

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

**12095** *Resolución de 19 de mayo de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con 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.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de mayo de 2022, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca 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, acuerda:

Instar al Gobierno a:

– 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.

– Continuar con las reformas emprendidas en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones con el fin de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones, además de implementar medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, en virtud de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

– 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de mayo de 2022.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

## 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

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR
- I.2. ANTECEDENTES
- I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL
- I.4. MARCO NORMATIVO
- I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
- I.6. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

### II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- II.1. SITUACIÓN PATRIMONIAL, ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- II.2. ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- II.3. LIQUIDACIÓN EFECTIVA DE LOS COSTES QUE LA SEGURIDAD SOCIAL ASUMIÓ POR CUENTA DEL ESTADO
- II.4. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### III. CONCLUSIONES

- III.1. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL, ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- III.3. CONCLUSIONES SOBRE LA LIQUIDACIÓN EFECTIVA DE LOS COSTES QUE LA SEGURIDAD SOCIAL ASUMIÓ POR CUENTA DEL ESTADO
- III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

- IV.1. PROPUESTAS DIRIGIDAS A LAS CORTES GENERALES
- IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO
- IV.3. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

### ANEXOS

## 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
CUADRO 2	COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO DE LAS EEGG Y LOS SSCC
CUADRO 3	DEFECTO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CONTRIBUTIVAS CON COTIZACIONES SOCIALES EN EL PERIODO 2011 A 2018
CUADRO 4	EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONISTAS Y DE LAS PENSIONES MEDIAS CONTRIBUTIVAS VERSUS NÚMERO DE AFILIADOS Y COTIZACIONES MEDIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL
CUADRO 5	VÍAS DE FINANCIACIÓN ADICIONALES UTILIZADAS POR LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE NATURALEZA CONTRIBUTIVA
CUADRO 6	ENDEUDAMIENTO DE LAS EEGG Y LOS SSCC. EJERCICIO 2018..37
CUADRO 7	IMPORTE DE ASISTENCIA SANITARIA Y DE COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS FINANCIADO CON COTIZACIONES SOCIALES EN EL PERIODO 1989 A 2013
CUADRO 8	ESTIMACIÓN DE COSTES ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERIODO 1989 A 2018 POR DETERMINADOS CONCEPTOS NO CONTRIBUTIVOS
CUADRO 9	EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS DEL FONDO DE RESERVA Y DE SU RENTABILIDAD
CUADRO 10	COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA
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

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

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

---

RELACIÓN DE ESQUEMAS

---

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

## 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 millones<sup>1</sup>.

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 TGSS<sup>2</sup>.

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 –GISS<sup>3</sup>-) un importe negativo de 37.933 millones y a las MCSS un importe positivo de 4.673 millones<sup>4</sup>.

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 financiera<sup>5</sup> 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 del sistema

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

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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”.

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.

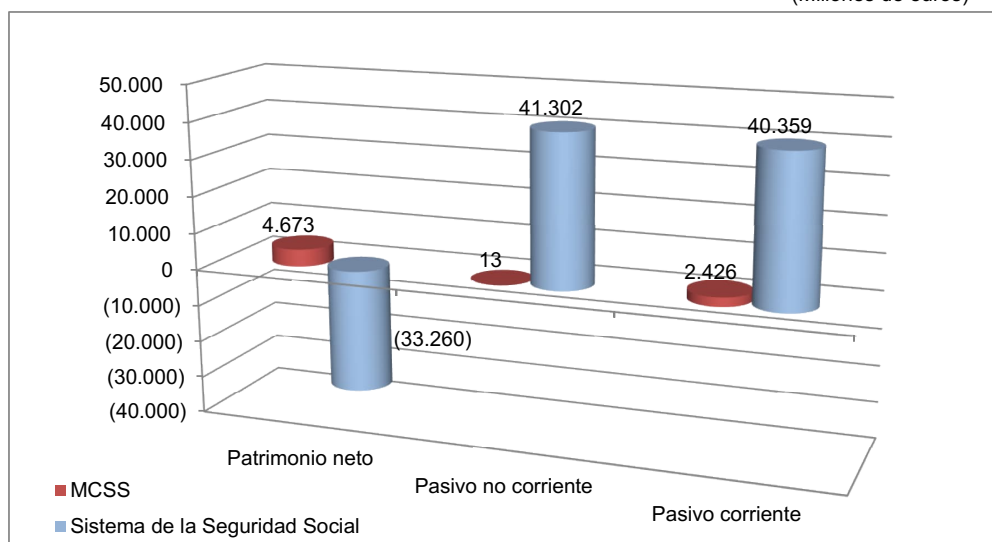
### I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

#### 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 retro trayendo 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
<b>Total Activo</b>	<b>41.289</b>	<b>100,00</b>	<b>Total Patrimonio neto y Pasivo</b>	<b>41.289</b>	<b>100,00</b>

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 Estabilización<sup>6</sup> 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

<sup>6</sup> 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.

