la captura ha sido diferente:

    a) Las solicitudes de prestaciones, distintas del IMV, presentadas vía Registro Electrónico o la *Plataforma Segura Sin Certificado* no cuentan con una captura automática.

    b) Tampoco cuentan con captura automática las solicitudes de IMV presentadas a través de Registro Electrónico o directamente en los CAISS. Estos casos, cuya información ha sido suministrada por el INSS de forma conjunta, tuvieron una demora media de 56,53 días en 2023 (19,75 en 2024) respecto a la fecha de la solicitud. Sin embargo, este dato no ha sido homogéneo para todas las DDPP, de forma que, en 2023, en algunas de ellas se superaron los 100 días y en otras no se alcanzaron los 10. Ello conlleva que el lugar de presentación no sea, como debería, un factor neutral para los ciudadanos respecto al plazo de tramitación de sus solicitudes de esta prestación.

    Además, la existencia de estas demoras ha contribuido a incrementar la demanda de atención directa de los ciudadanos en los CAISS, al verse en la necesidad de recabar información sobre el estado de tramitación de sus solicitudes (subepígrafe II.2.4.3).

13. El INSS no hace un uso intensivo de las posibilidades que ofrecen las redes sociales, ya que las utiliza para la difusión de sus servicios y prestaciones, pero no como un canal interactivo para que los ciudadanos puedan efectuar consultas, lo que no aprovecha la amplia difusión y la flexibilidad que ofrece esta vía (subepígrafe II.2.4.1).

Recomendación 7. *El INSS debería continuar con la potenciación de su canal telemático, introduciendo, en particular, las siguientes mejoras:*

a) Completar los procesos de estructuración de los formularios electrónicos y de automatización de los datos introducidos por los usuarios para facilitar su cumplimentación, minimizando el riesgo de errores u omisiones y disminuir las cargas de trabajo en la atención acortando los plazos de tramitación.

b) Estudiar la posibilidad de implantar la captura deslocalizada de las solicitudes de IMV, en función de las cargas de trabajo de las diferentes DDPP, con el fin de reducir tanto el plazo

medio de tramitación de la prestación, como la heterogeneidad de tiempos existente entre las mismas.

c) *Establecer un servicio de asistencia a los usuarios para atender los problemas e incidencias que les surjan en sus comunicaciones electrónicas con el Instituto, dando cumplimiento al deber de asistencia en el uso de medios electrónicos recogido en la Ley 39/20215, de 1 de octubre.*

d) *Posibilitar la formulación y resolución de consultas de los ciudadanos de información general, a través de las redes sociales, lo que descargaría el uso del resto de los canales de atención.*

Comunes a la atención en el INSS

14. La información que se ofrece al ciudadano sobre los canales disponibles y, sus distintas modalidades, en función del trámite que desea realizar, no es completa, lo que dificulta una adecuada elección. En particular, se pueden señalar las siguientes deficiencias:

    a) El directorio de CAISS de la página web de la Seguridad Social no informa del horario de atención de cada oficina, figuran números de teléfono que no están operativos, no establece de forma clara que la cita previa no es obligatoria, no se menciona expresamente la opción de pedir cita telefónica y, en determinadas oficinas, se ofrecen servicios para solicitar cita que realmente no se encuentran disponibles.

    b) La información publicada en la Sede Electrónica de la Seguridad Social (SEDESS) -trípticos explicativos- no hace referencia a la posibilidad de acudir a un CAISS sin cita, a los trámites disponibles en el canal telefónico, ni a los criterios seguidos para la generación de citas previas (subepígrafe II.2.5.1).

Recomendación 8. *El INSS debería realizar las actuaciones necesarias para que la información publicada en la página web de la Seguridad Social sobre sus centros, líneas telefónicas, horarios de atención, así como los trámites disponibles en cada canal fuera completa y actualizada.*

15. El canal presencial concentra la atención de trámites personalizados o más complejos, y el telefónico los más generales o sencillos; no obstante, en el primero se siguen realizando gestiones que no requieren de una atención cualificada y que podrían resolverse por el canal telemático o telefónico. Sin embargo, el INSS no ha efectuado un estudio sobre las necesidades de atención de los ciudadanos y sus preferencias en la utilización de los canales en función de los rasgos del colectivo de atención (edad, brecha digital, tamaño de la población, etc.), lo que permitiría la adopción de medidas concretas para la mejor orientación y mayor eficacia de la atención presencial (subepígrafe II.2.5.2).

16. El INSS no dispone de información relativa al número de atenciones o contactos que el ciudadano precisa para completar una misma gestión, a pesar de tratarse de un dato relevante por su impacto en la calidad de la prestación del servicio a los usuarios.

    El análisis conjunto de la evolución de los niveles de atención tras la pandemia muestra que el INSS ha logrado recuperar el 76 % del volumen de atención presencial en 2024 respecto a 2019 y ha ido consolidando el impulso de los canales telefónico y telemático, que presentan un crecimiento del 290,93 % y 345,18 %, respectivamente. Sin embargo, este incremento en el número de atenciones ha sido significativamente superior al experimentado en el número de prestaciones resueltas por el INSS en el mismo periodo, que alcanzó solamente el 6,87 %. A ello hay que añadir la menor necesidad de atenciones a los ciudadanos a que da lugar el

incremento del intercambio de información con otras Administraciones Públicas a través de la Plataforma de Intermediación de Datos, que se ha triplicado en el periodo.

El escenario descrito podría poner de manifiesto que los ciudadanos han incrementado el número de atenciones que precisan para completar la tramitación de una solicitud o la resolución de una consulta, que puede deberse a diversos factores: la complejidad regulatoria para acceder a algunas prestaciones, la limitada oferta de servicios en el canal telefónico, la inexistencia de una unidad de asistencia al ciudadano en el uso del canal telemático, la escasa experiencia de un elevado número de informadores de nueva incorporación o la ausencia de automatización en determinados subcanales telemáticos para la captura de prestaciones (subepígrafe II.2.5.4).

Recomendación 9. *El INSS debería plantear una evolución en el modelo de atención actual, que apueste por una progresiva reducción de la presencialidad, priorizando esta vía para los colectivos no susceptibles de utilizar otros canales o los supuestos más complejos, que requieran de mayor asesoramiento. Para la consecución de este objetivo sería imprescindible la introducción de mejoras significativas en los canales telefónico y telemático, un replanteamiento del diseño de concertación de cita previa, así como la optimización de los recursos humanos disponibles para una atención de calidad.*

Por otro lado, para evaluar correctamente la eficiencia en la atención prestada por el INSS, debería establecer un indicador que mida el número total de interacciones que han necesitado los ciudadanos para completar un trámite o resolver una consulta.

III.3. RELATIVAS A LA TGSS

17. La TGSS ha procedido a un rediseño total de su modelo de funcionamiento, con un proceso gradual de implantación que culminó a finales de 2023. Supone un cambio integral en los tres canales de atención, como respuesta a las rigideces de un sistema basado fundamentalmente en la presencialidad y la tramitación en papel, el progresivo envejecimiento de la plantilla y la pérdida de efectivos sin un relevo suficiente, que se traducía en un desequilibrio en la distribución geográfica de la carga de trabajo y una falta de homogeneidad en la atención prestada en las diferentes DDPP. El nuevo modelo se organiza de acuerdo con los principios de especialización y multicanalidad, a través de la creación de Unidades Funcionales que atienden a los ciudadanos en dos niveles (subepígrafe II.3.1.2).

Relativas al canal presencial

18. Con anterioridad a la pandemia provocada por el COVID-19, la atención presencial no contaba con el procedimiento de cita previa. A partir de 2020 y hasta finales de 2022, se reguló el acceso del público a los centros mediante un sistema exclusivo de cita concertada en el que, tras un contacto previo telefónico o telemático, se determinaba si resultaba necesario que el ciudadano fuera atendido de forma presencial para resolver el trámite, lo que pudo afectar a la atención demandada por los colectivos más vulnerables. En 2022 el volumen de atenciones alcanzó solamente 0,49 millones frente a los 6,53 que se prestaron en 2019.

A partir de 2023, el nuevo modelo recupera el libre acceso a las oficinas sin necesidad de cita, y mantiene el sistema de cita concertada para determinados supuestos, habiendo incrementado la atención presencial respecto al 2022 un 256 % hasta situarse en 1,76 millones de atenciones. No obstante, el objetivo se dirige hacia la reducción de la tramitación presencial mediante al fomento de la autogestión por vía telemática. El sistema de dos niveles permite que el primero, que representa el 81 % de las atenciones, se dedique a información, orientación y capacitación digital de los ciudadanos, actuando así de filtro para el segundo nivel, que representa el restante

19 %, y se reserva para atenciones que presentan determinadas características, ya sea por razón del asunto o las circunstancias personales de los usuarios (epígrafe II.3.2).

19. La información que proporciona el sistema sobre los motivos de la consulta de los ciudadanos y su forma de terminación no permite conocer con fiabilidad la razón principal de la atención, el trámite efectuado ni la solución propuesta, al no estar correctamente codificados estos extremos por los informadores. Por otra parte, la TGSS no mide adecuadamente los tiempos medios de espera y de atención en las oficinas (subepígrafe II.3.2.3).

20. Por lo que respecta a la atención prestada en las Unidades de Recaudación Ejecutiva, la TGSS no aplica el protocolo del nuevo modelo de atención presencial, ni tiene establecido un sistema que permita computar el número de ciudadanos atendidos (epígrafe II.3.2).

Recomendación 10. *La TGSS debería impulsar el uso correcto de las opciones que las herramientas informáticas ofrecen a los informadores para registrar los motivos de la consulta y las soluciones ofrecidas al ciudadano, de manera que el seguimiento de los datos estadísticos le permita ir adaptando el funcionamiento del nuevo modelo de atención a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Asimismo, debe revisar el método de medición de los tiempos de espera y de atención en las oficinas para que proporcionen una información más ajustada a la realidad.*

Por otra parte, debería incorporar a las Unidades de Recaudación Ejecutiva en el Protocolo del nuevo modelo de atención presencial y establecer un sistema de registro de las atenciones prestadas en dichos centros.

Relativa al canal telefónico

21. La atención telefónica en la TGSS se venía prestando, con anterioridad a octubre de 2023, de forma externalizada, momento en el que, con la implantación del nuevo modelo, se pasó a prestar exclusivamente por el Servicio Común.

    No obstante, este modelo presenta algunas debilidades:

    a) El árbol de opciones ofrecido al ciudadano sobre el objeto de su llamada presenta limitaciones en cuanto a su descripción, lo que provoca que buena parte de las atenciones (el 42 %) se incluyan en la categoría “Otras consultas”. Cabe señalar que, dentro de este concepto, un alto porcentaje de comunicaciones correspondían a cuestiones competencia de otras entidades. La atención de estas llamadas supone una carga de trabajo adicional que repercute en la gestión telefónica por la Unidad de Atención Generalista al ciudadano.

    b) El sistema permite a la TGSS conocer el porcentaje de llamadas que no fueron atendidas, indicador que posibilita adoptar medidas para ajustar los recursos disponibles a los objetivos definidos; sin embargo, no computa las atenciones que tienen su origen en llamadas efectuadas desde las distintas unidades de la TGSS al ciudadano, que aportarían información relevante sobre el número real de atenciones y la carga de trabajo de los informadores (epígrafe II.3.3).

Recomendación 11. *La TGSS debería mejorar la descripción de las categorías disponibles en la locución telefónica sobre el motivo de la llamada, para poder contar con información más ajustada a la realidad de las demandas de atención y minorar la entrada de consultas relativas a asuntos ajenos a la entidad. Asimismo, resultaría útil contar con datos sobre llamadas salientes desde la entidad hacia los ciudadanos, con el objeto de conocer el número real total de contactos con los usuarios y la dedicación de su personal al canal telefónico.*

Relativa al canal telemático

22. El nuevo modelo de atención ha otorgado un claro protagonismo al canal telemático frente al canal presencial y telefónico. Para ello, los informadores, en cumplimiento de los protocolos de actuación, deben priorizar la capacitación digital de los ciudadanos e incentivar a los mismos en la utilización de los medios electrónicos, prestándoles la asistencia debida para la realización de sus trámites de forma autónoma.

    En línea con esta estrategia, el número de usuarios de IMPORTASS ha experimentado un incremento del 41,41 % entre el año 2022 y 2024.

    No obstante, si bien el portal IMPORTASS dispone de formularios estructurados adaptados a los diferentes trámites o servicios que ayudan a los usuarios en la realización de sus solicitudes, ni en la plataforma *"Enviar una solicitud"* ni en el Registro Electrónico, están implantados los mismos, con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia (epígrafe II.3.4).

Recomendación 12. *La TGSS debería extender la existencia de formularios estructurados a todas las plataformas para efectuar solicitudes de su canal telemático de atención, de forma que se facilite al máximo su cumplimentación a los usuarios y se minimice el riesgo de errores u omisiones.*

Común a la atención en la TGSS

23. La información que dispone el ciudadano en la página web de la Seguridad Social sobre los canales disponibles y, sus distintas modalidades, en función del trámite que desea realizar, presenta las siguientes deficiencias:

    a) No se informa del horario de apertura ni si la oficina dispone de atención al público por la tarde.

    b) A pesar de que las llamadas están centralizadas en una línea telefónica única, siguen figurando números directos a las oficinas que debían haber quedado deshabilitados a estos efectos.

    c) No contiene, a diferencia del canal telemático, trípticos explicativos del funcionamiento de los canales presencial y telefónico, lo que permitiría al ciudadano una elección más informada del canal que mejor se adapte a sus necesidades (subepígrafe II.3.5.1).

Recomendación 13. *La TGSS debería realizar las actuaciones necesarias para que la información publicada en la página web de la Seguridad Social sobre los teléfonos de contacto, los horarios de atención al público, y sobre el funcionamiento y trámites disponibles a través de los distintos canales de atención sea completa y actualizada.*

III.4. RELATIVAS AL ISM

Relativa al canal presencial

24. Con anterioridad a la crisis sanitaria derivada del coronavirus, la atención al ciudadano en el ISM se prestaba fundamentalmente de forma presencial y sin necesidad de cita. A raíz de la pandemia, se implantó el sistema de cita previa, complementado con la atención sin cita, aunque esta entidad no cuenta con personal con competencia exclusiva de atención. El funcionamiento de la atención presencial en el ISM presenta las siguientes debilidades:

a) No dispone de una herramienta para registrar las personas atendidas en los centros. Únicamente cuenta con el dato de citas concertadas, pero no las efectivamente realizadas ni las atenciones sin cita. En consecuencia, carece de información del motivo de las consultas, del trámite realizado, de los tiempos de atención en las diferentes oficinas, y del índice de incomparecencias.

b) El servicio de solicitud de cita previa a través de SEDESS no está disponible para todas las oficinas (epígrafe II.4.2).

Recomendación 14. *El ISM debería dotarse de un sistema de registro de atenciones llevadas a cabo en sus oficinas que le permita medir su volumen, las incomparecencias a las citas programadas, así como conocer los motivos de las consultas planteadas por los ciudadanos, con la finalidad de disponer de herramientas que le permitan mejorar su gestión y optimizar sus recursos. Asimismo, debería extender la posibilidad de solicitar cita previa en todas sus oficinas.*

Relativas al canal telefónico

25. El ISM no dispone de un servicio específico de información telefónica, ni tenía implantada en 2023 ninguna herramienta para el cómputo de las llamadas atendidas ni para su seguimiento, no pudiendo conocer su volumen, las materias objeto de consulta ni las soluciones proporcionadas a los usuarios (epígrafe II.4.3).

26. El ISM carece de una línea única de atención telefónica, siguiendo operativos los números directos de cada oficina. Si bien se había aprobado la implantación, a partir de septiembre de 2023, de una locución automática estandarizada en función del tamaño y funciones de cada centro, se ha comprobado que no se encuentra operativa en todos ellos (epígrafe II.4.3).

27. El ISM no tiene habilitados los servicios y procedimientos de identificación de los previstos en la Resolución de 8 de marzo de 2023 de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones para la realización de determinadas actuaciones personalizados a través del canal telefónico, lo que resultaría beneficioso, especialmente para la parte del colectivo marítimo pesquero que carece de identificación electrónica (epígrafe II.4.3).

Recomendación 15. *El ISM debería efectuar un seguimiento del adecuado funcionamiento de la atención telefónica, adoptando las medidas oportunas para garantizar la demanda de los ciudadanos por este canal. Paralelamente, debería plantearse la posibilidad de implantar los sistemas y procedimientos de identificación previstos en la Resolución de 8 de marzo, de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, que permitan la realización de actuaciones y trámites de carácter personalizado a través del canal telefónico.*

Relativas al canal telemático

28. El ISM está potenciando el uso de la aplicación *"ISM en su bolsillo"*, con un crecimiento en 2023 del 47,20 % en relación con el año anterior, favoreciendo especialmente al colectivo al que se dirige que trabaja mayoritariamente embarcado con limitaciones para desplazarse a las oficinas. Sin embargo, la plataforma *"Registro sin certificado"*, si bien permite la presentación de documentación por parte de ciudadanos que carecen de identificación electrónica, actualmente requiere la validación presencial de la identidad del usuario, al no tener habilitado el procedimiento de verificación de identidad y de expresión de la voluntad previsto en la Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones (SESSP), de 8 de marzo de 2023. Esta situación supone un obstáculo a la digitalización y resta eficacia a la plataforma (epígrafe II.4.4).

29. El ISM no utiliza, en ninguno de los subcanales telemáticos, formularios estructurados para la solicitud de prestaciones con preguntas dirigidas y controles lógicos que faciliten al usuario su cumplimentación. Asimismo, tampoco cuenta con procedimientos automatizados para la captura de los datos previamente introducidos por el ciudadano, lo que exige su incorporación manual a las aplicaciones de trámite en detrimento de la eficacia y eficiencia del sistema e incrementando el riesgo en la producción de errores (epígrafe II.4.4).

Recomendación 16. *El ISM debería mejorar el canal telemático de atención, y en especial:*

a) Implementar una plataforma que incorpore el procedimiento de verificación de identidad y expresión de voluntad previsto en la Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, de 8 de marzo de 2023, para aquellos usuarios que no tengan identificación electrónica.

b) Implementar la automatización de los datos introducidos por los usuarios en los formularios electrónicos, así como dotar a estos de una estructura que facilite su cumplimentación y minimice el riesgo de errores u omisiones.

III.5. RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

30. Por lo que respecta al análisis de la demanda, el INSS no dispone de estudios recientes sobre la idoneidad de la ubicación de los CAISS, las necesidades de atención de los ciudadanos o su preferencia en la utilización de los diferentes canales. El ISM también carece de estudios de este tipo, si bien su colectivo es muy reducido y no presenta incidencias significativas en su atención. La TGSS, sí ha tenido en cuenta estos aspectos para la implantación del nuevo modelo en 2023 (epígrafe II.5.1).

31. Con relación a la evaluación del grado de satisfacción de los usuarios de los servicios, cabe señalar lo siguiente:

a) Las encuestas que realiza el INSS son limitadas, bien por el contenido de las preguntas o bien por afectar a determinados segmentos de usuarios y no a todo el universo, lo que influye de forma significativa en la representatividad de los resultados obtenidos. Debe destacarse que, en el canal presencial, el INSS sólo realiza encuestas de satisfacción a los usuarios atendidos con cita previa y siempre que la hubieran solicitado a través de SEDESS (lo que representa el 66 % del total de citas concertadas).

   Por lo que respecta al canal telemático, el INSS no incluye ninguna encuesta para la valoración de los servicios gestionados a través del portal TUSS que es el subcanal más relevante (subepígrafe II.5.2.1).

b) Por su parte, si bien la TGSS con la implantación del nuevo modelo de atención ha ampliado el número de encuestas que realiza en el canal presencial, en el canal telefónico el volumen de encuestas contestadas es muy reducido (un 15 %) y respecto al canal telemático, los subcanales más relevantes, IMPORTASS y Sede Electrónica, carecen de encuestas de calidad (subepígrafe II.5.2.2).

c) El ISM no ha efectuado encuestas de satisfacción sobre la atención e información recibida en los distintos canales, por lo que desconoce la valoración y el grado de satisfacción de los ciudadanos al respecto. Por otra parte, los resultados de la valoración incluida en la aplicación *"ISM en tu bolsillo"* no son representativos por el escaso número de valoraciones realizadas (subepígrafe II.5.2.3).

32. El artículo 12.2 del Real Decreto 951/2005 requiere que los diferentes órganos y unidades elaboren un informe sobre el cumplimiento de los compromisos recogidos en su carta de servicios, que debe incluir los resultados de las encuestas realizadas sobre el grado de satisfacción de los usuarios; sin embargo, el INSS no incorporó al informe dicha información (epígrafe II.5.3).

33. Tanto el INSS como la TGSS y el ISM han cumplido el artículo 16 del RD 951/2005, que establece que las quejas y sugerencias recibidas deben responderse en un máximo de 20 días hábiles. No obstante, en algunos casos el compromiso establecido en sus cartas de servicios es más exigente y no se ha logrado su cumplimiento (epígrafe II.5.4).

Recomendación 17. *Tanto el INSS como la TGSS deberían potenciar la realización de encuestas para completar el conocimiento del grado de satisfacción de los usuarios de sus servicios, corrigiendo las deficiencias antes mencionadas. Por su parte, el ISM debería iniciar sin demora la realización de encuestas con esta finalidad.*

III.6. RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS TANTO EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, COMO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

34. Tanto el INSS como la TGSS y el ISM han cumplido con las obligaciones de publicidad activa, publicidad relativa a información de relevancia jurídica y sobre información económica, presupuestaria y estadística previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones previstas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sin que se hayan observado deficiencias significativas (subapartados II.6 y II.7).

Madrid, 25 de septiembre de 2025

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1. MARCO NORMATIVO 119

ANEXO 2. RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD PENSIONES) POR DDPP. FEBRERO 2024 121

ANEXO 3. RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD PENSIONES) POR DDPP. OCTUBRE 2024 123

ANEXO 4. RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA TELEFÓNICA POR DDPP. FEBRERO Y OCTUBRE DE 2024 125

ANEXO 5. DESCRIPCIÓN DE LOS ASPECTOS GENERALES DEL CANAL TELEMÁTICO, COMUNES A LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL 127

ANEXO 6. ATENCIONES PRESENCIALES Y TELEFÓNICAS POR TIPO DE PRESTACIÓN. AÑO 2023 129

ANEXO 7. TOTAL ATENCIONES PRESENCIALES POR MOTIVOS. COMPARATIVA DE PAÍS VASCO/NAVARRA CON RESTO DDPP. 131

ANEXO 8. TOTAL ATENCIONES TELEFÓNICAS POR MOTIVOS. COMPARATIVA DE PAÍS VASCO/NAVARRA CON RESTO DDPP 133

ANEXO 9. UNIDADES FUNCIONALES DE LA TGSS EN EL NUEVO MODELO DE ATENCIÓN 135

ANEXO 10. PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA EN EL NUEVO MODELO 137

ANEXO 11. EJES DE ACTUACIóN Y GRADO DE DESARROLLO DE LAS INICIATIVAS PREVISTAS PARA LA "DEFINICIÓN E IMPLANTACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL Y MULTICANAL AL CIUDADANO" 139

ANEXO 12. COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL INSS EN SU CARTA DE SERVICIOS EN LOS AÑOS 2022 Y 2023 Y GRADO DE CUMPLIMIENTO 141

ANEXO 13. COMPROMISOS ASUMIDOS POR LA TGSS EN SU CARTA DE SERVICIOS EN LOS AÑOS 2022 Y 2023 Y GRADO DE CUMPLIMIENTO 143

ANEXO 1

MARCO NORMATIVO

- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, tramitado como Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.
- Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social modificado por el Real Decreto 496/2020 de 28 de abril.
- Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
- Orden TIN/1459/2010, de 28 de mayo, por la que se crea la Sede Electrónica de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, por la que se regula el Sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social modificado por la Orden ESS/214/2018, de 1 de marzo.
- Orden ISM/189/2021, de 3 de marzo, por la que se regula el Registro electrónico de apoderamientos de la Seguridad Social.
- Orden TIN/3518/2009, de 29 de diciembre, por la que se crea el registro electrónico de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social para la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones y se establecen criterios generales para su aplicación a determinados procedimientos derogada por Orden ISM/474/2023, de 4 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del actual Registro electrónico de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.
- Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, de 25 de mayo de 2021, derogada por Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones de 8 de marzo de 2023, por la que se habilitan trámites y actuaciones a través de los canales telefónico y telemático mediante determinados sistemas de identificación y expresión de la voluntad y se regulan aspectos relativos a la presentación y firma de solicitudes mediante formularios electrónicos a través de ambos canales.

ANEXO 2

RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD PENSIONES) POR DDPP. FEBRERO 2024

DDPP	Nº CAISS	ANÁLISIS FEBRERO WEB-CPMS						
		RESULTADOS MUESTRA					POBLACIÓN INFLUENCIA	
		CAISS ANALIZADO	SIN CITA	DEMORA SIGNIF.	SOLO A MUY CP	ANALISIS CPMS	CAISS CON INCIDENC.	% POBLAC. AFECTADA
A CORUÑA	12	4	3			3	373.497	33,37
ALACANT/ALICANTE	12	12	7			6	1.408.725	74,08
ALBACETE	7	7	3			3	109.064	28,27
ALMERÍA	6	6	2	4		6	740.534	100,00
ARABA/ÁLAVA	5	5		2		2	288.436	86,25
BARCELONA	28	5	1	4		5	916.567	16,00
BIZKAIA	9	9	2	7		8	1.149.343	100,00
BURGOS	5	5			3	3	121.551	34,24
CANTABRIA	8	5	4	1		5	260.082	44,43
CASTELLÓ/CASTELLÓN	8	6	3			3	121.737	20,61
CIUDAD REAL	8	2	1			1	61.594	12,55
GIPUZKOA	4	4	3		1	4	637.488	88,00
GIRONA	9	9	7		1	3	777.736	98,02
GRANADA	10	9	6			5	671.727	72,86
HUELVA	7	3	3			3	305.957	57,86
HUESCA	5	5	2			2	84.118	37,31
ILLES BALEARS	8	8	1	4	2	7	1.131.962	96,19
MADRID	23	7		3		3	530.368	7,86
MÁLAGA	12	12	12			3	1.717.504	100,00
MURCIA	10	4	2	1		3	1.074.923	70,17
NAVARRA	5	5	5			5	664.117	100,00
PONTEVEDRA	11	11		2		1	342.978	36,36
S.C. DE TENERIFE	10	3	1			1	51.778	4,94
SEVILLA	22	22	14	5		19	1.752.318	93,13
VALÈNCIA/VALENCIA	17	7	5		1	6	1.141.990	43,83
ZARAGOZA	9	9	9			6	944.271	97,71
TOTAL GENERAL	**418**	**184**	**96**	**33**	**8**	**116**	**17.380.365**	**36,66**

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3

RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA PRESENCIAL (SOLICITUD PENSIONES) POR DDPP. OCTUBRE 2024

DDPP	ANÁLISIS OCTUBRE WEB-CPMS						
	RESULTADOS MUESTRA					POBLACIÓN INFLUENCIA	
	CAISS ANALIZADO	SIN CITA	DEMORA SIGNIF.	SOLO A MUY CP	ANALISIS CPMS	CAISS CON INCIDENC.	% POBLAC. AFECTADA
A CORUÑA	12	3	6		9	1.048.877	93,72
ALACANT/ALICANTE	12	9		1	10	1.635.640	86,01
ALBACETE	7	2			2	64.951	16,84
ALMERÍA	6	2	1		3	408.954	55,22
ARABA/ÁLAVA	5	1	1	1	3	299.825	89,66
ASTURIAS	10		2			317.051	31,56
ÁVILA	2		1			114.336	72,18
BADAJOZ	8		6			623.602	93,52
BARCELONA	28	20	6		25	5.128.663	89,54
BIZKAIA	9	3	4		5	985.387	85,73
BURGOS	5			2	2	73.509	20,70
CÁCERES	7		3		3	261.096	67,33
CÁDIZ	10			1		25.008	2,01
CANTABRIA	8	1	1		2	152.247	26,01
CASTELLÓ/CASTELLÓN	8	2	4		6	529.348	89,63
CEUTA	1					0	0,00
CIUDAD REAL	8	2	1		3	281.755	57,41
CÓRDOBA	13	1	6			543.875	70,41
CUENCA	4					0	0,00
GIPUZKOA	4	1	2	1	4	637.488	88,00
GIRONA	9	8			8	777.736	98,02
GRANADA	10	7			7	683.615	74,15
GUADALAJARA	5	3	2			268.127	100,00
HUELVA	7	6			6	481.060	90,98
HUESCA	5	2	1		3	109.882	48,74
ILLES BALEARS	8	2	1	1	4	797.055	67,73
JAÉN	10		1			84.253	13,51
LA RIOJA	6		1			198.267	61,98
LAS PALMAS	8	8			8	1.129.395	100,00
LEÓN	8					0	0,00
LLEIDA	5	1	1			117.210	26,55
LUGO	7					0	0,00
MADRID	23	3		20	23	6.750.336	100,00
MÁLAGA	12	7			7	1.154.166	67,20
MELILLA	1					0	0,00
MURCIA	10	7		3	10	1.531.878	100,00
NAVARRA	5					0	0,00
OURENSE	6					0	0,00
PALENCIA	3		1			136.289	85,65
PONTEVEDRA	11					0	0,00
S.C. DE TENERIFE	10	1	4		5	582.761	55,59
SALAMANCA	3		1			253.060	77,65
SEGOVIA	3					0	0,00
SEVILLA	22	18		4	22	1.881.677	100,00
SORIA	3					0	0,00
TARRAGONA	6		1			257.599	31,03
TERUEL	4		1			58.872	43,80
TOLEDO	5					0	0,00
VALÈNCIA/VALENCIA	17	16		1	17	2.605.757	100,00
VALLADOLID	6					0	0,00
ZAMORA	4					0	0,00
ZARAGOZA	9	7			6	880.389	91,10
TOTAL GENERAL	**418**	**143**	**59**	**35**	**203**	**33.870.996**	**71,44**

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 4

RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CITA PREVIA TELEFÓNICA POR DDPP. FEBRERO Y OCTUBRE DE 2024

DDPP	FEBRERO 2024			OCTUBRE 2024		
	SIN CITA	DEMORA SIGNIFIC.	POCA DISPONIBILIDAD	SIN CITA	DEMORA SIGNIFIC.	POCA DISPONIBILIDAD
ÁLAVA	X			X		
ALBACETE	X			X		
ALICANTE					X	
ALMERÍA					X	
ÁVILA					X	
BARCELONA			X			
BURGOS			X	X		
CÁCERES				X		
CASTELLÓN						X
CÓRDOBA					X	
CUENCA	X			X		
GIRONA				X		
GUADALAJARA						X
GUIPÚZCOA		X				
HUESCA		X				
LAS PALMAS	X					X
LLEIDA					X	
MADRID	X					X
MÁLAGA		X				
MELILLA	X					
MURCIA	X			X		
NAVARRA	X				X	
SEVILLA			X			X
VALENCIA						X
VIZCAYA				X		
ZARAGOZA	X				X	

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 5.1/2

DESCRIPCIÓN DE LOS ASPECTOS GENERALES DEL CANAL TELEMÁTICO, COMUNES A LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, estableció el derecho de aquellos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (AAPP), así como la obligación de estas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los artículos 12, 13 y 14, recoge este derecho y establece la obligación de las AAPP de asistir en el uso de medios electrónicos a aquellos interesados que lo soliciten, así como la de determinados sujetos a relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para la realización de cualquier trámite administrativo[117].

