

## ÍNDICE

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	
I.1 Iniciativa de la fiscalización .....	
I.2 Antecedentes .....	
I.3 Marco normativo .....	
I.4 Objetivos y alcance de la fiscalización .....	
SECCIÓN II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	
II.1 Conclusiones .....	
II.1.1 Respecto del Marco Legal del Fondo de Reserva .....	
II.1.2 Respecto de la Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva .....	
II.1.3 Respecto de la gestión de los recursos del Fondo de Reserva .....	
II.1.4 Respecto de la Contabilización de los Recursos del Fondo de Reserva .....	
II.2 Recomendaciones .....	
SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO .....	
III.1 Análisis de los excedentes de la Seguridad Social y constitución, ampliación y aplicación del fondo de reserva de la seguridad social .....	
III.1.1 Análisis del Marco Legal del Fondo de Reserva .....	
III.1.2 Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva .....	
III.2 Análisis de las proyecciones financieras del sistema de Seguridad Social y de su capacidad para la generación de excedentes y dotaciones al fondo de reserva .....	
III.3 Análisis de la gestión de los recursos que integran el fondo de reserva .....	
III.3.1 El Procedimiento de Gestión .....	
III.3.2 La Rentabilidad del Fondo de Reserva .....	
III.4 Contabilización de los recursos que integran el fondo de reserva .....	

## SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

## I.1. Iniciativa de la fiscalización

El Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y por Acuerdo del Pleno de fecha 17 de diciembre de 2003, por el que se aprobó el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004», ha realizado, a iniciativa propia, una «Fiscalización de los Excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social».

## I.2. Antecedentes

La constitución de fondos de reserva que permitirán garantizar la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social fue prevista, prácticamente, desde el mismo momento de su creación. Así, la propia Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre) y su Texto Articulado, aprobado por Decre-

to 907/1966, de 21 de abril, preveían la creación de estos fondos.

No obstante lo anterior, el origen del actual Fondo de Reserva de la Seguridad Social se sitúa en la aprobación de la ponencia de la Comisión de Presupuestos sobre los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social, conocida como el «Pacto de Toledo», por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995. Las recomendaciones previstas en esta ponencia fueron recogidas posteriormente en el Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 9 de octubre de 1996, y finalmente incorporadas, si bien parcialmente, a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que, en su artículo 2, estableció que «Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva,

## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS EXCEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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 previsto en los artículos 12

y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 23 de febrero de 2005, el Informe de Fiscalización de los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

con la finalidad de atender las necesidades futuras del sistema».

Asimismo, este artículo estableció que correspondía al Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de los actuales Ministros de Economía y Hacienda, la materialización financiera de estas reservas.

Con posterioridad a esta Ley, el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, firmado por el Gobierno y los representantes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y del sindicato CCOO el 9 de abril de 2001, recogía, en sus tres primeros apartados, acuerdos relacionados con este fondo de reserva. Así, en el primero de éstos se regulaba la culminación del proceso de separación de las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social; en el segundo se indicaba la aplicación prioritaria de los excedentes a la dotación del Fondo de Reserva; y, en el tercero, se cuantificaba el importe de este fondo, que debía alcanzar un importe equivalente a una mensualidad ordinaria del total de pagos que realizaba la Tesorería General de la Seguridad Social, incrementada con el prorrateo correspondiente a sus pagas extraordinarias, lo que, según las estimaciones de este acuerdo, situaría este fondo en 800.000 millones de pesetas (4.808,1 millones de euros) para el ejercicio 2004, si bien se consideraba deseable incrementar este importe a 1 billón de pesetas (6.010,1 millones de euros) para el cumplimiento de las orientaciones contenidas en el Plan de Estabilidad.

La aprobación del Acuerdo de 9 de octubre de 1996 originó una modificación del art. 91.1 de la Ley General de Seguridad Social, que se efectuó a través de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, en la que se concretaba la constitución de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social en la Tesorería General de la Seguridad Social con la finalidad de atender las necesidades futuras del Sistema. Este Fondo se dotaría con cargo a los excedentes de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo resultantes de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitiesen.

En este mismo sentido, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, estableció en su artículo 17 que, en el supuesto de que la liquidación de los presupuestos del Sistema de la Seguridad Social arroje superávit, éste se aplique «...prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender las necesidades futuras del Sistema».

Con posterioridad, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social volvió a modificar este artículo estableciendo que el Fondo de Reserva «se dotará con cargo a los excedentes de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo y que resulten de la liquidación de

los Presupuestos de la Seguridad Social... siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan».

En la actualidad, el Fondo de Reserva viene regulado de modo específico en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, en la que se establecen no sólo los supuestos en que procede la dotación de este Fondo, sino también su sistema de cálculo, se contempla su inversión en activos financieros públicos, los supuestos en que éste debe ser aplicado y, por último, sus órganos de gestión y seguimiento. Esta Ley ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el RD 337/2004, de 27 de febrero.

La constitución de este fondo de reserva comenzó en el ejercicio 2000, con la previsión de una aportación inicial de 360,61 millones de euros, habiéndose incrementado estas dotaciones hasta alcanzar un importe de 11.472,8 millones de euros a 31 de diciembre de 2003.

### I.3 Marco normativo

El marco normativo regulador del Fondo de Reserva de la Seguridad Social está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Real Decreto Ley 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por RD Legislativo de 20 de junio de 1994, modificado, como anteriormente se ha indicado, por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y, posteriormente, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- RD 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se crea la TGSS, cuya normativa se inspira en los principios de solidaridad financiera y unidad de caja.
- RD 255/1980, de 1 de febrero, por el que se atribuye la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social a la TGSS. Esta disposición fue parcialmente derogada por el RD 1221/1992, de 4 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.
- RD 1314/1984, de 20 de junio, que regula la estructura y competencias de la TGSS. Este RD ha sido modificado recientemente por el RD 291/2002, de 20 de junio, que establece una nueva estructura en los Servicios Centrales de la TGSS y por el RD 469/2003, de 25 de abril, respecto del nombramiento de sus Directores Provinciales.
- RD 1391/1995, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la

Seguridad Social, modificado por RD 1891/1999, de 10 de diciembre.

- RD 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

### I.4 Objetivos y alcance de la fiscalización

El objetivo de la Fiscalización es analizar el origen de los recursos financieros que deben integrar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social; los activos financieros en que se materializa la inversión de estos recursos y sus rendimientos; los procedimientos de gestión aplicados; y, por último, la adecuación de la regulación del Fondo a la satisfacción de sus finalidades y su interrelación con el Fondo de Estabilización a que hace referencia el artículo 87.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El alcance temporal de esta fiscalización comprende desde la constitución del Fondo de Reserva a partir de los resultados presupuestarios obtenidos en el ejercicio 1999 hasta el 31 de diciembre de 2003, e incluye el análisis de la Ley 28/2003, Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, aprobada el 29 de septiembre de 2003, y del Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, ya que, aún cuando la fecha de publicación de esta norma se encuentra fuera del alcance temporal de esta fiscalización, tiene una especial trascendencia en la regulación de este Fondo.

Para la consecución de estos objetivos, han sido objeto de revisión y análisis, entre otros:

- El marco normativo regulador aplicable al Fondo de Reserva.
- El informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados de 2 de octubre de 2003.
- Los estados contables agregados y consolidados de las Entidades Gestoras (INSS, ISM, IMSERSO, e INSALUD-INGESA) y de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondientes al período fiscalizado.
- La cuenta corriente, la cuenta operativa y la cuenta de valores del Fondo de Reserva existente en el Banco de España.
- Los procedimientos y criterios aplicados por los diferentes órganos que intervienen en la constitución, ampliación y aplicación de los recursos que integran este Fondo.
- La organización y recursos humanos con que está dotada la Tesorería General de la Seguridad Social y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para la gestión de estos recursos.
- Las actas del Comité de Gestión del Fondo.

• Los estudios realizados por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social respecto de la evolución financiera del Sistema de Seguridad Social.

- La información facilitada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Cualquiera otra información y documentación cuyo análisis ha resultado necesario para alcanzar estos objetivos.

Para su consecución, se han realizado trabajos de fiscalización en los siguientes centros directivos y organismos públicos: Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía, Banco de España, Intervención General de la Seguridad Social y Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

## SECCIÓN II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### II.1 Conclusiones

A continuación se exponen las incidencias más significativas que se han observado en la fiscalización, todas ellas referenciadas a los correspondientes apartados de la Sección III de este Informe donde se desarrollan más detalladamente.

#### II.1.1 Respecto del Marco Legal del Fondo de Reserva

1. La normativa actual contempla la existencia de dos fondos de reserva en el Sistema de Seguridad Social: el Fondo de Estabilización y el propio Fondo de Reserva. Sin embargo, esta normativa, incluido el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, no recoge norma alguna que coordine ambos fondos; esto es, cuándo deben dotarse, qué parte de los resultados positivos debe aplicarse a cada fondo, con qué criterio deben gestionarse, etc.

En consecuencia, el Tribunal considera que, pese a la promulgación del Real Decreto de desarrollo de la Ley reguladora del Fondo de Reserva, se mantiene la necesidad de que por el Gobierno se aprueben las normas necesarias para regular esta materia y evitar la descoordinación actualmente existente entre ambos fondos, derivada de la indefinición que a este respecto mantiene la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva, que en esta materia se limita a indicar que los excedentes «se destinarán prioritaria y mayoritariamente» al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

A este respecto, debe señalarse, asimismo, que el artículo 88 del actual Texto Refundido de la LGSS, que regula las inversiones de las reservas de estabilización del Sistema de Seguridad Social, debe ser objeto de la oportuna revisión legal, ya que en su elaboración se ha incorporado el contenido de una disposición (el artículo

lo 53 del Decreto 2065/1974, de 31 de mayo) que, a dicha fecha, había sido derogada por otra posterior, concretamente por el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre (Apartado III.1.1.1).

2. El sistema de cálculo de los excedentes para la dotación del Fondo previsto en la Ley 28/2003, Reguladora del Fondo de Reserva, que coincide con el criterio seguido con anterioridad a la entrada en vigor de la referida norma, parte del resultado presupuestario de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social. Este resultado presupuestario debe ser corregido para obtener otro resultado, que es el que finalmente se tiene en cuenta para el cálculo de los excedentes. Estas correcciones han sido realizadas, desde el inicio de las dotaciones al Fondo de Reserva, por la Intervención General de la Seguridad Social con arreglo a criterios de prudencia. Estos criterios que, con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 337/2004 eran aplicados sin habilitación legal expresa, por la referida Intervención General, han sido recogidos en la citada norma<sup>1</sup>.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que la aplicación de estos criterios (o ajustes al resultado presupuestario) resulta insuficiente con relación al requisito exigido por la Ley reguladora del Fondo, de

que los criterios de ajuste aplicados en el cálculo del excedente presupuestario aplicable a las dotaciones como límite financiero máximo se realicen con arreglo a criterios de máxima prudencia, respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública; ya que, entre los ajustes establecidos, no han sido tomados en consideración parámetros tales como: la devolución de los préstamos que anualmente viene efectuando la Tesorería General al Banco de España, las obligaciones satisfechas pendientes de imputar al Presupuesto de Gastos al cierre del ejercicio, etc.

Esta forma de calcular el excedente del ejercicio, que en la actualidad sirve de soporte de la dotación a efectuar al Fondo, resta claridad al proceso de su determinación ya que se entremezclan criterios presupuestarios y financieros, lo que puede producir (y de hecho ha producido en el ejercicio 2000) que se efectúen aportaciones al Fondo superiores a la capacidad de financiación del Sistema. Más transparente resulta al respecto la propia Ley 28/2003, al regular la dotación que deben efectuar al Fondo de Reserva las MATEPSS, pues únicamente utiliza un único criterio: el resultado financiero-contable obtenido por éstas en la gestión de esta prestación (Apartado III.1.1.2.1).

3. La ausencia de criterios predeterminados que permitan conocer con exactitud el procedimiento seguido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para efectuar las propuestas de dotación al Fondo de Reserva, impide analizar la pertinencia de las dotaciones realizadas. Así, en los ejercicios 2000 y 2003, la dotación efectuada fue superior al resultado presupuestario ajustado a efectos del Fondo, obtenido en los ejercicios inmediatos anteriores, 1999 y 2002.

La aprobación del Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, no ha acabado con la falta de definición de los parámetros a tomar en consideración para pasar del excedente presupuestario del ejercicio calculado a efectos del Fondo de Reserva (esto es, tras los ajustes al resultado presupuestario) a la dotación que finalmente debe realizarse al Fondo; ya que en esta norma nada se indica a este respecto; por lo que este aspecto de la Ley sigue pendiente de definición, considerando el Tribunal que esta laguna legal debiera ser objeto del correspondiente desarrollo normativo, de forma que se asegure que la dotación al Fondo de Reserva no supera el excedente financiero acumulado en cada ejercicio (Apartado III.1.1.2.1).

4. La regulación actual del Fondo limita la disposición de sus recursos mediante la aplicación de dos parámetros: que aquéllos sólo puedan emplearse para la cobertura de situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras, y que sólo pueda disponerse hasta un máximo del 3% del importe a que ascienden las pensiones contributivas y demás gastos necesarios para su gestión durante el ejercicio.

En lo que se refiere a la definición de situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras,

establecida en el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, el Tribunal considera que la definición de déficit contenida en esta norma no toma en consideración los hechos que dan origen a este déficit, por lo que basta que exista déficit durante dos ejercicios consecutivos para que éste se califique de estructural, lo que podría dar lugar a que se aplicasen los recursos del Fondo de Reserva para cubrir déficit no estructurales por operaciones no financieras en el Sistema de Seguridad Social, lo que resultaría contrario a lo establecido en el art. 4 de la Ley 28/2003.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que la práctica totalidad de los informes oficiales, tanto comunitarios como nacionales sobre esta materia, como por ejemplo el «Informe de la Comisión no Permanente del Congreso de los Diputados para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo», de 2 de octubre de 2003, establecen que los problemas estructurales que se prevén en el futuro en los Sistemas de Seguridad Social, vienen originados, fundamentalmente, por el progresivo envejecimiento de la población, parámetro que no es objeto de consideración en este Real Decreto.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Tanto el Ministerio de Economía, como la Tesorería General de la Seguridad Social manifiestan su oposición a lo indicado a este respecto en el Informe.

El Ministerio de Economía en sus alegaciones, rechaza la crítica efectuada por el Tribunal de la definición de déficit estructural contenida en el Real Decreto 337/2004, considerando que ésta parece razonable ya que, «dada la situación actual del sistema de Seguridad Social, parece probable que cuando se incurra en déficit, éstos sean estructurales». A continuación, el Ministerio de Economía indica en sus alegaciones que «parece complicado discernir:

- Qué factores son responsables de un posible déficit.
- El carácter estructural o temporal de las variables que causan el déficit».

Concluye el Ministerio que «...la única manera de hacerlo "determinar si un déficit es o no estructural" es basándose en su persistencia en el tiempo...», considerando que la referencia al factor más probable de su causa (el envejecimiento de la población) no añade nada desde el punto de vista práctico, sino que, por el contrario, «...generaría inseguridad jurídica, puesto que ante cualquier déficit del sistema forzaría a un juicio de valor apriorístico sobre su causa y su naturaleza que puede ser sustituido, sin demasiado margen de error, por su característica más definitiva, que no es otra que su permanencia en el tiempo».

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que:

1. La dificultad para determinar el perfil de un déficit estructural, no debe servir de justificación para que el RD 337/2004 aplique criterios distintos de los establecidos en la Ley 28/2003, como se indica en el texto del Informe, para la disposición de los recursos que integran el Fondo de Reserva, actuar de otra forma supondría vulnerar el principio de jerarquía normativa, establecido en el art. 9.3 de la Constitución.

2. La disposición de los recursos del Fondo de Reserva por el simple hecho de existir un déficit en uno o dos ejercicios, sin tener en consideración las causas que los originan puede suponer que se utilicen sus recursos para cubrir un déficit de carácter coyuntural (el Tribunal entiende que el Ministerio hace referencia a este término al utilizar la expresión «temporal»). Así, por ejemplo, una reducción del nivel de actividad económica y, por consiguiente, de los ingresos por cotizaciones durante dos ejercicios consecutivos, aun cuando en el tercer ejercicio se esté superando esta coyuntura económica, supondría la disposición de los recursos del Fondo a pesar de que el sistema de Seguridad Social no habría incurrido en una situación de déficit estructural.

3. Asimismo, y por lo indicado en el ejemplo anterior, este Tribunal considera que la manifestación del Ministerio referente a que bajo las actuales condiciones del Sistema de la Seguridad Social, de producirse un déficit, este tendrá carácter estructural, es una mera opinión, dado que el Ministerio no ha aportado ninguna justificación que la fundamente.