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 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
<b>TOTAL PATRIMONIO NETO EEGG Y SSCC</b>	<b>68.481</b>	<b>57.831</b>	<b>45.177</b>	<b>36.538</b>	<b>20.220</b>	<b>(176)</b>	<b>(18.539)</b>	<b>(37.933)</b>

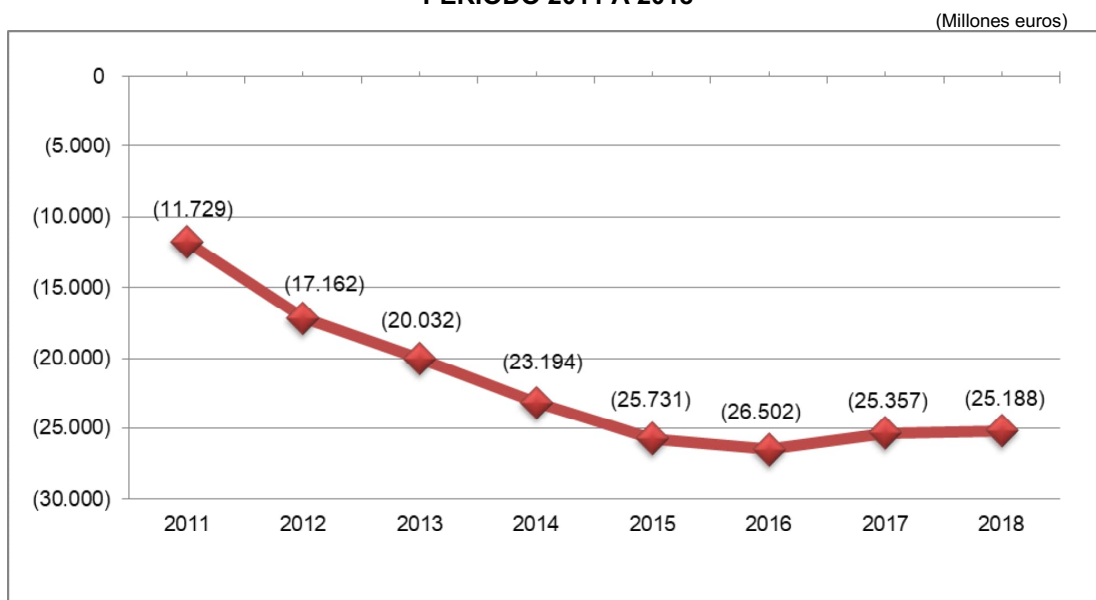
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del balance consolidado de las EEGG y los SSCC recogido en la CGSS y de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

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)<sup>7</sup> 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.

<sup>7</sup> 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>

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.

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)