A este respecto, la Orden TIN/1459/2010, de 28 de mayo, creó la Sede Electrónica[118] de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones (SEDESS), que proporciona una alternativa fundamental a la atención presencial para la realización de las actuaciones, procedimientos y servicios de la Seguridad Social.

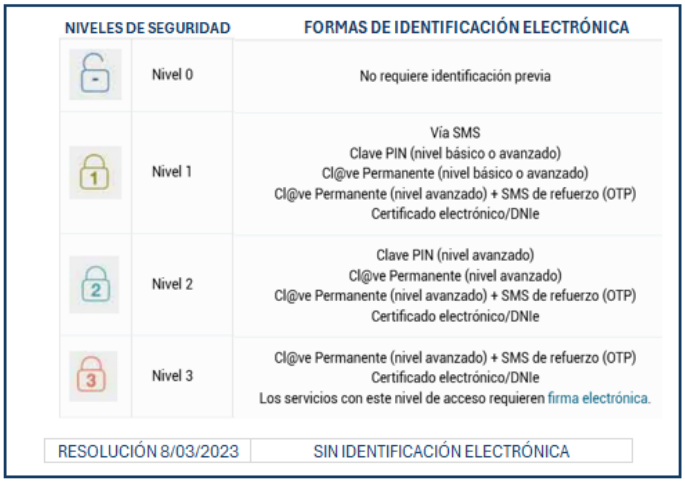
En línea con lo anterior, el artículo 129.4 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, establece que la Administración de la Seguridad Social facilitará a los interesados el ejercicio de sus derechos, la presentación de documentos o la realización de cualquier servicio o trámite a través de los medios electrónicos disponibles en la Sede Electrónica o a través de otros medios que garanticen la verificación de la identidad del interesado y la expresión de su voluntad y consentimiento, en los términos y condiciones que se establezcan por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, propósito al que responden las resoluciones dictadas por esta Secretaría, de 25 de mayo de 2021 y de 8 de marzo de 2023.

Por otra parte, el Registro electrónico de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social fue creado por la Orden TIN/3518/2009, de 29 de diciembre, con el fin de dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 24 de la Ley 11/2007, para la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones, estableciéndose criterios generales para su aplicación a determinados procedimientos. Esta orden quedó derogada por la Orden ISM/474/2023, de 4 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del actual Registro electrónico de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones (en adelante RE).

Estos servicios residen en la página web de la Seguridad Social, que incluye los contenidos informativos relevantes para trabajadores, pensionistas y empresarios, así como los enlaces tanto a los servicios telemáticos comunes detallados en este apartado, como a aquellos propios de cada entidad.

Adicionalmente, las entidades fiscalizadas cuentan en el canal telemático con los siguientes servicios compartidos:

- El Buzón de consultas, espacio donde el usuario puede registrar una petición o consulta a través de la cumplimentación de un formulario, que es resuelta por los funcionarios responsables y respondida, con carácter general, vía correo electrónico.
- La Pasarela de Identificación de la Seguridad Social, que constituye la herramienta a través de la cual los usuarios se identifican electrónicamente conforme a la ley para el acceso a los servicios que demanden, de acuerdo con una gradación de menor a mayor exigencia según el nivel de seguridad asignado al trámite de que se trate, tal como refleja el siguiente esquema:



Fuente: SEDESS.

[117] A este respecto, el Defensor de Pueblo ha manifestado que *"las tecnologías de la información y comunicación (TIC), contribuyen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) contenidos en la Agenda 2030, por lo que el objetivo transversal de la digitalización y la transición a nuevas tecnologías de información y comunicación, constituye un notable avance con resultados beneficiosos para los ciudadanos, al evitarles desplazamientos innecesarios y procurarles rapidez y comodidad en la realización de trámites administrativos"*.

[118] La Sede Electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

Existen servicios calificados con nivel 0, para cuyo acceso no se requiere identificación; sin embargo, para los niveles calificados como de 1 a 3 se requiere la identificación fehaciente del solicitante a través de alguna de las siguientes vías: SMS, Cl@ve PIN, Cl@ve Permanente, certificado electrónico y Documento Nacional de Identidad electrónico (DNIe)[119].

En el nivel 3, además de la identificación fehaciente del solicitante (Claves avanzadas o certificado electrónico/DNIe), se exige una manifestación inequívoca de la voluntad, mediante la firma electrónica realizada a través de la aplicación AUTOFIRMA[120].

Por otra parte, los usuarios que carecen de una identificación electrónica, no acceden a esta pasarela a la hora de requerir un servicio telemático, pero tienen la posibilidad de interactuar a través de la forma regulada en la Resolución de la SESSP de 8 de marzo de 2023: verificación de la identidad (mediante captura de la imagen legible del rostro mostrando la cara delantera del documento identificativo, contraste de la validez del correo electrónico o número de teléfono con las bases de datos) y expresión del consentimiento y la voluntad mediante firma (aceptación por el solicitante a través de la introducción de un código OTP). Con carácter general las entidades han desarrollado subcanales[121] específicos para el acceso a los servicios electrónicos mediante esta vía de identificación[122].

- El Asistente virtual ISSA, incorporado a la SEDESS en el año 2020, para proporcionar al ciudadano información y orientación sobre los servicios telemáticos más demandados de la Seguridad Social, generando el enlace directo al trámite correspondiente a partir de la consulta formulada por el usuario.
- La Plataforma de Intermediación de Datos (PID), que ofrece servicios de verificación y consulta de datos entre administraciones públicas, reduciendo la documentación que deben presentar los ciudadanos si ya consta en poder de la Administración. Esta plataforma es utilizada por las entidades de la Seguridad Social en el desarrollo de los trámites o servicios solicitados por los ciudadanos, tanto para recabar documentación o información, como para facilitarla a otros organismos.

Finalmente, es necesario destacar que el ciudadano, en la utilización de los servicios electrónicos, puede actuar en nombre propio o a través de apoderado o representante, en cuyo caso debe quedar acreditada la representación de forma fidedigna[123]. En estos casos, es el representante quien debe identificarse de acuerdo con el protocolo previsto anteriormente.

La TGSS, a través de la Subdirección General de Integración y Coordinación de Administración Digital (SGICAD), es la responsable de la coordinación de contenidos digitales de todas las entidades de SESSP por delegación de esta.

[119] - SMS: el ciudadano proporciona el DNI y las últimas cifras del teléfono. Si la información es correcta (el teléfono tiene que coincidir con el registrado en las bases de datos de la Seguridad Social), se le envía un SMS con un PIN (Número de Identificación Personal) que permite un acceso único, temporal, y exclusivo para el servicio solicitado.
- Cl@ve PIN: es una forma de realizar trámites por Internet con una validez limitada en el tiempo y que se puede renovar cada vez que se necesite. Este sistema de identificación electrónica está basado en el uso de un código elegido por el usuario y un PIN comunicado al teléfono mediante la app Cl@ve PIN o con un mensaje SMS. Precisa registrarse previamente en el sistema.
- Cl@ve Permanente: es un sistema de autenticación diseñado para personas que necesitan utilizar frecuentemente los servicios electrónicos de la Administración. Se basa en el uso de un código de usuario (DNI o NIE), y una contraseña que se establece en el proceso de activación y que sólo debe ser conocida por él. Para acceder al proceso de activación es necesario el registro previo en el sistema, y en caso de demandar servicios de administración electrónica que requieran un nivel de seguridad elevado, el sistema refuerza la autenticación con la solicitud de introducción de un código numérico de un solo uso (OTP) que se envía previamente por mensaje SMS al teléfono móvil.
- Certificado electrónico: es la certificación expedida por la FNMT que vincula a su suscriptor con unos datos de verificación de firma y confirma su identidad.
Documento Nacional de Identidad electrónico (DNIe): es el documento que acredita física y digitalmente la identidad personal de su titular, permite la firma electrónica de documentos y otorga la posibilidad a su portador de utilizar la identidad electrónica en cuantos servicios digitales estén disponibles.

[120] AutoFirma es una herramienta de escritorio con interfaz gráfica que permite la ejecución de operaciones de firma de ficheros locales en entornos de escritorio (Windows, Linux y Mac OS X). Ofrece la posibilidad de realizar firmas de en cualquier tipo de documento de forma sencilla.

[121] La referencia que se hace a "subcanales", a lo largo del informe, incluirá las diferentes opciones o medios habilitados para obtener información o efectuar solicitudes dentro del canal telemático (plataformas, portales, aplicaciones…).

[122] Para validar la identificación, las entidades tienen a su disposición el Servicio de Verificación de Datos de Identidad y Residencia (SVDIR), servicio en línea mediante el que se constata la veracidad de los datos de identidad vía comunicación con la Dirección General de la Policía (DGP), y se verifican los datos de residencia vía comunicación con el Instituto Nacional de Estadística.

[123] La Seguridad Social dispone de un Registro Electrónico de Apoderamientos, regulado en la Orden ISM/189/2021, de 3 de marzo, que permite el acceso a los servicios electrónicos a aquellos profesionales que se hayan registrado para actuar en todos los trámites requeridos por las solicitudes que tramiten en nombre de sus poderdantes.

ANEXO 6

ATENCIONES PRESENCIALES Y TELEFÓNICAS POR TIPO DE PRESTACIÓN. AÑO 2023

ATENCIONES POR TIPO DE PRESTACIÓN	PRESENCIAL (SIGE)	TELEFÓNICA CON CITA (CRM)	TELEFÓNICA SIN CITA (CRM)	TELÉFONO CATT	TOTAL GENERAL
Jubilación	1.578.720	328.347	72.377	82.923	2.062.367
Incapacidad Permanente	418.772	107.656	28.663	45.566	600.657
Viudedad	167.508	39.283	11.518	15.863	234.172
Orfandad	43.855	13.264	3.590	6.873	67.582
Favor de Familiares	17.255	4.379	1.131	1.397	24.162
Defunción	5.935	978	539	971	8.423
Incapacidad Temporal	298.460	103.022	41.767	70.230	513.479
Protección familiar por hijo a cargo	145.887	45.787	10.130	20.970	222.774
Riesgo durante embarazo	4.094	2.096	506	802	7.498
Prestac. del Seguro Escolar	3.405	1.177	187	320	5.089
Asistencia sanitaria nacional	313.899	81.083	41.999	36.445	473.426
Asistencia sanitaria internac.	221.682	75.069	27.539	140.351	464.641
Pago único familias numerosas, monoparentales o madres discapacidad	13.268	4.785	1.909	3.932	23.894
Prest. parto múltiple o adopción	2.389	919	179	707	4.194
Prest. no económicas por cuidado de hijo	1.714	593	189	292	2.788
Riesgo lactancia natural	748	408	82	66	1.304
Sin prestación	399.202	223.847	48.508	40.223	711.780
Cuidado menores afectados cáncer	1.075	508	127	148	1.858
Fondo Especial y MUNPAL	152	56	25	43	276
Nacimiento y cuidado de menor	250.360	86.591	34.918	71.812	443.681
Ingreso mínimo vital	770.434	373.630	44.975	194.270	1.383.309
Corresponsabilidad cuidado del lactante	627	290	68	47	1.032
TOTAL	**4.659.441**	**1.493.768**	**370.926**	**734.251**	**7.258.386**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el INSS y el Informe de indicadores de calidad de los servicios de la entidad referido a 2023.

ANEXO 7

TOTAL ATENCIONES PRESENCIALES POR MOTIVOS. COMPARATIVA DE PAÍS VASCO/NAVARRA CON RESTO DDPP. AÑOS 2022 Y 2023

MOTIVO ATENCIONES PRESENCIALES	2023					2022 (1)			% VARIACIÓN RELATIVA 2023/2022	
	TOTAL ATENCIONES	PAIS VASCO Y NAVARRA		RESTANTES DDPP		TOTAL	PAIS VASCO Y NAVARRA	RESTANTES DDPP	PAIS VASCO Y NAVARRA	RESTANTES DDPP
		Nº ATENCIONES	% PESO RELATIVO	Nº ATENCIONES	% PESO RELATIVO					
Información General	1.625.752	55.799	25,18	1.569.953	35,38	1.172.602	34.305	1.138.394	62,66	37,91
Cómo va mi prestación	363.701	7.443	3,36	356.258	8,03	181.811	5.016	176.811	48,39	101,49
Perceptores Prestaciones	767.240	39.693	17,91	727.547	16,39	505.773	22.583	483.195	75,77	50,57
Otros	182.642	9.876	4,46	172.766	3,89	133.116	5.974	127.143	65,33	35,88
Tarjeta sanitaria Europea	160.591	10.662	4,81	149.929	3,38	89.325	4.951	84.370	115,36	77,70
Servicios Electrónicos	67.932	5.734	2,59	62.198	1,40	34.174	3.074	31.093	86,55	100,04
Certificados	231.113	17.191	7,76	213.922	4,82	191.121	12.952	178.150	32,73	20,08
Información particular expectativas	145.699	7.454	3,36	138.245	3,12	90.244	3.752	86.494	98,67	59,83
Presentación Solicitudes y documentos	1.031.871	64.102	28,93	967.769	21,81	889.930	61.642	828.192	3,99	16,85
Tesorería	82.900	3.630	1,64	79.270	1,79	53.323	1.456	51.872	149,35	52,82
TOTAL	**4.659.441**	**221.584**	**100,00**	**4.437.857**	**100,00**	**3.341.418**	**155.703**	**3.185.715**	**42,31**	**39,30**

(1) Incorpora la simulación del mes de enero (con un cálculo proporcional al resto del año), ya que el Informe de indicadores de 2022 no incluye este mes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Indicadores de calidad de los servicios del INSS referido a los años 2022 y 2023.

ANEXO 8

TOTAL ATENCIONES TELEFÓNICAS POR MOTIVOS. COMPARATIVA DE PAÍS VASCO/NAVARRA CON RESTO DDPP. AÑOS 2022 Y 2023

MOTIVO ATENCIONES TELEFÓNICA CON CITA	2023					2022 (1)			% VARIACIÓN RELATIVA 2023/2022	
	TOTAL ATENCIONES	PAIS VASCO Y NAVARRA		RESTANTES DDPP		TOTAL	PAIS VASCO Y NAVARRA	RESTANTES DDPP	PAIS VASCO Y NAVARRA	RESTANTES DDPP
		Nº ATENCIONES	% PESO RELATIVO	Nº ATENCIONES	% PESO RELATIVO					
Información General	598.879	20.760	38,84	578.119	40,14	692.149	30.070	662.087	(30,96)	(12,68)
Cómo va mi prestación	266.057	3.573	6,68	262.484	18,22	183.842	4.579	179.281	(21,97)	46,41
Perceptores Prestaciones	292.972	8.979	16,80	283.993	19,72	283.150	14.022	269.123	(35,96)	5,53
Otros	113.525	4.929	9,22	108.596	7,54	78.537	3.253	75.286	51,54	44,24
Tarjeta sanitaria Europea	49.411	2.039	3,81	47.372	3,29	34.165	1.984	32.179	2,77	47,21
Servicios Electrónicos	5.288	765	1,43	4.523	0,31	3.469	527	2.940	45,09	53,86
Certificados	15.111	1.169	2,19	13.942	0,97	23.378	1.145	22.233	2,12	(37,29)
Información particular expectativas	29.759	2.919	5,46	26.840	1,86	29.414	3.906	25.496	(25,27)	5,27
Presentación Solicitudes y documentos	19.670	2.742	5,13	16.928	1,18	20.033	1.228	18.803	123,21	(9,97)
Tesorería	103.096	5.575	10,43	97.521	6,77	87.010	4.878	82.128	14,29	18,74
TOTAL	**1.493.768**	**53.450**	**100,00**	**1.440.318**	**100,00**	**1.435.147**	**65.591**	**1.369.556**	**(18,51)**	**5,17**

(1) Incorpora la simulación del mes de enero (con un cálculo proporcional al resto del año), ya que el Informe de indicadores de 2022 no incluye este mes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Indicadores de calidad de los servicios del INSS referido a los años 2022 y 2023.

ANEXO 9

UNIDADES FUNCIONALES DE LA TGSS EN EL NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

UNIDADES FUNCIONALES		DDPP
UNIDADES FUNCIONALES BÁSICAS (UUFFBB) (*)	UFB 01-Sistema de liquidación directa 1	Todas las DDPP
	UFB 02-Sistema de liquidación directa 2	
	UFB 03-Sistema de liquidación simplificada	
	UFB 04-Control de la cotización	
	UFB 05-Análisis avanzado de datos para detección de fraude	
	UFB 06-Asistencia y soporte digital	
UNIDADES FUNCIONALES ESPECIALIZADAS (UUFFEE)	UFE 01-Unidad Especializada Generalista	36 DDPP
	UFE 03-Convenios Especiales y otros tipos de convenios	DP León
	UFE 04-Convenios Especiales ERE	DP Madrid
	UFE 05-Convenios Especiales para Cuidadores no Profesionales y Minería del Carbón	DP Asturias
	UFE 06-Agrarios Cuenta Ajena en Inactividad	DP Jaén
	UFE 07-Artistas	DP Valencia, Madrid, Barcelona
	UFE 08-Profesionales Taurinos	DP Sevilla
	UFE 09-Trabajadores Desplazados Convenios Bilaterales	DP Vizcaya
	UFE 10-Trabajadores Desplazados Reglamentos Europeos	DP Barcelona
	UFE 11- Actuaciones extraordinarias sobre regularización de ingresos	DP Cádiz

Fuente: Información proporcionada por la TGSS.
(*) Las UUFFBB 01 a 04 prestan atención fundamentalmente a los autorizados RED.

ANEXO 10

PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA EN EL NUEVO MODELO

Cuando el ciudadano marca el número de información de la TGSS, una locución automática (la actual está vigente desde agosto de 2023) orienta su consulta a través de un árbol de selección que ofrece seis opciones (del 0 al 5), en función de las cuales su llamada será redirigida a la unidad que corresponda de acuerdo con el siguiente esquema:

Llamadas no atendidas por la UGEN

- Opción 0: materias competencia del INSS, se informa de esta circunstancia y de los teléfonos de contacto, permitiendo una redirección automática a los teléfonos específicos del INSS.
- Opción 1: Autorizados RED, la atención se presta por la Unidad Funcional correspondiente.
- Opción 2.2: Informe de Vida Laboral, su emisión y remisión se encuentra automatizada sin intervención de funcionario, a través de la herramienta de reconocimiento de voz IVR y comprobación de determinada información en el FGA.

Llamadas atendidas en un primer nivel por la UGEN (UFE 01), transfiriéndose a un segundo nivel exclusivamente en determinados supuestos. El protocolo de atención telefónica diferencia dos categorías:

- Trámites. Se incluye la Opción 2.1: obtención de NUSS, cambio de los datos personales o de contacto, cambio de NIE a DNI y la Opción 2.3: solicitud de otros informes distintos de IVL.
  - De igual forma que en la atención presencial, el informador de la UGEN priorizará que el ciudadano se autogestione, bien a través del servicio específico de IMPORTASS, si contara con identificación electrónica o, en caso contrario, mediante “Enviar una solicitud”. El funcionario, en ambos casos, remitirá el correspondiente enlace al correo electrónico o al teléfono de contacto del ciudadano.
  - Si no fuera posible la autogestión, pero contara con medios digitales, o fuera necesaria la asistencia de un informador, se ofrecería una videollamada.
  - Solamente si se da alguno de los supuestos de singularidad se informa al ciudadano de la posibilidad de acudir a una oficina de la TGSS para su atención presencial, si bien esta Unidad de primer nivel no puede concertar una cita.
- Consultas. Vienen contempladas en la Opción 3: Autónomos, Convenios Especiales, Artistas, Hogar y Agrario, la Opción 4: Pagos, Deudas, Embargos y Aplazamientos y la Opción 5: Otras consultas.
  - En estos supuestos, salvo que la UGEN pudiera resolver la consulta al no revestir especial complejidad, la llamada será transferida a un segundo nivel para ser atendida de manera inmediata por la UFB, UFE, URE o UPE que corresponda según la materia. Si la transferencia resultase fallida, el informador de segundo nivel contactará con el ciudadano con posterioridad, quedando el caso abierto en SEPIA hasta entonces.

La atención prestada por estas unidades en segundo nivel sí puede concluir, si no fuera posible otra solución, con la concertación de una cita para una atención presencial de segundo nivel.

ANEXO 11

EJES DE ACTUACIÓN Y GRADO DE DESARROLLO DE LAS INICIATIVAS PREVISTAS PARA LA "DEFINICIÓN E IMPLANTACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL Y MULTICANAL AL CIUDADANO"

EJE DE ACTUACIÓN	INICIATIVAS (1)	EN CURSO POR LA TGSS
EJE 1.- Potenciar IMPORTASS como eje de la atención telemática	**Integrar trámites ATRIA y formularios electrónicos**	✓
	Integrar trámites RE	
	Integrar trámites y servicios SEDESS	
	Nuevos colectivos y servicios 100 % IMPORTASS	
	Integrar Buzón de Consultas	
	Integración de CEUS	✓
EJE 2.- Mejorar la usabilidad	**Caminos guiados para facilitar el acceso a los servicios**	✓
	Simplificar servicios	
	Nuevas formas de identificación digital	✓
	Consultas personalizadas	
	Unificar tarjetas	✓
	Mejoras en la visualización	
	Incorporación de filtros y buscador eficiente	
	Incorporar funcionalidades socialización	
	Internacionalización	
EJE 3.- Personalizar la atención	Personalizar los servicios para cada arquetipo ciudadano	
	Nuevo acceso para el funcionario en IMPORTASS	
	Potenciar avisos personalizados (proactivos y reactivos)	✓
	Asistente virtual + caída en agente	
	Destacar lo más demandado	✓
	Seguimiento del comportamiento de la ciudadanía (THAISS)	✓
EJE 4.- Aumentar la visibilidad del portal	**Publicar y potenciar App IMPORTASS**	✓
	Mejora del posicionamiento SEO (2)	
	Presencia de IMPORTASS en canales de comunicación	✓
Común a los ejes de actuación	Mantenimiento y actualización constante de IMPORTASS	✓

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la TGSS.

(1) Se resaltan en negrita aquellas iniciativas prioritarias.

(2) SEO (*Search Engine Optimization*) es el conjunto de optimizaciones que pueden ser hechas en las páginas de sitios web para que mejoren su posicionamiento en los buscadores.

ANEXO 12

COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL INSS EN SU CARTA DE SERVICIOS EN LOS AÑOS 2022 Y 2023 Y GRADO DE CUMPLIMIENTO

COMPROMISOS ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL INSS	INFORME DE SEGUIMIENTO 2022		INFORME DE SEGUIMIENTO 2023	
	GRADO DE CUMPLIMIENTO	DESVIACIÓN	GRADO DE CUMPLIMIENTO	DESVIACIÓN
Las consultas informativas, realizadas presencialmente, se atenderán con un tiempo de espera inferior a 12 minutos	5 minutos y 27 segundos	En 5 DDPP no se cumple el objetivo	9 minutos y 21 segundos.	En 10 DDPP no se cumple el objetivo
En la información escrita, contestar las peticiones y consultas recibidas en el plazo máximo de 25 días hábiles, contados desde el día siguiente a su presentación	95,47 %	En 11 DDPP se cumple parcialmente el objetivo. Desviación: 4,53 %	89,35 %	En 12 DDPP se cumple parcialmente el objetivo. Desviación: 10,64 % (1)
Contestar a los escritos de quejas y sugerencias en un plazo no superior a 12 días hábiles	Quejas 6,55 días Sugerencias 8,30 días	En 5 DDPP no se cumple el objetivo	Quejas 17,6 días. Sugerencias 16,24 días	En 11 DDPP no se cumple el objetivo en quejas ni en 9 DDPP para sugerencias
Atención por personal cualificado del total de las llamadas gestionadas por el sistema. Remisión de SMS de recepción inmediata con información complementaria en todas las consultas telefónicas que así lo requieran. Atención de todas las incidencias en materia de reconocimiento y pago de prestaciones que sean comunicadas a través del teléfono de información. En trámites de gestión telefónica, compromiso de envío inmediato por medios telemáticos o, cuando esto no sea posible, en un plazo máximo de dos días laborales, de los documentos resultantes de la gestión realizada	100,00 % (2)	--	100,00 %	--
Contestar en un plazo máximo de 10 días hábiles, las solicitudes de información general que se realicen en la entrada "Consultas/Buzón de consultas" de la página www.seg-social.es	100,00 %	--	87,08 %	12,92 %

Fuente: Informes de seguimiento de la Carta de Servicios del INSS relativos a los ejercicios 2022 y 2023.

(1) El INSS indica que las causas son motivadas por la elevada demanda de información anticipada de los futuros pensionistas, y dificultades derivadas de falta de personal.

(2) El indicador establecido para la medición del cumplimiento solamente incluye el compromiso de las llamadas atendidas por personal cualificado respecto del total de llamadas gestionadas por el sistema y el número de horas de disponibilidad del servicio automatizado de concertación de cita, no así de los restantes compromisos.

ANEXO 13

COMPROMISOS ASUMIDOS POR LA TGSS EN SU CARTA DE SERVICIOS EN LOS AÑOS 2022 Y 2023 Y GRADO DE CUMPLIMIENTO

COMPROMISOS ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA TGSS	INFORME DE SEGUIMIENTO 2022		INFORME DE SEGUIMIENTO 2023	
	% GRADO CUMPLIMIENTO	% DESVIACIÓN	% GRADO CUMPLIMIENTO	% DESVIACIÓN
Contestación del 100 % de las quejas y sugerencias interpuestas por los ciudadanos en un plazo inferior o igual de 18 días hábiles	77,37	22,63	87,84	12,16
Atención directa del 70 % de las llamadas recibidas dentro del horario establecido. El 30 % restante serán contestadas posteriormente en los casos que exista buzón de voz y dejen los datos de contacto	100,00	--	100,00	--
Atención del 100 % de los ciudadanos que tienen cita concertada en una administración de la TGSS y acuden a ella	100,00	--	100,00	--
Aviso vía SMS al teléfono facilitado por el ciudadano de que se ha ordenado el primer pago de su pensión	100,00	--	35,88	64,12
En las solicitudes sin autenticación recibidas a través del servicio Te Ayudamos contactar con el ciudadano en un plazo igual o inferior a 5 días hábiles	96,39	3,61	100,00	--
Tramitación de solicitudes de comunicación y modificación de teléfono y dirección de correo electrónico en un plazo igual o inferior a 3 días hábiles	88,61	11,39	100,00	--
Facilitar respuesta a través del buzón de consultas de la página web en el plazo de 2 días hábiles	98,99	1,01	76,28	23,72

Fuente: Informes de seguimiento de la Carta de Servicios de la TGSS referidos a los ejercicios 2022 y 2023.