4. La valoración del Ministerio de que lo indicado en el Informe «generaría inseguridad jurídica» porque «...cualquier déficit forzaría a un juicio apriorístico sobre su causa y naturaleza» no puede ser compartida por el Tribunal, ya que la inseguridad jurídica se evita, precisamente, no incorporando conceptos jurídicos

Al margen de lo anteriormente indicado, el Tribunal considera que la normativa reguladora del Fondo tampoco contempla el sistema de financiación a aplicar en las situaciones en que, existiendo déficit, éste supere o no cumpla los requisitos anteriormente indicados<sup>3</sup>, así como la definición de ciertos concep-

indeterminados en los textos legales o, al menos, definiendo con precisión los supuestos de hecho a los que se refieren dichos textos. Ahora bien, lo que no puede aceptarse es que, escudándose en la dificultad de identificar el origen de este déficit: estructural o coyuntural, en el desarrollo reglamentario de la Ley, en lugar de cumplir el mandato legal, se opte por un criterio de aplicación de los recursos del Fondo difícil de conciliar con lo previsto en la Ley.

Por tanto, la crítica que efectúa el Tribunal a la regulación contenida en el RD 337/2004 no genera más inseguridad jurídica que la que se deriva del propio texto de la Ley 28/2003, no pudiendo aceptarse que la norma de desarrollo contemple otro criterio de aplicación de los recursos que el que se deriva de la Ley. Precisamente, admitir esta posibilidad —que el desarrollo de la Ley vaya en un sentido no previsto por ésta— es lo que genera inseguridad jurídica, además de una quiebra del principio de jerarquía normativa.

En consecuencia, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social indica en sus alegaciones que:

- En la obtención de resultados están incluidos los distintos parámetros de ingresos y gastos, en los términos previstos en la diferente normativa, entre los que estarán los derivados para hacer frente a la tasa de envejecimiento de la población.
- El horizonte temporal de dos años es el que la Ley ha considerado más ajustado.

A este respecto, el Tribunal debe manifestar, primero, que la afirmación realizada por la TGSS carece de la debida fundamentación que acredite la veracidad de lo señalado en su alegación, por lo que procederá su rechazo. No obstante, el Tribunal debe señalar que, el actual sistema de financiación de la Seguridad Social (sistema de reparto), no contempla como uno de los componentes específicos de las cotizaciones sociales la tasa de envejecimiento de la población, ni el efecto que ésta puede generar en el gasto por prestaciones. Por otra parte, debe recordarse a la TGSS que el resultado económico puede ser consecuencia tanto de situaciones estructurales como coyunturales (crisis económica en el sector turístico como consecuencia de actos de terrorismo, conflicto bélico internacional, etc.), por lo que, en la medida en que el efecto de estos factores se extienda durante un período de, al menos, más de dos años, se producirá una aplicación de los recursos del Fondo que no responde a esta finalidad.

En segundo lugar, debe señalarse que el horizonte temporal no ha sido fijado por la Ley, como indica la Tesorería General en sus alegaciones, sino en el art. 3.2 del RD 337/2004, en desarrollo de lo establecido a este respecto en el art. 4 de la Ley 28/2003, que no determina límite temporal alguno para delimitar si un déficit es estructural o coyuntural, considerando el Tribunal que este horizonte temporal de, aproximadamente, dos años que establece este Real Decreto para poder aplicar los recursos del Fondo pueden venir originados por situaciones coyunturales, por lo que la utilización de sus recursos supondría el incumplimiento de la citada Ley.

Respecto de esta consideración, el Ministerio alega que «la apreciación del Tribunal puede resultar pertinente desde el punto de vista teórico, pero no así desde la perspectiva práctica. De hecho, los ejemplos que a modo no exhaustivo menciona el Tribunal en su informe así lo confirman», explicando a continuación que «cuando se producen déficit distintos de aquellos que cumplen las condiciones establecidas en el Real Decreto, las medidas a adoptar o bien no deben incluir el uso de los recursos del Fondo o bien no deben limitarse al uso de los mismos».

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que éste no es el hecho que se intenta poner de manifiesto en el Informe, sino lo que se pretende indicar es que el RD 337/2004 no ha desarrollado la totalidad de las situaciones de déficit que surgen de la regulación contenida en la Ley 28/2003, lo que no es conforme con lo indicado en el preámbulo del citado RD y, en concreto, con la necesidad de «...completar las prescripciones generales de...» la Ley 28/2003 en lo referente al «...régimen de disposición de los activos que lo integran...» «se hace referencia al Fondo de Reserva».

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que, precisamente, la falta de aplicación de un marco estable de financiación de los déficit que se han producido en el sistema de Seguridad Social (bien acudiendo a transferencias de la Administración del Estado, o bien mediante el establecimiento de mecanismos automáticos de recuilibrio financiero, como puede ser el incremento de las cotizaciones sociales o el endurecimiento de los requisitos para el acceso a las prestaciones), han originado la situación económico-financiera actualmente existente en las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social: la existencia de fondos propios negativos y, por tanto, de un activo financiado fundamentalmente por la Administración General del Estado.

tos de carácter indeterminado que figuran en la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, como es el caso, entre otros, de los conceptos de «posibilidades económicas» y de «situación financiera» (Apartado III.1.1.2.1).

5. La Ley 28/2003, establece que la dotación y materialización del Fondo de Reserva serán acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y Economía, al menos una vez al año.

A este respecto, el Tribunal considera que debería estudiarse la posibilidad de introducir las modificaciones normativas necesarias que permitan una mayor frecuencia en la obtención de la información necesaria para que estos Ministerios efectúen las propuestas de dotación al Fondo (Apartado III.1.1.2.1).

#### II.1.2 Respecto de la Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva

1. Las aportaciones al Fondo de Reserva a lo largo del período 2000-2003, que han ascendido a 11.472,8 millones de euros, se han realizado de conformidad con las disposiciones legales reguladoras del Fondo. Estas disposiciones establecen que se dotará con cargo a los excedentes que financien los gastos de carácter contributivo que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan. En este sentido debe indicarse que las aportaciones señaladas se han basado exclusivamente en los excedentes presupuestarios generados en los ejercicios de 1999 a 2002.

A 31.12.2002, las cuentas de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social presentaban en conjunto, como puede observarse en el cuadro n.º 7 posterior, un patrimonio neto negativo de 1.695,5 millones de euros, diferencia entre unos activos reales de 34.494,1 millones de euros y unos pasivos exigibles de 36.189,6 millones de euros, si bien debe subrayarse que 26.250,1 millones de euros corresponden a deudas con el Estado, 17.168,6 de los cuales tienen su origen en préstamos cuyas condiciones establecidas por ley (sin plazo de amortización o con un plazo de 10 años) han hecho posible que, a pesar del déficit patrimonial señalado, no se hayan producido dificultades financieras. Por otra parte, la afectación legal de los recursos

Así, pues, con la normativa actualmente existente, tampoco se ha dado una solución integral al marco financiero del sistema de Seguridad Social.

Para concluir, debe indicarse que el resto de manifestaciones del Ministerio respecto a la existencia de otras vías para hacer frente al envejecimiento de la población, está confirmando tanto que este hecho es un parámetro básico del origen del déficit estructural, como que existen medidas alternativas para corregirlo, datos todos ellos puestos de manifiesto en el Informe.

aportados hasta el momento constituye la garantía de que los indicados préstamos en ningún caso podrán condicionar el cumplimiento de los fines para los que se ha constituido el Fondo.

Ahora bien, tanto por el origen de parte del endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado, al que seguidamente se hace referencia, como por la conveniencia de que el Fondo de Reserva se enmarque en un contexto de superávit patrimonial, considera este Tribunal que sería muy recomendable que se condonasen los préstamos antes mencionados, o que se concediesen transferencias a la Seguridad Social para proceder a la devolución de dichos préstamos, una u otra cosa en cantidad suficiente para que la Seguridad Social tenga un superávit patrimonial por un importe igual o superior al del Fondo de Reserva.

El déficit patrimonial a 31.12.2002 señalado anteriormente es consecuencia de los resultados negativos acumulados hasta el ejercicio 1999 (15.857,6 millones de euros), no compensados totalmente por los positivos del período 2000-2002 (10.960,2 millones de euros) y por los saldos de las cuentas de Patrimonio y Reservas a la misma fecha (3.182,3 y 19,6 millones de euros, respectivamente). Para la financiación de los resultados negativos y, por tanto, para mantener el necesario equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social, a fin de atender las obligaciones de éste, la Administración General del Estado, durante los ejercicios de 1992 a 1999, concedió 11 préstamos a la Seguridad Social, por un importe total de 17.212,8 millones de euros, de los que, a 31.12.2002, quedaban pendientes de amortizar 17.168,6 millones. Tres de estos préstamos, por un importe conjunto de 3.372,4 millones de euros, fueron concedidos por el Real Decreto Ley 6/92 y por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 1993 y 1994, con la finalidad de cancelar las obligaciones pendientes de pago a 31.12.1991 del extinguido INSALUD.

En opinión del Tribunal de Cuentas, al menos la carga patrimonial de estos tres préstamos (sin descartar en todo o en parte la de los 8 restantes para conseguir la cobertura patrimonial del Fondo antes señalada) debe ser asumida directamente por la propia Administración General del Estado, bien mediante su condonación, bien mediante la concesión de la oportuna transferencia del Estado a la Seguridad Social, para que ésta, a su vez, proceda a la cancelación de la deuda. Así lo ha recomendado este Tribunal en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los ejercicios 1996 a 2002, ambos inclusive, por cuanto, si bien estos fondos fueron concedidos formalmente como préstamos, y no como transferencias como correspondía a su función económica de cobertura de insuficiencias financieras del INSALUD, fue debido a razones de política económico-presupuestaria de carácter coyuntural, como consta en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 6/1992.

Además de los 11 préstamos aludidos, la Tesorería General contrajo durante los ejercicios 1992 a 1999 una segunda deuda con la Administración General del Estado por importe de 9.081,5 millones de euros, derivada de la falta de devolución por la Seguridad Social a la Administración General del Estado de los fondos recibidos de ésta para la financiación de las competencias de asistencia sanitaria y servicios sociales asumidas por las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra, que dichas Comunidades descontaban previamente en la liquidación del cupo.

Pese a las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas, los Gobiernos de la nación no han adoptado hasta la fecha ninguna medida para que la Administración General del Estado pueda reconducir con realismo esta situación y sanear definitivamente la situación patrimonial del Sistema de la Seguridad Social. En lugar de este saneamiento, recomendado por el Tribunal, se ha optado por el aplazamiento de la amortización de los dos préstamos que vencían en el ejercicio 2004, que han visto ampliado su vencimiento en 10 años en virtud de la prórroga establecida en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, e igualmente ha ocurrido con un tercero que vencía en 2005, de acuerdo con la Disposición Adicional Trigésimo Séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2005.

Como resumen de lo expuesto, este Tribunal, en línea con lo expresado en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado de los ejercicios 2000, 2001 y 2002, considera que la dotación al Fondo de Reserva ha sido posible gracias, no a la existencia de fondos propios, sino a la financiación ajena que ha aportado a la Seguridad Social la Administración General del Estado, sin que ello suponga cuestionar la legalidad del Fondo.

Esta situación se subsanaría si la Administración General del Estado cumpliera las reiteradas recomendaciones de este Tribunal, de forma que, a través de los mecanismos indicados de la condonación de préstamos, o de concesión de transferencias, el Fondo de Reserva pudiese enmarcarse en el señalado contexto de superávit patrimonial y, como tal, pudiera figurar en las Cuentas de la Seguridad Social, lo que en los ejercicios analizados (1999 a 2002) no ha ocurrido (Apartado III.1.2.3)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La Intervención General de la Seguridad Social indica en sus alegaciones que la naturaleza de este Fondo es la de «una reserva exclusivamente financiera para asegurar el pago de las pensiones y demás prestaciones de la Seguridad Social», por lo que a estos efectos, según la IGSS, «carece de importancia que se deba o no al Estado determinadas cantidades, "o que" presente o no la Seguridad Social un patrimonio neto negativo». Por ello, para esta Intervención General, los únicos datos que deben ser tenidos en cuenta deben ser los datos que resultan de la liquidación del presupuesto de gastos e ingresos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, por lo que el análisis del Tribunal respecto de la evolución económica de la Seguridad Social no resulta procedente, dado que se parte de un concepto del Fondo como reserva patrimonial o contable que no prevé la Ley.

2. El artículo 91.1 de la Ley General de la Seguridad Social establece que «en la TGSS 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...». Sin embargo, el Ministerio de Trabajo no ha determinado el volumen a que debe ascender este Fondo para el cumplimiento del objetivo recogido en la citada norma, de hecho, la única cuantificación realizada a este respecto, recogida en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, suscrito por el Gobierno, CEOE, CEPYME y CCOO, estimaba que dicho importe debía ascender a únicamente el importe de «una mensualidad ordinaria del total de pago de prestaciones periódicas... más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias de julio y diciembre», cuantificándolo en un máximo de un billón de pesetas (6.010,1 millones de euros).

Sin embargo, a la fecha de emisión de este Informe, el importe acumulado en inversiones correspondientes al Fondo de Reserva (12.022,9 millones de euros) duplica el recogido en el citado Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, sin que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, o el Gobierno, hayan indicado que éste haya alcanzado el importe necesario para cumplir su finalidad o, en su defecto, el importe que aún falta para alcanzar dicho límite.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que el actual volumen del Fondo tampoco garantiza por sí mismo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, habida cuenta los importes a pagar en concepto de pensiones, que el propio Ministerio previó en el informe de Estrategia Nacional de España en relación con el Futuro del Sistema de Pensiones (aproximadamente 130.000 millones de euros en el ejercicio 2020, y 210.500 millones de euros en el ejercicio 2030)<sup>5</sup>.

En este sentido parece pronunciarse, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el informe de Estrategia Nacional de España en relación con el Futuro del Sistema de Pensiones, remitido por el Gobierno al Comité de Protección Social de la Unión Europea el 12 de septiembre de 2002, indicaba en el apartado «Estrategia de futuro» que «el fomento de mercado de trabajo

Respecto a esta alegación, el Tribunal de Cuentas debe señalar que si bien las dotaciones al Fondo de Reserva se han realizado de acuerdo con la Ley, no carece de importancia sino que por el contrario es muy recomendable que, a través de los mecanismos que se indican en el Informe, el Fondo se enmarque en un contexto de superávit patrimonial, por un importe igual o superior al de éste, de tal forma que pueda figurar como tal en las Cuentas de la Seguridad Social, lo que en los ejercicios analizados (1999 a 2002) no ha ocurrido.

<sup>5</sup> En relación con lo indicado en este párrafo, alega la Dirección General de Ordenación Económica que se confunde la cuantía del Fondo con el importe de las pensiones, el Tribunal debe señalar que esta conclusión es errónea, ya que una lectura detallada del texto del Informe permite observar las razones por las que el Tribunal considera que el Fondo de Reserva presenta un carácter accesorio respecto del sostenimiento a largo plazo del Sistema, sin que se pueda producir la confusión indicada por esta Dirección General.

Por todo lo expuesto, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

y la incidencia de la inmigración, junto con una mayor incorporación de la mujer, y el fomento de la actividad de los mayores son factores clave para el equilibrio financiero» del Sistema de la Seguridad Social, lo que viene a poner de manifiesto un cierto carácter complementario del Fondo de Reserva respecto del objetivo de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social (Apartado III.2.)<sup>6</sup>.

### II.1.3 Respecto de la gestión de los recursos del Fondo de Reserva

#### II.1.3.1 Respecto a los procesos de dotación e inversión de los recursos

1. Las memorias económicas que acompañan a los Acuerdos del Consejo de Ministros de dotación y de materialización del Fondo, no reflejan la existencia de capacidad económica y financiera del Sistema de la Seguridad Social para poder financiarlas. El Tribunal considera que sería conveniente que, aun cuando la capacidad económico-financiera de la Tesorería General de la Seguridad Social es conocida por los Ministerios coproponentes de la dotación al Fondo, dicha información figurase expresamente en las indicadas memorias formando parte de los antecedentes en que se fundamentan los Acuerdos<sup>7</sup> (Apartado III.3.1.1.1).

<sup>6</sup> A este respecto, alega la Dirección General de Ordenación Económica que el Tribunal ha interpretado incorrectamente el contenido del Informe de Estrategia sobre el Futuro de Pensiones en España, y que, por tanto, no es correcta la conclusión alcanzada sobre el «cierto carácter accesorio» del Fondo.

En relación con esta alegación, debe señalarse que el Tribunal se ha limitado en esta cuestión a trasladar la relevancia que da a este Fondo el propio Informe de Estrategia, ya que en ninguno de sus apartados se hace referencia al carácter fundamental del Fondo para el sostenimiento a largo plazo del sistema de Seguridad Social, circunstancia que sí se indica expresamente respecto de las medidas señaladas en el Informe, lo que, en sentido contrario, lleva a la conclusión extraída por el Tribunal.

