

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.381

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto 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 sesión de 28 de julio de 2020, el **Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	11
I.2. ANTECEDENTES.....	11
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.....	13
I.4. MARCO NORMATIVO.....	14
I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	16
I.6. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	17
I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	20
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	21
II.1. SITUACIÓN PATRIMONIAL, ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	21
II.2. ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	30
II.3. LIQUIDACIÓN EFECTIVA DE LOS COSTES QUE LA SEGURIDAD SOCIAL ASUMIÓ POR CUENTA DEL ESTADO.....	37
II.4. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	45
III. CONCLUSIONES	55
III.1. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL, ECONÓMICO- FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	55
III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	57
III.3. CONCLUSIONES SOBRE LA LIQUIDACIÓN EFECTIVA DE LOS COSTES QUE LA SEGURIDAD SOCIAL ASUMIÓ POR CUENTA DEL ESTADO	59
III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	59
IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.....	61
IV.1. PROPUESTAS DIRIGIDAS A LAS CORTES GENERALES.....	61
IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO	61
IV.3. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	62

ANEXOS 63
ALEGACIONES FORMULADAS 69

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE	Administración General del Estado
APGCPSS'11	Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social
CCAA	Comunidades Autónomas
CGE	Cuenta General del Estado
CGSS	Cuenta General de la Seguridad Social
DCGE	Declaración sobre la Cuenta General del Estado
EEGG	Entidades Gestoras
FCPSS	Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
FONDO DE RESERVA	Fondo de Reserva de la Seguridad Social
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
ISM	Instituto Social de la Marina
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
MCSS	Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social
PIB	Producto Interior Bruto
SSCC	Servicios Comunes
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1	BALANCE DE SITUACIÓN CONSOLIDADO DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31/12/2018	22
CUADRO 2	COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO DE LAS EEGG Y LOS SSCC.....	23
CUADRO 3	DEFECTO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CONTRIBUTIVAS CON COTIZACIONES SOCIALES EN EL PERIODO 2011 A 2018	25
CUADRO 4	EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONISTAS Y DE LAS PENSIONES MEDIAS CONTRIBUTIVAS VERSUS NÚMERO DE AFILIADOS Y COTIZACIONES MEDIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL	27
CUADRO 5	VÍAS DE FINANCIACIÓN ADICIONALES UTILIZADAS POR LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE NATURALEZA CONTRIBUTIVA	29
CUADRO 6	ENDEUDAMIENTO DE LAS EEGG Y LOS SSCC. EJERCICIO 2018.....	31
CUADRO 7	IMPORTE DE ASISTENCIA SANITARIA Y DE COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS FINANCIADO CON COTIZACIONES SOCIALES EN EL PERIODO 1989 A 2013.....	41
CUADRO 8	ESTIMACIÓN DE COSTES ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERIODO 1989 A 2018 POR DETERMINADOS CONCEPTOS NO CONTRIBUTIVOS.....	43
CUADRO 9	EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS DEL FONDO DE RESERVA Y DE SU RENTABILIDAD.....	48
CUADRO 10	COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA	52
CUADRO 11	SITUACIÓN QUE PRESENTARÍA EL PATRIMONIO NETO DEL SISTEMA TRAS EL REGISTRO DEL FONDO DE RESERVA COMO RESERVA PATRIMONIAL EN EL PERIODO 2011 A 2018	55

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	BALANCE AGREGADO DEL SISTEMA Y BALANCE AGREGADO DE LAS MCSS, POR AGRUPACIONES, A 31/12/2018	13
GRÁFICO 2	RESULTADO DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN ORDINARIA DE LAS EEGG Y LOS SSCC DE LA SEGURIDAD SOCIAL. PERIODO 2011 A 2018.	24
GRÁFICO 3	EVOLUCIÓN DE LA BRECHA EXISTENTE ENTRE LOS DERECHOS RECONOCIDOS NETOS POR COTIZACIONES SOCIALES Y LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS POR PRESTACIONES ECONÓMICAS CONTRIBUTIVAS	26
GRÁFICO 4	REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LAS VÍAS DE FINANCIACIÓN ADICIONALES UTILIZADAS PARA LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE NATURALEZA CONTRIBUTIVA	30
GRÁFICO 5	DISTRIBUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SEGÚN LA NATURALEZA DE LA DEUDA.....	32
GRÁFICO 6	COSTES ASUMIDOS POR EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR CUENTA DEL ESTADO VERSUS ENDEUDAMIENTO DEL SISTEMA CON EL ESTADO	44
GRÁFICO 7	EVOLUCIÓN DE LA MATERIALIZACIÓN DEL FONDO DE RESERVA	46
GRÁFICO 8	REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA EVOLUCIÓN ANUAL DE LA RATIO DE LA RENTABILIDAD OBTENIDA POR LOS ACTIVOS FINANCIEROS DEL FONDO DE RESERVA.....	49
GRÁFICO 9	EVOLUCIÓN DEL RESULTADO PRESUPUESTARIO Y DE SUS COMPONENTES POR OPERACIONES NO FINANCIERAS Y FINANCIERAS EN EL PERIODO 2011 A 2018	50
GRÁFICO 10	DÉFICITS PRESUPUESTARIOS DE LAS EEGG Y LOS SSCC A EFECTOS DEL FONDO DE RESERVA VERSUS DISPOSICIONES DEL FONDO. PERIODO 2012 A 2018.	51

RELACIÓN DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1	DESGLOSE DEL ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON EL ESTADO	34
------------------	--	----

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la presente *Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*, la cual figuraba incluida en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019*, aprobado por su Pleno de 20 de diciembre de 2018 y modificado a estos efectos mediante Acuerdo de 30 de septiembre de 2019.

Asimismo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 30 de septiembre de 2019, y en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, acordó el inicio de esta actuación fiscalizadora, incorporándose la misma al *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado por su Pleno el 19 de diciembre de 2019.

La presente fiscalización se realiza para dar cumplimiento a los objetivos específicos 1.2. *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas* (a través de la Medida 3: *Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad*) y 1.4. *Incrementar las fiscalizaciones operativas* (a través de la Medida 2: *Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos*) del Plan Estratégico 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2018. Ambos objetivos específicos se encuentran incardinados en el objetivo estratégico 1: *Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público*.

I.2. ANTECEDENTES

La situación económica, financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social, reflejada en las cuentas rendidas por las entidades del sistema, se somete anualmente a la censura del Tribunal de Cuentas en el marco del procedimiento de examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (CGE); procedimiento que se configura como una fiscalización de regularidad cuyo objetivo es comprobar si esta Cuenta General ha sido elaborada de conformidad con lo previsto en las normas presupuestarias y contables aplicables a la misma, presentando fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios del patrimonio neto, los flujos de efectivo, los resultados del ejercicio y la ejecución y liquidación del presupuesto del grupo de entidades que han de integrarse en ella, de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación a dicha Cuenta General. Los resultados obtenidos configuran la Declaración sobre la CGE (DCGE) correspondiente a cada ejercicio económico.

Las Declaraciones correspondientes a los últimos ejercicios analizados recogen, además, ciertos aspectos que, sin afectar ni constituir salvedades en la opinión, se consideran de especial relevancia. Así, el Tribunal de Cuentas, en la DCGE del ejercicio 2016 y, muy especialmente, en la del ejercicio 2017, ha recogido concisamente hechos y valoraciones que ponen de manifiesto la delicada situación patrimonial y de endeudamiento, frente al Estado, de la Seguridad Social.

La importancia de estas circunstancias requiere que sean abordadas mediante un procedimiento fiscalizador nuevo, distinto de la DCGE, donde se analicen y expongan los resultados de una forma más completa y detallada para una mejor comprensión de la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y de su situación a 31 de diciembre de 2018.

El ejercicio 2016 fue el primero del periodo analizado en esta fiscalización, en el que el patrimonio neto de las cuatro Entidades gestoras (EEGG) -Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) e Instituto Social de la Marina (ISM)- y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) fue negativo por 176 millones de euros, aunque en el conjunto del sistema de Seguridad Social esta magnitud fue positiva por 4.730 millones, ya que las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) contaron con un patrimonio neto positivo de 4.906 millones¹.

En 2017, el neto patrimonial que figura en el balance agregado del sistema, a 31 de diciembre, fue negativo por 13.721 millones de euros. Sin embargo, como sucediera en 2016, en las cuatro EEGG y la TGSS esta magnitud fue también negativa por 18.539 millones, mientras que en las MCSS, de nuevo, resultó positiva, por 4.818 millones, aunque insuficiente para remontar las cifras negativas de las EEGG y la TGSS².

Asimismo, esta situación ha seguido agravándose en 2018, ya que el neto patrimonial que figura en el balance agregado del sistema, a 31 de diciembre, continúa siendo negativo, por 33.260 millones de euros, correspondiendo a las EEGG y a los dos Servicios comunes (SSCC) (que son, la TGSS y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social –GISS³-) un importe negativo de 37.933 millones y a las MCSS un importe positivo de 4.673 millones⁴.

Por tanto, las DCGE de los ejercicios 2016, 2017 y 2018 pusieron de manifiesto que los estados financieros del sistema de la Seguridad Social reflejaban, a través de su patrimonio neto negativo, los problemas estructurales de sostenibilidad financiera⁵ de que adolecía el mismo, situación que es consecuencia de desequilibrios entre los ingresos generados y los gastos a los que ha debido hacer frente, procedentes, fundamentalmente, de las operaciones de gestión ordinaria, que han ido empeorando paulatinamente en los últimos ejercicios. Estos problemas se hicieron notar especialmente a partir de la recesión económica que afectó a España, que, si bien se inició alrededor de 2008, no alcanzó al sistema de Seguridad Social hasta 2010, y han ido empeorando desde entonces, muy especialmente en los ejercicios indicados.

A lo anterior hay que añadir el elevado endeudamiento del sistema frente al Estado que, a 31 de diciembre de 2018, asciende a 41.191 millones de euros (a 31 de diciembre de 2016 y 2017, el endeudamiento ascendió, respectivamente, a 17.169 millones y 27.361 millones). Dicho endeudamiento, aun estando constituido por partidas que no son de exigibilidad inmediata, afecta negativamente a la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social.

Por otro lado y debido a su especial importancia y singularidad, esta fiscalización recoge también una referencia concreta al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (Fondo de Reserva), regulado en los artículos 117 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS). Este Fondo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del mismo y en la actualidad derogada por el TRLGSS, nació con la finalidad de atender a las necesidades futuras

¹ Párrafos 3.50 y 4.101 de la DCGE del ejercicio 2016, aprobada por el Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018.

² Párrafos 3.36 y 4.93 de la DCGE del ejercicio 2017, aprobada por el Pleno en sesión de 30 de mayo de 2019.

³ El ejercicio 2018 es el primero del que ha rendido cuentas la GISS, al haber adquirido personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, mediante la Disposición final trigésima primera.Dos de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. Hasta dicho ejercicio, este Servicio común estaba integrado presupuestaria y contablemente, con la debida separación funcional, en la TGSS. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que los estados contables de la TGSS incluyen los relativos al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social y a la Intervención General de la Seguridad Social.

⁴ La DCGE de 2018 se aprobó por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de abril de 2020, recogiendo los datos relativos a esta situación en los párrafos 2.27 y 4.33.

⁵ El artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dispone que “Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”.

del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones contributivas, en la forma y condiciones previstas en esta ley y, tal y como se ha contemplado en las DCGE de los últimos años, no tiene reflejo contable en el Patrimonio neto de la TGSS.

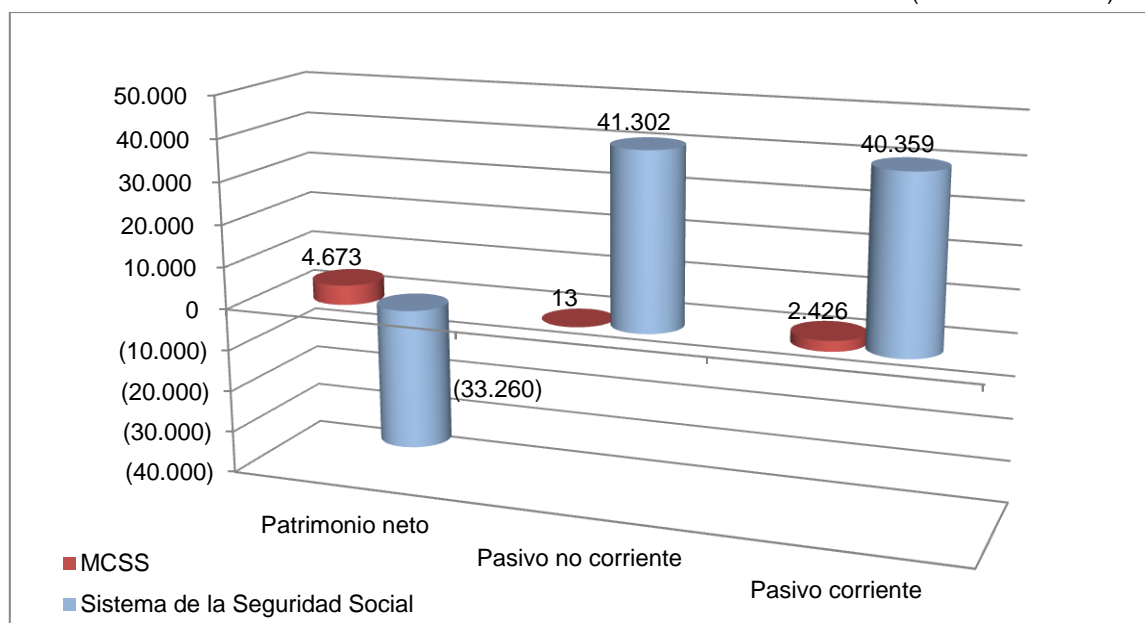
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.3.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de esta fiscalización se refiere a las cuatro EEGG y los dos SSCC ya citados, configurados como una única unidad contable, tal y como figuran en la información rendida e incluida en la Cuenta General de la Seguridad Social (CGSS). Las MCSS no forman parte del ámbito subjetivo de esta actuación fiscalizadora ya que, como se observa en el Gráfico 1, tienen una escasa representatividad en el conjunto del sistema:

GRÁFICO 1
BALANCE AGREGADO DEL SISTEMA Y BALANCE AGREGADO DE LAS MCSS,
POR AGRUPACIONES, A 31/12/2018

(Millones de euros)



Fuente: Balance agregado de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y balance agregado de las MCSS, incluidos en la CGSS.

Por tanto, en adelante los términos “*Seguridad Social*”, “*sistema de la Seguridad Social*”, o “*sistema*” habrán de entenderse referidos, exclusivamente, a las cuatro EEGG y a los dos SSCC mencionados.

I.3.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de esta actuación fiscalizadora se circunscribe a la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social, reflejada en los estados contables y a las causas que han generado dicha situación. A estos efectos, el análisis ha tenido por objeto los estados financieros consolidados de las EEGG y los SSCC, considerados, tal y como se ha expuesto anteriormente, en el marco de la CGSS, extendiéndose a un conjunto de indicadores directamente relacionados con dichos estados financieros. Se han utilizado también las cuentas anuales rendidas a este Tribunal por cada una de las EEGG y los SSCC, si bien no se ha tomado en consideración la reexpresión de saldos que, realizada en un ejercicio concreto,

afectase al ejercicio anterior. Los estados contables que configuran el ámbito objetivo de esta fiscalización, relativos a las cuentas anuales individuales rendidas por las entidades gestoras y servicios comunes, así como a los remitidos en la CGSS, son los rendidos al Tribunal de Cuentas y han sido objeto de fiscalización año tras año en el marco del examen y comprobación de la CGE, estando recogidas las salvedades y otras observaciones detectadas en esta revisión de cuentas, en la DCGE de cada ejercicio.

Merecen especial referencia, dentro del ámbito de esta fiscalización, el endeudamiento del sistema con el Estado y, por su especial relevancia, como elemento corrector de desequilibrios presupuestarios y de liquidez de la Seguridad Social, el Fondo de Reserva.

I.3.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal de este análisis se ha referido a la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2018.

En particular, respecto al endeudamiento del sistema con el Estado, al Fondo de Reserva y a diversas operaciones que han incidido muy directamente en la actual situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema, ha sido necesario remontarse a los ejercicios de origen de las respectivas operaciones para explicar la evolución producida desde entonces hasta 31 de diciembre de 2018.

En relación con determinadas magnitudes, se han efectuado los análisis necesarios retrotrayendo las actuaciones a los ejercicios oportunos, siempre teniendo en cuenta información que resultase homogénea y comparable.

En consecuencia, se han tomado en consideración cualesquiera ejercicios anteriores o posteriores, en la medida en que se ha considerado oportuno para una mejor consecución de los objetivos fijados en esta fiscalización.

I.4. MARCO NORMATIVO

El marco legislativo aplicable a la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social durante el ámbito temporal que abarca esta fiscalización está constituido, principalmente, por las siguientes normas:

- Constitución española.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989.
- Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.
- Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.
- Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (Disposición derogada mediante el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a su vez derogado mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. (Disposición derogada por el 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).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (Disposición derogada mediante el 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 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.
- 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 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social
- Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- Orden de 26 de abril de 1974 por la que se dispone la mejora de pensiones del Sistema de la Seguridad Social, dictada por el entonces denominado Ministerio de Trabajo (en la actualidad, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública, a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.
- Resolución de 25 de julio de 2012, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se determina la estructura y composición de la Cuenta General de la Seguridad Social y de las cuentas anuales de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.
- Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse (Pacto de Toledo), aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 de abril de 1995.

- Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011.

Asimismo, la normativa reguladora de la concesión de los préstamos del Estado a la Seguridad Social y sus respectivas prórrogas se encuentra relacionada en el Anexo 1 a este Informe.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo general de esta fiscalización, concretado en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de septiembre de 2019, ha sido el de analizar la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y sus causas, con especial referencia al endeudamiento con el Estado y al Fondo de Reserva. A estos efectos, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento, y además una fiscalización operativa o de gestión, con la finalidad de proporcionar una valoración de las operaciones en cuanto a su racionalidad económico-financiera. Los objetivos específicos han sido los siguientes:

1. Exponer y analizar la composición y evolución del patrimonio neto durante el ámbito temporal, así como la evolución de los resultados económico-patrimoniales durante dicho periodo, tratando de determinar las causas de dicha evolución y su incidencia en la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social.
2. Analizar las causas que han motivado el actual nivel de endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado, verificando el adecuado cumplimiento de la normativa aplicable y su racionalidad económico-financiera, en relación con el sistema de financiación, y la consideración de alternativas eficaces que hubieran permitido evitar dicho endeudamiento. Asimismo, se han valorado los mecanismos dirigidos a su cancelación y al saneamiento definitivo del balance del sistema.

Idéntica valoración se ha realizado en relación con las obligaciones contraídas por la Seguridad Social a favor del Estado, derivadas del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, que se encuentran pendientes de liquidación y pago.

3. Analizar el cumplimiento de la normativa aplicable y su racionalidad económico-financiera en relación con la situación en la que se encuentran aquellos gastos de naturaleza no contributiva, cuya financiación, por tanto, corresponde al Estado, especialmente tras la clarificación y la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, recogidas en la recomendación primera del Pacto de Toledo.
4. Verificar si el Fondo de Reserva ha servido, convenientemente, a los objetivos de su creación, como factor de estabilidad presupuestaria y de obtención de liquidez adicional para afrontar pagos de prestaciones contributivas, valorando su racionalidad económico-financiera y la adecuación de su contabilización en el balance de la TGSS.

Por último, teniendo en cuenta la falta de relación directa con el ámbito objetivo de la presente fiscalización, no se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Para el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se ha utilizado la información recogida en la CGSS y la rendida por las EEGG y SSCC en el periodo que abarca el ámbito temporal de la fiscalización, así como cualesquiera otros antecedentes que se han considerado relevantes para la consecución de los objetivos anteriores, no habiéndose producido limitaciones que hayan impedido cumplir dichos objetivos.

Las entidades gestoras y los servicios comunes que forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización han rendido sus cuentas anuales al Tribunal de Cuentas en todos los ejercicios del ámbito temporal de la fiscalización y en el plazo legalmente establecido para ello; estos plazos también han sido debidamente cumplidos en la remisión de la CGSS. Asimismo, todos ellos han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, establecido en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en el artículo 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento.

Con carácter previo a la exposición de los resultados, resulta imprescindible hacer una referencia a la metodología empleada en la presente actuación fiscalizadora.

En primer lugar, es necesario destacar que no se han realizado análisis prospectivos con el fin de predecir la evolución futura de las diversas variables que se mencionan en el presente Informe (esperanza de vida, número de pensionistas y afiliados, gastos e ingresos de naturaleza contributiva, variables relacionadas con el mercado de trabajo, entre otros), de acuerdo con el alcance de los trabajos, que viene determinado por los objetivos de la actuación, mencionados anteriormente y concretados en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal, objetivos que se refieren, exclusivamente, al análisis del cumplimiento de la normativa y de la racionalidad económico-financiera de los procedimientos de gestión examinados.

Por esta misma razón, en el estudio de la evolución de las obligaciones y derechos reconocidos no han sido objeto de análisis las múltiples decisiones adoptadas por los sucesivos Gobiernos, que, lógicamente, han tenido una influencia relevante en esta evolución en un sentido o en otro (exenciones y bonificaciones, modificaciones de recargos por falta de abono en plazo de cuotas, incrementos de porcentajes aplicables a las bases reguladoras de las pensiones o complementos de estos últimos, establecimiento de coeficientes reductores en la jubilación para nuevos colectivos, entre otros).

Por todo lo anterior, hay que advertir que no es función de este Tribunal efectuar recomendaciones que, más allá de las propuestas técnicas que pueda realizar para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público de acuerdo con el artículo 14.1 de su Ley Orgánica, supongan modificaciones concretas que correspondan al ámbito de la decisión política y no al del control externo.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

I.6. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I.6.1. Naturaleza y régimen jurídico del sistema de la Seguridad Social y de las entidades que lo integran

Tal y como dispone el artículo 41 de la Constitución española “*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos...*”, y a estos efectos el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TRLGSS, establece que “*El derecho de los españoles a la Seguridad Social, establecido en el artículo 41 de la Constitución se ajustará a lo dispuesto en la presente ley*”.

En la actualidad, el sistema de la Seguridad Social abarca la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, y se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. De esta manera, tal y como indica el apartado 2 del artículo 2 del mencionado TRLGSS, el Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en su campo de aplicación (por cumplir los requisitos exigidos en cada caso), así

como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en el mencionado TRLGSS, siendo así el garante de los derechos de los ciudadanos a las prestaciones de la Seguridad Social.

Conforme al artículo 110.1 del TRLGSS el sistema financiero de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3, que establece que *“En materia de pensiones causadas por incapacidad permanente o muerte derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional cuya responsabilidad corresponda asumir a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o, en su caso, a las empresas declaradas responsables, se procederá a la capitalización del importe de dichas pensiones...”*.

A efectos de la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social, los apartados 2 y 3 del artículo 109 del TRLGSS diferencian entre la naturaleza contributiva y no contributiva de las prestaciones, de acuerdo con lo siguiente:

- Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con excepción de las señaladas como no contributivas (se indican en el guion siguiente), y la totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tienen naturaleza contributiva.
- Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación, el subsidio por maternidad de las trabajadoras que reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación salvo el periodo mínimo de cotización, los complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social y las prestaciones familiares por hijo a cargo, tienen naturaleza no contributiva.

Los recursos para la financiación de la Seguridad Social, regulados en el artículo 109.1 del TRLGSS, están constituidos por:

- a) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura.
- b) Las cuotas de los trabajadores y empresas obligados.
- c) Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
- d) Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
- e) Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la Disposición adicional décima del precitado TRLGSS.

De acuerdo con la anterior clasificación de los recursos del sistema, se dispone que las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial se financiarán, básicamente, con cotizaciones sociales, con recargos, sanciones u otros de naturaleza análoga, con los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales y con cualesquiera otros ingresos, así como, en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

Por el contrario, la acción protectora no contributiva y universal se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, con excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle

transferida a las Comunidades Autónomas (CCAA), que se financiarán de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

La gestión y administración de la Seguridad Social se efectuará con sujeción a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización, a través de una estructura descentralizada, configurada actualmente por cuatro EEGG y dos SSCC, dotados todos ellos de personalidad jurídica propia. Asimismo, la colaboración en la gestión del sistema de la Seguridad Social se llevará a cabo por las MCSS y por empresas, y podrá realizarse también por asociaciones, fundaciones y entidades públicas y privadas, previa inscripción en un registro público. Las funciones que desarrollan estas entidades son, de manera resumida, las siguientes:

- El INSS se encarga de la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema, con excepción de aquéllas cuya gestión está atribuida al ISM, al IMSERSO o a los servicios competentes de las CCAA.
- El INGESA tiene atribuida la gestión y administración de las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como la realización de cuantas otras actividades sean necesarias para el normal funcionamiento de sus servicios.
- El IMSERSO tiene encomendada la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sin perjuicio de la gestión transferida a las CCAA.
- El ISM tiene atribuidas las funciones y servicios en relación con la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.
- La TGSS, en la que se unifican todos los recursos financieros del sistema por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, teniendo a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y de pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social, así como la titularidad del patrimonio de todo el sistema.
- La GISS es un servicio común para la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social.
- Las MCSS son asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones e inscripción en el registro especial dependiente de este, cuya finalidad es colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del citado Ministerio. Se trata de entidades sin ánimo de lucro cuyos asociados asumen la responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecido en el TRLGSS.
- Las empresas, individualmente consideradas y en relación con su propio personal, podrán colaborar en la gestión de la Seguridad Social exclusivamente en alguna o algunas de las dos modalidades previstas en el TRLGSS.

1.6.2. Modelo contable utilizado por las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas

Las EEGG, los SSCC y las MCSS, como parte del sector público administrativo estatal, deben aplicar los principios contables públicos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), así como los principios y las normas establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública y su normativa de desarrollo. El Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, fue objeto de adaptación a las entidades que

integran el sistema de la Seguridad Social, a través de la Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado.

El conjunto agregado de EEGG y SSCC se configura como una única unidad contable, en la que la TGSS, en su calidad de titular del patrimonio único de la Seguridad Social, se constituye como la central patrimonial del sistema, relacionándose con el resto de entidades, por medio de cuentas de relaciones internas que se saldan a fin de ejercicio contra cuentas de neto patrimonial, absorbiendo los resultados, necesariamente negativos, de cada una de las EEGG y de la GISS.

Todas las entidades del sistema, al igual que el resto de las integrantes del sector público estatal, han de rendir sus cuentas al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, tal y como se establece en el artículo 137 de la LGP.

Asimismo, la CGSS, formada por la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) mediante el proceso de agregación o consolidación contable, debe remitirse al Tribunal de Cuentas en igual plazo que el establecido para la CGE, esto es, antes del 31 de octubre del año siguiente al que se refiera.

El contenido de la CGSS está regulado por la Resolución de 25 de julio de 2012, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se determina la estructura y composición de la Cuenta General de la Seguridad Social y de las cuentas anuales de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. Esta CGSS se estructura en los siguientes documentos:

- Cuenta agregada de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.
- Cuenta consolidada de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social.
- Cuenta agregada de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

Los anteriores documentos se acompañarán de una memoria que completará, ampliará y comentará la información contenida en los mismos.

I.7. 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 los titulares de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, al Interventor General de la Administración del Estado y al Interventor General de la Seguridad Social, así como a las personas que ocuparon estos cargos durante el período fiscalizado, con objeto de que formularan las alegaciones y aportasen los documentos y las justificaciones que estimasen oportuno. Asimismo, debido a la visión global que el Anteproyecto proporciona en relación con determinadas cuestiones del sistema de la Seguridad Social, el mismo fue remitido, para su conocimiento, al Presidente del Gobierno, y también al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al Secretario de Estado de Seguridad Social y Pensiones y a quienes ocuparon los cargos equivalentes durante el período fiscalizado.

En el plazo otorgado formularon alegaciones el Interventor General de la Administración del Estado, el Interventor General de la Seguridad Social, el Director General de la Tesorería General Seguridad Social, el titular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en el período comprendido entre abril de 2004 y diciembre de 2011, que asimismo ocupó este mismo cargo entre junio de 2018 y enero de 2020, la titular de la Intervención General de la Administración del Estado en el período comprendido entre noviembre de 2016 y junio de 2018, la titular de la Intervención General de la Seguridad Social en el período comprendido entre septiembre de 2006

y marzo de 2015 y la titular de la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales en el período comprendido entre noviembre de 2016 y junio de 2018.

Por otro lado, la titular de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social en el período comprendido entre abril de 2017 y junio de 2018, y los dos titulares de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social en el período comprendido entre abril de 2004 y enero de 2020, han remitido sendos escritos manifestando su adhesión a las alegaciones formuladas por la Entidad Gestora y Servicio Común correspondiente.

A estos efectos, es preciso tener en cuenta que el plazo otorgado para la formulación de alegaciones quedó suspendido por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 16 de marzo de 2020, sobre suspensión de los plazos en los procedimientos fiscalizadores, dictado al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, reanudándose el mismo con efectos de 1 de junio de 2020, como consecuencia del Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de mayo de 2020, sobre levantamiento de la suspensión de los plazos en los procedimientos fiscalizadores.

A la vista de las alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para, mediante notas al pie de página, explicar los motivos por los que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con 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 los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

En cumplimiento del precitado artículo 44 de la Ley 7/1988, todas las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. SITUACIÓN PATRIMONIAL, ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El ejercicio 2016, tal y como se ha expuesto en el subapartado I.2, fue el primero en el que el patrimonio neto de las EEGG y los SSCC fue negativo, por 176 millones de euros, agravándose esta situación en 2017 y 2018, puesto que dicho patrimonio continuó descendiendo hasta alcanzar valores negativos de 18.539 millones y de 37.933 millones, respectivamente. En los epígrafes siguientes se va a analizar la situación del patrimonio neto de estas entidades a 31 de diciembre de 2018, su composición y evolución en el periodo 2011 a 2018, así como las vías de financiación adicionales utilizadas por el sistema para solventar la falta de cobertura presupuestaria, financiera y de liquidez.

II.1.1. Situación del patrimonio neto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes a 31 de diciembre de 2018

El siguiente cuadro refleja, por agrupaciones del balance, la situación patrimonial de estas entidades a 31 de diciembre de 2018:

CUADRO 1
BALANCE DE SITUACIÓN CONSOLIDADO DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31/12/2018
(Millones de euros)

Agrupación	Saldo a 31/12/2018	Representatividad (%)	Agrupación	Saldo a 31/12/2018	Representatividad (%)
Activo no corriente	6.995	16,94	Patrimonio neto	(37.933)	(91,87)
Activo corriente	34.294	83,06	Pasivo no corriente	41.289	100,00
			Pasivo corriente	37.933	91,87
Total Activo	41.289	100,00	Total Patrimonio neto y Pasivo	41.289	100,00

Fuente: Balance consolidado de las EEGG y los SSCC recogido en la CGSS.

Lo más relevante del balance es el patrimonio neto, que, como se ha indicado anteriormente y puede observarse en el cuadro adjunto, es negativo por 37.933 millones de euros, lo que supone que la Seguridad Social carece de los recursos propios necesarios para la cobertura de la totalidad de sus obligaciones, a corto y a largo plazo. Asimismo destaca el pasivo no corriente, que recoge, mayoritariamente, la totalidad de los préstamos que el Estado ha concedido a la Seguridad Social para posibilitar su equilibrio presupuestario, la cobertura y cancelación de obligaciones y desfases de tesorería.

A pesar de que durante el periodo 2007 a 2009 se acumularon resultados positivos por una cuantía importante (32.983 millones de euros), a lo que hay que añadir la dotación acumulada del Fondo de Estabilización⁶ por 31.624 millones, los elevados resultados económico-patrimoniales negativos acumulados durante el periodo 2010 a 2018 (115.022 millones de euros), han producido el déficit patrimonial que a 31 de diciembre de 2018 figura en el balance de las EEGG y los SSCC.

Debe tenerse en cuenta, además, que el balance, a 31 de diciembre de 2018, recoge tres reservas constituidas por las MCSS en la TGSS, afectas a fines específicos, por 12.349 millones de euros, que repercuten positivamente en el neto patrimonial de las EEGG y los SSCC. Estas reservas son:

- a) El Fondo de excedentes de contingencias comunes, por 1.488 millones de euros, que se encuentra afecto a la materialización del Fondo de Reserva.
- b) El Fondo de contingencias profesionales de la Seguridad Social (FCPSS) por 10.011 millones de euros, adscrito a fines de prevención y rehabilitación.
- c) La Reserva complementaria de estabilización por cese de actividad, por 850 millones de euros, cuya finalidad es garantizar la suficiencia financiera de la protección por desempleo de los trabajadores autónomos protegidos por las MCSS.

Asimismo, en las cifras del patrimonio neto no se encuentra diferenciada la afectación de una parte de los resultados económico-patrimoniales para los fines específicos del Fondo de Reserva (esto es, atender las necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas y los gastos necesarios para su gestión), tal y como se recoge en el epígrafe II.4.5 siguiente.

De acuerdo con lo expuesto, a 31 de diciembre de 2018, una parte del patrimonio de las EEGG y los SSCC se encuentra comprometida para fines específicos (12.349 millones de euros, de las

⁶ El artículo 110 del TRLGSS prevé la constitución en la TGSS del Fondo de Estabilización para atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos, siendo este Fondo la única reserva cuya finalidad es atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos del sistema en su conjunto.

reservas constituidas por las MCSS y 5.028 millones, del Fondo de Reserva), lo que supone que el patrimonio neto restante presentaría un importe negativo por 55.310 millones.

II.1.2. Composición y evolución del patrimonio neto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes en el periodo 2011 a 2018

El patrimonio neto negativo del sistema, a 31 de diciembre de 2018, es consecuencia de años de desequilibrios económico-financieros que para la Seguridad Social se inician en 2010, primer ejercicio en el que los resultados fueron negativos, comenzando una senda de caída que ha continuado hasta 2018. Por tanto, el periodo 2010 a 2018 constituye un adecuado referente temporal para el análisis de las causas generadoras del actual déficit estructural, de carácter económico-financiero y patrimonial, que, en la actualidad, aqueja al sistema de Seguridad Social. No obstante, para que la información interanual que va a ser analizada cumpla los requisitos de homogeneidad y comparabilidad, se ha tomado 2011 como año inicial de esta evolución, por ser el primero de aplicación de la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (APGCPSS'11).

En el cuadro que figura a continuación, se muestra la composición y la evolución, en el periodo considerado, del patrimonio neto de estas entidades:

CUADRO 2
COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO DE LAS EEGG Y LOS SSCC

(Millones de euros)

Composición Patrimonio Neto	Saldo a 31/12/2011	Saldo a 31/12/2012	Saldo a 31/12/2013	Saldo a 31/12/2014	Saldo a 31/12/2015	Saldo a 31/12/2016	Saldo a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2018
Fondo de Estabilización	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624
Reservas constituidas por las MCSS	5.319	5.674	6.188	6.733	10.508	11.321	11.879	12.349
Resultados de ejercicios anteriores	39.814	33.572	24.065	11.514	(3.296)	(20.153)	(37.889)	(57.691)
Resultados del ejercicio	(8.290)	(13.058)	(16.725)	(19.274)	(21.180)	(23.485)	(24.374)	(24.348)
Ajustes por cambios de valor asociados a la materialización del Fondo de Reserva. Cartera clasificada como disponible para la venta	0	0	0	5.887	2.496	428	125	36
Otros incrementos patrimoniales pendientes de imputación a resultados	14	19	25	54	68	89	96	97
TOTAL PATRIMONIO NETO EEGG Y SSCC	68.481	57.831	45.177	36.538	20.220	(176)	(18.539)	(37.933)

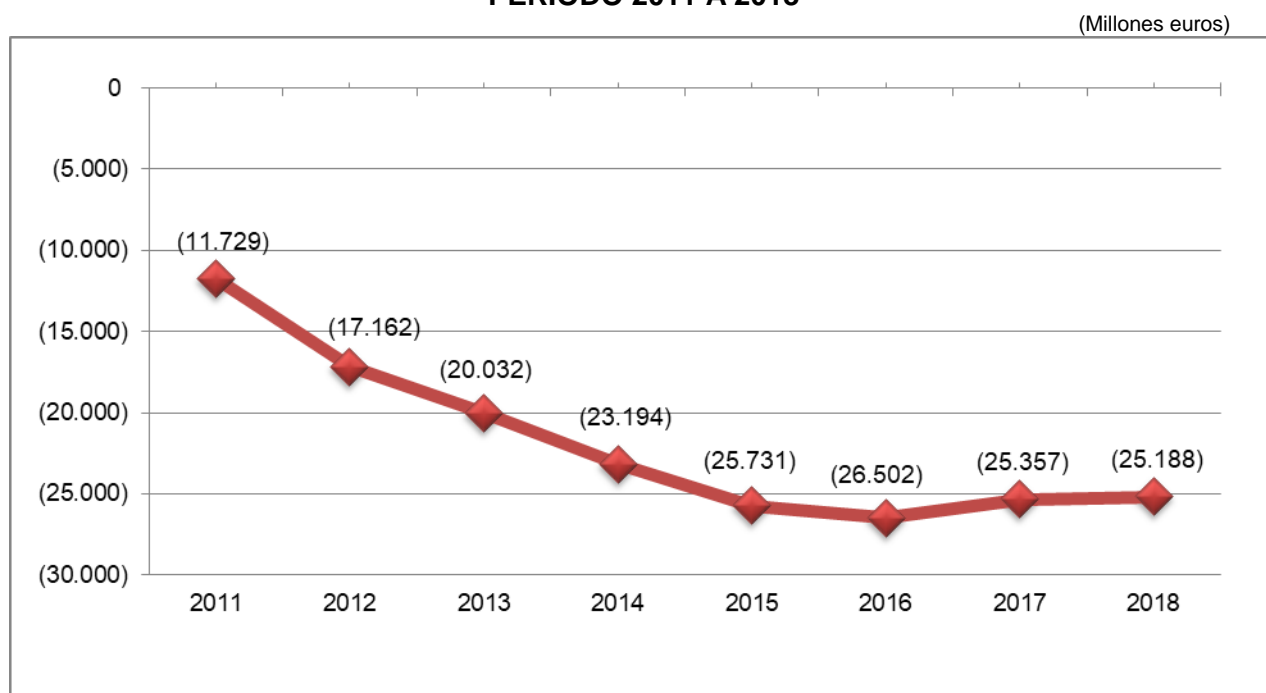
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del balance consolidado de las EEGG y los SSCC recogido en la CGSS y de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

Como puede observarse, los resultados del ejercicio, en general, han ido empeorando a lo largo del periodo considerado. Ello se debe a desfases significativos entre los ingresos y los gastos, principalmente derivados de las operaciones de la gestión ordinaria de estas entidades, porque los recursos de esta naturaleza (mayoritariamente cotizaciones sociales y, en menor medida, transferencias recibidas del Estado) resultaron insuficientes para atender los gastos del mismo

origen (prestaciones contributivas, fundamentalmente pensiones, y prestaciones no contributivas), provocando, consecuentemente, desequilibrios financieros, presupuestarios y de tesorería.

En el Gráfico 2 siguiente se observa la evolución del resultado económico-patrimonial de las operaciones de gestión ordinaria de las EEGG y de los SSCC en el periodo considerado, debiendo significarse que el déficit de estas operaciones, correspondiente a 2018 representa el 2,08 % del Producto Interior Bruto (PIB)⁷ del mismo ejercicio:

GRÁFICO 2
RESULTADO DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN ORDINARIA DE LAS EEGG Y LOS SSCC
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
PERIODO 2011 A 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas del resultado económico-patrimonial consolidadas de las EEGG y los SSCC recogidas en la CGSS.

Para analizar las magnitudes que más influyen en los resultados de la gestión ordinaria y al efecto de poder diferenciar entre su vertiente contributiva y no contributiva, se debe recurrir al estado de liquidación del presupuesto, por ser el único estado financiero que recoge, diferenciadamente, ambas vertientes.