ALEGACIONES FORMULADAS

Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas de las que se ha suprimido la documentación complementaria que no es esencial para comprender lo expuesto en las mismas.

(Se ha eliminado la información relativa a personas físicas que hace referencia a datos de carácter personal).

TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de informe de esta fiscalización fue remitido a las personas titulares del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Social de Marina, para que pudiesen efectuar cuantas alegaciones estimasen pertinentes y para que presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes. Con el mismo fin, se remitió el Anteproyecto de informe a quien también fue titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones durante parte del periodo fiscalizado.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social solicitó una ampliación del plazo para la formulación de alegaciones, que fue concedida. Han formulado alegaciones las actuales personas titulares del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del informe, ya sea para aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. En los casos en que se ha considerado necesario plantear alguna precisión al respecto, esta se refleja mediante nota al pie de página.

Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que han sido consideradas como meras explicaciones al no contradecir ni rebatir el contenido del informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en el presente informe, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

- **Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.**
- **Instituto Nacional de la Seguridad Social.**
- **Tesorería General de la Seguridad Social.**
- **Instituto Social de la Marina.**

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

| Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://

INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : :

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SUBSECRETARÍA

O F I C I O

S/REF:

N/REF:

FECHA: 08 de julio de 2025

ASUNTO: Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023.

DESTINATARIO: TRIBUNAL DE CUENTAS. SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN. Departamento de la Protección y Promoción Social

En fecha 28 de junio de 2025 tuvo entrada en el Registro del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones oficio relativo a la remisión del Anteproyecto de informe de fiscalización de la de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023, a los efectos de poder formular, desde este departamento ministerial, cuantas alegaciones se estimen oportunas.

Agradecemos la información proporcionada en su informe, y se comunica que este Departamento Ministerial no formula alegaciones, sin perjuicio de las que, en su caso, realicen las personas titulares de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina.

En cuanto a la Recomendación 1 del Informe de Fiscalización se indica que, este Ministerio está analizando diferentes propuestas en línea con el contenido de dicha recomendación, para la modificación de la Ley General de la Seguridad Social con la finalidad de poder aplicar el desarrollo tecnológico a la explotación y análisis de la información disponible relativa a los ciudadanos, diseñando servicios basados en la transparencia y la proactividad que se anticipen a sus demandas.

Entre otras cuestiones, se está considerando el objetivo de facilitar el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social cuando se den los supuestos de hecho y se cumplan los requisitos previstos en la legislación, introduciendo la posibilidad de reconocer prestaciones de oficio

LA SUBSECRETARIA DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
Cristina Navarro Enterría

DIR3:

c/ José Abascal, 39
28071 MADRID
TEL:

CSV :
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://
FIRMANTE(1) : CRISTINA ASACIA NAVARRO ENTERRIA | FECHA : 09/07/2025 07:08 | Sin acción específica

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2023.

1. INTRODUCCIÓN:

Con fecha 25 de junio de 2025, el Tribunal de Cuentas, (en adelante TCu), ha remitido al Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, INSS) el *Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social*, correspondiente al ejercicio 2023, conforme al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2024, aprobado en sesión de 20 de diciembre de 2023 (en adelante, el Informe TCu), a efectos de que este Instituto pueda formular alegaciones.

Esta auditoría operativa se inició en 30 de enero del año 2024 y durante todo este periodo se ha trabajado en colaboración con el equipo fiscalizador designado por el TCu.

En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que la gestión encomendada al INSS tiene un gran impacto social y económico, siendo una de las principales fuentes de ingresos de los más de 9,3 millones de pensionistas que perciben un total de 10,34 millones de pensiones, con un importe medio de 1.311 euros mensuales. A ello se suman los 736.867 hogares que se benefician del IMV, dando cobertura a 2,25 millones de personas (datos junio 2025) y el gran volumen de prestaciones a corto plazo que cubren situaciones de necesidad de más de 700.000 ciudadanos anualmente. Sin olvidar la gestión de la asistencia sanitaria con volúmenes de gestión muy importantes, entre los que se encuentran la emisión de más de 3,14 millones de tarjetas sanitarias europeas (año 2024), con una evolución ascendente con la que ya en los 6 primeros meses de 2025 sumaban más de 2,4 millones de emisiones, siendo un ámbito de gestión en el que, además, se han impulsado grandes avances e innovaciones en los últimos ejercicios.

En definitiva, una gestión de gran complejidad que superará la cifra de los 200 mil millones de euros en el ejercicio 2025.

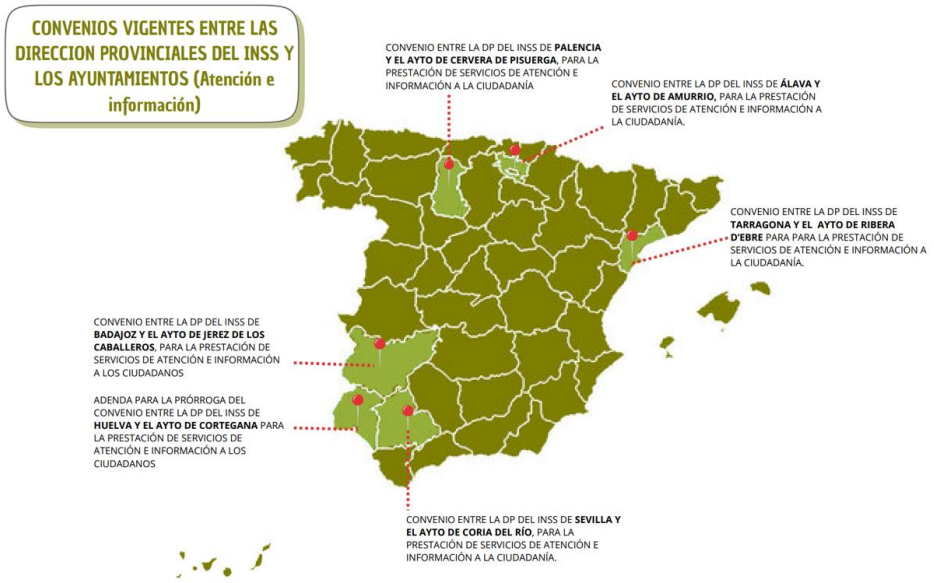
El INSS, además de estar encargado de la gestión de las pensiones y resto de prestaciones del conjunto de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social que le ha sido encomendada, también presta servicios en materia de información y comunicación con los ciudadanos dentro de su ámbito, de acuerdo a las competencias establecidas en el *artículo 6 del Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social*.

Para realizar estas labores de información y comunicación, el INSS cuenta con un modelo de atención basado en tres canales principales: presencial, a través de una red de oficinas, telefónico y telemático, que engloba servicios de carácter asistido y no asistido. Las competencias en este ámbito, a nivel central, residen en la Secretaría General del INSS, de la que depende el Centro de Atención Telefónica y Telemática (en adelante CATT), el área de Organización y Calidad encargada del seguimiento de la red CAISS y el servicio de coordinación de servicios electrónicos que ejercen sus competencias a nivel centralizado. Adicionalmente, en el ámbito territorial, estas competencias se ejercen a través de:

- 52 direcciones Provinciales (en adelante, DDPP) con sus respectivos Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS).

- Una red de 422 centros activos (a los que se suman 4 centros colaboradores), de los cuales 97 son urbanos y 325 comarcales.

Por su parte, se han firmado 6 convenios entre direcciones provinciales y ayuntamientos de distintas provincias en materia de atención e información y, además, se participa en la iniciativa *La Administración cerca de ti,* para la cual se ha firmado un protocolo de actuación con la Dirección General de la Administración General del Estado en el territorio.



A lo que se suma la actividad de este Instituto en ferias y eventos de gran afluencia, que nos permiten acercar nuestros servicios al ciudadano.

Tras más de 30 años desde la implantación del Proyecto CAISS, que en su momento representó una modernización y mejora de los servicios para la ciudadanía sin precedentes, hoy día el INSS se encuentra inmerso en un profundo proceso de transformación de su actividad gestora y de los servicios al ciudadano apostando por la innovación, el aprovechamiento de la tecnología y la optimización de los procesos, con un claro compromiso con la ciudadanía, como queda plasmado en su Plan Estratégico, dedicando la primera línea estratégica a la *optimización del modelo de atención para mejora la experiencia de la ciudadanía*, destacando dentro de la hoja de ruta de la estrategia de la organización la transformación del tradicional modelo multicanal hacia un modelo omnicanal y opticanal.

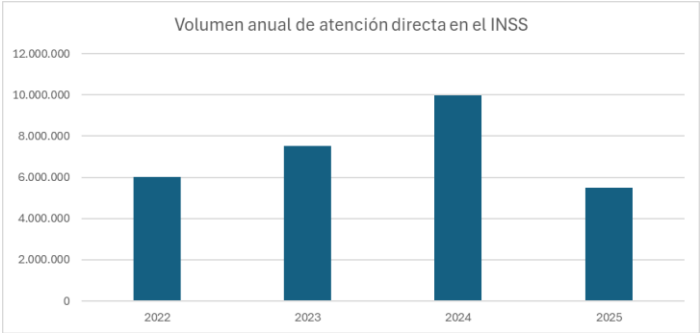
La puesta en marcha de esta estrategia se produce durante un período de extrema complejidad debido a un contexto de:

- Crisis sanitaria nunca conocida nivel mundial, con importantes limitaciones derivadas de las necesarias medidas de protección de la salud pública y la de los trabajadores, con especial impacto en la movilidad, aforos y medidas de protección sanitaria.
- Recursos humanos mermados debido a la pérdida acumulada de 1.392 funcionarios entre 2010 y 2020, que se fue poco a poco revirtiendo hasta llegar en diciembre de 2023 a contar con 11.971, con una importante ganancia de personal con respecto a la plantilla a 31 de diciembre de 2020.
- Ampliación de la acción protectora del Sistema con nuevas prestaciones como la denominada IT COVID con más de 10 millones de procesos y la asunción de la gestión del Ingreso Mínimo Vital que hasta la fecha ha recibido más de 3,6 millones de solicitudes, con las implicaciones en materia de atención que esto ha supuesto.

No obstante, pese a las dificultades y retos que este contexto ha implicado, como se indica en el Plan Estratégico de la entidad, evidenciar las carencias, la fragilidad y rigidez de nuestras estructuras y sistemas de trabajo, el INSS las ha afrontado como una oportunidad única para reflexionar y abordar estos problemas con creatividad y amplitud de miras, contando con el esfuerzo y profesionalidad y compromiso personal de los equipos de la entidad y con un uso intensivo de la tecnología para maximizar sus capacidades. Estos trabajos han dado significativos frutos en un corto período de tiempo, como así acreditan los resultados del último ejercicio 2024, que han continuado mejorando y consolidándose durante 2025.

periodo	Volumen de atención directa (*)
2022	6.033.328
2023	7.523.706
2024	9.990.603
6/2025	5.495.747

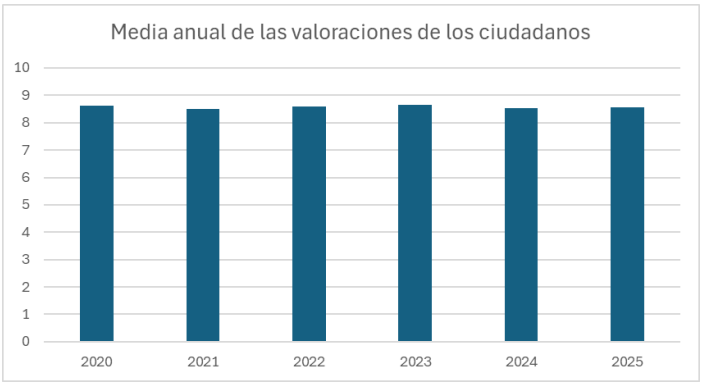
(*) Atención presencial, telefónica y telemática asistida
(**)Datos de 2025, hasta 30 de junio



(*) Datos de 2025, hasta 30 de junio

periodo	Valoración media anual
2019	8,88
2020	8,63
2021	8,51
2022	8,58
2023	8,64
2024	8,53
2025	8,55

(*) Valoración global de encuestas
(**) Datos de 2025, hasta 30 de junio



Como se refleja en el cuadro anterior, en el ámbito de la atención, además de la consecución de un importante refuerzo de su personal de atención directa al ciudadano, destaca la creación y potenciación de nuevos canales, así como los resultados obtenidos, concretamente, a nivel de la atención telefónica (sin cita) se han alcanzado cifras históricas de atención con 2.286.002 llamadas atendidas en 2024, y que sumada a la atención prestada a través del canal presencial y telemático de carácter asistido se han rozado los 10 millones de atenciones.

También se han desarrollado nuevas plataformas de acceso a nuevos servicios electrónicos como el Portal de Prestaciones del INSS y nuevas formas de identificación fehaciente minimizando el impacto de la brecha digital (acreditación de la identidad mediante selfi, la identificación por videollamada o por códigos seguros remitidos a través de SMS o la implantación de la biometría en la app VIVESS) u otros proyectos de gran relevancia e impacto como la gestión telefónica, el portal Infovídeo y la mejora de su infraestructura tecnológica de telefonía y de las herramientas de atención, como el desarrollo de un ambicioso CRM, que será clave para potenciar la gestión estratégica y proactiva de la atención al ciudadano.

Además, comprendiendo el valor esencial de los datos en la planificación estratégica, el INSS ha desarrollado un amplio y ambicioso conjunto de indicadores y cuadros de mandos que están teniendo un papel clave a la hora de revisar la eficacia y eficiencia de la estrategia, pero también, en posibilitar una gestión proactiva en todos los ámbitos de la actividad.

A modo de conclusión, debemos señalar que todas las medidas organizativas y mejoras impulsadas han contribuido a que el INSS sea hoy una organización más resiliente, flexible y preparada para atender las necesidades en continuo cambio de la sociedad y los retos que puedan plantearse en el futuro. Se debe tener en cuenta que la situación actual en gestión de prestaciones y atención al ciudadano nada tiene que ver con la situación que, por los motivos expuestos anteriormente, se pudo producir en los años anteriores. Estos resultados obtenidos vienen avalados por los datos de atención, de tiempos de gestión, el volumen de gestión alcanzado… que solo ha sido posible con el trabajo y profesionalidad de todos los empleados del INSS y que, a pesar de las dificultades, se han impulsado importantes avances en materia de digitalización, automatización, modelo de atención que, sin ningún ánimo de ser triunfalistas, pues siempre hay mucho margen de mejora y en ese sentido se sigue trabajando, han sido reconocidos en distintos foros internacionales y nacionales reconociendo los siguientes premios:

2022 *Certificado de méritos de Buenas Prácticas por la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)*

- Proyecto Alfa PREMIUM de tramitación de pensiones de jubilación
- Proyecto Fichero FIE de información a las empresas

2024 *Certificado de Mérito con Mención Especial por la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)*

- APP VIVESS

Premio 70 aniversario Buenas prácticas en Digitalización 2024 de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

- APP VIVESS

Premio a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública - Premio ciudadanía 2024 (accésit) concedido por el Ministerio de Transformación Digital y de la Función Pública

- Plataforma Infovídeo

Entrando en el contenido del anteproyecto de informe del TCu, indicando nuevamente que la situación ha variado y se ha continuado avanzado desde la realización de los trabajos por ese Alto Tribunal, por medio del presente informe se traslada al TCu una serie de consideraciones generales al cuerpo del informe y alegaciones que el INSS estima oportuno formular en el marco de sus competencias.

2. CONSIDERACIONES GENERALES AL CUERPO DEL INFORME:

APARTADO II.2. ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL INSS

Dotación de personal

En relación con la idoneidad de la dotación de personal en tareas relacionadas con la atención al ciudadano, el TCu señala en la página 15 que, "*Para la estructura territorial periférica, el instituto considera adecuada la situación tras la incorporación de interinos y funcionarios de carrera"*, es muy importante señalar, que en el informe remitido con la situación (informe de estructura y funciones) no se indica que este Instituto considere adecuada la situación tras la incorporación de interinos y funcionarios de carrera, si bien, valora positivamente la incorporación de personal que ha ayudado a una mejora general de la atención y los resultados de gestión, en combinación con otras medidas implantadas. Del mismo modo que el INSS sigue trabajando en la mejora de sus estructuras para hacer posible el cumplimiento de los objetivos institucionales que le son propios, en definitiva esta entidad ha puesto de manifiesto la necesidad de seguir reforzando estructuras mediante la incorporación de personal, muestra de ello son las peticiones que anualmente se formulan con las necesidades para la Oferta de Empleo Público, si bien, como bien conoce ese Alto Tribunal, excede de las competencias del INSS la aprobación de relaciones de puestos de trabajo y de la Oferta de Empleo Público.

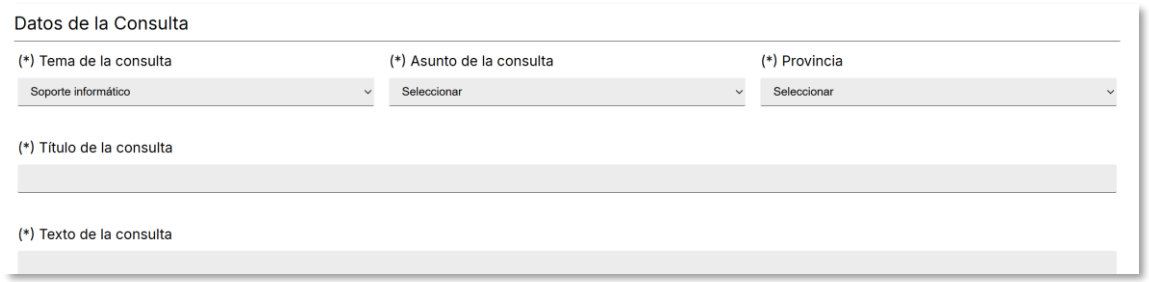
En este sentido, hay que destacar que 147 de los CAISS (35%) tienen 3 funcionarios o menos, lo que dificulta su gestión debido al riesgo en la discontinuidad del servicio en los casos en los que se presenten incidencias de personal o cuestiones ordinarias como el disfrute de vacaciones y permisos que les correspondan. Estos CAISS tienen una población de influencia cercana a los 5 millones de ciudadanos.

Por otra parte, tradicionalmente se aprecian dificultades, en determinadas direcciones provinciales, para la cobertura de puestos debido a la competencia de condiciones retributivas de otros puestos en otras administraciones de otros ámbitos.

Servicios de asistencia telemática a los ciudadanos. Contexto y medidas implantadas.

Respecto a la consideración de ese tribunal de *"la creación de un servicio de asistencia telemática similar al que tiene la TGSS…"*, este Instituto señala lo siguiente:

Es importante señalar a modo de contexto que, en lo relativo a la propuesta de un servicio de asistencia telemática, que las consultas motivadas por problemas o dudas de tipo técnico en el uso de nuestros servicios que puedan requerir el concurso de personal informático para su resolución o ayuda son muy reducidas y habitualmente está asociado a problemas de configuración o del dispositivo utilizado. En estos casos, las consultas que así lo requieren se canalizan a la Gerencia de Informática, a través de un servicio específico a través del Buzón de Consultas.



Detalle del formulario de acceso del Buzón de consultas en el que se ha seleccionado como tema de la consulta "Soporte informático".

El resto de las consultas sobre funcionamiento general de los servicios electrónicos se mezclan, en gran parte, con las dudas relacionadas con la información que debe incorporarse a la solicitud y cuestiones normativas que les generan dudas y que no podrían ser resueltas por una unidad informática, si bien, se resuelven con normalidad y eficacia con el sistema actual a través del canal telefónico general.

Por otra parte, en los casos en los que se aprecia la necesidad de poner a disposición de los ciudadanos servicios de atención específica al usuario que comprendan posibles incidencias o cuestiones técnicas, el INSS actúa en consecuencia poniendo en marcha servicios como la línea de atención al usuario VIVESS a través de una opción específica en la línea de información general y a través de un buzón de correo electrónico.

En ambos casos, el personal de atención atiende las cuestiones técnico-prácticas planteadas por el ciudadano debido a que no revisten gran complejidad técnica y, en caso de que la incidencia planteada requiera la implicación de personal informático especializado, se deriva a un equipo del Centro de Desarrollo del INSS (dependiente de la GISS) que la atiende y, una vez resuelta, desde el servicio al usuario se contacta nuevamente con el interesado. Concretamente, desde enero de 2024 se han remitido al CDINSS un total de 1.215 incidencias técnicas, de las cuales 483 corresponden a 2025, asociadas a la gestión de la acreditación de vivencia para los más de 100.000 pensionistas residentes en el extranjero en más de 110 países mediante la app VIVESS.

Este servicio también incluye la orientación en el uso de la herramienta cuando así lo requiere el interesado, aparte de que se ha puesto a disposición de estos videotutoriales en 7 idiomas, que han tenido una gran acogida (98.936 visualizaciones). La línea de atención al usuario ha resuelto entre 2024 y 2025 más de 50.000 consultas de pensionistas residentes en el extranjero con relación a la aplicación VIVESS con un elevado nivel de satisfacción manifestada por los usuarios.

Para contextualizar las diferencias entre la situación y necesidades de la TGSS y las del INSS, en este caso concreto, debe tenerse en cuenta que, por la naturaleza de las materias de su competencia, el mayor volumen de gestión de la Tesorería está relacionado con la gestión de la afiliación, cotización y recaudación que se canaliza informáticamente de forma exclusiva y obligatoria para los colectivos que indica la normativa (sistema RED, sistema de Liquidación Directa).

Esa gestión está ampliamente tecnificada y constituye la única forma admitida para la gestión de los trámites que deben realizarse a través de los autorizados RED y que tienen un perfil profesional. En este contexto, las incidencias técnicas son un impedimento para poder realizar los trámites que las empresas y profesionales tienen obligación de realizar en plazos concretos, lo que hace que sea imprescindible una unidad que tenga carácter técnico para resolver las incidencias informáticas que tengan estos interesados en sus gestiones con la TGSS.

En el caso del INSS, los servicios electrónicos han evolucionado de forma espectacular desde el inicio de la pandemia y se han centrado en acercarlos a los ciudadanos, facilitar su uso mediante proyectos que han permitido un uso más fácil e intuitivo y que, además, con el Portal de Prestaciones del INSS, se complementa con una guía y orientación que incorpora una línea proactiva de información al hilo de la navegación del ciudadano, mejora la comprensibilidad del lenguaje e introduce mejoras para facilitar la navegación dentro del Portal, que ha sido especialmente desarrollado con ese objetivo, utilizando técnicas de UX/IX (mejora de la experiencia y del interfaz de usuario) y baterías de pruebas de uso y de lenguaje con usuarios reales.

Dentro de esta filosofía de facilitar y hacer más intuitivo el uso de los servicios, que ya se inició con el proyecto TUSS hace más de una década, destaca la estrategia de establecer canales alternativos a los tradicionales medios de identificación electrónica, en especial, el certificado electrónico, que es el medio que puede entrañar mayor dificultad en su uso al requerir una configuración específica en el dispositivo del interesado.

Así, desde el inicio de la pandemia se han articulado sistemas sencillos basados en el uso de tecnologías y operativas ampliamente conocidas por la ciudadanía, como es realizarse una fotografía o selfi, por lo que los interesados disponen de distintas alternativas para realizar sus gestiones, lo que minimiza las posibilidades de incidencias limitantes.

No obstante, con independencia de las medidas tomadas y el contexto señalado, ya se solicitó a la GISS la valoración de la articulación de un servicio técnico para atender las incidencias que pudiera haber en este ámbito, si bien, por el momento, la GISS no ha podido hacer efectivo el servicio para atender esta solicitud, por lo que se volverá a insistir en este sentido.

En el caso de la atención telefónica, esta opción se ha eliminado del menú de acceso al servicio al comprobarse que prácticamente no hay consultas sobre esa temática. La reducida cantidad que pueden entrar a través de las opciones disponibles, al estar relacionadas con una prestación, o a través de la opción de información general, se derivan al buzón de consultas específico atendido por la GISS mediante un SMS tipo de InfoSMS, para facilitarles el contacto directo para su gestión.

II.2.1.2. DOTACION DEL PERSONAL DEDICADO A LA ATENCIÓN

Sobre el análisis expuesto en los cuatro párrafos centrales de la página 16, se realizan las siguientes consideraciones:

- ✓ No se refleja en el texto del informe que los procesos de incorporación de personal en la administración son rígidos y, en ese contexto, la situación de interinidad del personal es un paso obligado para asegurar con la inmediatez necesaria la atención al ciudadano por parte de este Instituto, lo que ha conllevado un importante esfuerzo tanto a efectos de la aprobación de su incorporación y el compromiso de gasto correspondiente, como a nivel de su formación y gestión con una plantilla mermada, que pese a la complejidad se ha completado de forma exitosa y con un importante impacto en los resultados obtenidos.

- ✓ En el análisis efectuado se asegura que hay una relación causa-efecto entre la incorporación de personal interino y el número de contactos necesarios para realizar una gestión, si bien, no se detalla la metodología seguida ni los datos utilizados para dar soporte a esa conclusión y el grado real de su posible impacto.

- ✓ Del mismo modo, se indica que *la atención se ha visto resentida y que el Instituto no ha podido garantizar adecuadamente ni el volumen de atenciones ni los niveles de calidad requeridos*, afirmación sobre la atención en 2024 que podría ser contradictoria con las valoraciones del servicio de los ciudadanos (entre el 8 y el 9 sobre 10) y la tendencia sostenida de la reducción del número de quejas y sugerencias recibidas, así como los indicadores de gestión relativos a la capacidad de cobertura, que muestran una situación positiva y de clara mejora con respecto a 2023.

- ✓ En el texto del informe no se menciona la inversión realizada en materia de formación y capacitación por este Instituto para reducir la curva de aprendizaje del personal de nueva incorporación, sea o no interino. Teniendo en cuenta que, por ejemplo, en el CATT, el proceso de capacitación y el sistema de mentores establecido ha permitido reducir la curva de aprendizaje para la atención de una prestación a una semana.

- ✓ Por otra parte, se aprecia que no se ha incluido algún tipo de análisis vinculado entre la incorporación del nuevo personal y la evolución positiva en la valoración de los servicios prestados a los ciudadanos, así como de la reducción de quejas recibidas y el análisis de su contenido y temática.

En definitiva, el incremento histórico de personal que se ha conseguido en estos últimos años, que no se considera por supuesto suficiente, a tenor del volumen de jubilaciones que se siguen produciendo, se ha realizado con un proceso de capacitación muy completo, lógicamente no exento de las incidencias propias de una incorporación masiva de personal, pero que han logrado muy buenos resultados.

II.2.1.3. MODELO DE ATENCIÓN

En el primer párrafo de la página 18, se indica que la entrada en funcionamiento de la Plataforma Segura Sin Certificado (PSSC), a la que se está denominando PSC en este informe, omitiendo el término "segura", se pone en marcha en 2021, pero no se detalla que, al inicio de la declaración del confinamiento motivado por la crisis sanitaria, se puso en marcha de inmediato en abril 2020, ofreciendo una respuesta muy rápida a las necesidades de los ciudadanos, un primer sistema para la remisión de solicitudes para las personas que no pudieran realizar sus gestiones con identificación electrónica tradicional.

Estos sistemas se regularon en el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, *por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario*, en su Disposición adicional tercera de *Medidas de simplificación para la tramitación de los procedimientos de las entidades gestoras de la Seguridad Social como consecuencia de la declaración del estado de alarma*.

Posteriormente se modificó la *Ley General de la Seguridad Social* (artículo 129.4) y se dictaron las resoluciones de 2021 y 2023 que regulan en detalle PSSC y los sistemas de gestión telefónica que se están utilizando en la actualidad. Ese primer sistema habilitado en abril de 2020 fue el germen de la actual PSSC, que también permitió una rápida respuesta en el momento de la aprobación del Ingreso Mínimo Vital, que debemos recordar que fue *trending topic* mundial con millones de consultas en *Google*, y el gran incremento de gestión repentino que supuso su puesta en marcha en un momento de especial complejidad a nivel social y con la limitada plantilla con la que debía afrontarse.

La implantación de estos nuevos sistemas ha sido muy positiva, a nivel general, pero tuvo como principal consecuencia que se produjeran incidencias en los plazos de gestión y captura de solicitudes que entraban a través de estos canales, en muchos casos, con incidencias de documentación o déficit de información en las solicitudes que debía gestionarse ciudadano a ciudadano, asumiendo los tiempos de respuesta a las peticiones de subsanación e invirtiendo, en definitiva, un mayor tiempo por solicitud.