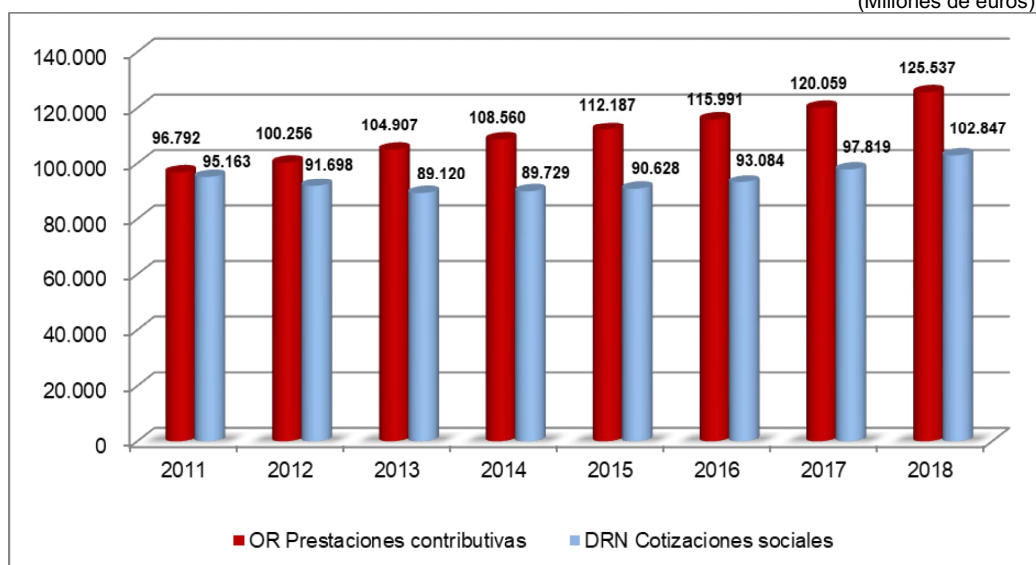
Ejercicio	Obligaciones reconocidas netas por prestaciones económicas contributivas (Artículo 48 del Grupo de Programas 11) *	Derechos reconocidos netos por cotizaciones sociales (Capítulo 1)	Defecto de cobertura de las prestaciones contributivas con cotizaciones sociales	Defecto de cobertura %
2011	96.792	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)
<b>TOTAL</b>	<b>884.289</b>	<b>750.088</b>	<b>(134.201)</b>	<b>(15,18)</b>

\* 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 ejercicio<sup>8</sup>), 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”<sup>9</sup>), 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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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/>).

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*”<sup>10</sup>), como consecuencia del efecto que sobre el empleo y los salarios<sup>11</sup> (su detalle se encuentra en el Anexo 2) ha tenido la recesión que afectó a la economía española.

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
<b>% TVMA* anual</b>	<b>1,27</b>	<b>2,48</b>	<b>1,30</b>	<b>(0,18)</b>	
<b>% Variación 2011 A 2018</b>	<b>9,24</b>	<b>18,73</b>	<b>9,47</b>	<b>(1,28)</b>	

\* TVMA: Tasa de Variación Media Acumulativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la página web de la Seguridad Social<sup>12</sup>: 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 netos 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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 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.

<sup>12</sup> <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>.



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 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 naturaleza<sup>13</sup>.

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

<sup>13</sup> 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.

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 FCPSS<sup>14</sup>, por un importe neto de 10.011 millones<sup>15</sup>. Además, en 2017 y en 2018, y dado que 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

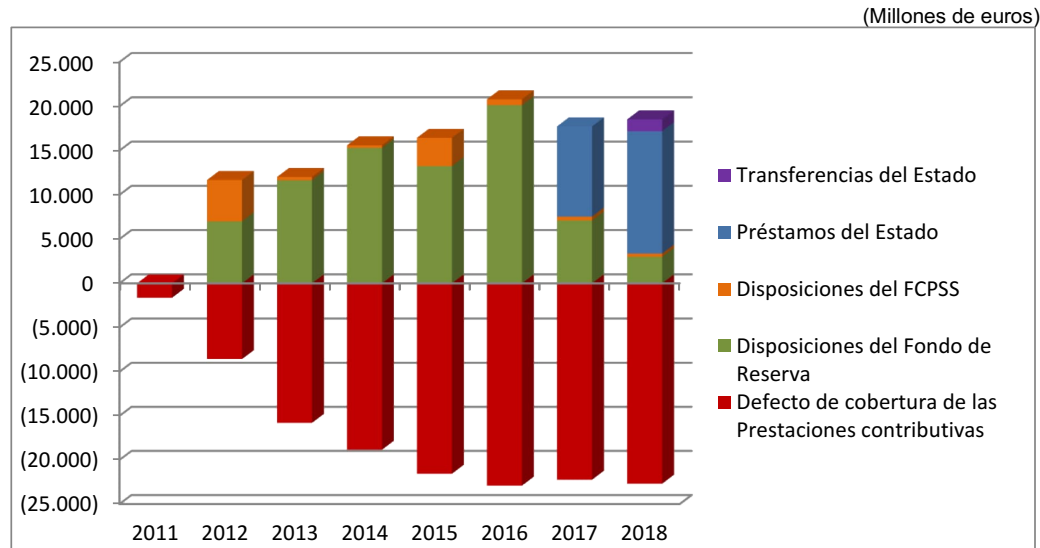
Fuente: Elaboración propia a partir de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

<sup>14</sup> 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 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".