En el caso de los gastos, las magnitudes más representativas son las prestaciones económicas contributivas, ya que, en el periodo analizado, suponen de media el 88,09 % del total de las obligaciones reconocidas netas por operaciones corrientes. Por lo que respecta al ámbito de los ingresos en dicho periodo, las cotizaciones sociales constituyen la magnitud más significativa, puesto que representan de media el 83,74 % del total de los derechos reconocidos netos por operaciones corrientes. En la vertiente no contributiva también pueden producirse desfases entre ingresos y gastos en un mismo ejercicio económico que afectan al resultado de la gestión ordinaria; sin embargo, tales desfases se van compensando en los ejercicios siguientes, por lo que su efecto interanual es neutro, motivo por el cual se han excluido del análisis que se realiza a continuación.

⁷ Producto Interior Bruto de 2018 en Base 2010, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el 29 de marzo de 2019 (1.208.248 millones de euros): <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0418.pdf>

El análisis de estas magnitudes contributivas en el periodo 2011-2018 pone de manifiesto que los ingresos por cotizaciones sociales no han resultado suficientes para la total cobertura del gasto por prestaciones económicas contributivas, ascendiendo el defecto total a 134.201 millones de euros, lo que representa un porcentaje medio de déficit de cobertura del 15,18 %, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 3
DEFECTO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CONTRIBUTIVAS
CON COTIZACIONES SOCIALES EN EL PERIODO 2011 A 2018

(Millones de euros)

Ejercicio	Obligaciones reconocidas netas por prestaciones económicas contributivas (Artículo 48 del Grupo de Programas 11) *	Derechos reconocidos netos por cotizaciones sociales (Capítulo 1)	Defecto de cobertura de las prestaciones contributivas con cotizaciones sociales	Defecto de cobertura %
2011	96.792	95.163	(1.629)	(1,68)
2012	100.256	91.698	(8.558)	(8,54)
2013	104.907	89.120	(15.787)	(15,05)
2014	108.560	89.729	(18.831)	(17,35)
2015	112.187	90.628	(21.559)	(19,22)
2016	115.991	93.084	(22.907)	(19,75)
2017	120.059	97.819	(22.240)	(18,52)
2018	125.537	102.847	(22.690)	(18,07)
TOTAL	884.289	750.088	(134.201)	(15,18)

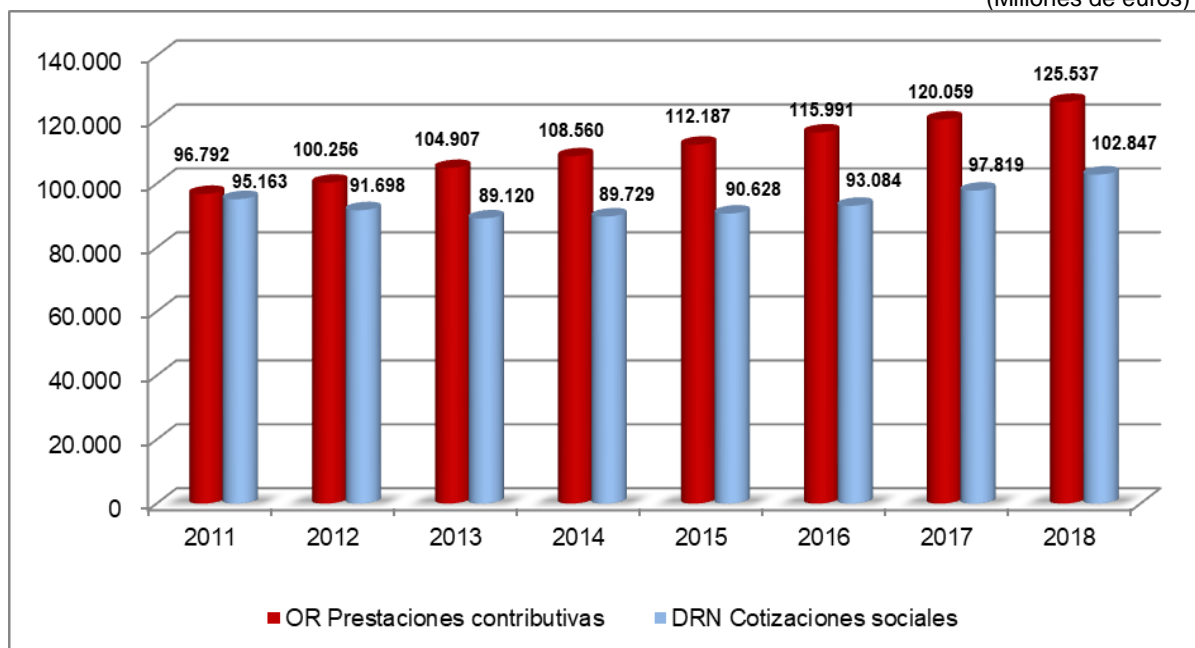
* Para que el análisis interanual resulte homogéneo, en el periodo 2011 a 2013 no se ha incluido el coste de los complementos por mínimos de pensiones asumidos por el sistema, puesto que desde 2014 este coste fue asumido, en su totalidad, por el Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estados de liquidación del presupuesto de las EEGG y los SSCC recogidos en la CGSS.

Desde 2011 se observa un crecimiento del porcentaje del defecto de cobertura de las obligaciones reconocidas por prestaciones económicas contributivas respecto de los derechos reconocidos netos por cotizaciones sociales, cuyo punto álgido se sitúa en 2016, ejercicio a partir del cual, se produce una ligera disminución de dicho porcentaje. El origen de esta falta de cobertura en el periodo considerado se encuentra en el distinto ritmo de crecimiento de las obligaciones reconocidas netas por prestaciones contributivas frente a los derechos reconocidos netos por cotizaciones sociales, siendo el crecimiento de 2018 respecto de 2011, en el primer caso, de un 29,70 %, y en el segundo de, tan solo, un 8,07 %. A continuación se muestra gráficamente la brecha anual existente entre estas magnitudes:

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA BRECHA EXISTENTE ENTRE LOS DERECHOS RECONOCIDOS NETOS POR COTIZACIONES SOCIALES Y LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS POR PRESTACIONES ECONÓMICAS CONTRIBUTIVAS

(Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estado de liquidación del presupuesto de las EEGG y los SSCC recogidos en la CGSS.

Esta diferencia en los distintos ritmos de crecimiento viene provocada:

- En la vertiente de las obligaciones reconocidas, por el aumento neto del número de pensionistas (no solo por las nuevas incorporaciones, sino también por el aumento de la esperanza media de vida de los ya existentes en cada ejercicio⁸), así como por el incremento de las obligaciones reconocidas netas medias por pensionista (en adelante y al efecto de simplificar la lectura y facilitar su comprensión, se utilizará el término de “*gasto medio por pensionista*”⁹), puesto que estas nuevas incorporaciones llevan asociadas pensiones más elevadas.
- En la vertiente de los derechos reconocidos netos, porque a pesar de existir un crecimiento en el número de afiliados, ligeramente superior al de los pensionistas, se ha producido una caída de los derechos reconocidos netos medios por afiliado (en adelante y al efecto de simplificar la lectura y facilitar su comprensión, se utilizará el término de “*ingreso medio por afiliado*”¹⁰), como consecuencia del efecto que sobre el empleo y los salarios¹¹ (su detalle se encuentra en el Anexo 2) ha tenido la recesión que afectó a la economía española.

⁸ La esperanza media de vida en el ejercicio 2011 era de 83,6 años para los hombres y de 87,6 años para las mujeres, mientras que el ejercicio 2018 es de 84,2 y 88,0 años, respectivamente, según información obtenida del INE.

⁹ El gasto medio por pensionista ha sido calculado dividiendo el importe total de las obligaciones reconocidas netas en cada ejercicio para el pago de las pensiones contributivas entre el número de pensionistas existentes en diciembre de cada ejercicio. Este término no debe ser confundido con el importe de la pensión media, que periódicamente se publica en la web de la Seguridad Social (<http://www.seg-social.es>).

¹⁰ El ingreso medio por afiliado ha sido calculado dividiendo el importe total de los derechos reconocidos netos en cada ejercicio como consecuencia de la recaudación de cotizaciones sociales entre el número de afiliados en diciembre de cada ejercicio.

¹¹ Para explicar la incidencia de los salarios sobre las cotizaciones, se ha optado por utilizar el salario modal (o salario más frecuente) medio anual (hombre/mujer). Según el INE, el salario modal ha ido variando su tendencia de crecimiento/decrecimiento a lo largo del periodo 2011 a 2017 (los datos de 2018, a la fecha de elaboración de este

El siguiente cuadro detalla, por ejercicios económicos, la evolución de las magnitudes anteriores:

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONISTAS Y DE LAS PENSIONES MEDIAS CONTRIBUTIVAS VERSUS NÚMERO DE AFILIADOS Y COTIZACIONES MEDIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL

(Euros)					
Ejercicio	Número de pensionistas a diciembre	Gasto medio anual por pensionista	Número de afiliados a diciembre	Ingreso medio anual por afiliado	Ratio Gasto medio / Ingreso medio
2011	8.061.785	12.006,29	17.285.216	5.505,48	2,18
2012	8.182.112	12.253,13	16.356.421	5.606,24	2,19
2013	8.315.826	12.615,32	16.274.778	5.475,94	2,30
2014	8.428.617	12.879,95	16.665.437	5.384,16	2,39
2015	8.508.482	13.185,36	17.191.779	5.271,59	2,50
2016	8.609.085	13.473,05	17.751.650	5.243,67	2,57
2017	8.705.707	13.790,85	18.339.605	5.333,78	2,59
2018	8.806.744	14.254,69	18.922.087	5.435,26	2,62
% TVMA* anual	1,27	2,48	1,30	(0,18)	
% Variación 2011 A 2018	9,24	18,73	9,47	(1,28)	

* TVMA: Tasa de Variación Media Acumulativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la página web de la Seguridad Social¹²: El gasto medio anual por pensionista y el ingreso medio anual por afiliado han sido obtenidos por el Tribunal de Cuentas a partir de las obligaciones y derechos reconocidos y reflejados en el Cuadro 3 y del número de pensionistas y de afiliados incluidos en este Cuadro 4.

La relación existente entre el gasto medio anual por pensionista y el ingreso medio anual por afiliado ha tenido un crecimiento continuo a lo largo del periodo, tal y como se observa en el cuadro anterior, debido a que el ritmo de crecimiento del gasto medio (tasa de variación media acumulativa del 2,48 % anual) ha sido superior a la variación del ingreso medio por afiliado (tasa negativa del 0,18 %). Así, la variación global de las magnitudes anteriores, teniendo en cuenta únicamente el primer y el último ejercicio del periodo considerado (2011 y 2018), es de un crecimiento del 18,73 % para el gasto medio anual y de un descenso del 1,28 % para el ingreso medio anual, siendo esta distinta evolución la causa fundamental de los desequilibrios económico-financieros, patrimoniales y presupuestarios de carácter estructural que afectan al sistema de Seguridad Social, así como de las tensiones de liquidez asociadas.

Por tanto, teniendo en cuenta las causas de estos desequilibrios, se puede considerar que el problema de sostenibilidad financiera del que adolece la Seguridad Social es de carácter estructural, y que a pesar de que la actual configuración del modelo de protección contributivo ha

Informe, no han sido publicados), situándose en este último ejercicio en un importe inferior en un -5,81% respecto a los valores de 2011. Por el contrario, el salario medio anual no se considera una magnitud adecuada para este análisis porque desvirtuaría los resultados obtenidos, ya que al existir una base máxima de cotización, cualquier incremento de aquellos salarios que son superiores a dicha base máxima, no repercutiría en un incremento de las cotizaciones pero sí contribuiría a aumentar la cifra de ese salario medio anual.

¹² <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST25> y <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/2341/2342>.

sido eficaz en sus orígenes, en estos momentos, y debido a la evolución demográfica y socio-económica que ha tenido lugar en nuestro país, no resulta sostenible puesto que los recursos obtenidos no están siendo suficientes para satisfacer las prestaciones económicas de esta naturaleza¹³.

En los años noventa la Seguridad Social presentó, también, problemas estructurales como consecuencia de los déficits presupuestarios crecientes que hacían peligrar su viabilidad. Esta situación requirió del diálogo entre el Gobierno, las formaciones políticas y los agentes sociales, del cual surgió el *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*, que fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995, conocido comúnmente como Pacto de Toledo. Este informe recoge, a modo de recomendaciones, las principales reformas que habrían de acometerse para reforzar, consolidar y dar viabilidad futura al sistema público de pensiones, evitando mayores déficits públicos en el presupuesto, y en su Recomendación decimoquinta, relativa al análisis y seguimiento de la evolución del sistema, propuso que el Congreso de los Diputados crease, cada cinco años, una Ponencia que estudiase el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Sin embargo, a pesar de la importancia y gravedad del problema de sostenibilidad financiera estructural que actualmente aqueja al sistema, el último Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 25 de enero de 2011.

II.1.3. Vías de financiación adicionales utilizadas para solventar la falta de cobertura presupuestaria, financiera y de liquidez

Para conseguir la cobertura de estos desequilibrios presupuestarios y económico-patrimoniales, originados ambos en la modalidad contributiva de protección, así como de la falta de liquidez asociada, la Seguridad Social, en el ámbito temporal de este análisis (con excepción de 2011), hubo de acudir a vías de financiación adicionales a las obtenidas de su actividad de gestión ordinaria, que proporcionaron los recursos necesarios para atender sus obligaciones.

Así, la TGSS contó en 2011 con remanentes líquidos suficientes para afrontar las necesidades derivadas de esta falta de cobertura de las prestaciones contributivas; sin embargo, desde 2012 y hasta 2018, resultó necesario realizar disposiciones del Fondo de Reserva por un total de 77.437 millones de euros (como se analiza más adelante en el epígrafe II.4.3) y también disposiciones, con carácter transitorio, de los fondos depositados en la cuenta especial en el Banco de España del FCPSS¹⁴, por un importe neto de 10.011 millones¹⁵. Además, en 2017 y en 2018, y dado que

¹³ El Secretario de Estado de la Seguridad Social en los periodos comprendidos entre abril de 2004 y diciembre de 2011 y entre junio de 2018 y enero de 2020 alega que el concepto "*problema estructural de sostenibilidad financiera*" es deliberadamente ambiguo, por lo que debería utilizarse la expresión "*déficit estructural*" en el sentido legal y académico del término, indicando asimismo que el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, propone como solución para estas situaciones los denominados "*planes de reequilibrio*", por lo que en las Recomendaciones de este Informe debería proponerse un plan de esta naturaleza. Este Tribunal considera que la utilización del término "*déficit estructural*", según la definición recogida en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se circunscribe exclusivamente al ámbito presupuestario, asociado asimismo con la contabilidad nacional, mientras que la terminología utilizada en el presente Informe es más amplia, al abarcar los desequilibrios económico-financieros, patrimoniales y presupuestarios de carácter estructural (en el sentido de situación mantenida en el tiempo y deducida de sus estados contables y presupuestarios así como de otros indicadores económico-financieros y presupuestarios), que afectan al sistema de Seguridad Social, así como a las tensiones de liquidez que llevan asociadas. Asimismo, el ámbito objetivo de esta fiscalización y los objetivos recogidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal, requieren un análisis de legalidad y la valoración de las operaciones en cuanto a su racionalidad económico-financiera, en relación con las variables que se citan en los objetivos (patrimonio neto del Sistema, endeudamiento, la separación real de las fuentes de financiación del Sistema y Fondo de Reserva), y en ningún caso efectuar recomendaciones que supongan modificaciones concretas que correspondan al ámbito de la decisión política.

¹⁴ El artículo 97.3 del TRLGSS prevé que "*...la Tesorería General de la Seguridad Social podrá disponer de los fondos depositados en la cuenta especial, con carácter transitorio, para atender a los fines propios del Sistema de la Seguridad*

estas disposiciones y los recursos líquidos procedentes de la gestión ordinaria de las EEGG y los SSCC resultaban claramente insuficientes, la Seguridad Social hubo de recurrir a la financiación ajena, a través de la concesión de préstamos del Estado a la TGSS, por 10.192 y por 13.830 millones, respectivamente; y, adicionalmente, en 2018, a través de una transferencia corriente estatal por 1.334 millones.

El siguiente cuadro muestra en qué medida las vías de financiación adicionales que ha tenido la Seguridad Social han proporcionado cobertura presupuestaria, económico-patrimonial y de tesorería al sistema durante este periodo:

CUADRO 5
VÍAS DE FINANCIACIÓN ADICIONALES UTILIZADAS POR LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE NATURALEZA CONTRIBUTIVA

(Millones de euros)

Ejercicio	Defecto de cobertura de las prestaciones contributivas con cotizaciones sociales	Disposiciones del Fondo de Reserva	Disposiciones del FCPSS	Préstamos del Estado	Transferencias del Estado
2011	(1.629)				
2012	(8.558)	7.003	4.680		
2013	(15.787)	11.648	375		
2014	(18.831)	15.300	295		
2015	(21.559)	13.250	3.195		
2016	(22.907)	20.136	661		
2017	(22.240)	7.100	442	10.192	
2018	(22.690)	3.000	363	13.830	1.334
Total periodo	(134.201)	77.437	10.011	24.022	1.334

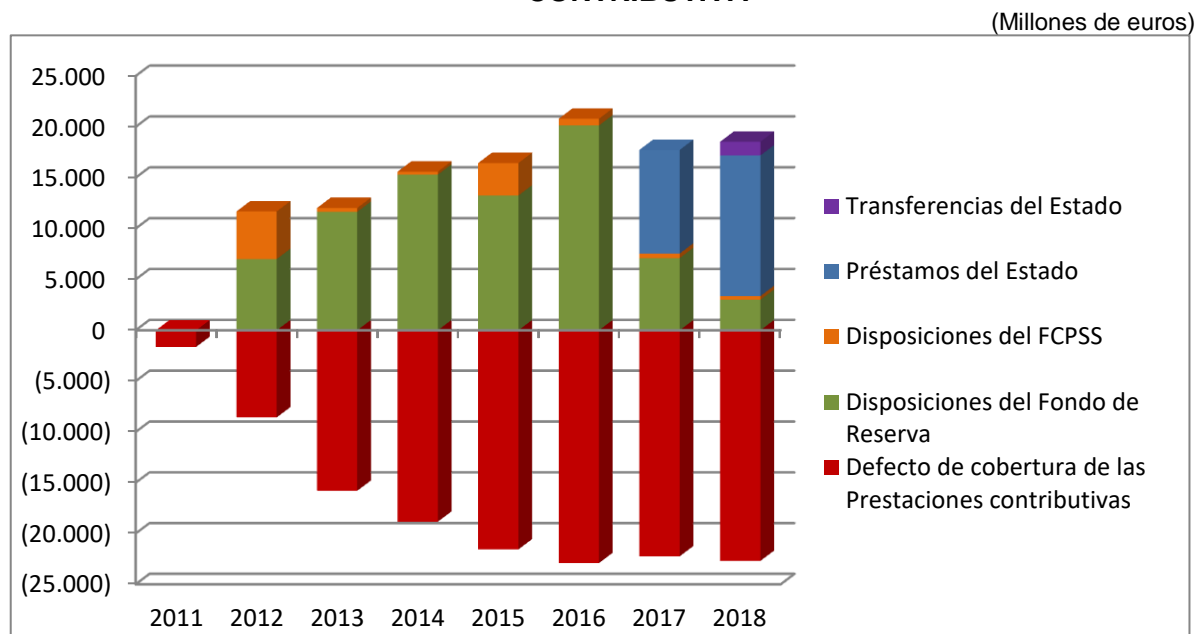
Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

Social, así como a las necesidades o desfases de tesorería, en la forma y condiciones que establezca el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, hasta su aplicación por el mismo Ministerio a los fines señalados”.

¹⁵ Desde 2012, el total de las disposiciones efectuadas asciende a 10.412 millones de euros, habiendo sido objeto de reintegro en dicho periodo un importe de 401 millones.

La representación gráfica de estos datos es la siguiente:

GRÁFICO 4
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LAS VÍAS DE FINANCIACIÓN ADICIONALES
UTILIZADAS PARA LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE NATURALEZA
CONTRIBUTIVA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

De las vías de financiación adicionales utilizadas, requieren especial mención las disposiciones de los fondos depositados en la cuenta especial en el Banco de España del FCPSS, que han proporcionado, exclusivamente, liquidez al sistema para atender las necesidades o desfases de tesorería. El total de las disposiciones efectuadas, desde 2012, asciende a 10.412 millones de euros, mientras que los reintegros, que se han realizado únicamente cuando se ha debido atender el pago de obligaciones de dicho Fondo, han supuesto 401 millones (tan solo un 3,85 % del total). Por tanto, a pesar de su carácter transitorio, las utilidades acumuladas netas de estos fondos han ido creciendo a lo largo de este periodo sin ser, con carácter general, objeto de devolución al propio Fondo, perdiendo de hecho este carácter transitorio establecido en el artículo 97.3 del TRLGSS.

Las restantes vías de financiación han permitido recuperar temporalmente la tesorería del sistema y han repercutido positivamente en el resultado presupuestario, pero, ninguna de ellas (con excepción de la transferencia estatal recibida en 2018) ha tenido efecto sobre el resultado económico-patrimonial, por lo que la situación del patrimonio neto del sistema, a 31 de diciembre de 2018, continúa siendo negativa.

En consecuencia se trata de medidas transitorias que han permitido actuar al sistema en momentos de crisis, pero en modo alguno resuelven el problema de sostenibilidad financiera de carácter estructural que lo aqueja.

II.2. ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En este subapartado se va a analizar el endeudamiento de la Seguridad Social y más concretamente el que presenta frente al Estado. Este análisis se realizará diferenciando las etapas en las que se originó dicha deuda y las causas que la motivaron, así como las posibles soluciones para su cancelación y saneamiento del balance del sistema. El detalle del endeudamiento,

clasificado según figura en el balance de las EEGG y los SSCC, a 31 de diciembre de 2018, es el siguiente:

**CUADRO 6
ENDEUDAMIENTO DE LAS EEGG Y LOS SSCC
EJERCICIO 2018**

(Millones de euros)

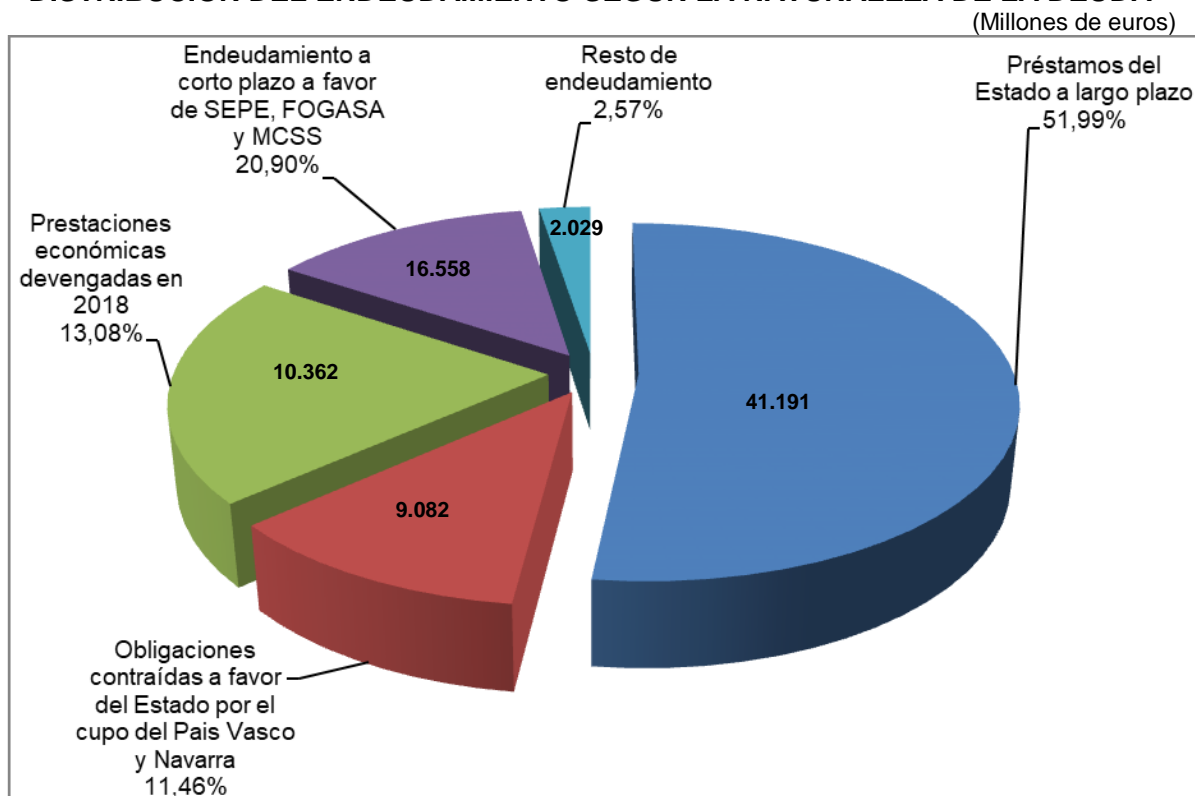
Conceptos	Importe	% sobre Total endeudamiento	% sobre PIB 2018
PASIVO NO CORRIENTE (1)	41.289	52,12	3,42
- Otras deudas	41.289	52,12	3,42
PASIVO CORRIENTE (2)	37.933	47,88	3,14
- Otras deudas	19	0,03	0,00
- Acreedores por operaciones de gestión	9.176	11,58	0,76
- Otras cuentas a pagar	11.878	14,99	0,98
- Administraciones públicas	292	0,37	0,02
- Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos	16.568	20,91	1,38
TOTAL ENDEUDAMIENTO (1) + (2)	79.222	100,00	6,56

Fuente: Balance consolidado de las EEGG y los SSCC recogido en la CGSS.

El endeudamiento total que figura en el balance de las EEGG y los SSCC, a 31 de diciembre de 2018, asciende a 79.222 millones de euros, lo que supone el 191,87 % del total del patrimonio neto y pasivo y el 6,56 % del PIB del mismo ejercicio.

Por otra parte, la representación gráfica del endeudamiento, clasificado según la naturaleza de la deuda, es la siguiente:

GRÁFICO 5 DISTRIBUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SEGÚN LA NATURALEZA DE LA DEUDA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE del ejercicio 2018.

Tal y como se puede comprobar en el gráfico anterior, la partida más significativa es la relativa a la deuda con el Estado, constituida por los préstamos concedidos a largo plazo, por un total de 41.191 millones¹⁶ (3,41 % sobre el PIB), y por las obligaciones contraídas con la Administración General del Estado (AGE) durante los ejercicios 1992 a 1999, procedentes del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, por 9.082 millones¹⁷ (0,75 % del PIB). Este endeudamiento del sistema con el Estado está registrado, asimismo, en el activo del balance de la AGE.

El resto del endeudamiento corresponde, fundamentalmente, a la deuda derivada de la administración de recursos realizada por la TGSS por cuenta de otros entes públicos (Servicio Público de Empleo Estatal–SEPE–, Fondo de Garantía Salarial –FOGASA– y MCSS), por 16.558 millones de euros¹⁸, así como a la deuda por las prestaciones contributivas y no contributivas devengadas en el ejercicio 2018, del INSS, del IMSERSO y del ISM por 10.362 millones¹⁹, que se imputan presupuestariamente en 2019. La deuda derivada de la administración de recursos realizada por la TGSS por cuenta de otros entes públicos refleja el resultado neto de la relación que la TGSS mantiene con SEPE, FOGASA y MCSS, en el desarrollo de las operaciones habituales relacionadas, fundamentalmente, con la recaudación de cotizaciones sociales y con el pago de prestaciones por cuenta de estos entes. Por lo que respecta a la deuda por las prestaciones contributivas y no contributivas devengadas en el ejercicio 2018, constituye la

¹⁶ Recogidos contablemente en el Pasivo no corriente.

¹⁷ Recogidas contablemente en el Pasivo corriente, partida *Acreedores por operaciones de gestión*.

¹⁸ Recogida contablemente en el Pasivo corriente, partida *Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos*.

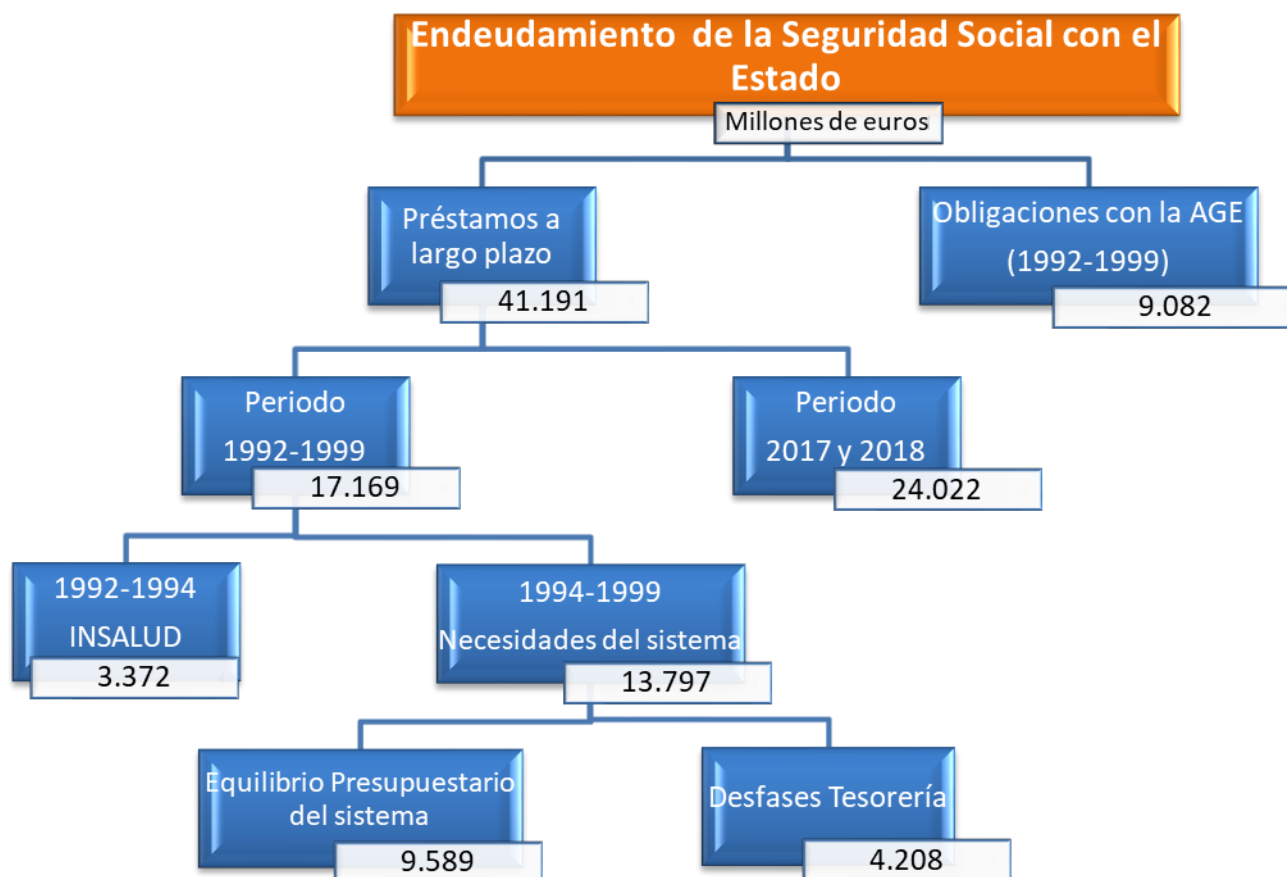
¹⁹ Recogido contablemente en el Pasivo corriente, partida *Otras cuentas a pagar*.

contrapartida de los ajustes contables que habitualmente se practican a la finalización de cada ejercicio para que el gasto quede reflejado de acuerdo con el principio del devengo. En ambos casos, por tanto, la naturaleza de estas partidas es la de un endeudamiento que es objeto de reflejo contable dentro de las operaciones habituales de estas entidades y que nace con vocación de desaparición a corto plazo, motivo por el cual quedan fuera del ámbito de este procedimiento fiscalizador.

En consecuencia, el análisis ha recaído, exclusivamente, sobre los préstamos concedidos por el Estado a largo plazo²⁰ y sobre las obligaciones contraídas con la AGE durante los ejercicios 1992 a 1999, procedentes del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra (un total de 50.273 millones de euros). Teniendo en cuenta el periodo, la finalidad que motivó en cada caso su concesión y su importe, este endeudamiento se puede representar gráficamente de la siguiente manera:

²⁰ El Secretario de Estado de la Seguridad Social en los periodos comprendidos entre abril de 2004 y diciembre de 2011 y entre junio de 2018 y enero de 2020 alega que sería de interés que el Tribunal se pronunciara sobre si los préstamos de “*reequilibrio financiero*” concedidos por el Estado a la Seguridad Social cumplen con la definición dada por el Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, alegando que dichos préstamos no cumplen con los requisitos incluidos en la definición del citado Reglamento, puesto que sus vencimientos han sido sistemáticamente prorrogados y sus intereses son inexistentes. A este respecto, cabe señalar que el mencionado Reglamento tiene por objeto establecer el Sistema Europeo de Cuentas 2010 (SEC 2010), regulando la metodología a utilizar para elaborar las cuentas que han de ser remitidas a la Comisión (Eurostat) por los Estados miembros, pero “...no obliga a ningún Estado miembro a elaborar con arreglo al SEC 2010 las cuentas destinadas a satisfacer sus propias necesidades” (artículo 1.4). En consecuencia, este Reglamento presenta un ámbito de aplicación distinto al de esta Fiscalización (circunscrito a la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social reflejada en los estados contables, a los cuales es de aplicación la normativa presupuestaria y contable española). Por último, debe señalarse que el término “*préstamo*” utilizado en el Informe, es el empleado en la normativa de concesión de estas operaciones de financiación del Estado a la Seguridad Social.

ESQUEMA 1 DESGLOSE DEL ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON EL ESTADO



En los epígrafes siguientes se analiza este endeudamiento atendiendo a su antigüedad.

II.2.1. Endeudamiento correspondiente al periodo 1992 a 1999

El endeudamiento contraído por la Seguridad Social entre 1992 y 1999 se eleva a 26.251 millones de euros, lo que representa un 2,17 % del PIB y un 33,13 % del endeudamiento total, siendo su composición la siguiente:

1. Once préstamos, por importe de 17.169 millones de euros, que fueron otorgados por el Estado a la TGSS, durante los ejercicios 1992 a 1999, para superar la crisis de viabilidad que afrontó el sistema en la década de los años noventa. El detalle de estos préstamos se recoge en el Anexo 1 a este Informe y su análisis es el siguiente:

- Tres de estos préstamos concedidos entre 1992 y 1994, por 3.372 millones de euros, lo fueron para cancelar obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 1991 del extinto Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), derivadas del coste de la asistencia sanitaria como consecuencia de su universalización por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y de la mejora, ampliación y modernización de las prestaciones sanitarias públicas.

Hay que destacar que solamente el primero de estos préstamos tiene establecido, de manera expresa, un plazo para su amortización, y en todo caso las normas por las que se concedieron todos ellos establecen que su amortización se realizaría de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Según este artículo, todo incremento de gasto del

INSALUD, “con excepción del que pueda resultar de las generaciones de crédito, que no pueda financiarse por redistribución interna de sus créditos ni con cargo al remanente afecto a la entidad, se financiará durante el ejercicio por aportación del Estado”, texto que también se encuentra recogido en el artículo 113 del TRLGSS.

Por tanto, la amortización de estos préstamos es claramente imputable a la AGE, razón por la cual deben ser asumidos directamente por ella, bien mediante su condonación o bien mediante la aportación a la TGSS de las transferencias necesarias para su cancelación. No obstante, a 31 de diciembre de 2018 estos préstamos continúan sin ser atendidos, por lo que el Estado no ha dado debido cumplimiento a las normas que regulan su cancelación.

Por otra parte, la TGSS, con base en lo previsto en esta normativa respecto a su devolución, recoge correctamente en sus estados financieros a la AGE como deudor no presupuestario, por el importe equivalente al de la amortización de estos préstamos.

- De los ocho préstamos restantes otorgados entre 1994 y 1999, seis de ellos, por 9.589 millones de euros, se destinaron a la cobertura de las obligaciones de la Seguridad Social y a posibilitar su equilibrio presupuestario, y los otros dos, por 4.208 millones, se usaron para atender desfases de tesorería, habiéndose cumplido con la normativa reguladora de sus concesiones y de sus respectivas ampliaciones de los plazos de cancelación.

Durante este periodo, tal y como se expone detalladamente en el subapartado II.3 siguiente, la normativa legal vigente estableció que la Seguridad Social asumiría, con cargo a las cotizaciones sociales, la financiación de gastos de naturaleza no contributiva por, al menos, 31.429 millones de euros; en concreto fueron gastos de asistencia sanitaria por, al menos, 14.377 millones²¹, y de complementos por mínimos de pensiones, por 17.052 millones²². Como consecuencia de ello, se produjeron los desequilibrios presupuestarios y la falta de liquidez del sistema que llevaron al Estado a otorgar estos préstamos a la Seguridad Social, por un total de 13.797 millones. No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza no contributiva de tales gastos, en opinión del Tribunal de Cuentas, la normativa debió haber establecido que su financiación fuera asumida por el Estado a través de transferencias corrientes, lo cual, por tanto, hubiera hecho innecesarios estos ocho préstamos.

Por tanto, los mecanismos para la cancelación de tales préstamos y para el saneamiento del balance del sistema, no pueden plantearse aisladamente sino que deben tratarse conjuntamente con los dirigidos a realizar la liquidación efectiva de la totalidad de los costes que el sistema asumió por cuenta del Estado (cuyo análisis se realiza en el subapartado II.3 siguiente), a efectos de adoptar una solución única que contemple las dos vertientes de estas deudas en ambas administraciones.

2. Obligaciones contraídas con la AGE durante los ejercicios 1992 a 1999, por 9.082 millones de euros, derivadas del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, como consecuencia de los pagos, a estas CCAA, a los que tuvo que hacer frente el Estado por cuenta de la Seguridad Social.

Como se acaba de exponer, en el periodo al que se refieren estas obligaciones pendientes de pago (1992 a 1999), la Seguridad Social asumió, con cargo a las cotizaciones sociales, gastos de asistencia sanitaria y de complementos por mínimos de pensiones cuyo coste, en opinión del Tribunal de Cuentas, dada su naturaleza no contributiva debió asumir el Estado. De ello se deduce que estas obligaciones podrían haberse hecho efectivas por el sistema si,

²¹ Importe estimado obtenido de las LPGE de los ejercicios 1994 a 1999.

²² Importe correspondiente al periodo 1994 a 1999, obtenido del Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo periodo 2011–2015, remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en 2016.

previamente, el Estado hubiera abonado a la Seguridad Social la totalidad de estos gastos en el periodo considerado. Por tanto, los mecanismos para la cancelación de estas obligaciones no pueden plantearse aisladamente sino que, al igual que se ha expuesto para los ocho préstamos analizados del periodo 1994 a 1999, deben tratarse conjuntamente con los dirigidos a realizar la liquidación efectiva de la totalidad de los costes que el sistema asumió por cuenta del Estado (cuyo análisis se realiza en el subapartado II.3 siguiente), a efectos de adoptar una solución única que contemple las dos vertientes de estas deudas en ambas administraciones.

A pesar de su antigüedad, este endeudamiento ha permanecido sin ser atendido por la Seguridad Social, siendo las principales causas que explican este hecho, las siguientes:

- En primer lugar, el Estado, hasta el momento, no ha exigido el reintegro de cantidad alguna de estos once préstamos, puesto que, aquellos cuyas leyes de concesión fijaban un plazo de vencimiento, se han ido prorrogando a medida que se aproximaba dicho plazo, y aquellos otros para los que no se fijaba vencimiento, han permanecido en la misma situación, sin fijar un plazo para su devolución.