Las necesidades de gestión señaladas en el párrafo anterior implicaban una sobrecarga de la ejecución de esas tareas por parte del personal de atención, adicionalmente al trabajo de atención directa. Con la finalidad de minimizar el impacto de esa situación y sus implicaciones en distintos aspectos de la gestión se abordó un importante cambio organizativo y de estrategia, creándose las unidades provinciales telemáticas, que han sido un elemento clave para reequilibrar las cargas de trabajo de atención con el personal especializado disponible y que a día de hoy son unidades que están perfectamente consolidadas.

Así mismo, en el apartado de la página 19, este Instituto señala que la dotación del personal de la UPT no suponía una ampliación o modificación de la RPT, sino que el personal adscrito procede de una redistribución de los efectivos disponibles y que se hacían cargo de estas funciones.

En el penúltimo párrafo de la misma página, referido al sistema de petición de cita previa, se realizan las siguientes consideraciones:

- ✓ Este Instituto quiere puntualizar que las instrucciones a las que se hace referencia son instrucciones internas de tipo organizativo en las que se orienta en cuestiones como la atención sin cita, referencia única en la actualidad, dado que la diferenciación entre las denominaciones anteriores (sin cita y urgente) no obedecía a la literalidad de la terminología utilizada, sino al sistema técnico de emisión de los tickets y su gestión en el programa informático que lo gestionaba (SIGE).
- ✓ También debe matizarse que, cuando se hace referencia a *atención no personalizada*, no se hace referencia a que no se esté adaptando a la casuística propia y concreta del ciudadano atendido, sino a que no requiere una atención de mayor profundidad y duración.
- ✓ Y con respecto del último punto, es necesario precisar que también se ayuda a la concertación de cita con carácter general cuando así es necesario.

En relación con la planificación de parrillas de la página 21, ésta se realiza tenido en cuenta, no sólo la dotación teórica de personal, sino la disponibilidad de este según las incidencias previstas o previsibles a 28 días vista, no pudiendo preverse las que se produzcan de forma sobrevenida.

Esta circunstancia es relevante, dado que los sistemas de cita deben ser capaces de absorber situaciones sobrevenidas tanto de la disponibilidad de personal como de incidencias durante la gestión de las atenciones y permitir un margen de disponibilidad para la atención no programada. Por ese motivo, el personal provincial encargado de esta materia es quien, en base a su experiencia y en función de su conocimiento cercano y directo, ajusta la parrilla a largo, medio y corto plazo, con el fin de maximizar la capacidad de atención.

Al respecto de las instrucciones de atención remitidas, debe anotarse que estas admiten un margen de flexibilidad atendiendo a las circunstancias específicas de cada provincia y oficina y su variación en el tiempo. Además, se completan con las líneas que marcan los objetivos institucionales y también las cuestiones particulares que se hayan tratado con cada Dirección Provincial y que aconsejen las adaptaciones realizadas.

Por su parte, debemos matizar también que en la RPT no hay una estructura específica para la atención directa al ciudadano a nivel central o descentralizado, con la única salvedad de los puestos asociados a las oficinas: los informadores/gestores de prestaciones, informadores jefes y los directores de CAISS. Las funciones de coordinación de CAISS no disponen de un puesto como tal en la RPT, siendo funciones que, como se indicaba en la documentación (Informe estructura y funciones) "se pueden desempeñar de forma exclusiva y especializada o por una misma persona en combinación con otras responsabilidades, cuando se trata de DDPP de menor tamaño o disponibilidad de personal".

Con relación al último párrafo de la página 22, debe matizarse que la referencia genérica a una "productividad retributiva vinculada al incremento de las atenciones por funcionario y día a nivel de dirección provincial" no refleja de forma fidedigna la dinámica de gestión por objetivos de las entidades gestoras y servicios comunes que conforman la Seguridad Social.

La dirección por objetivos es un sistema ampliamente consolidado dentro de la estrategia de gestión y con el que se persigue alinear la planificación estratégica con la operativa y con la que se potencia la eficacia y eficiencia en la gestión. Los objetivos institucionales son una parte indispensable en el cumplimiento de la estrategia y objetivos de las entidades.

Es importante precisar que su funcionamiento se aleja del concepto de productividad retributiva vinculada a objetivos concretos ya que, debido a la mecánica de su cálculo, la aportación individual del cumplimiento de un objetivo no garantiza por sí misma una mejor posición en el *ranking* de puntuación finalmente obtenida que será la que determinará la cuantía a percibir por el personal de la DP, con independencia de su participación o no en el objetivo institucional concreto que se haya planteado.

Por tanto, estos objetivos ayudan a potenciar determinadas actuaciones dentro de la estrategia, pero en ningún caso tienen una relación directa y sustancial a nivel particular de un objetivo ni a nivel individual del personal que participa en su cumplimiento, recibiendo la misma cuantía que todo el personal, participante o no en el objetivo, y en la misma cuantía que los que participaron, sin tener en cuenta el valor de su aportación individual en su cumplimiento.

En conclusión, los sistemas de objetivos utilizados en las entidades funcionan como un motor para guiar la gestión y potenciar el cumplimiento de las líneas estratégicas de la entidad, pero no pueden considerarse como un aliciente económico directo por la realización del trabajo de los empleados.

Por otra parte, es preciso indicar que los objetivos no implican su obligado cumplimiento, sino que establecen una graduación en la puntuación según el nivel alcanzado o no puntuarían en el caso de no obtenerse el nivel mínimo establecido.

La retribución a la que se hace referencia viene específicamente regulada por *Resolución de 13/1998, de 19 de noviembre*, en la que entre otras cuestione se establece la regulación específica de la productividad por cumplimiento de objetivos y en la que se detalla la dinámica en su concesión, según lo explicado en párrafos anteriores, y que, debemos reiterar, no implica una retribución económica directa y vinculada a trabajos concretos de los empleados.

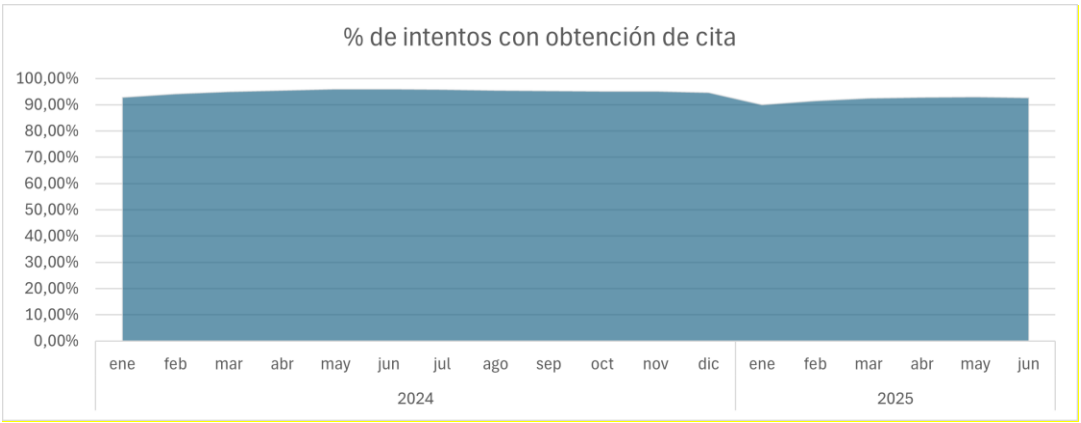
II.2.2.1 ANÁLISIS DEL SISTEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA CITA PREVIA

En cuanto al gráfico 6 de la página 24, este Instituto quiere señalar una precisión en la denominación del sistema de concertación de cita a través del teléfono. En el gráfico se hace referencia a *Locución telefónica* cuando se trata de un Servicio telefónico automatizado.

En la misma página 24 se considera necesario realizar algunas matizaciones a las dos notas al pie de referencia, por una parte, en la 12ª, no se reflejan los intensos trabajos ya realizados para contar con ese tratamiento sistematizado, siendo importante considerar que los desarrollos informáticos suponen inversión temporal y de los recursos escasos, materiales y humanos, disponibles. En la actualidad esa sistematización ya está completada, lista para su validación y aplicación a las necesidades de la gestión.

Con respecto a los análisis reflejados en los cuadros 10 y 11, debemos señalar que la limitación de los datos tenidos en cuenta, en especial, en lo relativo al análisis de parrilla mermada (que no incluye el dato clave de la plantilla realmente disponible para cada CAISS, por fecha y tramo horario analizado) impide una adecuada valoración de la capacidad máxima que sirva de referencia para cuantificar la existencia de un posible déficit. En este sentido, desde esta Entidad se trabaja en incorporar los datos reales de disponibilidad del personal al análisis como un dato esencial para evaluar la eficacia y eficiencia de la planificación de las parrillas.

Asimismo, debe destacarse que los valores obtenidos mediante el análisis del indicador de *Porcentaje de intentos que resultan en la obtención de cita*, que se muestra en el siguiente gráfico, muestran una situación positiva durante los ejercicios 2024 y 2025, con una media nacional del 95% durante 2024. Este indicador se considera una medida completa de la capacidad de absorción de la demanda de cita dado que contabiliza la totalidad de los intentos de cita realizados y aquellos que han finalizado en la concertación de la misma.



Evolución del indicador Porcentaje de solicitudes que obtienen cita (media nacional 2024-2025)

II.2.3 CANAL TELEFÓNICO

Debemos indicar que en la nota al pie nº 21, contenida en la página 35 del anteproyecto de informe, no se refleja que, si bien el teléfono no es gratuito *per se*, no representa un coste individualizado real para el interesado en la mayor parte de los casos debido a la amplia implantación de tarifas planas a nivel nacional lo que se considera un dato relevante para contextualizar correctamente el coste de la llamada para el ciudadano en el caso de los teléfonos geográficos (91) que se encuentran incluidos en las habituales tarifas planas que utiliza de forma mayoritaria en la

población española (según indica el Informe económico sectorial de la Comisión Nacional del Mercado de Valores sobre Telecomunicaciones y Audiovisual publicado en 2023).

En el caso de los teléfonos con prefijo 901, como también se expuso en la documentación aportada y en las reuniones mantenidas, se mantiene su uso para aquellos ciudadanos que no disponen de tarifa plana y llaman desde una provincia distinta de la de código geográfico 91, ya que para estos supuestos el coste de la llamada es más bajo.

II.2.5 ANÁLISIS CONJUNTO DE LA ATENCION AL CIUDADANO EN EL INSS

En cuanto a la **carta de servicios**, ya se van a incorporar los servicios disponibles según aparecen recogidos en el tríptico, tal y como señala el TCu.

Respecto a la **inexistencia de cauces para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser asistidos en el uso de medios electrónicos**, se señala adicionalmente a lo ya expuesto, lo siguiente:

- ✓ Opción específica en el teléfono de información general para el uso de los servicios electrónicos. Esta opción se habilitó en 12/2017 hasta 10/2023, cuando se modificaron las opciones con la nueva plataforma de telefonía, momento en el que se omitió esa opción por la baja demanda real de servicio que tenía dado que las consultas no tenían como fin exclusivo consultas de tipo técnico específicamente, sino que se referían a cuestiones mixtas que no requerían una opción específica para ello.
- ✓ Oferta del servicio de forma integrada con las atenciones de forma habitual: Debe tenerse en cuenta que cuando se desarrollaron los servicios electrónicos, dada su especialidad y los requerimientos técnicos de su uso, las necesidades informativas y de ayuda en su uso podían hacer necesario habilitar canales específicos como los que se habilitaron, pero, tras la progresiva consolidación de esos canales y la paulatina simplificación de los procedimientos y los medios de identificación para acceder a los mismos, los canales específicos han decaído en su demanda de forma individualizada pasando a fórmulas híbridas en las que se entremezclan las consultas de corte jurídico, procedimental y tecnológico dentro del normal transcurso de la atención por cualquiera de los canales de atención asistida.
- ✓ Derivación al soporte informático vía Buzón de consultas cuando es necesario: esto se realiza mediante un InfoSMS que facilita el registro de la incidencia para que sea gestionada por personal técnico.

Por último, señalar que los datos de gestión de este Instituto no se desprenden que objetivamente en la actualidad el INSS tenga "dificultades para hacer frente a la demanda de atención", si bien, será determinante el mantenimiento de niveles equilibrados de recursos humanos ajustados a los niveles de demanda y gestión de prestaciones requeridos para que no se puedan producir en el futuro, por ejemplo, debido a las jubilaciones previsibles en los próximos años.

II.7 CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD

Este Instituto quiere indicar que los datos relativos a encuestas del ciudadano de los que dispone el INSS a efectos de valoración de la atención prestada y la referida información estadística, ya está preparada para su análisis por elementos como la edad y el sexo, estando en curso la elaboración de los informes que incluyan esta información.

3. ALEGACIONES A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RECOMENDACIÓN 1 y consideraciones del punto 2

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones debería hacer un estudio sobre la viabilidad técnica del reconocimiento de oficio para determinadas prestaciones y, en su caso, impulsar la correspondiente modificación normativa, lo que simplificaría el proceso para los beneficiarios, reduciendo la presión tanto en la atención como en la carga administrativa de los funcionarios.

En relación con la recomendación de impulsar una modificación normativa para dar viabilidad al reconocimiento de oficio de determinadas prestaciones, esta entidad comparte con ese Alto Tribunal lo adecuado de su implantación, y ya ha cumplido con dicha recomendación toda vez que ha elaborado, para su aprobación, una ley de mejora de la acción protectora que incorporase todas aquellas cuestiones que agilizaran la gestión del INSS y/o mejorara la acción protectora de los ciudadanos, entre las que se encontraba lo ahora recomendado por el Tribunal de Cuentas.

En concreto la propuesta del INSS se enmarca en modificar el artículo 129 del TRLGSS introduciendo dos nuevos apartados 7 y 8 con esta redacción:

"7. Sin perjuicio del derecho del interesado a solicitar las correspondientes prestaciones incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social, las entidades gestoras de la Seguridad Social podrán reconocer de oficio el derecho a dichas prestaciones o al incremento del importe económico de las que ya hubieren sido reconocidas cuando, de los datos que obren en su poder, queden acreditados los requisitos necesarios a tal efecto sin que conste solicitud del interesado.

Los efectos económicos del reconocimiento de la prestación o del incremento de su importe, incluida en su caso, su retroactividad, serán los establecidos por la normativa aplicable, en cada caso, a dicho reconocimiento.

Las referencias a la fecha de la solicitud que, a estos efectos, contenga la citada normativa se entenderán realizadas a la fecha de la resolución.

8. Las entidades gestoras, en función de la información que obre en su poder o que obtengan conforme a lo dispuesto en el artículo 71, que acredite el posible derecho de los ciudadanos a prestaciones del sistema de Seguridad Social o circunstancias relevantes que afecten a las mismas, podrán facilitar a los interesados información personalizada y formularios cumplimentados en todo o en parte, con efectos meramente informativos.

Los interesados podrán verificar, modificar y/o completar la información que consta en los citados formularios, cuya confirmación tendrá los efectos de presentación de solicitud de prestación.

El tratamiento de los datos personales con las finalidades previstas en los apartados 7 y 8 de este artículo, por parte de las entidades gestoras de la Seguridad Social, no precisará consentimiento del interesado, por ser un tratamiento de datos de los referidos en los artículos 6.1 c) y e) y 9.2. b) y h) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE."

Esta propuesta se basa en el extraordinario desarrollo tecnológico y su aplicación concreta a la explotación y análisis de la información que hoy día se pone a disposición de las administraciones y que les permite mejorar sustancialmente los servicios públicos que ofrecen. La información disponible de los ciudadanos puede explotarse en beneficio de estos diseñando servicios basados en la transparencia y la proactividad que se anticipen a las demandas de los ciudadanos. Mediante estos mecanismos es posible eliminar o reducir significativamente cargas administrativas que hasta ahora pesan sobre los ciudadanos, facilitando el ejercicio de sus derechos. La propuesta se dirige a facilitar el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social cuando se den los supuestos de hecho y se cumplan los requisitos previstos en la legislación, introduciendo la posibilidad de reconocer prestaciones de oficio.
Por otro lado, en la misma línea esta entidad ha impulsado una propuesta de modificación de la Ley del Ingreso Mínimo Vital encaminada a la actualización de oficio de la prestación si se disponían de datos. En concreto se trata de modificar el artículo 16:

3. Sin perjuicio de la obligación de comunicar la modificación de circunstancias dentro del plazo correspondiente establecido en el artículo 36, en el marco de los procesos de mantenimiento y control de la prestación la entidad gestora podrá actualizar de oficio la cuantía de la prestación por modificación de las circunstancias personales.

En caso de incremento, la modificación tendrá efectos a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en la que la entidad gestora proceda al tratamiento de los datos. En caso de requerir información adicional que deba ser facilitada por los interesados, la modificación tendrá efectos a partir del día primero del mes siguiente a aquél en el que fuera cumplimentado el requerimiento.

Esta modificación permite habilitar la actuación de oficio en determinados supuestos en los que la administración tenga conocimiento de cambios de circunstancias, reduciendo cargas administrativas y mejorando la atención al ciudadano. Viene a garantizar el derecho de los interesados a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas, previsto en el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De esta forma, el INSS procedería a la revisión de oficio en aquellos supuestos en que, en base a la interoperabilidad que debe existir entre Administraciones, tenga constancia de la modificación en las circunstancias personales que motivaron el reconocimiento de la prestación. A título de ejemplo, si en los controles de unidad de convivencia se detecta una incorporación y esta se confirma con el registro civil que responde a un nacimiento, se podría actualizar la prestación evitando cargas administrativas y al ciudadano.

RECOMENDACIÓN 2.

El INSS debería seguir avanzando en la implantación de medidas para adaptar y flexibilizar la estructura de personal, así como mejorar la cualificación y formación tecnológica de sus efectivos, habida cuenta de la continua pérdida de funcionarios, principalmente por jubilación, situación que se agravará en el futuro dada la elevada edad media de su personal.

Este Instituto está comprometido con el mantenimiento de una estructura de plantilla suficiente y eficiente para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, equilibrada con las necesidades y requerimientos, en continuo cambio, de la ciudadanía.

Del mismo modo que, como también se indica en nuestro Plan Estratégico, por parte del INSS existe un claro compromiso con la prestación de una atención personalizada de calidad y con el aprovechamiento de todos los

recursos y tecnologías disponibles para maximizar los resultados de la gestión en todos los ámbitos y la mejora de la experiencia de los ciudadanos en el uso de nuestros servicios.

En este sentido, el INSS continúa trabajando para mantener unos niveles de plantilla equilibrados y unas estructuras de responsabilidad, con los perfiles adecuados que le permitan:

- ✓ afrontar las necesidades y retos de la gestión,
- ✓ la mejora continua de los altos niveles de resultados alcanzados y
- ✓ avanzar en el uso de las tecnologías que permita potenciar las capacidades de la organización y aprovechar los recursos de alta cualificación para las tareas de mayor valor añadido.

Por todo ello, esta Entidad comparte la recomendación del TCu de la necesidad de adaptar la estructura de personal, reforzando todas las áreas y materias que así lo requieran, en particular las que afectan a la atención al ciudadano, con los perfiles necesarios para su mejor gestión y la asunción de nuevas funciones y competencias.

En este sentido, la situación de la Relación de Puestos de Trabajo podría ser objeto de una posible reestructuración futura derivada del proyecto de Agencia, u organismo análogo, en su caso, tal y como se proyectaba en la *Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones* y su reflejo en la *Recomendación octava del Pacto de Toledo* que, de concretarse, podría redundar en el la adaptación y flexibilización de la estructura del personal a la que se refiere esta Recomendación 2ª.

Por último, debe destacarse el compromiso de este Instituto con la formación y la capacitación del personal que incluye específicamente las relativas a las competencias digitales, con una oferta de 27 cursos formativos en esta materia dentro del Plan de formación 2024-2025 y al que se suman otras actuaciones como formaciones específicas en nuevas tecnologías como el uso de la inteligencia artificial a través de la herramienta Copilot 365 o la capacitación específica de herramientas informáticas de gestión que, en el caso del nuevo CRM SF (proyecto ISAC) ya han supuesto la capacitación de 340 funcionarios, cifra que ascenderá a 1.100 a final de este 2025, según la planificación del proyecto.

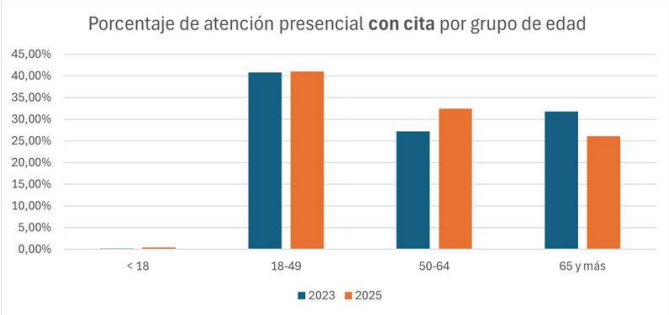
Así en 2024, se han potenciado las acciones formativas alcanzando un total de 15.104 alumnos a través de 70 acciones formativas específicas en el INSS. De estas, destacan las relativas a competencias digitales con un total de 7.008 alumnos (46,4%) en 11 cursos con un total de 274 ediciones celebradas.

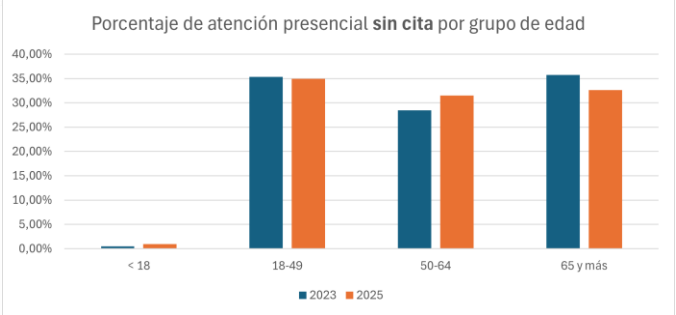
RECOMENDACIÓN 3

El INSS debería hacer públicos, en los canales de comunicación con los ciudadanos, los requisitos que determinan la situación de urgencia o vulnerabilidad, a efectos de ser considerados colectivos susceptibles de atención presencial sin cita en las oficinas.

Los colectivos vulnerables vienen definidos en la Orden PCM 466/2022, de 25 de mayo, sin necesidad de una mayor concreción por parte de los Organismos que deben aplicarla, debiendo tener en cuenta que, por la naturaleza de las competencias de este Instituto, un elevado porcentaje de interesados teóricamente, con independencia de su situación personal y de salud, podrían estar incluidos en ese colectivo lo que haría el sistema inviable si se pretendiera dar un trato preferente de acceso a la gran mayoría de los interesados que son usuarios de nuestros servicios

(colectivo de personas de 65 o más años, personas con discapacidad, personas en situación de incapacidad temporal o permanente, colectivos protegidos por el IMV, etc).





Con respecto a esta recomendación, debe indicarse que el modelo de atención del INSS es de atención preferente con cita y que los ciudadanos que acuden a una oficina sin una cita concertada son atendidos en los puntos de orientación de nuestras oficinas con independencia de su situación particular.

En los casos en los que se puede detectar una situación que es aconsejable atender en ese momento, bien sea por razón de la materia, bien sea por las circunstancias particulares del interesado, se le dirigirá a un puesto adecuado a tal fin, que podrá ser un puesto especializado en gestiones rápidas o un puesto de atención ordinario, en función de los tiempos previstos de atención y la capacidad real de la propia oficina atendiendo a las circunstancias particulares que se hayan dado en esa jornada, siempre con una orientación de maximizar el aprovechamiento de los recursos personales de las oficinas. En los supuestos de personas vulnerables, más allá de las directrices y normativas de aplicación general ya existentes, no se establece una lista tasada de casos que limite su consideración, siendo valorados de forma personalizada en el puesto de orientación.

Esta operativa aplicada actualmente, de gran personalización, resulta en una mayor amplitud y una mejor atención a las especialidades de cada persona y situación planteada por ella que la dinámica propuesta en la recomendación ya que establecer casos concretos podría dar lugar a una exclusión de personas que, en la situación actual, se están atendiendo con normalidad con independencia de si disponen o no de cita. Por ello, la flexibilidad que promueve este sistema se considera más adecuada y que, en la práctica, ofrece un mejor servicio a los ciudadanos.

Por último, debemos puntualizar que la terminología *"urgente"* no se utiliza actualmente dado que, como tal, en nuestro ámbito no se producen casuísticas que respondan con exactitud al significado de ese término y que venía utilizándose debido a una denominación técnica del funcionamiento del aplicativo de gestión de esperas. De tal forma que en los informes y documentos de seguimiento se ha modificado esa terminología pasando a denominarse de forma única y global como *"sin cita"*.

RECOMENDACIÓN 4 y conclusiones del punto 7

El INSS debería potenciar sus herramientas de gestión, de forma que pueda contar con indicadores que le proporcionen información sobre los intentos fallidos de los ciudadanos para interactuar con el Instituto, así como el número de contactos necesarios para llevar a cabo un mismo trámite o consulta, pudiendo así identificar ineficiencias operativas y oportunidades de mejora en la atención al ciudadano.

Asimismo, el INSS debería poner especial énfasis a la reducción de los índices de incomparecencias, para lo que sería conveniente el establecimiento de un sistema que informe de aquellos ciudadanos que, teniendo una cita programada, hayan resuelto anteriormente su consulta por otra vía, para que, de esta forma, pueda procederse a su anulación.

En cuanto al contenido de la Recomendación 4, formulada en línea con las consideraciones y conclusiones expuestas en el punto 7, se indica lo siguiente:

Con relación al apartado 7.a), si bien ha sido trasladado al equipo fiscalizador en varias ocasiones, no se refleja en el informe, que desde 2023 el INSS ha trabajado intensamente en colaboración con los equipos técnicos de la GISS para el desarrollo de un amplio y ambicioso conjunto de cuadros de mando y sistemas de explotación de datos mediante técnicas de analítica avanzada que apoyen el análisis estratégico y la implantación de medidas, más allá del propio seguimiento de la actividad. Estos cuadros de mando han sido destacados, siendo objeto de presentación en las II Jornadas del Dato de la GISS celebradas a final de 2024, como un sistema novedoso del que no se dispone en otras administraciones que permite un análisis 360º de los flujos de atención con o sin cita en los distintos canales de atención habilitados por la Entidad.

Los citados cuadros de mando, por la complejidad y profundidad de su análisis y los múltiples desarrollos informáticos colaterales que se requería realizar con carácter previo o simultáneo en los distintos aplicativos de gestión para que pudieran extraerse y explotarse los datos, han necesitado un período de desarrollo y validación posterior para garantizar su precisión, que hoy está culminada, si bien, se continúa avanzando para seguir incorporando nuevos indicadores y funcionalidades que mejoren y potencien la gestión estratégica de la atención al ciudadano. Del mismo modo que se trabaja para dotar a la estructura de perfiles adecuados para el seguimiento del amplio conjunto de datos disponible y la explotación de su potencial a nivel estratégico y operativo.

No obstante, es preciso indicar que, durante el desarrollo de estos cuadros de mandos y sistemas de información, se ha explotado la información disponible a través de medios alternativos que, aunque costosos en su desarrollo y uso, han permitido una mejor gestión de los flujos de atención durante ese período.

Algunos ejemplos de estos cuadros de mando se recogen al final del documento, en el apartado de Anexos.

Con relación al apartado 7.b), debe tenerse en cuenta que los sistemas actuales basados en el detalle específico y concreto del motivo de los ciudadanos al concertar una cita superarían los sistemas propuestos en la recomendación, que coinciden con la filosofía de sistemas previos que, con anterioridad a la pandemia, ya se habían puesto en marcha con resultados no satisfactorios debido a que:

- ✓ la operativa de la gestión de la cita no cumplía con las expectativas de una mejora en la categorización que pudiera permitir una gestión más pormenorizada en virtud de esa clasificación dado que la categorización realizada por los solicitantes de cita se distanciaba de la categorización que habría correspondido, bien por desconocimiento o bien para evitar realizar una categorización que les resultaba tediosa y compleja.

- ✓ la experiencia de uso del ciudadano empeoraba, siendo motivo de queja por los interesados que solicitaban su simplificación

lo que conllevó su sustitución por el sistema actual, más simplificado y basado en una categorización simplificada; una clasificación más atomizada por tipos de trámites y subtrámites no permite, en la práctica, un reparto más eficiente de las citas entre el personal.

En cuanto a los tiempos medios de duración de los que se dispone en la actualidad se basan en la medición de tiempos entre la operativa manual de inicio y de fin de la atención. La dependencia de la exactitud de la medición recae en que los informadores se acuerden de ir marcando cada uno de los cambios de fase en la atención por los que han de pasar en el aplicativo SIGE. Actualmente la tecnología disponible no permite otros sistemas que faciliten una medición objetiva no sujeta a posibles incidencias en la operativa manual, motivo por el que, aunque se publican dentro de los indicadores de cita disponibles, no se pueden tomar como referencia rigurosa de la duración real de la atención.

