TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

¿SON ADECUADOS Y EFICACES LOS MECANISMOS DE ATENCIÓN A LOS CIUDADANOS HABILITADOS POR LAS ENTIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL?

Informe n.º 1.639
Aprobado por el Pleno el 25/09/2025

Atención al ciudadano

TRIBUNAL DE CUENTAS

¿SON ADECUADOS Y EFICACES LOS MECANISMOS DE ATENCIÓN A LOS CIUDADANOS HABILITADOS POR LAS ENTIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL?

¿Cómo ha evolucionado la atención al ciudadano de la Seguridad Social?

La atención al ciudadano ha experimentado una importante transformación en los últimos años, 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, impulsado por las innovaciones tecnológicas y circunstancias cambiantes, especialmente el COVID.

¿Por qué el Tribunal realiza esta fiscalización?

Como consecuencia de las quejas de los ciudadanos en relación con los problemas de acceso a los servicios de la Seguridad Social, el Defensor de Pueblo inició actuaciones de oficio y urgió la necesidad de adoptar un plan de choque. El Tribunal ha considerado conveniente fiscalizar el funcionamiento de estas medidas.

La fiscalización de la atención al ciudadano por la Seguridad Social

¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Los sistemas y procedimientos de atención al ciudadano aplicados por las entidades fiscalizadas a través de los tres canales establecidos: presencial, telefónico y telemático.

Ámbito subjetivo

- ✓ INSS
- ✓ TGSS
- ✓ ISM

Ámbito temporal

Ejercicio 2023

¿Con qué objetivos?

Analizar en los tres canales, desde la perspectiva de los principios de economía, eficacia, eficiencia y otros de buena gestión, los servicios y trámites, las modalidades (con o sin cita) de la atención presencial y telefónica, los portales, su acceso y los métodos de identificación, las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión y seguimiento de la atención prestada, el control de calidad y la gestión de quejas y sugerencias.

Principales Conclusiones

INSS	TGSS	ISM
✓ **Dificultades para la obtención de cita previa** presencial y telefónica: desequilibrio oferta/demanda, configuración parrilla, incomparecencias. ✓ Debilidades en sus indicadores de gestión, **no** registran los **intentos fallidos para obtener cita o las llamadas no atendidas**. ✓ Los **criterios** de atención presencial **sin cita no se publicitan**. ✓ Limitaciones en los sistemas de identificación fehaciente en el canal **telefónico** que **imposibilitan** realizar determinados trámites, como **solicitar prestaciones**.	✓ Implantación de un **nuevo modelo de atención al ciudadano** basado en los principios de especialización y multicanalidad. ✓ Reducción de la presencialidad mediante el **fomento de la autogestión** por vía telemática. ✓ **Debilidades en sus herramientas informáticas:** insuficiente información sobre la demanda de atención y la solución ofrecida al ciudadano.	✓ **Carece de un sistema de registro y seguimiento** de las atenciones (canales presencial y telefónico). ✓ Los ciudadanos **sin identificación electrónica** no pueden efectuar trámites por los canales telefónico y telemático.
✓ Actualmente la normativa no contempla la posibilidad de que las prestaciones puedan ser **reconocidas de oficio**		
✓ El canal telemático no cuenta con una **automatización completa de los procedimientos.** En estos casos, la información previamente cumplimentada por el ciudadano en su solicitud tiene que ser introducida de forma manual en los aplicativos de gestión.		

Principales Recomendaciones

- ✓ El Ministerio debería hacer un estudio sobre la viabilidad del reconocimiento de oficio de determinadas prestaciones.
- ✓ El INSS debería plantear una evolución de su modelo de atención, que apueste por una progresiva reducción de la presencialidad. Asimismo, debería optimizar la gestión de las citas presenciales, de forma que se incremente su disponibilidad.
- ✓ El INSS debería impulsar su canal telefónico, potenciando los sistemas de identificación fehaciente, así como su canal telemático, de forma que todos los procesos conlleven la captura automática de los datos que introduce el ciudadano.
- ✓ La TGSS debería ultimar la implantación del nuevo modelo, subsanando debilidades detectadas en sus herramientas informáticas como el análisis de los datos sobre los motivos de las consultas y soluciones ofrecidas a los usuarios, así como completar la automatización de todas las plataformas.
- ✓ El ISM debería dotarse de un sistema de registro y seguimiento de las atenciones y habilitar los canales telefónico y telemático para que los ciudadanos que carecen de identificación electrónica puedan realizar sus trámites.