Idéntica situación se produce con las obligaciones reconocidas a favor de la AGE, derivadas de los servicios transferidos en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, respecto de las cuales la Disposición adicional sexta del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, dispone que serán amortizadas en el plazo máximo de diez años a partir del 1 de enero de 1996 (plazo ya concluido), sin que la TGSS haya amortizado importe alguno, lo que supone un incumplimiento del citado Reglamento General de Recaudación.

- En segundo lugar, en aquellos ejercicios, comprendidos entre 2000 a 2009, en los que la Seguridad Social tuvo superávit presupuestario y capacidad financiera suficiente para la amortización de estos préstamos y el pago de estas obligaciones a favor de la AGE, dichos recursos, en lugar de utilizarse para la cancelación de estas deudas, se destinaron a la materialización de las dotaciones del Fondo de Reserva acordadas por el Consejo de Ministros. Así se recogía en el artículo 17.2 de la derogada Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, indicación que se ha mantenido en el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Sin embargo, a pesar de lo indicado en los dos párrafos anteriores no existe ninguna razón que justifique que este endeudamiento se mantenga en el balance de la Seguridad Social indefinidamente. Lo razonable, tras haber transcurrido casi 26 años desde que se contrajeran las primeras obligaciones con la AGE (por el traspaso de funciones y servicios sanitarios y sociales) y se produjera la concesión del primer préstamo (ejercicio 1992), es que se adopten soluciones para su saneamiento definitivo.

II.2.2. Endeudamiento correspondiente a los ejercicios 2017 y 2018

El endeudamiento contraído por la Seguridad Social en 2017 y 2018 se eleva a 24.022 millones de euros, y representa un 1,99 % del PIB y un 30,32 % del endeudamiento total.

Tal como se ha expuesto en el epígrafe II.1.3 anterior, desde 2012 hasta 2016, la falta de cobertura de las prestaciones contributivas se afrontó efectuando disposiciones del Fondo de Reserva y, también, disposiciones, con carácter transitorio, de los fondos depositados en la cuenta especial en el Banco de España del FCPSS. Sin embargo, en 2017 y 2018, estas disposiciones y los recursos líquidos de las EEGG y los SSCC resultaban claramente insuficientes para suplir esta falta de cobertura, por lo que la solución adoptada, en 2017 y en 2018, ha sido otorgar nuevos

préstamos a la TGSS, por 10.192 y 13.830 millones de euros²³, respectivamente, que han proporcionado cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y han posibilitado su equilibrio presupuestario y de tesorería en dichos ejercicios.

Sin embargo, ese tipo de medidas coyunturales no han resuelto los problemas de sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, que son de naturaleza estructural, ni han contribuido al saneamiento de su balance y de su cuenta de resultados. Más bien al contrario, dejan a la Seguridad Social en una posición comprometida de endeudamiento frente al Estado. Asimismo, este tipo de financiación a largo plazo para la cobertura de gastos derivados de operaciones de gestión ordinaria carece de racionalidad económico-financiera al no tener la misma naturaleza presupuestaria y económica que los gastos que financia. Lo adecuado sería que la financiación proviniese de transferencias corrientes, y no de la concesión de nuevos préstamos.

Además de lo anterior, cabe añadir que en el ejercicio 2019, una vez más, la Seguridad Social ha necesitado financiación ajena, habiendo sido otorgado un nuevo préstamo por parte del Estado a la TGSS, por 13.830 millones de euros.

II.3. LIQUIDACIÓN EFECTIVA DE LOS COSTES QUE LA SEGURIDAD SOCIAL ASUMIÓ POR CUENTA DEL ESTADO

En este subapartado se expone el proceso de clarificación y separación de las fuentes de financiación en la Seguridad Social, y sus efectos económicos en lo relativo a la asistencia sanitaria, a los complementos por mínimos de pensiones así como a otros costes asumidos por el sistema derivados de las rentas o compensaciones no percibidas, de origen patrimonial, a fin de determinar la situación en la que se encuentra este proceso a 31 de diciembre de 2018.

II.3.1. Naturaleza no contributiva de la asistencia sanitaria y los complementos por mínimos

La universalización de la asistencia sanitaria se llevó a cabo de manera efectiva con la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, al extender el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a todos los españoles y a los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional; derecho reconocido en los artículos 43 y 49 de la Constitución española. En cuanto a su financiación, la Ley 14/1986 preveía que la asistencia prestada se financiaría con recursos de administraciones públicas, cotizaciones y tasas por la prestación de determinados servicios²⁴.

Los complementos por mínimos, debido a la situación de necesidad a la que dan cobertura, también tienen naturaleza no contributiva, puesto que son cantidades complementarias que se añaden al importe de la pensión, en su modalidad contributiva, cuando esta no alcanza el mínimo fijado legalmente. La regulación de los complementos por mínimos de pensiones ha sido muy variada y dispersa. Los primeros antecedentes se encuentran en la Orden de 26 de abril de 1974, por la que se dispone la mejora de pensiones del sistema de la Seguridad Social, al configurar "*un sistema de cuantías mínimas de las pensiones mejoradas, que han de constituir así desde su establecimiento y para lo sucesivo, un eficaz medio para lograr la garantía de un nivel mínimo en la acción protectora de la Seguridad Social*". En su artículo 2 se establece que las cuantías de las pensiones de los trabajadores por cuenta ajena no podrán ser inferiores a los mínimos que se establecen en dicha Orden. En los años setenta y primera mitad de los ochenta, el derecho a percibir estos complementos venía regulado en los Reales Decretos y Órdenes Ministeriales de revalorización y actualización de las pensiones del sistema de Seguridad Social, pasando a partir

²³ Con base legal en la Disposición adicional novena de la LPGE para 2017 y en la Disposición adicional cuarta de la LPGE para 2018, en ambos casos sin devengo de intereses y con cancelación en un plazo máximo de diez años, a partir de 2018 (para el concedido en 2017) y de 2019 (para el concedido en 2018).

²⁴ Artículo 46 de la Ley 14/1986.

de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, a estar regulados en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) de cada ejercicio.

En cuanto a la financiación estatal, tanto de la asistencia sanitaria como de los complementos por mínimos, con la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, se inicia una reforma en la estructura financiera de la Seguridad Social, estableciendo un nuevo régimen de financiación en relación con ambos conceptos, según el cual el Estado asume una parte de su carga financiera mediante sendas aportaciones finalistas previstas en los artículos 9.1 y 9.2, respectivamente, lo que redundará, según su Exposición de Motivos, *“en un mejor conocimiento del gasto público y de su último destino,... y en la mejora en la gestión y en la calidad de las demás prestaciones propias de la Seguridad Social”*. Además, en el caso de los complementos por mínimos, para los que hasta entonces no existía un pronunciamiento legal expreso sobre su carácter no contributivo, el comienzo de la aportación estatal para su financiación, recogido en esta Ley, supone un reconocimiento *de facto* de dicho carácter.

En definitiva, tal y como recoge el apartado IV del Pacto de Toledo, relativo a la financiación de la Seguridad Social española, *“puede sostenerse que continúa el proceso iniciado en 1989 respecto de la ordenación de los flujos financieros del sistema, de modo que las prestaciones contributivas quedan básicamente financiadas mediante cotizaciones sociales, mientras que la aportación del Estado se proyecta con una delimitación a la cobertura de la asistencia sanitaria y a la de complementos a mínimos de pensiones, así como de las prestaciones no contributivas, en función del carácter de una y otras, quedando técnicamente aceptada a tales fines la subvención específica originada a cada uno de ellos”*.

II.3.2. Clarificación y separación de las fuentes de financiación en función de la naturaleza del gasto

El Pacto de Toledo recoge, a modo de recomendaciones, las principales reformas que habrían de acometerse en la Seguridad Social para reforzar, consolidar y dar viabilidad futura al sistema público de pensiones, evitando mayores déficits públicos en el presupuesto, tal y como se ha indicado en el epígrafe II.1.2. Una de las propuestas de reforma más significativas que recogía esta ponencia, incidía sobre su sistema de financiación, especialmente afectado por los crecientes déficits presupuestarios de los años precedentes (derivados principalmente de la recesión económica de aquel momento), así como por la existencia de un modelo de protección netamente contributivo, pero que acogía también prestaciones no asociadas con la contribución previa de los cotizantes. Este análisis llevó a la formulación de su Recomendación primera, relativa a la *Separación y clarificación de las fuentes de financiación*, que señala que *“La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general”*. Nótese como la recomendación hace una referencia a la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva, principal aunque no únicamente, mediante cotizaciones sociales, mientras que, por el contrario, cuando se refiere a las prestaciones no contributivas establece una clara limitación en cuanto a la procedencia de su fuente de financiación (exclusivamente mediante la imposición general).

Asimismo, en esta recomendación, se insta al Gobierno a que adopte medidas necesarias para profundizar progresivamente en la separación de las fuentes de financiación en función de la naturaleza de la protección, *“...hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo”*. Ello supone que las aportaciones del Estado (a la Seguridad Social) deberán ser suficientes *“para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares”*.

La clarificación y separación de las fuentes de financiación se articuló normativamente mediante la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, cuyo artículo 1 dio nueva redacción al artículo 86.2 del extinto Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, estableciendo una clara distinción entre las dos modalidades de protección en el sistema, contributiva y no contributiva, y sus respectivas fuentes de financiación. Fue por tanto en la precitada Ley 24/1997, de 15 de julio, cuando la asistencia sanitaria y los complementos por mínimos de pensiones fueron calificados, de manera expresa, como de naturaleza no contributiva, aun cuando, como ha quedado expuesto en el precedente epígrafe II.3.1, la naturaleza de ambos tipos de prestaciones ya había quedado acreditada con anterioridad.

Adicionalmente a esta clarificación de las fuentes de financiación atendiendo a la naturaleza del gasto, la citada Ley 24/1997 introdujo en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 la Disposición transitoria decimocuarta, que preveía un periodo transitorio de algo más de dos años ("*antes del ejercicio económico del año 2000*") para la completa separación de fuentes, es decir para que el Estado asumiera la totalidad de sus compromisos de financiación, con excepción de los complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, para los que no dispuso ningún plazo límite, precisando que serían financiados en los términos que determinaran las LPGE para cada ejercicio económico.

De acuerdo con la Disposición transitoria decimocuarta precitada, la financiación de la asistencia sanitaria fue asumida en su totalidad por el Estado, con la aprobación de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, cumpliendo de ese modo con el periodo transitorio fijado en el referido texto legal.

En relación con la excepcionalidad de no fijar un periodo transitorio para que el Estado asumiera la financiación de los complementos por mínimos, es preciso aclarar que la propia Ley 24/1997 parece incurrir en una contradicción al basar dicha excepción, en la necesidad de la previa clarificación de la naturaleza de estos complementos, puesto que su carácter no contributivo estaba ya definido, claramente, con anterioridad, en el Pacto de Toledo de 1995, y también en la propia Ley 24/1997, concretamente en su artículo 1. Finalmente, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social modificó la precitada Disposición transitoria decimocuarta del extinto Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, fijando un plazo de 12 años, contados a partir del 1 de enero de 2002, para que el Estado asumiera de modo paulatino la financiación del coste total de los complementos por mínimos señalando que, mientras no concluyera dicho periodo, la parte no cubierta por las aportaciones del Estado en los respectivos ejercicios se financiaría con cargo a los demás recursos generales del sistema. En consecuencia, fue en el ejercicio 2013 cuando finalizó el periodo transitorio indicado y la financiación de los complementos por mínimos fue asumida en su totalidad por el Estado a partir de 2014²⁵.

II.3.3. Costes asumidos por la Seguridad Social por cuenta del Estado en relación con la asistencia sanitaria y los complementos por mínimos de pensiones

No obstante lo expuesto en el epígrafe II.3.2 anterior, aunque se han clarificado y separado las fuentes de financiación en función de la naturaleza de los gastos, y ambas administraciones (Estado y Seguridad Social) han cumplido con lo previsto en cada caso en la normativa aplicable, los dilatados periodos transitorios establecidos legalmente (sobre todo para los complementos por mínimos) desde la clarificación hasta la efectiva separación, no fueron fijados obedeciendo a criterios de racionalidad económico-financiera para la Seguridad Social.

²⁵ No obstante, en este punto es preciso indicar que, tal y como se refleja en el posterior epígrafe II.3.3, en el ejercicio 2013, aun cuando la normativa todavía no obligaba a ello, la aportación estatal para la financiación de los complementos indicados fue superior al importe del gasto derivado de los mismos.

Esta demora en la asunción por el Estado de la totalidad de sus compromisos ha causado un serio perjuicio al sistema, puesto que ha tenido que soportar con cargo a sus recursos (fundamentalmente cotizaciones sociales) la parte del coste no asumido por el Estado, siendo esta una de las causas fundamentales de la situación de endeudamiento y de las tensiones de liquidez que han afectado y afectan actualmente a la Seguridad Social.

Así, desde el primer ejercicio en el que la LPGE previó una aportación finalista para ambos conceptos (1989), la asunción por el Estado de la totalidad del coste de la asistencia sanitaria se alargó 10 años (hasta 1999), mientras que para los complementos por mínimos se prolongó 25 años (hasta 2014).

Las LPGE entre 1989 y 1998 estimaron en, al menos, 31.828 millones de euros el importe de las cotizaciones sociales destinadas a la financiación de la asistencia sanitaria, siendo esta cifra la previsión del coste que la Seguridad Social ha tenido que soportar como consecuencia de la dilación en la asunción por el Estado de sus compromisos de financiación. Respecto a los complementos por mínimos, este Tribunal de Cuentas no dispone de información sobre el gasto real de dichos complementos en el ejercicio 1989, por lo que se ha tomado en consideración el periodo comprendido entre 1990 y 2013, estimando el importe que, por este concepto, ha tenido que financiar la Seguridad Social con cargo a sus recursos en 71.862 millones. Conviene precisar que si bien en la DCGE de 2017, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de mayo de 2019, se señaló que el desfase total en la financiación de complementos por mínimos durante el periodo 1997 a 2013 era de 59.661,35 millones de euros, no obstante, tal y como se pone de manifiesto a continuación en el Cuadro 7, dicho desfase es, realmente, de 59.152 millones. La diferencia se debe a la distinta fuente empleada para la obtención de datos (en el caso de la DCGE de 2017 se utilizó la información obtenida del Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo período 2011–2015, remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en 2016, mientras que en la presente fiscalización los datos se han obtenido de otras fuentes de información, distintas a la anterior, en función de los ejercicios considerados, tal y como se hace constar en dicho Cuadro 7).

En el cuadro que figura a continuación se recoge el detalle de la evolución del coste asumido por la Seguridad Social por ambos conceptos no contributivos (asistencia sanitaria y complementos por mínimos), por ejercicios económicos:

CUADRO 7
IMPORTE DE ASISTENCIA SANITARIA Y DE COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS
FINANCIADO CON COTIZACIONES SOCIALES EN EL PERIODO 1989 A 2013

(Millones de euros)

Ejercicio	Asistencia Sanitaria	Complementos por mínimos			
	Estimación de financiación con cotizaciones	Aportación del Estado	Gasto total por complementos por mínimos (A)	Diferencia con cargo a cotizaciones (B)	% Diferencia (B/A)
1989	2.575				
1990	3.028	1.375	2.477	1.102	44,49
1991	3.450	1.276	2.792	1.516	54,30
1992	3.908	1.328	3.121	1.793	57,45
1993	4.490	1.287	3.249	1.962	60,39
1994	4.638	1.286	3.361	2.075	61,74
1995	3.959	1.395	3.419	2.024	59,20
1996	3.959	1.395	3.633	2.238	61,60
1997	1.202	96	3.655	3.559	97,37
1998	619	96	3.682	3.586	97,39
1999		98	3.668	3.570	97,33
2000		98	4.047	3.949	97,58
2001		98	4.136	4.038	97,63
2002		306	4.146	3.840	92,62
2003		606	4.131	3.525	85,33
2004		906	3.962	3.056	77,13
2005		1.206	4.406	3.200	72,63
2006		1.506	4.817	3.311	68,74
2007		1.806	5.291	3.485	65,87
2008		2.106	5.884	3.778	64,21
2009		2.406	6.426	4.020	62,56
2010		2.706	7.007	4.301	61,38
2011		2.806	7.481	4.675	62,49
2012		3.806	7.448	3.642	48,90
2013		7.895	7.512	(383)	(5,10)
TOTAL	31.828	37.889	109.751	71.862	65,48

Fuente: Asistencia sanitaria: Datos obtenidos de las respectivas LPGE; Complementos por mínimos: Desde 1990 hasta 1998 los datos se han obtenido del Informe económico-financiero a los presupuestos de la Seguridad Social y desde 1999 a 2013, elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

II.3.4. Costes asumidos por la Seguridad Social derivados de las rentas o compensaciones no percibidas, de origen patrimonial

Además de los importes que se indican en el epígrafe anterior, calculados en función de los importes que las LPGE entre 1989 y 1998 consignaron como estimación del importe de las

cotizaciones sociales destinadas a la financiación de la asistencia sanitaria (tal y como se ha indicado, al menos, 31.828 millones de euros), existen otros gastos que, como consecuencia de la dilación en la asunción por el Estado de sus compromisos de financiación, y sin tener naturaleza presupuestaria, supusieron una imputación a la Cuenta de Resultado Económico-Patrimonial de la Seguridad Social y, por tanto, influyeron en la evolución negativa de los resultados y del patrimonio neto durante el ámbito temporal considerado.

En este sentido, se pueden citar las dotaciones anuales a la amortización de los inmuebles utilizados para la prestación de servicios sanitarios y sociales, efectuadas con posterioridad a la determinación de su naturaleza universal y no contributiva (asistencia sanitaria desde 1986 y servicios sociales desde 1995, año de aprobación del Pacto de Toledo)²⁶.

Estos inmuebles, adquiridos en la mayoría de los casos con recursos propios del sistema (en su mayor parte, cotizaciones sociales), forman parte del patrimonio de la Seguridad Social el cual, según el artículo 103 del TRLGSS, es único y distinto del patrimonio del Estado, por lo que su utilización para la prestación de servicios sanitarios y sociales, una vez que se determinó su naturaleza universal, debió haber dado lugar al establecimiento de una compensación por parte del Estado a favor del sistema de la Seguridad Social.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que a 31 de diciembre de 2018 la mayoría de estos inmuebles, titulados registralmente a nombre de la TGSS, han sido transferidos a las CCAA (transferencias que se iniciaron en la década de los ochenta y que concluyeron en 2007) o adscritos a las Fundaciones Hospital como consecuencia de los procesos de traspaso de funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y servicios sociales, que venían prestando el INGESA, el IMSERSO y el ISM, motivo por el cual la Seguridad Social no ha podido disponer libremente de estos bienes patrimoniales para la obtención de recursos adicionales a través de su enajenación o arrendamiento, a pesar de la difícil situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria y de las tensiones de liquidez que ha padecido el sistema. Esta falta de disponibilidad de los inmuebles ha supuesto un coste de oportunidad para el sistema del que no ha sido compensado.

Este Tribunal no ha podido determinar el importe por el que debería de ser resarcida la Seguridad Social, como consecuencia de la antigüedad de los datos que serían precisos para su cálculo, y también por la imposibilidad de determinar la cuantía de los recursos adicionales que se podrían haber derivado de la disposición de estos bienes (coste de oportunidad). A estos efectos, el único valor que se puede citar es el valor contable de estos inmuebles transferidos, el cual, según información facilitada por estas entidades, asciende a 3.781 millones de euros.

II.3.5. Liquidación efectiva de costes en función de la separación de las fuentes de financiación

Según lo expuesto, a 31 de diciembre de 2018, el proceso de separación de las fuentes de financiación contemplado en la Recomendación primera del Pacto de Toledo se encuentra concluido. No obstante, no se ha realizado una liquidación efectiva para la culminación del mismo, dado que la Seguridad Social no ha sido compensada por el Estado por los costes que hubo de asumir derivados de la asistencia sanitaria y de los complementos por mínimos, cuya naturaleza es no contributiva.

Asimismo, tampoco se ha compensado a la Seguridad Social por los costes patrimoniales de los inmuebles utilizados para la prestación de servicios sanitarios y sociales y por la falta de disponibilidad (coste de oportunidad), de los inmuebles transferidos a las CCAA o adscritos a las

²⁶ Téngase en cuenta que en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado de los últimos ejercicios, este Tribunal ha venido manifestando su opinión en relación a la existencia de una indebida dotación anual a la amortización, a partir del momento de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales.

Fundaciones Hospital, por lo que tampoco se ha llevado a término la liquidación efectiva de la separación de fuentes de financiación de esta naturaleza.

Como consecuencia de lo expuesto en los epígrafes anteriores, el cuadro que figura a continuación, recoge una estimación de los costes asumidos por la Seguridad Social por cuenta del Estado, hasta 31 de diciembre de 2018, por determinados conceptos de naturaleza no contributiva:

CUADRO 8
ESTIMACIÓN DE COSTES ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL EN
EL PERIODO 1989 A 2018 POR DETERMINADOS CONCEPTOS NO
CONTRIBUTIVOS

(Millones de euros)	
Conceptos	Importes
Complementos por mínimos	71.862
Asistencia Sanitaria	31.828
Total estimado	103.690
Impacto económico de los inmuebles transferidos a las CCAA o adscritos a las Fundaciones Hospital	Sin cuantificar

Fuente: Elaboración propia. Véase Cuadro 7.

Debe tenerse en cuenta que los importes recogidos en este cuadro son meramente estimativos, por diferentes razones. En primer lugar, porque el coste asumido por la Seguridad Social derivado de la asistencia sanitaria no se corresponde con el realmente realizado, sino con las estimaciones previstas en las LPGE, desde 1989 hasta 1998; en segundo lugar, porque el ejercicio del que se ha partido para efectuar estas estimaciones para los complementos por mínimos es 1990, por lo que no se ha considerado el gasto del ejercicio 1989; y en tercer lugar, porque con los datos disponibles en el Tribunal de Cuentas no resulta posible valorar el coste del impacto económico que ha provocado en el sistema la utilización de inmuebles para la prestación de servicios sanitarios y sociales y la transferencia de los inmuebles a las CCAA o su adscripción a las Fundaciones Hospital. Finalmente, ha de tenerse en cuenta que, además de los conceptos señalados, podrían existir otros no recogidos en los epígrafes anteriores que podrían afectar a dicha liquidación.

Asimismo, la liquidación entre el Estado y la Seguridad Social de todos estos costes no puede plantearse aisladamente, sino que ha de tratarse conjuntamente con los mecanismos dirigidos a la cancelación de los once préstamos concedidos en el periodo 1992 a 1999²⁷ y de las obligaciones contraídas con la AGE durante el mismo periodo, derivadas del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de adoptar una solución única que contemple las dos vertientes de estas deudas en ambas administraciones. A estos efectos y con fines meramente informativos, en el siguiente epígrafe se incluye la comparación de los costes asumidos por cuenta del Estado y del endeudamiento total de la Seguridad Social.

²⁷ En esta solución no se contempla la inclusión de los dos préstamos concedidos en 2017 y 2018 puesto que su otorgamiento no está directamente relacionado con los costes que el sistema asumió por cuenta del Estado, así como porque, a 31 de diciembre de 2018, se encuentran pendientes de vencimiento.

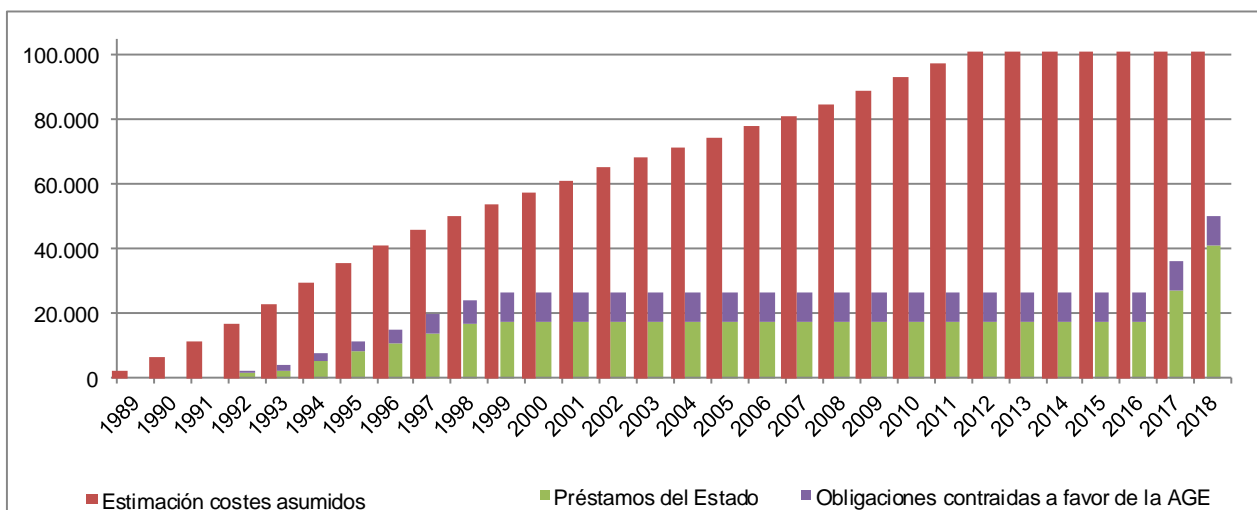
II.3.6. Evolución comparada de los costes que la Seguridad Social asumió por cuenta del Estado con el endeudamiento del sistema frente al Estado

En el gráfico que figura a continuación, se muestra, con fines exclusivamente informativos, la evolución comparada correspondiente al periodo 1989 a 2018, de las siguientes magnitudes:

- El coste estimado asumido por la Seguridad Social por cuenta del Estado, procedente de la asistencia sanitaria y de los complementos por mínimos de pensiones, por un total de 103.690 millones de euros. En esta estimación no se han incluido otros conceptos de gasto asumidos que pudieran existir así como el coste de oportunidad procedente de la falta de disponibilidad de los inmuebles transferidos a las CCAA o adscritos a las Fundaciones Hospital, debido a que el Tribunal de Cuentas no dispone de información para su cuantificación.
- El endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado, derivado de los trece préstamos concedidos a la TGSS en el periodo considerado, por 41.191 millones de euros y de las obligaciones con la AGE pendientes de pago procedentes del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, por 9.082 millones.

GRÁFICO 6
COSTES ASUMIDOS POR EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR CUENTA DEL ESTADO VERSUS ENDEUDAMIENTO DEL SISTEMA CON EL ESTADO

(Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia

II.4. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En este subapartado se analiza el Fondo de Reserva desde su creación en el año 2000, hasta la situación que presenta a 31 de diciembre de 2018. Este análisis incluye distintos aspectos relacionados con dicho Fondo de Reserva tales como su reflejo contable, las dotaciones efectuadas, su materialización, la rentabilidad obtenida, las disposiciones realizadas así como su naturaleza patrimonial.

II.4.1. Regulación, constitución, materialización y situación del Fondo de Reserva a 31 de diciembre de 2018

Según consta en la Recomendación segunda del Pacto de Toledo, relativa a la *Constitución de reservas*, el sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados, a cuyos efectos dispone que *“los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir... fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo sin acudir a incrementos de las cotizaciones”*.

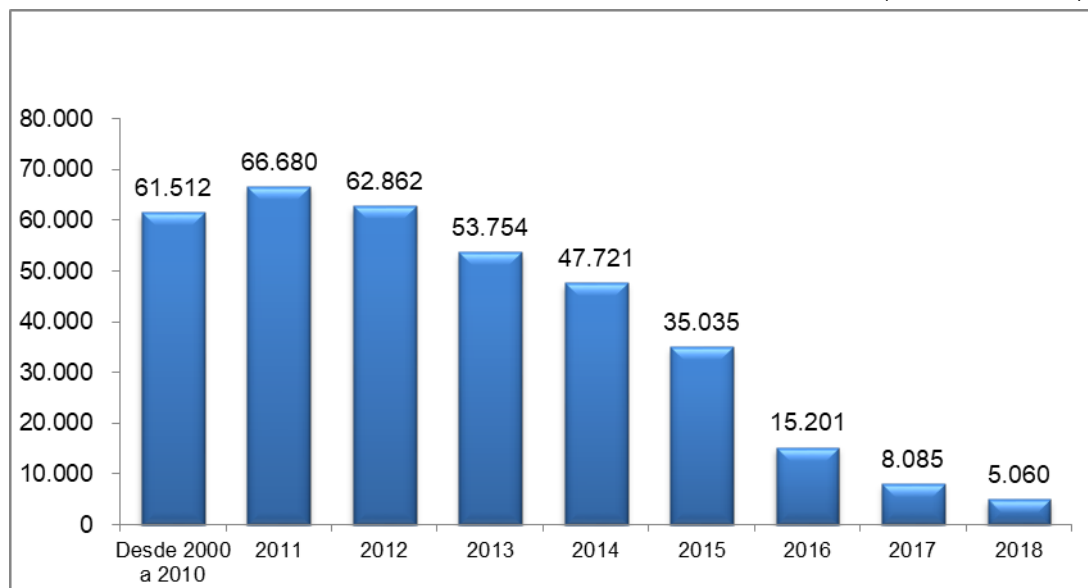
Esta recomendación se materializó en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que modificó el entonces vigente TRLGSS de 1994 a efectos de recoger la constitución del Fondo de Reserva. Su regulación jurídica se recoge actualmente en el Título I, Capítulo VII, Sección 4ª, del TRLGSS, mientras que los aspectos relacionados con su gestión se regulan reglamentariamente en el Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (Ley que ha sido derogada por el TRLGSS de 2015).

El actual TRLGSS dispone que en la TGSS se constituirá un Fondo de Reserva con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema en materia de prestaciones contributivas (artículo 117), y que las dotaciones efectivas y materializaciones del Fondo de Reserva, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema lo permitan, serán las acordadas, al menos una vez en cada ejercicio económico, por el Consejo de Ministros (artículo 120).

El Fondo de Reserva se nutre con las dotaciones acordadas por el Consejo de Ministros (tomando como referencia los excedentes presupuestarios de naturaleza contributiva procedentes de las EEGG y los SSCC), con el exceso de excedentes de las MCSS derivado de la gestión de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes y con los rendimientos de cualquier naturaleza que generen las inversiones en que se materializa dicho Fondo. Se podrá materializar en títulos emitidos por personas jurídicas públicas, nacionales y extranjeras, de calidad crediticia elevada y con un significativo grado de liquidez. A estos efectos, tendrán la consideración de materialización los importes mantenidos en efectivo como activo líquido en la cuenta abierta en el Banco de España. Se dotó por primera vez en el año 2000 y su materialización contable a 31 de diciembre de 2018 asciende a 5.060 millones de euros, de los que 5.043 corresponden a Deuda pública del Estado Español a corto plazo y 17 millones a la rentabilidad explícita devengada y pendiente de cobro al cierre de dicho ejercicio.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la valoración contable con la que figuran registrados en el balance los activos financieros en que se encuentra materializado el Fondo de Reserva:

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA MATERIALIZACIÓN DEL FONDO DE RESERVA
(Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por la TGSS con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

II.4.2. Criterios de gestión y de inversión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y rentabilidad obtenida

Desde la creación del Fondo de Reserva y hasta el ejercicio 2010, la evolución de la economía española permitió que el Consejo de Ministros autorizara dotaciones al Fondo (salvo en 2009), puesto que la Seguridad Social obtuvo superávits presupuestarios de naturaleza contributiva procedentes de las EEGG y los SSCC²⁸, hasta el ejercicio 2009 inclusive.

Desde el ejercicio 2000 y hasta 2013, la cartera de títulos valores en que se encuentra materializado el Fondo de Reserva, estuvo calificada contablemente como *Inversiones mantenidas hasta el vencimiento*, dado que, según el Comité de gestión del Fondo de Reserva²⁹, se contaba con capacidad financiera y, por tanto, se tenía la intención efectiva de conservar dichos títulos hasta su vencimiento.

Sin embargo, el acta de la reunión del Comité de gestión del Fondo de Reserva de 3 de diciembre de 2013 señala la existencia de dos hechos significativos que justificaban la modificación de la calificación de la cartera, a la categoría de *Activos financieros disponibles para la venta*³⁰. Estos hechos fueron los siguientes:

²⁸ El artículo 119 del TRLGSS, establece que, a efectos de la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, "El excedente presupuestario por gastos relativos a prestaciones de naturaleza contributiva del sistema de la Seguridad Social en cada ejercicio económico será el constituido por la diferencia entre los derechos y las obligaciones por los importes reconocidos netos por operaciones no financieras, correspondientes a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social, corregida con arreglo a criterios de máxima prudencia, en la forma que reglamentariamente se establezca, respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública".

²⁹ Al Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social le corresponde el superior asesoramiento, control y ordenación de la gestión económica del Fondo de Reserva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 del TRLGSS.

³⁰ La calificación en una u otra categoría tiene incidencia en la forma de valorar contablemente algunos aspectos de los activos financieros (valoración posterior y cálculo del deterioro).

- La falta de capacidad financiera para mantener los títulos hasta el vencimiento, dado que la evolución esperada de la recaudación en el ejercicio siguiente no resultaba suficiente para atender el importe necesario para el pago de las pensiones, y
- El cambio en la intención de conservar dichos títulos, debido a la posibilidad de tener que adoptar decisiones de enajenación de parte de los mismos.

No obstante lo anterior, hasta 2014 el mencionado Comité no adoptó formalmente la decisión de modificar la categoría de esta cartera a la de *Activos financieros disponibles para la venta*, calificación que se mantiene a 31 de diciembre de 2018.

El periodo en el que la cartera estuvo calificada en la categoría de *Inversiones mantenidas hasta el vencimiento* coincidió con el de la obtención de mayor rentabilidad, puesto que los criterios de gestión y de inversión establecidos por su Comité de gestión estaban basados en una cartera de estructura diversificada (tanto en la nacionalidad de los títulos adquiridos como en las fechas de vencimiento), siempre atendiendo a criterios de máxima rentabilidad, junto con una calidad crediticia y un grado de liquidez elevados.

Sin embargo, a partir de 2013, como consecuencia de los déficits presupuestarios por operaciones no financieras que venían afectando a la Seguridad Social desde 2011, así como de la falta de recursos líquidos suficientes para hacer frente a los pagos de las prestaciones contributivas, el Comité de gestión hubo de modificar los criterios de gestión y de inversión, basándolos en previsiones (puesto que existe incertidumbre respecto a las necesidades financieras reales -que varían en función de la recaudación-) sobre la necesidad que pudiera tenerse de hacer disposiciones del Fondo de Reserva en los meses de junio y de noviembre para atender al pago de las pagas extraordinarias de las pensiones, manteniendo el criterio de la obtención de la máxima rentabilidad posible.

El cuadro que figura a continuación recoge la evolución de la rentabilidad obtenida por la cartera de títulos del Fondo de Reserva en el periodo 2011 a 2018. Para que la información interanual cumpla el requisito de comparabilidad, se ha tomado 2011 como año de origen de esta evolución, por ser el primero de aplicación de APGCPSS'11:

CUADRO 9
EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS DEL FONDO DE RESERVA Y DE SU RENTABILIDAD

(Millones de euros)

Ejercicio	Activos financieros del Fondo de Reserva	Rentabilidad generada		Ratio de Rentabilidad: Rentabilidad generada / Activos financieros %
		Rentabilidad implícita y explícita	Beneficios por enajenación de activos	
2011	66.680	2.452	0	3,68
2012	62.862	2.481	478	4,71
2013	53.754	2.343	0	4,36
2014	47.721	2.060	1.041	6,50
2015	35.035	1.478	2.374	10,99
2016	15.201	818	1.541	15,52
2017	8.085	285	0	3,53
2018	5.060	63	0	1,25

Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por la TGSS con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

Como puede observarse, entre 2011 y 2013 la rentabilidad oscila ligeramente, sin embargo de 2014 a 2016, se produce un considerable crecimiento debido, fundamentalmente, a los beneficios netos obtenidos por las enajenaciones de títulos de la cartera del Fondo, que hubieron de realizarse para atender el pago de las prestaciones contributivas, tal como se analiza en el epígrafe II.4.3 siguiente.

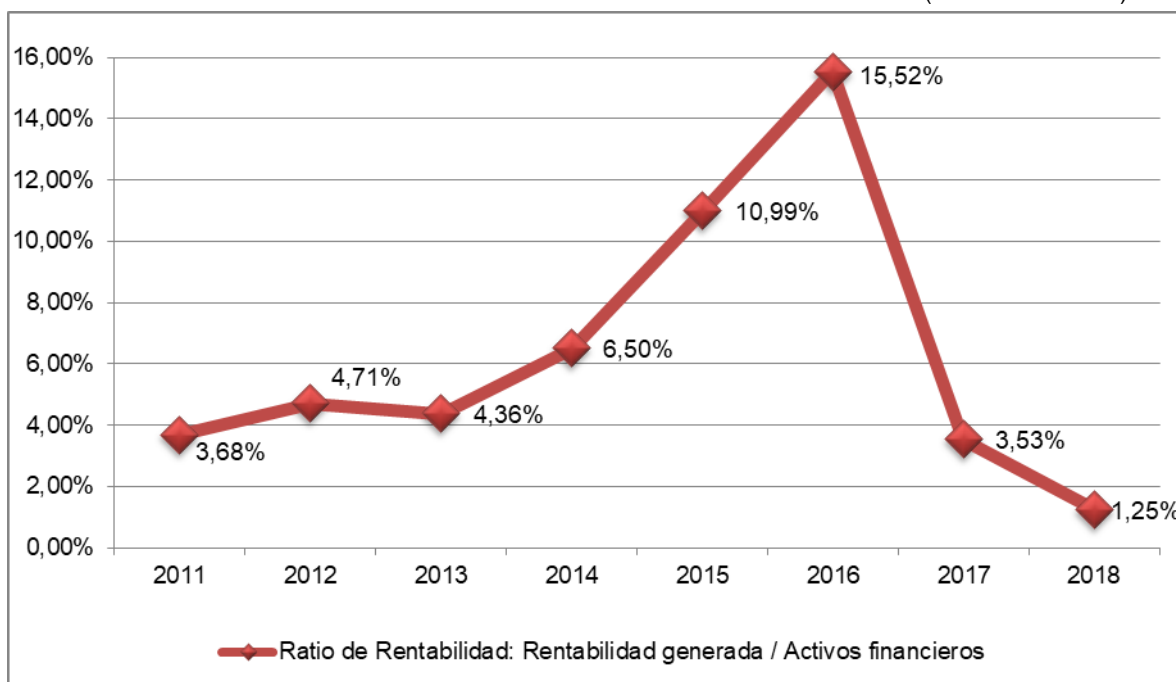
Por último, la caída de la ratio de rentabilidad obtenida en 2017 y 2018 ha estado motivada por las siguientes circunstancias:

- El descenso de los tipos de interés, tanto en el mercado nacional como en el europeo, llegando incluso a valores negativos, sobre todo en el corto plazo.
- La remuneración negativa, desde el 1 de julio de 2014, a los importes mantenidos en efectivo, como activo líquido, en la cuenta abierta en el Banco de España³¹, consecuencia del tipo de la facilidad de depósito, que ha sido negativo desde 2014 a 2018, oscilando entre el -0,1 % inicial y el -0,4 % a 31 de diciembre de 2018.
- Los criterios de inversión de la cartera supusieron vencimientos a muy corto plazo, fundamentalmente en 2017 y 2018, para asegurar la cuantía estimada de liquidez en determinadas fechas (junio y noviembre), siempre y cuando la rentabilidad esperada de las inversiones fuera superior a la de mantener los fondos en el Banco de España al tipo de facilidad de depósito.