En este mismo sentido, debe señalarse que en ninguna de las citas del Informe de Estrategia de Futuro recogidas en la página 4 del texto de alegaciones de esta Dirección General se hace referencia al carácter fundamental del Fondo de Reserva para garantizar la supervivencia del sistema de pensiones, circunstancia que sí se produce con los factores señalados en el presente Informe en el Informe de Estrategia, lo que vendría a corroborar la validez de lo señalado por el Tribunal a este respecto.

Por último, el Tribunal debe señalar que las alegaciones efectuadas por la TGSS (págs. 2 y 3) y el Ministerio de Economía (página 5) al Informe, vienen a poner de manifiesto su conformidad con esta conclusión, lo que confirma la procedencia de lo concluido por el Tribunal respecto del carácter accesorio del Fondo en el sostenimiento a largo plazo del sistema de Seguridad Social.

Por todo lo expuesto, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>7</sup> Respecto de esta afirmación, la Tesorería General, si bien reconoce esta circunstancia, alega que:

• Ello no implica que el Consejo de Ministros carezca de información para tomar sus decisiones con un suficiente y adecuado soporte, «...dado que los datos económico-financieros -presupuesto monetario- entre otros, determinantes de la capacidad económico-financiera del Sistema son conocidos tanto por los máximos responsables de los Departamentos implicados en la gestión trámite y firma de los Acuerdos, como por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos...».

• En la última memoria del ejercicio 2003 y en la primera del 2004 se subsana esta deficiencia, dado que incluyen una referencia expresa a que «...se cumplen las premisas de la Ley y, por tanto, la existencia de capacidad económico-financiera... los propios Acuerdos de Consejo de Ministros se hace referencia expresa a la reiteradamente citada existencia de capacidad económico-financiera».

Respecto de estas alegaciones, el Tribunal debe indicar que:

• Con independencia de la información que conocen los Departamentos Ministeriales coproponentes del Acuerdo de dotación al Fondo, lo cierto es que en

2. Aunque la ley no establece plazos para la dotación y materialización del Fondo de Reserva, se considera que sería deseable que fueran los más breves que permitan las exigencias de la política financiera del Gobierno y las disponibilidades líquidas del Sistema de la Seguridad Social. Esto es conveniente señalarlo porque, a juicio del Tribunal de Cuentas, el tiempo transcurrido entre la toma de decisiones y su ejecución por parte de los diferentes órganos que han intervenido en la gestión del Fondo (Consejo de Ministros, Comité de Gestión, TGSS, etc.) ha sido, al menos aparentemente, excesivo, sin que consten las razones de política financiera o de otra índole que pudieran justificarlo, lo que ha podido ocasionar unos menores rendimientos para el Fondo. Así:

• El Consejo de Ministros, pese a conocer los excedentes contributivos generados, y ajustados con criterios de caja, ha efectuado la dotación de importes menores a los excedentes calculados durante los ejercicios 2001 y 2002, aplicando más tarde, en diciembre de 2003, la parte no dispuesta de estos excedentes<sup>8</sup> (Apartado III.3.1.1.1).

La documentación remitida al Consejo de Ministros para adoptar esta decisión no figura documento alguno en el que se acredite expresamente la capacidad de financiación de la TGSS de la dotación propuesta.

• En lo que se refiere a la subsanación de esta deficiencia en la dotación aprobada en diciembre de 2003, debe señalarse que, si bien en la memoria económica aportada al Consejo de Ministros se efectúa una reseña detallada de la evolución y de los recursos con los que cuenta el Fondo, sigue sin aportarse al Consejo de Ministros un documento en el que la TGSS acredite la existencia de recursos financieros suficientes para efectuar esta dotación sin que se resienta el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social, no considerando el Tribunal que una referencia genérica a la Ley 28/2003, constituya justificación suficiente de una capacidad de financiación de los 2.000 millones de euros en que se incrementó la dotación al Fondo.

<sup>8</sup> El Ministerio de Economía considera, en sus alegaciones, que en ninguna de las dos reducciones del artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social vigentes a lo largo de los ejercicios analizados (dadas por las Leyes 24/1997 y 24/2001), se concretaba la cantidad a dotar, ni en el porcentaje de los excedentes contributivos generados que debían destinarse al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, existiendo únicamente dos factores que limitaban esta dotación: las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema, por lo que el Gobierno podía perfectamente efectuar una dotación por «... importes menores a los excedentes calculados». A continuación, añade el Ministerio que:

1. La decisión adoptada debía, en todo caso, contribuir a garantizar el equilibrio financiero del Sistema y el cumplimiento de los criterios y compromisos del Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

2. En el caso de existir superávit, el único requisito exigible al Consejo de Ministros es que éste debía ser aplicado, mayoritariamente, al Fondo de Reserva.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que en el Informe únicamente ha criticado aquellos supuestos en que el Consejo de Ministros ha acordado una dotación al Fondo superior a los resultados presupuestarios obtenidos en el ejercicio anterior, circunstancia que se produjo en el ejercicio 2000 y 2003; no efectuando crítica alguna en relación con los ejercicios en que dicha dotación se produjo por un importe inferior a los excedentes presupuestarios calculados, ya que estos excedentes no aplicados al Fondo podían ser empleados, de existir recursos financieros suficientes que los sustentaran, para financiar otro tipo de medidas (vgr.: incremento de prestaciones, rebaja de cotizaciones, etc.). Por tanto, el Tribunal no comparte el sentido de la alegación realizada.

No obstante lo anterior, en la ampliación acordada en diciembre de 2003, que se efectuó con cargo a los excedentes presupuestarios no aplicados en ejercicios anteriores, sí la ha criticado, pues en dichos ejercicios la situación económica y las posibilidades financieras de la Tesorería General hubieran permitido la dotación total del excedente al Fondo en cada uno de esos ejercicios (2000, 2001 y 2002), sin tener que esperar hasta diciembre de 2003 para efectuar dicha ampliación del Fondo. Esta circunstancia ha permitido que esos excedentes hayan

• El Consejo de Ministros pese a conocer los excedentes contributivos generados, y ajustados con criterios de caja, ha determinado que se proceda a la inversión de los recursos del Fondo en una fecha posterior a la de su dotación. El retraso medio existente en los ejercicios 2000 y 2001 ha sido superior a los 4 meses (Apartado III.3.1.1.1).

• La TGSS, pese a contar con recursos líquidos suficientes, ha realizado la transferencia de los importes dotados al Fondo con un retraso medio de 54 días, deducidos a estos efectos los tiempos de tramitación, respecto a la fecha de aprobación de la dotación por el Consejo de Ministros, lo que, en opinión de este Tribunal, no resulta razonable y, además, perjudica la rentabilidad del Fondo (Apartado III.3.1.1.2).

3. En el proceso de elaboración de la propuesta de inversión de los recursos dotados por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera al Comité de Gestión del Fondo, no se ha observado la existencia de estudios que valoren la inclusión de nuevas referencias (títulos en los que puede materializarse la inversión), pese a que este hecho se ha producido, ni sobre el grado de concentración de la deuda en poder del Fondo, pese a la incidencia que este hecho tiene sobre el mercado secundario de deuda pública; por lo que el Tribunal considera que esta información debiera facilitarse a los distintos órganos de gestión del Fondo: Comité de Gestión y la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo, para que éstos puedan tener en cuenta esta información en su toma de decisiones<sup>9</sup> (Apartado III.3.1.1.3).

permanecido ociosos durante este periodo y, en consecuencia, que se haya generado un menor rendimiento para el Fondo de Reserva derivado del retraso en su aplicación hasta diciembre de 2003.

Por lo que respecta tanto a la aplicación mayoritaria del superávit existente al Fondo de Reserva, como al hecho de que esta actuación contribuya a garantizar el equilibrio financiero del Sistema, este Tribunal considera que es una mera explicación que en nada afecta al contenido del Informe.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>9</sup> A este respecto, el Ministerio de Economía alega «que la selección de referencias que lleva a cabo la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y, en concreto, la Subdirección General de Análisis Financiero y Estratégico, siempre se apoya en estudios que tienen en cuenta los criterios de inversión del FRSS, toda la información relevante del mercado, las condiciones de compra de cada una de las referencias, tanto las que forman parte de la cartera del FRSS como el resto de referencias emitidas por el Tesoro español que por sus características pudieran ser de interés para el FRSS, etc... La documentación que se aporta a las reuniones del Comité de Gestión y de la Comisión Asesora de Inversiones es el resultado de estos exhaustivos estudios, analizándose en dichas reuniones por los miembros de los diferentes órganos».

Añadiendo posteriormente que:

• En todo caso, la determinación de la inversión por parte de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera se ha efectuado siguiendo los criterios establecidos en las sucesivas reuniones del Comité de Gestión del Fondo (entre ellos, el de invertir en Deuda Pública del Estado Español), atendiendo al mismo tiempo a un enfoque comprensivo de las características de los activos como son su rentabilidad, riesgo, liquidez, etc., y siempre conforme al principio de máxima prudencia.

• Buena parte de esta información se recoge ampliamente en el Boletín de Deuda Pública que publica el Banco de España, que es la fuente principal para la elaboración de los estudios que fundamentan las inversiones.

• A medida que el Fondo ha ido adquiriendo mayor volumen, el número de referencias emitidas por el Tesoro Español que forman parte de su cartera ha ido aumentando, siguiendo el principio de diversificación. En consecuencia, hoy en

4. Durante el período fiscalizado, la gestión de los recursos del Fondo ha sido decidida por un Comité de Gestión cuya creación y funcionamiento ha presentado una insuficiente cobertura normativa. En este sentido, debe indicarse que el Tribunal no ha obtenido justificación alguna que explique esta situación, que se ha mantenido durante más de tres años.

Por otra parte, debe señalarse que la existencia y funcionamiento de este Comité ha incidido en que la Dirección General del Tesoro no haya cumplido fielmente el mandato recibido del Consejo de Ministros de que debía ser este Centro Directivo el que determinara los activos financieros en los que materializar los recursos del Fondo, ya que ha sido realmente este Comité quien ha determinado las inversiones (Apartado III.3.1.1.3)<sup>10</sup>.

día la práctica totalidad de Bonos y Obligaciones del Tesoro en circulación están representados en la cartera del FRSS, por lo que los estudios sobre la incorporación de nuevas referencias de Deuda del Estado Español carecen de relevancia.

• La Dirección General del Tesoro y Política Financiera ha elaborado estudios sobre algunas inversiones alternativas que se han presentado a la Comisión Asesora de Inversiones y al Comité de Gestión.

• La variable concentración se ha tenido en cuenta, tal y como demuestra el hecho de que en las dos últimas reuniones de los órganos rectores del FRSS, celebradas en diciembre de 2003 y marzo de 2004, se ha facilitado a los componentes un cuadro resumen que refleja la concentración de cada referencia de la cartera del FRSS sobre su saldo vivo.

• «...la inclusión de nuevas referencias no ha sido arbitraria, sino que se ha llevado a cabo deliberadamente atendiendo a los criterios generales de gestión del FRSS y, en particular, a la rentabilidad, riesgo, liquidez, diversificación y concentración...».

A este respecto, el Tribunal debe señalar que en la información obtenida de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera durante el proceso de fiscalización, referente a los estudios que sirvieron de base para realizar las propuestas de inversión de 1.055 millones de euros y 700 millones de euros (Propuestas presentadas al Comité de Gestión de fecha 11 de septiembre y 1 de diciembre de 2003, respectivamente) no figura, en ninguno de los casos, una valoración por la que deban incluirse, o rechazarse, nuevas referencias, así como tampoco el grado de concentración que presentan las referencias propuestas como inversión al Comité de Gestión, operativo en dichas fechas, respecto al total de deuda pública emitida, no habiéndose justificado esta afirmación en la fase de alegaciones, por lo que este hecho bastaría, por sí solo, para rechazar la alegación realizada por el Ministerio. Pero es que, además, debe indicarse que:

• Tampoco puede aceptarse como totalmente cierta la afirmación realizada por el Ministerio referente a que la práctica totalidad de Bonos y Obligaciones del Tesoro en circulación han estado representados en la cartera del FRSS. A 31 de diciembre de 2003, las referencias representadas en el Fondo eran casi el 77% de las emitidas, mientras que a octubre del mismo año (dos meses antes), esta representación era tan sólo del 67%.

• Respecto a que la concentración de la cartera sí ha sido una de las variables facilitadas al Comité de Gestión, debe señalarse que tal y como indica el Ministerio en sus alegaciones, esta información se ha facilitado al Comité a partir del mes de diciembre de 2003, por tanto, este órgano ha carecido de esta información desde la creación del Fondo hasta dicha fecha, lo que viene a corroborar la realidad de lo afirmado por el Tribunal en el Informe.

Adicionalmente, el Ministerio afirma que sí se han elaborado estudios sobre algunas inversiones alternativas, que han sido presentadas a la Comisión Asesora de Inversiones y al Comité de Gestión, en fecha 1 de diciembre de 2003 y 8 de marzo de 2004. El Tribunal debe señalar, nuevamente, que las alegaciones efectuadas por el Ministerio vienen a corroborar la adecuación de lo indicado en el Informe, ya que ponen de manifiesto que durante los ejercicios 2000 a 2003 (excluido el mes de diciembre), el Comité de Gestión careció de estudio alguno respecto de inversiones alternativas.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>10</sup> A este respecto, el Ministerio de Economía alega lo siguiente:

• La transferencia del ejercicio de la competencia exige que ésta sea delegable tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo. En este sentido, el Gobierno tenía competencia para realizar esta delegación, así como que era posible realizar esta delegación dado que el supuesto delegable no estaba incluido en ninguno de los indicados en el artículo 13.2 de la Ley 30/1992.

### II.1.3.2 Criterios aplicados en la gestión de la cartera del fondo de reserva

1. Durante el periodo fiscalizado, los gestores del Fondo de Reserva han mantenido elevados importes no invertidos, que se han mantenido como saldos en tesorería (una media del 15,1% para el conjunto del periodo), como consecuencia del criterio de mantenimiento de una parte de las dotaciones en saldos líquidos (hasta un 3%), que este Tribunal considera excesiva, y a la existencia de amortizaciones de títulos y liquidaciones

- Existía voluntad, por parte del Consejo de Ministros, de delegar.
- No puede considerarse la falta de publicación en el Boletín Oficial del Estado como indefensión, dado que la finalidad de la publicación es la de dar a conocer a los posibles interesados esta delegación, hecho que sí era conocido, en este caso, por los interesados.
- Ni la omisión de la resolución del acto de delegación, ni la falta de publicación, causarían su invalidez.
- Las propuestas de inversión fueron siempre realizadas por la Dirección General del Tesoro, y siempre fueron aceptadas por el Comité de Gestión, excepto en una ocasión, debido a la incertidumbre generada en el mercado por el conflicto bélico de Irak.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que la competencia para determinar la materialización financiera del Fondo de Reserva fue atribuida directamente por la Ley al Gobierno. Asimismo, el artículo 13 de la Ley 30/1992 establece los requisitos sustantivos y procedimentales que deben cumplirse para que pueda ejercitarse válidamente la delegación de competencias. Por tanto, para delegar su competencia en otro órgano, el Gobierno debió sujetarse a las exigencias formales del referido artículo 13 que, al estar establecidas por Ley y afectar al ejercicio de competencias y al procedimiento deben considerarse de orden público, y por tanto vinculan a los poderes públicos. Sin embargo no sucedió así, ya que, ni existió un acto de delegación expreso por parte del Consejo de Ministros previo al ejercicio de la competencia, ni éste fue publicado en el Boletín Oficial del Estado, como exige el precepto citado.

Pero aún en el caso de considerar que pudiera admitirse una delegación implícita en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (lo que no es posible de acuerdo con el señalado artículo 13 de la Ley 30/1992) deducida de los Acuerdos del Consejo de Ministros, el órgano que ha efectuado la materialización financiera del Fondo ha sido el denominado Comité de Gestión y no esta Dirección General, siendo éste un órgano que, ni por atribución legal, ni por delegación del Consejo de Ministros, debió ejercer tal competencia.

Por otra parte, el hecho de que el citado Comité siguiera mayoritariamente (se han producido al menos dos excepciones) las recomendaciones de inversión de la Dirección General del Tesoro, no invalida lo indicado anteriormente (debiendo recordarse a este respecto que en determinadas reuniones la Dirección General del Tesoro planteó no una, sino varias alternativas de inversión, al Comité, siendo éste quien finalmente decidió cual de ellas se aplicaba), sino que lo corrobora.

Por otra parte, respecto de esta misma cuestión, la Tesorería General alega que «sí se ha cumplido el Acuerdo del Consejo de Ministros pues, finalmente, siempre se han comprado los activos financieros propuestos por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera». Asimismo, indica la Tesorería General que, desde la entrada en vigor de la Ley 28/2003, los Acuerdos del Consejo de Ministros se han adaptado a la nueva normativa indicando que «los activos financieros en que se invierten las dotaciones al Fondo tendrán la composición, vencimiento y características que determine el Comité de Gestión del Fondo de Reserva con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social».