Informe aprobado por el Pleno el 25 de septiembre de 2025

Introducción

En los últimos años se ha producido una importante transformación en la forma de relación de los ciudadanos con las entidades de la Seguridad Social: de una interacción inicial basada casi exclusivamente en la atención presencial en oficinas, se ha pasado a una creciente utilización de 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.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La Seguridad Social gestiona un enorme volumen de recursos presupuestarios en pensiones y otras prestaciones económicas con gran impacto social directo en la ciudadanía, que requiere una atención eficaz para resolver sus necesidades en la gestión de sus derechos y obligaciones con la Seguridad 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 para revertir esta situación.

En este contexto, el Tribunal ha considerado conveniente fiscalizar el funcionamiento de las medidas adoptadas por la Seguridad Social para solventar los problemas de acceso de los ciudadanos a sus servicios.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se han fiscalizado los procedimientos y sistemas de atención al ciudadano aplicados 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) a través de los tres canales establecidos: presencial, telefónico y telemático. Para ello se ha prestado especial atención a los servicios y trámites disponibles a través de cada uno de los canales, las distintas modalidades (con o sin cita) de la atención presencial y telefónica, los portales habilitados en cada entidad, su acceso y los métodos de identificación, las aplicaciones informáticas de gestión y seguimiento, así como el control de calidad y la gestión de quejas y sugerencias.

Principales resultados y conclusiones

I. CONCLUSIONES DE CARÁCTER GENERAL

I.1. Actualmente, la normativa no contempla la posibilidad de que las prestaciones de Seguridad Social puedan ser reconocidas de oficio, condicionadas a su aceptación formal por el beneficiario, lo que simplificaría el proceso para los ciudadanos y permitiría descargar de presión asistencial a las oficinas.

I.2 La información que la página web de la Seguridad Social ofrece sobre los distintos canales de atención en las entidades del Sistema, los trámites disponibles en cada uno de ellos, líneas telefónicas, sus centros y horarios de atención, **no es completa**, lo que dificulta una adecuada elección por parte del ciudadano, en función de sus necesidades.

II. CONCLUSIONES RELATIVAS AL INSS

II.1. El análisis conjunto de la evolución de los niveles de atención en los tres canales (presencial, telefónico y telemático) tras la pandemia muestra que el INSS ha logrado recuperar en 2024 el 76 % del volumen de atención presencial con respecto a 2019, y ha ido consolidando el impulso de los canales telefónico y telemático, que presentan crecimientos del 290,93 % y 345,18 %, respectivamente.

Sin embargo, el Instituto no dispone de información relativa al número de atenciones o contactos que el ciudadano precisa para completar una misma gestión, dato que sería relevante para introducir mejoras en la prestación del servicio a los usuarios.

II.2 Al inicio de 2023, la situación de la atención presencial al ciudadano presentaba un fuerte desequilibrio entre oferta y demanda, fundamentalmente como consecuencia de la reducción de la plantilla sufrida en los últimos años, que se vio agravada por la asunción de la gestión del IMV y el crecimiento de las solicitudes a través del canal telemático, que eran gestionadas en los CAISS. En octubre de 2024, 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 unidades específicas para el tratamiento de las solicitudes telemáticas o la potenciación de los otros canales, persistían las dificultades para la obtención de cita previa.

II.3. La **atención presencial** se organiza prioritariamente mediante un sistema de cita previa que se complementa con atención sin cita para casos urgentes o colectivos vulnerables. Pero tanto una como otra presentan deficiencias.

Así, en la atención con cita:

a) Los indicadores de gestión utilizados por el INSS solo permiten conocer la información relativa a los ciudadanos atendidos y las citas previas concertadas, pero no ofrece datos sobre los intentos fallidos para obtener la cita previa, ni sobre el número de contactos precisos para su concertación, ni del volumen de personas que no llegaron a tener cita disponible y acudieron a otros canales.

b) Las opciones de servicios que se ofrecen al ciudadano al solicitar la cita se limitan a cinco, con una descripción muy genérica, lo que dificulta una correcta asignación de las citas a los

informadores más especializados en cada materia e impide ajustar la programación de la duración de la cita al trámite concreto que desea realizar el ciudadano, afectando al número de citas disponibles.

c) Los índices de incomparecencia de los ciudadanos a las citas concertadas son elevados (102 CAISS superan el 20 %), lo que acentúa la necesidad de incorporar sistemas que alerten al INSS de la existencia de una cita posterior cuando el ciudadano resuelve su demanda por otra vía.

d) La configuración de las parrillas de citas previas en los CAISS también adolece de debilidades, entre otras, que el volumen de citas que se ofertan de entrada es muy reducido, incrementándose la oferta diariamente, a muy corto plazo (para el mismo día o el siguiente), y sin transparencia en los criterios de creación de citas que se siguen.