En este sentido conviene indicar que en el "Programa de Inspección de estado de situación CAISS: Atención integral al ciudadano" se hace hincapié en la verificación de la operativa de la medición y su impacto en la validez de los datos obtenidos, lo que ha permitido detectar incidencias en ese ámbito que han propiciado que se hayan dictado instrucciones a las Direcciones Provinciales inspeccionadas.

Por ello, se considera que el análisis realizado tomando como indicador principal el dato de duración media de la atención podría invalidar las conclusiones extraídas del mismo. En este sentido, conviene indicar que la entidad sigue impulsando medidas y desarrollos informáticos para la mejora del sistema y de la medición de los indicadores de gestión, motivo por el que se está desarrollando una integración entre SIGE y la plataforma de telefonía, para que se puedan realizar mediciones más precisas en ese ámbito, habida cuenta de que, al menos en el ámbito telefónico, la tecnología disponible así lo permite.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los tiempos de gestión de una atención incluyen, además del tiempo de atención al ciudadano, otros tiempos necesarios para completar el trámite y que pueden implicar acciones anteriores y posteriores a la propia atención que, debido a la operativa manual indicada, en muchos casos no es medida con precisión.

En todos los casos, por ejemplo, los informadores deben codificar la atención realizada y anotar en el campo de observaciones las informaciones relevantes que puedan ser de interés en el caso de consultar el histórico de atenciones con el ciudadano para que los informadores que le atiendan con posterioridad puedan tener una imagen de contexto completa que mejore la eficacia de la atención, ahorrando tiempo y posibles incidencias.

Con independencia de lo anterior, los sistemas de cita en los que las gestiones o trámites a realizar no son homogéneos y no tienen carácter exclusivo, el éxito de su gestión se basa en disponer de una programación que no sea excesivamente rígida y ni excesivamente apretada porque, de hacerlo, en esos casos, cualquier incidencia tiene como primera consecuencia que se disparen los tiempos de espera y, por otra, que se tenga que restringir de forma inmediata la atención sin cita como única fórmula de volver a equilibrar el sistema.

Debe tenerse en cuenta que los sistemas de gestión de programación de citas y de atención y espera son muy complejos, asimilándose, por ejemplo, a los análisis matemáticos y probabilísticos de colas, que se utilizan en el análisis de incidencias en la circulación como la génesis de atascos. Por lo que cualquier variación o propuesta de medida debe ser cuidadosamente analizada para evitar generar desequilibrios e incidencias en los demás indicadores de la atención y su impacto en las condiciones de la atención y espera en la oficina.

El actual sistema que permite conocer con detalle el motivo de la cita de forma muy detallada y, además, incorporando matices que pueden ayudar a su mejor valoración, es una fórmula muy útil y valiosa también a efectos de lo indicado en este punto, ya que facilita la gestión proactiva con un rango de matices que no se podría tener con cualquier otro sistema de clasificación con opciones tasadas. Se continúa trabajando para aprovechar la utilidad y potencial de este sistema, habiéndose incorporado también, para potenciar su uso, dentro de las directrices que se canalizan a través del sistema de dirección por objetivos de que se dispone por parte de todas las entidades de la Secretaría de Estado.

Dado que la explotación de este sistema requiere tiempo de valoración y revisión personalizada que podría ser muy costosa en tiempo, se ha desarrollado, mediante la técnica de *análisis de clusters*, un sistema de categorización que facilite la detección temprana de trámites o circunstancias concretas que favorezcan su priorización a la hora de realizar esta gestión proactiva. También está en análisis, debido al elevado coste por operación de su uso y la magnitud de los volúmenes tan grandes de citas gestionadas por el INSS, la posibilidad de utilizar, en este ámbito, sistemas de LLM (Large Language Model, sistemas de análisis de lenguaje natural con inteligencia artificial).

Sobre esta recomendación debe tenerse en cuenta lo ya expuesto en las reuniones mantenidas con el TCu, en las que se les informó de que se disponía de una batería de cuadros de mando (en aquel momento en una fase muy avanzada de su desarrollo) y otros indicadores que se tratan a través de procesos informatizados para la realización de estudios y análisis avanzados que se encontraban en la fase final de su validación.

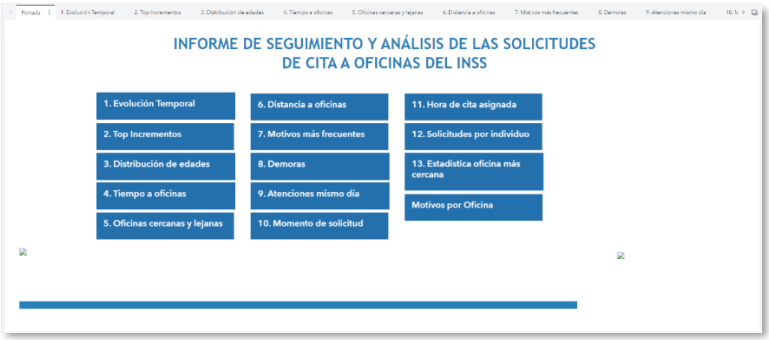


Imagen de portada de uno de los últimos dossiers que agrupan varios cuadros de mando desarrollados para el seguimiento de aspectos específicos de la atención en oficina.

En particular, en lo relativo al cómputo de intentos fallidos por los distintos canales asistidos son indicadores que actualmente se están utilizando de forma ordinaria en nuestra gestión y que están teniendo un importante impacto a nivel estratégico y operativo. Además, se sigue trabajando para expandir el ámbito y profundidad de su aplicación.

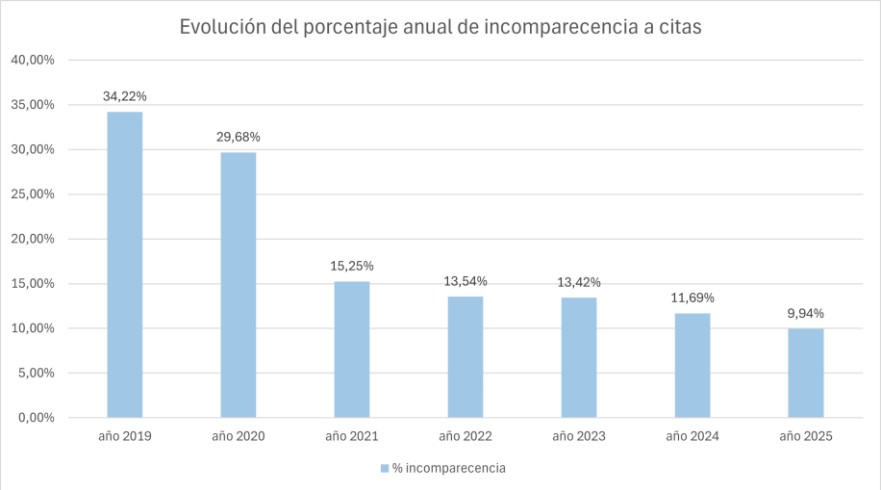
En lo relativo al número de contactos asociados a cada trámite o gestión, al igual que en el caso descrito en el párrafo anterior, gracias a la estrecha colaboración entre el INSS y la Oficina del Dato a través del proyecto Citizen Data Lab (en adelante, CDL), así como la implantación del ambicioso proyecto ISAC, se ha avanzado significativamente en los dos últimos ejercicios en los desarrollos necesarios para disponer de un análisis basado en caminos que abarque todos los canales y subcanales (para el cómputo y análisis de los contactos necesarios para completar un trámite), si bien, para disponer de la imagen completa es preciso que se culmine la integración de la información de todos los sistemas y aplicativos en el proyecto Ciudadano 360º de la Oficina del Dato, que es sistema que alimenta el análisis con los datos necesarios para:

- ✓ disponer de un recuento de interacciones preciso que sirva de indicador de seguimiento,
- ✓ estudiar los distintos caminos (*journeys*) que siguen los ciudadanos para realizar sus gestiones, permitiendo disponer de información clave para mejorar su experiencia en el uso de los servicios, y detectar posibles incidencias,
- ✓ formular análisis cruzados de alto nivel y pormenorización que permitan conocer en detalle dinámicas generales y particulares en el uso de los servicios.

En el apartado 7.c), en cuanto al nivel de incomparecencias este Instituto ha tomado, entre otras, las siguientes medidas para reducirlos:

- ✓ La simplificación técnica del proceso de anulación
- ✓ Incorporación en los SMS y correos electrónicos de confirmación de obtención de cita y los correspondientes recordatorios de cita de un enlace para facilitar la anulación de la misma si no se va a acudir
- ✓ La incorporación de la información de las citas futuras en el aplicativo CRM para facilitar su gestión
- ✓ Simplificación técnica para reducir el tiempo de gestión de la anulación de cita desde CRM (en desarrollo)
- ✓ La limitación del número de citas que se pueden tener simultáneamente activas por usuario (con la excepción de los casos en los que son concertadas por un informador) en todos los canales de concertación, incluido el sistema automatizado telefónico de gestión de cita
- ✓ La implantación de un mensaje informativo para concienciar sobre la importancia del uso responsable de estos servicios en el caso de que el sistema detecte una incomparecencia
- ✓ El sistema de comunicación entre aplicativos SIGE y CPMS para el cierre de citas para así evitar que en determinados casos se pudieran computar erróneamente como incomparecencias las atenciones realizadas
- ✓ La integración de los sistemas de gestión de cita y de gestión de la atención (CPMS/SIGE) con la nueva plataforma de telefonía para mejorar el seguimiento y cierre de las citas de atención telefónica con cita (en desarrollo)

Si bien, no existe un porcentaje establecido que pueda considerarse como adecuado, en la medida en que se depende del concurso del usuario para, en último término, poder evitar que una incidencia del ciudadano que le impida acudir a la cita se convierta finalmente en una incomparecencia, hay que destacar que las medidas tomadas han permitido seguir avanzando en la mejora de este indicador, como se muestra a continuación en el gráfico, (que suponen una reducción a menos de un tercio con respecto a las cifras de 2019 anteriores a la pandemia) donde se aprecia que en lo que llevamos de 2025 se ha visto reducido por debajo del 10%:



Con relación al apartado 7.d), siguiendo lo indicado por el TCu, se va a analizar la incorporación de información adicional en la pantalla informativa en la que se avisa de la indisponibilidad de cita, para asegurar que se conoce la posibilidad de generarse nuevas citas o en su caso, que vuelvan a estar disponibles otras citas debido a su anulación.

RECOMENDACIÓN 5.

El Instituto debería ampliar los servicios ofrecidos para la solicitud de cita con el fin de obtener un mejor conocimiento de las actuaciones concretas que demandan los usuarios, lo que permitiría una mayor especialización de la atención prestada, así como una mejora en la asignación de sus recursos personales y en la planificación de los tiempos de programación.

El INSS debería intensificar la supervisión de la planificación de las citas que efectúan sus CAISS, con el fin de aumentar de manera efectiva, con carácter general, tanto el periodo de parrilla a 28 días, como el número de citas que se ofrecen a los ciudadanos en este periodo, y reducir el volumen de citas que se liberan a muy corto plazo, situación que limita las posibilidades de elección y resta flexibilidad al sistema. Adicionalmente, el INSS debería hacer públicos los criterios utilizados para la generación de citas.

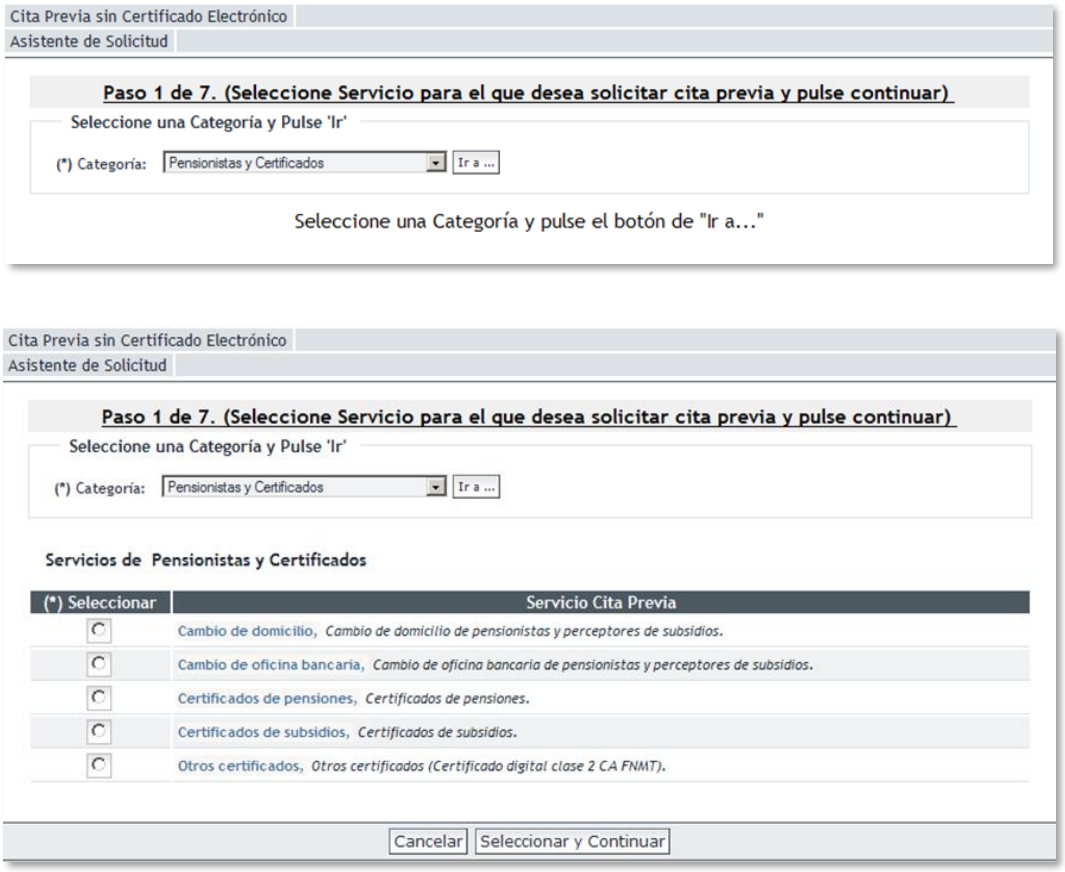
Se formulan las siguientes consideraciones a los puntos que se destacan a continuación:

- Ampliación de los servicios ofrecidos para la solicitud de cita:

El INSS, como se ha comentado en las distintas sesiones mantenidas con el TCu y en distintos puntos de este documento, dispone de un sistema que permite que el ciudadano exprese de forma detallada la situación que motiva su cita. Esta información se incluyó en el formulario de solicitud, inicialmente como una información de cumplimentación opcional, si bien, a partir de julio de 2023 su cumplimentación es obligatoria.

Se considera que este sistema mejora y supera, tanto a nivel de experiencia del ciudadano como a efectos de sus usos y explotación, los que se proponen en la recomendación (“ampliación de los servicios ofrecidos para la solicitud de cita”) ya que con anterioridad ya se disponía de un sistema que requería que el ciudadano seleccionara mediante desplegables sucesivos entre una serie de opciones que venían condicionadas según sus elecciones en los desplegables anteriores.

Estos menús en cascada fueron motivo de queja por parte de los ciudadanos, que los consideraba complejos y tediosos de utilizar. Además, en la práctica, se comprobaba que en muchos casos los ciudadanos optaban por elegir la primera opción disponible de cada menú para poder llegar a la fase de selección del día y hora de la cita. Comportamiento que se ha comprobado que se produce de forma análoga en los servicios que dependen de una selección a través de un menú, donde se aprecia que la primera opción disponible es la más seleccionada por defecto.



Detalle de las pantallas del sistema de concertación de cita anterior basado en una selección secuencial del motivo de cita

En este sentido, debe señalarse que uno de los fundamentos básicos de los sistemas de cita:

- ✓ Complejos: deben gestionar una amplitud de trámites diferentes cuya duración no es homogénea (cuya tabulación no es posible de forma que sea manejable debido a la gran variedad de matices que implican),
- ✓ Recursos personales limitados: en especial, cuando parten de las limitaciones de la incertidumbre de una planificación a largo plazo con recursos personales limitados (las incidencias de personal no pueden suplirse con otro personal)
- ✓ Con carácter mixto (admiten la gestión de atenciones no programadas)

es desaconsejable basar su eficacia y eficiencia en la precisión de la selección de los servicios y la rigidez de su planificación porque, cuanto mayor es la rigidez, mayor sensibilidad a cualquier incidencia. Por ello, las técnicas generales de estos sistemas se apoyan en la ponderación entre una oferta asumible y la demanda estimada, para una planificación inicial a largo plazo, y un *ajuste fino* posterior a través de la planificación a medio y corto plazo, en función

de la evolución de las circunstancias que pueden observarse y anticiparse en un ámbito local y un esquema temporal más delimitado.

Además, el último ajuste para maximizar su capacidad de absorción de la demanda recae en las atenciones no programadas que se realizan en función de los recursos disponibles y las necesidades del ciudadano, aportando, así, una flexibilidad extra para conseguir un servicio ajustado a la realidad concreta de cada situación personal y oficina de atención.

Estos sistemas basan su éxito en una correcta combinación de esos tres niveles de ajuste, a diferencia de otros sistemas de gestión de programación de citas para servicios plenamente homogéneos en los que la variabilidad entre circunstancias personales es prácticamente nula y tienen capacidad de sustitución del personal que se ausenta por cuestiones imprevistas y no planificables, como ocurre, por ejemplo, en sistemas como los de la emisión de un documento de identidad.

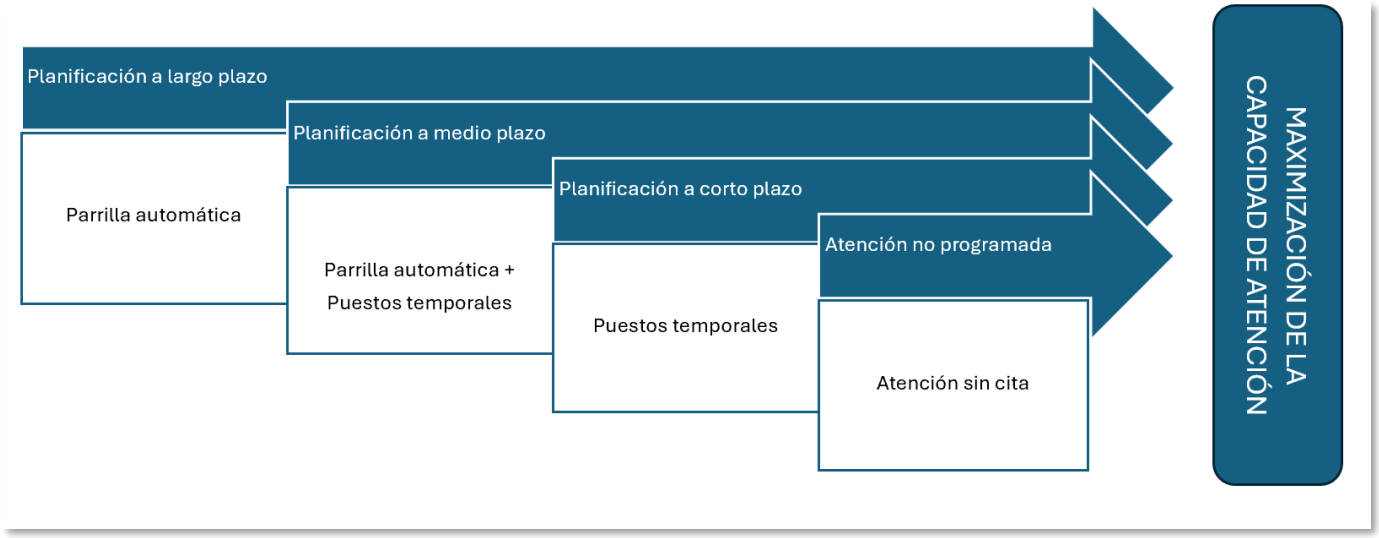


Gráfico: niveles de ajuste para maximizar la capacidad de atención en sistemas complejos

Es importante señalar que los servicios de cita muy rígidos se traducen con carácter general en el incremento de las incidencias y un empeoramiento generalizado del servicio prestado al ciudadano que, ante cualquier problemática, deben afrontar largas esperas e incertidumbre, lo que empeora el clima de trabajo y espera en la oficina, creando un contexto inadecuado para una atención de calidad.

Por su parte, como se ha trasladado en las distintas sesiones mantenidas, este sistema en el que el ciudadano expresa en detalle lo que necesita, no sólo facilita, sino que potencia las posibilidades de gestión proactiva de cita gracias a los detalles y matices que se trasladan en esta forma de comunicación, motivo por el que, una vez se ha completado el entrenamiento del modelo que categoriza las atenciones, se va a potenciar esta buena práctica que se exponía en las Instrucciones de atención y que actualmente se realizaba de forma manual en función de las capacidades de la oficina, se incluye como un nuevo apartado dentro del objetivo de atención directa al ciudadano.

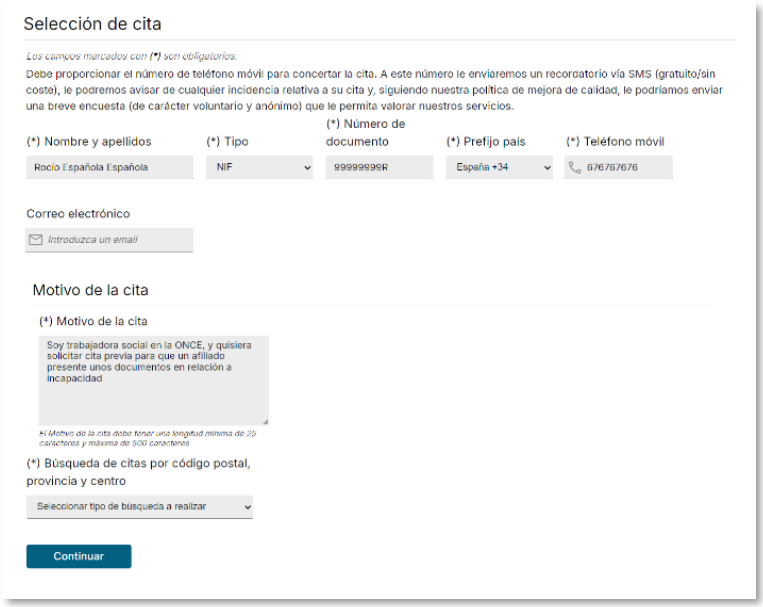
Conforme los desarrollos informáticos lo permitan, está prevista su extensión a las diversas dinámicas de atención y servicios de los distintos canales que ofrece la Entidad para seguir mejorando el sistema de atención que ya es muy valorado, con una valoración media de 8,28 en 2025.

Entre las medidas previstas se incluye la detección temprana de trámites o consultas de posible competencia de otros organismos para su redireccionamiento (aplicable a las modalidades de atención telefónica con y sin cita, atención presencial con cita).

Por ello se ha apostado por una tecnificación del análisis y gestión del motivo de cita que no requiera un esfuerzo individual de clasificación por parte del ciudadano que, en la actualidad, tan solo tiene que describir qué es lo que necesita para que, en nuestro caso, podamos ofrecerle una cita o incluso reorientar esa atención a otros canales más adecuados, dentro de la estrategia opticanal en la que se viene trabajando en el último tiempo en el INSS.

Así, en paralelo, se ha trabajado intensamente con el personal técnico de GISS para incorporar técnicas avanzadas de reconocimiento y análisis que permitan su explotación y una categorización automatizada con distintas finalidades orientadas a la mejora de la experiencia del ciudadano y de la gestión más eficiente del sistema de cita.

Actualmente está en proceso de refinamiento la categorización que se ha obtenido tras el entrenamiento del modelo de *clustering* que, ha obtenido buenos resultados en la categorización de primer nivel, pero aún requiere trabajos adicionales para lograr una categorización que alcance un segundo/tercer nivel de detalle de tal forma que sea completa y permita una gestión, con garantías y fiabilidad suficiente, basada en una categorización exclusivamente por medios electrónicos.



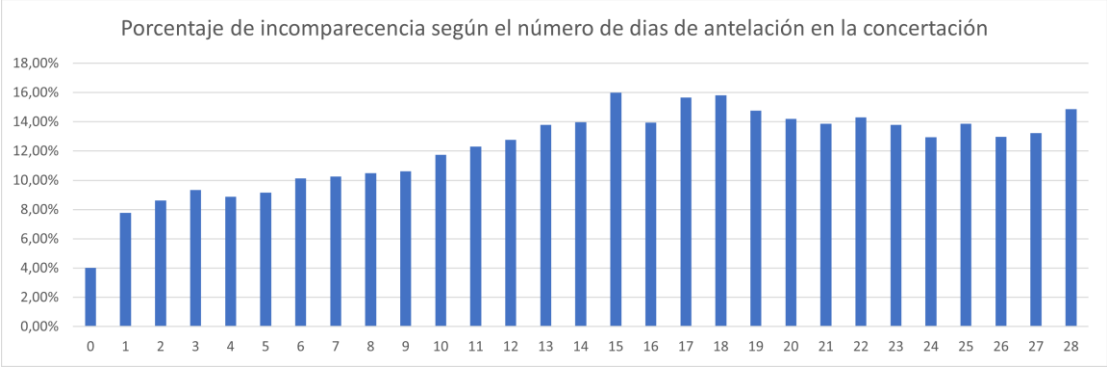
Pantalla del sistema actual donde se solicita el motivo de la cita como un dato obligatorio.

En la imagen se utiliza un ejemplo real de motivo de cita *"Soy trabajadora social en la ONCE y quisiera solicitar cita previa para que un afiliado presente unos documentos en relación a incapacidad"*. Como puede comprobarse, este sistema permite que el interesado detalle cuanto necesite su petición y se pueda disponer de detalles que, de otro modo, no sería posible tener, lo que enriquece y mejora la gestión de las atenciones y posibilita la gestión proactiva que se está promoviendo por parte de la entidad.

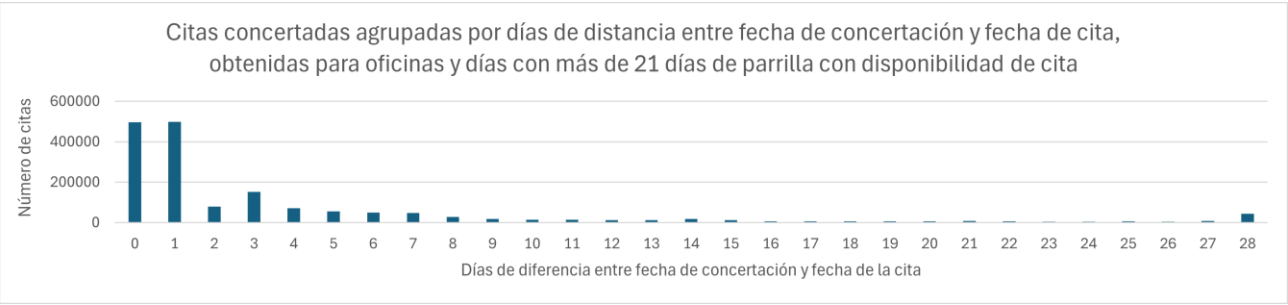
- Posibilidad de elección a largo plazo:

Según lo indicado en los análisis y conclusiones que apoyan la recomendación de referencia en la que se incluyen medidas para la ampliación de la oferta efectiva de la parrilla a un período de 28 días y la limitación de la liberación de citas a corto plazo, debe apuntarse que podría existir una contradicción en cuanto a otros análisis y reflexiones previos del anteproyecto de informe en donde se relaciona que, a mayor distancia de la cita programada, mayor probabilidad de que se produzca una incomparecencia como se establece en el inicio de la página 29 del anteproyecto de informe del TCu.

Esta relación entre lejanía de la cita concertada y probabilidad de incomparecencia puede apreciarse en el siguiente gráfico, donde a partir de los 5 días de distancia la probabilidad supera el nivel del 10%:



En esta misma línea, en un análisis realizado en 2025 para conocer el comportamiento de los ciudadanos a la hora de seleccionar una cita cuando hay disponibilidad todos los días de la parrilla (más de 22 días de disponibilidad como mínimo) arroja un resultado de que el 62,9% de los ciudadanos optaron por citas en el mismo día o los dos siguientes desde el momento de solicitud aun pudiendo solicitar cita con mayor dilación. (Nota metodológica: se ha tenido en cuenta para su análisis la situación de un total de 244 oficinas en fechas en las que tenían disponibilidad de cita para 22 días de parrilla o más).



Análisis del comportamiento de los ciudadanos a la hora de seleccionar una cita

- Especialización de la atención prestada:

Al respecto de la posibilidad de gestionar esta información en aras a la especialización de la atención, hay que apuntar que eso implicaría, *de facto*, la especialización por materias del personal. Esta estrategia de atención está especialmente desaconsejada en contextos en los que existen limitaciones del personal disponible debido a que incrementa la rigidez del sistema, de la programación y no asegura que haya una correspondencia entre la proporción de personal disponible de cada especialización con la demanda de ese tipo de servicios, lo que resultaría en retrasos en la atención al ciudadano al restringirse la oferta de servicio, lo que se agravaría ampliamente en los períodos

vacacionales o con incidencias de personal. Dada la amplia experiencia del INSS en la gestión de la atención al ciudadano y el sistema de cita que implantó hace más de una década, se ha podido comprobar que en los casos en los que se ha gestionado mediante un sistema de especialización los principales indicadores de gestión y los de valoración de los ciudadanos han empeorado.