<sup>15</sup> 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 de 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)

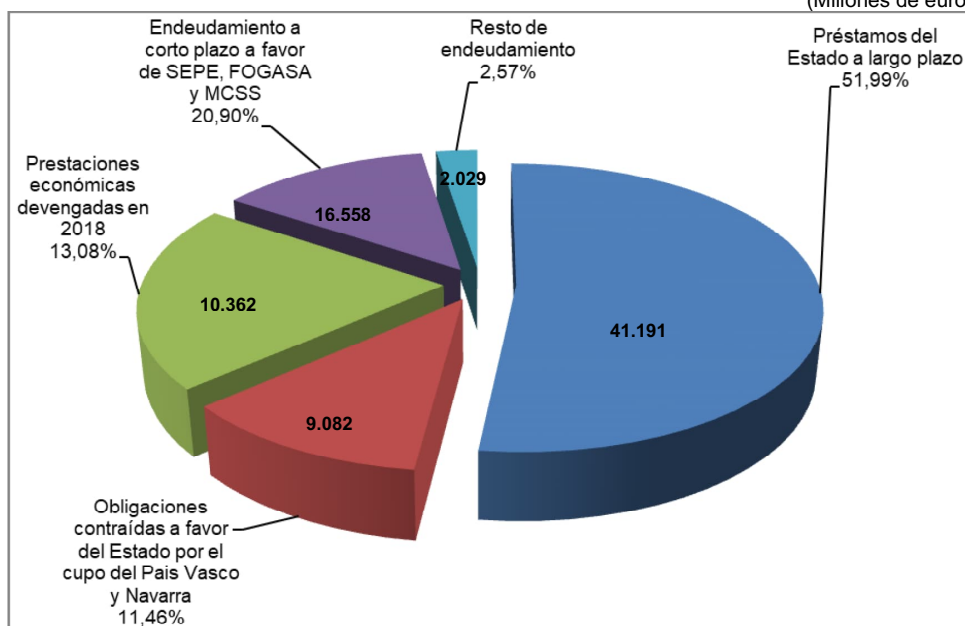
Conceptos	Importe	% sobre Total endeudamiento	% sobre PIB 2018
<b>PASIVO NO CORRIENTE (1)</b>	<b>41.289</b>	<b>52,12</b>	<b>3,42</b>
- Otras deudas	41.289	52,12	3,42
<b>PASIVO CORRIENTE (2)</b>	<b>37.933</b>	<b>47,88</b>	<b>3,14</b>
- Otras deudas	19	0,03	0,00
- Acreedores por operaciones de gestión	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
<b>TOTAL ENDEUDAMIENTO (1) + (2)</b>	<b>79.222</b>	<b>100,00</b>	<b>6,56</b>

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**  
(Millones de euros)



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 millones<sup>16</sup> (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 millones<sup>17</sup> (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 euros<sup>18</sup>, 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 millones<sup>19</sup>, 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

<sup>16</sup> Recogidos contablemente en el Pasivo no corriente.

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

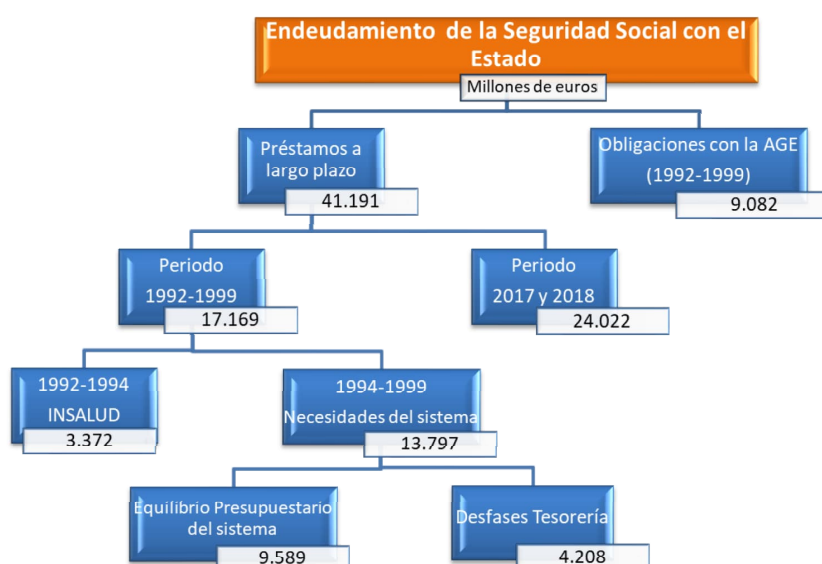
<sup>18</sup> Recogida contablemente en el Pasivo corriente, partida *Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos*.