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe indicar que en ésta se pone de manifiesto la existencia de un procedimiento de propuesta de inversiones de la Dirección General del Tesoro al Comité de Gestión operativo durante el periodo fiscalizado, propuesta que podía ser aceptada o rechazada, habiéndose producido esta última situación en, al menos, dos ocasiones. Por tanto, resulta evidente que, con independencia del resultado final de la votación en el Comité, el esquema de competencias fijado por el Consejo de Ministros en cada acuerdo de materialización de los recursos de este Fondo, fue alterado con la aparición de este Comité.

Por último, debe señalarse que lo indicado por la Tesorería General en relación con la entrada en vigor de la Ley 28/2003, y los órganos de gestión previstos en ella: el Comité de Gestión y su Comisión Asesora, que se constituyeron en diciembre de 2003, no invalida lo puesto de manifiesto en el Informe, en relación con lo ocurrido durante todo el periodo fiscalizado, exceptuado el mes de diciembre de 2003.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

de cupones e intereses sin que el Comité de Gestión agilizará los trámites para su reinversión.

En consecuencia, el Tribunal considera que los órganos de gestión del Fondo debieran realizar una gestión más dinámica de sus recursos, de forma que se evitara la pérdida de rentabilidades que generan estos retrasos y criterios de gestión (Apartado III.3.1.1.4).

2. «El Comité de Gestión ha optado por una gestión pasiva<sup>11</sup> de la cartera del Fondo de Reserva tal y

<sup>11</sup> Respecto de esta afirmación, el Ministerio de Economía alega «...que dicho equilibrio es independiente del modelo de gestión de la cartera adoptado y sería igualmente válido en cualquier otro modelo de gestión alternativo» y que, por lo tanto, «...carece de sentido...» el indicar que es «consecuencia de tratarse de una cartera a vencimiento».

Este Tribunal coincide que la búsqueda del equilibrio entre rentabilidad y riesgo es igualmente válida en cualquier otro modelo de gestión alternativo. Sin embargo, esto no es lo indicado en el Informe. Lo que se indica en el texto de este documento es que el modelo adoptado ha condicionado este equilibrio, ya que aplicar la característica de cartera a vencimiento supone que los efectos de una decisión de inversión equivocada permanecen durante toda la vida del activo adquirido, lo que, evidentemente, determina un tipo de gestión, y por consiguiente de equilibrio, marcadamente conservadora.

Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social considera que «...Optar por una cartera a vencimiento», no ha dado lugar a las siguientes situaciones que se indican en el Informe: «...impide oportunidades de inversión...», o que exista «riesgo de que este hecho limite la rentabilidad del Fondo», o que haya generado la «imposibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad».

A este respecto, el Tribunal debe indicar que el riesgo de que se produzcan las situaciones indicadas en el Informe, existe. Así, a título de ejemplo, puede producirse un descenso en las cotizaciones de los activos sin que los gestores del Fondo reaccionen ante esta pérdida. Así, en el caso de la referencia 12080\_5, bono emitido al 4,5%, los importes adquiridos (ex-cupón) han supuesto una inversión superior a los 505,7 millones de euros. Durante el primer cuatrimestre del ejercicio 2004, la cotización de este activo financiero ha descendido, lo que ha supuesto una pérdida de 3,1 millones de euros; sin embargo, el Comité de Gestión no ha realizado ninguna operación de liquidación de los activos que hubiera permitido evitar esta pérdida, en consecuencia no se han aprovechado las oportunidades que ofrece el mercado.

Respecto de la posibilidad legal de efectuar operaciones de desinversión, el Tribunal debe manifestar que en ningún apartado del Informe se hace mención a que la normativa reguladora del Fondo impida la venta anticipada de los activos financieros que componen su cartera. Por el contrario, en el se indica expresamente esta posibilidad al analizar el Modelo de la cartera de Valores e indicar que ésta es a vencimiento: «Este criterio "de cartera a vencimiento" ha determinado que no se haya hecho uso de la autorización concedida a la Tesorería General por el Consejo de Ministros en sus Acuerdos de los ejercicios 2001 y 2002 para realizar desinversiones no ha sido ejercida durante el periodo fiscalizado».

Así pues, en el Informe se pone de manifiesto que esta característica, y, por tanto, la inexistencia de operaciones de enajenación de activos, es consecuencia de una decisión adoptada por el Comité de Gestión, y lógicamente, las consecuencias y riesgos que de ella se derivan se mantendrán en la medida en que el Comité de Gestión no cambie de criterio.

Con independencia de lo indicado anteriormente, debe señalarse que el actual modelo de cartera y los recursos humanos con los que se le ha dotado al Fondo impiden reaccionar ante situaciones como las que se han producido en el primer cuatrimestre del 2004, en las que la cotización de cinco referencias (12080\_5, 12437\_5, 11546\_5, 12841\_5, 2866\_5), todas ellas adquiridas a un precio por encima de su valor nominal (Valor de amortización), se han situado por debajo del precio de adquisición lo que conlleva que, si estos activos financieros debieran liquidarse en este momento, la pérdida se habría incrementado respecto al precio de compra.

En relación con los criterios de cartera a vencimiento y de que un horizonte temporal de inversión móvil de 5 años han permitido obtener importantes rendimientos y ha evitado las pérdidas que se podrían producir por la aplicación de una gestión activa de la cartera, el Tribunal debe señalar, primero, que los elevados rendimientos obtenidos no acreditan una gestión eficiente, pues lo que debe analizarse no es volumen de recursos obtenidos, sino la rentabilidad de los fondos dotados. Lo que sí es cierto, es que las características del modelo aplicado limitan la posibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad o aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado.

En segundo lugar, debe señalarse que la valoración de la TGSS respecto a que existe un mayor riesgo de que se produzcan más pérdidas con una gestión activa (que no especulativa) que con una gestión pasiva de la cartera, no tiene otro valor que el de una mera opinión, puesto que no se ha aportado prueba alguna a este respecto, sin embargo debe indicarse que esta gestión activa es la que aplican las sociedades privadas que intervienen en el mercado secundario de deuda.

como se deduce de alguna de las características aplicadas en la gestión de los recursos, la organización de las reuniones del Comité de Gestión y los recursos humanos y técnicos asignados al Fondo.

Una de las principales características definitorias del Fondo es que la cartera sea «a vencimiento», esto es, se espera a la amortización de los activos adquiridos para recuperar los recursos invertidos, pese a que el Acuerdo del Consejo de Ministros faculte a la TGSS a realizar desinversiones o enajenaciones de activos (desinversión que nunca se ha producido durante el periodo fiscalizado). La aplicación de esta característica ha obligado a estructurar la cartera del Fondo en inversiones cuyo plazo medio de vencimiento ha sido inferior a tres años (el Comité de Gestión ha optado por concentrar un elevado importe de recursos en activos financieros con vidas residuales cortas, así el 45,4% de los activos financieros de la cartera del Fondo a 31 de diciembre de 2003 estaban invertidos en deuda pública con una vida residual inferior a tres años), todo ello con objeto de reducir el efecto derivado de las variaciones en el tipo de interés. Esta situación, que podría haber sido evitada en el caso de poder acudir al mercado secundario cuando las circunstancias así lo aconsejaran, ha originado la obtención de menores rendimientos en los recursos invertidos, así como la imposibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad en cualquiera de las inversiones realizadas (descensos en la cotización con efecto sobre la rentabilidad de los activos) (Apartado III.3.1.1.4).

Asimismo, esta característica impide que las oportunidades de inversión que eventualmente presente el mercado puedan ser aprovechadas por el Fondo de Reserva, ya que, por la aplicación de esta característica, no pueden realizarse operaciones de desinversión-reinversión.

También colabora a esta gestión pasiva la organización que ha existido para realizar las reuniones del Comité de Gestión, las reuniones se han producido en momentos próximos a la aportación de recursos, sin que exista un equipo de gestores que, de forma permanente, hagan un seguimiento de los recursos líquidos existentes, de la evolución de la situación del mercado

En tercer lugar, debe señalarse que la toma de posiciones a corto plazo, a que hace referencia la Tesorería General, en una «cartera a vencimiento» inmoviliza estos recursos durante un periodo de tres años, aproximadamente, periodo en el que pueden perderse las oportunidades de inversión que surjan.

Por último, el Tribunal debe indicar que las consideraciones efectuadas por la Tesorería General respecto de que debe compatibilizarse la obtención de una elevada rentabilidad con los principios de legalidad y buena gestión, sometiendo cada acto administrativo (autorización del gasto, movilización de los fondos...) a los preceptivos trámites de función interventora y aprobación, no pueden justificar la adopción de criterios de gestión que perjudiquen la rentabilidad de los recursos del Fondo.

Así, la correcta cumplimentación de todos los trámites administrativos necesarios para efectuar el correspondiente gasto administrativo que suponen estas operaciones de inversión, y su fiscalización por la Intervención, no suponen, por sí mismos, la realización de una buena gestión, habida cuenta de las especiales circunstancias que concurren en el mercado de deuda pública, y la importancia de la toma de decisiones en el momento oportuno.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

secundario, etc., al objeto de aplicar la más adecuada acción financiera. Asimismo, el Fondo de Reserva ha carecido de recursos humanos<sup>12</sup> con los que realizar el trabajo de análisis y gestión del Fondo durante el periodo fiscalizado (dos personas de la TGSS con dedicación completa y otras dos de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera con dedicación discontinua).

La aplicación de esta característica ha originado, además de una menor rentabilidad, la imposibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad en cualquiera de las inversiones realizadas -descensos en la cotización con efecto sobre la rentabilidad de los activos- (Apartado III.3.1.1.4).

3. La Ley del Fondo de Reserva prevé que la inversión de los recursos del Fondo se realice en «títulos emitidos por personas jurídicas públicas», lo que permite la adquisición no sólo de títulos de deuda pública del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas, la Administración Local, e incluso emitidos por personas jurídicas extranjeras (tanto de Estados integrantes de la Unión Europea, como no pertenecientes a ésta).

En la práctica, la inversión de los recursos del Fondo tan sólo se ha realizado en deuda emitida por el Estado. Esta situación ha supuesto que a 31 de diciembre de 2003, la concentración de la deuda en su poder sea de un 3,2%, si bien se estima que, dado el volumen de recursos con los que contará el Fondo en el ejercicio 2004 y la tendencia del crecimiento de la deuda pública, este grado de concentración en el ejercicio 2004 será superior al 5,1%.

Aunque en el momento actual, la citada concentración no tiene efectos sobre el mercado secundario de deuda pública (pese a existir referencias concretas de emisiones en las que el Fondo posee en su cartera más de un 10% del valor en circulación), dada la actual tendencia de crecimiento de sus recursos y la obligatoriedad de su inversión en deuda pública, a futuro, esta concentración de deuda pública emitida por el Estado en poder del Fondo puede llegar a influir en el mercado secundario de deuda, y, por consiguiente, afectar al principio de neutralidad respecto al normal funcionamiento de este mercado aplicado en la gestión del Fondo (Apartado III.3.1.1.4).

4. El Comité de Gestión estableció inicialmente un horizonte temporal de cinco años para el vencimiento

<sup>12</sup> A este respecto, la Tesorería General en sus alegaciones indica que «...no parece apropiado el considerar que por ello no se hayan realizando las tareas de gestión y análisis dentro de los límites de exigencia y calidad que el trabajo pormenorizado de gestión del Fondo requiere». Este Tribunal debe señalar que en ningún apartado del Informe se pone en duda la adecuación del trabajo realizado por los recursos humanos con los que ha contado el Fondo de Reserva; sino que, por el contrario, la adopción del criterio de gestión «a vencimiento» como una de las características de la cartera de valores, es consecuencia, en cierta medida, de la insuficiencia de recursos humanos existentes durante el periodo fiscalizado; es decir, es esta falta de dotación de recursos, y no su inactividad, lo que impide realizar una gestión activa.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

to de las inversiones del Fondo, dado que ésta era la previsión inicial de necesidad de aplicar los recursos del Fondo, horizonte temporal que se ha ido prorrogando en cada ejercicio. Esta característica, que en el primer y segundo año de vida del Fondo pudo haber sido adecuado, ha dejado de tener sentido en los ejercicios 2002 y 2003, en los que el horizonte temporal de necesidad de emplear los recursos del Fondo era superior a 10 años, hecho que, por otra parte, era conocido por los miembros del Comité.

La aplicación de esta característica, junto con la de «cartera a vencimiento», ha supuesto que las inversiones realizadas presenten unos vencimientos alejados del horizonte temporal en que se estima que el Sistema de la Seguridad Social necesitará los recursos del Fondo. Así, a 31 de diciembre de 2003, aproximadamente, el 77% de los recursos invertidos vencerán, de media, 3,2 años antes del indicado horizonte, lo que ha dado lugar a que las inversiones realizadas hayan generado un menor rendimiento que de haberse realizado a plazos más largos.

A este respecto debe destacarse, que el Comité de Gestión ha carecido del estudio elaborado por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social respecto de la proyección económico-actuarial del gasto en pensiones y de los ingresos por cotizaciones sociales elaborado en el ejercicio 2001, en el que se pone de manifiesto que el horizonte temporal de aplicación de los recursos del Fondo se sitúa en el ejercicio 2015. Este Tribunal considera que este tipo de estudios, con las debidas actualizaciones y ajustes, resulta necesario para planificar las inversiones a realizar con los recursos del Fondo (Apartado III.3.1.1.4).

#### II.1.4 Respecto de la Contabilización de los Recursos del Fondo de Reserva

1. En el Pasivo del Balance de Situación Consolidado de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social de los ejercicios 1999 a 2002, ambos inclusive, no existe cuenta alguna representativa del Fondo de Reserva, que únicamente tiene reflejo contable en el activo del Balance de Situación. De ahí que, el Tribunal de Cuentas, en su Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2000 y 2001, indicase en los apartados 2.2.3 y 2.3.2. que «Esta inversión no puede conceptuarse como una dotación al Fondo de Reserva, sino como una simple alternativa de materialización de los fondos líquidos del Sistema...», ya que para que realmente exista un fondo de reserva, éste debe figurar «... reflejado y contabilizado en el pasivo del Balance con sus dotaciones acumuladas, en cuentas de Fondos Propios», lo que no ha ocurrido en el período fiscalizado, en el que esta magnitud ha presentado un importe negativo.

2. De acuerdo con la información facilitada por la TGSS, en el registro contable de aquellas adquisiciones de activos en las que el precio de compra se ha realiza-

do por un importe superior a su valor de reembolso, se ha seguido el criterio de reconocer esta diferencia como una pérdida del ejercicio en que se produzca la amortización del activo financiero.

La aplicación de este criterio ha supuesto que en el ejercicio 2003 tan sólo se registren pérdidas por un importe de 2,1 millones de euros, cuando la correcta aplicación del principio contable de prudencia hubiera supuesto que la pérdida a contabilizar por esta causa ascendiera, en el período fiscalizado, a 367 millones de euros.

El Tribunal considera que debe modificarse la actual forma de contabilización de estas pérdidas en el momento de la amortización del activo, por otro criterio basado en su periodificación al mismo ritmo que los ingresos que genera, en cumplimiento de los principios de prudencia y correlación de ingresos y gastos. Ello daría lugar a la modificación del actual plan de cuentas de aplicación al Sistema de la Seguridad Social dado que en su estructura actual no contempla esta posibilidad (Apartado III.4)<sup>13</sup>.

3. El Tribunal estima que la consideración como activo fijo del saldo que el último día del ejercicio figura en la cuenta del Banco de España abierta para la gestión del Fondo, establecido por el RD 337/2004, supone introducir una excepción, innecesaria, al Plan General de Contabilidad Pública, que considera estos saldos de tesorería como activo circulante, lo que no parece razonable (Apartado III.4)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> En relación con esta conclusión, la Intervención General de la Seguridad Social alega que «en el momento actual, ... esta Intervención General está realizando los estudios necesarios para dictar una resolución en la que se abordarán todos los aspectos necesarios para un mejor registro de las operaciones relacionadas con dicho Fondo». Asimismo, la Tesorería General alega que se ha efectuado su contabilización según establece el Plan General de Contabilidad Pública para las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Las alegaciones efectuadas constituyen meras explicaciones que no contradicen el texto del Informe, por lo que no se modifica este.

<sup>14</sup> En relación con esta conclusión, la Intervención General de la Seguridad Social alega que «si bien es cierto que ello supone una excepción al Plan General de Contabilidad Pública y privada, también es cierto que los fondos situados en dicha cuenta están en alguna forma inmovilizados lo que podría justificar la consideración de activo fijo que otorga a los mismos el Real Decreto 337/2004».

Este Tribunal no puede compartir la explicación dada por la IGSS en sus alegaciones para considerar estos saldos como activo fijo, entre otras razones, por los mismos motivos y argumentos que la propia IGSS expuso en su informe al entonces Proyecto del Real Decreto de desarrollo de la Ley reguladora del Fondo de Reserva, emitido el 15 de diciembre de 2003, en el que, precisamente, se oponía a la consideración de estos saldos como activo financiero y activo fijo a efectos contables y presupuestarios, con el siguiente tenor literal:

• «La propia Ley "28/2003" no considera un activo financiero la cuenta del Fondo de Reserva».