La evolución de la ratio de la rentabilidad obtenida por los activos del Fondo de Reserva, en el periodo 2011 a 2018, tiene la siguiente representación gráfica:

³¹ Con fecha 5 de junio de 2014, el Banco Central Europeo aprobó la Decisión BCE/2014/23, sobre la remuneración de depósitos, saldos y tenencias de exceso de reservas, y la Orientación BCE/2014/22, por la que se modifica la Orientación BCE/2014/9, sobre las operaciones internas de gestión de activos y pasivos por los bancos centrales nacionales. Según la citada normativa, en lo que respecta a la cuenta del Fondo de Reserva que la TGSS tiene en el Banco de España, se remunerarán a un tipo de interés del cero por ciento, o al tipo de la facilidad de depósito si este fuera negativo.

GRÁFICO 8
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA EVOLUCIÓN ANUAL DE LA RATIO DE LA RENTABILIDAD OBTENIDA POR LOS ACTIVOS FINANCIEROS DEL FONDO DE RESERVA
(Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por la TGSS con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

II.4.3. Utilización del Fondo de Reserva

El artículo 121 del TRLGSS señala que la disposición de los activos financieros en los que se encuentra materializado el Fondo de Reserva se destinará con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, y solo será posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social³², no pudiendo exceder en cada año del 3 % de la suma de ambos conceptos.

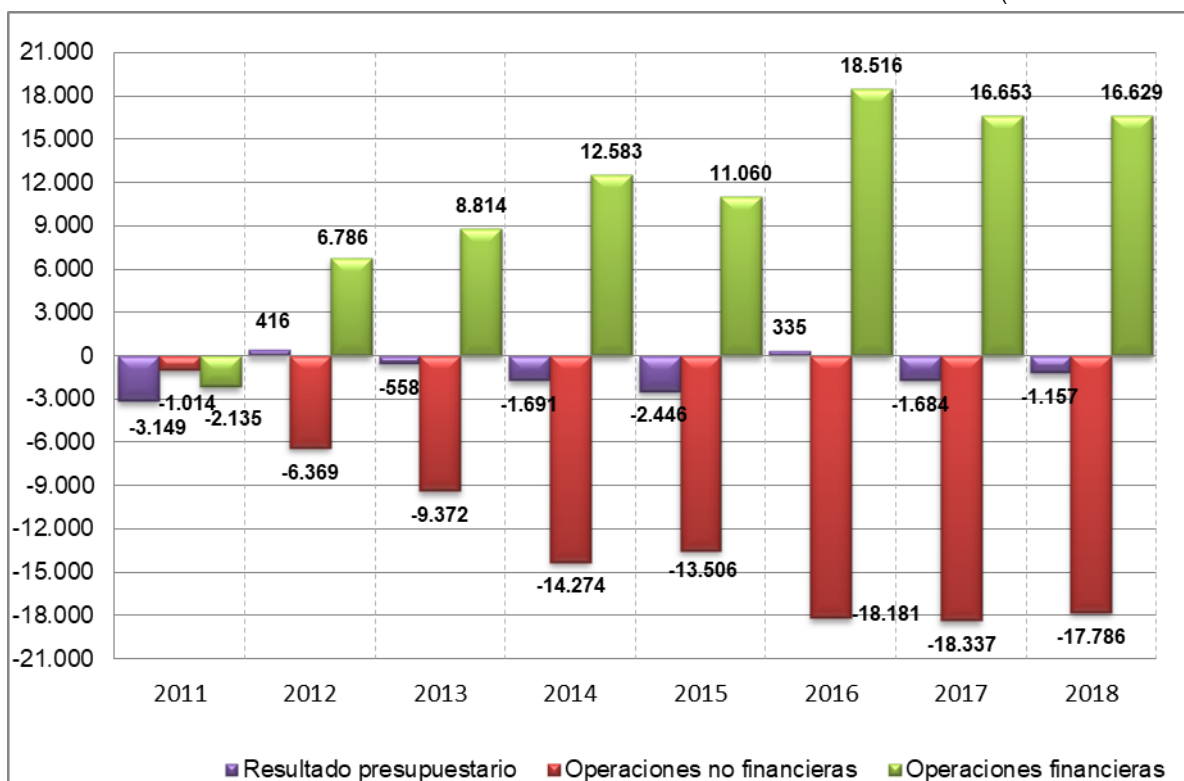
Desde el ejercicio 2011, aunque en mayor medida a partir de 2012 y hasta 2018, el sistema ha presentado déficits anuales por operaciones no financieras de carácter estructural, consecuencia del efecto que sobre las cotizaciones sociales tuvo la recesión económica que afectó a España, así como del incremento del gasto por prestaciones de carácter contributivo, tal y como se ha indicado con anterioridad en el epígrafe II.1.2.

En el siguiente gráfico se detalla la evolución del resultado presupuestario y su desglose entre operaciones financieras y no financieras, de las EEGG y los SSCC, en el periodo 2011 a 2018:

³² A estos efectos, las situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema están definidas en el artículo 3.2 del Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero: "... cuando las previsiones de liquidación del excedente presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social a efectos del Fondo de Reserva, más el exceso de excedentes obtenidos en las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social a iguales efectos, arroje un resultado negativo durante tres semestres consecutivos, constituyendo éstos un ejercicio también negativo".

Alternativamente se entenderá producida idéntica situación estructural de déficit si, tras un ejercicio para el que la liquidación presupuestaria a efectos del Fondo de Reserva señalada en el párrafo anterior arrojara un resultado negativo, la previsión de liquidación realizada una vez transcurrido el primer semestre del ejercicio siguiente pusiera de manifiesto un resultado negativo, acumulado para ambos ejercicios, de más del tres por ciento del crédito presupuestario de pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión aprobado para el ejercicio al que corresponde la previsión de liquidación".

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL RESULTADO PRESUPUESTARIO Y DE SUS COMPONENTES POR
OPERACIONES NO FINANCIERAS Y FINANCIERAS EN EL PERIODO 2011 A 2018
(Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir del Resultado presupuestario de las EEGG y los SSCC remitido en la CGSS.

Para la cobertura de este déficit estructural, acaecido principalmente entre 2012 y 2018, y con el objetivo de atender las necesidades de tesorería asociadas, se hizo preciso realizar disposiciones del Fondo de Reserva, que superaron el límite del 3 % inicialmente previsto en el artículo 121 del TRLGSS, al que se ha aludido en párrafos anteriores, para lo cual fue necesario, previamente, excepcionar dicho límite³³, situándolo en el importe equivalente al déficit por operaciones no financieras puesto de manifiesto por las previsiones de liquidación de los presupuestos de las EEGG y los SSCC de la Seguridad Social, elaboradas al efecto por la IGSS, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo de Reserva. Las disposiciones realizadas han sido inferiores a dichos déficits anuales.

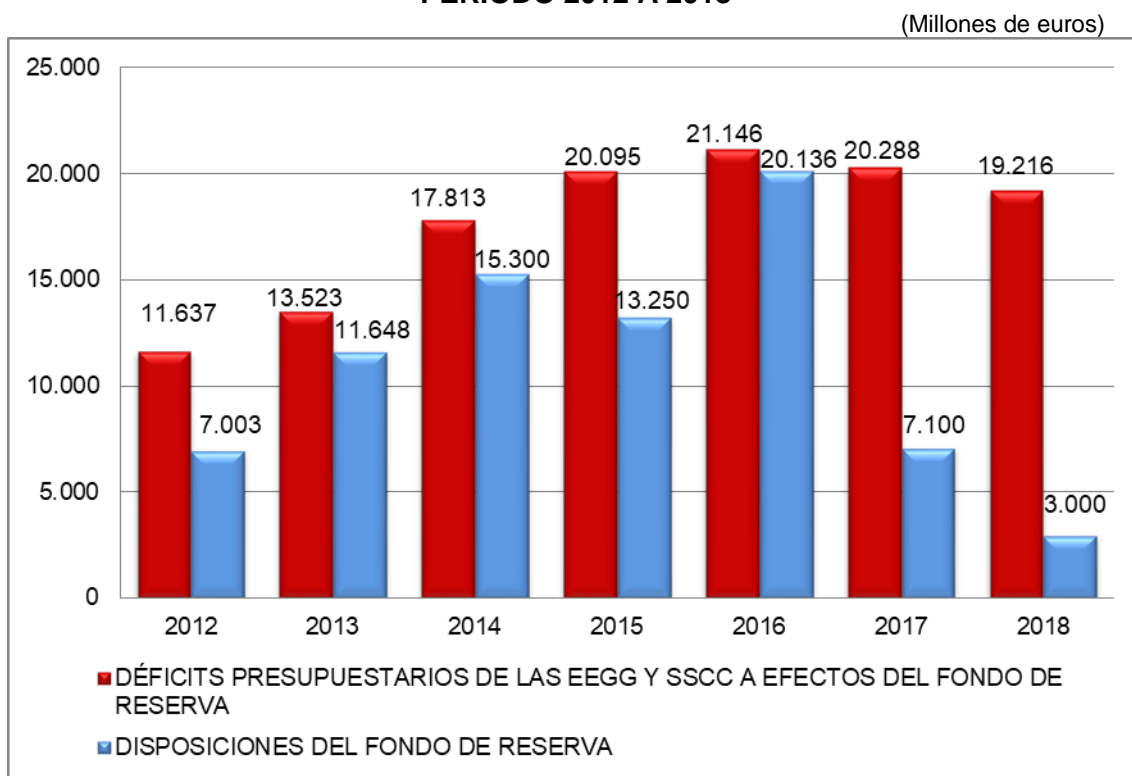
Así, desde 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018, el total de las disposiciones efectuadas del Fondo de Reserva ha sido de 77.437 millones de euros, habiéndose destinado, exclusivamente, a la financiación de las pensiones de naturaleza contributiva, más concretamente, al abono de las pagas extraordinarias de las mismas.

Los déficits presupuestarios de las EEGG y de los SSCC a efectos del Fondo de Reserva, determinados anualmente por la IGSS comparados con las disposiciones realizadas del Fondo figuran en el siguiente gráfico:

³³ El régimen excepcional de disposición de los activos del Fondo de Reserva se estableció por las siguientes normas:

- Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (excepciona la aplicación de este límite para los ejercicios 2012 a 2014).
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (excepciona la aplicación de este límite para los ejercicios 2015 y 2016).
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (excepciona la aplicación de este límite para los ejercicios 2017 y 2018).

GRÁFICO 10
DÉFICITS PRESUPUESTARIOS DE LAS EEGG Y LOS SSCC A EFECTOS DEL FONDO DE RESERVA VERSUS DISPOSICIONES DEL FONDO.
PERIODO 2012 A 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por la IGSS y la TGSS con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados

De lo anterior, se desprende que el Fondo de Reserva ha proporcionado al sistema capacidad de actuación, desde 2012 hasta 2016, contribuyendo firmemente a su sostenibilidad en momentos de crisis, sin necesidad de tener que acudir a medidas de contención (tales como la reducción de las prestaciones económicas o el incremento de las cotizaciones sociales) o incluso recurrir a la financiación ajena. Sin embargo, en 2017 y 2018, como consecuencia de haberse producido una disminución de los recursos del Fondo de Reserva en los ejercicios precedentes, las disposiciones efectuadas no resultaron suficientes para cubrir los desequilibrios presupuestarios por operaciones no financieras y la falta de liquidez, por lo que la Seguridad Social ha tenido que recurrir a la financiación estatal, tal como se ha expuesto en el subapartado II.2 anterior.

II.4.4. Composición y evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el periodo 2010 a 2018

El siguiente cuadro muestra el importe acumulado, para cada ejercicio del periodo 2010 a 2018, de los distintos conceptos que conforman el valor contable de los activos en los que se encuentra materializado el Fondo de Reserva, y que han sido objeto de análisis en los epígrafes anteriores. El primer ejercicio considerado, esto es 2010, recoge el acumulado de cada uno de los componentes desde el ejercicio 2000, año de su primera dotación. Asimismo, se muestra también, para el mismo periodo, los componentes que integran el saldo de dicho Fondo como una reserva patrimonial, que se analiza en el epígrafe siguiente:

**CUADRO 10
COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA**

(Millones de euros)

COMPOSICIÓN	Ejercicios 2000 a 2010	Ejercicio 2011	Ejercicio 2012	Ejercicio 2013	Ejercicio 2014	Ejercicio 2015	Ejercicio 2016	Ejercicio 2017	Ejercicio 2018
1. DOTACIONES ACUMULADAS	52.559	52.782	53.008	53.205	53.484	53.587	53.598	53.600	53.601
1.1 Acuerdo del Consejo de Ministros*	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113
1.2 Fondo de excedentes de contingencias comunes (Excedente de MCSS)	446	669	895	1.092	1.371	1.474	1.485	1.487	1.488
2. RENTABILIDAD NETA ACUMULADA	11.446	13.898	16.857	19.200	22.301	26.153	28.512	28.797	28.860
2.1 Rentabilidad cobrada procedente de los intereses implícitos y explícitos	10.191	12.375	14.955	17.262	19.345	21.087	22.468	22.759	22.746
2.2 Beneficios cobrados procedentes de enajenación de activos	684	684	1.162	1.162	2.203	4.577	6.118	6.118	6.118
2.3 Rentabilidad devengada procedente de los intereses implícitos	(877)	(662)	(635)	(439)	(191)	(102)	(334)	(154)	(21)
2.4 Rentabilidad devengada procedente de los intereses explícitos	1.448	1.501	1.375	1.215	944	591	260	74	17
3. PROVISIÓN POR DEPRECIACIÓN** / AJUSTES POR CAMBIOS DE VALOR	(2.493)	0	0	0	5.887	2.496	428	125	36
4. DISPOSICIONES ACUMULADAS	0	0	(7.003)	(18.651)	(33.951)	(47.201)	(67.337)	(74.437)	(77.437)
5. FONDO DE RESERVA MATERIALIZADO EN EL BALANCE DE SITUACIÓN (1+2+3+4)	61.512	66.680	62.862	53.754	47.721	35.035	15.201	8.085	5.060
6. FONDO DE RESERVA A CONSTITUIR EN EL PATRIMONIO NETO (1+2.1+2.2+4)	63.434	65.841	62.122	52.978	41.081	32.050	14.847	8.040	5.028

* Desde el año 2011 no se produjeron autorizaciones de dotaciones al Fondo de Reserva por Acuerdo de Consejo de Ministros.

**Hasta el ejercicio 2011, en que fue aprobada la APGCPSS'11, la TGSS registraba una provisión por depreciación de valores negociables para las inversiones afectas al Fondo de Reserva.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por la TGSS con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

II.4.5. Naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva

Desde la creación del Fondo de Reserva en el año 2000, el balance de la Seguridad Social refleja, en el activo, la materialización financiera de la dotación neta acumulada del Fondo de Reserva, puesto que la APGCPSS'11 no contempla su registro contable como reserva patrimonial, formando parte del neto patrimonial de la TGSS. Sin embargo, la APGCPSS'11 sí contempla el registro contable como reserva patrimonial del Fondo de Excedentes de Contingencias Comunes obtenido por las MCSS (procedente de una parte del excedente de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes), que se destina a dotar el Fondo de Reserva, por lo que el patrimonio neto del sistema sí recoge como reserva patrimonial una parte de dicho Fondo, tal como ha quedado reflejado en el epígrafe II.1.1.

La opinión del Tribunal de Cuentas, recogida en las sucesivas DCGE desde el ejercicio 2000, asumida por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado en las diferentes Resoluciones adoptadas en relación con cada una de estas Declaraciones y expresamente incorporada en el Acuerdo Segundo, 4.II, de la Resolución adoptada sobre la Declaración de

2015³⁴, es la de que el patrimonio neto de la TGSS debe incluir la constitución del Fondo de Reserva como una reserva patrimonial.

Esta opinión se encuentra avalada por los siguientes argumentos:

- El artículo 118 del TRLGSS condiciona la dotación a realizar a este Fondo a que “...las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan”, lo que supone una subordinación legal expresa de la dotación del Fondo de Reserva a magnitudes claramente patrimoniales (como sucede con cualquier otra reserva patrimonial), reforzando la idea de su naturaleza patrimonial. Por ello, siempre que se cumplan las condiciones del mencionado artículo 118 y cuando así se acuerde por el Consejo de Ministros, una parte del resultado económico-patrimonial de las EEGG y los SSCC ha de inmovilizarse y destinarse a dotar esta reserva patrimonial, quedando así reflejada en el balance de situación de la Seguridad Social formando parte de su patrimonio neto³⁵.
- Por otra parte, el artículo 117 del TRLGSS dispone que “En la Tesorería General de la Seguridad Social se constituirá un Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones contributivas, en la forma y condiciones previstas en la presente ley”, y exactamente con la misma terminología, en su artículo 110.2, prevé que “En la Tesorería General de la Seguridad Social se constituirá un fondo de estabilización único para todo el sistema de la Seguridad Social, que tendrá por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos”³⁶.

El TRLGSS utiliza idéntica terminología para la definición de ambos Fondos, confiriéndoles de esta manera la misma naturaleza jurídica, y también económico-patrimonial, constituyéndose ambos para un fin concreto y específico. Sin embargo, la APGCPSS’11 da al Fondo de

³⁴ El Acuerdo Segundo, 4.II, de la Resolución de 27 de noviembre de 2017, de la Presidencia del Senado y de la Presidencia del Congreso de los Diputados, por la que se dispone la publicación del Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2015, insta al Gobierno a tomar las medidas necesarias para que “El Patrimonio neto de la Tesorería General de la Seguridad Social incluya la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, prevista en el artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social como una reserva con cargo a la distribución del resultado económico-patrimonial.”

³⁵ La IGAE y la Interventora General de la Administración del Estado durante el periodo comprendido entre noviembre de 2016 y junio de 2018, alegan que los distintos origen y finalidad del Fondo de Estabilización y del Fondo de Reserva hacen que los mismos no compartan naturaleza ni, por tanto, tratamiento contable, no considerando que el Fondo de Reserva sea una reserva de carácter económico-patrimonial, sino “un fondo que materializa los superávits presupuestarios acumulados en activos financieros públicos, los cuales si son objeto de contabilización en el activo del balance”. Sin embargo, la opinión del Tribunal es que el TRLGSS regula dos hechos económicos diferentes, uno la dotación al Fondo y otro su materialización en activos financieros, mientras que la APGCPSS’11 sólo prevé el registro contable del segundo de ellos, por lo que se entiende que dicha adaptación debería ser objeto de modificación para contemplar también su dotación como reserva patrimonial.

³⁶ La IGSS y la Interventora General de la Seguridad Social durante el período comprendido entre septiembre de 2006 y marzo de 2015, alegan que la normativa reguladora del Fondo de Reserva siempre le ha conferido un carácter presupuestario y no patrimonial, y que los excedentes presupuestarios de naturaleza contributiva tienen su reflejo en el ámbito patrimonial y, junto con otros de distinta naturaleza, conforman los resultados económicos de cada ejercicio, que serán incorporados, cuando así se decida, al “...Fondo de estabilización único, representante del neto patrimonial de la Seguridad Social, que tiene por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos”, no considerando adecuado que una parte de dicho resultado económico-patrimonial haya de inmovilizarse y destinarse a dotar una reserva patrimonial propia y afecta al Fondo de Reserva. No obstante, este Tribunal considera que aunque la finalidad del Fondo de estabilización sea atender todas las desviaciones entre ingresos y gastos, sin distinguir su naturaleza contributiva o no contributiva, sin embargo, el Fondo de Reserva se constituye con la finalidad específica de atender las necesidades futuras del sistema en materia de prestaciones contributivas, por lo que para cumplir con dicha finalidad es necesario inmovilizar los excedentes contributivos en una reserva patrimonial independiente (Fondo de Reserva), evitando así que se diluyan en el Fondo de estabilización y puedan llegar a tener un uso diferente al previsto en la normativa, esto es, atender prestaciones contributivas.

Estabilización y al Fondo de Reserva un distinto tratamiento contable, de manera que para el primero se contempla su registro en el balance de la TGSS formando parte de su patrimonio neto, mientras que para el Fondo de Reserva no contempla esta posibilidad, motivo por el cual solo se puede registrar su materialización financiera en el activo.

Por otro lado, ha de hacerse referencia a dos cuestiones controvertidas que podrían poner en duda la naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva. En primer lugar, que el procedimiento previsto en el artículo 119 del TRLGSS para determinar la cuantía máxima de su dotación se fundamente en magnitudes presupuestarias y, en segundo lugar, el hecho de que existan créditos específicos en el presupuesto de gastos para la realización de las inversiones financieras en que está materializado.

No obstante, ninguna de estas cuestiones invalida en modo alguno su naturaleza patrimonial. La primera de ellas se refiere, simplemente, a un sistema de cálculo para determinar la cuantía del importe de su dotación que, necesariamente, ha de basarse en magnitudes presupuestarias, puesto que, conforme al artículo 119 del TRLGSS, para la determinación del excedente a efectos de la dotación del Fondo de Reserva, solo han de considerarse gastos e ingresos de naturaleza contributiva, debiendo tenerse en cuenta que el estado de liquidación del presupuesto es el único estado financiero que dispone, separadamente, de la información relativa a gastos e ingresos de naturaleza contributiva y no contributiva, no así la cuenta del resultado económico-patrimonial. La segunda de estas cuestiones hace referencia a la imputación al presupuesto de gastos de las adquisiciones de activos financieros para su materialización.

Sin embargo, la IGSS, en las alegaciones que efectúa anualmente a la DCGE, indica que el Fondo de Reserva tiene la condición de reserva de carácter presupuestario y no patrimonial, lo que no parece técnicamente correcto puesto que en la contabilidad presupuestaria no existe tal concepto, resultando incoherente utilizar el término *reserva presupuestaria* para denominar al Fondo de Reserva y, sin embargo, aplicar su funcionamiento en el ámbito de la contabilidad financiera.

Finalmente, una reserva como esta, conocida entre la opinión pública con el sobrenombre de la *hucha de las pensiones*, más allá de sus aspectos puramente técnicos, tiene una dimensión social que no puede ser obviada. Atendiendo a esta dimensión social, los estados financieros del sistema deben reflejar, con transparencia y para el conocimiento de los ciudadanos, información sobre el importe de los fondos que están afectos al pago de pensiones de naturaleza contributiva, lo que se conseguiría mediante el registro del Fondo de Reserva en el patrimonio neto del balance de la TGSS³⁷.

La situación que, al cierre de los ejercicios 2011 a 2018, presentaría el patrimonio neto de la Seguridad Social si se hubiera registrado el Fondo de Reserva como una reserva patrimonial, sería la siguiente:

³⁷ La IGSS alega que los estados financieros definidos en la APGCPSS'11 "*...cumplen todos y cada uno de los requisitos que, en cuanto a claridad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad, se exigen en el marco conceptual de la misma por cuanto se incluyen, dentro del modelo de balance, las rúbricas de cuentas específicas y diferenciadas para el registro de la materialización financiera del fondo de reserva... este Centro Directivo no tiene constancia de que la opinión pública en general, ni los agentes sociales, ni los órganos de representación política o parlamentaria, ni ningún otro posible destinatario de la información contable pública, demande mayores cotas de transparencia... existe una máxima transparencia sobre la composición de dicho fondo por cuanto... se emite informe anual sobre la evolución y composición del Fondo de reserva que se remite al Gobierno y se pone a disposición de los Diputados, Senadores y Comisiones parlamentarias y a su vez está disponible para la ciudadanía en general a través la página web del Ministerio*". Este Tribunal no pone en duda la integridad y adecuación de la información que se ofrece, de manera complementaria, a la contenida en los estados financieros, si bien considera que dicha información, que cumple con los requisitos de claridad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad, debería ser reflejada contablemente en el patrimonio neto de la Seguridad Social, lo cual redundaría en beneficio del principio de imagen fiel.

CUADRO 11
SITUACIÓN QUE PRESENTARÍA EL PATRIMONIO NETO DEL SISTEMA TRAS EL REGISTRO DEL FONDO DE RESERVA COMO RESERVA PATRIMONIAL EN EL PERIODO 2011 A 2018

(Millones de euros)

Composición Patrimonio Neto	Saldo a 31/12/2011	Saldo a 31/12/2012	Saldo 31/12/2013	Saldo 31/12/2014	Saldo 31/12/2015	Saldo a 31/12/2016	Saldo a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2018
Fondo de Estabilización y Reservas constituidas por las MCSS	36.274	36.403	36.720	36.986	40.658	41.460	42.016	42.485
Fondo de Reserva	65.841	62.122	52.978	41.082	32.049	14.847	8.040	5.028
Resultados de ejercicios anteriores	(23.174)	(31.600)	(37.162)	(40.372)	(43.007)	(50.728)	(51.251)	(64.244)
Resultados de ejercicio	(10.474)	(9.113)	(7.384)	(7.099)	(12.044)	(6.272)	(17.565)	(21.335)
Ajustes por cambios de valor	0	0	0	5.887	2.496	428	125	36
Otros incrementos patrimoniales pendientes de imputación a resultados	14	19	25	54	68	89	96	97
Total Patrimonio Neto EEEG y SSCC	68.481	57.831	45.177	36.538	20.220	(176)	(18.539)	(37.933)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por la TGSS con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL, ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Los resultados económico-patrimoniales de las cuatro Entidades Gestoras y los dos Servicios Comunes son negativos desde el ejercicio 2010 y, en general, han ido empeorando a lo largo del periodo 2011 a 2018. Estos déficits han repercutido en el patrimonio neto, puesto que han provocado que esta magnitud haya sido negativa desde 2016 hasta 2018, por importe, respectivamente, de 176 millones, 18.539 millones y 37.933 millones de euros. El patrimonio neto negativo que presenta el balance de la Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2018, por 37.933 millones de euros, es consecuencia, fundamentalmente, de que los resultados económico-patrimoniales negativos acumulados del periodo 2010 a 2018, por 115.022 millones, han sido superiores a los resultados positivos acumulados del periodo 2007 a 2009, por 32.983 millones y al saldo del Fondo de Estabilización, por 31.624 millones (única reserva cuya finalidad es atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos del sistema en su conjunto).

Adicionalmente, en 2018, el patrimonio neto del sistema cuenta con el efecto positivo de un conjunto de reservas (12.349 millones de euros de las reservas constituidas por las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social) que contribuyen al reequilibrio patrimonial del sistema, pero que, al estar afectas a fines concretos y específicos, no están relacionadas directamente con las desviaciones económico-financieras de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes. Por otro lado, también hay que tener en cuenta el efecto del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, por 5.028 millones, el cual se halla subsumido, y por tanto de forma no diferenciada, dentro de las cifras del patrimonio neto. En consecuencia, si se prescinde del efecto positivo de estas magnitudes, el resto del patrimonio neto se vería reducido en el importe equivalente, siendo negativo por 55.310 millones, en lugar de por 37.933 millones (epígrafe II.1.1).

2. La causa de que los resultados económico-patrimoniales sean negativos en el periodo analizado y, en consecuencia, de que también lo sea el patrimonio neto en los ejercicios 2016, 2017 y 2018, son los desfases significativos entre los gastos y los ingresos de naturaleza contributiva, provocados principalmente por el distinto ritmo de crecimiento del gasto medio anual por pensionista (incremento del 18,73 % en este periodo) respecto al del ingreso medio por afiliado (minoración del 1,28 %, en el mismo periodo). En el primer caso, el incremento se debe a que las nuevas incorporaciones llevan asociadas pensiones más elevadas, y también al aumento neto del número de pensionistas, a lo cual ha contribuido sin duda el alargamiento de la esperanza media de vida de estas personas; y en el segundo, la minoración se debe a la recesión que afectó a la economía española y su efecto sobre el empleo y los salarios. Estos desfases entre ingresos y gastos, además de ocasionar desequilibrios económico-financieros, han provocado también desequilibrios presupuestarios y desfases de tesorería (epígrafe II.1.2)³⁸.
3. De acuerdo con lo anterior, la Seguridad Social adolece de un problema de sostenibilidad financiera de carácter estructural, ocasionado por la actual configuración de su modalidad de protección contributiva y como consecuencia directa de la evolución demográfica y socio-económica que ha tenido lugar en nuestro país. Y por tanto, dado que los recursos contributivos obtenidos no son suficientes para satisfacer el actual nivel de las prestaciones económicas (fundamentalmente, pensiones) de igual naturaleza, de no acometerse de manera urgente las reformas necesarias sobre su actual configuración, en el ámbito de la financiación y/o en el de la protección, peligrarían la viabilidad y la sostenibilidad financiera del sistema.

El Pacto de Toledo, en su Recomendación decimoquinta, relativa al análisis y seguimiento de la evolución del sistema, propuso que el Congreso de los Diputados constituyera, cada cinco años, una Ponencia que estudiase el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Sin embargo, a pesar de la importancia y gravedad del problema de sostenibilidad financiera estructural que actualmente aqueja al sistema, no se ha aprobado ningún Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo con posterioridad al aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011 (epígrafe II.1.2).

4. La insuficiencia de los ingresos de naturaleza contributiva durante el periodo 2011 a 2018 para hacer frente a los gastos de idéntica naturaleza, ha sido solventada con vías de financiación adicionales a las obtenidas de la actividad de gestión ordinaria de la Seguridad Social, por importe total de 112.804 millones de euros, procedentes de las utilidades del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de las disposiciones, con carácter teóricamente transitorio, de los fondos depositados en la cuenta especial en el Banco de España del Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social, de la concesión de préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social, así como de una transferencia corriente estatal.

³⁸ El Secretario de Estado de la Seguridad Social en los periodos comprendidos entre abril de 2004 y diciembre de 2011 y entre junio de 2018 y enero de 2020 alega que las causas del problema de la Seguridad Social son económicas y demográficas, pero que determinadas decisiones sobre la gestión del sistema podrían haber disminuido dicho problema, añadiendo que en el Informe no se hace referencia “.....a qué parte de los ingresos cae por medidas normativas... y que parte de los gastos crece por medidas que excluyen el ámbito del seguro para financiar con cotizaciones medidas de naturaleza diferente”. Y cita hasta cuatro bloques de decisiones concretas que habrían tenido efecto en la situación actual del sistema de la Seguridad Social, bien por provocar unos mayores gastos o bien unos menores ingresos. No obstante, el ámbito objetivo de la fiscalización se circunscribe exclusivamente al análisis de los estados financieros rendidos y de otros indicadores directamente relacionados con los mismos, no incluyéndose en dicho ámbito, por tanto, las decisiones políticas y de gestión que hayan podido ser adoptadas al respecto dado que, tal y como se indica en el Subapartado I.5, no es función de este Tribunal efectuar recomendaciones que correspondan al ámbito de la decisión política y no al del control externo, excepto aquellas que se puedan realizar en virtud del artículo 14.1 de su Ley Orgánica para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público.

Sin embargo, aunque estas vías de financiación adicional han permitido una recuperación temporal de la tesorería del sistema y han proporcionado, además, cobertura presupuestaria a las obligaciones de la Seguridad Social (con excepción de las disposiciones del Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social que solo proporcionaron liquidez), repercutiendo positivamente en el resultado presupuestario a nivel global, ninguna de ellas, con excepción de la transferencia del Estado, por 1.334 millones de euros, ha tenido repercusión en el resultado económico-patrimonial, ni, en consecuencia, sobre la situación del patrimonio neto del sistema que, a 31 de diciembre de 2018, continúa siendo negativo. Son, por tanto, medidas transitorias que, si bien han permitido actuar al sistema en momentos de crisis, no resuelven el problema de sostenibilidad financiera de carácter estructural que le aqueja actualmente (epígrafe II.1.3).

III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

5. El endeudamiento total del sistema, que figura en el balance a 31 de diciembre de 2018, alcanza un total de 79.222 millones de euros, lo que supone el 6,56% del Producto Interior Bruto del mismo ejercicio, habiendo incluso aumentado en 2019. De este total, las partidas más significativas (50.273 millones), que son las que han sido objeto de análisis en la presente fiscalización, corresponden a los préstamos concedidos a largo plazo por el Estado y a las obligaciones contraídas con la Administración General del Estado durante los ejercicios 1992 a 1999, procedentes del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra (subapartado II.2).
6. Los tres préstamos otorgados entre 1992 y 1994, por 3.372 millones de euros, lo fueron para cancelar obligaciones pendientes de pago, a 31 de diciembre de 1991, del extinto Instituto Nacional de la Salud, derivadas, específicamente, del coste de la asistencia sanitaria como consecuencia de su universalización por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Su amortización debe ser asumida directamente por el Estado dado que las normas por las que se concedieron establecieron que la misma se realizaría de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, el cual señala que todo incremento del gasto del Instituto Nacional de la Salud, con excepción del que pudiera resultar de las generaciones de crédito, que no pueda financiarse por redistribución interna de sus créditos, ni con cargo al remanente afecto a la entidad, se financiará durante el ejercicio por aportación del Estado (texto que actualmente se encuentra recogido en el artículo 113 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre). Sin embargo, a 31 de diciembre de 2018, el Estado no ha cumplido con lo dispuesto en las normas que regulan su cancelación, dado que estos préstamos continúan sin ser atendidos, a pesar de haber transcurrido casi 26 años desde que se otorgara el primero de ellos (epígrafe II.2.1).

7. Los ocho préstamos concedidos durante los ejercicios 1994 a 1999 (seis de ellos, por 9.589 millones de euros, otorgados para la cobertura de las obligaciones de la Seguridad Social y para posibilitar su equilibrio presupuestario, y los otros dos, por 4.208 millones, para atender desfases de tesorería) fueron necesarios porque, en ese mismo periodo, la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa, tuvo que asumir, con cargo a sus recursos contributivos, gastos de naturaleza no contributiva (asistencia sanitaria y de complementos por mínimos de pensiones), cuya financiación, por tanto, tendría que haber sido asumida por el Estado, por un total de, al menos, 31.429 millones, importe superior al de los ocho préstamos concedidos.

Teniendo en cuenta este hecho, y aunque el Estado y la Seguridad Social han cumplido la normativa reguladora por la que fueron otorgados dichos préstamos y sus respectivas ampliaciones del plazo de cancelación, estos préstamos no hubieran sido necesarios si, previamente, el Estado hubiera abonado al sistema el importe de los gastos que tuvo que asumir por su cuenta.

Adicionalmente debe manifestarse que las actuaciones que han llevado a cabo el Estado y la Seguridad Social para la cancelación de estos ocho préstamos únicamente se han materializado en la concesión de prórrogas en el momento en que, aquellos préstamos que tenían fijado plazo de amortización, estaban próximos al vencimiento, sin que se haya adoptado ninguna otra medida efectiva para su definitiva cancelación y para el saneamiento del balance de la Seguridad Social, a pesar de que a 31 de diciembre de 2018 han transcurrido 24 años desde la concesión del primero de ellos (epígrafe II.2.1).

8. A 31 de diciembre de 2018, la Tesorería General de la Seguridad Social no ha amortizado importe alguno de las obligaciones contraídas con la Administración General del Estado, por 9.082 millones de euros, del periodo 1992 a 1999, derivadas del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, incumpliendo así la Disposición adicional sexta del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, que dispone que su amortización se realice en un plazo máximo de diez años a partir del 1 de enero de 1996.

No obstante, es preciso tener en cuenta que la Seguridad Social podría haber hecho efectivo el pago de estas obligaciones si, previamente, el Estado hubiera abonado a la Seguridad Social el importe de los gastos de asistencia sanitaria y de complementos por mínimos de pensiones que esta debió asumir con cargo a sus recursos contributivos durante el mismo periodo al que corresponden tales pagos, por importe de, al menos, 31.429 millones, tal y como se ha precisado en la conclusión anterior (epígrafe II.2.1).

9. La concesión por el Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social, en 2017 y 2018, de dos préstamos por 10.192 y por 13.830 millones, respectivamente, obedece a la necesidad de proporcionar cobertura adecuada a sus obligaciones y posibilitar el equilibrio presupuestario tras el agotamiento de otras vías de financiación adicionales a las obtenidas de la actividad de gestión ordinaria, que se han utilizado para solventar la falta de cobertura de los gastos contributivos con los ingresos de igual naturaleza, en el periodo 2011 a 2018.

Por tanto, estos préstamos constituyen medidas de carácter coyuntural que no resuelven los problemas de sostenibilidad financiera de que adolece la Seguridad Social, que son de naturaleza estructural, ni contribuyen al saneamiento de su balance y de su cuenta de resultados, ni tampoco tienen reflejo en su neto patrimonial, que continúa siendo negativo.

Finalmente, la cobertura de obligaciones procedentes de la gestión ordinaria, a través de vías de financiación que generen un mayor endeudamiento a largo plazo de la Seguridad Social, aun siendo frente al Estado, carece de racionalidad económico-financiera, siendo lo razonable que esa financiación estatal tuviera la misma naturaleza económica y presupuestaria que aquellos déficits a los que va a ser aplicada (epígrafe II.2.2).

10. La posición de endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado ha permitido en parte la materialización de la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, puesto que entre 2000 y 2009, periodo en el que la Seguridad Social tuvo superávit presupuestario y capacidad financiera suficiente para la amortización de estos préstamos y el pago de las obligaciones a favor de la Administración General del Estado, no lo hizo, destinando dichos recursos al fin mencionado. Sin embargo, este hecho no justifica que el

endeudamiento permanezca en el balance de la Seguridad Social indefinidamente, puesto que a 31 de diciembre de 2018 han transcurrido casi tres décadas desde la concesión del primer préstamo en 1992 (epígrafe II.2.1).

III.3. CONCLUSIONES SOBRE LA LIQUIDACIÓN EFECTIVA DE LOS COSTES QUE LA SEGURIDAD SOCIAL ASUMIÓ POR CUENTA DEL ESTADO

11. Aunque normativamente se han clarificado y separado las fuentes de financiación, en función de la naturaleza de los gastos, y tanto la Seguridad Social como el Estado han cumplido con lo previsto por las disposiciones legales en relación con el sistema de financiación de los complementos por mínimos y de la asistencia sanitaria, sin embargo, los dilatados periodos transitorios fijados legalmente, desde la clarificación hasta la efectiva asunción por parte del Estado de estos gastos, no fueron regulados obedeciendo a criterios de racionalidad económico-financiera. Esta demora en la asunción por el Estado de sus compromisos de financiación ha causado un serio perjuicio al sistema, ya que ha tenido que soportar con cargo a sus recursos contributivos (principalmente cotizaciones sociales) un importe estimado en, al menos, 103.690 millones de euros, siendo en parte responsable de la situación de endeudamiento y de las tensiones de liquidez que han afectado y afectan actualmente a la Seguridad Social (epígrafe II.3.3).
12. De lo anterior se deduce que no se ha realizado entre el Estado y la Seguridad Social una liquidación efectiva de los gastos no contributivos que fueron asumidos por la Seguridad Social con cargo a sus recursos (incluyendo los costes derivados de las rentas o compensaciones no percibidas por la utilización de los inmuebles para la prestación de servicios sanitarios y de servicios sociales y de la falta de disponibilidad de los inmuebles transferidos a las Comunidades Autónomas y Fundaciones Hospital) (epígrafe II.3.5).

III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

13. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social se creó con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema en materia de prestaciones contributivas, siendo objeto de dotación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros (tomando como referencia los excedentes presupuestarios de naturaleza contributiva procedentes de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes) y mediante el exceso de excedentes de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social derivado de la gestión de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, nutriéndose además con los rendimientos de cualquier naturaleza que han generado las inversiones realizadas con él.

El Fondo se dotó por primera vez en el ejercicio 2000 y, debido a la buena evolución de la economía española, la existencia de superávits presupuestarios de naturaleza contributiva, procedentes de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes hasta el ejercicio 2009 inclusive, permitió que el Consejo de Ministros autorizara dotaciones al mismo hasta 2010, alcanzando su máximo histórico (66.680 millones) a 31 de diciembre de 2011. Su materialización contable a 31 de diciembre de 2018 asciende a 5.060 millones de euros (epígrafes II.4.1 y II.4.4).