<sup>19</sup> Recogido contablemente en el Pasivo corriente, partida *Otras cuentas a pagar*.

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 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 plazo<sup>20</sup> 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:

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



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

<sup>20</sup> 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) n° 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.

### 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 millones<sup>21</sup>, y de complementos por mínimos de pensiones, por 17.052 millones<sup>22</sup>. 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

<sup>21</sup> Importe estimado obtenido de las LPGE de los ejercicios 1994 a 1999.

<sup>22</sup> 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.

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, 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 euros<sup>23</sup>, 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

<sup>23</sup> 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).

recursos de administraciones públicas, cotizaciones y tasas por la prestación de determinados servicios<sup>24</sup>.

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 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*

<sup>24</sup> Artículo 46 de la Ley 14/1986.

*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 determinarían 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 2014<sup>25</sup>.

### **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.

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).

<sup>25</sup> 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.

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)
<b>TOTAL</b>	<b>31.828</b>	<b>37.889</b>	<b>109.751</b>	<b>71.862</b>	<b>65,48</b>

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)<sup>26</sup>.

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

---

<sup>26</sup> 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
<b>Total estimado</b>	<b>103.690</b>
Impacto económico de los inmuebles transferidos a las CCAA o adscritos a las Fundaciones Hospital	<b>Sin cuantificar</b>

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 1999<sup>27</sup> 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.

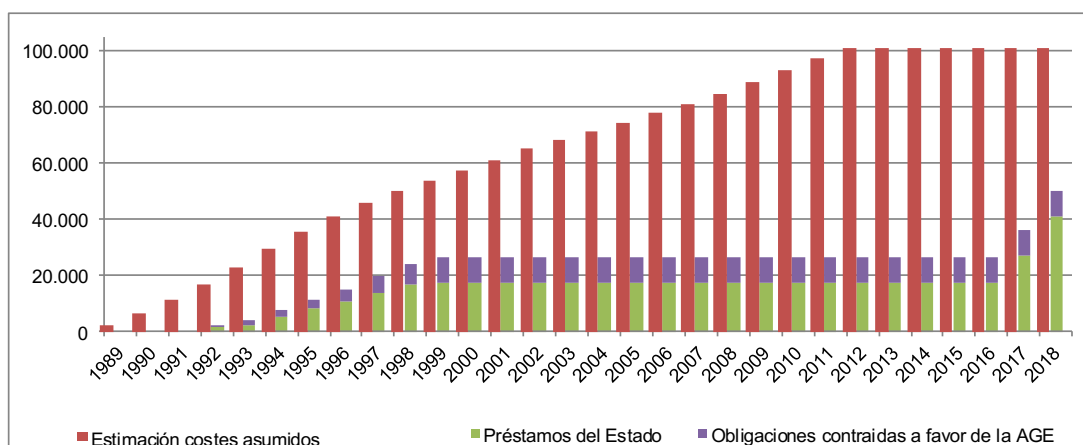
### II.3.6. Evolución comparada de los costes que la Seguridad Social asumió por cuenta del Estado con el endeudamiento del sistema frente al Estado

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:

<sup>27</sup> 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.