Así, el INSS funciona en la actualidad con un sistema de atención basado en la atención transversal que garantiza la mayor flexibilidad de las estructuras y su ajuste ante cualquier eventualidad, potenciando la maximización del sistema de atención impidiendo que se produzcan cuellos de botella ante picos de demanda de unas materias sobre otras o la rigidez en el horario ofrecido. Una atención transversal no supone que los interesados reciban un servicio de peor calidad o que suponga un déficit en los conocimientos de los informadores, tal y como se puede desprender de las valoraciones de los ciudadanos, como se muestra en el gráfico que recoge la valoración de la competencia y conocimientos del personal desde 2019 hasta ahora y que se encuentra por encima de 8 (2025: 8,86, para presencial, y 8,32, para telefónica):

- Publicidad de los criterios de generación de citas:

Sobre esta cuestión debe tenerse en cuenta que esta información no es de publicación generalizada por parte de las organizaciones públicas o privadas que funcionan mediante sistemas de cita puros o mixtos.

Por otra parte, debe indicarse que, si bien, hay criterios de aplicación general, el resultado de la parrilla de gestión de cita es la suma de actuaciones generales y específicas, que pueden tener carácter periódico o puntual y que pueden afectar a oficinas concretas o a un conjunto de ellas, lo que haría compleja su publicación y actualización.

RECOMENDACIÓN 6

El INSS debería impulsar los sistemas de identificación fehaciente en el canal telefónico para conseguir su homologación con el canal presencial y lograr una gestión telefónica integral.

Asimismo, debería mejorar la visibilidad del servicio de atención telefónica con cita y de los trámites disponibles por esta vía en sus canales de comunicación con los ciudadanos, y configurar opciones para la solicitud de cita que permitan identificar los motivos de las demandas de atención de los ciudadanos, ajustando así la programación de las parrillas en función de la complejidad y duración del trámite requerido,

asignando las materias a los informadores en función de la especialización y evitando que los ciudadanos concierten citas sobre materias ajenas al Instituto.

Por otra parte, debería implantar herramientas para la medición de las llamadas no atendidas en la línea sin cita, así como los intentos fallidos en la obtención de cita telefónica, lo que le permitía conocer la demanda real de este canal.

El INSS ya dispone de la información del volumen de llamadas no atendidas y el número de intentos fallidos previos a la obtención de cita telefónica, a través de indicadores procedentes de los aplicativos de gestión y su incorporación en cuadros de mando creados al efecto para su explotación y análisis, como se muestra a modo de ejemplo en el siguiente gráfico.

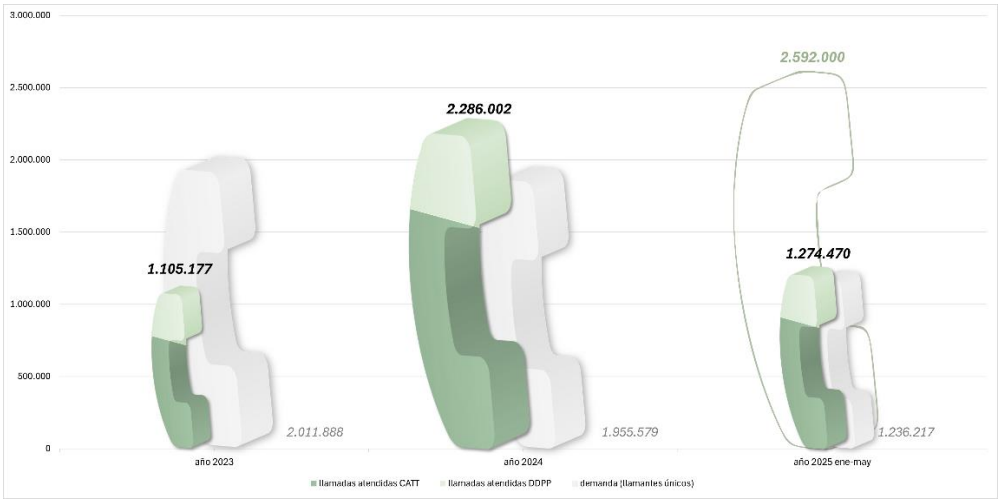


Gráfico. Análisis de cobertura de la demanda de atención telefónica

Con relación al diseño de la navegación por el sistema de obtención de cita, debemos indicar que está configurado con ese orden porque es un sistema único para ambas opciones: la presencial y la telefónica. Para que pueda estar unificado y no suponga tener que volver a pasar por un mismo paso dos veces, debe organizarse así. No obstante, se está trabajando en mejoras generales para este sistema de concertación.

Al respecto de la inclusión del dato de motivo de cita en el formulario de solicitud y las limitaciones de algunos aspectos apuntados en las recomendaciones respecto de la aplicación de esa información a la distribución, en este caso, de llamadas a los informadores y de la organización de la parrilla en virtud de las temáticas de cada atención. Lo que, además de lo ya señalado en los casos anteriores, no sólo no supondría una mejora del servicio, sino que haría extremadamente compleja su gestión.

En cuanto a los posibles efectos en la calidad del servicio prestado a los que se hace referencia en el punto c, este Instituto no dispone de información objetiva que indique ese posible déficit de calidad, como muestran las valoraciones de los ciudadanos respecto a la calidad de la atención recibida que, por ejemplo, a diciembre 2024 arrojaba un dato acumulado de 8,53 sobre 10 y, a junio 2025, se sitúa en un 8,62.

Respecto del impulso de los sistemas de identificación fehaciente implantados en el canal telefónico:

La planificación de la extensión de los sistemas de gestión telefónica, basados en los sistemas de identificación fehaciente que desarrolló el INSS al inicio de la pandemia, tiene previsto su implementación a nivel general a partir del último trimestre del año debido a que era necesario que se ultimasen una serie de desarrollos que hicieran efectivas las garantías jurídicas y técnicas necesarias para gestiones de alto nivel como es la solicitud de prestaciones. Entre ellas, destacamos las más importantes:

- ✓ Adaptación del aplicativo InfoTUSS
- ✓ Creación de la aplicación InfoPSSC
- ✓ Desarrollos para la gestión de evidencias y de los documentos generados durante la videoatención en el gestor documental de la entidad (SARTIDO)
- ✓ Desarrollo de la herramienta de Intercambio Seguro de Documentación
- ✓ Desarrollo del nuevo CRM SF para que se equiparase al sistema previo y desarrollo de la fase avanzada para incorporar algunas funcionalidades necesarias (todo ello destinado a los usuarios intensivos del canal telefónico)
- ✓ Integración de la herramienta de videoatención (OVAC) con el nuevo CRM SF
- ✓ Desarrollos para extender determinadas funcionalidades del CRM pros@ (cubriendo todo el espectro de informadores que participan en la atención telefónica con o sin cita)
- ✓ Integración de la telefonía y la gestión de evidencias de CRM Pros@

Sobre las mejoras en la visibilidad del servicio de atención telefónica con cita e identificación de los motivos de cita:

Con respecto a esta recomendación, sería de aplicación lo anteriormente expuesto en puntos anteriores. También debemos indicar que las aplicaciones de gestión del sistema de cita están en fase de revisión y mejora dentro del proyecto ISAC (Infraestructura, soporte y atención a ciudadano), estando en análisis y desarrollo distintas mejoras, como la incorporación de este servicio al canal *Whatsapp*.

RECOMENDACIÓN 7

El INSS debería continuar con la potenciación de su canal telemático, introduciendo, en particular, las siguientes mejoras:

a) Completar los procesos de estructuración de los formularios electrónicos y de automatización de los datos introducidos por los usuarios para facilitar su cumplimentación, minimizando el riesgo de errores u omisiones y disminuir las cargas de trabajo en la atención acortando los plazos de tramitación.

b) Estudiar la posibilidad de implantar la captura deslocalizada de las solicitudes de IMV, en función de las cargas de trabajo de las diferentes DDPP, con el fin de reducir tanto el plazo medio de tramitación de la prestación, como la heterogeneidad de tiempos existente entre las mismas.

c) Establecer un servicio de asistencia a los usuarios para atender los problemas e incidencias que les surjan en sus comunicaciones electrónicas con el Instituto, dando cumplimiento al deber de asistencia en el uso de medios electrónicos recogido en la Ley 39/20215, de 1 de octubre.

d) Posibilitar la formulación y resolución de consultas de los ciudadanos a través de las redes sociales, lo que descargaría el uso del resto de los canales de atención.

Con relación a la recomendación 7.a. se sigue trabajando para completar la migración a formularios inteligentes de todas las solicitudes de la PSSC que se acercan a 80 servicios y requieren completar desarrollos informáticos en los que se avanza progresivamente.

Por otra parte, el volcado de la información incorporada a los formularios electrónicos requiere un esfuerzo de desarrollo superior, afectando a los distintos aplicativos de gestión.

No obstante, se avanza también en su desarrollo priorizando aquellos que son más habituales y que, por tanto, cubren el mayor número de solicitudes de los ciudadanos (nacimiento y cuidado de menor, jubilación, muerte y supervivencia, asistencia sanitaria, cambio de cuenta bancaria y de domicilio).
Por último, también se ha avanzado en el desarrollo de robots para el volcado automatizado de los formularios y en el refinamiento de los resultados conseguidos con esa automatización, lo que son procesos que requieren su tiempo de implementación para asegurar un correcto funcionamiento desatendido.

Como resumen de los supuestos de volcado automático de los datos en las aplicaciones, se indica lo siguiente:
Recibidas por Registro electrónico:

- TUSS:
    - ✓ Jubilación
    - ✓ Nacimiento y Cuidado menor
    - ✓ Asistencia Sanitaria (alta y gestión de beneficiarios)
    - ✓ TSE y CPS
    - ✓ De la gestión de pensionistas, el cambio de cuenta bancaria y el cambio de domicilio, en algunos casos (según la casuística) se hace directamente y no necesita captura. El resto de los servicios de pensionistas no está automatizada su captura
- Tesol también tiene captura automática. En este caso solo está el de MyS representantes.
- Declaración anual de ingresos. Asignación económica por hijo o menor a cargo. Este servicio en Sede también vuelca directamente en la aplicación sin necesidad de captura
- El resto de los servicios de Sede que van contra registro electrónico no tienen captura automatizada. Siendo el sistema actual que se adjunte un PDF que un tramitador tiene que capturar.

Recibidas por PSSC:

- ✓ Formularios estructurados:
    - Jubilación
    - Asistencia Sanitaria y gestión de beneficiarios
    - Asistencia sanitaria para españoles residentes en el exterior de visita en España
    - Comunicar el DNI o NIE de personas beneficiarias de asistencia sanitaria
    - Nacimiento y Cuidado de menor
    - IT PD
    - En breve Determinación de la contingencia causante de una incapacidad temporal

En todos estos se realiza una captura automatizada mediante procesos de robotización. El de determinación de contingencias está terminando de completar la adaptación del robot.

Ejemplo de resultados de robotización obtenidos desde su reciente implantación en el trámite de asistencia sanitaria nacional

- ✓ Formularios NO estructurados.
  - Estos formularios no tienen captura automática al recibir la información a través del formulario en PDF.

- Con relación a la recomendación 7.b. (página 101) el TCu señala: *Estudiar la posibilidad de implantar la captura deslocalizada de las solicitudes de IMV, en función de las cargas de trabajo de las diferentes DDPP, con el fin de reducir tanto el plazo medio de tramitación de la prestación, como la heterogeneidad de tiempos existente entre las mismas.*

Ante esta recomendación y entendiendo que el Tribunal de Cuentas propone la deslocalización también en la captura del IMV, esta Entidad considera que dicha solución no es la más eficiente ni operativa, pues lo más práctico y funcional es que la captura se realice por la Dirección Provincial que recibe directamente las solicitudes.

Esto se debe, entre otras razones, a que en muchos casos el ciudadano se encuentra presencialmente en el momento de la presentación, lo que permite realizar la captura de datos de forma inmediata y resolver posibles dudas o requerimientos en tiempo real. Si la captura se deslocalizara, se perdería esta capacidad de respuesta directa, generando duplicidades, retrasos y una mayor carga de gestión posterior.

Además, cuando una solicitud entra y se requiere documentación adicional, es habitual que el ciudadano pueda aportarla directamente en la misma Dirección Provincial, lo que agiliza el proceso. Si la captura estuviera en manos de otra unidad territorial, se dificultaría esta interacción, generando más trámites y posibles demoras.

Por ello, la mejora en los plazos debe abordarse desde una perspectiva estructural, centrada en la optimización general de los tiempos de captura —como ya se está observando— y en el fomento de la presentación de solicitudes a través del formulario web. En este sentido, esta entidad está trabajando activamente en la integración de la Plataforma con Certificado en dicho formulario, lo que, una vez implantado, reducirá significativamente el número de solicitudes que requieren captura manual y, en consecuencia, los plazos objeto de análisis.

Apuntar asimismo que, la opción alternativa de que sólo se pudiera presentar por el canal electrónico para que no fuera necesaria la captura o la deslocalización propuesta, implicaría restringir el acceso a un servicio que, en este caso, afecta a un colectivo de personas especialmente vulnerables.

Con relación a la recomendación 7.d. debe indicarse que Linkedin es la única cuenta de redes sociales que gestiona el INSS, que tiene un claro fin profesional por lo que no procede que por esta vía se planteen consultas por parte de los ciudadanos. El resto de redes sociales se gestionan centralizadamente por el Ministerio, y en concreto @InclusInfo, en X, es una cuenta de comunicación directa con el ciudadano donde se atienden consultas de los ciudadanos y, aquellas más complejas que corresponden al ámbito de competencias del INSS, se trasladan a esta entidad para su resolución al ciudadano.

Por otra parte, el Canal de la red social Youtube gestionado por la SESSP, es donde se alojan los contenidos ofrecidos a través del proyecto Infovídeo, a través del cual se colabora en la información al ciudadano a través de videotutoriales y otros vídeos divulgativos enriquecidos con fichas, documentación y enlaces a modo de ofrecer un paquete informativo que facilite al máximo las gestiones consultadas en el propio videotutorial. Estos contenidos se aproximan ya a la cifra de los 3 millones de visualizaciones acumuladas.

También conviene indicar que el INSS colabora de forma habitual con RTVE para la atención de consultas de ciudadanos que hacen llegar al programa "Aquí hay trabajo" a través de diferentes vías que incluyen, entre otras, distintas redes sociales como Facebook y X, y que posteriormente son difundidas a través de las redes de RTVE ampliando su alcance.

RECOMENDACIÓN 8

El INSS debería realizar las actuaciones necesarias para que la información publicada en la página web de la Seguridad Social sobre sus centros, líneas telefónicas, horarios de atención, así como los trámites disponibles en cada canal fuera completa y actualizada.

La información de las oficinas del INSS en la web de la Seguridad Social la gestionamos a través de un aplicativo denominado COFI (Catálogo de oficinas), que compartimos con Tesorería e ISM, aunque cada Entidad gestiona sus datos.

Sobre esta cuestión, debemos realizar los siguientes apuntes:

- ✓ No se ofrece información del horario porque es igual en todas ellas, por lo que se considera que podría ser un tanto repetitivo poner en cada oficina que la atención es de 9 a 14:30.
- ✓ El horario de atención de las oficinas figura en el directorio de oficinas como información general, donde se recoge el texto: *"El horario habitual de atención presencial en las oficinas del INSS es de lunes a viernes de 9,00 a 14:30 horas".*
- ✓ Para todas las oficinas de atención del INSS, los dos primeros números de teléfono de contacto son los de información general (91 542 11 76 y 901 16 65 65). En algunos casos, además de estos teléfonos generales, hay un teléfono específico del centro si la dirección provincial ha solicitado su publicación. Las direcciones provinciales nos comunican los cambios y los actualizamos al momento.
- ✓ La atención en las oficinas del INSS es preferentemente con cita previa, pero no obligatoria. Por eso, se indica "atención con cita previa", pero no decimos, como en el confinamiento "atención con cita previa obligatoria".
- ✓ En cuanto a la mención expresa de la opción de pedir cita telefónica, indicar que sí se menciona expresamente esta opción en la web de la Seguridad Social. El texto es el siguiente*: "Puedes obtener una cita previa para atención presencial o telefónica".*

- ✓ No se menciona la opción de la cita telefónica en las direcciones y teléfonos de los Centros porque el espacio del que disponemos está diseñado con un número de caracteres limitado, y lo utilizamos para informaciones relevantes, como, por ejemplo, un Centro que está cerrado temporalmente y el más cercano al que pueden acudir mientras tanto.

Como continuación a la información indicada en el punto anterior, debemos indicar que la información en COFI se refresca cada media hora durante todo el día, por lo que la ciudadanía dispone de datos actualizados sobre los centros prácticamente a la vez que la entidad dispone de ellos y los registra en la web.

RECOMENDACIÓN 9

El INSS debería plantear una evolución en el modelo de atención actual, que apueste por una reducción de la presencialidad, priorizando esta vía para los colectivos no susceptibles de utilizar otros canales o los supuestos más complejos, que requieran de mayor asesoramiento. Para la consecución de este objetivo sería imprescindible la introducción de mejoras significativas en los canales telefónico y telemático, un replanteamiento del diseño de concertación de cita previa, así como la optimización de los recursos humanos disponibles para una atención de calidad.
Por otro lado, para evaluar correctamente la eficiencia en la atención prestada por el INSS, debería establecer un indicador que mida el número total de interacciones que han necesitado los ciudadanos para completar un trámite o resolver una consulta.

El INSS continúa trabajando en la evolución de su modelo actual de atención dirigido a ser un modelo omnicanal y opticanal dentro del marco de la libre elección de canal por parte del ciudadano.

Como parte del avance hacia ese modelo se encuentran los ambiciosos proyectos ISAC y de CDL con la aplicación a la gestión diaria de los resultados de los avances alcanzados mediante analítica avanzada.

Dentro de lo anterior también se está abordando específicamente la mejora del diseño y experiencia en la concertación de cita está en proceso de realización, encontrándonos inmersos en distintos proyectos que redundan en ello, como por ejemplo, la introducción del canal de *Whatsapp* y una mejora en la experiencia de uso, concertación de la cita, así como la explotación de los resultados de clasificación automática ya indicada o la extensión del proyecto de Pregunta abierta ya introducido para el teléfono 020 a la concertación de cita a través del canal telefónico.

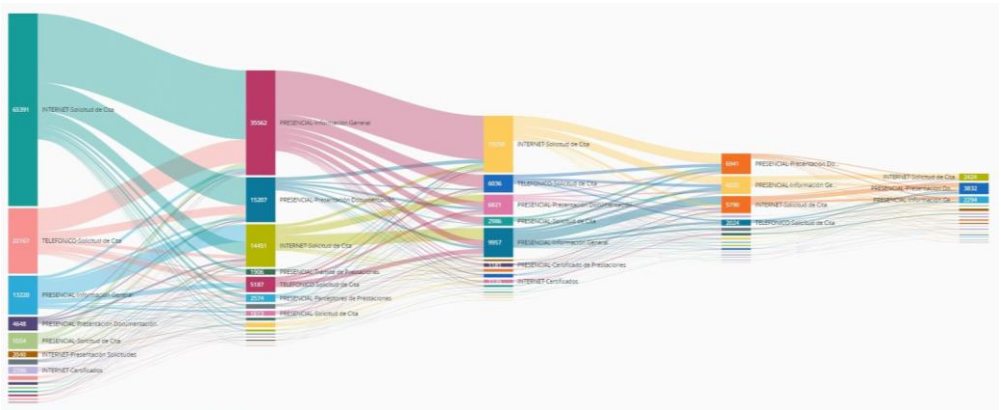
Como ya se ha indicado, este desarrollo está en marcha dentro del Proyecto CDL, habiéndose completado una parte de las integraciones necesarias con Ciudadano 360, así como con el aplicativo del nuevo CRM (Proyecto ISAC). El resto de las integraciones necesarias para poder dar una medición completa de los contactos y facilitar un análisis eficaz de la información obtenida se encuentra en proceso dentro de la segunda fase del proyecto ISAC (solución avanzada), para la que ya se ha gestionado un contrato adicional para acometer la tercera fase del mismo y poder completar todos los desarrollos e integraciones de los sistemas necesario para conseguir los objetivos planteados, entre los que se encuentra el citado indicador.

Con independencia de lo anterior, mientras se consigue completar una imagen que pueda considerarse 360º, se dispone de información para realizar los primeros análisis que, aunque parciales, suponen un gran avance con respecto a las herramientas que a nivel general se tienen a nivel de gestión de la atención tanto en el entorno público

como privado. Siendo un objetivo muy ambicioso para el que ya se ha conseguido un importante avance en los últimos años, como ya se ha indicado en otros puntos de este documento y se ejemplifica con un gráfico *samkey* que permite un análisis visual de esos contactos.

Sobre el indiciador que mida el número total de interacciones que han necesitado los ciudadanos para hacer un trámite o resolver una consulta, debe tenerse en cuenta que la gestión compleja y de grandes volúmenes de la atención en el INSS, como se apunta en este informe, requiere de importantes desarrollos informáticos para disponer de un análisis de número de contactos necesarios por gestión que, también es necesario señalar, no son análisis de los que las organizaciones públicas o privadas suelan disponer.

En cualquier caso, disponer de ese análisis, es uno de los objetivos principales de los trabajos de colaboración con la Oficina del Dato y de proyectos de gran calado como ISAC que se encuentran en un estado muy avanzado.



Ejemplo de gráfico Sankey para analizar los caminos (journeys) que sigue un ciudadano en sus contactos con nuestros servicios en los que se está trabajando

Efecto multiplicador en el número de contactos: motivos

Para conocer los motivos que pueden impulsar un crecimiento del número de contactos con el ciudadano no podemos limitarnos a un análisis superficial de sus causas, siendo necesario profundizar y entender en las dinámicas psicológicas que intervienen en los distintos contextos que se producen a lo largo del tiempo, así como profundizar en el detalle de las materias que motivan a un ciudadano a dirigirse a nuestra Entidad.

- Los sistemas que se atienden sin barreras de entrada y con elevado nivel de satisfacción y amabilidad promueven un efecto *llamada* en su uso, incluso, para gestiones que no son de la propia competencia
- La mejora de la capacidad amplía los niveles de atención, la calidad y amplitud que se prestan. Por el contrario, en otros contextos en los que no se consigue una suficiente capacidad de atención, se puede tender a limitar la atención a las cuestiones indispensables para priorizar llegar a más personas, aunque con una atención más limitada o restringida.
- La **demanda de servicios no se relaciona exclusivamente con la solicitud de prestaciones**, sino que en un elevado porcentaje tiene que ver con actuaciones e información que se producen con carácter previo (información, preparación para el trámite) y con carácter posterior (estado del trámite, información sobre dinámicas del trámite o prestación solicitada, mantenimiento de la prestación) y otras que no se derivan de un trámite realizado sino de un cambio normativo o la expectativa de él, como por ejemplo, entre otros:

- ✓ Revalorización (dudas sobre la misma)
- ✓ Complemento de maternidad, Brecha de género, indemnización
- ✓ Mantenimiento de prestaciones y cambios durante su percibo (compatibilidad con el trabajo, modificaciones, obligaciones para su mantenimiento, revisiones, control de prestaciones)
- ✓ Cambios normativos o su expectativa: compatibilidad de trabajo y pensión, sentencias
- ✓ Impacto de noticias o desinformación (impacto de noticias *click bite*, comunicaciones por motivo de posibles fraudes e intento de suplantación)
- ✓ Incidencias en el pago o retrasos en el momento del ingreso por parte de la Entidad bancaria (dificultad de contactar con ella, potencia que se informen con nosotros)
- ✓ Cambios normativos de otros ámbitos que colateralmente pueden afectar al ámbito de la Seguridad Social (modificación en la normativa y procedimientos del SEPE)
- ✓ Campañas de control de prestaciones (control del IMV, control de prestaciones)
- ✓ Dinámica de la prestación (consultas sobre aspectos de la Incapacidad temporal e incidencias durante su percibo correspondan a la gestión del INSS o de las MCSS que se ven afectadas del gran incremento de los niveles actuales de esta prestación)

Debe precisarse que el efecto de la necesaria incorporación de nuevo personal no deriva en una situación que pueda describirse como "escasa experiencia de un elevado número de informadores" dado que los procesos de formación y capacitación del INSS han reducido de forma muy importante la curva de aprendizaje de su personal. En este sentido, debe indicarse que, por ejemplo, el número de quejas registradas por motivo de falta de competencia del personal informador (63 quejas) en 2024 al año que representan un 0,49% sobre el total de la gestión y que estos niveles no han repuntado significativamente durante los períodos de incorporación del nuevo personal.

Como se ha indicado antes, la asistencia a los servicios electrónicos está plenamente incorporada dentro de las propias informaciones cuando así es necesario y que el nivel de consultas técnicas es mínimo y es atendido a través de personal técnico que atiende un asunto específico en el Buzón de consultas.

Por último, la oferta de servicios del canal telefónico ha crecido notablemente desde que se inició la pandemia y en la actualidad está ultimando los desarrollos y cuestiones organizativas necesarias para su implantación a nivel general.

RECOMENDACIÓN 17

Tanto el INSS como la TGSS deberían potenciar la realización de encuestas para completar el conocimiento del grado de satisfacción de los usuarios de sus servicios, corrigiendo las deficiencias antes mencionadas. Por su parte, el ISM debería iniciar sin demora la realización de encuestas con esta finalidad.

El INSS continúa trabajando en la incorporación de valoraciones sobre los servicios que presta. Si bien, hay que destacar que en la primera mitad de 2025 ya se han lanzado más de 5,3 millones de encuestas entre el canal presencial y telefónico, con un índice de respuesta del 22,64%.

Actualmente están disponibles los relativos a:

- ✓ cita previa presencial y telefónica, que se mejoraron sustituyendo el tradicional envío por el canal postar a su realización a través del canal telefónico;
- ✓ atención telefónica sin cita,
- ✓ así como, recientemente, de la plataforma PSSC (con un sistema de valoración novedoso en nuestro ámbito con calificación por una puntuación con estrellas) que obtiene una valoración de 4,29 sobre 5 en 2025.

Debe destacarse también que, recientemente, se ha puesto en marcha un nuevo sistema de encuesta web que amplía la información obtenida de la valoración del ciudadano con la incorporación de un campo de texto libre que, además, pronto tendrá un tratamiento automatizado para mejorar su seguimiento, categorización y explotación.

También se realizan encuestas y análisis en entornos o servicios específicos, por ejemplo, en la puesta en marcha del Portal de Prestaciones (PINS), como se muestra en las siguientes diapositivas:

LA DIRECTORA GENERAL

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

TESORERIA GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dirección General

ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE LA FISCALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

C/ Astros, 5 y 7
28007 MADRID
TEL:
Código DIR3

ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE LA FISCALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I. ANTECEDENTES

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado la Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023, que ha sido incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2024, aprobado por su Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Esta Fiscalización se lleva a cabo a iniciativa del propio Tribunal de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

De conformidad con el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con fecha 25 de junio de 2025 se ha dado traslado a esta Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, del correspondiente Anteproyecto de Informe de Fiscalización, a los efectos de que se formulen, si se considera oportuno, cuantas alegaciones se estimen pertinentes, que deberán ser remitidas en un plazo de 10 días hábiles.

Las principales conclusiones alcanzadas por el Tribunal de cuentas, que sustentan el Anteproyecto de informe, se contienen en el apartado "III. Conclusiones y recomendaciones" y, específicamente para esta Dirección general de la TGSS, en los apartados III.1,3, 5 y 6 del informe presentado. Respecto de tales conclusiones y recomendaciones, así como al resto del contenido del citado informe, esta TGSS realiza las siguientes alegaciones, conforme al mismo esquema seguido por el Anteproyecto de informe de fiscalización (APIF).

II. ALEGACIONES AL APARTADO II DEL INFORME: RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN. SUBAPARTADO II.3 ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA TGSS

A) EPÍGRAFE II.3.1: Consideraciones generales.

En la página 61 del informe se indica: "*A nivel territorial, la TGSS en el año 2023 dispuso de 225 Administraciones y 222 Unidades de Recaudación Ejecutiva (UURE), distribuidas entre las 52 DDPP*"

ALEGACIONES

Se realiza la siguiente aclaración: el número correcto de UURE en el año 2023 era de 232 UURE, fue en el año 2024 cuando el número de UURE fue de 222.

B) SUBEPÍGRAFE II.3.1.1. DOTACIÓN DE PERSONAL DEDICADO A LA ATENCIÓN.