• «No puede pretenderse la cualidad de activo fijo para lo que claramente es un activo circulante de la Seguridad Social, ya que los fondos situados en una cuenta corriente bancaria tienen la consideración a todos los efectos de primera línea de liquidez, en tanto que los activos fijos, por su naturaleza de fijos, forman parte de las últimas líneas de liquidez, dada su dificultad de rápida realización».

• «Como quiera que las cuentas del Fondo de Reserva abiertas en el Banco de España tienen el carácter y naturaleza de cuentas corrientes, de cuyos fondos se puede disponer de forma inmediata, necesariamente han de formar parte del subgrupo 57 Tesorería del plan contable...».

• «Esta Intervención General no puede informar favorablemente que simples operaciones de traspasos de fondos de unas cuentas corrientes a otras puedan considerarse operaciones presupuestarias derivadas de la compra o suscripción y venta o amortización de activos financieros, cuando la verdadera naturaleza de dichas operaciones es muy diferente».

## II.2 Recomendaciones

1. El mantenimiento de los préstamos y demás obligaciones contraídas por el Sistema de Seguridad Social con la Administración General del Estado hasta el ejercicio 2000 para la financiación de sus prestaciones, condiciona permanentemente la situación económico-financiera de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social, manteniéndolas en una situación de desequilibrio financiero, pese a los resultados positivos, ascendentes, obtenidos en los tres últimos ejercicios (2000-2002).

Por ello, el Tribunal considera que, el Gobierno debiera introducir las medidas necesarias para poner fin a esta situación, bien mediante la condonación gradual de los préstamos y deudas que la Seguridad Social mantiene con el Estado, lo que permitiría que el balance de situación consolidado de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social presentara unos fundamentos coherentes desde una lógica financiera, o bien mediante la realización de transferencias a la Tesorería General de la Seguridad Social que permitan la posterior amortización de los préstamos, tal y como se indica, entre otras, en el apartado D.II.3) Entidades del Sistema de la Seguridad Social de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2001.

En este sentido, el Tribunal debe señalar que la prórroga de los vencimientos de los préstamos adeudados al Estado, que ha comenzado a aplicarse en el ejercicio 2004 con la incorporación de una prórroga de 10 años en la Disposición Adicional Novena de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, perjudica el saneamiento financiero de la Seguridad Social y, teniendo en cuenta las previsiones de ingresos y gastos contributivos del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, traslada este problema al período en el que, precisamente, se prevé la existencia de déficit estructurales en el Sistema de Seguridad Social, y, por consiguiente, la necesidad de aplicar los recursos del Fondo para su cobertura.

Por ello, parece más razonable que, con independencia de la dotación de nuevos recursos al Fondo de Reserva, se inicie el saneamiento de la situación económico-financiera del Sistema de Seguridad Social, a fin de que éste vuelva a contar con una estructura financiera en la que los recursos propios sean positivos, y, por tanto, las dotaciones al Fondo resulten financiadas con los recursos propios de la Seguridad Social (Apartado III.2.2.3).

2. El Tribunal considera conveniente que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales realice permanentemente estudios donde, teniendo en cuenta los principales parámetros con repercusión en el equilibrio del

Sistema de la Seguridad Social, analice y cuantifique, la evolución del Sistema de Seguridad Social, así como la repercusión de las diferentes políticas adoptadas, (vgr.: incremento de las prestaciones por muerte y supervivencia recientemente aprobadas, prolongación voluntaria de la edad de jubilación, etc.) o que pueden adoptarse para reducir los desequilibrios estructurales que se prevén a futuro como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población (vgr.: anticipación de la obligación de financiación por el Estado de los complementos a mínimos, alargamiento de los períodos de carencia para el reconocimiento de prestaciones, etc.) (Apartado III.2)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Respecto de esta recomendación formulan alegaciones la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social y el Ministerio de Economía.

La Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social alega que «los estudios de proyección se realizan en función de las previsiones contenidas en la recomendación 15 del Pacto de Toledo de 1995 que indica que el Congreso de los Diputados cada cinco años crea una ponencia que estudie el presente y el futuro del Sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo».

En opinión del Tribunal, la importancia social y económica del sistema de Seguridad Social debe obligar a que se elabore o revisen como mínimo anualmente las proyecciones a medio y largo plazo de los parámetros básicos para su financiación y mantenimiento. Asimismo, debiera analizarse de forma permanente el efecto de las medidas que el Gobierno ha ido adoptando para garantizar su mantenimiento, no resultando lógico esperar a que transcurran 5 años para analizar la evolución de estas magnitudes y elaborar nuevas proyecciones.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que, en sus alegaciones, esta Dirección General efectúa una lectura parcial de la última de las recomendaciones del Pacto de Toledo, ya que lo primero que se indica en la recomendación número 15 es que el Gobierno y el Parlamento utilicen instrumentos que permitan un seguimiento periódico de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema, y es en este contexto en el que se incardina la recomendación formulada por el Tribunal: que, el Gobierno, al menos, efectúe un seguimiento permanente de la evolución del sistema de Seguridad Social, del efecto que han tenido en éste de las medidas que se han ido adoptando, así como de las posibles medidas que se pudieran adoptar a este respecto.

Sin embargo, los estudios a que hace referencia esta Dirección General en sus alegaciones, se corresponden con otro tema distinto: la creación cada 5 años de una Ponencia en el Congreso de los Diputados que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social, a fin de conseguir el oportuno consenso político en las reformas que deban acometerse en el sistema de Seguridad Social. Por tanto, resulta evidente, en especial en lo que se refiere a la acción del Gobierno, que ambas actuaciones son complementarias, y que aportar la documentación de trabajo requerida por la Ponencia del Congreso creada al efecto no supone, necesariamente, que se hayan creado los instrumentos de seguimiento que prevé el primero de los párrafos de esta recomendación, sino simplemente la aportación de una información en función de los parámetros requeridos por dicha Ponencia.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no acepta la alegación formulada y no se modifica el texto del Informe.

Por su parte, el Ministerio de Economía alega a este respecto que la recomendación del Tribunal ya ha sido incorporada en la normativa vigente, en concreto el artículo 5.2 del Real Decreto 337/2004 por el que se desarrolla la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que lo que indica el citado artículo es que «...el Comité de Gestión requerirá, al menos anualmente, de la Tesorería General de la Seguridad Social información exhaustiva sobre la gestión financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y, en particular, sobre la planificación de los flujos futuros de la cartera, así como de las necesidades previstas de disposición de fondos para la cobertura de las pensiones de carácter contributivo...».

Esta información, que el Comité de Gestión precisa para el «superior asesoramiento, control y gestión económica del Fondo de Reserva», está relacionada, por tanto, con la actividad financiera del Fondo de Reserva, y con las necesidades de liquidez de la Tesorería General para la cobertura de las pensiones de carácter contributivo, que se materializa en el presupuesto monetario que ésta elabora para cada ejercicio, y cuyos datos son actualizados diariamente.

Sin embargo, lo que se recoge a este respecto en el Informe es una recomendación totalmente diferente, ya que la realización de los estudios sobre evolución de los principales parámetros «...con repercusión en el equilibrio del Sistema de la Seguridad Social...» no los realiza la TGSS, sino que su elaboración compete a la

A dichos argumentos, este Tribunal debe aportar que la alegación parte de una premisa errónea: confundir lo que son fondos líquidos afectos a un fin concreto (en este caso el Fondo de Reserva, en otros financiar las prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, etc.), con lo que es un activo fijo.

3. El Tribunal considera que los procesos de gestión de los recursos del Fondo aplicados hasta la fecha por los gestores, y principalmente la adopción de las decisiones de inversión por un órgano colegiado con actuaciones no permanentes en el mercado, unido a la falta de recursos existentes, impide que el Fondo aproveche las oportunidades de inversión que puede ofrecer el mercado secundario<sup>16</sup>.

Por ello, el Tribunal considera que los actuales gestores del Fondo deben analizar la posibilidad de aplicar sistemas alternativos orientados hacia una gestión más activa del Fondo, para lo cual puede optarse por diversos modelos que van desde la creación de una unidad especializada, tal y como se ha realizado en otros países pertenecientes a la Unión Europea, que, aplicando los parámetros de inversión definidos por el Comité de Gestión, esté permanente en el mercado, adoptando las decisiones que, en cada momento, resulten más beneficiosas para los intereses del Fondo de Reserva, incluso la de invertir los recursos del Fondo en otro tipo de activos<sup>17</sup>, o la aplicación de fórmulas operativas para rentabilizar estos recursos al margen del mercado<sup>18</sup>.

Asimismo, también cabría la posibilidad de incorporar asesores externos, especializados en la dinámica de los mercados en los que se decida invertir, pertenecientes al sector público o privado, que de forma coordinada con los expertos que actualmente informan a la Comisión Asesora del Fondo de Reserva, aporten una visión complementaria tanto de estos mercados como de las posibles alternativas de inversión existentes (Apartado III.3.1.1.4).

4. En opinión del Tribunal, el Gobierno debiera analizar la conveniencia de proponer la integración en un único órgano de dirección del Fondo de los actuales órganos de gestión contemplados en la Ley Reguladora del Fondo de Reserva (el Comité de Gestión y la Comisión Asesora de Inversiones), dado que, con la única excepción del Director General de Política Económica, los restantes miembros de la Comisión Asesora forman parte del Comité de Gestión<sup>19</sup> (Apartado III.1.1.2.1).

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que ni la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, ni el RD 337/2004, que la desarrolla, identifican con exactitud el órgano administrativo que ostenta la competencia para deter-

minar los activos financieros que deben adquirirse con cargo a los recursos del Fondo. En consecuencia, el Tribunal considera necesario que se introduzcan las modificaciones normativas necesarias para determinar a qué órgano corresponde esta competencia<sup>20</sup> (Apartado III.1.1.2.1).

### SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

#### III.1 Análisis de los excedentes de la Seguridad Social y constitución, ampliación y aplicación del fondo de reserva de la seguridad social

##### III.1.1 Análisis del Marco Legal del Fondo de Reserva

###### III.1.1.1 Consideraciones generales

Como se ha indicado anteriormente, la constitución de fondos de reserva que permitieran garantizar la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social fue

una circunstancia prevista desde el mismo momento de su creación.

Así, ya en la propia Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre) y su Texto articulado, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, se contemplaba la creación de fondos de nivelación «...mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista», así como la constitución de «...fondos de garantía para suplir posibles déficit de cotización o excesos anormales de siniestralidad», previéndose la aplicación de aquellos fondos que no fueran a destinarse de modo inmediato al cumplimiento de obligaciones reglamentarias en inversiones que coordinaran «las finalidades de carácter social con la obtención de la mayor rentabilidad compatible con la seguridad de la inversión y la liquidez en grado adecuado a las finalidades que aquellos hayan de atender» (arts. 52 y 53). Estas disposiciones fueron incorporadas posteriormente en el art. 53 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, promulgado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

Posteriormente, el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, modificó esta disposición estableciendo que «en la Tesorería General 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». Asimismo, esta disposición preveía que «esta reserva de estabilización será invertida de forma que tenga el grado de liquidez, rentabilidad, y seguridad técnicamente precisas».

Esta norma fue complementada por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que en su artículo 24.2 establecía la competencia del Gobierno para determinar la materialización financiera del superávit que eventualmente resultara de la liquidación del presupuesto de la Seguridad Social.

El contenido de estas disposiciones se incorporó al RD-Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de la siguiente forma:

- Dentro de la Sección 2.ª del Capítulo VIII del Título Primero, se incluyó la normativa reguladora del Fondo de Estabilización de la Seguridad Social. En esta refundición de disposiciones, se incorporó parte del artículo 53 del D 2065/1974, de 30 de mayo, que, a dicha fecha, había sido derogado por el citado RD-Ley 36/1978, por lo que el Tribunal considera que el contenido que presenta el actual artículo 88 del vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social debe ser objeto de la oportuna revisión legal.
- Dentro de la Sección 3.ª del Capítulo VIII del Título Primero, se incorporó, en el artículo 91.1, la normativa reguladora de la competencia del Gobierno para

Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, tal y como establece el RD 1888/1996, de estructura básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En consecuencia, este Tribunal considera que la alegación realizada, no puede ser aceptada, no modificándose, por consiguiente, el texto del Informe.

<sup>16</sup> A este respecto, el Ministerio de Economía alega, nuevamente, que las decisiones de los órganos rectores del Fondo han estado guiadas por la aplicación del criterio de máxima prudencia, y que cualquier inversión en los mercados financieros conlleva riesgos, riesgos que han sido valorados asépticamente por el Tribunal.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe manifestar, en primer lugar, que una cosa es una gestión prudente y otra muy distinta una gestión pasiva, y, en segundo lugar, que los parámetros que se han aplicado en la gestión de los recursos del Fondo (neutralidad respecto del funcionamiento del mercado, o cartera a vencimiento), han producido las siguientes consecuencias:

- Que no se tenga una adecuada capacidad de reacción frente a oportunidades puntuales de inversión que puedan presentarse en este mercado, porque, entre otras razones, los gestores del Fondo no están presentes de modo permanente en él.
- Que a pesar de que se produzcan cambios de tendencia en la cotización de los activos, los gestores del Fondo no tengan capacidad para reaccionar adecuadamente ante estos cambios al haber establecido como criterio de gestión el mantenimiento de los activos hasta la fecha de su vencimiento.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>17</sup> A este respecto, la Tesorería General alega que hasta el momento no se han efectuado estas inversiones por no adecuarse «a las necesidades y criterios que actualmente se consideran en la toma de decisiones», si bien no se descarta su adquisición en el futuro.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe indicar que la justificación señalada por la Tesorería respecto de esta cuestión no es correcta, ya que no ha sido la falta de adecuación de los activos, alternativos a las necesidades y criterios aplicados, sino la falta de estudios que valoren las diversas opciones existentes, tal y como se deduce de la alegación realizada por la Dirección General del Tesoro y Política Económica al Informe: «... la Dirección General del Tesoro y Política Económica ha elaborado estudios sobre algunas inversiones alternativas que se han presentado a la Comisión Asesora de Inversiones y al Comité de Gestión. De hecho, en la reunión del Comité de Gestión celebrada el 1 de diciembre de 2003 se presentó un informe sobre la Deuda de las Comunidades Autónomas y en la reunión del 8 de marzo de 2004 se presentó un informe sobre las emisiones de Bonos y Obligaciones del Instituto de Crédito Oficial (ICO)».

Por otra parte, debe señalarse que las alegaciones efectuadas por la Tesorería General de la Seguridad Social y el Ministerio de Economía constituyen meras explicaciones que no contradicen el contenido del Informe, y, por tanto, éste, no se modifica.

<sup>18</sup> A este respecto, el Ministerio de Economía en sus alegaciones manifiesta su oposición por considerarla de escasa utilidad en un entorno en el que la negociación de activos se lleva a cabo en mercados.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que no todas las fórmulas para rentabilizar unos recursos económicos pasan necesariamente por una compra de activos financieros en un mercado organizado, cabiendo también, entre otras, la posibilidad de negociar directamente con el Banco de España el mantenimiento de determinados saldos medios anuales en cuenta corriente a tipos de interés superiores a los que actualmente se vienen aplicando a estos saldos, o la negociación directa de operaciones para la inversión de los recursos del Fondo con el ICO o con otros organismos o sociedades públicas españolas o comunitarias, etc.

<sup>19</sup> A este respecto, el Ministerio de Economía alega que «la composición orgánica del Comité de Gestión, que incluye miembros de más elevado nivel (tres Secretarios de Estado), responde a su naturaleza de órgano superior del FRSS, por lo que la fusión de los dos órganos que recomienda el Tribunal sería muy inoperativa, ya que las funciones de la Comisión Asesora de asesoramiento y elaboración de propuestas de inversión requieren mayor agilidad y flexibilidad».

Este Tribunal no puede sino ser totalmente contrario a la alegación realizada por los siguientes motivos:

- De acuerdo con el modelo de gestión diseñado, una vez efectuado el análisis de las inversiones más adecuadas a realizar en cada momento por las unidades de carácter técnico creadas o por los expertos contratados al efecto, éstos realizarán una propuesta de adquisición de activos que pasará a ser analizada por la Comisión Asesora, que, a su vez, presentará una recomendación de inversión al Comité de Gestión, en el que, debe señalarse, están presentes cinco de los seis miembros de la Comisión Asesora.

Así pues, para adoptar una decisión de inversión se requiere que cinco de los siete miembros del Comité de Gestión se reúnan dos veces, la primera acompañados por el Director General de Política Económica, y la segunda, junto con los Secretarios de Estado de Seguridad Social y de Presupuestos y Gastos.