- 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



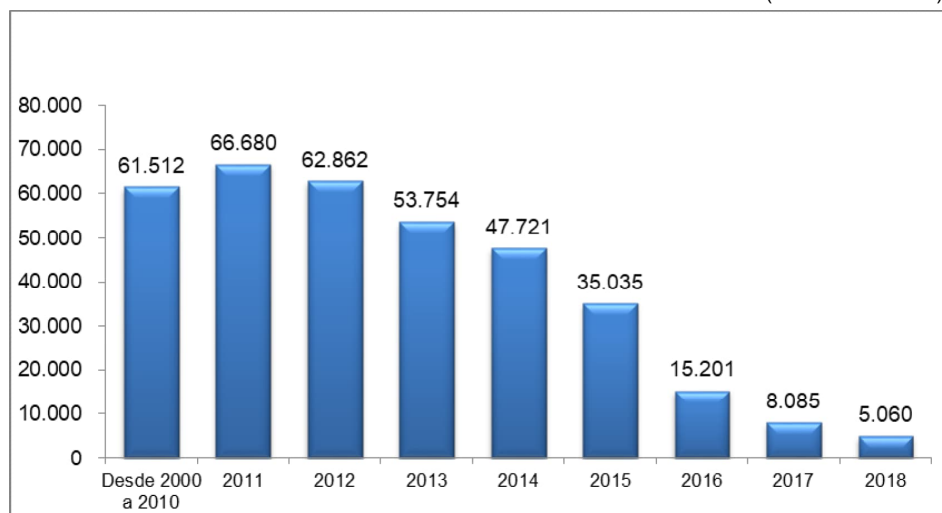
1994 a efectos de recoger la constitución del Fondo de Reserva. Su regulación jurídica se recoge actualmente en el Título I, Capítulo VII, Sección 4ª, del TRLGSS, mientras que los aspectos relacionados con su gestión se regulan reglamentariamente en el Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el 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 SSCC<sup>28</sup>, 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 Reserva<sup>29</sup>, 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*<sup>30</sup>. Estos hechos fueron los siguientes:

- 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

<sup>28</sup> 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".

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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).

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:

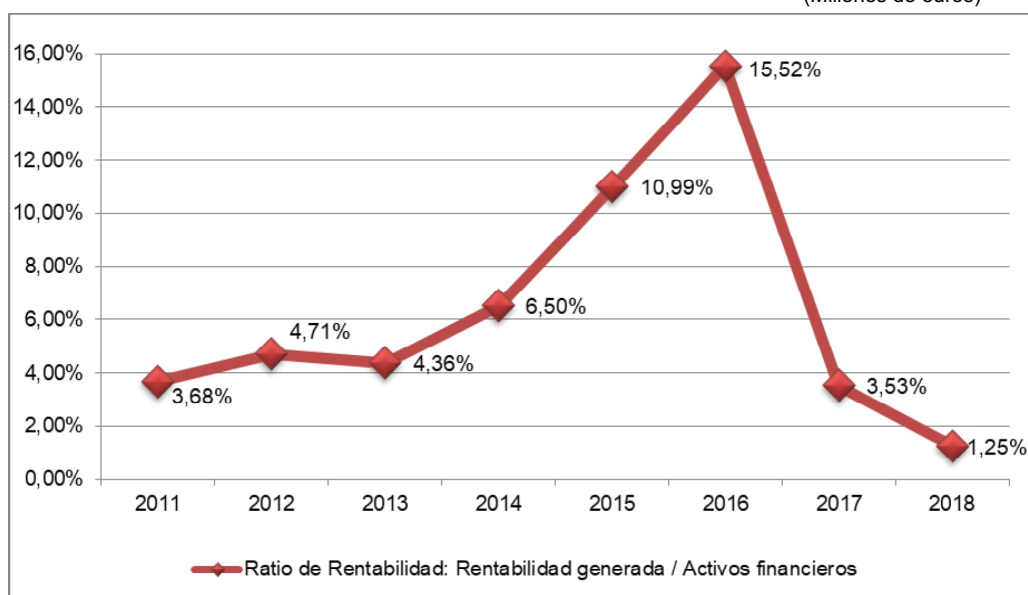
- El descenso de los tipos de interés, tanto en el mercado nacional como en el europeo, llegando incluso a valores negativos, sobre todo en el corto plazo.
- La remuneración negativa, desde el 1 de julio de 2014, a los importes mantenidos en efectivo, como activo líquido, en la cuenta abierta en el Banco de España<sup>31</sup>, 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

<sup>31</sup> 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.

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:

**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 Social<sup>32</sup>, 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

<sup>32</sup> 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".