En el informe se señala lo siguiente*:* "*La atención telefónica, hasta octubre de 2023, era un servicio que estaba externalizado, siendo prestado por una empresa. El nuevo modelo supuso su internalización mediante la creación de una unidad específica de atención telefónica denominada Unidad de Atención Generalista al ciudadano (UGEN), encargada del primer nivel de atención de este canal, unidad que contaba, a 31 de diciembre de 2023, con 324 informadores*"

ALEGACIONES

En relación con lo indicado se realiza la siguiente aclaración: La prestación de este servicio a través de la Unidad Generalista (UGEN) no supuso la "*internalización*" del servicio, sino, como indica ese Tribunal a lo largo del APIF, "*son dos modelos diferentes*" (pág. 72), ya que en "*el nuevo modelo la TGSS ofrece una atención integral*" (pág. 73), donde se ofrece una atención distinta al ciudadano.

Este nuevo servicio supone un cambio organizativo y de gestión en el que se incardina, como un elemento más, la atención al ciudadano que ahora se presta de una manera diferente. Las características del nuevo servicio son totalmente diferentes al modelo anterior en el que solo se ofrecía una información general al ciudadano sobre consultas básicas. El nuevo servicio de atención telefónica es parte de un modelo más global en el que partiendo de que el conocimiento especializado se encuentra en las personas que forman parte de la Entidad, esta atención es prestada por empleados públicos que, dada su habilitación como tales, pueden acceder a las bases de datos y a los datos personales de los ciudadanos lo que permite ofrecer una atención especializada y personalizada. Otra de las características del nuevo modelo es que la atención telefónica esta alineada con la atención presencial y telemática, para que el ciudadano reciba la misma atención y respuesta independientemente del canal que elija para contactar con la TGSS.

Este nuevo modelo supuso además cambios organizativos, de recursos humanos, de gestión y tecnológicos.

Estos cambios han tenido su reflejo en la creación de las Unidades funcionales básicas y especializadas que dan respuesta a las consultas telefónicas, bien en primer o segundo nivel. En el ámbito de los recursos humanos se ha incrementado significativamente el número de personas que prestan servicio en el canal de atención telefónica para dar ese servicio integral y desde la perspectiva de la formación, como parte integrada de la gestión, la información ofrecida al ciudadano está en permanente actualización, lo que conlleva una continua formación del personal en tanto que la atención telefónica es prestada por empleados públicos, expertos en las materias competencia de esta TGSS.

Se han centralizado todas las llamadas en un canal común de entrada, que son los números únicos de la TGSS, a los que se dirigen desde los números telefónicos de las Direcciones Provinciales,

Administraciones y Unidades de Recaudación Ejecutiva; se diseñó un árbol nuevo de locuciones más especializado y se ha integrado la gestión y la atención en el canal telefónico. Tecnológicamente se utiliza una única plataforma de telefónica común para toda la atención telefónica, que permite un mayor número de atenciones concurrentes y ha posibilitado la creación de más de 700 skills. Además, se han desarrollado herramientas específicas para el nuevo modelo, como el aplicativo SEPIA que documenta todas las interacciones con los ciudadanos y facilita nuevas formas de comunicación con los mismos, con el envío de SMS y correos electrónicos o verificación de identidad a través de OTP. Igualmente, el modelo de atención telefónica incorpora nuevas formas de tramitación como la video atención.

Dado el conocimiento del ciudadano que contacta con la TGSS por parte de los funcionarios que atienden el teléfono el nuevo modelo permite personalizar la atención, y la elaboración de protocolos facilita la homogeneidad en la atención.

En definitiva, en ningún caso se puede considerar que, respecto a la atención telefónica se ha producido una internalización del servicio, sino que se trata de un cambio integral en el modelo de gestión y atención por parte de este servicio común.

C) SUBEPÍGRAFE II.3.1.2. NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

En el informe figura en el" GRÁFICO 13. CANALES DE ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA TGSS", en la parte relativa del Canal telemático, el flujo del BUZÓN DE CONSULTAS y las unidades que responden en Primer y Segundo nivel.

ALEGACIONES

Se realiza la siguiente aclaración en relación con el contenido del flujo del Buzón de Consultas que figura en el Gráfico 13: La Unidad Funcional Especializada Generalista se denomina UFE01, que no se debe confundir con la UF B01. Sistema de Liquidación Directa 1 que es una unidad funcional básica. Respecto al flujo de atención del Buzón de consultas, las unidades que atienden las consultas en primer nivel según la materia son UFE01, UFB06 y UP03.Tan solo en el caso de la UFE01 la consulta puede ser escalada a un segundo nivel cuando no pueda ser resuelta.

D) SUBEPÍGRAFE II.3.2.2. NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

D.1 En la pág. 67 del Anteproyecto se indica: "(*…), el modelo diseñado se enfoca hacia la reducción de la tramitación presencial y el fomento de la autogestión mediante la capacitación digital de los ciudadanos, por ser el telemático el canal preferido de los ciudadanos, según la TGSS. No obstante, debe señalarse que este cambio de comportamiento puede obedecer no solo a las preferencias de los ciudadanos, sino que vendría condicionado, a su vez, por las propias limitaciones establecidas para la realización de determinados trámites de forma presencial, tal y como se ha manifestado anteriormente".*

ALEGACIONES.

El fomento de la autogestión y la capacitación digital de los ciudadanos se concibió como una línea estratégica fundamental dentro del Plan Estratégico 2021-2023[1] y lo sigue siendo en el actual Plan Estratégico.

La libre elección de canales por parte del ciudadano es una de las premisas del nuevo modelo de atención, en el que este puede acudir a cualquier canal para resolver sus solicitudes. En el canal presencial se presta una atención integral, dando respuesta a la solicitud o trámite demandado por el ciudadano o prestándole una atención asistida en el uso de los servicios digitales. No es exacto, como se señala en la nota 59, pág. 67, que desde el canal presencial solo se redirigiera al ciudadano al canal telemático. En el canal presencial, todas las oficinas están abiertas al público, resolviéndose todas las consultas planteadas bien en el primer o en segundo nivel. Durante 2023 se resolvieron en el primer nivel el 79,35% de las solicitudes, siendo redirigidas a un segundo nivel, tan solo un 20,65% de las mismas, pudiendo, presencialmente los ciudadanos realizar trámites que se pueden efectuar a través de servicios digitales. Si tenemos en cuenta los datos de 2023, el 90,38% de las atenciones que se realizaron presencialmente corresponden a trámites que el ciudadano podía haber realizado digitalmente. El 9,62% restante corresponde a casos de singularidad, en los que, con independencia de la naturaleza del trámite, las circunstancias subjetivas requieren la utilización de la atención presencial personalizada.

D.2 En el informe (pág. 68) se indica: *"Por último, la TGSS, para favorecer la puesta en funcionamiento del nuevo modelo de atención, estableció, para el último trimestre de 2023, el abono de un complemento retributivo de productividad por cumplimiento de objetivos vinculados a su implantación a nivel de dirección provincial".*

ALEGACIONES

En relación con lo indicado se realiza la siguiente aclaración: esta TGSS no ha establecido el abono de un complemento retributivo de productividad específica vinculada al cumplimiento de los objetivos relacionados con el Nuevo Modelo de Atención. La TGSS se dotó, hace más de 20 años, de un sistema de dirección por objetivos, en el que, a partir de la Misión y Visión de la organización, se identifican las Líneas Estratégicas y, por ende, tanto los objetivos funcionales, como los operacionales o estructurales. Esta metodología nos ha permitido alinear los objetivos de la organización e incrementar la eficacia y la eficiencia de nuestra gestión.

[1] La Línea 1 del Plan Estratégico 2021-2023, contenía tres objetivos y once planes de actuación. El objetivo primero iba dirigido al impulso de la administración digital. El objetivo segundo a implementar un nuevo modelo de atención centrado en los usuarios y el objetivo tres, dirigido a mejorar la calidad del servicio al ciudadano y de relación con los usuarios.

Con carácter semestral la TGSS evalúa los resultados alcanzados por las direcciones provinciales en un conjunto de objetivos, en concreto, en el segundo semestre de 2023 se midió el grado de cumplimiento de 95 objetivos diferentes, entre los que se incluían aquellos que estaban vinculados al Nuevo Modelo de Atención. Por último, hay que indicar que esa valoración que se realiza de la totalidad de los resultados alcanzados por una dirección provincial da lugar al reconocimiento de un determinado nivel de gestión que conlleva un complemento retributivo (Productividad por Cumplimiento de Objetivos). Con anterioridad a la implantación del nuevo modelo, ya existían objetivos vinculados a los tres canales de atención.

E) SUBEPÍGRAFE II.3.2.3. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN PRESENCIAL.

E.1) En el informe indica la siguiente deficiencia (pág. 69): *"Como única deficiencia puede señalarse que actualmente no existe la posibilidad de que el ciudadano modifique o anule su cita concertada si tiene su origen en una solicitud presentada a través de ATRIA"*

ALEGACIONES

En relación con lo indicado se realiza la siguiente aclaración: en el momento de concertar una cita, independientemente del canal de origen, el ciudadano recibe en todo caso un SMS, pudiendo también recibir un correo electrónico de haberlo comunicado; en ambos se da la opción de cancelar la cita, para lo cual pueden acceder a través del enlace seguro vinculado a su localizador, que se facilita en el mensaje. Una vez cancelada se recibe una comunicación, vía SMS y correo electrónico, informando sobre la misma.

F) EPÍGRAFE II.3.3. Canal telefónico. SUBEPÍGRAFE II.3.3.2. NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

F.1) En el informe se señala lo siguiente (pág. 71): *"A diferencia de la empresa externa, el funcionario puede consultar la información del ciudadano, lo que le permite realizar gestiones y obtener informes en combinación con otras utilidades como claves OTP o WhatsApp, y la documentación se le remite a dicho ciudadano mediante SMS o correo electrónico."*

ALEGACIONES

En relación con lo indicado, se realiza la siguiente aclaración: Los informadores telefónicos no obtienen informes ni remiten documentación al ciudadano. Tienen disponibles los servicios de OTP y de envío de plantillas con enlaces que redirigen a información y/o servicios electrónicos.

Por otra parte, tan solo la Unidad Funcional Especializada de Artistas (UFE 07) utiliza WhatsApp para atender las consultas que le entran por esa misma vía, a través del asistente disponible en la categoría de Artistas en el portal Importass.

F.2) En el informe se señala lo siguiente (pág. 71): *"Se crea una unidad específica dentro de UGEN, Unidad de Video atención (UVA), para prestar este servicio a través de la plataforma Oficina Virtual de Atención al Ciudadano (OVAC), al que se accede a través de una cita concertada telefónica o telemáticamente, y permite realizar los trámites de solicitud de NUSS (Número de la Seguridad Social), comunicación y variación de datos personales y de contacto, cambio de NIE a DNI, y atención al colectivo de artistas."*

ALEGACIONES

En relación con lo señalado se aclara lo siguiente: Los informadores telefónicos tan solo pueden concertar una cita de video atención telefónicamente, no telemáticamente. Se pueden realizar los trámites de solicitud de NUSS (Número de la Seguridad Social), comunicación y variación de datos personales y de contacto, cambio de NIE a DNI.

La atención al colectivo de artistas se ofrece desde la Unidad de artistas UFE07, no desde la UFE 01.

G) SUBEPÍGRAFE II.3.3.3. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN TELEFÓNICA

G.1) En el informe (pág. 73) se señala*: La entidad, con el fin de potenciar la correcta implantación del nuevo modelo de atención telefónico, estableció para el último trimestre de 2023 el abono de un complemento retributivo de productividad vinculado al cumplimiento de dicho objetivo.*

ALEGACIONES

Nos remitimos en este punto a la alegación formulada en el SUBEPÍGRAFE II.3.2.2 (D.2)

H) EPÍGRAFE II.3.4: Canal telemático

H.1) El informe (pág. 74) indica lo siguiente: "*Por excepción, el Buzón de consultas es atendido en un primer nivel por la UGEN (UFE 01) y solamente se transfieren a un segundo nivel si las consultas revistieran complejidad."*

ALEGACIONES

En relación con lo señalado sobre el Buzón de Consultas se realiza la aclaración siguiente: Las unidades que atienden las consultas en primer nivel según la materia son UFE01, UFB06 y UP03.

Tan solo en el caso de la UFE01 la consulta puede ser escalada a un segundo nivel cuando no pueda ser resuelta.

Las razones de transferencia al segundo nivel, no solo se basan en la complejidad sino también en la personalización de la consulta o en la imposibilidad de resolución de la misma debido a la necesidad de acceder a datos a los que los funcionarios de la UFE01 no tienen acceso.

H.2 En la pág. 74, *Nota a pie de página número 72 se indica que "La TGSS ha implantado un servicio específico, denominado CEUS, para el RE y la SEDESS, que permite aportar nueva documentación, efectuar seguimiento y consulta de las solicitudes presentadas por estas vías, con el fin de que el usuario disponga de información unificada de sus trámites."*

ALEGACIONES

En relación con CEUS se realiza la siguiente aclaración: CEUS es un servicio que permite al ciudadano realizar el seguimiento y aportar documentación acerca de las solicitudes presentadas ante la TGSS.

Inicialmente el servicio únicamente contemplaba las solicitudes presentadas a través del registro electrónico. Con posterioridad han quedado incluidas las solicitudes presentadas sin un medio de identificación digital (anterior Envía una solicitud), ampliando así la información para el ciudadano, que puede comprobar en cualquier momento el estado de sus solicitudes con independencia del canal de presentación. Quedan de este modo incorporados los servicios Consultar el estado y completar una solicitud que permitían al ciudadano realizar estas acciones desde el apartado "Envía una solicitud".

Además, CEUS se ha integrado en Importass en el despliegue de la última versión del portal, siendo accesible tanto desde el área pública, como desde el área personal, denominándose la sección "Tus expedientes y solicitudes". Aprovechando esta circunstancia se ha rediseñado el servicio para unificar su estética con el resto de los servicios y organizar la información, mostrando en primer lugar las solicitudes abiertas y su estado y a continuación un histórico que recoge la información de todas las solicitudes cerradas.

Este servicio también dispone de acceso desde la Sede Electrónica.

Dependiendo del método de identificación que utilice el ciudadano visualizará los trámites y solicitudes presentadas. Si accede mediante DNIe, certificado digital o clave permanente verá todas las solicitudes de registro electrónico y presentadas sin identificación digital.

Si el ciudadano selecciona SMS o Clave Móvil solo podrá visualizar los trámites o solicitudes que haya realizado con el mismo nivel de seguridad, o un nivel inferior, es decir, presentadas sin identificación digital.

Si no dispone de identificación electrónica, se mostrará una pantalla para introducir manualmente el número de trámite o solicitud que quiera consultar, el tipo de documento y el número identificativo del ciudadano.

H.3) En el informe (pág. 76) se señala: "*De forma análoga a los restantes canales de atención, la TGSS, con el fin de alcanzar una correcta implantación del nuevo modelo de atención, ha establecido, también en este canal, una productividad vinculada al cumplimiento de diversos objetivos que afectan a la divulgación del portal IMPORTASS y a la calidad y los tiempos de respuesta de las solicitudes cursadas a través de ATRIA y del Buzón de consultas*"

ALEGACIONES

La aclaración en este punto se remite a lo indicado en el SUBEPÍGRAFE APARTADO II.3.2.2 (D.2)

I) EPÍGRAFE II.3.5 Análisis conjunto de la atención al ciudadano en la TGSS. SUBEPÍGRAFE II.3.5.2: NUEVOS PROYECTOS DE LA TGSS

En el informe (pág. 77) se señala: *"Por último, si bien las aplicaciones SEPIA, relativa al canal telefónico, y ATRIA, referente al canal telemático, permiten la trazabilidad dentro de cada canal de los distintos estados de una petición de consulta o trámite, actualmente no es posible efectuar un seguimiento completo de todas las atenciones que ha tenido un ciudadano en los diferentes canales, incluido el presencial, lo que exigiría la interconexión de los servicios y aplicaciones de cada uno. En este sentido, la GISS está trabajando en un proyecto de CRM para todas las entidades del Sistema que integre todas las actuaciones del ciudadano"*

ALEGACIONES

En relación con lo señalado, se informa de que actualmente se encuentra implantada en la UGEN la plataforma de CRM, a la que se hace referencia, que permite el conocimiento por parte del funcionario de las interacciones que ha tenido el ciudadano con la TGSS a través de los distintos canales y servicios (atención presencial, telefónica, video atención, Atria, Registro Electrónico, Buzón de consultas y Servicio de rectificación de vidas laborales).

Se han iniciado los trabajos para la creación de una plataforma similar para el resto de las personas que prestan servicios en la atención al ciudadano.

Por parte de la TGSS se ha solicitado a GISS el desarrollo de herramientas que permitan realizar el seguimiento de las interacciones del ciudadano con la TGSS. Si bien el proyecto CRM se encuentra implementado en una primera fase en la UGEN su implantación será más amplia y tendrá un mayor alcance; si bien por parte de la GISS se deben desarrollarse las herramientas y aplicaciones necesarias.

J) SUBEPÍGRAFE II.3.5.3: EVOLUCIÓN DEL NUEVO MODELO DE ATENCIÓN

El informe (pág. 78) indica la siguiente deficiencia: *"En desarrollo de estas líneas se procedió al establecimiento de actuaciones prioritarias para los próximos años, partiendo de la certeza de que el telemático debe convertirse en el canal clave de la atención a la ciudadanía y ser percibido por los usuarios como un medio confiable, sencillo, ágil y cercano que permita la gestión de todas sus necesidades. De acuerdo con este objetivo, se trata de evolucionar IMPORTASS con el fin de incrementar los servicios y trámites disponibles y convertirlo en la plataforma principal de interacción del ciudadano con la TGSS. Para ello se definieron cuatro ejes de actuación y 25 iniciativas, de las que, en 2024, se encontraban en desarrollo once (el 44%), y dos que se consideraban prioritarias, aún no habían sido iniciadas: la integración de trámites de RE y de SEDESS (Anexo 11)"*

ALEGACIONES

En relación con la observación formulada relativa a la evolución de IMPORTASS y a las dos iniciativas que se consideraban prioritarias y que aún no habían sido iniciadas en 2024: la integración de trámites de RE y de SEDESS, que se refleja en Anexo 11 del informe, es necesario destacar que desde la última versión del portal Importass desplegada el 26 de mayo de 2025, éste se sitúa como **punto de acceso único a los servicios electrónicos que ofrece la Tesorería.**

El ciudadano encuentra su trámite en un único punto, Importass, eliminando así la necesidad de conocer y acudir a distintas aplicaciones, Registro Electrónico o Sede Electrónica o Importass, además de integrar la sección "Envía una solicitud" dentro del propio Portal. De este modo, ponemos en valor la facilidad de búsqueda de los servicios electrónicos que necesita el ciudadano. La unificación del acceso al trámite mejora su experiencia y, también, facilita la labor de asistencia que se realiza desde las unidades de atención a través de los canales telefónico y presencial, ya que, desde ahora será más sencillo orientar y redirigir al ciudadano al trámite que necesita, siempre disponible en IMPORTASS.

Se ha contribuido de manera decisiva a mejorar la accesibilidad de los trámites, inspiradas de forma resumida en los siguientes **principios:**

- ✓ Unificación del trámite en una única tarjeta de Importass.
- ✓ Posibilidad de realizar el trámite con o sin autenticación digital.

- ✓ Redirección al servicio con independencia de la aplicación en la que se encuentre: Importass, Sede Electrónica, Registro electrónico o si requiere enviar una solicitud para su tratamiento en ATRIA.

- ✓ Reorganización de los trámites en las distintas aplicaciones con el fin de acceder con la doble identificación.

K) EPÍGRAFE II.5.2. Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios. SUBEPÍGRAFE II.5.2.2. TGSS

K.1) El informe (pag. 89) indica la siguiente deficiencia: *"En los canales presencial y telefónico el número de encuestas valoradas es muy escaso, en relación con el número de atenciones, por lo que los resultados obtenidos sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos corresponden a un colectivo muy reducido"*

ALEGACIONES

A este respecto se ha de tener en cuenta que la cumplimentación de los cuestionarios es voluntaria por parte de los ciudadanos, no obstante, en la respuesta a la recomendación 17 se exponen las actuaciones realizadas.

K.2) En la pág. 89 del Informe se indica: "*Respecto al canal telemático, la TGSS cuenta con encuestas de valoración diseñadas específicamente para los subcanales "Buzón de consultas" y "Envía tu solicitud", que solo ofrecen datos estadísticamente fiables a partir de 2024 y con un alcance muy limitado. En relación con el "Buzón de consultas", de enero a septiembre de 2024 se contestaron el 6,7 % de las encuestas enviadas y, respecto a "Envía su solicitud", en el periodo de marzo a septiembre de 2024, un 3,8 %. La valoración de la atención, como se observa en el cuadro anterior (2,97 y 3,79 sobre 5, respectivamente) pone de manifiesto la existencia de un amplio margen de mejora.*

Sin embargo, en los subcanales más relevantes, "IMPORTASS" y SEDESS, la TGSS carece de encuestas de calidad y sólo cuenta con los datos analíticos de los buscadores de internet, que muestran una baja valoración (en 2024, es de 3,5 para SEDESS y solo un 2,07 para IMPORTASS)."

ALEGACIONES

En relación con esta consideración se formulan las siguientes observaciones:

IMPORTASS y el portal de la Sede Electrónica, así como la Pagina WEB, disponen de un sistema de valoración por parte de los usuarios basado en la puntuación otorgada por la marcación de "estrellas"

de uno a cinco. Estas son por tanto y a los efectos de calidad, equiparables a las encuestas que se realizan en otras aplicaciones.

Esto esta así definido por limitaciones técnicas, ya que la arquitectura sobre la que se sustentan estos Portales no permite la realización de encuestas ad hoc como en otros aplicativos que se mencionan.

Los datos que se ofrecen son por tanto resultado del tratamiento de esas valoraciones sin que se trate de meros datos analíticos de los buscadores, como se señala.

Por otra parte, la TGSS se encuentra diseñando con la Gerencia de Informática, nuevas soluciones que permitirán incorporar estas encuestas de valoración por el ciudadano en plataformas como la App de IMPORTASS.

L) EPÍGRAFE II.5.3. Cartas de servicios.

En el informe (pág. 90) se señala: "*En la TGSS, de los 18 compromisos adquiridos en la carta de servicios, seis de ellos tienen impacto directo en la atención al ciudadano. Aunque ha mejorado respecto al año anterior, sigue sin cumplirse, el compromiso de lograr "la contestación del 100 % de las quejas y sugerencias interpuestas por los ciudadanos en un plazo inferior o igual de 18 días hábiles". Tampoco se ha conseguido alcanzar el compromiso de "facilitar respuesta a través del Buzón de consultas de la página web en el plazo de 2 días hábiles", habiendo empeorado, en este caso, respecto al alcanzado en 2022. La TGSS señala en su informe de seguimiento que la causa de la desviación viene motivada por el cambio en el modelo de atención producido en 2023 y en el propio aplicativo. Por otra parte, cabe destacar la desviación producida en el compromiso de "enviar un aviso vía SMS al teléfono facilitado por el ciudadano de que se ha ordenado el primer pago de su pensión", originada por problemas técnicos de dicha funcionalidad.*

ALEGACIONES

Si bien a la fecha de finalización de los trabajos las entidades aun no disponían del informe de seguimiento del año 2024, como se indica en la llamada 81, en el momento de realizar este informe de alegaciones se dispone de los datos correspondientes con los siguientes resultados de mejora en los compromisos señalados respecto al año 2023.

Compromiso	***% Grado Cumplimiento 2023***	***% Grado Cumplimiento 2024***
Contestación del 100 % de las quejas y sugerencias interpuestas por los ciudadanos en un plazo inferior o igual de 18 días hábiles	*87,84%*	*98,43%*

Facilitar respuesta a través del Buzón de consultas de la página web en el plazo de 2 días hábiles	*76,28%*	*77,83%*
Aviso vía SMS al teléfono facilitado por el ciudadano de que se ha ordenado el primer pago de su pensión	*35,88% (*Debido a problemas técnicos)	*100%*

M) ALEGACIONES AL SUBAPARTADO II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA.

Se informa de que los datos recogidos en el CUADRO 43. NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACION PUBLICA AL UITSSSP 2023 son datos acumulados del periodo diciembre de 2014 a diciembre de 2023.

Se aportan los datos de 2023.

NUMERO DE EXPEDIENTES TRANSPARENCIA

Nº solicitudes por ámbito de tramitación

	TOTAL AÑO 2023
UITSSS -unidad coordinación	11
TGSS	112
DGOSS	19
ISM	5
GISS	9
SESSyP-Gabinete SE	3
INSS	160
SJSS	4
MUTUAS+DGOSS-Mutuas	13
IGSS	6
TOTAL.....	342

III. ALEGACIONES AL APARTADO III DEL INFORME: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ALEGACIONES AL SUBAPARTADO III.3: RELATIVAS A LA TGSS.

A. Relativas al canal presencial.

RECOMENDACIÓN 10**.** *"La TGSS debería impulsar el uso correcto de las opciones que las herramientas informáticas ofrecen a los informadores para registrar los motivos de la consulta y las soluciones ofrecidas al ciudadano, de manera que el seguimiento de los datos estadísticos le permita ir adaptando el funcionamiento del nuevo modelo de atención a las necesidades y demandas de los ciudadanos.*

Asimismo, debe revisar el método de medición de los tiempos de espera y de atención en las oficinas para que proporcionen una información más ajustada a la realidad.

Por otra parte, debería incorporar a las Unidades de Recaudación Ejecutiva en el Protocolo del nuevo modelo de atención presencial y establecer un sistema de registro de las atenciones prestadas en dichos centros".

Esta recomendación viene precedida de las conclusiones 18 a 20.

También es de referencia lo indicado en el **EPÍGRAFE II.3.2. Canal presencial, SUBEPÍGRAFE II.3.2.1. MODELO DE ATENCIÓN PREVIO:**

En el informe (pág. 65) se indica: *"Sin embargo, a raíz de la crisis sanitaria se reguló el acceso al público a los centros mediante un sistema exclusivo de cita concertada y solo para aquellos supuestos en los que, una vez que el ciudadano había establecido contacto con la TGSS y planteado su solicitud, el funcionario consideraba necesario que la atención se realizase de forma presencial" (…).*
" Esta situación pudo afectar en mayor medida a los colectivos vulnerables (…) ya que no pudieron acceder a las oficinas sin cita hasta principios de 2023 y para lograr concertarla era necesario el contacto previo telemático o telefónico, lo que podía suponer una barrera dadas las características de estos colectivos"

Asimismo, en relación con esta recomendación, **SUBEPÍGRAFE II.3.2.3. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN PRESENCIAL.**

En el informe (pág. 68) se indica: "*El diseño del nuevo modelo permite a la TGSS disponer de información adicional sobre la atención prestada, detalle que proviene de la codificación que los informadores deben introducir en los aplicativos…si bien los códigos que aquellos cumplimentan no son del todo exactos*" y se mencionan distintos aspectos tanto del primer como del segundo nivel.

En relación con la **Conclusión 18** debemos indicar que durante la situación de crisis sanitaria provocada por la pandemia la atención presencial se prestó de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2021 de 29 de marzo, de medias urgentes de prevención, contención y coordinación, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID 19, así como las resoluciones e instrucciones de servicio dictadas por la Secretaría de Estado de Función Pública relativas a la atención en oficinas, tales como la Resolución de 10 de marzo de 2020 de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la AGE con motivo de la COVID 19 o sus posteriores revisiones con fechas 29 de septiembre de 2021 y 18 de enero de 2022.

En este tiempo con el objetivo de facilitar la atención al ciudadano se abrieron nuevos servicios de atención, como se indica en el APIF, para dar respuesta a las solicitudes sin necesidad de que el ciudadano tuviera que desplazarse a las oficinas. La apertura de estos nuevos servicios y su conocimiento por parte de los ciudadanos canalizó gran parte de la demanda de atención, que fue respondida sin la necesidad de acudir a las oficinas. Por otra parte, como se señala en el APIF (pág. 65, nota 65) se llevaron a cabo "*actuaciones no concertadas y gestionadas con flexibilidad dentro del marco general de prevención y contención sanitaria*", atenciones que no figuran registradas.

En el sistema de cita concertada la presencia en las oficinas se determinaba en el caso de que fuera necesaria para resolver el trámite, por lo que no operaba un criterio de conveniencia, sino de adecuación de la presencia del ciudadano a la naturaleza del trámite a realizar.

Si bien el nuevo modelo impulsa la administración digital, facilitando al ciudadano la realización de sus trámites y por ello se dedica un especial esfuerzo al desarrollo de servicios digitales fáciles y más intuitivos, la existencia de un 2º nivel de atención garantiza la realización de los trámites solicitados por el ciudadano.

Por parte de esta TGSS se tuvo una especial consideración a la atención de los colectivos con singularidad, con un alcance amplio, más allá de la edad; como la escasez de conocimientos digitales, carencia de medios tecnológicos, o cualquier situación socio personal o de dificultad lingüística existente, u otras circunstancias que determinaran dificultad para relacionarse adecuadamente con la Administración por vías distintas a la atención presencial.