En opinión del Tribunal, esta duplicidad de las reuniones conlleva, en el mejor de los casos, una pérdida innecesaria de tiempo que podría evitarse aplicando la medida propuesta en el Informe.

• Por otra parte, no se comprenden las razones por las que el Ministerio de Economía considera que incorporar a la Comisión Asesora los Secretarios de Estado anteriormente citados elimina su agilidad y flexibilidad, y, sin embargo, su presencia en el Comité de Gestión junto con los restantes miembros de la Comisión Asesora, excepto el Director General de Política Económica, no produce el mismo efecto, especialmente cuando ambas reuniones se producen de forma consecutiva, como ha ocurrido en las reuniones celebradas en diciembre de 2003 para determinar la inversión de los 2.000 millones de euros en que se amplió el Fondo de Reserva en este mes.

• En este mismo sentido, el Tribunal debe señalar que el propio Consejo Económico y Social, en el Dictamen realizado respecto al Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, indica que «A juicio del CES, tanto el Comité de Gestión como las Comisiones previstas son redundantes y hacen compleja la estructura organizativa del Fondo...».

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>20</sup> A este respecto, el Ministerio de Economía alega que:

- La normativa vigente imputa al Comité de Gestión la superior ordenación de la gestión económica del Fondo de Reserva, por lo que implícitamente se le considera el máximo órgano de decisión y, por tanto, al que corresponde la determinación de los activos financieros a adquirir.
- Los Acuerdos de Consejo de Ministros aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social establecen, en su apartado segundo, que los activos financieros públicos en que se inviertan las dotaciones al Fondo tendrán la composición, vencimiento y características que determine el Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- El RD 337/2004, atribuye al Comité de Gestión la aprobación de las propuestas de enajenación de los activos financieros del Fondo formuladas por la Comisión Asesora.

En relación con estas alegaciones, el Tribunal debe manifestar, primero, que las propias alegaciones del Ministerio vienen a corroborar la validez de la circunstancia señalada en el Informe, ya que, en ellas, el Ministerio de Economía reconoce que ni la Ley 28/2003, ni su reglamento de desarrollo, atribuyen expresamente esta competencia al Comité de Gestión.

Asimismo, debe señalarse que el argumento de la atribución implícita de esta competencia al Comité de Gestión, empleado por el Ministerio de Economía en su alegación, carece de fundamento jurídico, ya que, en el derecho administrativo español impera, precisamente, el principio contrario, puesto que las competencias que ostenta cada uno de los órganos administrativos de la Administración Pública son las que expresamente le atribuyen la disposición legislativa que los crea (arts. 11 y 12 de la Ley 26/1992, de RJAP y PAC), si bien el ejercicio de esta competencia podrá ser delegadas, desconcentradas, etc. en otros órganos administrativos previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley.

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que el texto literal que presentan los Acuerdos del Consejo de Ministros aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 28/2003, que cita el Ministerio de Economía en sus alegaciones, vendría a indicar que esta competencia reside, precisamente, en el Consejo de Ministros, puesto que son estos Acuerdos los que delegan en el Comité de Gestión esta competencia de determinación de los activos en que debe invertirse los recursos del Fondo; si bien al efectuar esta delegación el Consejo de Ministros seguiría sin aplicar correctamente el procedimiento legalmente establecido a este respecto.

Por último, el Tribunal debe señalar que el hecho de que el art. 4.3 del RD 337/2004, prevea que el Comité de Gestión deba autorizar las propuestas de enajenación de activos presentadas por la Comisión Asesora, supone, en todo caso, que esta disposición ha atribuido al Comité de Gestión esta competencia, pero no la contraria (la de determinar los activos financieros que en cada momento deben ser adquiridos con los recursos del Fondo), ya que, de haberlo querido así esta disposición legal, lo hubiera contemplado con igual claridad con que ha atribuido la competencia de enajenación de activos al Comité de Gestión.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

la materialización financiera de los posibles superávits presupuestarios del Sistema de Seguridad Social.

Con posterioridad a esta norma, la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, modificó este art. 91.1, estableciendo que «con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que pudieran resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva...».

Con este artículo se otorgaba rango legal a las recomendaciones recogidas tanto en el denominado Pacto de Toledo, como en el «Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social», que preveían la constitución de reservas con cargo a los excedentes que pudieran resultar de la liquidación de los Presupuestos para, tal y como indica la exposición de motivos de esta ley «atenuar los efectos de los ciclos económicos, tanto respecto a la recaudación de cotizaciones, como a la preservación del empleo».

Posteriormente la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social volvió a modificar este artículo estableciendo que este fondo «se dotará con cargo a los excedentes de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo y que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social... siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan».

Ambas disposiciones legales contemplaban la competencia del Gobierno para la materialización financiera de dichas reservas, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda.

Por último, el 29 de septiembre de 2003, fue promulgada la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en la que se da una nueva redacción, más genérica, al artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y se efectúa una regulación más detallada del procedimiento a aplicar en la determinación del Fondo de Reserva, su gestión y disposición.

Por tanto, la normativa actual mantiene la existencia de dos fondos de reserva en el Sistema de Seguridad Social, por lo que el Tribunal considera que existe la necesidad de que se dicten las normas necesarias que armonicen la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el Fondo de Estabilización. Así, en opinión del Tribunal, caben dos alternativas: unificar ambos fondos o determinar el grado de relación que debe existir entre ellos. En este segundo caso, esta normativa debiera tener en consideración los siguientes extremos:

1. La delimitación de las funciones que debe cumplir cada uno de estos fondos de reserva.
2. La definición de los criterios de dotación de ambos fondos de reserva, dada la indefinición de la

Ley 28/2003, a este respecto (los excedentes presupuestarios «se destinarán prioritaria y mayoritariamente» a la dotación del Fondo de Reserva). Esto es, si ambos fondos deben dotarse de forma sucesiva o simultáneamente, si bien en este último caso, deberá dotarse con carácter preeminente el Fondo de Reserva, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

3. La determinación del tipo de activos financieros y de los criterios de selección que deben aplicarse en la inversión de los recursos con los que se dota estos fondos de reserva. La regulación de esta materia es especialmente necesaria, ya que si se considera que ambos tipos de fondos cumplen finalidades distintas, los tipos de activos en que se deben materializar estos excedentes financieros debieran ser de naturaleza distinta o, cuando menos, determinarse el tipo de activos que por sus características especiales pudieran formar parte de la «cartera de valores» de ambos fondos de reserva.

Esta exigencia es aún más evidente si se considera que, en relación con el Fondo de Estabilización, el artículo 88 prevé que en la inversión de «las reservas de estabilización que no hayan de destinarse de modo inmediato al cumplimiento de las obligaciones reglamentarias» se contemple, además de «la obtención del grado de liquidez, rentabilidad y seguridad técnicamente preciso», las finalidades de carácter social, por lo que deberá determinarse cuáles son este tipo de necesidades y qué tipo de activos cumplen este requisito añadido que, por otra parte, no se contempla en la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

4. La unificación del sistema de gestión de ambos fondos de reserva, ya que mientras la normativa actualmente en vigor determina que la gestión del Fondo de Estabilización sea realizada por la Tesorería General de la Seguridad Social (vgr.: el art. 1.2 del RD 1314/1984, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, establece que «Corresponde a la Tesorería General la constitución, gestión y aplicación del fondo de estabilización del sistema de la Seguridad Social...»), en la Ley 28/2003, y anteriormente el artículo 91.1 de la LGSS, determina que, en lo que se refiere al Fondo de Reserva esta competencia corresponda al Consejo de Ministros.

#### III.1.1.2 Análisis de la regulación legal del fondo de reserva

En la regulación de estos excedentes es preciso distinguir dos etapas, cuyo hito diferenciador es la Ley 28/2003, del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. La normativa reguladora del Fondo de Reserva establece que los recursos de éste tendrán dos orígenes:

- Los excedentes presupuestarios generados por el Sistema de Seguridad Social (entendiendo por tal las Entidades Gestoras y la TGSS), que ha aportado la práctica totalidad (más del 99,9%) de los recursos que

integran actualmente el Fondo, epígrafe en el que también se analizan los principales aspectos de la normativa reguladora del Fondo de Reserva.

- Los excedentes obtenidos por las MATEPSS en la gestión de la contingencia de incapacidad temporal (IT) por contingencias comunes.

#### III.1.1.2.1 Los Excedentes Presupuestarios del Sistema de la Seguridad Social

La primera etapa se caracteriza por contener una regulación legal muy reducida de este Fondo, limitándose a la recogida en el apartado 1 del artículo 91 de la LGSS, que fue objeto de sucesivas modificaciones mediante la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Así, la Ley 24/1997 estableció que la dotación al Fondo de Reserva se produjera con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que pudieran resultar de las liquidaciones de los presupuestos. Por su parte, la Ley 24/2001 especificó aún más este extremo, estableciendo que este Fondo «se dotará con cargo a los excedentes que financien los gastos de carácter contributivo que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan».

A este respecto, debe destacarse que este artículo de la LGSS ha carecido del necesario desarrollo reglamentario que delimitara de modo específico el sistema de cálculo de estos excedentes y de la dotación de este fondo, lo que ha supuesto que, según la información facilitada al Tribunal, la determinación de este sistema de cálculo y, por tanto, de los excedentes los haya realizado directamente la Intervención General de la Seguridad Social, y que, en consecuencia, pueda existir cierta inseguridad jurídica respecto de la validez legal de la fórmula aplicada.

La segunda etapa comienza, como se ha indicado anteriormente, con la aprobación de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Esta Ley introduce una regulación de los puntos principales de esta materia, especialmente en lo que concierne al sistema de cálculo a aplicar en la obtención del excedente presupuestario que ha de servir de base para la determinación de la dotación a efectuar al Fondo de Reserva. Dada la cercanía de su fecha de aprobación respecto a la fiscalización que el Tribunal ha realizado del Fondo, únicamente cabe efectuar una indicación de las principales características de la normativa contenida en la Ley.

Los principales rasgos de esta normativa son:

1. La dotación al Fondo se podrá efectuar con cargo a la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior, o con cargo a la cifra que aparece reflejada como dotación al Fondo en los Presupuestos de Ingresos y

Gastos de la TGSS, circunstancia esta última que no se contemplaba en la normativa anterior.

2. Mantiene un doble criterio para el cálculo del excedente que sirve de fundamento a la dotación al Fondo de Reserva:

a) Un criterio presupuestario en lo que se refiere a la determinación del excedente que sirve de fundamento a la dotación al Fondo, ya que para su determinación debe partirse de la liquidación presupuestaria de los «...ingresos que financian las prestaciones de naturaleza contributiva de la Seguridad Social y demás gastos necesarios para su gestión».

b) Un criterio económico-financiero, ya que el criterio presupuestario anterior resulta condicionado por las «posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema de Seguridad Social» y por «criterios de máxima prudencia, en la forma en que reglamentariamente se establezca, respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública».

No obstante lo anterior, el Tribunal debe indicar que en lo que se refiere a la dotación que deben efectuar las Mutuas como consecuencia de la gestión que éstas efectúan de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, únicamente se aplica un criterio contable en la determinación del excedente y de la dotación a efectuar al Fondo, criterio que es objeto de análisis en el siguiente Apartado.

La regulación actual, por tanto, implica la necesidad de emplear criterios y normas contables de distinta naturaleza y finalidad: presupuestarias y económico-patrimoniales, para determinar tanto el excedente presupuestario como la dotación al Fondo de Reserva.

El sistema de cálculo de los excedentes para la dotación del Fondo previsto en el art. 1 del Real Decreto 337/2004 de 27 de febrero, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, que coincide con el criterio seguido con anterioridad a la entrada en vigor de la referida norma por la Intervención General de la Seguridad Social, parte del resultado presupuestario de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social, siendo corregido posteriormente mediante la aplicación de los siguientes criterios: anulación de derechos y obligaciones no contributivas de la Seguridad Social o que se financien con ingresos específicos, minoración de los derechos reconocidos pendientes de cobro, adición de los cobros efectuados en el ejercicio que corresponden a derechos reconocidos en ejercicios anteriores y, por último, deducción de las obligaciones anuladas procedentes de ejercicios anteriores.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que la aplicación de estos ajustes no ha significado que esta norma reglamentaria resulta suficiente con relación al requisito exigido por la Ley reguladora del Fondo de que los criterios de ajuste aplicados para el cálculo del excedente presupuestario aplicable a las dotaciones como límite financiero máximo se realice con arreglo a

critérios de máxima prudencia, respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública; ya que los ajustes establecidos en este reglamento tienen un carácter eminentemente presupuestario.

Esta circunstancia ha motivado que en este cálculo no se han tomado en consideración parámetros contables tales como: las obligaciones satisfechas pendientes de imputar al Presupuesto de Gastos al cierre del ejercicio, la devolución de los préstamos que anualmente viene efectuando la Tesorería General al Banco de España, etc. que, aplicando un criterio de máxima prudencia, debieran computarse.

Esta forma de calcular el excedente del ejercicio, que en la actualidad sirve de soporte de la dotación a efectuar al Fondo, resta claridad al proceso de determinación de este excedente ya que se entremezclan criterios presupuestarios y financieros, lo que puede producir (y de hecho ha producido en el ejercicio 2000) que se efectúen aportaciones al Fondo superiores a la capacidad de financiación del Sistema. Más transparente resulta al respecto la propia Ley 28/2003, al regular la dotación que deben efectuar al Fondo de Reserva las MATEPSS, pues únicamente utiliza un único criterio: el resultado financiero-contable obtenido por éstas en la gestión de esta prestación.

3. Ni la Ley reguladora del Fondo de Reserva, ni el reglamento que la desarrolla (RD 337/2004, de 27 de febrero) determinan el procedimiento a aplicar para cuantificar, una vez calculado el resultado presupuestario a efectos del Fondo, la dotación a efectuar al Fondo de Reserva, por lo que existe la posibilidad de que esta dotación pueda ser de muy distinta cuantía sin que exista justificación o explicación alguna de las causas que dan origen a esta distinta dotación o bien de la falta de aportación del importe total de este excedente presupuestario para la ampliación de este Fondo.

Asimismo, debe señalarse la existencia de una falta de homogeneidad en la regulación que efectúa la Ley de la dotación al Fondo, ya que, si bien, por una parte el cálculo de estos excedentes presupuestarios que constituyen el límite de la dotación al Fondo se efectúa tomando en consideración los resultados de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (en la actualidad únicamente la Tesorería General de la Seguridad Social), por otra, en la determinación del límite económico-financiero de esta dotación, la Ley indica que se tendrán en cuenta «las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema de Seguridad Social», lo que, en un sentido estricto o técnico jurídico, incorpora la capacidad financiera de las MATEPSS, hecho que, a estos efectos, no resulta técnicamente correcto, ya que los recursos económicos de éstas no pueden utilizarse para otra finalidad que la asignada legalmente a las MATEPSS.

Este extremo no ha sido contemplado en el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, por lo que persiste la deficiencia anteriormente indica-

da, así como también la falta de definición de los conceptos «posibilidades económicas» o «situación financiera», por lo que, el Tribunal considera que debiera reformarse el artículo 3 de esta disposición con la finalidad de precisar estos conceptos.

4. Existen diversas limitaciones en la disposición del Fondo. Así, según establece el art. 4 de la Ley reguladora del Fondo, éste sólo puede utilizarse para la cobertura de situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras, y por un importe máximo de disposición no superior al 3% de las pensiones contributivas y demás gastos necesarios para su gestión.

A este respecto, el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, ha determinado que este déficit estructural se producirá, alternativamente, cuando:

a) Las previsiones de liquidación del excedente presupuestario de las entidades gestoras y Tesorería General a efectos del Fondo, más el exceso de excedentes de las MATEPSS a estos efectos, arroje un resultado negativo durante tres semestres consecutivos, constituyendo éstos un ejercicio también negativo.

b) La liquidación presupuestaria de un ejercicio a efectos del Fondo arrojará un resultado negativo y 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.

El Tribunal considera que esta definición de déficit estructural no toma en consideración los hechos que dan origen a este déficit, por lo que basta que exista déficit durante dos ejercicios consecutivos para que éste se califique de estructural sin tomar en consideración los hechos que dan origen a este déficit (vgr.: una crisis transitoria, el incremento del precio de determinadas materias primas, situaciones excepcionales que afecten a la evolución de la economía, etc.). Esta falta de consideración de los parámetros que dan origen al resultado podría dar lugar a que se aplicaran los recursos del Fondo de Reserva para cubrir déficit transitorios en el Sistema de Seguridad Social, lo que resultaría opuesto a lo establecido en el art. 4 de la Ley 28/2003.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que la práctica totalidad de los informes oficiales, tanto comunitarios (Cumbre de Niza, de diciembre 2000; Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000; Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001; etc.), como los elaborados por España sobre esta materia, a título de ejemplo el «Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados», de 2 de octubre de 2003, establecen que los problemas estructurales que se prevén a futuro en los Sistemas de Seguridad Social vienen originados por el progresivo envejecimiento de

la población europea, circunstancia que no es objeto de consideración en este Real Decreto.