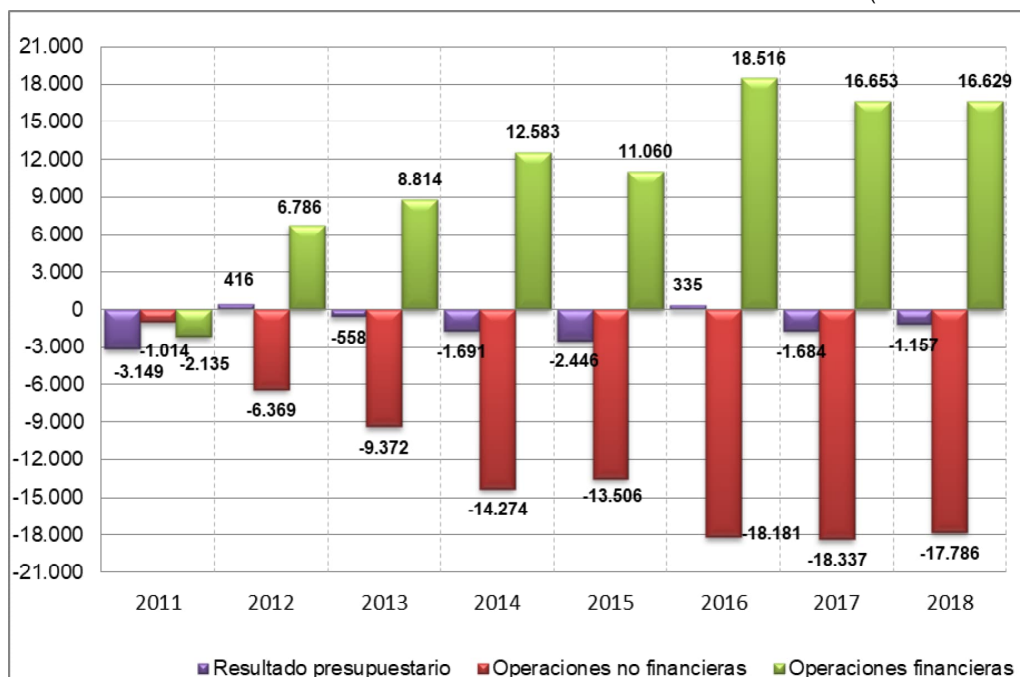
Alternativamente se entenderá producida idéntica situación estructural de déficit si, tras un ejercicio para el que la liquidación presupuestaria a efectos del Fondo de Reserva señalada en el párrafo anterior arrojará un resultado negativo, la previsión de liquidación realizada una vez transcurrido el 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".

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:

**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 límite<sup>33</sup>, 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

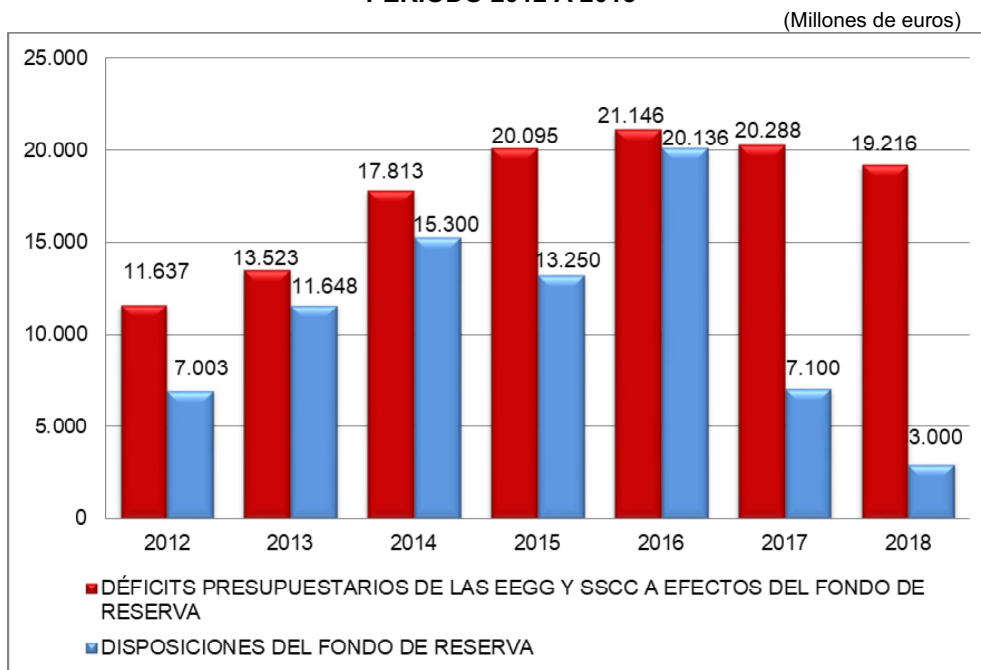
<sup>33</sup> El régimen excepcional de disposición de los activos del Fondo de Reserva se estableció por las siguientes normas:

- 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).