14. La eficiente gestión de la cartera de títulos en que se encuentra materializado el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha hecho posible la obtención de rendimientos significativos, habiendo sido un factor determinante en el incremento de la cuantía de dicho Fondo (a 31 de diciembre de 2018 la rentabilidad neta acumulada alcanzó los 28.860 millones), siendo el periodo de 2000 a 2016 en el que se alcanzaron mayores rentabilidades. Sin embargo, en 2017 y 2018 la rentabilidad obtenida ha sido considerablemente inferior, debido al descenso generalizado de los tipos de interés y también a que el Comité de gestión del Fondo modificó los criterios de inversión de la cartera al objeto de garantizar la existencia de liquidez en las fechas previstas para la

realización de disposiciones del Fondo. Los nuevos criterios se basan, fundamentalmente, en realizar inversiones con vencimientos a muy corto plazo, siempre y cuando la rentabilidad de dichas inversiones sea superior a la de mantener los fondos en el Banco de España, al tipo de facilidad de depósito (epígrafe II.4.2).

15. A partir de 2011, y sobre todo desde 2012 y hasta 2018, el sistema de Seguridad Social ha presentado déficits anuales por operaciones no financieras de carácter estructural, consecuencia del efecto que sobre las cotizaciones sociales tuvo la recesión económica que afectó a España, así como del incremento del gasto por prestaciones de carácter contributivo, que obligaron a realizar disposiciones del mismo, las cuales, a 31 de diciembre de 2018, han alcanzado los 77.437 millones, destinándose en todo caso a la finalidad concreta y específica para la que fue creado (atender a las necesidades futuras del sistema en materia de prestaciones contributivas).

Asimismo, las disposiciones efectuadas respetaron en todo momento el límite establecido en la normativa, y aunque el mismo estaba establecido en un 3 % de la suma de pensiones contributivas y demás gastos necesarios para su gestión, dicho límite fue excepcionado mediante diversas normas (Real Decreto-ley 28/2012 y Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y 2017) permitiendo la disposición hasta el importe equivalente al déficit por operaciones no financieras de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, elaborado por la Intervención General de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo de Reserva. Las disposiciones realizadas, no obstante, no llegaron a alcanzar este último importe.

Por tanto, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha supuesto un factor de estabilidad presupuestaria y de liquidez sin precedentes, proporcionando al sistema capacidad de actuación desde 2012 hasta 2016, contribuyendo firmemente a su sostenibilidad en momentos de recesión económica, sin necesidad de tener que acudir a medidas de contención (tales como la reducción de las prestaciones económicas y el incremento de las cotizaciones sociales) o incluso a financiación ajena. Sin embargo, con posterioridad, ha sido necesario complementar las disposiciones del Fondo recurriendo a la financiación del Estado (epígrafe II.4.3).

16. El registro contable del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, desde su constitución, solo refleja, en el activo del balance, la materialización financiera de la dotación neta acumulada del dicho Fondo, puesto que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social no contempla su registro contable como reserva patrimonial (epígrafe II.4.5).

IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Como ya se ha indicado al exponer la metodología aplicada, la presente actuación fiscalizadora no ha considerado la posible evolución de las diversas variables que se mencionan en el Informe (esperanza de vida, magnitudes relacionadas con el mercado de trabajo, evolución neta del número de pensionistas y afiliados, así como de los gastos e ingresos de naturaleza contributiva, entre otros), porque los objetivos de esta actuación se refieren, exclusivamente, al análisis del cumplimiento de la normativa y de la racionalidad económico-financiera de los procedimientos de gestión examinados.

Asimismo, resulta imprescindible advertir que no es función de este Tribunal efectuar recomendaciones que supongan modificaciones concretas que afecten al ámbito de la decisión política y no al del control externo.

IV.1. PROPUESTAS DIRIGIDAS A LAS CORTES GENERALES

1. Se propone al Congreso de los Diputados que, de manera urgente, proceda a estudiar la actual configuración del sistema de Seguridad Social al objeto de proponer las medidas legales, o de cualquier otra índole, que sean necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera y el equilibrio presupuestario del mismo. Esto podría abordarse en el marco del Pacto de Toledo, en cumplimiento de su Recomendación decimoquinta, que propone que el Congreso de los Diputados, cada cinco años, cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Teniendo en cuenta que lo que se pretende es hacer frente a un problema estructural, las medidas que, en todo caso, se adopten deberían tener idéntico carácter, huyendo de soluciones transitorias que no han impedido que el patrimonio neto del sistema siga siendo negativo cada vez en mayor medida.
2. Hasta que se desarrollen las reformas recogidas en la Recomendación anterior, se propone a las Cortes Generales que regulen en una norma con rango de ley la necesidad de que los déficits financieros y presupuestarios que haya de soportar la Seguridad Social se cubran, como hasta ahora, con financiación estatal, si bien especificando que dicha financiación deberá tener la misma naturaleza económica y presupuestaria que las operaciones de gestión que provoquen la situación de déficit, de manera que ante situaciones, como las descritas en el presente Informe, de déficit por operaciones de gestión ordinaria, la financiación se realice a través de transferencias corrientes y no de préstamos.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO

1. En consonancia con las modificaciones que, mediante norma con rango de ley, aprueben las Cortes Generales para garantizar la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, se recomienda al Gobierno que proceda a efectuar la liquidación efectiva de los gastos no contributivos que fueron asumidos por la Seguridad Social con cargo a sus recursos, consiguiendo de facto la efectiva separación de las fuentes de financiación recogida en la Recomendación primera del Pacto de Toledo.

Para ello, deberán cuantificarse los gastos no contributivos asumidos por el sistema (la cifra indicada en este Informe es estimada) y, en el marco de esta liquidación, incluir la cancelación de la deuda con el Estado por los diez préstamos, por importe de 37.819 millones, que figuran en el balance del sistema a 31 de diciembre de 2018, así como el abono de las obligaciones contraídas entre 1992 y 1999, por 9.082 millones de euros, derivadas del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. En relación con la cancelación de estos préstamos, el Gobierno deberá efectuar

las propuestas de modificación de las normas con rango legal que recogen los plazos de amortización de estas deudas y sus prórrogas.

Asimismo, a estos efectos deberá establecerse un calendario realista y eficiente para que este proceso quede concluido en el plazo que se determine.

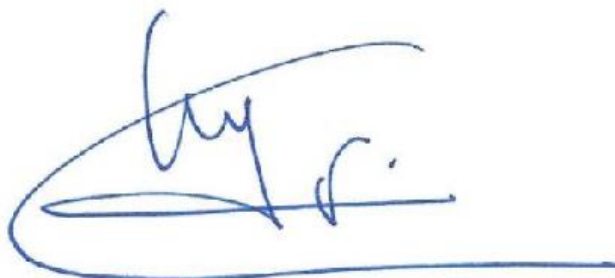
2. Se deben adoptar las medidas necesarias para que el Estado asuma la amortización de los tres préstamos concedidos a la Seguridad Social para cancelar obligaciones pendientes de pago, a 31 de diciembre de 1991, del extinto Instituto Nacional de la Salud, derivadas, específicamente, del coste de la asistencia sanitaria como consecuencia de su universalización, por 3.372 millones de euros, bien mediante su condonación o mediante la concesión de transferencias a la Seguridad Social para que, con dichos fondos, efectúe su amortización y sanee, definitivamente, su balance.
3. Se recomienda al Gobierno que, en cumplimiento de lo instado por las Cortes Generales en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2015, tome las medidas necesarias para que el patrimonio neto de la Tesorería General de la Seguridad Social incluya la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social como una reserva patrimonial.

IV.3. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Se recomienda a la Intervención General de la Administración del Estado que modifique el tratamiento contable que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social establece para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de manera que figure, de forma separada, en el patrimonio neto del balance de la Seguridad Social. A estos efectos, deberían regularse los movimientos contables que afectan al mismo, tales como dotaciones, disposiciones, rentabilidad realizada, entre otras.

Madrid, 28 de julio de 2020

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a surname and a first name, all written in a cursive style.

María José de la Fuente y de la Calle



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA DON MANUEL AZNAR LÓPEZ, CONSEJERO TITULAR DEL DEPARTAMENTO DEL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, CONTRA EL ACUERDO ADOPTADO POR EL PLENO EN SU REUNIÓN DEL DÍA 28 DE JULIO DE 2020 POR EL QUE SE APRUEBA EL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión celebrada el día 28 de julio de 2020, ha aprobado un Acuerdo cuya parte dispositiva resuelve lo siguiente:

“Aprobar el Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018”.

El Consejero que suscribe el presente voto particular ha votado en contra del acuerdo adoptado, manifestando expresamente su intención de formularlo.

Las razones que sustentan mi voto contrario y que justifican el presente voto particular son las siguientes:

1. El primer motivo se centra en la propuesta segunda del Informe aprobado dirigida a las Cortes Generales. En ella *“...se propone a las Cortes Generales que regulen en una norma con rango de ley la necesidad de que los déficits financieros y presupuestarios que haya de soportar la Seguridad Social se cubran, como hasta ahora, con financiación estatal, si bien especificando que dicha financiación deberá tener la misma naturaleza económica y presupuestaria que las operaciones de gestión que provoquen la situación de déficit, de manera que ante situaciones, como las descritas en el presente Informe, de déficit por operaciones de gestión ordinaria, la financiación se realice a través de transferencias corrientes y no de préstamos”.*

Esta propuesta tiene su base en la exposición realizada a lo largo del Informe sobre la evolución económica y financiera del sistema de la Seguridad Social, cuyo análisis económico se considera correcto en términos generales y se comparte en buena medida. Ahora bien, la discrepancia de este Consejero con el contenido de esta recomendación y del Informe referido a esta materia se fundamenta en el hecho de que no se ha tomado en consideración el alcance de la regulación contenida en el artículo 109 del actual Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS), que en ningún momento prevé la posible concesión de préstamos por parte del Estado para la financiación de los posibles déficits del sistema de Seguridad Social en la cobertura de las prestaciones contributivas, sino que hace referencia a la existencia de aportaciones del Estado a estos efectos.



DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 29 de julio de 2020

LA SECRETARÍA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

Como bien se indica en el Informe, los mecanismos de financiación del sistema de Seguridad Social legalmente previstos en el art. 109.1 del TRLGSS son: a) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura; b) Las cuotas de los trabajadores y empresas obligados; c) Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga; d) Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales; y e) Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la Disposición adicional décima del precitado TRLGSS.

En el nº 2 de este artículo, se prevé que las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y de las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial serán financiadas básicamente con los recursos a que se refieren las letras b), c), d) y e) del apartado anterior, así como, en su caso, por aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

En consecuencia, en opinión de este Consejero, no resulta necesario que se proponga a las Cortes Generales la aprobación de una norma con rango de ley en la que se establezca que los déficits financieros y presupuestarios que haya de soportar la Seguridad Social se cubran con financiación estatal procedente de transferencias corrientes y no de préstamos, toda vez que esta norma ya existe: es el art. 109.2 del TRLGSS; lo único que hace falta es evitar su elusión, como se ha venido haciendo hasta ahora, mediante la aprobación de leyes anuales de presupuestos generales del Estado en las que se ha establecido la concesión de préstamos como procedimiento para cubrir, con diversas denominaciones y conceptos, los déficits presupuestarios contributivos del sistema de Seguridad Social.

Para situar históricamente la existencia de esta obligación legal de financiación del Estado de los desequilibrios presupuestarios de la Seguridad Social mediante aportaciones, baste recordar que el artículo 51 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprobó el primer texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, titulado *Recursos generales de la Seguridad Social*, contemplaba como primer recurso para la financiación de ésta "a) las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura", sin mención o previsión alguna referida a la posibilidad de utilización del mecanismo financiero de los préstamos.

Resulta ocioso explicar la más que evidente diferencia entre aportaciones y préstamos; baste para ello con observar el diferente tratamiento que resulta de las previsiones contenidas en el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, para las aportaciones (que forman parte del patrimonio neto o de los ingresos de la entidad receptora) y los créditos y préstamos



recibidos de las entidades del grupo (que, por el contrario, forman parte del pasivo exigible), en línea con la concepción que el propio Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, tiene de las entregas de capital de los socios a la sociedad, que siempre son denominadas con el término de aportaciones.

En consecuencia, este Consejero considera que, de conformidad con lo establecido en el art. 2.2 del actual TRLGSS (*“El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley”*), en línea, a su vez, con el mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución Española de que *“los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”*, la propuesta debería ser que se preservara el cumplimiento del sistema de financiación previsto en el artículo 109 del Real Decreto legislativo 8/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de modo que la financiación de los déficits que presente la modalidad no contributiva de la acción protectora de la Seguridad Social se realice mediante aportaciones del Estado.

2.- El segundo motivo de este voto particular se refiere al contenido de los epígrafes II.3.1 a II.3.3 del Informe, relacionados con la naturaleza no contributiva de la asistencia sanitaria y de los complementos por mínimos y su financiación, así como con las conclusiones nº 11 y 12 y la recomendación nº 1, que se resume en la idea de que el Estado debe compensar a la Seguridad Social por la financiación realizada por esta última de la prestación de asistencia sanitaria y complementos a mínimos desde el ejercicio 1989. Sobre este asunto, este Consejero debe manifestar su discrepancia no con los importes y cálculos recogidos en el informe, ni tampoco con la idea expresada en él de que han existido períodos dilatados en el tiempo, legalmente establecidos, para que el Estado asumiera íntegramente su financiación (especialmente en el caso de los complementos por mínimos), sino con el planteamiento de partida realizado en el Informe, que no es otro que determinar que, desde el ejercicio 1989, ambos tipos de prestaciones tenían un carácter no contributivo.

A este respecto, cabe recurrir al contenido del propio Informe para sustentar la posición contraria: *“Así, desde el primer ejercicio en el que la LPGE previó una aportación finalista para ambos conceptos (1989), la asunción por el Estado de la totalidad del coste de la asistencia sanitaria se alargó 10 años (hasta 1999), mientras que para los complementos por mínimos se prolongó 25 años (hasta 2014). Las LPGE entre 1989 y 1998 estimaron en, al menos, 31.828 millones de euros el importe de las*



DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original, Madrid, 29 de Julio de 2020

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Esther Riqueime Más

cotizaciones sociales destinadas a la financiación de la asistencia sanitaria, siendo esta cifra la previsión del coste que la Seguridad Social ha tenido que soportar como consecuencia de la dilación en la asunción por el Estado de sus compromisos de financiación. Respecto a los complementos por mínimos, este Tribunal de Cuentas no dispone de información sobre el gasto real de dichos complementos en el ejercicio 1989, por lo que se ha tomado en consideración el periodo comprendido entre 1990 y 2013, estimando el importe que, por este concepto, ha tenido que financiar la Seguridad Social con cargo a sus recursos en 71.862 millones.”

En efecto, el texto del Informe aprobado no es consistente, toda vez que, por una parte, se indica que la mera circunstancia de la realización de una aportación finalista por parte del Estado para financiar parcialmente una prestación a partir de 1989 la convierte en no contributiva mientras que, con anterioridad, se indica que: “Fue por tanto en la precitada Ley 24/1997, de 15 de julio, cuando la asistencia sanitaria y los complementos por mínimos de pensiones fueron calificados, de manera expresa, como de naturaleza no contributiva, aun cuando, como ha quedado expuesto en el precedente epígrafe II.3.1, la naturaleza de ambos tipos de prestaciones ya había quedado acreditada con anterioridad”¹.

Sobre ello, resulta conveniente traer a colación el artículo 20 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que establece que *“Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen”*. Pues bien, el Informe carece de una argumentación jurídica que explique, justifique y apoye cómo el simple hecho de que el Estado aporte fondos para financiar una parte del coste de determinadas prestaciones le convierte en sujeto obligado a financiar el 100% de las mismas, especialmente cuando las leyes anuales de presupuestos, entre 1989 y 1997, prevén, expresamente, hasta 3 fuentes diferenciadas para la financiación de la asistencia sanitaria: aportaciones del Estado, cotizaciones sociales y otros ingresos, cuantificados explícitamente en dichas leyes.²

La falta de carácter no contributivo de estas prestaciones hasta, al menos, la aprobación de la Ley 24/1997, resulta evidente, en opinión de este Consejero, si se analizan los antecedentes históricos del sistema de Seguridad Social. Así, en el caso de la asistencia sanitaria, su origen se remonta al Seguro Obligatorio de Enfermedad,

¹ Nota: el subrayado ha sido añadido sobre el texto del párrafo original.

² La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (Ley 37/1988) cuantifica la financiación de la asistencia sanitaria de la siguiente forma: 1.102,89 millones de pesetas mediante aportaciones del Estado, 428,47 millones de pesetas mediante cotizaciones sociales y 32,13 millones de otros ingresos. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (Ley 12/1996) prevé las siguientes fuentes de financiación: 2.787,83 millones de pesetas de aportaciones del Estado para operaciones corrientes, 26,74 millones de aportaciones del Estado para operaciones de capital, 199,91 millones de pesetas de cotizaciones sociales y 89,26 millones de otros ingresos.



creado en 1942, con un carácter netamente profesional e integrado en el sistema de Seguridad Social surgido en 1963 –Ley de Bases- y 1966 –Texto Articulado-, en la que se prevé y mantiene la asistencia sanitaria como una de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, incluso actualmente. No deja de resultar llamativo que la primera prestación de la acción protectora recogida en el artículo 42.1 del actual TRLGSS sea, precisamente: *“a) la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sea o no de trabajo, si bien con un carácter no contributivo”*.

Esta consideración se ve reforzada por los siguientes hechos:

- La Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril), que extiende el derecho a la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos españoles y extranjeros con residencia legal en España, sigue manteniendo el carácter contributivo de la asistencia sanitaria que presta el sistema de Seguridad Social, tal y como claramente se deduce de lo establecido en los artículos 79 y 80 de esta Ley, en los que, además de contemplar la financiación del sistema sanitario por, entre otras vías, las cotizaciones sociales, refiere la obligación de financiación del Estado (vía transferencias) a *“la participación en la contribución de aquél al sostenimiento de la Seguridad Social”* y a *“la compensación por la extensión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a aquellas personas sin recursos económicos”*. En esta misma línea, el art. 80 establece que *“El Gobierno regulará el sistema de financiación de la cobertura de la asistencia sanitaria del sistema de la Seguridad Social para las personas no incluidas en la misma que, de tratarse de personas sin recursos económicos, será en todo caso con cargo a transferencias estatales”*.
- La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, no contempla en ningún momento que la prestación de asistencia sanitaria cambie de naturaleza jurídica y pase a tener esta condición.

Otro tanto cabe señalar sobre los complementos por mínimos, respecto de los cuales las leyes anuales de presupuestos en el período citado se limitan a establecer el importe que aporta el Estado para su financiación, máxime cuando, como se indica en el propio Informe, *“Los primeros antecedentes se encuentran en la Orden de 26 de abril de 1974, por la que se dispone la mejora de pensiones del sistema de la Seguridad Social, al configurar «un sistema de cuantías mínimas de las pensiones mejoradas, que han de constituir así desde su establecimiento y para lo sucesivo, un eficaz medio para lograr la garantía de un nivel mínimo en la acción protectora de la Seguridad Social»”*. Cabe recordar que en aquellos años el sistema de Seguridad Social tenía un carácter claramente profesional y contributivo.



Asimismo, cabe señalar que la existencia de un periodo de tiempo dilatado para que el Estado asumiera la completa financiación de unos complementos de pensión (a mínimos) que tuvieron un origen contributivo, no puede implicar, necesariamente, que la Seguridad Social tenga derecho a reclamar al Estado el importe de gasto asumido con cotizaciones sociales. Debe recordarse que esta circunstancia se ha acomodado a las disposiciones legislativas aprobadas por las Cortes Generales, disposiciones que, con toda probabilidad, han estado fundamentadas en la capacidad de financiación que en cada momento podía aportar el Estado a tenor de las circunstancias económicas.

En este sentido, este Consejero no puede sino lamentar que el anteproyecto de este Informe no haya sido remitido para alegaciones al Ministerio de Hacienda o a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, pues, cuando el Informe se refiere de modo continuo al Estado en el contexto de sus relaciones económico-financieras y presupuestarias con la Seguridad Social, no se está refiriendo al Ministerio de Agricultura, ni al Ministerio de Justicia o al de Asuntos Exteriores ..., sino que está aludiendo a la Hacienda Estatal y, por tanto, al Ministerio de Hacienda.

En resumen, este Consejero considera que no se puede sostener, como se indica en el Informe, que el carácter no contributivo de estas prestaciones comienza en 1989 y que, desde dicho ejercicio, la Seguridad Social ha asumido un gasto por cuenta del Estado que este le debe resarcir. Buena prueba de la inexistencia de este derecho de cobro de la Seguridad Social es que la propia Tesorería General de la Seguridad Social no refleja esta deuda del Estado en sus estados contables, a diferencia de lo que ocurre con otras operaciones (v.gr.: los 3 préstamos concedidos por el Estado para cancelar obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 1991 del extinto Instituto Nacional de la Seguridad Social derivados del coste de la universalización de la asistencia sanitaria).

3.- El tercer motivo de este voto particular guarda relación con el contenido del epígrafe *II.3.4. Costes asumidos por la Seguridad Social derivados de las rentas o compensaciones no percibidas, de origen patrimonial*. Este Consejero no puede compartir la idea de que el Estado deba compensar a la Seguridad Social por la utilización de los bienes, centros sanitarios y de servicios sociales de los extintos Instituto Nacional de la Salud e Instituto Nacional de Servicios Sociales, transferidos en su mayor parte a las Comunidades Autónomas.

El sistema de Seguridad Social estaba obligado entonces, y sigue obligado en la actualidad, a prestar asistencia sanitaria y servicios sociales a los sujetos incluidos en su campo de aplicación. Basta para ello leer el art. 42 del actual TRLGSS, que señala como primera contingencia de la acción protectora del sistema de Seguridad Social la asistencia sanitaria y, posteriormente, las prestaciones de servicios sociales en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores.



DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 29 de julio de 2020
LA SECRETARIA GENERAL
Fdo.: Esther Riquelme Más

En consecuencia, los bienes inmuebles adquiridos mediante cotizaciones sociales (establecidas, en cuanto a bases y tipos de cotización, de forma que permitieran obtener fondos para la cobertura de estas prestaciones) continúan destinados a la finalidad de seguridad social para la que fueron adquiridos, por lo que resulta anómalo que ahora se pretenda, como pone de manifiesto el Informe aprobado, que un tercero que no los está utilizando (el Estado) deba compensar al titular de los mismos porque dichos bienes sigan destinándose (por las Comunidades Autónomas) a los fines de seguridad social para los que fueron adquiridos.

Por otra parte, la afirmación contenida en el Informe de que *“la Seguridad Social no ha podido disponer libremente de estos bienes patrimoniales para la obtención de recursos adicionales a través de su enajenación o arrendamiento, a pesar de la difícil situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria y de las tensiones de liquidez que ha padecido el sistema”*, no se ve soportada en dato alguno que acredite la existencia de inmuebles transferidos respecto a los cuales la TGSS se viera impedida para realizar operaciones de libre disposición por no estar destinados a la prestación de asistencia sanitaria o de servicios sociales.

A este respecto, debe recordarse que el art. 104.1, párrafo último, del actual TRLGSS prevé que *“Los bienes inmuebles del patrimonio de la Seguridad Social adscritos a otras administraciones o entidades de derecho público, salvo que otra cosa se establezca en el acuerdo de traspaso o en base al mismo, revertirán a la Tesorería General de la Seguridad Social en el caso de no uso o cambio de destino para el que se adscribieron, conforme a lo dispuesto en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas”*.

Por último, este Consejero no puede dejar de mostrar su preocupación por el hecho de que el Informe plantee la idea de que la TGSS tiene capacidad para determinar *motu proprio* la enajenación de los bienes inmuebles en los que presta la asistencia hospitalaria, ambulatoria, residencias de ancianos, etc., aun cuando estos inmuebles continúen destinados a fines de seguridad social, sin tomar en cuenta ningún otro tipo de consideración, olvidando que el patrimonio y los recursos del sistema de Seguridad Social han tenido y tienen la finalidad de financiar todas las prestaciones de seguridad social, no solo las económicas, sino también las técnicas.

4.- El cuarto motivo de este voto particular se refiere a la consideración que se hace en el Informe aprobado sobre el registro contable del Fondo de Reserva de la Seguridad Social como reserva patrimonial y las recomendaciones dirigidas al Gobierno y a la IGAE al respecto, ya que, en opinión de este Consejero, el Fondo de Reserva de la



29 de julio de 2020
LA SECRETARÍA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

Seguridad Social ni tiene ni ha tenido nunca naturaleza patrimonial³, y ello por las siguientes razones:

En primer lugar, la simple literalidad del art. 118.1 del TRLGSS que señala que “*Los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, al Fondo de Reserva de la Seguridad Social*”.

Esta naturaleza presupuestaria tiene su origen en el Acuerdo del “Pacto de Toledo”, de 6 de abril de 1995, cuya recomendación número 2 establece que “... **los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios** de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones”. Por ello, se puede concluir que desde su origen el Fondo de Reserva se configura como una magnitud de carácter presupuestario, en contra de lo argumentado en el Informe.

En efecto, sin perjuicio de lo indicado en el “Pacto de Toledo”, la inicial regulación del Fondo de Reserva establecida por el artículo 91.1 del TRLGSS, y las modificaciones posteriores al citado artículo, mediante la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social y la Ley 24/2001, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, así como, en última instancia, su propia norma fundacional, Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, actualmente contenida en el 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, configuraron siempre dicho fondo desde una óptica presupuestaria y no patrimonial en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de la Seguridad Social.

Esta realidad es ignorada en el Informe aprobado que, para sostener su argumentación, diferencia los conceptos de dotación del fondo (que como se ha argumentado anteriormente tiene carácter presupuestario) y de su materialización, recomendando que la *Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social* (en adelante APGCPSS'11) debería ser objeto de modificación para contemplar su dotación como reserva patrimonial, lo que ni es razonable ni se compadece con la legislación aplicable. En opinión de este Consejero, tanto la dotación del Fondo de Reserva como su

³ En sus alegaciones, tanto la Intervención General de la Administración del Estado como la Intervención General de la Seguridad Social han manifestado su rotundo desacuerdo con la consideración del Fondo de Reserva de la Seguridad Social como reserva patrimonial que figura en el Informe aprobado.



29 de julio de 2020

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

materialización son dos aspectos de un mismo hecho económico: la constitución de un fondo, como saldo deudor, cuya dotación tiene un origen presupuestario y su materialización debe efectuarse en activos financieros; concepto diferente al de reserva patrimonial en el ámbito contable, entendida como excedente de los resultados del ejercicio económico-patrimonial.

En definitiva, en ningún momento la normativa ha hecho mención a una posible naturaleza patrimonial del Fondo ni, en consecuencia, ha previsto que se dotase con cargo a resultados económicos. Se trata simplemente de un fondo que materializa los superávits presupuestarios acumulados en activos financieros públicos.

En segundo lugar, se utiliza como argumento el hecho de que, en el TRLGSS, se emplee idéntica terminología para definir la constitución del Fondo de Reserva (artículo 117 del TRLGSS) y la constitución de un Fondo de Estabilización (artículo 110.2), circunstancia que sirve de base para que en el Informe aprobado se les confiera a ambos fondos la misma naturaleza tanto jurídica como económico-patrimonial y, por tanto, un registro contable similar en la APGCPSS'11.

No obstante, de nuevo, no se comparte esta consideración ya que el artículo 117 del TRLGSS determina que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social se constituirá con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones contributivas, en la forma y condiciones previstas en el citado texto legal, actualmente establecidas en el artículo 118, que, como se ha argumentado en el punto anterior, le confiere una naturaleza presupuestaria. Por el contrario, el artículo 110.2 del TRLGSS establece que se constituirá un fondo de estabilización único para todo el sistema de la Seguridad Social, que tendrá por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos. Es decir, el citado artículo determina que los resultados económicos del ejercicio derivados de la totalidad de ingresos y gastos derivados de la actividad que desarrollan las entidades gestoras y servicios comunes deben incorporarse al fondo de estabilización, y no a otros posibles fondos. En definitiva, en un plano hipotético, si se utilizara una parte del resultado económico-patrimonial para dotar el Fondo de Reserva, ello supondría, simultáneamente, una minoración por el mismo importe en el Fondo de Estabilización, lo que carece de lógica financiero-contable.

En tercer lugar, como reconoce el propio Informe, el balance de la Seguridad Social presentaba, a 31 de diciembre de 2018, un patrimonio neto negativo de 37.933 millones de euros, consecuencia de los resultados económico-patrimoniales negativos acumulados del periodo 2010 a 2018, de 115.022 millones. En este contexto, este Consejero considera que reflejar contablemente en el Patrimonio Neto de una entidad una reserva, como sería el caso del Fondo de Reserva, que no está amparada en su situación económico-patrimonial real, no es consistente con el objetivo de imagen fiel que debe alcanzar toda información contable, esencialmente porque ese Fondo de



DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 29 de julio de 2020

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

Reserva está nutrido con excedentes presupuestarios, no con resultados económico-patrimoniales, confundiéndose, por tanto, la información ofrecida y los resultados obtenidos en la contabilidad presupuestaria y en la financiero-patrimonial.

A mayor abundamiento, la adquisición de los activos en que se materializa el Fondo de Reserva fue posible en buena medida, no por lo resultados económico-patrimoniales del sistema, sino por la falta de devolución de los préstamos concedidos por el Estado entre 1992 y 1999 (37.819 millones) y por la no cancelación de las obligaciones con la AGE por el cupo del País Vasco y Navarra (9.082 millones), lo que pone de manifiesto, nuevamente, que la naturaleza del Fondo no es patrimonial.

Por todo ello, este Consejero está en desacuerdo con la concepción del Fondo como reserva patrimonial mantenida en el Informe y, en consecuencia, con las recomendaciones dirigidas al Gobierno y a la IGAE para que, contra toda lógica contable, adopten las medidas necesarias para que el patrimonio neto de la Tesorería General de la Seguridad Social incluya la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social como una reserva patrimonial.

Dado que las argumentaciones relativas a los cuatro motivos anteriores no han sido tenidas en cuenta, he votado en contra del acuerdo mayoritario adoptado por el Pleno.

Madrid, 28 de julio de 2020

EL CONSEJERO DE CUENTAS

Fdo.: Manuel Aznar López

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE POR:
Manuel Aznar López

CARGO:
Consejero Departamento 1º Fiscalización.

FECHA (CET):
28/07/2020 19:49:18

CSV:
GC24LcEc6XK+OhmDpat+

AUTENTICIDAD VERIFICABLE EN:
<https://sede.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sede-electronica/servicios/validacion-csv/CompCSV.html>

TOTAL HOJAS:10





VOTO PARTICULAR QUE FORMULA DON JAVIER MEDINA GUIJARRO, CONSEJERO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, TITULAR DEL DEPARTAMENTO FINANCIERO Y DE FUNDACIONES Y OTROS ENTES ESTATALES, CONTRA EL ACUERDO ADOPTADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU REUNIÓN DE 28 DE JULIO DE 2020 POR EL QUE SE APRUEBA EL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

I.- PRESENTACIÓN DEL VOTO PARTICULAR

El Pleno del Tribunal de Cuentas ha aprobado, en su sesión de 28 de julio de 2020, el *Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*. Este Consejero votó en contra de dicha aprobación, solicitó que así constara en el Acta de la reunión y expone los motivos de su posición por medio del presente voto particular, en los términos del artículo 5.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

El motivo de este voto particular es el desacuerdo técnico del Consejero que suscribe con el tratamiento concedido en dicho Informe de fiscalización a la naturaleza y el registro contable del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Este desacuerdo fue expuesto y razonado por este Consejero en sus observaciones al proyecto de Informe, pese a lo cual no se produjo ninguna modificación en el proyecto que se ha presentado a la aprobación del Pleno. De hecho, el Informe aprobado por el Pleno no se ha modificado, en las materias a las que se refiere este voto particular, respecto de la versión del proyecto con la que este Consejero manifestó su discrepancia.

II.- ARGUMENTACIÓN DEL VOTO PARTICULAR

El cuarto de los objetivos específicos de esta fiscalización, descritos en el subapartado I.5 del Informe tal como quedaron definidos por las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, es el siguiente:

- 4. Verificar si el Fondo de Reserva ha servido, convenientemente, a los objetivos de su creación, como factor de estabilidad presupuestaria y de*



obtención de liquidez adicional para afrontar pagos de prestaciones contributivas, valorando su racionalidad económico-financiera y la adecuación de su contabilización en el balance de la TGSS.

Los resultados referidos a este objetivo de la fiscalización figuran en el subapartado II.4 del Informe, titulado "Fondo de Reserva de la Seguridad Social". Más en concreto, en el epígrafe II.4.5, titulado "Naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva", se exponen los resultados del análisis de la naturaleza de este Fondo de Reserva y de la forma en que ha venido siendo contabilizado desde su creación en el año 2000. La discrepancia de este Consejero con el Informe se concentra en el contenido de este epígrafe II.4.5.

II.1.- Antecedentes de la fiscalización

Antes de exponer los motivos de discrepancia resulta necesario analizar las condiciones en las que el Tribunal decidió programar esta fiscalización, por medio de una modificación del Programa Anual de Fiscalizaciones de 2019 acordada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de septiembre de 2019.

Desde la creación del Fondo de Reserva el Tribunal de Cuentas ha analizado su registro contable en el marco de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado (DCGE) de cada ejercicio. Con unas formulaciones que han evolucionado con el paso del tiempo, las DCGE de cada ejercicio han venido señalando que el Fondo de Reserva tiene una naturaleza patrimonial, de acuerdo con las normas que regularon su creación, de donde se extraía la conclusión de que debería haberse contabilizado como reserva patrimonial en el patrimonio neto de la Seguridad Social y no, como se ha venido realizando, exclusivamente como una mera materialización de activos.

La elaboración de las DCGE es producto de la colaboración de varios Departamentos de la Sección de Fiscalización, cada uno en su ámbito horizontal del sector público definido por el Pleno del Tribunal, de modo que cada Departamento realiza sus actuaciones fiscalizadoras sobre dicho ámbito y propone al resto de Departamentos y, en última instancia, al Pleno, los resultados de fiscalización que considera han de integrarse en la DCGE. Por ello, los resultados expuestos en las DCGE sobre el Fondo de Reserva son la interpretación, obtenida por el Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social, de los resultados de las actuaciones fiscalizadoras realizadas por el mismo sobre la materia y propuestos al Pleno para su integración en la DCGE, tras los debates técnicos correspondientes en las Comisiones y Grupos de Trabajo creados al efecto.

En el curso de esos debates técnicos y en las reuniones de la Sección y del Pleno en



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento Financiero y de
Fundaciones y otros Entes Estatales

DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original, Madrid, 28 de julio de 2020

LA SECRETARÍA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

los que se han analizado los sucesivos anteproyectos y proyectos de DCGE de cada ejercicio el Consejero que suscribe y su Departamento han manifestado y razonado reiteradamente su criterio contrario al pronunciamiento de las DCGE sobre la contabilización del Fondo de Reserva. Pese a este criterio contrario, las DCGE de cada ejercicio, hasta la última aprobada referida al ejercicio 2018, señalan, con distintas formulaciones como se ha indicado anteriormente, que el Fondo de Reserva debería haberse contabilizado como una reserva patrimonial en el patrimonio neto de la Seguridad Social. La discrepancia de este Consejero con el citado criterio no le ha llevado a oponerse a la aprobación de tales DCGE, en el entendimiento que las DCGE son un documento que agrega un número muy elevado de pronunciamientos sobre todas las materias que son objeto de las Cuentas Generales del Estado, de forma que la discrepancia con uno de ellos no justificaría un voto contrario a la aprobación de la correspondiente DCGE en su conjunto. Pero, en cualquier caso, ha quedado constancia en todos estos debates de la discrepancia de este Consejero con el tratamiento del Fondo de Reserva contenido en las DCGE y la solicitud expresa de que ese tratamiento fuera rectificado.

Además de esta manifestación de desacuerdo, el Consejero que suscribe, precisamente con ocasión del debate y aprobación de la DCGE de 2017, solicitó que el Tribunal de Cuentas programara la realización de una fiscalización referida específicamente a la evolución y la situación financiera de la Seguridad Social, en la que se incluyera como uno de los objetivos de la misma el análisis de la naturaleza del Fondo de Reserva y de su registro contable. La realización de esta fiscalización nueva, separada, distinta y desligada de las DCGE, habría de ser la ocasión para que el Tribunal de Cuentas, tras el pertinente análisis detallado de las materias objeto de la fiscalización, revisara su criterio sobre la contabilización del Fondo de Reserva. Y esta presunción se basaba en las siguientes premisas:

- a) Las actuaciones fiscalizadoras monográficas sobre la materia deberían haber permitido un análisis más detallado de la regulación jurídica y la contabilización del Fondo de Reserva, dado que las actuaciones fiscalizadoras que se realizan al servicio de una fiscalización monográfica suelen tener un mayor alcance y detalle que las que se realizan al servicio de la elaboración de las DCGE.
- b) La tramitación interna, en el Tribunal de Cuentas, de los proyectos de Informe de fiscalizaciones monográficas permiten un debate más intenso y preciso que los que permiten los referidos a las DCGE, precisamente por el motivo ya señalado: en las DCGE el número de materias analizadas es muy elevado, lo que no permite que una determinada materia, como el Fondo de Reserva, sea objeto de contraste intenso de criterios entre los distintos Miembros del Pleno.
- c) Y, por el mismo motivo, la extensión con la que se puede tratar una materia en un Informe de fiscalización monográfico es mucho mayor que la extensión con



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento Financiero y de
Fundaciones y otros Entes Estatales

DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 28 de julio de 2020

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

la que se analiza en las DCGE. Esta mayor extensión para explicar en un Informe monográfico los resultados de la fiscalización sobre el Fondo de Reserva debería haber permitido un análisis más fundamentado que el presentado en las DCGE. Y cabía presumir que el resultado de ese mayor fundamento sería la revisión del criterio sobre la naturaleza y la contabilización del Fondo de Reserva expuesto en las DCGE previas.

Con la conformidad del Departamento competente por razón de la materia, el Pleno del Tribunal de Cuentas acordó el 30 de septiembre de 2019, como se ha indicado, incluir la realización de la *fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018* en el Programa Anual de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2019. El Acuerdo de su inicio y las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobados por el Pleno en la misma fecha de 30 de septiembre de 2019. En particular, las Directrices Técnicas abonaban la presunción de que se revisaría el criterio sobre el Fondo de Reserva. En efecto, en el apartado I de tales Directrices, tras analizar la relevancia de las afirmaciones contenidas en las DCGE de los últimos ejercicios sobre la evolución de la situación financiera de la Seguridad Social y sobre la contabilización y la naturaleza del Fondo de Reserva, se justificaba la realización de esta fiscalización del siguiente modo: *“En coherencia con la especial importancia y singularidad de las circunstancias mencionadas, las mismas requieren ser abordadas de manera independiente mediante un procedimiento fiscalizador nuevo, distinto de la DCGE, que analice y exponga los resultados de su análisis de una forma más detallada”*. Es decir, se reconocía el carácter nuevo y separado de esta fiscalización respecto de lo realizado en el marco de las DCGE y se anunciaba un *“análisis de una forma más detallada”*. Este Consejero no puede dejar de lamentar que se haya desaprovechado la ocasión de esta fiscalización para realizar tal análisis más detallado que hubiera permitido desligar las conclusiones que se hubieran obtenido sobre el Fondo de Reserva de los pronunciamientos previos formulados en las DCGE.

II.2.- Fundamentos de la discrepancia

El Informe sostiene el criterio de que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social debería haber sido contabilizado como reserva patrimonial en el patrimonio neto de la Seguridad Social, y no exclusivamente como una mera materialización de activos, como se ha realizado hasta la fecha. Este Consejero está en desacuerdo con este criterio del Informe, por las razones que se van a exponer a continuación.