En este sentido, cabe señalar que en el Informe de la Comisión no Permanente, anteriormente citada, se indica como una de las recomendaciones (la número 20) efectuadas por las instituciones comunitarias en materia de pensiones «la creación e incremento de un fondo de reserva es una medida oportuna que puede servir para atenuar los desfavorables efectos financieros del proceso de envejecimiento demográfico». En el mismo sentido se expresa el Consejo Europeo de Gotemburgo, que recoge la conveniencia de que los estados miembros desarrollen estrategias globales para hacer frente a los problemas económicos y presupuestarios que plantean el envejecimiento de la población, mencionando entre dichas medidas la creación e incremento de fondos de reserva de carácter público.

Por ello, el Tribunal considera que se debiera reconsiderar el contenido del art. 3.2 del Real Decreto 337/2004, a fin de que la disposición de los recursos del Fondo se produzca cuando efectivamente se produzcan las causas estructurales que los originan.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que este reglamento también debió contemplar el sistema de financiación a aplicar en las situaciones en que, existiendo déficit estructural, éste supere o no cumpla los requisitos anteriormente indicados, de las que se cita, a título de ejemplo, las siguientes:

- Que se produzca un déficit estructural superior al 3% entre los ingresos y gastos de carácter contributivo existiendo recursos disponibles en el Fondo para sufragar este déficit.
- Que exista un déficit estructural contributivo pero no existan recursos suficientes para su cobertura en el Fondo de Reserva.
- Que el déficit sea generado por operaciones financieras (vgr.: devolución de los préstamos o de las deudas contraídas con la Administración del Estado o con otras entidades) y existan recursos en el Fondo.

En este mismo sentido, debe señalarse que la normativa reguladora de esta materia no contempla la financiación de aquéllas situaciones en que se produzca un déficit coyuntural, existiendo o no existiendo recursos suficientes en el Fondo de Reserva para financiar este déficit.

5. En lo que se refiere a las decisiones de dotación y materialización del Fondo de Reserva, la Ley establece que serán acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y Economía, al menos una vez al año. Asimismo, el RD 337/2004, que desarrolla esta Ley, establece que el Comité de Gestión del Fondo «se reunirá al menos una vez al semestre y además, siempre que la situación de gestión del Fondo de reserva <lo> haga conveniente...» y que «definirá, al menos anualmente y siempre que lo estime oportuno, los valo-

res en que se pueda materializar el Fondo de Reserva y los criterios generales que deberá seguir la Comisión Asesora en sus propuestas de Inversión».

Por su parte, el art. 6 de este Real Decreto establece que las Comisión Asesora de Inversiones «se reunirá cuantas veces sean precisas para formular las propuestas de actuación financiera... y, en todo caso, con carácter previo a la formulación de propuestas de adquisición y enajenación de activos del fondo».

El Tribunal considera que debiera establecerse una mayor frecuencia en la obtención de la información necesaria para determinar las dotaciones al Fondo.

A este respecto, debe señalarse que la existencia de dotaciones y materializaciones al Fondo de Reserva lo más próximas posibles al momento de inicio de cada ejercicio presupuestario o de conocimiento de los excedentes, ofrece, en opinión del Tribunal, las siguientes ventajas:

- El Fondo se beneficiaría de unos mayores rendimientos financieros al disponer de estos recursos durante más tiempo.
- Se reducen los riesgos de interferencia en el mercado.
- Una mayor posibilidad de aprovechar las oportunidades que, eventualmente, pudiera presentar el mercado de deuda pública, al estar presente en él con una mayor frecuencia.

En lo que se refiere a la gestión financiera del Fondo de Reserva, la Ley prevé que la inversión de estos recursos se realice en «títulos emitidos por personas jurídicas públicas», lo que permite su inversión no sólo en títulos de deuda pública emitidos por el Estado, sino también por las Comunidades Autónomas, la Administración Local, e incluso por personas jurídicas extranjeras (tanto de estados integrantes de la Unión Europea, como no pertenecientes a ésta).

La regulación normativa recogida en el RD 337/2004, a este respecto, establece la posibilidad de «invertir en títulos emitidos por personas jurídicas públicas nacionales y extranjeras, de calidad crediticia elevada y con un elevado grado de liquidez...», así como en otros valores de calidad crediticia elevada emitidos por personas jurídicas públicas en que así se acuerde por el Consejo de Ministros». Esta misma disposición establece que será el Comité de Gestión quien determinará la calidad crediticia de los valores, así como su grado de liquidez.

La regulación de esta materia se caracteriza, por tanto, por la existencia de conceptos económicos indeterminados que generan inseguridad, dado que la valoración de la calidad crediticia de los activos financieros en que pueden ser invertidos los recursos del Fondo queda en la esfera de meras decisiones administrativas internas que, en cada momento, pueden resultar modificadas en función de unos parámetros que, incluso, pue-

den variar respecto de los que tomen las agencias de calificación financiera.

Por ello, el Tribunal considera que el Comité de Gestión debiera adoptar los criterios de valoración de calidad establecidos por las agencias de calificación financiera, y limitar la inversión de los recursos del Fondo a aquellos valores que, en el momento de realización de la inversión, presenten la mejor calidad crediticia del mercado.

6. Por otra parte, el Tribunal debe señalar que el RD 337/2004, anteriormente citado, establece que las inversiones del Fondo se realizarán en títulos emitidos «con un significativo grado de liquidez, es decir, negociados en mercados regulados o sistemas organizados de negociación». Posteriormente, en la determinación de las funciones del Comité de Gestión, este Real Decreto establece que este órgano colegiado debe definir «el grado de liquidez, determinado, entre otros factores, por el spread de cotización entre los precios bid y ask, y profundidad del mercado».

A este respecto, el Tribunal debe señalar, primero, la falta de rigor técnico existente en la primera de las formulaciones efectuadas en esta disposición, ya que la cotización de un título en un mercado es condición necesaria, pero no suficiente, para que éste pueda ser considerado como un título con liquidez, ya que esta característica depende esencialmente de la frecuencia y volumen con que estos títulos se negocian en el mercado.

En segundo lugar, el Tribunal debe señalar que los factores técnicos de determinación del grado de liquidez que posteriormente indica esta disposición (spread de cotización y profundidad del mercado) no deben ocultar que, finalmente, quien decide sobre la adecuada liquidez que deben reunir estos valores es el Comité de Gestión, cuando existen indicadores más sencillos (vgr: volumen de contratación diaria o semanal de cada título, etc.) que perfectamente podían emplearse en esta norma reglamentaria para determinar el grado de liquidez en los que deben invertirse los recursos del Fondo de Reserva.

Por último, el Tribunal considera que, dado el carácter eminentemente técnico con que se emplean los términos anglosajones «spread<sup>21</sup>», «ask» y «bid», así como su posible variación en el tiempo, o la aparición de nuevos conceptos técnicos que se ajusten de modo más específico a la gestión del Fondo, debiera haberse definido estos conceptos en el propio reglamento, todo ello, con independencia de que para los términos citados existen las correspondientes expresiones técnicas en castellano.

7. En lo que se refiere a los órganos de gestión contemplados en la Ley: el Comité de Gestión y la

Comisión Asesora, el Tribunal debe indicar que cabría plantear la integración de ambos órganos de gestión en un único órgano de dirección del Fondo de Reserva dado que la práctica totalidad de los miembros de la Comisión Asesora forman parte del Comité de Gestión (la única excepción la constituye el Director General de Política Económica).

Por otra parte, debe señalarse que la eliminación de esta dualidad de órganos de gestión permitiría un encaje más lógico de la contratación de órganos de asesoramiento externo por el Comité de Gestión «para el propio Comité y a la Comisión Asesora», posibilidad prevista en el art. 5 del RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, ya que de esta forma dicho asesoramiento se concentraría en un único órgano, respondería a unos mismos parámetros y agilizaría la gestión del Fondo.

En este sentido, el Tribunal debe señalar la falta de recursos humanos y técnicos con capacidad para realizar una gestión de compra-venta continua de los activos financieros que componen la cartera del Fondo (apartado III.3.1.1.4).

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que la literalidad de la norma no identifica con exactitud el órgano administrativo que finalmente tiene la competencia para determinar los activos financieros que deben adquirirse con cargo a los recursos del Fondo<sup>22</sup>. Así, según establece el art. 7 de la Ley, la función de la Comisión Asesora a este respecto, es la de formular «propuestas de adquisición de activos y de enajenación de los mismos» al Comité de Gestión. Asimismo, el art. 6 de la Ley, establece como funciones de este Comité «el superior asesoramiento, control y ordenación de la gestión económica del Fondo de Reserva» y, en su apartado final detalla como funciones de dicho Comité «las funciones de formular propuestas de ordenación, asesoramiento, selección de valores que han de constituir la cartera del fondo, enajenación de activos financieros que lo integren...», no recogiendo, por tanto, como una de sus funciones la determinación de las inversiones en las que deben materializarse los recursos del Fondo.

<sup>22</sup> A este respecto la Tesorería alega que lo indicado por el Tribunal no se ajusta al literal del citado Real Decreto, ya que esta disposición no se refiere a que el Comité cree unos parámetros que permitan asignar calidad crediticia a un valor, sino a que éste especificará qué requisitos deben cumplir los valores que constituirían la cartera del Fondo. En este sentido, la Tesorería señala que debiera suprimirse la recomendación efectuada a este respecto por el Tribunal, dada su identidad con lo señalado por el RD 337/2004.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que lo que está reflejando el Informe es, precisamente, lo que dice la norma, que el órgano que ostenta la competencia para delimitar los requisitos que deben reunir los valores en que se pueden invertir los recursos del Fondo es el Comité de Gestión, y, por tanto, es este órgano el facultado para delimitar los criterios propios de calidad crediticia que deben reunir estos valores. Por tanto, la restricción que impone la Tesorería a la capacidad de definición de estos requisitos al Comité de Gestión no se ajusta con lo que indica, a este respecto, el artículo 5 del RD 337/2004, de ahí que deba mantenerse lo indicado por el Tribunal en el Informe.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

En este mismo sentido, el Tribunal considera que, de la redacción dada por el art. 3 de la Ley a la actuación del Consejo de Ministros no cabe suponer que las decisiones de inversión deban ser adoptadas por éste. En todo caso, si éste fuera el criterio que se deduce de la Ley, debe señalarse que las dos últimas decisiones de inversión acordadas en el ejercicio 2003 resultarían adoptadas por un órgano administrativo carente de competencia, por lo que debieran ser convalidadas por el Consejo de Ministros.

A este respecto, debe señalarse, además, que el reglamento de desarrollo de esta Ley (el RD 337/2004), tampoco aclara esta cuestión, ya que las funciones que en él se asignan al Comité de Gestión son funciones claramente de determinación de parámetros de inversión («decidirá los criterios de inversión...», «definirá, al menos anualmente y siempre que lo estime oportuno, los valores en que se pueda materializar el Fondo de Reserva y los criterios generales que deberá seguir la Comisión Asesora en sus propuestas de inversión»), pero no le asigna la función de aprobar las propuestas concretas de adquisición de títulos que debe efectuar la Comisión Asesora.

En este mismo sentido, debe señalarse que este Real Decreto al regular en su artículo 3 las dotaciones al Fondo, no determina el órgano competente para aprobar los títulos e importes en que deben invertirse los recursos del Fondo, estableciéndose en este artículo que «el Fondo de Reserva podrá invertir en títulos emitidos por personas jurídicas públicas nacionales y extranjeras...», circunstancia que no resulta factible, ya que el Fondo como tal carece de capacidad jurídica alguna.

Por todo ello, el Tribunal considera que este extremo debiera ser objeto de la pertinente identificación en una norma, como mínimo, de rango reglamentario, por lo que debiera analizarse la posibilidad de introducir una modificación en este sentido en el actual reglamento de desarrollo de la Ley reguladora del Fondo de Reserva.

#### III.1.1.2.2 Los Excedentes Obtenidos por las MATEPSS en la Gestión de la Contingencia de Incapacidad Temporal por Contingencias Comunes

El art. 73.3 del Reglamento General sobre colaboración en la gestión por las MATEPSS, en la redacción introducida por el RD 576/1997, establece que el 90% de los excedentes que resulten después de haber dotado en su cuantía máxima la reserva de estabilización de incapacidad temporal por contingencias comunes (25% de las cuotas percibidas por la Mutua en el ejercicio por las expresadas contingencias) y las restantes provisiones (para contingencias en tramitación) y reservas (de obligaciones inmediatas y de estabilización) se destinarán a los fines previstos en el art. 91.1 de la LGSS

(constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social).

Para la determinación de los resultados positivos en la gestión de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, el art. 73.2 del Reglamento de Colaboración de las MATEPSS establece que, para su cálculo, se empleará el resultado económico obtenido en la gestión de esta contingencia, computando a tal efecto los siguientes conceptos:

- Como ingresos, las cuotas obtenidas por este concepto más los rendimientos financieros que se deriven de la materialización de la reserva de estabilización de incapacidad temporal por contingencias comunes.
- Como gastos, las prestaciones satisfechas, incrementados con los costes asumidos como consecuencia de los controles médicos realizados a los trabajadores, los gastos derivados de esta gestión (cuya cuantía máxima se obtendrá de la aplicación del porcentaje fijado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a las cotizaciones percibidas en el ejercicio) y aquellos otros que sean atribuibles directa e inequívocamente a esta gestión.

Como puede observarse, el sistema de cálculo de estas reservas y de las aportaciones al Fondo de Reserva que deben realizar las Mutuas (que ascendieron a 19,6 millones de euros a 31 de diciembre de 2002) presenta una clara diferencia respecto al sistema legalmente previsto para las Entidades Gestoras y TGSS, ya que mientras que en la normativa aplicable a las MATEPSS esta dotación se efectúa con un criterio claramente económico-patrimonial, la dotación que deben efectuar las entidades Gestoras y la TGSS tiene un criterio inicialmente presupuestario, si bien éste debe ser corregido en función de parámetros económico-financieros.

Esta asimetría también alcanza a los procedimientos previstos para la cobertura de resultados negativos en el ejercicio, ya que en estos casos, establece el art. 73.3 del Reglamento de Colaboración de la MATEPSS que, para la cobertura de este déficit deberá emplearse en primer lugar la reserva de estabilización de incapacidad temporal por contingencias comunes y, en caso de insuficiencia de esta reserva, los restantes resultados positivos obtenidos en el ejercicio y, en caso de persistir este déficit, las reservas de estabilización y de obligaciones inmediatas constituidas por las MATEPSS. En última instancia, se prevé el recurso a la aportación de la correspondiente derrama por los empresarios asociados para la cobertura de este déficit.

Sin embargo, hasta la promulgación de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, la regulación contenida en el art. 91.1 de la LGSS no contemplaba norma alguna que estableciera el modo de aplicación de las reservas del Sistema de Seguridad Social para la cobertura de este déficit. Es más, cuando estos resultados negati-

vos se produjeron (vgr.: ejercicios 1995, 1996, etc.) la Secretaría de Estado de Seguridad Social dictó sendas Resoluciones que evitaban la imputación contable de estos resultados negativos a las reservas de estabilización que figuraban contabilizadas para impedir que contablemente el saldo de esta cuenta presentara un importe negativo.

Por último, debe señalarse que la normativa contenida en la Ley 28/2003, anteriormente citada, establece una regulación en esta materia que no resulta coincidente con la aplicada a las Mutuas, dado que en lo que se refiere a las Entidades Gestoras y la TGSS existe una serie de limitaciones en la aplicación de este Fondo para la financiación de los déficit del Sistema de Seguridad Social que no se aplican a las MATEPSS.

Esta situación supone la aplicación de una dualidad de criterios en la regulación del Fondo de Reserva que, en opinión del Tribunal, no resulta coherente, por lo que debiera analizarse la conveniencia de su armonización dado que esta circunstancia sigue produciéndose en la regulación actual.

### III.1.2 Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva

#### III.1.2.1 Introducción

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el criterio empleado en la Ley para la determinación de los excedentes que sirven de base para la dotación al Fondo de Reserva tiene carácter presupuestario, si bien en la nueva redacción introducida por Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva, este excedente resulta corregido «con arreglo a criterios de máxima prudencia... respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública».

Durante el período fiscalizado, la evolución que presentaron los resultados presupuestarios y económico-patrimoniales de las Entidades Gestoras y la TGSS fueron los siguientes:

CUADRO NÚMERO 1

#### Evolución de resultados (millones de euros)

	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Resultado Presupuestario	1.122,3	2.360,3	4.669,1	2.821,8	10.973,5
Resultado Económico-Patrimonial	-1.304,5	1.840,1	4.331,7	4.788,3	9.655,6
Diferencia	2.426,8	520,2	337,4	-1.966,5	1.317,9

Estas diferencias entre ambos tipos de resultados proceden de su distinto concepto y finalidad. A este respecto, debe recordarse que el resultado presupuestario presenta un carácter eminentemente monetario y anual, ya que la finalidad básica de los presupuestos es informar de los cobros y pagos producidos correspondientes a dicho ejercicio, mientras que el resultado económico-patrimonial pretende cuantificar el resultado realmente obtenido en el ejercicio mediante la comparación de los ingresos devengados en éste con los gastos realizados para su obtención.