Se ha constatado un incremento de las dificultades en la obtención de cita previa presencial a lo largo de 2024, bien por ausencia total de citas disponibles en algunos CAISS, por su disponibilidad con excesiva demora o, al contrario, por estar limitada al propio día consultado o al siguiente.

Por su parte, la atención sin cita adolece de falta de publicidad de los criterios que la rigen, 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.

II.4. En el **canal telefónico**, los sistemas de identificación fehaciente habilitados impiden realizar los mismos trámites que en el canal presencial, principalmente, la solicitud de prestaciones. Se organiza mediante un sistema dual de cita previa y atención sin cita, si bien ambas modalidades presentan deficiencias.

La atención telefónica con cita previa, a diferencia de la modalidad sin cita, no dispone de un árbol de opciones donde el ciudadano pueda indicar el motivo de su llamada, lo que impide, al informador conocer previamente la materia y preparar la atención, y al usuario poder ser advertido cuando su consulta o trámite no sea competencia del INSS.

Por otra parte, en determinadas DDPP, se reproducen en la atención telefónica las dificultades para la obtención de cita ya señaladas en relación con la atención presencial, debido a la ausencia de citas disponibles, a la producción de demoras significativas para su obtención o a la existencia de una oferta limitada al propio día consultado o al siguiente. Igualmente se desconoce el número de intentos fallidos previos a la obtención de la cita.

Respecto a la atención telefónica sin cita, debe indicarse que el INSS tampoco dispone de información acerca del volumen de llamadas no atendidas, carencia que, al igual que en el caso anterior, dificulta una adecuada valoración de la eficacia del sistema y la introducción de las mejoras pertinentes.

II.5. **El canal telemático** ha experimentado un crecimiento exponencial en el periodo 2019 a 2024; sin embargo, ello no ha ido acompañado de una automatización total de los procesos, de forma que, en determinados supuestos, la información previamente introducida por el ciudadano no se vuelca directamente en las aplicaciones, sino que debe ser introducida de forma manual por los gestores, lo que resta eficacia y eficiencia a este canal e incrementa el plazo de resolución y el riesgo de errores.

III. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA TGSS

III.1. La TGSS ha culminado en 2023 un rediseño total de su modelo de atención al ciudadano, pasando de un modelo basado en la presencialidad y en la tramitación en papel a otro que se organiza de acuerdo con los principios de especialización y multicanalidad.

III.2. Respecto del **canal presencial**, a partir de 2023, el nuevo modelo se dirige hacia la reducción de la tramitación presencial mediante el fomento de la autogestión por vía telemática, a través de la orientación y capacitación digital del ciudadano, estableciendo mecanismos destinados a facilitar el acceso a este canal a personas afectadas por la brecha digital.

Sin embargo, las herramientas informáticas del nuevo modelo adolecen de debilidades respecto a la información que proporcionan sobre la demanda de atención de los ciudadanos, el trámite efectuado o la solución ofrecida, lo que dificulta el seguimiento de los datos estadísticos y la introducción de mejoras.

III.3. Con relación al **canal telefónico**, cabe destacar que, hasta octubre de 2023, la atención a través de este canal se prestaba de forma externalizada. A partir de ese momento, con la implantación del nuevo modelo, se ha pasado a prestar directamente por la TGSS.

No obstante, este modelo presenta algunas debilidades. Destaca, entre ellas, que las opciones que se ofrecen al ciudadano sobre el objeto de su llamada dan lugar a que el 42 % de estas resulte incluido en la categoría de "Otras consultas", dentro de las cuales, un alto porcentaje correspondían a cuestiones competencia de otras entidades, cuya atención repercute innecesariamente en la gestión de la atención telefónica prestada por la TGSS.