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:

**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
<b>1. DOTACIONES ACUMULADAS</b>	<b>52.559</b>	<b>52.782</b>	<b>53.008</b>	<b>53.205</b>	<b>53.484</b>	<b>53.587</b>	<b>53.598</b>	<b>53.600</b>	<b>53.601</b>
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
<b>2. RENTABILIDAD NETA ACUMULADA</b>	<b>11.446</b>	<b>13.898</b>	<b>16.857</b>	<b>19.200</b>	<b>22.301</b>	<b>26.153</b>	<b>28.512</b>	<b>28.797</b>	<b>28.860</b>
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
<b>3. PROVISIÓN POR DEPRECIACIÓN** / AJUSTES POR CAMBIOS DE VALOR</b>	<b>(2.493)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.887</b>	<b>2.496</b>	<b>428</b>	<b>125</b>	<b>36</b>
<b>4. DISPOSICIONES ACUMULADAS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>(7.003)</b>	<b>(18.651)</b>	<b>(33.951)</b>	<b>(47.201)</b>	<b>(67.337)</b>	<b>(74.437)</b>	<b>(77.437)</b>
<b>5. FONDO DE RESERVA MATERIALIZADO EN EL BALANCE DE SITUACIÓN (1+2+3+4)</b>	<b>61.512</b>	<b>66.680</b>	<b>62.862</b>	<b>53.754</b>	<b>47.721</b>	<b>35.035</b>	<b>15.201</b>	<b>8.085</b>	<b>5.060</b>
<b>6. FONDO DE RESERVA A CONSTITUIR EN EL PATRIMONIO NETO (1+2.1+2.2+4)</b>	<b>63.434</b>	<b>65.841</b>	<b>62.122</b>	<b>52.978</b>	<b>41.081</b>	<b>32.050</b>	<b>14.847</b>	<b>8.040</b>	<b>5.028</b>

\* 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 2015<sup>34</sup>, 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 SSC 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 neto<sup>35</sup>.
- 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”*<sup>36</sup>.

El TRLGSS utiliza idéntica terminología para la definición de ambos Fondos, confiriéndoles de esta manera la misma naturaleza jurídica, y también económico-patrimonial, constituyéndose

<sup>34</sup> 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.”*

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> La IGSS y la Interventora General de la Seguridad Social durante el periodo 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.



ambos para un fin concreto y específico. Sin embargo, la APGCPSS'11 da al Fondo de 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 TGSS<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> 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.

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:

**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
<b>Total Patrimonio Neto EEG y SSC</b>	<b>68.481</b>	<b>57.831</b>	<b>45.177</b>	<b>36.538</b>	<b>20.220</b>	<b>(176)</b>	<b>(18.539)</b>	<b>(37.933)</b>

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)<sup>38</sup>.
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

---

<sup>38</sup> 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.

Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social, así como de una transferencia corriente estatal.

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

María José de la Fuente y de la Calle

## 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
<b>I. PRÉSTAMOS POR CANCELACIÓN DE OBLIGACIONES DEL INSALUD ANTERIORES A 31/12/1991</b>		<b>3.372</b>		
1. Real Decreto-Ley 6/1992, sobre concesión de un crédito extraordinario (art. 1)	1.686		10 años a 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	
<b>II. PRÉSTAMOS PARA DAR COBERTURA ADECUADA A LAS OBLIGACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y POSIBILITAR SU EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO</b>		<b>9.589</b>		
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
<b>III. PRÉSTAMOS PARA CUBRIR LOS DESFASES DE TESORERÍA</b>		<b>4.208</b>		
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	
<b>IV. LEY 3/2017, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2017 (D.A. 9ª)</b>	<b>10.192</b>	<b>10.192</b>	10 años a partir de 2018	
<b>V. LEY 6/2018, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2018 (D.A. 4ª)</b>	<b>13.830</b>	<b>13.830</b>	10 años a partir de 2019	
<b>TOTAL (I) + (II) + (III) + (IV) + (V)</b>		<b>41.191</b>		

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
<b>% TVMA* anual</b>	<b>(1,13)</b>	<b>(0,89)</b>	<b>(0,99)</b>		
<b>% Variación periodo 2011 / 2017</b>	<b>(6,57)</b>	<b>(5,22)</b>	<b>(5,81)</b>		

\*TVMA: Tasa de Variación Media Acumulativa.

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