La primera frase del epígrafe II.4.5 del Informe de fiscalización señala: *“Desde la creación del Fondo de Reserva en el año 2000, el balance de la Seguridad Social refleja, en el activo, la materialización financiera de la dotación neta acumulada del*



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento Financiero y de
Fundaciones y otros Entes Estatales

DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 28 de julio de 2020

LA SECRETARÍA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

Fondo de Reserva, puesto que la APGCPSS'11 [la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social que comenzó a aplicarse en 2011] no contempla su registro contable como reserva patrimonial, formando parte del neto patrimonial de la TGSS". De manera paradójica, el Informe comienza la justificación de por qué el Fondo de Reserva debería contabilizarse en el patrimonio neto explicando, con claridad absoluta, que la citada APGCPSS'11 no admite el registro contable del Fondo de Reserva como reserva patrimonial en el patrimonio neto de la Tesorería General de la Seguridad Social. Como tuvo ocasión este Consejero de exponer en sus observaciones al proyecto de Informe, la frase citada es el principal argumento que puede exponerse en contraposición al criterio sostenido en el Informe, en párrafos posteriores, de que el Fondo de Reserva debe contabilizarse en el patrimonio neto. Extraer conclusiones sobre la naturaleza real del Fondo de Reserva o sobre las intenciones del legislador (con independencia de que sean argumentos que más adelante se discutirán) no puede, desde el punto de vista meramente contable, superar el inconveniente de que la norma contable no sostiene el criterio defendido por el Informe.

Y no debe olvidarse que en el Informe (subapartado IV.3) se recomienda a la IGAE *"que modifique el tratamiento contable que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social establece para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de manera que figure, de forma separada, en el patrimonio neto del balance de la Seguridad Social"*. Si es necesaria una modificación de la adaptación del Plan (y las razones en contra de la conveniencia de esta modificación se argumentarán más adelante) es porque la redacción vigente de dicha adaptación no soporta el criterio defendido por el Informe. En otras palabras: si el Tribunal considera que se ha aplicado incorrectamente un criterio contable, debe fundamentarlo exponiendo cuál es la norma contable incumplida, no precisamente exponiendo que la norma contable vigente ampara el criterio contable aplicado.

Al margen de lo que señalan las normas contables, el Informe sustenta su criterio sobre cómo debería haberse contabilizado el Fondo de Reserva en una serie de argumentos sobre la naturaleza intrínseca del Fondo de Reserva y su forma de dotación. Los argumentos expuestos en el Informe son, a juicio de este Consejero, técnicamente infundados, por los siguientes motivos:

- a) En primer lugar, el Informe (en el citado epígrafe II.4.5) señala que *"el artículo 118 del TRLGSS [texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social] condiciona la dotación a realizar a este Fondo a que <<...las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan>>, lo que supone una subordinación legal expresa de la dotación del*



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento Financiero y de
Fundaciones y otros Entes Estatales

DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 28 de julio de 2020

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

Fondo de Reserva a magnitudes claramente patrimoniales (como sucede con cualquier otra reserva patrimonial), reforzando la idea de su naturaleza patrimonial". En opinión de este Consejero, el artículo 118 del TRLGSS determina el "cuándo" se debe dotar el Fondo de Reserva (cuando lo permitan las posibilidades económicas y la situación financiera), pero no determina el "cómo se contabiliza". El Informe interpreta este artículo en el sentido de que, cuando se cumplan las condiciones establecidas en el mismo y se acuerde por el Consejo de Ministros, *"una parte del resultado económico-patrimonial de las EEGG y los SSCC ha de inmovilizarse y destinarse a dotar esta reserva patrimonial"*. Este Consejero considera excesiva esta interpretación: el artículo 118 no señala nada respecto de que el Fondo de Reserva deba dotarse con cargo a los resultados económico-patrimoniales, inmovilizando una parte de estos en forma de reserva patrimonial. Es bastante más sencillo interpretar que si el artículo 118 del TRLGSS hubiese pretendido crear una reserva patrimonial, habría empleado los términos adecuados para ello, con una formulación como la siguiente: cuando las condiciones... se creará un Fondo de Reserva como reserva patrimonial con cargo a los resultados económico-patrimoniales. Es cierto que el TRLGSS no es una norma contable, por lo que no tendría por qué regular cómo se contabiliza el Fondo de Reserva. Pero es que la norma contable es la APGCPSS'11 que, como se ha visto, sostiene el criterio contable radicalmente opuesto al sostenido en el Informe.

- b) En segundo lugar, el proyecto señala (también en el citado epígrafe II.4.5) que el artículo 117 del TRLGSS dispone que el Fondo de Reserva tendrá la finalidad de atender necesidades futuras del sistema en materia de prestaciones contributivas, con una terminología similar a lo dispuesto en el artículo 110.2 respecto del fondo de estabilización. Hay que recordar que este artículo 110.2 dispone que *"En la Tesorería General de la Seguridad Social se constituirá un fondo de estabilización único para todo el sistema de la Seguridad Social, que tendrá por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos"*. El Informe considera que la "idéntica" redacción de estos artículos 110.2 y 117 (una simple lectura de los mismos, transcritos en el Informe, permite comprobar que no son idénticos, sino que mantienen diferencias sustanciales) debe llevar a la conclusión de que el Fondo de Reserva y el fondo de estabilización tienen *"la misma naturaleza jurídica, y también económico-patrimonial"*. Y, puesto que la APGCPSS'11 sí indica que el fondo de estabilización debe contabilizarse en el patrimonio neto, el Informe concluye que el Fondo de Reserva también debería ser contabilizado de la misma manera, modificando, si hiciera falta, la APGCPSS'11. Sin embargo, este Consejero no puede estar de acuerdo con esta conclusión. Señalar la finalidad de una medida económica no es otorgarle



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento Financiero y de
Fundaciones y otros Entes Estatales

DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 28 de Julio de 2020

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

una determinada naturaleza jurídica, ni mucho menos es predeterminar cuál debe ser su reflejo contable. Por otra parte, debe insistirse en que el artículo 117 del TRLGSS señala que se crea el Fondo de Reserva *“en la forma y condiciones previstas en la presente ley”*, y en ningún lugar de la citada Ley se precisa que el Fondo de Reserva tenga naturaleza de reserva patrimonial ni cuál debe ser la forma de contabilizarlo.

- c) En tercer lugar, el proyecto de Informe se interna en el debate de si el Fondo de Reserva tiene naturaleza de reserva presupuestaria o patrimonial (en el mismo epígrafe II.4.5), para exponer los motivos por los que no se acepta una tradicional alegación de la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) presentada en cada ejercicio a la DCGE. En efecto, en una utilización no muy afortunada de la terminología, a juicio de este Consejero, la IGSS defiende año tras año en sus alegaciones a las DCGE que el Fondo de Reserva tiene un carácter de reserva presupuestaria, porque se dota con cargo a excedentes presupuestarios. La expresión *“reserva presupuestaria”* es, a juicio de este Consejero, una expresión desafortunada, inexistente en la regulación normativa del presupuesto en España. El presupuesto en España es un presupuesto de dotaciones, no de fondos o de reservas. No existen *stricto sensu* las reservas presupuestarias. Y el Informe ha aprovechado ejercicio tras ejercicio este argumento desafortunado de la IGSS para señalar que, no siendo el Fondo de Reserva una reserva presupuestaria como invoca la IGSS, solo puede ser una reserva patrimonial. Pero este silogismo del Informe solo se puede sostener si se parte de la primera premisa: que el Fondo de Reserva es una auténtica *“reserva”* en sentido contable. Y, para sostener esta premisa, es necesario algo más que destacar que la expresión *“Fondo de Reserva”* incluye el término *“reserva”*. Es necesario encontrar en la normativa el fundamento jurídico que permita concluir, de forma indubitada, que el Fondo de Reserva debe contabilizarse como reserva patrimonial en el patrimonio neto. Y, por todo lo que se ha señalado, no existe este fundamento jurídico, a juicio de este Consejero.
- d) El último argumento del Informe en favor de la contabilización del Fondo de Reserva como reserva patrimonial es que este Fondo *“tiene una dimensión social que no puede ser obviada”*, de manera que *“los estados financieros deben reflejar ... información sobre el importe de los fondos que están afectos al pago de pensiones de naturaleza contributiva, lo que se conseguiría mediante el registro del Fondo de Reserva en el patrimonio neto”*. Este Consejero tampoco puede estar de acuerdo con este argumento. Que unos determinados importes queden afectos al pago de unos determinados gastos no requiere *per se* que esos importes queden contabilizados en forma de reserva patrimonial. Y, desde luego, el conocimiento por la opinión pública del



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento Financiero y de
Fundaciones y otros Entes Estatales

DILIGENCIA, para hacer constar que el presente documento coincide fielmente con el original,
Madrid, 28 de julio de 2020

LA SECRETARÍA GENERAL

Fdo.: Esther Riquelme Más

importe en cada momento del Fondo de Reserva ha estado asegurado pese a que en ningún momento se ha contabilizado como reserva patrimonial.

En definitiva, en el proceso de observaciones al proyecto de este Informe de fiscalización el Consejero que suscribe sugirió que se reorientase el tratamiento de la naturaleza del Fondo de Reserva, de forma que no se concluyera que debe ser contabilizado como reserva patrimonial. Y se hacía expresa indicación de que todos los argumentos expuestos en oposición al criterio sustentado en el Informe pueden resumirse en dos:

- a) La principal norma reguladora de la contabilidad del sistema de la Seguridad Social (la APGCPSS'11) no contempla su registro contable como reserva patrimonial.
- b) Las características del Fondo de Reserva definidas por el TRLGSS no condicionan que deba ser contabilizado como reserva patrimonial.

Las observaciones finalizaban sugiriendo que, si no se aceptaba la solicitada revisión del criterio contable expuesto en el Informe, este admitiese, al menos, que existen alternativas que defienden que la forma empleada hasta la fecha para contabilizar dicho Fondo, exclusivamente como una mera materialización de activos, es correcta, exponiendo los argumentos que las soportan. El Informe aprobado por el Pleno no recoge ninguna indicación en el sentido sugerido.

III.- CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, el Consejero firmante presenta este voto particular en los términos establecidos en el artículo 5.2 de la LFTCu y solicita, de acuerdo con lo previsto en dicha norma, que se incorpore al *Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*.

Madrid, 28 de julio de 2020

EL CONSEJERO

Fdo: Javier Medina Guijarro

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL

ANEXO 2 EVOLUCIÓN DEL SALARIO MODAL (MÁS FRECUENTE) ANUAL EN EL PERIODO 2011-2017

ANEXO 1

PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL				
(Millones de euros)				
	Importe	Total por conceptos	Vencimiento	Ampliación del plazo de cancelación de los préstamos vigente a 31/12/2018
I. PRÉSTAMOS POR CANCELACIÓN DE OBLIGACIONES DEL INSALUD ANTERIORES A 31/12/1991		3.372		
1. Real Decreto-Ley 6/1992, sobre concesión de un crédito extraordinario (art. 1)	1.686		10 años partir de 2014	Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014
2. Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 (art. 11.1)	843		No se indica	
3. Ley 21/1993, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 (art. 11.1)	843		No se indica	
II. PRÉSTAMOS PARA DAR COBERTURA ADECUADA A LAS OBLIGACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y POSIBILITAR SU EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO		9.589		
4. Ley 21/1993, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 (art. 11.4)	2.073		10 años a partir de 2014	Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014
5. Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 (art. 12.3)	2.671		10 años a partir de 2015	Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015
6. Real Decreto-Ley 17/1996, por el que se deroga el artículo 8 del Real Decreto-ley 1/1996, de 19 de enero, sobre el crédito concedido por el Estado para la financiación de las obligaciones de la Seguridad Social (artículo único)	2.671		10 años a partir de 2016	Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016
7. Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (art. 11.3)	935		10 años a partir de 2017	Ley 3/2017, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017
8. Ley 65/1997, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (art. 11.3)	754		10 años a partir de 2018	Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018
9. Ley 49/1998, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (art. 12.3)	485		10 años a partir de 2019	Real Decreto-ley 18/2019, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social
III. PRÉSTAMOS PARA CUBRIR LOS DESFASES DE TESORERÍA		4.208		
10. Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (art. 11.4)	2.104		No se indica	
11. Ley 65/1997, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (art. 11.4)	2.104		No se indica	
IV. LEY 3/2017, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2017 (D.A. 9ª)	10.192	10.192	10 años a partir de 2018	
V. LEY 6/2018, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2018 (D.A. 4ª)	13.830	13.830	10 años a partir de 2019	
TOTAL (I) + (II) + (III) + (IV) + (V)		41.191		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la TGSS

ANEXO 2
EVOLUCIÓN DEL SALARIO MODAL (MÁS FRECUENTE) ANUAL EN EL PERIODO 2011-2017
(Euros)

Ejercicio	Mujeres	Hombres	Media salario (Mujeres / Hombres)	Variación Absoluta	Variación Porcentual
2011	14.468,50	18.465,22	16.466,86		
2012	14.514,60	16.510,10	15.512,35	(954,51)	(5,80)
2013	14.501,84	17.498,69	16.000,27	487,92	3,15
2014	14.497,92	16.515,73	15.506,83	(493,44)	(3,08)
2015	14.487,75	17.502,37	15.995,06	488,23	3,15
2016	13.500,44	17.509,37	15.504,91	(490,15)	(3,06)
2017	13.518,63	17.501,52	15.510,08	5,17	0,03
% TVMA* anual	(1,13)	(0,89)	(0,99)		
% Variación periodo 2011 / 2017	(6,57)	(5,22)	(5,81)		

*TVMA: Tasa de Variación Media Acumulativa.

Fuente: Elaboración propia con la información del INE <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10882>

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

INTERVENTOR GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES.

DIRECTOR DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.

DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PERIODOS COMPRENDIDOS ENTRE ABRIL DE 2004 Y DICIEMBRE DE 2011 Y ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2020.

INTERVENTORA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE NOVIEMBRE DE 2016 Y JUNIO DE 2018.

INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE ABRIL DE 2004 Y ENERO DE 2012.

INTERVENTORA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE SEPTIEMBRE DE 2006 Y MARZO DE 2015.

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE ABRIL DE 2017 Y JUNIO DE 2018.

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2020.

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2019 Y ENERO DE 2020.

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2019.

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE NOVIEMBRE DE 2016 Y JUNIO DE 2018.

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2012 Y NOVIEMBRE DE 2016.

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2010 Y ENERO DE 2012.

DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PERIODOS COMPRENDIDOS ENTRE ABRIL DE 2004 Y ENERO DE 2012 Y ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2020.

DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2012 Y JUNIO DE 2018.

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.**



MINISTERIO
DE HACIENDA



TRIBUNAL DE
CUENTAS

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN

E 202000200000154

11/03/2020 11:46:55

CSV: 4A692-71634-13284-7B460



SUBSECRETARÍA DE HACIENDA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

INTERVENTOR GENERAL

MINISTERIO DE HACIENDA
INTERVENCIÓN GENERAL

03/03/2020 13:29:40

SALIDA 00565.005.2020.S.001349

O F I C I O

S/REF.

N/REF.

VA200167

FECHA

2 de marzo de 2020

ASUNTO

Anteproyecto de informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018.

DESTINATARIO

D^a MARÍA DOLORES GENARO MOYA

Consejera

Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social

TRIBUNAL DE CUENTAS

Se ha recibido en este centro directivo, el Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018, al objeto de que se efectúen las correspondientes alegaciones.

De los datos aportados en el Anteproyecto se deducen los antecedentes que figuran a continuación y que han sido tenidos en cuenta a la hora de emitir este informe.

Dentro del apartado **IV RECOMENDACIONES** del Anteproyecto, el Tribunal de Cuentas en el punto 3 establece una recomendación dirigida a la Intervención General de la Administración del Estado:

Se insta a la Intervención General de la Administración del Estado a modificar el tratamiento contable que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de Seguridad Social establece para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de manera que figure, de forma separada, en el patrimonio neto del balance de la Seguridad Social. A estos efectos deberían regularse los movimientos contables que afectan al mismo, tales como, dotaciones, disposiciones, rentabilidad realizada, entre otras.

Esta recomendación viene sustentada por la opinión que el Tribunal de Cuentas mantiene sobre la naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, opinión que se ha ido recogiendo en las sucesivas Declaraciones a la Cuenta General del Estado, instando a que se reconozca en el patrimonio neto de la Tesorería General de la Seguridad Social el Fondo de Reserva como una reserva patrimonial.

A este respecto en el punto **II.4.5 Naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva**, del Anteproyecto, el Tribunal argumenta por un lado que el fondo de estabilización al que hace referencia el artículo 110 y el fondo de reserva de la Seguridad Social regulado en el artículo 117 y siguientes del TRLGSS participarían de la misma naturaleza ya que ambos tienen finalidad de atender necesidades futuras del sistema de seguridad social.

Si bien ambos tienen como finalidad la estabilización del sistema de seguridad social, al constituirse para atender desviaciones producidas en el sistema, esto no les hace compartir naturaleza.



El Fondo de Estabilización se constituye en la Tesorería General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido el Real Decreto ley 36/1978, como un fondo de estabilización único para todo el Sistema de Seguridad Social que tendrá como finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos, se trata de un patrimonio generado por la actividad desarrollada por las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de seguridad social y se nutre de resultados del ejercicio o de ejercicios anteriores, así queda recogido en la Introducción de la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, incluyéndose atendiendo a esta naturaleza patrimonial del mismo en el subgrupo 11 "Reservas", cuenta representativa del valor de los bienes y derechos de los que es titular la entidad.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social, cuyo origen sería el Acuerdo del "Pacto de Toledo" cuya recomendación número 2 establecía *"que el sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones"*.

Desde su origen, se configura el Fondo de Reserva como una magnitud de carácter presupuestario. En su regulación actual el artículo 118 del TRLGSS establece que los excedentes de ingresos que financien las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo se destinará prioritaria y mayoritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

En el artículo 119 del TRLGSS determina como se calcula este excedente presupuestario por gastos relativos a prestaciones de naturaleza contributiva del sistema de la Seguridad Social en cada ejercicio, básicamente por diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras, correspondientes a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social. En ningún momento de la vida de este Fondo de Reserva la normativa reguladora ha hecho mención a su posible naturaleza patrimonial, ni en consecuencia ha previsto que se dotase con cargo a resultados económicos.

Por lo expuesto anteriormente esta Intervención General como ya ha puesto de manifiesto en las alegaciones realizadas a las Declaraciones del Tribunal de Cuentas a la Cuenta General del Estado de años anteriores, no comparte la opinión del Tribunal de Cuentas y no considera este Fondo de Reserva como una reserva de carácter económico patrimonial, sino como un fondo que materializa los superávits presupuestarios acumulados en activos financieros públicos, los cuales si son objeto de contabilización en el activo del balance.

EL INTERVENTOR GENERAL,

Firmado electrónicamente por Pablo Arellano Pardo

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL INTERVENTOR GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y PENSIONES

INTERVENCIÓN GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

O F I C I O

S/REF.:

N/REF.: S.G.C.

FECHA: Madrid, 2 de marzo de 2020.

ASUNTO: Anteproyecto Informe de Fiscalización.

DESTINATARIO: Sra. D^a María Dolores Genaro Moya

Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social. CL. Padre Damián, 19 - 28036-Madrid

IGSS REGISTRO GENERAL
SALIDA
699000 Nº. 20206990000000337 02/03/2020 12:43:48

Con fecha 17 de febrero de 2020, se ha recibido en esta Intervención General de la Seguridad Social el "Anteproyecto Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018", con la finalidad de realizar las alegaciones que se consideren oportunas.

Una vez analizado el contenido del Anteproyecto en materia de fiscalización, se remiten las alegaciones que formula este Centro Directivo a través del área restringida "RELACIONES CON ORGANISMOS PÚBLICOS" de la Sede electrónica de ese Tribunal de Cuentas (<https://sede.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sede-electronica/RelacionesOOPP/>).

EL INTERVENTOR GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL,

Firmado electrónicamente por: MANUEL
RODRIGUEZ MARTINEZ
02.03.2020 11:31:03 CET

CORREO ELECTRÓNICO

Intervencion.general.igss@seg-social.es

C/ VALENZUELA, 5
28014 MADRID
TEL.: 91 363.26.05
FAX: 91 363.26.90



INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

Con fecha 17 de febrero de 2020, ha tenido entrada el “Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018” al objeto de que por este Centro Directivo se formulen las alegaciones que estime pertinentes.

El ámbito objetivo de la actuación fiscalizadora se circunscribe a la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social, reflejada en los estados contables y a las causas que han generado dicha situación. A estos efectos, el análisis ha tenido por objeto los estados financieros consolidados de las entidades gestoras y los servicios comunes, considerados en el marco de la Cuenta General de la Seguridad Social, extendiéndose a un conjunto de indicadores directamente relacionados con dichos estados financieros. Se han utilizado también las cuentas anuales rendidas a este Tribunal por cada una de las entidades gestoras y de los servicios comunes, si bien no se ha tomado en consideración la reexpresión de saldos que, realizada en un ejercicio concreto, afectase al ejercicio anterior.

Como resultado de la fiscalización, el Tribunal de Cuentas En el apartado III y en relación con la naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva, el Tribunal de Cuentas realiza la siguiente conclusión para la Intervención General de la Administración del Estado:

16. El registro contable del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, desde su constitución, solo refleja, en el activo del balance, la materialización financiera de la dotación neta acumulada del dicho Fondo, puesto que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social no contempla su registro contable como reserva patrimonial (epígrafe II.4.5).

Además, en relación con este mismo tema, en el apartado IV.3, el Tribunal realiza la siguiente recomendación:

Se insta a la Intervención General de la Administración del Estado a modificar el tratamiento contable que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social establece para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de manera que figure, de forma separada, en el patrimonio neto del balance de la Seguridad Social. A estos efectos, deberían



regularse los movimientos contables que afectan al mismo, tales como, dotaciones, disposiciones, rentabilidad realizada, entre otras.

Analizadas las mismas, se estima necesario formular las siguientes alegaciones que se exponen a continuación:

El Tribunal de Cuentas vuelve a poner de manifiesto en este Anteproyecto de informe, el criterio tradicionalmente sustentado en las sucesivas Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado, respecto a la naturaleza patrimonial del mismo, pretendiéndose en última instancia que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social figurase de forma separada dentro del patrimonio neto del balance de la Seguridad Social.

El criterio mantenido por este Centro Directivo sobre la naturaleza o el carácter de dicho Fondo de Reserva ha sido expuesto de forma reiterada en alegaciones a las citadas Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado, manifestando que únicamente podría participarse de la argumentación sustentada por el Tribunal de Cuentas en la medida en que, efectivamente, la regulación de la constitución del Fondo de Reserva estableciese tal carácter patrimonial al mismo y su dotación y cuantificación se realizase con cargo a los resultados patrimoniales de cada ejercicio.

En este sentido, ya desde la inicial regulación del Fondo de Reserva establecida por el artículo 91.1 del TRLGSS, y las modificaciones posteriores al citado artículo, mediante la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social y la Ley 24/2001, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y, en última instancia, su propia norma fundacional, Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, actualmente contenida en el 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, en adelante TRLGSS, configuraron siempre dicho fondo desde una óptica presupuestaria y no patrimonial en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de la Seguridad Social. Así, tanto el artículo 1 de la Ley 28/2003, como actualmente el artículo 118.1 del TRLGSS establecieron respecto de la dotación de dicho fondo que “Los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, al Fondo de Reserva de la Seguridad Social”.

Dicho excedente presupuestario que está constituido básicamente por la diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones reconocidas por



operaciones no financieras del área contributiva, también tiene su reflejo y correspondencia en el ámbito patrimonial de la contabilidad pública, ya que de dichos derechos y obligaciones provienen ingresos y gastos patrimoniales que junto con otros de distinta naturaleza, van a conformar los resultados económicos de cada ejercicio. Resultados que, cuando se decida su incorporación, pueden integrarse en el Fondo de estabilización único, representante del neto patrimonial de la Seguridad Social que tiene por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos.

En consecuencia, esta Intervención General no considera que una parte del resultado económico-patrimonial haya de inmovilizarse y destinarse a dotar una reserva patrimonial propia y afecta al Fondo de Reserva y que dicha opinión se sustente en lo dispuesto en el artículo 117 y 110.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, relativos a la constitución del Fondo de Reserva y del Fondo de Estabilización, respectivamente, argumentándose que al utilizarse idéntica terminología para la definición de ambos fondos se les confiere a ambos la misma naturaleza jurídica y también económico-patrimonial.

El artículo 117 del TRLGSS, relativo al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, determina que el mismo se constituye “con la finalidad de atender las necesidades futuras del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones contributivas, en la forma y condiciones previstas en la presente ley”, forma y condiciones que no son otras que las ya reseñadas y previstas originariamente en el artículo 1 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y actualmente establecidas en el artículo 118.1 del Real Decreto Legislativo 8/2015 y de las que se deduce que su cuantificación y dotación es de naturaleza presupuestaria y no patrimonial como defiende ese Tribunal de Cuentas.

De ahí que establecida su naturaleza presupuestaria, la norma reguladora del Fondo de Reserva, en ningún lugar contemple que su dotación se realice con cargo a la distribución de los resultados económicos de la Seguridad Social.

Por contra, en el mismo TRLGSS, el precitado artículo 110.2 sí establece inequívocamente, que las desviaciones de ingresos y gastos se atenderán mediante la constitución en la Tesorería General de la Seguridad Social de un fondo de estabilización único para todo el sistema de la Seguridad Social que es representativo del valor de los bienes y derechos de los que es titular la Tesorería General de la Seguridad Social, como consecuencia exclusivamente de la incorporación de resultados.

Es decir, el citado artículo determina que los resultados económicos del ejercicio derivados de la totalidad de ingresos y gastos derivados de la actividad que desarrollan las entidades gestoras y servicios comunes deben incorporarse al Fondo



de Estabilización, y no a otros posibles fondos, dada la característica de unicidad, tanto del conjunto de estas entidades, como por el contenido y alcance que la propia norma otorga con carácter exclusivo al fondo de estabilización.

En definitiva, actuar en el sentido defendido por ese Tribunal de Cuentas de que una parte del resultado económico-patrimonial se destinase a dotar el Fondo de Reserva como una reserva patrimonial, al margen de que supondría necesaria y simultáneamente una minoración por el mismo importe en el fondo de estabilización, carece, a juicio de este Centro Directivo, de base legal para poder llevarse a término, sin perjuicio de que pueda considerarse como reserva patrimonial, con cargo a resultados que deriven de derechos y obligaciones de naturaleza contributiva, si una norma con rango de ley lo estableciese.

Por último, el Tribunal de Cuentas indica en la página 53 del Anteproyecto que dada la dimensión social que tiene ante la opinión pública el Fondo de Reserva “los estados financieros del sistema deben reflejar, con transparencia y para el conocimiento de los ciudadanos, información sobre el importe de los fondos que están afectos al pago de pensiones de naturaleza contributiva, lo que se conseguiría mediante el registro del Fondo de Reserva en el patrimonio neto del balance de la TGSS”.

En relación con ello, debe significarse que en aplicación de la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, los estados financieros definidos en dicha resolución cumplen todos y cada uno de los requisitos que, en cuanto a claridad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad, se exigen en el marco conceptual de la misma, por cuanto se incluyen, dentro del modelo de balance, las rúbricas de cuentas específicas y diferenciadas para el registro de la materialización financiera del fondo de reserva, lo que permite de forma razonablemente clara y asequible asegurar su adecuada utilización e interpretación de su significado por los potenciales destinatarios de la misma.

En este mismo sentido, también indicar que este Centro Directivo no tiene constancia de que la opinión pública en general, ni los agentes sociales, ni los órganos de representación política o parlamentaria, ni ningún otro posible destinatario de la información contable pública, demande mayores cotas de transparencia en relación con el Fondo de Reserva, ya que existe una máxima transparencia sobre la composición de dicho fondo por cuanto, y conforme a lo dispuesto en el artículo 127 del TRLGSS, se emite informe anual sobre la evolución y composición del Fondo de reserva que se remite al Gobierno y se pone a disposición de los Diputados, Senadores y Comisiones parlamentarias y a su vez está disponible para la ciudadanía en general a través la página web del Ministerio.



Asimismo y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, esta Intervención General tiene la obligación de presentar dentro del mismo plazo establecido para la rendición de la cuenta del sistema de la Seguridad Social, la determinación del excedente presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, a efectos de la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, dando conocimiento a los Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de Hacienda y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, así como elaborar en ese mismo plazo una memoria explicativa de los procedimientos seguidos a efectos de la determinación de las magnitudes que en ellos se contemplan que se remite anualmente a ese Tribunal de Cuentas para su conocimiento.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se puede concluir que es la propia configuración legal del Fondo de Reserva y el carácter presupuestario de su dotación, por medio de los créditos presupuestarios aprobados en los Presupuestos Generales del Estado, lo que conlleva su naturaleza de reserva presupuestaria y no patrimonial en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de la Seguridad Social, sin perjuicio de que si se adapta la normativa reguladora de dicho fondo al objeto de que se dote con cargo a resultados patrimoniales de naturaleza contributiva, pueda configurarse como una reserva patrimonial.

Madrid, 2 de marzo de 2020

EL INTERVENTOR GENERAL

DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Firmado electrónicamente por: MANUEL
RODRIGUEZ MARTINEZ
02.03.2020 11:31:03 CET

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**



En contestación a su escrito número de registro 39 de 14 de febrero, al que se acompaña el "Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31.12.2018", le comunico que por parte de esta Entidad Gestora no se formulan alegaciones a su contenido.

LA DIRECTORA GENERAL,

Firmado electrónicamente por: CARMEN ARMESTO
GONZALEZ-ROSON

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES.**



**MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030**

SECRETARÍA DE ESTADO
DE DERECHOS SOCIALES

**INSTITUTO
DE MAYORES
Y SERVICIOS SOCIALES**

DIRECCIÓN GENERAL

O F I C I O

N/REF.:SGAPGF/mrs

S/REF.:

FECHA: 24 de febrero de 2020

ASUNTO: Anteproyecto de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018.

DESTINATARIO: TRIBUNAL DE CUENTAS

**Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social
C/ Padre Damián, 19
28036 MADRID**

En relación con el *Anteproyecto de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*, remitido por el Tribunal de Cuentas mediante escrito S 2020000200000041 de fecha 14/02/2020, con registro de entrada N° Reg. 000002067e2000040467 de fecha 17/02/2020, se pone de manifiesto que por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no se formulan alegaciones a su contenido.

**EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO
DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES**
Luis Alberto Barriga Martín

CORREO ELECTRÓNICO:

dg@imserso.es

AVDA. DE LA ILUSTRACIÓN, S/N
CON VTA. A GINZO DE LIMIA, 58
28029 MADRID

TEL: 91 703 37 31
FAX: 91 703 37 99

CSV : GEN-26b9-11aa-9000-5073-1258-9183-abd9-21d6

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 24/02/2020 21:08 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 24/02/2020 21:09



**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL DIRECTOR DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.**



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES



INSTITUTO SOCIAL
DE LA MARINA

DIRECCIÓN

CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

En relación con el Anteproyecto de Informe de *Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*, remitido al Instituto Social de la Marina por el Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social, se manifiesta la conformidad con el mismo no siendo necesaria la presentación de alegaciones.

Madrid, a 27 de febrero de 2020
EL DIRECTOR DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

Firmado electrónicamente por: CASQUEIRO
BARREIRO LUIS
27.02.2020 13:16:45 CET



Luis Casqueiro Barreiro

TRIBUNAL DE CUENTAS
DEPARTAMENTO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

CORREO ELECTRONICO

ism@seg-social.es

C/ GÉNOVA, 24
28004 - MADRID -
TEL: 917006601
FAX: 913198034
Código DIR3: EA0021259

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES



TESORERÍA GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dirección General
Gabinete Técnico

OFICIO

S/REF

N/REF. STA/EM Exp. 2020/40/218

FECHA: 3 de marzo de 2020

ASUNTO: Fiscalización econ.-financ. patrimonial y
presupuestaria del Sistema Seguridad Social.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Departamento del Área de la Administración
Socio-Laboral y de la Seguridad Social

C/ Padre Damián, 19

28036 -MADRID-

En contestación a su escrito nº 43, de 14 de febrero, relativo a la
“Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y
presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de
diciembre de 2018”, se adjuntan las alegaciones realizadas por esta
Tesorería General de la Seguridad Social.

EL DIRECTOR GENERAL,

Firmado electronicamente por: ANDRES HARTO
MARTINEZ
03.03.2020 13:27:01 CET



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

El Tribunal de Cuentas ha realizado un Anteproyecto de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018, en relación al cual, esta Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS) realiza las siguientes observaciones:

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.3. LIQUIDACIÓN EFECTIVA DE LOS COSTES QUE LA SEGURIDAD SOCIAL ASUMIÓ POR CUENTA DEL ESTADO

II.3.4 Costes asumidos por la Seguridad Social derivados de las rentas o compensaciones no percibidas, de origen patrimonial (Páginas 39 y 40)

Se estima necesario añadir en la página 40 un último párrafo a dichas consideraciones, del tenor que se indica a continuación, que permitiría complementar las manifestaciones de dicho Tribunal, al referirse a la falta de disponibilidad de los inmuebles transferidos que ha supuesto un coste de oportunidad para el sistema del que no ha sido compensado:

“En relación con la determinación del referido importe por el que debería de ser resarcida la Seguridad Social, con vistas a mantener el pertinente equilibrio en el balance la Seguridad Social, garantizando la debida compensación económica como valor de referencia más adecuado desde el punto de vista patrimonial y más acorde con la normativa de aplicación en este ámbito sobre tasaciones y valoraciones de bienes y derechos, debería tomarse el valor de mercado, conforme a lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y en la disposición adicional octava del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de dicha Ley”.

II.4. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.4.2. Criterios de gestión y de inversión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y rentabilidad obtenida (Páginas 46 y 47)

En el cuadro 9 “Evolución anual de los activos financieros del Fondo de Reserva y de su rentabilidad”, la TGSS no está conforme con el importe que aparece reflejado en la columna Rentabilidad implícita y explícita para el ejercicio 2011.

En el referido cuadro aparece un importe de 4.945 millones de euros. Según los datos que figuran en la memoria de cuentas del ejercicio 2011 en el modelo S047 de la Entidad: TGSS “Valores representativos de deuda afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Rendimientos”, el importe de los intereses devengados en el año 2011 asciende a 2.376,72 millones de euros, importe que a su vez es coincidente con

lo que se contabilizó en el ejercicio 2011 en la cuenta 7610 “Ingresos de valores representativos de deuda afectos al Fondo de Reserva” (Del ejercicio 2012 al 2018 la rentabilidad implícita y explícita es coincidente con los datos de la memoria de la Entidad: TGSS).

Si se toma en consideración este importe, el ratio de Rentabilidad generada/Activos financieros % para el ejercicio 2011 se sitúa en el 3,56% en lugar del 7,42%, por lo que el siguiente párrafo no procedería: “Como puede observarse, la rentabilidad empieza su descenso a partir de 2012, aunque.....”.

Por otro lado, se debería modificar el gráfico 8 “Representación gráfica de la evolución anual de la ratio de la rentabilidad obtenida por los activos financieros del Fondo de Reserva” en el dato correspondiente al ejercicio 2011 y sustituir el 7,42% por el 3,56%.

II.4.3. Utilización del Fondo de Reserva (Página 49)

Los datos que figuran en el gráfico 10 “Déficits presupuestarios de las EEGG y los SSCC a efectos del Fondo de Reserva versus disposiciones del Fondo. Periodo 2012 a 2018” correspondientes a los déficits presupuestarios de las EEGG y SSCC difieren en los ejercicios 2015 y 2016 con los datos facilitados por la Intervención General de la Seguridad Social para estos ejercicios. Según estos datos el déficit presupuestario para el ejercicio 2015 alcanza los 20.095 millones de euros y para el ejercicio 2016 se situó en 21.146 millones de euros (se adjunta documentación, “Análisis de la situación patrimonial de la Seguridad Social. Ejercicio 2016”).

II.4.4. Composición y evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el periodo 2010 a 2018 (Páginas 50 y 51)

En relación al cuadro 10 “Composición y evolución del Fondo de Reserva”, con respecto a los datos del punto 2.1 Rentabilidad cobrada procedente de los intereses implícitos y explícitos, así como del punto 2.2 Beneficios cobrados procedentes de enajenación de activos, se indican las siguientes observaciones para los ejercicios 2000 a 2010.

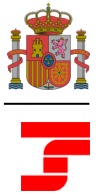
El dato de rentabilidad cobrada procedente de los intereses implícitos y explícitos del ejercicio 2000 a 2010 que aparece en el cuadro es de 10.690 millones de euros, cuando la cifra que le consta a la TGSS es de 10.191 millones de euros. Por otro lado, para los beneficios cobrados de enajenación de activos figuran 185 millones de euros, cuando los beneficios acumulados ascendían a 684 millones de euros. La diferencia en ambos casos es de 499 millones de euros correspondientes a los beneficios cobrados por la enajenación de activos en el ejercicio 2009 que se han incluido dentro del punto 2.1 en lugar del punto 2.2.

Por lo tanto, los datos acumulados del punto 2.1 “Rentabilidad cobrada procedente de los intereses implícitos y explícitos” por ejercicio serían los siguientes:

2000 a 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
10.191	12.375	14.955	17.262	19.345	21.087	22.468	22.759	22.746

Y para el punto 2.2 los datos acumulados de los “Beneficios cobrados procedentes de enajenación de activos” por ejercicio serían los siguientes:

2000 a 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
684	684	1.162	1.162	2.203	4.577	6.118	6.118	6.118



III.CONCLUSIONES

III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Página 60)

En la conclusión número 15 se indica que a 31 de diciembre de 2018, las disposiciones del Fondo de Reserva han alcanzado los 77.730 millones cuando el importe de las disposiciones del Fondo de Reserva a 31 de diciembre de 2018 es de 77.437 millones de euros.

Madrid, 3 de marzo de 2020



Análisis de la situación patrimonial de la Seguridad Social

**Ejercicio 2016
(27 de octubre de 2017)**

Situación patrimonial de la Seguridad Social 2016

La evolución de los resultados presupuestarios por operaciones no financieras y los resultados patrimoniales obtenidos, a nivel agregado, por las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, en el período 1995-2016, así como la evolución del neto patrimonial agregado que figura en el balance, una vez incorporados los resultados de cada ejercicio, se muestra en el cuadro nº 1 que figura anexo a este informe.

En el cuadro nº1 se ponen de manifiesto los ciclos de pérdidas y beneficios patrimoniales de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, correspondiendo a los ejercicios anteriores a 1999 y desde 2010 los ciclos de pérdidas, con valores como el del ejercicio 2016 que aparece con un resultado negativo de 23.484,72 millones de euros, el mayor de la serie.

Los resultados generados en el primer ciclo de pérdidas ocasionan la aparición de un neto patrimonial negativo que se va incrementando hasta el ejercicio 1999, en que alcanza un valor negativo de 11.003,15 millones de euros, reduciéndose como consecuencia de los resultados positivos obtenidos hasta 2009. En el ejercicio 2016 aparecen de nuevo valores de neto patrimonial negativos por importe de 176,07 millones de euros.

Sin embargo, debe señalarse que la tendencia y cuantía de los resultados presupuestarios obtenidos en el mismo período resultó más favorable, como también se desprende del cuadro nº 1, donde se observa que ya en el ejercicio 1999 se obtuvo un superávit presupuestario por las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, que se consolidó hasta el ejercicio 2010, mostrando un cambio de tendencia en el ejercicio 2011 que continúa en 2016 con un déficit de 18.180,86 millones de euros.

En el cuadro nº 2, igualmente anexo a este informe, se recoge, por grandes agrupaciones, la evolución de los derechos y obligaciones de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, donde puede apreciarse la tendencia en la agrupación de deudores presupuestarios, deducida, en su caso, la provisión para insolvencias y la corrección valorativa por deterioro de valor, que presenta incrementos hasta el ejercicio 1997, momento a partir del cual, con carácter general, comienzan a disminuir, en parte como consecuencia de que la corrección valorativa se ha realizado con criterios cada vez más restrictivos y, en parte, como consecuencia de una mejor gestión de los cobros de las deudas por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Además en este ejercicio se estabiliza el notable incremento de las partidas de deudores no presupuestarios y en las de deudas y acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo registrada en 2012, que tuvo su origen en el registro contable de ingresos y gastos devengados en las cuentas 441 “Deudores por ingresos devengados” y 413 “Acreedores por operaciones pendientes de imputar a presupuesto” respectivamente.