ALEGACIONES CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 10

Respecto al correcto uso de las opciones que las herramientas informáticas ofrecen a los informadores se han desplegado desde la Dirección General distintas actuaciones dirigidas a la formación de las personas dedicadas a la atención y la emisión de instrucciones, y actuaciones directamente aplicables a las herramientas como la simplificación de las pantallas y la no marcación por defecto de ninguno de los motivos de consulta lo que ha repercutido en una mejor catalogación de las atenciones por parte del funcionario.

Actualmente la TGSS está trabajando en una nueva catalogación de categorías y trámites que permita tener un conocimiento más detallado de las necesidades y el motivo de la demanda de atención del ciudadano. Estos trabajos están orientados a homologar los trámites de la atención presencial con los trámites que se recogen en la aplicación SEPIA, lo que permitirá tener una visión de detalle de la demanda de atención en los canales. Actualmente en la atención presencial están definidos trámites que por su amplitud recogen otro tipo de actuaciones como es el trámite de "Datos de Contacto" en el que se incluyen cambios de NIE por DNI, entre otros; con la nueva catalogación se podrán diferenciar las demandas de atención con trámites más individualizados. En la misma línea se revisará la

información sobre las formas de terminación de la atención, tanto en primer como en segundo nivel, si bien en este caso se podrá reflejar únicamente la actuación que realiza el funcionario.

Respecto al método de medición de los tiempos de atención y espera, actualmente las aplicaciones permiten contabilizar los tiempos en distintas fases. Entre éstos el tiempo de atención se asocia al motivo de la atención, con el objetivo de conocer el tiempo necesario según la materia consultada. Las aplicaciones permiten igualmente computar los tiempos de atención total desde el momento en el que el ciudadano es llamado a la mesa de atención hasta que esta finaliza. Se ha trabajado en la mejora de identificación de estos campos en las herramientas de seguimiento, destinando un nuevo apartado en el cuadro de mando de atención presencial, que facilita su identificación y definición.[2]

Igualmente se han iniciado los trabajos para la incorporación de las UURE en el protocolo de atención presencial habiendo realizado la detección de necesidades y solicitado la modificación de las aplicaciones.

B. Relativas al canal telefónico.

RECOMENDACIÓN 11. *"La TGSS debería mejorar la descripción de las categorías disponibles en la locución telefónica sobre el motivo de la llamada, para poder contar con información más ajustada a la realidad de las demandas de atención y minorar la entrada de consultas relativas a asuntos ajenos a la entidad. Asimismo, resultaría útil contar con datos sobre llamadas salientes desde la entidad hacia los ciudadanos, con el objeto de conocer el número real total de contactos con los usuarios y la dedicación de su personal al canal telefónico".*

Esta recomendación viene precedida de la conclusión 21 así como del SUBEPÍGRAFE II.3.3.3. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN TELEFÓNICA.

En el informe (pág. 72) se señala lo siguiente: " *No obstante, desde la implantación en agosto de 2023 del nuevo menú telefónico, más del 42 % de las llamadas correspondían a la opción 5 "Otras consultas", categoría que recoge los restantes motivos no incluidos en las anteriores opciones, por lo que su validez*

[2] Definiciones de tiempos:

a. Tiempo medio de espera por cliente: tiempo que transcurre desde que el usuario extrae el tique del quiosco hasta que es llamado por el informador.
b. Tiempo de atención total: tiempo total dedicado a la atención, sumando el tiempo de decisión y el de atención.
c. Tiempo medio de decisión por cliente: tiempo desde que se inicia la consulta hasta que el informador identifica el motivo de la atención en el aplicativo SIGE.
d. Tiempo medio de atención por cliente: tiempo desde que se identifica el motivo de la atención hasta que se finaliza la atención en el aplicativo SIGE.
e. Tiempo de estancia por cliente: tiempo desde que el usuario inicia la interacción con la extracción del tique hasta que el informador concluye la atención en SIGE.

como herramienta para la toma de decisiones en la mejora de la atención es limitada y evidencia que el actual contenido del árbol de opciones no parece estar resultando útil a los ciudadanos para delimitar el objeto de su consulta, restando eficacia al funcionamiento de las derivaciones de las llamadas. En este sentido, un estudio específico efectuado por la TGSS sobre la demanda de atención de los ciudadanos que marcan dicha opción revela que un volumen elevado de estas consultas se refiere, por este orden, a cuestiones del INSS, autorizados RED o de otros organismos como SEPE o Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), materias que no deberían haber llegado a ser atendidas por la UGEN".

***Conclusión 21**: "La atención telefónica en la TGSS se venía prestando, con anterioridad a octubre de 2023, de forma externalizada, momento en el que, con la implantación del nuevo modelo, se pasó a prestar exclusivamente por el Servicio Común.*

No obstante, este modelo presenta algunas debilidades:

a) El árbol de opciones ofrecido al ciudadano sobre el objeto de su llamada presenta limitaciones en cuanto a su descripción. Ello provoca que buena parte de las atenciones (el 42 %) se incluyan en la categoría "Otras consultas", lo que dificulta la identificación del motivo real de la llamada y repercute en la adecuada gestión de la atención. Además, se ha observado un alto porcentaje de comunicaciones atendidas por TGSS, dentro de este concepto, que correspondían a cuestiones competencia de otras entidades.

b) El sistema permite a la TGSS conocer el porcentaje de llamadas que no fueron atendidas, indicador que posibilita adoptar medidas para ajustar los recursos disponibles a los objetivos definidos; sin embargo, no computa las atenciones que tienen su origen en llamadas efectuadas desde las distintas unidades de la TGSS al ciudadano, que aportarían información relevante sobre el número real de atenciones y la carga de trabajo de los informadores (epígrafe II.3.3)".

Respecto a la conclusión indicada se realiza la siguiente consideración: la TGSS cuenta con más de 200 procedimientos censados; extender el árbol de opciones para cubrir tal variedad de procedimientos, lo haría ininteligible y requeriría un conocimiento del ciudadano muy preciso.

La complejidad y amplitud de las materias competencia de la TGSS por las que puede preguntar un ciudadano planteó la necesidad de definir un árbol de locuciones en el que el ciudadano, pudiera, bien por la materia o por el colectivo, plantear sus consultas, identificando de forma fácil y sencilla las opciones del árbol, procurando además que la locución no resultara compleja y larga en la que el ciudadano pudiera perder la información sobre la opción correcta. Si bien es cierto que el mayor volumen de consultas se plantea en la opción 5 de "Otras consultas", como se ha indicado a ese

Tribunal, se ha identificado que un volumen importante de estas llamadas no son competencia de la TGSS.

Por otra parte, la identificación del motivo real de la llamada es una información de la que se dispone ya que es el funcionario que atiende la llamada en la UGEN quien la cataloga correctamente en la aplicación SEPIA y conoce el motivo de esta. Se considera adecuada la gestión de la atención ya que independientemente de la opción por la que tenga entrada la llamada será atendida por los funcionarios de la UGEN conocedores de las materias competencia de la TGSS y quienes en el caso de ser necesario sabrán trasferir la llamada a la Unidad Especializada.

Se está trabajando para incorporar a medio plazo la IA en la catalogación de las llamadas mediante pregunta abierta, lo que simplificara para el ciudadano la explicación del motivo de su consulta.

ALEGACIONES CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 11.

El año de experiencia desde la implantación total del modelo de atención telefónica ha permitido recabar información de interés que facilitará realizar el estudio de las mejoras del modelo, entre las que se encuentra el árbol de opciones. Además, la implementación de la nueva plataforma de CRM en la UGEN, que se completó en el mes de abril de este año, aporta información de interés para el análisis de la demanda y comportamiento de la atención telefónica, si bien aún el volumen de información recogido corresponde a un corto periodo de tiempo.

En relación con lo anterior y habiendo identificado el importante número de llamadas de otros organismos se han desarrollado los trabajos necesarios, junto con GISS, para la implantación de la Pregunta Abierta en la opción 5 en la que explicado brevemente por el ciudadano el motivo de la consulta permita identificar las llamadas de consultas sobre temas competencia del INSS y facilitar información sobre los números de teléfono en los que puede ser atendido.

Igualmente, la implantación de la plataforma CRM permite obtener información de las llamadas salientes que serán incorporadas en el cuadro de mando de atención telefónica (ELLA), si bien esta información solo estará de momento disponible para la atención realizada desde la UGEN.

C. Relativas al canal telemático

RECOMENDACIÓN 12: "*La TGSS debería extender la existencia de formularios estructurados a todas las plataformas para efectuar para efectuar solicitudes de su canal telemático de atención, de forma que se facilite al máximo su cumplimentación a los usuarios y se minimice el riesgo de errores u omisiones.*"

Conclusión 22. *"El nuevo modelo de atención ha otorgado un claro protagonismo al canal telemático frente al canal presencial y telefónico. Para ello, los informadores, en cumplimiento de los protocolos de actuación, deben priorizar la capacitación digital de los ciudadanos e incentivar a los mismos en la utilización de los medios electrónicos, prestándoles la asistencia debida para la realización de sus trámites de forma autónoma.*

En línea con esta estrategia, el número de usuarios de IMPORTASS ha experimentado un incremento del 41,41 % entre el año 2022 y 2024.

No obstante, si bien el portal IMPORTASS dispone de formularios estructurados adaptados a los diferentes trámites o servicios que ayudan a los usuarios en la realización de sus solicitudes, ni en la plataforma "Enviar una solicitud" ni en el Registro Electrónico, están implantados los mismos, con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia (epígrafe II.3.4)."

Asimismo, en el Anteproyecto, en el SUBEPIGRAFE, II.3.4. Canal telemático, (pág. 74) se indica lo siguiente: *"En abril del año 2021 se puso en marcha el nuevo portal de la TGSS, IMPORTASS, accesible desde la web, la Sede o la app de la Seguridad Social, a través del cual los ciudadanos pueden consultar y obtener informes (vida laboral, bases de cotización), modificar datos personales y solicitar el NUSS, entre otros servicios. Específicamente, los colectivos de hogar y autónomos tienen disponibles diversos trámites (alta, baja, modificaciones, simulaciones, etc.).*

Durante la interacción, el ciudadano es guiado a través de formularios estructurados adaptados a cada trámite o servicio, lo que supone una ventaja en eficiencia respecto al resto de los subcanales telemáticos de la TGSS (tales como el RE o "Enviar una solicitud"); asimismo, el portal permite la realización de controles automáticos reduciendo, así, la posibilidad de errores."

ALEGACIONES CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 12

Actualmente, la presentación de solicitudes sin identificación (apartado Envía una solicitud, que tras la última versión de Importass ha quedado eliminado al integrarse esta opción dentro de cada uno de los trámites) requiere la aportación de un formulario que debe ser cumplimentado y adjuntado a la solicitud del trámite.

En el caso del Registro Electrónico, algunos trámites disponen de un formulario web que dispone de algún control y validación, pero en otros casos el ciudadano aporta la documentación y formularios disponibles en la página web de la Seguridad Social.

Desde la TGSS se ha emprendido una línea de trabajo orientada al diseño de formularios web para todos los trámites disponibles en Registro Electrónico y sin identificación digital. Con esta iniciativa se pretende unificar la forma de presentar los trámites por los ciudadanos, simplificando la solicitud, (sólo será necesario cumplimentar información no disponible ya en la Tesorería), estableciendo validaciones y comprobaciones en la entrada de datos y añadiendo automatizaciones que permitan acortar plazos de resolución.

Estos formularios web estarán plenamente adaptados a las necesidades del trámite y tendrán una estética similar a los servicios on line de Importass. Esto significa que serán intuitivos, sencillos, guiados y seguros y evitarán errores en la cumplimentación por parte del ciudadano.

Común a la atención en la TGSS

RECOMENDACIÓN 13. *La TGSS debería realizar las actuaciones necesarias para que la información publicada en la página web de la Seguridad Social sobre los teléfonos de contacto, los horarios de atención al público, y sobre el funcionamiento y trámites disponibles a través de los distintos canales de atención sea completa y actualizada*

Conclusión 23*. La información que dispone el ciudadano en la página web de la Seguridad Social sobre los Canales disponibles y, sus distintas modalidades, en función del trámite que desea realizar, presenta las siguientes deficiencias:*

a) No se informa del horario de apertura ni si la oficina dispone de atención al público por la tarde.

b) A pesar de que las llamadas están centralizadas en una línea telefónica única, siguen figurando números directos a las oficinas que debían haber quedado deshabilitados a estos efectos.

c) No contiene, a diferencia del canal telemático, trípticos explicativos del funcionamiento de los canales presencial y telefónico, lo que permitiría al ciudadano una elección más informada del canal que mejor se adapte a sus necesidades (subepígrafe II.3.5.1).

Asimismo, esta recomendación está relacionada con el SUBEPÍGRAFE II.3.3.3. DATOS GENERALES DE ATENCIÓN TELEFÓNICA y SUBEPÍGRAFE II.3.5.1: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN A DISPOSICION DE LOS CIUDADANOS PARA SU ATENCIÓN EN LA TGSS (donde se indican deficiencias de información tanto en la Carta de Servicios, como en la Página WEB de la Seguridad Social).

En el informe (pág. 73) se señala lo siguiente*: "No obstante, se ha detectado que la información contenida en la página web de la Seguridad Social sobre teléfonos de contacto de la TGSS no es uniforme, ya que incluye en ocasiones números directos de las oficinas, que debían haber quedado deshabilitados a estos efectos, y cuya marcación conduce a resultados dispares, alejándose del criterio de homogeneidad de la atención que motivó, entre otros, la implantación del nuevo modelo".*

En relación con las deficiencias señaladas se realizan las siguientes consideraciones: con la incorporación de todas las provincias en el modelo de atención telefónico por parte de esta TGSS se realizaron actuaciones sobre los números de teléfono de los centros de atención, en la página web de la TGSS. Todos los teléfonos que existían en cada una de las Direcciones Provinciales redireccionan ahora al número único de atención que es atendido por los funcionarios de la UGEN con una misma locución que garantiza la homogeneidad en todo el territorio. Igualmente se solicitaron las modificaciones en el buscador de oficinas del punto de acceso electrónico general (PAG).

Respecto a la elaboración de trípticos explicativos del funcionamiento de los canales presenciales y telefónico dado que ambos canales son abiertos, sin requerir ningún tipo de actuación previa para las consultas, y pudiendo consultar sobre cualquier asunto o trámite, en el que se informará al ciudadano o asistirá en la realización del trámite, no se planteó la necesidad de elaborar esta documentación

ALEGACIONES CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 13

Si bien se realizaron las actuaciones indicadas en relación con los números telefónicos, a la vista de las observaciones que realiza ese Tribunal se revisarán todos los teléfonos y se indicará en la Página web de la Seguridad Social el horario de atención de las oficinas. No obstante, pueden existir números en otros buscadores que no dependen de la TGSS.

En cuanto a la información sobre los canales de atención, ya figura en la página web, concretamente en el apartado “Te ayudamos, consultas y trámites”.

III.5: RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

RECOMENDACIÓN 17: *“Tanto el INSS como la TGSS deberían potenciar la realización de encuestas para completar el conocimiento del grado de satisfacción de los usuarios de sus servicios, corrigiendo las deficiencias antes mencionadas. Por su parte, el ISM debería iniciar sin demora la realización de encuestas con esta finalidad.”*

Conclusión 31.b): “*Por su parte, si bien la TGSS con la implantación del nuevo modelo de atención ha ampliado el número de encuestas que realiza en el canal presencial, en el canal telefónico el volumen de encuestas contestadas es muy reducido (un 15 %) y respecto al canal telemático, los subcanales más relevantes, IMPORTASS y Sede Electrónica, carecen de encuestas de calidad (subepígrafe II.5.2.2).”*

Conclusión 33. Tanto el INSS como la TGSS y el ISM han cumplido el artículo 16 del RD 951/2005, que establece que las quejas y sugerencias recibidas deben responderse en un máximo de 20 días hábiles. No obstante, en algunos casos el compromiso establecido en sus cartas de servicios es más exigente y no se ha logrado su cumplimiento (epígrafe II.5.4).

En relación con esta última conclusión, la TGSS, si bien tiene un objetivo muy exigente en su cumplimiento del 100%, tal y como se ha indicado en el epígrafe correspondiente ha mejorado en su cumplimiento en el ejercicio 2024

ALEGACIONES CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 17

La valoración de la atención por parte del ciudadano es una de las actuaciones más relevantes para la TGSS ya que ello nos permitirá identificar fortalezas del modelo y oportunidades de mejora. A este respecto, la TGSS utiliza las encuestas de evaluación con la metodología de valoración del servicio por parte del ciudadano, conforme a la práctica más extendida en el ámbito de la Administración y las principales empresas, adaptando estas encuestas para que aporten información de valor para la Organización.

Así, en el canal presencial ya se encuentra implantado la realización de encuestas electrónicas en todas las direcciones provinciales y cuando un ciudadano es atendido en las oficinas se le informa que le llegará un SMS con un enlace a través del cual podrá valorar el servicio prestado. Se está impartiendo formación y material a los funcionarios del primer nivel para que puedan dar a conocer la encuesta a los ciudadanos que acuden, y se han facilitado a todos los centros trípticos informativos de la encuesta y carteles que animan a la participación en la mejora de nuestros servicios a través de esta. Igualmente se ha trabajado para la incorporación desde septiembre del 2025, de un sistema de mensajes recordatorios de realización de la encuesta para quienes no hubieran respondido el cuestionario

En el canal telefónico se informa en la locución inicial de la realización de una encuesta y a la finalización de la atención, de acuerdo con el protocolo, el funcionario recuerda que podrá realizar una encuesta para valorar la atención recibida.

En el canal telemático, como ya se ha expuesto en las alegaciones al subepígrafe II.5.2.2, la arquitectura de IMPORTASS, Sede Electrónica y Página web de la Seguridad Social, únicamente permiten la valoración de la calidad a través de un sistema de valoración por parte de los usuarios basado en la puntuación otorgada por la marcación de “estrellas” de uno a cinco. Éstas son por tanto y a los efectos de calidad, equiparables a las encuestas que se realizan en otras aplicaciones. Por otra parte, la TGSS se encuentra diseñando con la Gerencia de Informática, nuevas soluciones que permitirán incorporar estas encuestas de valoración por el ciudadano en plataformas como la App de IMPORTASS.

Dada la importancia de esta actuación se han definido objetivos asociados a la calidad del servicio de acuerdo con las valoraciones de la atención.

Madrid, 07 de julio de 2025.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

ALEGACIONES DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2023.

Una vez analizado el contenido del Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023, se hacen las siguientes alegaciones:

En el epígrafe II.4, correspondiente al ISM, se señala que tal y como se ha expuesto en el epígrafe II.2.1., actualmente la normativa no contempla la posibilidad de que un procedimiento pueda ser iniciado de oficio y, tras la comprobación de la concurrencia de los requisitos, se proceda a la propuesta de concesión de una prestación al interesado, pendiente únicamente de su aceptación formal. En el referido epígrafe II.2.1 lo que se viene a señalar es que esta posibilidad de iniciación de oficio podría ser técnicamente viable para ciertas prestaciones cuyo datos y cálculos estén disponibles de forma automatizada, permitiendo descargar de presión asistencial a las oficinas.

Por su parte, la Recomendación 1 es la siguiente: *El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones debería hacer un estudio sobre la viabilidad técnica del reconocimiento de oficio para determinadas prestaciones y, en su caso, impulsar la correspondiente modificación normativa, lo que simplificaría el proceso para los beneficiarios, reduciendo la presión tanto en la atención como en la carga administrativa de los funcionarios.*

Respecto a esta recomendación es necesario señalar que en el ISM no existen prestaciones cuya gestión esté totalmente automatizada. Por otra parte, el hecho de que se iniciaran de oficio no implicaría necesariamente la descarga de la presión asistencial de las oficinas, toda vez que esta asistencia podría ser demandada por el ciudadano al desconocer si se ha iniciado o no el trámite de su prestación, como va dicho trámite, si no está de acuerdo con la resolución, etc., teniendo en cuenta además que, en el caso del ISM, la atención presencial que se lleva a cabo sólo en un porcentaje reducido responde a la solicitud de una prestación.

No obstante, esta recomendación excede de las competencias del ISM, ya que las prestaciones se reconocen aplicando la normativa general de la Seguridad Social.

Canal presencial

En el epígrafe II.4.2 se afirma lo siguiente: *No se cuenta con información sobre el motivo real por el que el ciudadano demanda atención y el trámite concreto efectuado.* Si bien es cierto que durante el año 2023 no se contaba con un sistema que ofreciera información sobre las atenciones presenciales realizadas, también lo es que, a la hora de solicitar una cita previa, el ciudadano sí determina el motivo de la atención que solicita, entre los distintos servicios que se le ofrecen, por lo que sí se podía tener información sobre los motivos por los que el

ciudadano demandaba la atención. Así, en el propio Anteproyecto, en el cuadro 36, se recogen los servicios disponibles para solicitar cita previa y el número de citas solicitas en cada uno de dichos servicios.

Respecto a la atención presencial se incluye la Recomendación 14. *El ISM debería dotarse de un sistema de registro de atenciones llevadas a cabo en sus oficinas que le permita medir su volumen, las incomparecencias a las citas programadas, así como conocer los motivos de las consultas planteadas por los ciudadanos, con la finalidad de disponer de herramientas que le permitan mejorar su gestión y optimizar sus recursos. Asimismo, debería extender la posibilidad de solicitar cita previa en todas sus oficinas*.

En relación con el contenido de esta Recomendación indicar que, desde enero de 2025 está implantada la aplicación SIGE, que permite el registro de todas las atenciones presenciales llevadas a cabo, pudiendo conocer el volumen, los motivos de las atenciones, el tipo de ciudadanos que las realizan, el tiempo de atención, si las atenciones son realizadas sin cita o con cita previa, etc., en todas las oficinas de las direcciones provinciales. Por otra parte, en el segundo semestre de 2025 se va a llevar a cabo la formación de los funcionarios destinados en las direcciones locales para la utilización de dicha aplicación con la finalidad de empezar a utilizarla en los últimos meses de 2025 e implantarla de modo definitivo en todas las oficinas en enero de 2026.

Por otra parte, durante este año 2025 también se incorporó un campo en la aplicación SIGE con la finalidad de señalarlo en el caso de una atención telefónica, utilizando la misma aplicación para conocer también los distintos datos de la atención si esta se ha realizado de forma telefónica y no presencial.

Canal telefónico

En el epígrafe II.4.3, referido a la atención telefónica, se indica: *En este sentido, el ISM ha facilitado la actividad telefónica de febrero de 2024 para tres provincias, cuyo análisis ha puesto de manifiesto un elevado volumen de llamadas no atendidas respecto del total de llamadas realizadas (que llega a superar el 77 %), lo que evidencia que no está cubriendo la demanda de los ciudadanos que desean comunicarse a través de este canal*. Al respecto es necesario señalar que la información que se facilitó al Tribunal de Cuentas en relación con las llamadas telefónicas incluía todas las llamadas recibidas en las referidas oficinas sin discriminar horarios, lo que implica que se contabilizan todas las llamadas, tanto las realizadas en horario laboral como aquellas que se reciben por las tardes, fuera del horario laboral como en días festivos y no laborables, que lógicamente no pueden ser atendidas al no haber ningún funcionario presente.

Se añade que *en todo caso, el contenido de la atención telefónica es exclusivamente de carácter informativo, sin que pueda realizarse ningún trámite que requiera la identificación del ciudadano pues, a diferencia del resto de Entidades del Sistema, el ISM no tiene habilitado un servicio de videoatención, que podría resultar beneficioso en este aspecto, especialmente, para un colectivo con largos periodos de embarque sin acceso a la atención presencial*. Al

respecto señalar que un servicio de videoatención, lo único que añade al servicio de atención telefónica es la posibilidad de ver al ciudadano, pero no añade ningún sistema de identificación fehaciente que pueda permitir el acceso a trámites que requieran dicha identificación. Por otra parte, precisamente por las características del colectivo atendido, la opción de comunicación con el ciudadano por la que se optó en el ISM fue la de la creación de una app de movilidad, que sí incorpora medios de identificación para que el trabajador del mar pueda realizar sus trámites sin necesidad de atención presencial. El establecimiento de un sistema de videoatención, en el que no existe una identificación fehaciente y, por tanto, no se pueden realizar trámites concretos, no se ha considerado necesario en el ISM al no existir problemas en la atención presencial.

En la Recomendación 15 se indica: *El ISM debería efectuar un seguimiento del adecuado funcionamiento de la atención telefónica, adoptando las medidas oportunas para garantizar la demanda de los ciudadanos por este canal. Paralelamente, debería plantearse la posibilidad de implantar un servicio de video atención a su colectivo*.

Además de lo señalado anteriormente, indicar que se está trabajando para mejorar la información disponible de las llamadas realizadas por el ciudadano de manera que se pueda conocer el número de llamadas en horario laboral que no han sido contestadas, el número de veces que un ciudadano tiene que llamar para ser atendido, etc.

Por otra parte, a mediados del mes de junio se ha iniciado un proyecto piloto, con la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, en dos provincias del ISM, Tenerife y Cartagena y en una dirección local, para la utilización de una plataforma de atención telefónica, ODIGO, que permite que el funcionario, al atender telefónicamente a un ciudadano utilice una consola en la que puede ver el teléfono que llama, las veces que ha interactuado dicho ciudadano, puede grabar el motivo de la llamada, trasladarla a otro agente de su misma oficina, etc. Dicha plataforma permite también obtener estadísticas de las llamadas recibidas.

Por último y, en cuanto a la implantación de un servicio de video atención al ciudadano, ya se estudió la posibilidad de dicha implantación y se descartó por no considerarla de utilidad para el colectivo que demanda más una atención presencial que por video atención.

Canal telemático

Recomendación 16. *El ISM debería mejorar el canal telemático de atención, y en especial:*

a) Implementar en la plataforma "Registro sin Certificado" el procedimiento de verificación de identidad y expresión de voluntad previsto en la Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, de 8 de marzo de 2023, para aquellos usuarios que no tengan identificación electrónica.

b) Implementar la automatización de los datos introducidos por los usuarios en los formularios electrónicos, así como dotar a estos de una estructura que facilite su cumplimentación y minimice el riesgo de errores u omisiones.

En relación con el punto a) es necesario señalar que dicha plataforma de Registro sin Certificado es un medio de acceso que se estableció en un contexto concreto cual fue el de la pandemia con imposibilidad por parte del ciudadano de acudir a las oficinas. Dicha plataforma se mantuvo con posterioridad como forma de permitir realizar trámites al ciudadano que no puede o no quiere trasladarse a una oficina y que no dispone de identificación digital, pero es una plataforma en desuso como lo indica el hecho de que en los seis primeros meses del año 2025 sólo se han registrado 2.279 accesos por esta vía, descendiendo los accesos mes a mes y produciéndose en el mes de junio la mitad de accesos que en el mes de enero.

Por otra parte, es necesario señalar que se está trabajando en la Seguridad Social en un sistema de video identificación, ya muy avanzado, que permitiría acceder a los servicios telemáticos sin necesidad de contar con un certificado digital o con cl@ve permanente. Este sistema sería una forma más de identificación por parte del usuario y sería aplicable a los servicios que ofrece el ISM tanto en SEDESS como en la app ISM en tu bolsillo.

Teniendo en cuenta el uso cada vez menor de la plataforma Registro sin Certificado y la puesta en marcha de la nueva forma de acceso por video identificación, que no requiere contar con una identificación digital, lo que se pretende es la eliminación de la plataforma Registro sin Certificado, aunque todavía no se ha decidido cuando se procederá a dicha eliminación.

En cuanto a lo previsto en el punto b) de esta Recomendación, indicar que se viene trabajando desde hace tiempo en la elaboración de un formulario electrónico para la solicitud de cursos de formación en el que se trasladaran directamente a dicho formulario los datos del ciudadano que figuran en su certificado digital con el que se identifica así como todos aquellos datos del ciudadano con los que el ISM cuenta en sus bases de datos que sean necesarios para la gestión de la solicitud, de forma que el ciudadano sólo deba cumplimentar los datos que no son conocidos directamente en la SEDESS o en la app ISM en tu bolsillo y proceda a la firma digital del mismo. Una vez firmado dichos datos se trasladarían directamente a la aplicación informática utilizada para la tramitación de la solicitud. Una vez que este formulario se pruebe y funcione adecuadamente se procederá a elaborar formularios electrónicos para el resto de los servicios.

Por otra parte, se está trabajando también en la utilización de la Inteligencia Artificial para trasladar directamente la información contenida en los formularios en papel o en pdf presentados por los interesados, a las aplicaciones informáticas de tramitación de las solicitudes. Se está probando en una prestación concreta y cuando se de el visto bueno se prevé extenderlo al resto de aplicaciones.

LA DIRECTORA

Elena Martínez Carqués