III.4. El **canal telemático**, ha cobrado especial protagonismo en el nuevo modelo de atención frente al presencial y al telefónico, mediante el fomento de la autogestión del ciudadano por medios electrónicos. No obstante, no dispone de formularios estructurados adaptados a los diferentes trámites y servicios en todos sus subcanales, con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia.

IV. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ISM

IV.1. La **atención presencial** en el ISM se presta en las dos modalidades: con y sin cita, pero el Instituto carece de un sistema que le permita registrar las personas atendidas en los centros, las incomparecencias a las citas y los trámites efectuados, lo que le impide tener en cuenta esta información para introducir mejoras en el servicio.

IV.2. Por su parte, el **canal telefónico** no tiene habilitados los servicios y procedimientos de identificación previstos para la realización de determinados trámites personalizados, lo que limita su eficacia.

IV.3. El **canal telemático**, carece de una plataforma que incorpore el procedimiento de verificación de identidad y expresión de voluntad para aquellos ciudadanos que no dispongan de identificación electrónica.

El Instituto 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, con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia e incremento del riesgo de errores.

Valoración Global

La atención al ciudadano en el ámbito de las entidades de la Seguridad Social fiscalizadas está experimentando una profunda transformación, en especial, a partir de la pandemia de COVID-19. En la TGSS, este cambio es ya una realidad con la implantación de un nuevo modelo de atención. En el ISM y en el INSS, especialmente en esta última entidad, sería oportuno impulsar una evolución del modelo actual que apueste por una progresiva reducción de la presencialidad, priorizando esta vía solo para los colectivos no susceptibles de utilizar otros canales o para los supuestos que requieran de mayor asesoramiento.

La consecución de este objetivo requiere, necesariamente, la potenciación de los canales telefónico y telemático, mejorando su accesibilidad; la automatización de la totalidad de las prestaciones, evitando la captura manual de los datos previamente introducidos por los ciudadanos; y la optimización de los recursos humanos disponibles.

Finalmente, la implantación del reconocimiento de oficio para determinadas prestaciones de la Seguridad Social tendría un enorme impacto en la atención, pues no solo facilitaría el acceso a las mismas, reduciendo la carga de gestión, sino que podría generar sinergias relevantes que redundarían en una mejora global de la atención al ciudadano en el ámbito de la Seguridad Social.

Principales recomendaciones a las entidades fiscalizadas

1. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones debería hacer un estudio sobre la viabilidad técnica del reconocimiento de oficio de determinadas prestaciones.

2. 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 para los casos más complejos.

   Asimismo, debería potenciar los mecanismos de evaluación de la eficacia y eficiencia en la atención que presta a los ciudadanos, estableciendo indicadores que le proporcionen información sobre diversos aspectos relacionados con la misma, como los intentos fallidos para interactuar con el Instituto o el número de contactos necesarios para llevar a cabo un mismo trámite o consulta.

3. El INSS debería optimizar la gestión de las citas presenciales ampliando su conocimiento sobre las actuaciones concretas que demandan los usuarios y potenciando su supervisión sobre la planificación de citas que efectúan los CAISS, de forma que se incremente el número de citas que se ofrecen a los ciudadanos.

4. El INSS debería impulsar el canal telefónico, potenciando los sistemas de identificación fehaciente para conseguir su homologación con el canal presencial y lograr una gestión telefónica integral, que incluya la solicitud de prestaciones.

5. El INSS debería continuar potenciando su canal telemático, implementando, entre otras medidas, que todos los procesos que se realizan a través del mismo conlleven la captura automática de los datos que introduce el ciudadano, minimizando, de esa forma las cargas de trabajo, los retrasos en la resolución de los expedientes y el riesgo de errores.

6. La TGSS debería completar la implantación de su nuevo modelo de atención, subsanando algunos aspectos susceptibles de mejora en sus herramientas informáticas, entre ellos, la obtención y análisis de los datos sobre los motivos de las consultas de los usuarios y los trámites efectivamente realizados a través de los diversos canales.

7. El ISM debería dotarse de un sistema de registro de atenciones, que le permita medir su volumen, las incomparecencias y analizar los datos sobre los motivos de las consultas de los usuarios y los trámites efectivamente realizados a través de los diversos canales. Asimismo, debería introducir sistemas de identificación en los canales telefónico y telemático, para los ciudadanos que carecen de identificación electrónica, para potenciar su uso.