La contabilización de operaciones en estas cuentas nace de la propia adaptación del nuevo Plan General de Contabilidad a las entidades de la Seguridad Social que como novedad introdujo la necesidad de que al cierre del ejercicio se produzca el reconocimiento en la cuenta de resultados económico patrimonial no solo de los gastos sino también de los ingresos devengados hasta dicha fecha aun cuando no se hayan dictado los actos administrativos que determinan el reconocimiento de los gastos e ingresos presupuestarios.

Por ello, en el avance de la aplicación del principio del devengo, en el ejercicio 2016 se han contabilizado en la citadas cuentas aquellos ingresos por cotizaciones sociales devengadas en el mes de diciembre, que se liquidan y se recaudan en el mes de enero de 2017, así como, fundamentalmente, aquellos gastos relativos a todas aquellas prestaciones periódicas del sistema que corresponden a nóminas de diciembre cuya imputación presupuestaria de conformidad con la normativa específica en materia de gasto de prestaciones de la Seguridad Social se liquidan en el ejercicio siguiente.

Fondo de Reserva de la Seguridad Social

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social se institucionaliza a partir del ejercicio 2000 con la finalidad de garantizar el equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social mediante la constitución de reservas o fondos de equilibrio que atenúen los efectos de los ciclos económicos sin acudir al aumento de las cotizaciones.

La importancia cuantitativa de las inversiones financieras en que se materializa las dotaciones efectuadas durante los últimos ejercicios al Fondo de Reserva, tal y como se detalla en el cuadro nº 3, está directamente relacionada con la obtención de los excedentes presupuestarios comentados en el apartado anterior.

A este respecto conviene señalar que el Fondo de Reserva se constituye con los excedentes que resulten de la liquidación presupuestaria de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo de las Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Asimismo, el exceso de excedentes derivado de la gestión por parte de las Mutuas de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, determinado de conformidad con sus normas reguladoras, se destinará a dotar dicho fondo.

De acuerdo con la normativa reguladora, el excedente presupuestario a efectos del Fondo de Reserva, será el constituido por la diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras, correspondientes a las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social. A estos efectos, los derechos reconocidos se deberán calcular de conformidad con lo previsto en la normativa para el cálculo del resultado presupuestario.

De los derechos y obligaciones contemplados en el apartado anterior se deberán deducir los siguientes importes: los correspondientes a derechos y

obligaciones que se deriven de aquellas prestaciones y conceptos que, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, deben imputarse al nivel no contributivo de la Seguridad Social o se financien con ingresos específicos; los derechos reconocidos pendientes de cobro relativos a conceptos de cotizaciones sociales y conceptos anejos, y las obligaciones anuladas en el ejercicio, que correspondan a ejercicios cerrados. Asimismo deberán añadirse los cobros realizados en el ejercicio que correspondan a conceptos de cotizaciones sociales y conceptos anejos de ejecución de presupuestos cerrados.

Los excedentes presupuestarios de cada ejercicio de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, calculados de acuerdo con este criterio, se cifrarían en los importes que se indican a continuación

(Millones de euros)

ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES	
EJERCICIOS	EXCEDENTE PRESUPUESTARIO AFECTO FONDO RESERVA
1999	475,34
2000	1.988,79
2001	4.603,80
2002	4.886,52
2003	6.918,84
2004	7.337,99
2005	7.704,92
2006	9.504,32
2007	10.656,16
2008	10.357,09
2009	4.073,06
2010	-1.877,77
2011	-6.276,95
2012	-11.637,10
2013	-13.522,94
2014	-17.813,38
2015	-20.094,62
2016	-21.145,90
TOTAL	-23.861,83

Por lo que respecta, al exceso de excedente derivado de la gestión por parte de las Mutuas de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, a

continuación se detalla los importes que corresponden a la dotación del Fondo de Reserva.

(Millones de euros)

MUTUAS COLABORADORAS	
EJERCICIOS	EXCESO EXCEDENTE INCAPACIDAD TEMPORAL CONTINGENCIAS COMUNES
2003	20,13
2004	5,34
2005	41,45
2006	110,27
2007	119,96
2008	80,16
2009	69,25
2010	222,41
2011	226,49
2012	196,22
2013	279,02
2014	103,70
2015	10,62
2016	2,41
TOTAL	1.487,43

Los excedentes obtenidos, han permitido realizar dotaciones, materializaciones en inversiones financieras y disposiciones, cuya situación patrimonial a 31 de diciembre de 2016 alcanza un volumen de 15.200,48 millones de euros, cuyo desglose, en función de su naturaleza y vencimiento de los activos financieros se presenta en el cuadro nº 3.

Relaciones con el Estado

La evolución de las deudas de la Seguridad Social desde 2000 se recoge en el cuadro nº 4. Tal y como se desprende del mencionado cuadro, las partidas más significativas, como viene sucediendo históricamente, corresponden a los préstamos recibidos de la Administración General del Estado. A continuación se hace un análisis detallado de los conceptos más destacables que componen el endeudamiento de la Seguridad Social.

A) Préstamos recibidos del Estado

A pesar de la situación, en general, deficitaria de la financiación del Estado respecto de la cobertura de gastos y prestaciones comprendidas en el nivel no contributivo de la Seguridad Social, en los años noventa del siglo pasado, el Estado recurrió al mecanismo de los préstamos concedidos para diversas finalidades para la financiación de la Seguridad Social.

En el cuadro nº 5 se muestra el detalle de los préstamos que han sido concedidos por el Estado a la Seguridad Social, distribuidos en función de su finalidad y año de concesión. Como se pone de manifiesto en dicho cuadro y se comentaba en el párrafo anterior, han sido concedidos préstamos hasta el ejercicio 1999. El importe que totalizan asciende a 17.168,65 millones de euros, con la siguiente composición:

Préstamos para financiar obligaciones pendientes del INSALUD

Se concedieron en los ejercicios 1992, 1993 y 1994, totalizando un importe de 3.372,41 millones de euros, siendo su finalidad la de atender obligaciones del mencionado Organismo que se encontraban pendientes de imputar a presupuesto a 31 de diciembre de 1991. De acuerdo con lo establecido en la normativa por las que se instrumentan, estos préstamos no habrán de ser cancelados hasta tanto el presupuesto del Estado aporte a la Seguridad Social la financiación necesaria para la amortización de los mismos.

Sin embargo conviene señalar que en el caso del préstamo concedido en el ejercicio 1992 por un importe de 1.686,19 millones de euros, el artículo 1.1. del Real Decreto-Ley 6/1992, estableció que su reembolso se realizaría en un plazo máximo de 10 años a partir de 1995, ampliándose, por la disposición adicional novena de la Ley 26/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en 10 años a partir de 2004, el plazo de cancelación del mencionado préstamo. La disposición adicional séptima de la Ley 22/2013 de los presupuestos generales del Estado para 2014 amplía otros 10 años, a partir de 2014, el plazo para la cancelación. En relación a los préstamos para 1993 y 1994, por importe de 843,11 millones de euros cada uno, concedidos según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 39/1992 de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 y en el artículo 11 de la Ley 21/1993 de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, ha de indicarse que las mismas no fijaban plazo de amortización alguno.

Préstamos para cobertura de obligaciones generales

Se instrumentan a partir del ejercicio 1994, en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, para financiar el déficit de la Seguridad Social previsto en el presupuesto inicial y totalizan, hasta 1999, un importe de 9.589,16 millones de euros.

Tales préstamos se computan tanto en el presupuesto del Estado como en el de la Seguridad Social como operaciones financieras (en el presupuesto del Estado se imputan al capítulo VIII "Activos financieros" de su presupuesto de gastos y en el de la Seguridad Social en el capítulo IX "Pasivos financieros" del presupuesto de ingresos), lo que implica que la Seguridad Social, aunque cubra con los préstamos indicados sus necesidades de tesorería y el presupuesto en su conjunto logre el equilibrio, sigue manteniendo el déficit por operaciones no financieras y, por tanto, el efecto negativo en su patrimonio.

El detalle por ejercicios de procedencia de los préstamos concedidos a la Seguridad Social para lograr el equilibrio presupuestario es el siguiente:

- Préstamo concedido en 1994 por importe de 2.073,49 millones de euros. Según establece el artículo 11.4. de la Ley 21/1993 de Presupuestos Generales del Estado para 1994, este préstamo se cancelaría en un plazo máximo de 10 años a partir de 1995. La disposición adicional séptima de la Ley 22/2013 de los presupuestos generales del Estado para 2014 amplía otros 10 años, a partir de 2014, el plazo para la cancelación.
- Préstamo concedido en 1995 por importe de 2.670,56 millones de euros. Según establece el artículo 12.3 de la Ley 41/1994 de Presupuestos Generales del Estado para 1995, su cancelación deberá producirse a partir de 1996, en un plazo máximo de 10 años. La disposición adicional sexta de la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, amplía el plazo para la cancelación del citado préstamo en 10 años, a partir de 2016.
- Préstamo concedido en 1996 por importe de 2.670,56 millones de euros. Según establece el Real Decreto Ley 17/1996, su cancelación debería producirse a partir de 1997 en un plazo máximo de 10 años. La disposición adicional sexta de la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, amplía el plazo para la cancelación del citado préstamo en 10 años, a partir de 2016.
- Préstamo concedido en 1997 por importe de 935,25 millones de euros. Según dispone el artículo 11.3 de la Ley 12/1996 de Presupuestos Generales del Estado para 1997, su cancelación se producirá en un plazo máximo de 10 años a partir de 1998. La disposición adicional sexta de la Ley 42/2006 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, amplía el plazo para la cancelación del citado préstamo en 10 años, a partir de 2007.
- Préstamo concedido en 1998 por importe de 753,93 millones de euros. Según establece el artículo 11.3 de la Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado para 1998, su reembolso deberá producirse a partir de 1999, en un plazo máximo de 10 años. La disposición adicional tercera de la Ley 51/2007 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, amplía el plazo para la cancelación de dicho préstamo en 10 años a partir de 2008.

- Por último, en 1999 se concedió un préstamo por una cuantía de 529,49 millones de euros. De acuerdo con el artículo 12.3 de la Ley 49/1998 de Presupuestos Generales del Estado para 1999, este préstamo se reembolsaría, en un plazo máximo de 10 años a partir de 1999. La disposición adicional tercera de la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, amplía el plazo para la cancelación de dicho préstamo en 10 años a partir de 2009.

En relación con este préstamo hay que indicar que figuraba como pendiente de cobro en la contabilidad de la Seguridad Social en fin del ejercicio 1999, la cantidad de 44,12 millones de euros, procediéndose a su regularización en el ejercicio 2002 y la consiguiente disminución del préstamo en el importe indicado, cuyo saldo a 31 de diciembre de 2013 se sitúa en 485,37 millones de euros.

Préstamos para solventar desfases de tesorería

Se recogen también en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 1.997 y 1998, con la finalidad de cubrir los desfases de tesorería, ya que el presupuesto estaba confeccionado en función de criterios de devengo, no poniéndose de manifiesto los posibles desfases de tesorería que pudieran producirse como consecuencia del retardo en el cobro de las cotizaciones sociales recaudadas por vía ejecutiva o, en su caso, el cobro fallido de las mismas. Estos préstamos estaban destinados a financiar dichos desfases de tesorería y totalizan 4.207,08 millones de euros.

- Préstamo concedido en 1997 por importe de 2.103,54 millones de euros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.4 de la Ley 12/1996 de Presupuestos Generales del Estado para 1997, sin que se fije periodo de amortización.
- Préstamo concedido en 1998 por importe de 2.103,54 millones de euros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.4 de la Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado para 1998, y tampoco se establece plazo para su amortización.

Los préstamos para financiar las obligaciones pendientes del INSALUD a 31 de diciembre de 1999, tal y como ya se expone en el apartado correspondiente, vinieron a cubrir la falta de transferencias del Estado en cuantía suficiente para atender los gastos acumulados y pendientes de imputación presupuestaria, por lo cual, o bien no procedería su devolución, o bien ésta solo podría producirse cuando el Estado aportase las transferencias necesarias para cancelar la deuda existente por falta de financiación de los gastos acumulados del INSALUD, de modo que el reintegro de préstamos se realizaría con los fondos recibidos vía transferencias.

Asimismo, en lo que respecta a los préstamos recibidos para cobertura de obligaciones generales de la Seguridad Social y a los préstamos para solventar desfases de tesorería, parecería que la falta de financiación del área no contributiva de la

Seguridad Social (básicamente la aportación de cotizaciones sociales para financiar el INSALUD y la financiación insuficiente de los complementos a mínimos de pensiones) podría haber sido la causa que hubiese motivado los desequilibrios presupuestarios de la Seguridad Social en los ejercicios en que fueron necesarios los préstamos, y cuya financiación, probablemente para no incrementar el déficit del Estado, se estableció vía préstamos en lugar de instrumentar las transferencias necesarias para hacer frente al incremento del gasto del área no contributiva.

En el cuadro nº 6 de este informe figura un detalle de las mencionadas aportaciones de cotizaciones sociales para financiar el presupuesto del INSALUD desde 1994 hasta 1998, así como los importes de gasto en complementos a mínimos de pensiones que, en el periodo 1994-2012, han quedado sin financiación del Estado, habiéndose satisfecho, en consecuencia, con cargo a recursos del área contributiva de la Seguridad Social. Esta tendencia cambia en el ejercicio 2013 en lo que respecta a la financiación de los complementos a mínimos donde aparece por primera vez un exceso de financiación para el ejercicio. No obstante, en dicho cuadro se pone de manifiesto, con carácter general, que en cualquiera de los ejercicios considerados no sólo no se habría producido déficit sino que se habría podido obtener un superávit si no se hubiese atendido el gasto mencionado correspondiente a conceptos del nivel no contributivo de la Seguridad Social y, por otra, que los préstamos concedidos por el Estado para cobertura de obligaciones generales y para solventar desfases de tesorería, o lo que es lo mismo, para obtener el equilibrio en presupuesto inicial, en todo caso han sido de importes inferiores a los de los fondos destinados en cada ejercicio para cubrir prestaciones y gastos del área no contributiva y sin embargo no financiados con cargo a las aportaciones del Estado.

B) Otras deudas con el Estado

Asimismo, por otros conceptos la Seguridad Social adeuda al Estado la cantidad de 9.081,52 millones de euros (cuadro nº 4). Este importe figura en la contabilidad de la Seguridad Social como pendiente de pago, puesto que en los ejercicios correspondientes se procedió al reconocimiento de las obligaciones que amparaban estos gastos.

La deuda de 9.081,52 millones de euros por transferencias de los cupos del País Vasco y Navarra, tiene su origen en el mecanismo de financiación de estas Comunidades, que proceden a deducir de lo ingresado a la Administración del Estado en concepto de “cupos” el importe correspondiente a la financiación de las competencias de Seguridad Social asumidas, importe que posteriormente se compensa a la Administración del Estado con cargo al presupuesto de las Entidades gestoras competentes, asumiendo de este modo dicha financiación la Seguridad Social.

C) Financiaciones afectadas

El Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en su artículo 86.1 establece como recursos o fuentes de financiación de dicho Sistema los siguientes:

- a) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales del Estado, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura.
- b) Las cotizaciones de las personas obligadas.
- c) Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
- d) Los frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
- e) Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional vigésima segunda de esta Ley.

Por otra parte, se ha de indicar que la Ley 37/1988, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1989 establecía en su artículo 9.5 que todo incremento de gasto del INSALUD habría de ser financiado con mayores aportaciones del Estado.

Por tanto, las aportaciones del Estado se prevén como progresivas, a consignar con carácter permanente en los Presupuestos Generales del Estado y que pueden acordarse asimismo para atenciones especiales o cuando resulten precisas por exigencias de la coyuntura. Es decir, que las aportaciones del presupuesto del Estado se configuran legalmente como un recurso ordinario de la Seguridad Social y no como una fuente de financiación extraordinaria o niveladora, reservada para el caso de insuficiencia de los restantes recursos o, en general, de desequilibrios.

Con independencia de lo anterior, sucesivas normas reguladoras de prestaciones específicas fueron previendo la financiación del gasto originado por las mismas con cargo a fondos aportados por el Estado, conformando paulatinamente lo que se conoce como el nivel no contributivo de la Seguridad Social.

Finalmente, la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, incorpora al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social las modificaciones necesarias, que delimitan claramente dentro del Sistema el nivel contributivo y no contributivo, así como su financiación con cargo a recursos específicos que, en el caso del nivel no contributivo, los constituyen las aportaciones del Estado afectadas a cada prestación o finalidad.

En este marco general, el Estado ha venido aportando al presupuesto de la Seguridad Social la financiación correspondiente a las prestaciones que, en cada momento y de conformidad con la normativa vigente, se incluyen en el nivel no contributivo de la Seguridad Social. Sin embargo, la falta de coincidencia entre los gastos originados por dichas prestaciones y los fondos aportados por el Estado para financiarlos ha dado lugar a desfases de financiación prácticamente en todos los ejercicios, que se han recogido en la contabilidad patrimonial de la Seguridad Social, en un concepto no presupuestario destinado expresamente al efecto.

En el cuadro nº 7 que figura anexo a este informe, se recoge un detalle de los conceptos de financiación afectada del Estado y del saldo acumulado que, de conformidad con lo expuesto en el párrafo anterior, presenta cada uno de ellos al cierre del ejercicio 2016. En dicho cuadro se aprecia que a 31 de diciembre de 2016 y como consecuencia de los desfases de financiación indicados, existe un saldo favorable a la Seguridad Social (financiación insuficiente) por importe de 4.082,56 millones de euros, saldo que se reduciría hasta 710,15 millones en el caso de deducir de la financiación insuficiente del INSALUD el importe de los préstamos concedidos por el Estado para financiar gastos acumulados y pendientes de imputar al presupuesto de dicha Entidad hasta 31-12-91 a los que se ha hecho referencia anteriormente, y que minoran dicho saldo, ya que, en el caso de recibirse transferencias del Estado para cubrir la insuficiencia de financiación, el importe correspondiente habría de destinarse, como parece lógico, a la devolución de dichos préstamos.

Respecto del contenido del cuadro debe indicarse también que en el mismo figuran conceptos de financiación afectada incorporados en el ejercicio 2000, toda vez que es en dicho ejercicio, la fecha límite establecida por la Ley 24/1997, de 15 de julio, para ultimar el proceso de separación de fuentes de financiación en la Seguridad Social. Tales conceptos corresponden a las prestaciones de asistencia sanitaria y servicios sociales dispensados a través del Instituto Social de la Marina, los cuales corresponden al nivel no contributivo y, hasta el momento, no han recibido la necesaria financiación por parte del Estado. Se incorpora asimismo en el ejercicio 2000 el saldo existente de exenciones en cuotas del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, como consecuencia de lo establecido en diversos Reales Decretos-Leyes en los que se establecen medidas para paliar los efectos de catástrofes naturales.

Igualmente, el referido cuadro incluye otras prestaciones gestionadas por las Entidades gestoras y Servicios comunes del Sistema cuya financiación corresponde al Estado en virtud de lo establecido expresamente en su propia normativa reguladora y que, por tanto, se incluyen también en la cuenta general de financiaciones afectadas, al objeto de determinar de un modo global la situación, deudora o acreedora, frente al Estado.

Así en el ejercicio 2014 se incluye por primera vez en el cuadro de financiaciones afectadas los complementos a mínimos de pensiones para los que se ha creado un programa específico, 1204 "Gestión y control de complemento a mínimos", financiado en su totalidad por el Estado.

Por lo expuesto, se considera que la regularización de las cuentas de relación entre el Estado y la Seguridad Social, como consecuencia de la financiación que ha de ser aportada para la cobertura de los gastos correspondientes al nivel no contributivo del Sistema, pasa por la regularización del saldo actual que, como se ha indicado anteriormente, resulta favorable a la Seguridad Social y por establecer mecanismos automáticos que, en la medida de lo posible, impidan que en el futuro puedan llegarse a acumular saldos de importe tan significativo, en uno u otro sentido.

Por ello, parece que lo más adecuado sería establecer, en norma suficiente al efecto, un mecanismo automático en virtud del cual el saldo individualizado de la financiación del Estado afectada a cada tipo de prestación o gasto, ya sea favorable al Estado o a la Seguridad Social, se haga figurar recíprocamente como primera partida en la cuenta de financiación del ejercicio presupuestario siguiente, de modo que en el caso de insuficiencia de financiación, se aporten vía presupuesto los fondos adicionales para cubrir la diferencia existente y, en el caso de exceso, el remanente de financiación recibido se aplique a su finalidad en el ejercicio siguiente, lo que permitiría minorar el importe de las transferencias previstas en el presupuesto del mismo.

Tal mecanismo tendría como es lógico cierto efecto sobre el resultado presupuestario, ya que en definitiva, implicaría trasladar de un ejercicio a otro las repercusiones de los desfases en la financiación afectada, generando déficit o superávit presupuestarios que, en realidad, no corresponderían al ejercicio en que se computan. Sin embargo, debe señalarse que idéntica o muy parecida situación es la que se viene produciendo hasta la actualidad, al presentarse los mismos desfases de financiación.

Relación con otros entes

Tal y como se pone de manifiesto en el Cuadro nº 2, la gestión de recursos por cuenta de otros entes públicos, fundamentalmente SEPE, FOGASA y Mutuas colaboradoras, presenta en el ejercicio 2016 una posición acreedora característica del periodo anterior al ejercicio 2007.

A 31 de diciembre de 2016, la posición acreedora de otros entes se sitúa en 8.871,26 millones de euros, correspondiendo prácticamente en su totalidad a Mutuas, SEPE y FOGASA, por importes de 1.335,26, 7.449,12 y 76,50 millones de euros respectivamente.

Inmuebles de la Seguridad Social

En el Balance a 31 de diciembre de 2016 de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, figuran la totalidad de los bienes inmuebles por un valor contable de 7.173,79 millones de euros, de los que deducida la amortización correspondiente a los mismos por importe de 1.360,48 millones de euros, resulta un

valor neto contable de 5.813,31 millones de euros. El importe más significativo corresponde a los inmuebles del INGESA con un valor neto contable por importe de 2.530,07 millones de euros.

En los importes mencionados se incluyen los inmuebles cuya titularidad corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social y que formando parte del patrimonio único de la Seguridad Social estén afectos a la prestación de servicios gestionados por las Comunidades Autónomas, puesto que figuran en el Balance de los Servicios centrales de la Entidad gestora que en cada caso soporta el gasto en función de las competencias que tiene atribuidas.

En el mismo sentido cabe señalar que, los Reales Decretos sobre traspasos de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León establecen que los inmuebles cedidos a estas Comunidades autónomas deberán figurar en el balance de la Seguridad Social.

Posibles medidas a adoptar

A la vista de los datos que se han puesto de manifiesto en los apartados anteriores, en la situación patrimonial de las Entidades gestoras y Servicios comunes destaca el volumen de endeudamiento, aunque no existen problemas de solvencia habida cuenta de que su principal acreedor es el Estado.

Tal y como se ha venido poniendo de manifiesto en informes anteriores, las medidas a adoptar podrían dirigirse a que las deudas recíprocas entre el Estado y la Seguridad Social queden definitivamente canceladas.

Una posible línea de actuación sería la condonación de los préstamos por parte del Estado, debiendo distinguirse en este caso los correspondientes a obligaciones del INSALUD, por un valor de 3.372,41 millones de euros y los restantes préstamos por valor de 13.796,24 millones de euros.

En el primer caso, el efecto para la Seguridad Social sería nulo, toda vez que la contabilidad a 31 de diciembre de 2016 recoge como deuda del Estado la cifra de 4.082,56 millones de euros, por los mayores gastos que de conformidad con la normativa presupuestaria habría debido ser soportada por el Estado, tal como ha quedado reflejado en apartados anteriores.

La operación podría cancelarse siguiendo el criterio contable mantenido en el ámbito de la Seguridad Social para las operaciones de referencia, que han dado lugar a la contracción de un derecho no presupuestario, por el importe total de los gastos efectivamente realizados no cubiertos por el Estado mediante transferencias.

Este mismo criterio podría adoptarse en el Estado, donde se recogería una obligación no presupuestaria a favor de la Seguridad Social por el importe recogido en la contabilidad de esta última.

Realizada la operación anterior, podría procederse a realizar pagos y cobros en formalización, tanto en el Estado como en la Seguridad Social, de forma que en el primero se procedería a saldar la deuda no presupuestaria a favor de la Seguridad Social y al simultáneo cobro del reintegro de los préstamos en su día otorgados, en tanto que en la Seguridad Social se aplicaría al reintegro de los referidos préstamos y a saldar la cuenta del Estado deudor por operaciones no presupuestarias.

En consecuencia, el efecto neto sobre el patrimonio de la Seguridad Social se limitaría a los préstamos para cobertura de obligaciones generales, cuyo montante en fin del ejercicio 2016, es de 9.589,16 millones de euros, debiendo decidirse lo que se estime más conveniente respecto de los préstamos para cobertura de desfases de tesorería, cuyo importe total en fin del ejercicio 2016 es de 4.207,08 millones de euros.

La condonación de préstamos por parte del Estado tendría un encaje difícil en Contabilidad Nacional, ya que debería de tratarse como una transferencia del Estado a la Seguridad Social, similar a la que se ha de computar respecto de los derechos pendientes de cobro cuyo grado de realización es reducido, siendo por tanto de aplicación las circunstancias que se señalan más adelante, para el caso de que se optase por realizar transferencias de capital del Estado a la Seguridad Social, para cubrir los referidos préstamos.

Para llevar a cabo la operación que ahora se indica, sería necesario, para dar cobertura a la condonación, que la misma se acordase mediante Ley, tal y como exige el artículo 7.2. de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

Otra posible vía de solución, quizá la más ortodoxa desde el punto de vista contable, sería la cobertura de todos los préstamos por medio de transferencias de capital a conceder por el Estado a la Seguridad Social.

Esta forma de proceder tendría un efecto total nulo respecto del superávit o déficit del conjunto de las Administraciones Públicas, en términos de Contabilidad Nacional, por cuanto el mayor déficit (o menor superávit) que se registraría en el Estado, se compensaría con un menor déficit (o mayor superávit) en la Seguridad Social. Sin embargo, esta alternativa presenta el inconveniente de que en el ejercicio en que se otorgasen las referidas transferencias, el sector Estado presentaría un mayor déficit (o menor superávit), que podría tener efectos desfavorables en el ámbito de la UE, aunque, como se ha indicado, el efecto sería nulo para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Queda una última alternativa para resolver la cuestión planteada, consistente en la dación de determinados inmuebles en pago al Estado, que podrían cubrir total o parcialmente la deuda, según los resultados que se obtuviesen de computar dichos

inmuebles por su valor actual, que podría obtenerse por diversos medios, entre los que cabe mencionar su valoración por el Catastro, con arreglo a las pautas que se pudieran establecer, orientadas a la determinación de un precio satisfactorio para las partes y para la Sociedad en su conjunto.

A estos efectos se ha de indicar que la Seguridad Social sigue siendo la titular de los inmuebles adscritos a la prestación de servicios sanitarios y sociales por parte de las Comunidades Autónomas. Dichos inmuebles siguen figurando en el balance de la Seguridad Social, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución de 16 de octubre de 1997, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprobaba la anterior adaptación del Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994, a las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social.

En el mismo sentido cabe señalar que, los Reales Decretos sobre traspasos de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León establecen que los inmuebles cedidos a estas Comunidades autónomas deberán figurar en el balance de la Seguridad Social.

No obstante lo anterior, se ha de señalar que ello constituye una solución provisional que habría de ser regularizada, por cuanto no resulta probable que esos inmuebles reviertan a la Seguridad Social. Dichos inmuebles fueron en su día adquiridos con cargo a cotizaciones de empresarios y trabajadores, de forma que podría aceptarse, con vistas a la solución definitiva, que el Estado adquiriese previamente la propiedad de los mismos, para con posterioridad realizar su cesión desde el punto de vista contable a las Comunidades Autónomas.

Para realizar la operación de dación en pago, habría de evitarse en la medida de lo posible la imputación a presupuesto de las diversas partidas, ya que si la Seguridad Social, por ejemplo, realizase la imputación del ingreso al capítulo 6, enajenación de inversiones reales, el Estado habría de imputar el gasto también al capítulo 6 de su presupuesto, de forma que, aunque el efecto conjunto en términos de Contabilidad Nacional sería nulo, el Estado presentaría un menor superávit o mayor déficit y la Seguridad Social tendría un mayor superávit o menor déficit.

En consecuencia, parece que lo más conveniente sería realizar los asientos directos precisos en la contabilidad patrimonial del Estado y en la de la Seguridad Social, para reflejar la entrega de los inmuebles a cambio de las deudas netas de la Seguridad Social que pudieran cubrirse con el valor real de aquellos. A estos efectos, dado que ni el Estado, ni la Seguridad Social, están sometidos al Impuesto de Sociedades, la diferencia entre el valor contable y el valor real de los inmuebles se podría abonar, en la Seguridad Social, a la cuenta 110, Fondo de Estabilización, sin pasarla por resultados del ejercicio, con objeto de no presentar una imagen que no sería reflejo fiel del resultado realmente obtenido por la Seguridad Social en el ejercicio en el que se efectuasen las anotaciones contables, toda vez que la operación

realizada, de carácter excepcional, no podría calificarse como una operación típica de la Seguridad Social, que comportaría llevar el resultado obtenido a la cuenta 771, Beneficios procedentes del inmovilizado material, pues aunque esta cuenta forma parte del subgrupo 77, Beneficios procedentes de activos no corrientes, otros ingresos de gestión ordinaria e ingresos excepcionales, no parece que esta operación en concreto pudiera integrarse en dicho subgrupo, por cuanto no correspondería a una enajenación normal de los inmuebles propiedad de la Seguridad Social.

Madrid, 27 de octubre de 2017

ENTIDADES GESTORAS Y TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EVOLUCIÓN DE RESULTADOS Y NETO PATRIMONIAL

(Millones de euros)

Ejercicio	Resultado presupuestario	Resultado patrimonial	Neto Patrimonial (1)
1995	-3.190,10	-4.418,68	316,76
1996	-3.114,07	-3.788,90	-3.482,50
1997	-1.419,84	-3.490,31	-6.943,58
1998	-509,51	-2.841,89	-9.756,85
1999	1.120,05	-1.304,53	-11.003,15
2000	2.902,67	1.840,11	-9.137,45
2001	5.611,02	4.331,73	-4.791,14
2002	6.166,26	4.788,35	-1.058,93
2003	7.924,71	6.805,17	5.774,40
2004	8.057,78	7.583,70	13.408,89
2005	9.263,87	8.616,78	22.187,60
2006	11.292,82	10.330,93	32.931,90
2007	13.625,68	12.536,06	46.140,09
2008	14.901,83	13.664,05	61.299,58
2009	8.945,99	6.783,17	68.885,88
2010	2.353,51	-1.763,02	67.774,81
2011	-1.014,22	-8.289,62	68.481,37
2012	-6.369,35	-13.058,20	57.831,10
2013	-9.371,91	-16.725,45	45.176,62
2014	-14.274,14	-19.273,66	36.538,23
2015	-13.505,69	-21.179,56	20.220,64
2016	-18.180,86	-23.484,72	-176,07

(1) Incluidos los resultados del ejercicio.

ENTIDADES GESTORAS Y TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EVOLUCIÓN DE DEUDORES Y ACREEDORES A FIN DE EJERCICIO

(Millones de euros)

Ejercicio	DEUDORES Y OTRAS CUENTAS A COBRAR				DEUDAS Y ACREEDORES Y OTRAS CUENTAS A PAGAR				
	Presupuestarios (1)	No presupuestarios (1)	Otros Entes por		Deudas a largo plazo	Deudas y acreedores y		Total	
			recursos administrados	Total		otras cuentas a pagar a corto plazo	Total		
1995	3.552,35	5.125,67			8.678,02	10.111,22	1.134,38	5.758,38	17.003,98
1996	4.144,33	6.104,33			10.248,66	12.735,39	1.166,02	8.710,76	22.612,17
1997	5.070,65	6.249,21			11.319,86	15.724,90	1.983,30	9.695,42	27.403,62
1998	4.272,25	6.494,69			10.766,94	18.531,61	2.672,12	10.546,01	31.749,74
1999	2.785,08	6.704,15			9.489,23	19.011,46	3.195,83	11.546,46	33.753,75
2000	2.693,93	6.666,23			9.360,16	18.886,36	3.373,63	12.551,32	34.811,31
2001	2.828,31	6.016,26			8.844,57	18.758,95	4.440,61	11.982,15	35.181,72
2002	1.142,92	5.557,94			6.700,86	18.589,37	4.708,25	12.588,41	35.886,03
2003	682,64	5.807,92			6.490,56	18.462,70	4.859,50	10.172,83	33.495,03
2004	488,25	5.861,45			6.349,70	18.337,23	4.529,73	10.466,50	33.333,46
2005	459,39	5.948,99			6.408,38	18.263,11	4.549,73	10.637,12	33.449,96
2006	174,20	6.460,44			6.634,64	18.187,79	4.456,73	10.217,93	32.862,45
2007	677,62	6.405,25			7.082,87	17.188,99	3.635,54	11.437,14	32.261,67
2008	711,66	6.590,60	1.863,81		9.166,07	17.187,68	1.468,92	10.387,51	29.044,11
2009	1.196,26	6.773,35	1.416,12		9.385,73	17.185,81	1.457,12	9.949,31	28.592,24
2010	948,63	6.637,05	4.715,17		12.300,85	17.185,44	1.488,85	10.950,30	29.624,59
2011	2.452,42	7.325,95	1.982,06		11.760,43	17.184,70	1.541,99	11.222,62	29.949,31
2012	2.764,17	15.657,63	1.538,96		19.960,76	17.346,34	1.927,45	21.606,35	40.880,14
2013	1.361,72	13.545,64	661,62		15.568,98	17.309,67	1.516,66	20.956,44	39.782,77
2014	1.056,56	13.245,28	0,24		14.302,08	17.241,72	4.109,80	20.825,72	42.177,24
2015	1.009,13	13.281,83	0,23		14.291,19	17.243,56	8.244,40	21.369,73	46.857,69
2016	824,02	13.436,69	0,24		14.260,95	17.254,57	8.871,26	21.258,20	47.384,03

(1) Deducido el deterioro de valor.

**FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL**

(En millones de euros)

CONCEPTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Activos financieros con vencimiento a Largo plazo	529,04	1.338,94	5.081,71	8.553,51	16.337,84	22.553,70	32.297,85	38.484,35	48.383,53	48.692,29	53.893,11	55.842,37	52.606,61	45.329,92	39.228,39	27.025,60	3.912,23
Saldo financiero afecto al Fondo de Reserva	60,89	949,92	315,86	2.022,96	197,60	411,92	107,68	111,10	62,90	2.004,51	1,26	984,00	981,90	1,23	0,05	0,29	0,27
Intereses a LP de valores representativos de deuda	0,12	3,69	9,23	14,37	6,99	6,67	26,78	61,99	129,92	110,80	151,74	-	-	-	-	-	-
Provisión por depreciación de valores a LP				-20,14	-23,65	-145,21	-741,63	-1.122,31	-330,40	-819,21	-3.206,59						
Activos financieros con vencimiento a corto plazo		116,79	657,48	1.239,34	2.459,81	3.813,37	2.963,82	6.486,14	7.911,69	8.422,26	9.539,57	8.352,52	7.898,95	7.207,85	7.548,84	7.418,54	11.027,76
Intereses a CP de valores representativos de deuda	11,46	27,83	136,20	230,46	459,25	651,33	853,27	1.136,28	1.423,96	1.475,84	1.479,82	1.502,42	1.374,62	1.215,17	944,04	590,58	260,22
Provisión por depreciación de valores a CP				-1,67	-19,76	-44,37	-103,64	-144,09	-164,04	-132,82	-346,60						
TOTAL	601,51	2.437,17	6.200,48	12.038,83	19.418,08	27.247,41	35.404,13	45.013,46	57.417,56	59.753,67	61.512,31	66.681,31	62.862,08	53.754,17	47.721,32	35.035,01	15.200,48

EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN DEUDORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE)

(millones de euros)

CONCEPTOS	2000 y ant.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DEUDAS CON EL ESTADO																	
POR PRÉSTAMOS																	
- Para cobertura presueteraria y desfases de tesorería	13.840,37	13.840,37	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24	13.796,24
- Para financiación del INGESA	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41	3.372,41
TOTAL PRÉSTAMOS DEL ESTADO	17.212,78	17.212,78	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65	17.168,65
POR OTROS CONCEPTOS																	
- Transferencias de los cupos País Vasco y Navarra	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	0,95	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52
- Compensación intereses préstamos financiación INGESA	247,95	247,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL POR OTROS CONCEPTOS	9.329,47	9.329,47	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	0,95	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52	9.081,52
TOTAL DEUDAS DE SEGURIDAD SOCIAL CON ESTADO	26.542,25	26.542,25	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17	17.169,60	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17	26.250,17
A deducir:																	
Saldo de financiaciones afectadas	-3.892,81	-4.040,89	-3.756,76	-3.753,81	-3.682,65	-3.721,76	-4.122,76	-4.176,15	-4.293,42	-4.097,90	-4.511,44	-4.999,61	-6.528,30	-4.241,56	-4.207,79	-4.119,14	-4.082,56
DEUDA NETA DE SEGURIDAD SOCIAL CON ESTADO	22.649,44	22.501,36	22.493,41	22.496,36	22.567,52	22.528,41	22.127,41	12.993,45	21.956,75	22.152,27	21.738,73	21.250,56	19.721,87	22.008,61	22.042,38	22.131,03	22.167,61
OTRAS DEUDAS																	
Préstamos del Banco de España	1.662,99	1.535,84	1.408,69	1.281,54	1.154,39	1.077,43	1.000,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Póliza de crédito con Entidades Financieras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos admón.otros Entes (SPEE, FOGASA, MUTUAS)	3.373,63	4.440,61	4.708,25	4.859,50	4.529,73	4.549,73	4.456,73	3.635,54	1.468,92	1.457,12	1.488,85	1.541,99	1.927,45	855,04	4.109,80	8.244,39	8.871,02
Otros acreedores a largo plazo	10,59	10,33	11,91	12,51	14,19	17,03	18,67	20,34	19,03	17,15	16,78	16,05	161,41	123,66	73,07	74,91	85,92
Otros acreedores a corto plazo	2.554,66	1.868,31	2.808,81	1.091,31	1.384,98	1.555,64	1.136,41	2.355,64	1.306,01	867,80	1.868,80	2.141,10	2.133,59	1.266,90	1.709,30	1.952,89	1.051,41
TOTAL OTRAS DEUDAS (1)	7.601,87	7.855,10	8.937,66	7.244,86	7.083,29	7.199,79	6.612,28	6.011,52	2.793,96	2.342,07	3.374,43	3.699,14	4.222,45	2.245,60	5.892,17	10.272,19	10.008,35
T O T A L D E U D A S	34.144,12	34.397,35	35.187,83	33.495,03	33.333,46	33.449,96	32.862,45	23.181,12	29.044,13	28.592,24	29.624,60	29.949,31	30.472,62	28.495,77	32.142,34	36.522,36	36.258,52
Total deudas considerando financiaciones afectadas	30.251,31	30.356,46	31.431,07	29.741,22	29.650,81	29.728,20	28.739,69	19.004,97	24.750,71	24.494,34	25.113,16	24.949,70	23.944,32	24.254,21	27.934,55	32.403,22	32.175,96

(1) Deducidas las partidas pendientes de aplicación.

PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL

SITUACIÓN A FIN DE CADA EJERCICIO

Ejercicio	Gastos del INGESA	Cobertura Obligaciones	Desfases de Tesorería	Total
		Generales		
1995	3.372,41	4.744,05		8.116,46
1996	3.372,41	7.414,61		10.787,03
1997	3.372,41	8.349,86	2.103,54	13.825,81
1998	3.372,41	9.103,79	4.207,08	16.683,28
1999	3.372,41	9.633,28	4.207,08	17.212,78
2000	3.372,41	9.633,28	4.207,08	17.212,78
2001	3.372,41	9.633,28	4.207,08	17.212,78
2002	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2003	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2004	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2005	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2006	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2007	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2008	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2009	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2010	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2011	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2012	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2013	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2014	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2015	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65
2016	3.372,41	9.589,16	4.207,08	17.168,65

**APORTACIÓN DE COTIZACIONES PARA FINANCIAR EL INGESA, COMPLEMENTO
A MÍNIMOS SIN FINANCIACIÓN DEL ESTADO Y RESULTADO PRESUPUESTARIO**

(millones de euros)

EJERCICIO	Aportación Cuotas al INGESA	Compl. a mínimos no financiado	Resultado Presupuestario
1994	4.638,01	1.618,96	-307,57
1995	3.959,10	1.568,52	-3.190,10
1996	3.122,22	1.685,43	-3.114,07
1997	1.201,50	3.485,77	-1.419,84
1998	619,04	3.492,64	-509,51
1999		3.510,21	1.120,05
2000		3.860,82	2.902,67
2001		3.975,94	5.611,02
2002		3.805,88	6.166,26
2003		3.540,15	7.924,71
2004		3.030,65	8.057,78
2005		3.197,76	9.263,87
2006		3.343,36	11.292,82
2007		3.512,89	13.625,68
2008		3.887,00	14.901,83
2009		4.043,42	8.945,99
2010		4.210,13	2.353,51
2011		4.293,49	-1.014,22
2012		4.032,39	-6.369,35
2013		-383,99	-9.371,91
2014		-45,53	-14.274,15
2015		-50,53	-13.505,69
2016		-36,58	-18.180,86
TOTALES	13.539,87	63.578,78	20.908,93

EVOLUCIÓN DE LAS FINANCIACIONES AFECTADAS EJERCICIOS 2000 y anteriores-2016

(En millones de euros)

CONCEPTOS	2000 y anteriores	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(1)	2012(2)	2013(3)	2014	2015	2016	TOTAL
Asistencia sanitaria INGESA	-3.646,35	-120,05	153,94	-82,42	16,08	12,42	2,82	-3,09	12,49	2,40	3,94	10,79	14,70	10,99	15,37	6,53	7,58	-3.581,86
Asistencia sanitaria ISM	-75,76	-75,46	-10,91	-10,6	-14,16	-19,01	-19,00	-17,93	-24,50	-19,02	-22,46	-22,16	-20,30	-20,93	-20,41	-21,18	-21,58	-435,37
Pensiones no contributivas	-30,23	33,36	68,16	57,56	71,85	4,04	-3,47	-17,31	19,41	7,38	-46,65	-178,50	-155,94	315,26	0,58	13,34	13,88	172,72
Prestaciones familiares no contrib.	-70,09	2,08	29,35	36,13	1,57	-0,29	7,4	-1,03	-72,22	67,90	-237,99	-298,48	-325,64	875,47	2,44	0,66	-0,84	16,42
Prestaciones derivadas de la LISMI	2,06	18,18	13,04	2,97	3,07	2,89	2,99	2,85	2,35	2,60	3,24	3,39	1,56	1,96	1,88	0,78	0,48	66,29
Jubilac. Anticipada reconv.indust.	-47,65	0,59	1,98	0,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-45,01
A familias personas con minusvalía	4,66	-0,01	-	-	-	-	-0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,64
A pesc. de Marruecos y Mauritania	1,62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,62
Subvenc. Recib. en 1984	23,97	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,97
Prestac. Síndrome Tóxico	0,14	0,26	-0,16	-0,05	0,59	0,1	0,12	-0,54	0,55	-0,95	-1,11	1,51	0,04	0,19	-0,25	-0,75	2,00	1,69
Servicios sociales del IMSERSO	43,27	29,00	27,43	-9,38	-17,95	-86,69	-168,04	-17,49	33,47	68,78	-80,10	-10,23	-1.046,78	1.029,12	-12,85	-8,21	-0,37	-227,02
Servicios sociales del ISM	-34,33	-36,05	1,29	8,68	10,11	11,63	6,99	8,58	4,46	7,88	5,30	6,14	1,67	3,45	2,95	4,09	2,07	14,91
Exenciones cuotas del REA	-64,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-64,09
Reducciones cuotas RDL 10/2005	-	-	-	-	-	35,79	-35,50	-0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,28
Buques de Canarias	-	-	-	-	-	-	-53,34	0,07	-3,09	2,91	-4,81	5,40	2,09	-2,09	-1,72	42,60	2,68	-9,30
Colaboración Voluntaria A. Sanit.	-	-	-	-	-	-	-141,95	-7,51	0,01	-	-0,14	-0,13	-0,09	-0,06	-0,07	-	-	-149,94
Ley Orgánica 3/2007	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,05	0,06	-0,06	-	0,03	0,10	0,33	0,26	0,35	1,14
Ley 35/2007	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-90,25	55,58	-32,71	-5,90	-0,03	73,27	-	0,01	-	-0,03
Complemento a mínimos de pensiones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45,53	50,53	30,33	126,39
TOTALES	-3.892,78	-148,10	284,12	2,96	71,16	-39,12	-400,99	-53,39	-117,27	195,52	-413,55	-488,17	-1.528,69	2.286,73	33,77	88,66	36,58	-4.082,56

Nota: El signo (+) ha de entenderse a favor del Estado y el signo (-) a favor de la Seguridad Social

(1) Incluye obligaciones pendientes de imputar por 168,50 millones de euro:

(2) Incluye obligaciones pendientes de imputar por 1.505,73 millones de euro:

(3) Incluye obligaciones pendientes de imputar por 0,86 millones de euros y cancelaciones de obligaciones pendientes de imputar 2011 y 2012 por - 1.347,42 millones de eurc



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL



INTERVENCIÓN GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN LOS PERIODOS COMPRENDIDOS ENTRE ABRIL DE 2004 Y DICIEMBRE DE 2011
Y ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2020.



TRIBUNAL DE
CUENTAS

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN

E 202000200000136


06/03/2020 12:50:57

CSV: 41551-11475-43256-67148

Octavio Granado Martínez



D^a Dolores García Genaro

El abajo firmante, Octavio Granado Martínez, con D.N.I. nº  comparece y, como mejor proceda en derecho, EXPONE

- Que en razón de haber ocupado el cargo de Secretario de Estado de la Seguridad Social desde abril de 2.004 hasta diciembre de 2.011, y desde 19 de junio de 2.018 hasta 14 de enero de 2.020, se le ha dado traslado por parte del **Tribunal de Cuentas del Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2.018.**
- Que ante el contenido del mencionado anteproyecto desea formular las alegaciones adjuntas que acompañan a este escrito, que desea se den por presentadas a los efectos oportunos.

Un cordial saludo,.

En Burgos, a 3 de marzo de 2.020.

Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social

Tribunal de Cuentas

Padre Damián 19

28036 Madrid

ALEGACIONES

1. Ámbito del Informe

Los datos del Informe, recogidos fundamentalmente de la Intervención General de la Seguridad Social, son correctos, pero, como intentará explicarse en este documento, podrían ampliarse, y con ello algunas de las conclusiones podrían matizarse.

2. Planteamiento inicial

Como planteamiento inicial, el apartado III de Conclusiones del anteproyecto comienza con la afirmación de que "... el sistema de la Seguridad Social está afectado por un problema estructural de sostenibilidad financiera. La causa de este problema ha sido, fundamentalmente, la evolución demográfica y el efecto sobre el empleo y los salarios de la recesión que ha afectado a la economía española en los últimos años, pero no una inadecuada gestión del sistema"

Se intenta con el actual texto poner de manifiesto que:

- El concepto de "problema estructural de sostenibilidad financiera es deliberadamente ambiguo, rehuendo las calificaciones de la vigente legislación, y deberíamos referirnos a un "déficit estructural" en el sentido legal y académico del término.
- Las causas del problema de la Seguridad Social son económicas, demográficas, pero afectan en cierta medida a decisiones sobre la gestión del sistema; determinadas decisiones, tanto en un sentido positivo como negativo (adoptar decisiones que no se han planteado, o no adoptar otras que se han llevado a cabo) podrían haber disminuido el problema. No olvidemos que la evolución presupuestaria y económico-patrimonial del sistema tiene causa en un incremento de los gastos, pero también en una anómala reducción de los ingresos, incluso en un momento en que estaba volviendo a recuperarse el empleo. No existe una

referencia a qué parte de los ingresos cae por medidas normativas (reducción de la base, la edad y la cuantía de las aportaciones de los desempleados, eliminación de la cotización de los cuidadores familiares, tarifas planas...) y que parte de los gastos crece por medidas que excluyen el ámbito del seguro para financiar con cotizaciones medidas de naturaleza diferente. Juzgar la evolución de los ingresos y los gastos al margen de estas cuestiones anima a considerar los problemas de la Seguridad Social como inabordables en el plano de la gestión, lo que sería absurdo.

3. Déficit estructural

El Informe debería referirse a la situación de la Seguridad Social como de déficit estructural, en los términos del artículo 11 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es decir. "déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales". En términos más académicos que legales encontraríamos en las decisiones ordinarias de responsables y dirigentes, libres de impactos coyunturales, la causa del déficit. De hecho la mencionada ley propone como solución para situaciones concretas de déficit estructural los denominados "planes de reequilibrio". Tal vez las recomendaciones deberían proponer un Plan de esta naturaleza, que recogiera, como se propondrá como recomendación, un conjunto de medidas normativas y de gestión. Si las recomendaciones no pueden hacer una propuesta en este sentido, en todo caso deberían referirse a las obligaciones legales vigentes.

4. Deuda por asistencia sanitaria

La primera referencia con la que nos encontramos es una deuda, proveniente de hace más de veinte años, que financió con préstamos del Estado obligaciones del extinto Instituto Nacional de la Salud, y que en virtud del principio de separación de las fuentes de financiación, debería cancelar el propio Estado como parte de la financiación a la atención sanitaria con recursos obtenidos de la tributación general.

Cabría mencionar en el Informe dos cuestiones concretas. La primera, que la Ley 27/2011 intentó que estos préstamos se cancelaran con la cesión al Estado, para después su traspaso a las administraciones sanitarias, de los inmuebles de titularidad de la Administración de Seguridad Social afectos a uso sanitario. Estos inmuebles solo ocasionan a la Seguridad Social española gastos sin rendimiento alguno, y su titularidad no mejora en nada la solvencia financiera del sistema. La norma en cuestión fue derogada con posterioridad sin explicación ninguna. Tal vez el Tribunal debería recomendar cerrar definitivamente la separación de fuentes de financiación, en términos patrimoniales, para hacer completa en términos efectivos la separación presupuestaria producida el año 2000.

En segundo lugar, el déficit del sistema aumenta todos los años porque la Seguridad Social sigue prestando la asistencia sanitaria del Seguro Escolar, anacrónico y obsoleto microseguro de protección aprobado el 18 de julio de 1956, que incumple abiertamente las normas sobre universalización de la asistencia sanitaria, y se financia con aportaciones económicas en contra de la casi universal gratuidad de la atención, que no cubren más del 35% del gasto real. Este seguro se presta a través de convenios con instituciones privadas que aportan a las familias tratamientos privados que no son cubiertos por el Sistema Nacional de Salud (es decir, por los servicios de salud gestionados por las Comunidades Autónomas). A mayor abundamiento, el déficit de la prestación, que según me informaron superó en 2019 los quince millones de euros) se cubre todos los años con recursos provenientes de las cotizaciones sociales, incrementando el déficit "impropio" del sistema (el ocasionado por hacer frente con sus recursos a obligaciones discutibles en función de la separación de las fuentes de financiación y de las resoluciones, citadas en el Anteproyecto, del *Pacto de Toledo*). El Tribunal de Cuentas debería tal vez recomendar que sea el Sistema Nacional de Salud el que gestione la asistencia sanitaria del Seguro Escolar, y que se haga un informe de todos aquellos gastos que empeoran la situación económica del Sistema sin corresponder a sus objetivos. No olvidemos que la Ley General de Seguridad Social es preconstitucional.

5. Complementos a mínimo de pensión

En cuanto a las referencias a la falta de financiación de los complementos a mínimo de pensión no hay objeción ninguna a lo reflejado por el Anteproyecto, aunque como se verá posteriormente habría que hacer numerosas menciones a reducciones de ingreso y gastos de naturaleza no contributiva que asimismo han carecido y todavía carecen de financiación tributaria del Estado. Sería no obstante injusto no reflejar en el texto la evolución de las aportaciones del Estado a la financiación de los complementos a mínimo de pensión, que pasando por diferentes etapas: Crecimiento desde 1982 a 1995, brusca disminución en 1996, vuelta al crecimiento desde el año 2000 hasta el 2010, y asunción definitiva de la totalidad de la financiación en 2013.

6. Préstamos del Estado a la Administración de Seguridad Social

En la conclusión III.1 del Anteproyecto se recogen, de acuerdo con los datos facilitados por la Intervención General de la Seguridad Social, los préstamos concedidos por el Estado desde el año 2012 hasta la actualidad y la situación global del patrimonio neto del sistema. Tendría probablemente interés para el contenido del Anteproyecto que el Tribunal de Cuentas se pronunciara sobre si los citados préstamos de reequilibrio financiero, a la luz del Reglamento nº 549/2013 UE de 21 de mayo del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea cumplen con la definición de préstamo de la citada norma: “Un préstamo es una deuda incondicional para el acreedor que debe reembolsarse a su vencimiento y devenga intereses”, requisitos que nunca han cumplido las operaciones realizadas, con vencimientos sistemáticamente prorrogados e intereses inexistentes. Parecería razonable, si deseamos examinar la evolución de la situación económica y presupuestaria, determinar si una administración puede definir una obligación al margen de la normativa de la Unión Europea.

7. Decisiones que se hallan en el origen del déficit estructural

El Anteproyecto es preciso y exhaustivo en lo tocante al examen de los flujos financieros entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Administración del Estado, pero probablemente por las limitaciones con las que se ha planteado el Informe de partida, no entra en la consideración de las pérdidas de ingresos y al incremento de gastos del sistema de Seguridad Social, que, por consecuencia de la decisión de diferentes administraciones, tienen esencialmente las características de producir, como renta “negativa” o positiva, una financiación de actuaciones ajenas a los objetivos del sistema de Seguridad Social y que desnaturalizan el sentido de las cotizaciones. Estas actuaciones, que corresponden a objetivos de política económica o social, deberían tener de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión del *Pacto de Toledo* citadas por el propio anteproyecto, financiación tributaria, y no de las cotizaciones sociales. Puede argumentarse que no puede el Tribunal de Cuentas reclamar el cumplimiento de las resoluciones del *Pacto de Toledo*, pero entonces el informe pierde sentido.

8. Medidas políticas concretas

Enunciemos mínimamente algunas de las reducciones de cotización y de los gastos que la Seguridad Social financia en todo o en parte, cuando la naturaleza de los objetivos perseguidos obligaría a una participación parcial o total de los Presupuestos Generales del Estado según los criterios del *Pacto de Toledo*. También aquellas decisiones que minoraron los ingresos del sistema, indicando la fecha de adopción de las medidas.

En un primer bloque indicaremos medidas adoptadas a partir de enero de 2012 que rectificaron disminuyendo ingresos para el sistema de Seguridad Social medidas anteriores que estaban en vigor:

- Desaparición de la cotización obligatoria para las personas que de forma no profesional asumen el cuidado de las personas con falta de autonomía personal o en situación de dependencia.

- Disminución de la obligación de cotizar del SEPE por los trabajadores desempleados que habían finalizado el cobro de la prestación de desempleo: Disminución de la base de cotización (de 125% SMI a 100% SMI), retraso en la edad de inicio de la posibilidad de cotizar (de los 52 a los 55 años), endurecimiento de las condiciones de cálculo de renta para tener acceso a la cotización (de renta personal a renta familiar).
- Desaparición de la obligación de mantenimiento de la base de cotización anterior a las disminuciones de remuneración de los empleados públicos.

En un segundo bloque indicaremos medidas adoptadas a partir de enero de 2012 que atribuyeron nuevas cargas económicas al sistema, en materias que de acuerdo con los resoluciones del *Pacto de Toledo* corresponderían en todo o en parte a la financiación tributaria del Estado, por su carácter no vinculado a la contribución o sus objetivos dirigidos a políticas sociales o de empleo no directamente encomendadas al sistema de seguro:

- Tarifas planas para quienes inician su cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o por cuenta propia (RETA)
- Complemento de maternidad a las madres con dos o más hijos (artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre).

En un tercer bloque indicaremos medidas adoptadas a partir de junio de 2018 que atribuyen nuevas cargas económicas al sistema sin atender a las recomendaciones del *Pacto de Toledo*; no haremos en este texto expresa mención a la revocación de las decisiones incluidas en el bloque primero:

- Reducción del complemento a mínimo de pensión por la elevación de la base reguladora de la pensión de viudedad para viudas con una única pensión, ausencia de trabajo o de otros ingresos, y más de 65 años (incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado pero desarrollada con posterioridad).
- Incremento de las prestaciones contributivas por cuidado de hijo al segundo progenitor (incluida en la LPGE 2018 pero

desarrollada con posterioridad, y mejorada por el Real Decreto-ley 6/2019).

Y en un cuarto y último bloque añadiremos las decisiones políticas que han condicionado los ingresos del sistema desde su configuración legal hace más de cincuenta años, sin perjuicio de que un análisis exhaustivo podría ampliar con otras muchas referencias este capítulo:

- Reducciones de cotización para los empleadores que cotizan por cada uno de los trabajadores del Sistema Especial de Trabajadores Agrarios (adoptada en 2011, para resolver una minoración de cuotas superior que existía desde la creación del REASS)
- Tipo reducido de cotización para los autónomos agrarios en la parte de sus cuotas por debajo del 120% de la base mínima de cotización (adoptada en 2008, para sustituir la base mínima obligatoria existente anteriormente a un tipo inferior)
- Reducciones de cotización para todos los trabajadores agrarios por la parte personal de cuota de sus días trabajados (establecida en 2008).
- Reducción de cotización para las familias con empleadas de hogar (que sustituyó a la antigua cotización por un tipo subvencionado creada con la creación del Régimen Especial)
- Reducción de cotización del 20% a las familias numerosas con una empleada de hogar, acumulada a una bonificación adicional del 20% (adoptada en 2003).
- Exoneración de cotización a colectivos concretos por la naturaleza de su relación con las administraciones (árbitros, jueces de paz, etc)

9. Objeto concreto de estas aportaciones

El objeto de esta aportación al Anteproyecto es, de un lado, señalar el conjunto de medidas, adoptadas por las diferentes administraciones (si bien es cierto que de forma notoriamente diferente) que tienen o han tenido impacto en los ingresos o en los gastos asumidos por el sistema, y que el firmante asume en su responsabilidad personal en la parte que le corresponde.

El impacto global de todas las estas reducciones de ingresos del sistema, o de aumento de gastos, es muy superior en los últimos años a la parte de complementos a mínimo de pensión que se financió para llegar al 100% en 2013, y merecería una mención en las recomendaciones del Tribunal, si no pormenorizada al menos genérica, en el sentido de la necesidad de establecer con claridad desde el punto de vista legal qué gastos y reducciones de ingresos deben financiarse con cotizaciones y cuáles deben financiarse con cargo a la tributación general. De acuerdo al proyecto de Presupuestos de 2019, la cuantía conjunta de los menores ingresos o mayores gastos señalados superaría los 5.000 millones de euros al año. Sin una mínima referencia a esta cuestión, parece que la Seguridad Social solo debe recibir transferencias del Estado por necesidad, cuando debe recibirlas incrementadas (“por virtud”) debido a que las cotizaciones no deben atender a los objetivos de política general sino a los propios de un sistema de seguro, según el *Pacto de Toledo*.

10. Características de la gestión

En este sentido, con independencia de los efectos nefastos que tuvo la recesión económica, hubo problemas de adecuación en la gestión, que aconsejarían a juicio del firmante matizar una afirmación tan rotunda como “gestión adecuada”. Si con gestión adecuada quiere referirse el Anteproyecto a probidad, honradez y profesionalidad, la expresión es muy correcta, y referida a los trabajadores de la Administración de Seguridad Social no sería justa por lo reticente con sus méritos. En el caso de la gestión política, cabría hablar con una cierta falta de reacción ante el deterioro del equilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema, que el firmante asume en la parte que le corresponde como ya se ha indicado. No debe sin embargo aceptarse, según mi limitada opinión, que se pretenda sostener que el deterioro de las cuentas de la Seguridad Social era un precio inevitable a pagar por mejorar la deplorable situación del empleo consecuencia de la crisis de 2008, ya que ese coste debió asumirse por la Administración del Estado, y debería recordarse que en términos consolidados, el déficit de la Seguridad Social es, como el de la Administración del Estado, parte del déficit global de España.

“Dixi et salvavianimmeam”

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA INTERVENTORA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE NOVIEMBRE DE 2016 Y JUNIO DE 2018.**

Fecha 09 MARS 2020

A21-86561.

María Dolores Genaro Moya
Consejera Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social Tribunal de Cuentas.

Asunto: Anteproyecto de informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018.

Bruselas, 9 de marzo de 2020

Respecto al punto 3 del apartado IV Recomendaciones del Anteproyecto de referencia, en el que se establece por el Tribunal de Cuentas una recomendación dirigida a la Intervención General de la Administración del Estado (*Se insta a la Intervención General de la Administración del Estado a modificar el tratamiento contable que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de Seguridad Social establece para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de manera que figure, de forma separada, en el patrimonio neto del balance de la Seguridad Social. A estos efectos deberían regularse los movimientos contables que afectan al mismo, tales como, dotaciones, disposiciones, rentabilidad realizada, entre otras*) y que se basa en la opinión que el Tribunal de Cuentas mantiene sobre la naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de que el fondo de estabilización, al que hace referencia el artículo 110, y el fondo de reserva de la Seguridad Social, regulado en el artículo 117 y siguientes del TRLGSS, participarían de la misma naturaleza ya que ambos tienen finalidad de atender necesidades futuras del sistema de seguridad social, cabe señalar que, si bien ambos tienen como finalidad la estabilización del sistema de seguridad social, al constituirse para atender desviaciones producidas en el sistema, esto no les hace compartir naturaleza.

El Fondo de Estabilización se constituye en la Tesorería General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido el Real Decreto Ley 36/1978, como un fondo de estabilización único para todo el Sistema de Seguridad Social cuya finalidad es atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos. Se trata de un patrimonio generado por la actividad desarrollada por las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de seguridad social y se nutre de resultados del ejercicio o de ejercicios anteriores. Así queda recogido en la Introducción de la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, incluyéndose atendiendo a esta naturaleza patrimonial del mismo en el subgrupo 11 "Reservas", cuenta representativa del valor de los bienes y derechos de los que es titular la entidad.

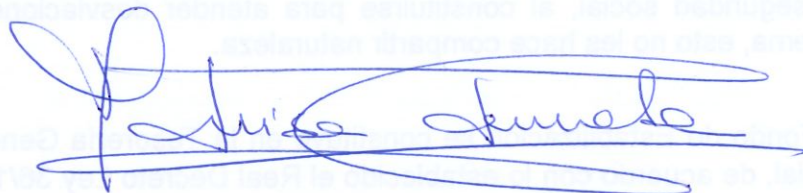
El Fondo de Reserva de la Seguridad Social, cuyo origen sería el Acuerdo del "Pacto de Toledo" cuya recomendación número 2 establecía "*que el sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones*".

REPR. PERM. ESPAÑA U.E. BRUSELAS SALIDA
Fecha 09 MAR 2020
120210

Desde su origen, se configura el Fondo de Reserva como una magnitud de carácter presupuestario. En su regulación actual el artículo 118 del TRLGSS establece que los excedentes de ingresos que financien las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo se destinará prioritaria y mayoritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

En el artículo 119 del TRLGSS determina como se calcula este excedente presupuestario por gastos relativos a prestaciones de naturaleza contributiva del sistema de la Seguridad Social en cada ejercicio, básicamente por diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras, correspondientes a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social. En ningún momento de la vida de este Fondo de Reserva la normativa reguladora ha hecho mención a su posible naturaleza patrimonial, ni en consecuencia ha previsto que se dotase con cargo a resultados económicos.

Por lo expuesto anteriormente, y como ya se ha puesto de manifiesto en las alegaciones realizadas a las Declaraciones del Tribunal de Cuentas a la Cuenta General del Estado de años anteriores por la Intervención General del Estado, no se comparte la opinión del Tribunal de Cuentas y no se considera este Fondo de Reserva como una reserva de carácter económico patrimonial, sino como un fondo que materializa los superávits presupuestarios acumulados en activos financieros públicos, los cuales si son objeto de contabilización en el activo del balance.



María Luisa Lamela Díaz

ⁱ opinión que se ha ido recogiendo en las sucesivas Declaraciones a la Cuenta General del Estado, instando a que se reconozca en el patrimonio neto de la Tesorería General de la Seguridad Social el Fondo de Reserva como una reserva patrimonial.

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE ABRIL DE 2004 Y ENERO DE 2012.**

De: [REDACTED]

Enviado el: martes, 07 de abril de 2020 12:57

Para: [REDACTED]

Asunto: Re: ENVÍO ANTEPROYECTO TRIBUNAL DE CUENTAS

Buenos días, en relación al informe de referencia, le comunico que, al no disponer en mi actual puesto de trabajo de la información de detalle sobre determinados aspectos del informe, me remito a las alegaciones formuladas por los actuales responsables de la IGAE.

En consecuencia, por mi parte no es necesario que se adjunten alegaciones al informe del Tribunal de Cuentas.

Un saludo

José Alberto Pérez Pérez

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA INTERVENTORA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE SEPTIEMBRE DE 2006 Y MARZO DE 2015.**



AL TRIBUNAL DE CUENTAS. DEPARTAMENTO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.



Doña María Victoria Viguera García, mayor de edad y domicilio a efectos de notificaciones en [REDACTED], con el debido respeto **DICE**.

Primero.- Que he recibido el Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018, en cuanto que fui INTERVENTROA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL durante el periodo septiembre 2006 a 10 de marzo de 2015.

En dicho informe se analizan los siguientes apartados:

- Situación patrimonial, financiera y económico-presupuestaria de la Seguridad Social.
- Endeudamiento de la Seguridad Social.
- Liquidación efectiva de los costes que la Seguridad Social asumió por cuenta del Estado.
- Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Segundo. Que fui Interventora General hasta el 10 de marzo de 2015 y dado que hay aspecto del informe del Tribunal de Cuentas que se extienden a periodos anteriores a dicha fecha, efectúo las siguientes

ALEGACIONES

Primera.- Que comparto los datos expresado por el Tribunal de Cuentas hasta la fecha indicada sobre la situación patrimonial, financiera y económico-presupuestaria de la Seguridad Social, así como los relativos al endeudamiento de la Seguridad Social constituido por los préstamos del Estado entre 1991 y 1994, entre 1994 y 1999 y las deudas contraída con la Administración General del Estado derivadas del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y servicios sociales al País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto a los préstamos concedidos en 2017 y 2018 por el Estado a la Seguridad Social caen fuera del periodo en que fui Interventora General y, en consecuencia, quedan fuera de mi competencia.

En lo relativo a la liquidación efectiva de los costes que la Seguridad Social asumió por cuenta del Estado comparto las conclusiones reflejadas por el Tribunal en su anteproyecto de informe de fiscalización.

Segunda.- En el apartado III.4, CONCLUSIONES SOBRE EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, el Tribunal de Cuentas afirma:



16. El registro contable del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, desde su constitución, solo refleja, en el activo del balance, la materialización financiera de la dotación neta acumulada del dicho Fondo, puesto que la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social no contempla su registro contable como reserva patrimonial (epígrafe II.4.5).

En relación con esta conclusión, considero que debo realizar las siguientes precisiones:

En el apartado **II.4.5. Naturaleza patrimonial del Fondo de Reserva**, el Tribunal de Cuentas expresa su opinión, que se ha recogido en las sucesivas Declaraciones de la Cuenta General del Estado desde el ejercicio 2000, que es la de que el patrimonio neto de la TGSS debe incluir la constitución de este fondo como una reserva patrimonial.

En apoyo de la citada opinión, el Tribunal de Cuentas argumenta que el fondo de estabilización al que hace referencia el artículo 110 y el fondo de reserva de la Seguridad Social regulado en el artículo 117 y siguientes del TRLGSS participarían de la misma naturaleza ya que ambos tienen finalidad de atender necesidades futuras del sistema de seguridad social.

A este respecto, convendría analizar las características de ambos fondos porque, en mi opinión, el hecho de tener una finalidad común no es una condición suficiente para otorgarles la misma naturaleza.

Por un lado, el Fondo de Estabilización, constituido de acuerdo con lo establecido el Real Decreto ley 36/1978 con la finalidad de atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos, es definido como un fondo patrimonial en la Introducción de la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social e incluido, por tanto, en el subgrupo 11 "Reservas" al ser un patrimonio generado por la actividad desarrollada por las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de la Seguridad Social que se nutre de los resultados del ejercicio o de ejercicios anteriores.

Por su parte, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, nace como una magnitud de carácter presupuestario a raíz de lo dispuesto en la recomendación número 2 del Acuerdo del "Pacto de Toledo": *que el sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.*

Actualmente, el Fondo de Reserva está regulado en los artículos 117 y siguientes del TRLGSS. Así, el artículo 118 establece que los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo se destinará prioritaria y mayoritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Acto seguido, el artículo 119 del TRLGSS determina como se calcula este excedente presupuestario por gastos relativos a prestaciones de naturaleza contributiva del sistema de la Seguridad Social en cada ejercicio, básicamente por diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras, correspondientes a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social.

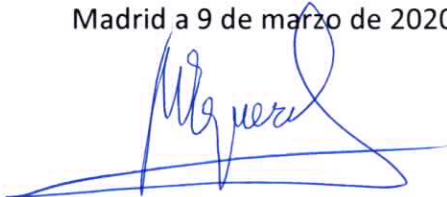
Es decir, la normativa reguladora del Fondo de Reserva ni ha aludido en ningún momento desde su constitución a su posible naturaleza patrimonial ni ha previsto su dotación con cargo a resultados económicos.

Por todo lo expuesto, opino que el Fondo de Reserva, como fondo que materializa los superávits presupuestarios acumulados en activos financieros, no puede considerarse como una reserva de carácter económico patrimonial.

En su virtud, SOLICITO

Que se sirva admitir este documento y tenga por presentadas alegaciones en relación con el anteproyecto de informe de fiscalización sobre la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2018.

Madrid a 9 de marzo de 2020


Fdo. Víctor Jaquez García

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2020.**



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000200000101

20/02/2020 13:21:58

CSV: 74426-51566-26361-67344

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIAN



INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

899000 N. 2020899000000438


18/02/2020 16:10:30

En contestación a su escrito NR 16937-33641-53717-2531D, recibido el 17-2-2020, mediante el cual me remite el Anteproyecto de Informe de *Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a diciembre de 2018*, al objeto de realizar alegaciones, le indico que,

NO REALIZO ALEGACIONES

Madrid, 18 de febrero de 2020

LA EX DIRECTORA GENERAL DEL INSS


Mª Gloria Redondo Rincón

SRA. Mª DOLORES GENARO MOYA. CONSEJERA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

TRIBUNAL DE CUENTAS. DEPARTAMENTO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

C/ PADRE DAMIAN, 19

28036- MADRID

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE ABRIL DE 2017 Y JUNIO DE 2018.**



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000200000123

03/03/2020 12:52:14

CSV: 36B13-27737-76514-27272

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN



En relación con el ANTEPROYECTO DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVALUACION ECONOMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31/12/2018, que me ha sido remitido en mi condición de Exdirectora General del INSS al objeto de realizar alegaciones en el plazo de diez días, manifiesto que **NO** voy a formular alegaciones asumiendo en su caso las que realice dicha Entidad Gestora.

Valladolid a 27 de febrero de 2020.

PAULA
MARIA ROCH
HEREDIA -

Firmado digitalmente
por PAULA MARIA
ROCH HEREDIA -

Fecha: 2020.02.27
12:40:56 +01'00'

Fdo : Paula Roch Heredia.

INSS 47 DP VALLADOLID

Entrada Nº.
20204470000005935 27/02/2020
12:47:27

TRIBUNAL DE CUENTAS .Departamento del Área de
Administración Socio Laboral y de la Seguridad Social.

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2019 Y ENERO DE 2020.**



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000200000150

10/03/2020 12:50:40

CSV: 73776-47731-27657-43370

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIAN



TRIBUNAL DE CUENTAS

Departamento del Área de la
Administración semi-tribunal y de la Seguridad Social
c/ Padre Damián 19
28036 (Madrid)

Como respuesta a la comunicación del "Anteproyecto de
Informe de finalización sobre la evolución
económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del
Sistema de Seguridad Social y su situación a
31 de Dic. de 2018"

Se comunico que no se realizó alegación al
texto del Anteproyecto.

Almería a 4 de Marzo 2020

Fdo: Manuel Matín Domene
Ex Director General del Instituto
de Mayores y Servicios Sociales.

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2019.**

M^a del Carmen Orte Socias
Ex Directora General de Imsero
Catedrática en Universitat Illes Balears (UIB)



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000200000135

06/03/2020 12:47:08

CSV: 42511-66551-54431-12675

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN



De acuerdo con su escrito CSV 22118-72611-55525-7565C, relativo al "Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre la Evolución Económico-Financiera, Patrimonial y Presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social y su Situación a 31 de Diciembre de 2018" en el que se me requiere "si lo considera oportuno, pueda formular cuantas alegaciones considere pertinentes----", quiero indicarle que le agradezco el envío de dicho anteproyecto de informe que he leído con mucho interés.

Respecto a realizar alegaciones o no, y dado que no dispongo de documentación que pueda contrastar, no haré ninguna alegación al mismo.

Reciba un saludo cordial

Palma, 2 de marzo de 2020

M^a del Carmen Orte Socias

SRA. MARIA DOLORES GENARO MOYA
CONSEJERA. TRIBUNAL DE CUENTAS. Departamento del Área de la Administración
Socio-Laboral y de la Seguridad Social

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE NOVIEMBRE DE 2016 Y JUNIO DE 2018.**

Excma. Sra. Doña María José de la Fuente y de la Calle
Presidenta Tribunal de Cuentas
Tribunal de Cuentas
Padre Damián, 19
28071 Madrid



TRIBUNAL DE
CUENTAS
REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN

E 202000200000155
11/03/2020 12:11:43
CSV: 43346-25637-57657-524E9



Madrid, 2 de marzo de 2020

Muy Sra. mía,

El pasado día 21 de febrero, he recogido en mi domicilio requerimiento de su Consejera, D^a. María Dolores Genaro Moya, del cual le adjunto copia, para que en el plazo de diez días pueda realizar observaciones al ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

Como se puede deducir de las fechas en las que ostenté el cargo como Directora General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, el período objeto de control coincide con los seis últimos meses en mi desempeño de la responsabilidad como Directora, lo que conlleva de manera inmediata que mi capacidad de gestión sobre ese período sea en cierto sentido limitada, pues aunque el Imserso es una Entidad Gestora de la Seguridad Social no es menos cierto que el volumen porcentual de su participación en el elenco completo de la propia Seguridad Social, de forma especial presupuestariamente hablando, es extremadamente reducido.

Por otra parte, ahondando en la cuestión planteada anteriormente, he de incidir, al igual que explicaba en mi respuesta del año pasado, en que, durante mi período como responsable del organismo auditado, las cuestiones de tipo técnico siempre fueron tratadas y gestionadas por los funcionarios responsables en los puestos de estructura

del organismo, y que, durante ese breve período de tiempo en el que se solapa mi responsabilidad con el período objeto de control, no se me comunicó ninguna incidencia relacionada con la materia auditada por ese tribunal, por lo que no fue necesario tener que tomar ninguna decisión relacionada con esta.

Sin otro particular, atentamente,



Carmen Balfagón Lloreda

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2012 Y NOVIEMBRE DE 2016.**

El pasado 19 de marzo de 2020 he recibido escrito de ese Tribunal, Departamento de Área de la Administración Socio - Laboral y de la Seguridad Social, firmado por la Sra. Consejera María Dolores Genaro Moya. Al citado escrito se adjunta el Anteproyecto del Informe de Fiscalización sobre la Evolución Económico-Financiera, Patrimonial y Presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social y su Situación a 31 de diciembre de 2018.

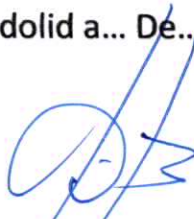
En el citado escrito se me indica que en el caso de formular alegaciones las realice en el plazo de 10 días desde la recepción del escrito; y en caso de no formularlas que lo indique expresamente.

Teniendo en cuenta lo anterior manifiesto que por mi parte, como Ex Director General del IMSERSO, no formulo alegación alguna al texto del citado Anteproyecto.

Agradezco al Tribunal la remisión del documento y la posibilidad de conocerlo y de, en su caso, permitirme la posibilidad de formular alegaciones.

Atentamente les saluda.

En Valladolid a... De... Marzo de 2020



Firmado: César Antón Beltrán

TRIBUNAL DE CUENTAS. Departamento de Área de la Administración Socio - Laboral y de la Seguridad Social.

C/ Padre Damián 19. 28036 Madrid



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000100002181

18/06/2020 10:48:29

CSV: C1754-32264-2643D-3647C

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL



**ALEGACIONES FORMULADAS POR
LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2010 Y ENERO DE 2012.**



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000200000114

26/02/2020 12:38:44

CSV: 65F46-32944-63345-3776D

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIAN



Sra. Dña. María Dolores Genaro Moya
Consejera
Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la
Seguridad Social
Tribunal de Cuentas
C/ Padre Damián, 19. 28036 Madrid.

Por la presente comunico mi intención de no presentar alegaciones al texto del Anteproyecto del informe de "Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018.

Atentamente,

Madrid a 21 de febrero de 2020

Purificación Causapié Lopesino

ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN LOS PERIODOS COMPRENDIDOS ENTRE ABRIL DE 2004 Y ENERO DE 2012
Y ENTRE JUNIO DE 2018 Y ENERO DE 2020.



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000200000140

09/03/2020 09:29:19

CSV: 62162-16727-52528-75644

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN



En contestación al escrito de ese Tribunal de Cuentas en relación al informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018, en el que solicitan emita alegaciones en mi condición de Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social en dicha fecha, en el plazo establecido al efecto, les comunico que me adhiero a las alegaciones formuladas por la Tesorería General de la Seguridad Social en fecha 3 de marzo de 2020.

Lo que firmo a efectos de que se dé por cumplimentado el trámite requerido por ese Tribunal.

En Madrid, a 3 de marzo de 2020

TGSS DIRECCION GENERAL
Salida
Nº. 20205991100000038 03/03/2020 13.12.02

Fdo. Javier Aibar Bernad

**AL TRIBUNAL DE CUENTAS – DEPARTAMENTO DEL AREA DE LA ADMINISTRACIÓN
SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2012 Y JUNIO DE 2018.**



AL TRIBUNAL DE CUENTAS

FRANCISCO GOMEZ FERREIRO, funcionario de la Administración de la Seguridad Social, ex Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, con domicilio a efectos de notificaciones en mi actual destino profesional, Dirección del Servicio Jurídico de la Seguridad Social, [REDACTED], comparece y como mejor proceda en Derecho Digo:

Que por me medio del presente escrito y dentro del plazo conferido mediante comunicación de 14 de febrero, notificada el 17 de febrero de 2020, una vez examinado el "Anteproyecto de informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social y su situación a e1 de diciembre de 2018, por el presente escrito y de forma expresa comunico la no realización de alegaciones personales, remitiéndome y adhiriéndome en su caso, a las alegaciones que pudiera efectuar la Tesorería General de la Seguridad Social.

Madrid, 6 de marzo de 2020

Francisco Gómez Ferreiro