El carácter primordialmente monetario y anual de los presupuestos explica la existencia de fuertes variaciones de un ejercicio a otro, baste señalar, a modo de ejemplo, que para el resultado presupuestario, las inversiones realizadas por la TGSS para la materialización del Fondo de

Reserva o las adquisiciones de inmovilizado material constituyen un gasto presupuestario (salida material de tesorería), consideración que no se produce al calcular el resultado económico-patrimonial.

Como consecuencia de lo indicado, el Tribunal ha analizado si las dotaciones efectuadas al Fondo han sido realizadas respetando los principios legalmente establecidos y si éstas han sido financiadas por los resultados obtenidos por las Entidades Gestoras y la TGSS a lo largo del período fiscalizado. Asimismo, se ha analizado la dotación al Fondo de Reserva en relación con la situación económica-financiera del Sistema de la Seguridad Social.

Durante el período 2000 a 2003, las dotaciones efectuadas a este Fondo de Reserva han sido las siguientes:

CUADRO NÚMERO 2

#### Dotaciones anuales al fondo de reserva (millones de euros)

Dotaciones al Fondo	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Dotación inicial fondo de reserva	360,6	540,9	1.051,8	1.202,0	3.155,3
Ampliación posterior (1)	240,4	1.262,1	2.523,2	4.291,8	8.317,5
Total	601,0	1.803,0	3.575,0	5.493,8	11.472,8

(1) En los Acuerdos del Consejo de Ministros en que se determina la ampliación del Fondo de Reserva se hace referencia a que la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior permite incrementar la dotación de este Fondo, por lo que tanto la dotación inicial como la ampliación posterior deben ponerse en conexión con el excedente presupuestario finalmente registrado en el ejercicio anterior.

Por su parte, los Acuerdos de Consejo de Ministros aprobaron la siguiente materialización de los recursos

dotados (autorización de la inversión en activos financieros públicos de los recursos aportados al Fondo):

CUADRO NÚMERO 3

#### Materializaciones anuales al fondo de reserva (millones de euros)

Materialización de las dotaciones al Fondo	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Importe total del Acuerdos de Materialización	601,0	1.863,0	3.575,0	5.493,8	11.532,8

La diferencia entre ambos importes (60,1 millones de euros) se produjo en el ejercicio 2001, debido a que parte de la materialización acordada por el Consejo de Ministros en diciembre de 2000 no pudo ser realizada por la TGSS, lo que obligó a su incorporación como crédito presupuestario en el ejercicio siguiente y, por tanto, a su inclusión en el siguiente Acuerdo de materialización financiera del Consejo de Ministros.

#### III.1.2.2 Análisis de los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y Tesorería General de la seguridad social y de las dotaciones al fondo de reserva de la Seguridad Social

En este Apartado se analizan los criterios aplicados por el Ministerio para la determinación del excedente presupuestario, su cálculo y de las dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva.

#### III.1.2.2.1 Análisis de los Criterios Aplicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la Determinación del Excedente Presupuestario

Según el informe de 28 de abril de 2003 de la IGSS, remitido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al Tribunal, el método aplicado para el cálculo del excedente presupuestario que debe servir de fundamento a la dotación a realizar en cada ejercicio al Fondo, es el constituido por la diferencia entre los derechos y las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras, incluyendo estas últimas los gastos por prestaciones y costes de gestión, correspondientes a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social, incorporando a dicho resultado los siguientes ajustes:

- Los correspondientes a los derechos y obligaciones que de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, deban imputarse al nivel no contributivo de la Seguridad Social o se financien con ingresos específicos.
- Los derechos presupuestarios pendientes de cobro relativos a conceptos de cotizaciones sociales
- Las obligaciones anuladas en el ejercicio, que correspondan a ejercicios cerrados.
- Adición de los cobros realizados en el ejercicio que correspondan a conceptos de cotizaciones sociales de ejecución de presupuestos cerrados.

La aplicación de estos ajustes tiene por objeto, tal y como indican los informes emitidos por la IGSS respecto de los proyectos de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación al Fondo de Reserva tramitados en el período 2001-2003, aplicar un criterio de caja en la determinación de este excedente presupuestario que evite que se proponga la dotación al Fondo de Reserva de unos recursos que carezcan de la debida cobertura financiera. No obstante lo anterior, este sistema de cálculo de los excedentes aplicable como límite financiero máximo para la dotación del Fondo de Reserva aplicado por el Ministerio, no tiene en consideración los siguientes parámetros<sup>23</sup>:

<sup>23</sup> A este respecto, la Intervención General de la Seguridad Social formula dos tipos de alegaciones:

1. Que los criterios para el cálculo del excedente presupuestario que sirve de límite máximo de la dotación a efectuar al Fondo de Reserva, han sido posteriormente asumidos por la Ley reguladora del Fondo de Reserva y su reglamento de desarrollo (RD 337/2004, de 27 de febrero), por lo que las deficiencias que señala el Tribunal al calcular este excedente debieran ser atribuidas a dichas normas y no a la IGSS.

2. Que los criterios de ajuste indicados por el Tribunal al resultado presupuestario ajustado calculado por la IGSS no resultan procedentes en función de los criterios legales existentes para el cálculo de esta magnitud.

En lo que se refiere al primer tipo de alegación, el Tribunal debe señalar que en el Informe se efectúa un análisis tanto de la normativa reguladora del Fondo (apartado III.2.1.2 Análisis de la Regulación Legal del Fondo de Reserva), como de la actuación seguida por los distintos órganos administrativos en la dotación de este Fondo (en lo que se refiere a los criterios aplicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el cálculo del excedente, este análisis se efectúa en este apartado).

En ambos apartados se explican y se efectúa un análisis crítico de los criterios recogidos en la normativa o, a falta de ellos -circunstancia que se produce en los primeros años de vida del Fondo de Reserva- los adoptados por la IGSS y avalados por el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por lo que no resulta procedente la crítica formulada por la IGSS al Informe a este respecto.

En lo que se refiere a las objeciones señaladas por la IGSS respecto de las insuficiencias que existen en los criterios aplicados para el cálculo del excedente presupuestario a efectos de dotación del Fondo, este Tribunal debe señalar lo siguiente:

- Respecto de los compromisos de gastos asumidos con cargo a ejercicios futuros, éstos supondrán una detración financiera de recursos por lo que parece razonable que en la medición de las posibilidades de financiación del Fondo de Reserva sean tenidos en cuenta estos compromisos.

- Esta misma consideración resultaría aplicable a las obligaciones satisfechas y no imputadas al presupuesto de gasto por haber sido agotado el crédito presupuestario aprobado para ese gasto (debe recordarse a este respecto que no es la primera vez que este tipo de ajustes han sido realizados por el Tribunal en la revisión de la Cuenta General del Estado), por lo que si no se tomaran en cuenta, el resultado calculado por la IGSS resultaría irreal.

- En lo que se refiere a la devolución de los préstamos, debe señalarse que, aun cuando el resultado presupuestario que la Ley toma en consideración no incluya inicialmente este tipo de operaciones, no es menos cierto que este pago ha sido realizado, y, por tanto, los recursos líquidos con los que cuenta la TGSS son inferiores a los que computa el resultado presupuestario; por ello, una actuación pendiente en la medición de este resultado, que, por otra parte, resulta coherente con el requisito exigido por el art. 1 de la propia Ley: «siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan», conduciría a computar este tipo de operaciones.

1. Los compromisos de gastos en firme, que resultan incorporados al Presupuesto de Gastos del ejercicio siguiente por no haberse contraído la correspondiente obligación al cierre de ese ejercicio. Estos compromisos si bien no constituyen un gasto presupuestario desde el punto de vista técnico (la obligación se contrae en el ejercicio siguiente), generarán una detracción de recursos financieros en el ejercicio siguiente, por lo que estos compromisos de gastos debieran considerarse como una minoración del excedente presupuestario destinado a la financiación del Fondo.

2. Las obligaciones satisfechas pendientes de aplicar a presupuesto al cierre del ejercicio por insuficiencia de crédito presupuestario. Estos fondos ya han salido de la tesorería del Sistema de la Seguridad Social aún cuando no hayan sido registrados presupuestariamente, por lo que éstos debieran ser considerados para el cálculo del excedente presupuestario real del ejercicio.

A este respecto, debe señalarse que al cierre de los ejercicios 2000, 2001 y 2002, según los estados contables rendidos por la Intervención General de la Seguridad Social, estos importes ascendían a 208,7; 304,7 y 107,8 millones de euros, respectivamente <sup>24</sup>.

3. La devolución de los préstamos obtenidos (especialmente aquéllos que han sido empleados para la financiación de prestaciones contributivas), que, registrada en el Capítulo IX del Presupuesto de Gastos, suponen una salida material de fondos que debe ser considerada para la determinación del importe que las Entidades Gestoras y la TGSS pueden destinar a la constitución del Fondo de Reserva.

4. Las dotaciones al Fondo de excedentes de contingencias comunes que deben efectuar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

\* En lo que se refiere al cómputo de los intereses generados por el propio Fondo para el cálculo de este resultado, el Tribunal debe señalar que estos intereses están al margen del propio circuito financiero ordinario de la TGSS por estar afectos legalmente a su dotación al Fondo, por tanto, al igual que las dotaciones efectuadas a éste (que son un gasto presupuestario que no se toma en consideración a estos efectos), estos intereses y rendimientos no deben ser computados para el cálculo del excedente del ejercicio, ya que se estarían computando dos veces, primero como mayor importe del Fondo de Reserva y segundo, para incrementar el importe que debe salir del circuito financiero operativo de la TGSS para financiar el Fondo de Reserva, circunstancia que se ha producido por cuanto en el cálculo del excedente presupuestario aplicado no se efectúa este tipo de ajuste, a pesar de que en el capítulo V del Presupuesto de Ingresos figuran contabilizados estos ingresos.

Así, según los datos facilitados por la IGSS para el cálculo del excedente presupuestario a efectos de dotación al Fondo de Reserva, ésta parte del resultado presupuestario del ejercicio, dentro del cual aparece como uno de sus componentes positivos el Capítulo V de ingresos (Ingresos patrimoniales), uno de cuyos componentes es, precisamente, los rendimientos generados por los activos financieros y los saldos en cuenta corriente del Fondo de Reserva; por tanto, en la medida en que estos rendimientos están afectos al Fondo y, sin embargo, se computan para determinar el excedente que, en su importe máximo, debe salir del circuito financiero de la TGSS para nutrir el Fondo de Reserva, se está produciendo el error señalado en el Informe.

Por todo lo indicado anteriormente, y con la excepción relacionada con los ingresos en formalización, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>24</sup> En este cómputo se excluyen los acreedores por partidas pendientes de aplicación al presupuesto de gastos por adquisiciones de activos financieros afectos al Fondo de Reserva, que a 31 de diciembre de 2002 ascendían a 1.031,12 millones de euros.

de la Seguridad Social (en adelante MATEPSS), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73.3 de su Reglamento de colaboración, según el cual, el 90% del excedente de excedente de la gestión de contingencias comunes que éstas obtengan debe depositarse en la TGSS para los fines previstos en el artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Esta falta de aplicación al Fondo de los importes ingresados por las MATEPSS por este concepto ya ha sido criticada por el Tribunal en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado de los ejercicios 2000 y 2001 (ver Apartado «A.II.1) Entidades del sistema de la Seguridad Social de dichos informes»).

Por el contrario, el sistema de cálculo aplicado computa los ingresos generados por las inversiones financieras y los saldos en cuenta corriente del Fondo de Reserva, que resultan imputados al Capítulo III y V del Presupuesto de Ingresos, cuando dichos ingresos, por estar afectos al Fondo de Reserva, deben quedar al margen de este cálculo.

Por otra parte, debe señalarse que el sistema de cálculo aplicado por la IGSS, que ha servido de fundamento a los informes favorables previos emitidos por esta Dirección General a los Proyectos de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación al Fondo de Reserva (en especial el referido a la dotación aprobada el 19 de diciembre de 2003), no contempla los siguientes hechos que influyen en la capacidad de financiación de este excedente, no teniendo constancia el Tribunal de que esta información sea aportada por otros organismos <sup>25</sup>:

1. Las proyecciones de evolución financiera de las Entidades Gestoras y TGSS (de sus ingresos y pagos), que puede poner de manifiesto la conveniencia de reducir o no efectuar aportación alguna al Fondo por las siguientes razones:

- La existencia de un cambio de tendencia en la evolución de la situación económica como consecuencia de un cambio en el ciclo económico.
- La evolución ordinaria de los gastos por prestaciones o de los ingresos por cotizaciones (vgr.: incremento de prestaciones derivadas de las revalorizaciones de pensiones; del efecto de sustitución de pensiones antiguas, más baratas, por pensiones nuevas, más caras;

<sup>25</sup> Respecto de este tema, la IGSS indica en sus alegaciones que este centro directivo no puede valorar otros datos que sean los estrictamente contables en sus informes favorables a los Proyectos de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación del Fondo de Reserva. En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que lo indicado a este respecto no se refiere únicamente a la IGSS, sino también a otros organismos, como claramente se indica en el Informe, por lo que ésta no es una deficiencia imputable a la IGSS, sino al conjunto de entidades y órganos que intervienen en el proceso de dotación del Fondo de Reserva. Deficiencia que no se produciría si en la determinación del excedente presupuestario a efectos de dotación al Fondo, también participaran la TGSS y la DG de Ordenación Económica de la Seguridad Social.

Por todo lo indicado anteriormente, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

del incremento de la esperanza media de vida de los pensionistas del Sistema; etc.).

- El vencimiento de los préstamos concedidos por el Estado a la Seguridad Social.
- La aparición o consolidación de situaciones excepcionales (vgr.: la existencia de desviaciones entre el IPC previsto y el IPC real).
- La adopción de medidas legales que supongan un mayor gasto o reducción de ingresos en el ejercicio siguiente (vgr.: modificaciones introducidas en la normativa reguladora de las pensiones de viudedad y orfandad; en la regulación de la incapacidad temporal; la introducción de mejoras en otro tipo de prestaciones por motivos de carácter social, como las producidas prestaciones de maternidad, o en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia, la reducción de los tipos de cotización, etc.).

2. Los resultados negativos obtenidos en ejercicios anteriores debieran ser saneados, en opinión del Tribunal, con los excedentes que se han obtenido en los ejercicios siguientes. Así, respecto de la dotación a los fondos de reserva, el Tribunal debe señalar que en el caso de las MATEPSS no cabe efectuar dotación alguna a estos fondos si previamente no han sido enjugadas las pérdidas producidas en ejercicios anteriores.

Esta situación es especialmente significativa en las Entidades Gestoras y TGSS, ya que en los ejercicios 1995 a 1998, ambos incluidos, se produjeron unos resultados presupuestarios negativos por operaciones corrientes de 7.642,1 millones de euros. Estos resultados negativos se elevarían a 20.504,8 millones de euros, de ajustar los derechos reconocidos netos del presupuesto corriente pendientes de cobro al cierre del ejercicio, tal y como propone la IGSS para el cálculo del resultado presupuestario a efectos de dotación del Fondo, por lo que su financiación no resultaría posible con los excedentes presupuestarios obtenidos en los ejercicios 1999 a 2002, que únicamente ascendieron 11.954,5 millones de euros, según los cálculos de la IGSS.

Por último, el Tribunal debe señalar la circunstancia de que el órgano competente para la gestión financiera de la totalidad de los fondos y patrimonio que integran el Sistema de Seguridad Social: la Tesorería General de la Seguridad Social, no tenga, aparentemente, intervención alguna en la determinación de los criterios de cuantificación de los excedentes presupuestarios que, a su vez, constituyen el soporte de la correspondiente aportación financiera que ésta debe efectuar al Fondo de Reserva.

En este contexto, tampoco parece razonable la falta de intervención de la DG de Ordenación Económica de la Seguridad Social en este proceso de determinación del excedente presupuestario y dotación al Fondo de Reserva, dado que, según establece el Real Decreto 1888/1996 de 2 de agosto de estructura

orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, modificado por Real Decreto 692/2000, resulta preceptivo que esta Dirección conozca e informe de cuantas medidas incidan en la financiación y en el gasto de la Seguridad Social, y la dotación al Fondo de Reserva tiene una clara incidencia en ambos ámbitos <sup>26</sup>.

A este respecto, debe indicarse que el RD 337/2004, que desarrolla la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, asigna «la determinación del excedente presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes (TGSS) a efectos de la constitución del Fondo de Reserva « a la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS), que lo «dará a conocer a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y de Economía».

El Tribunal considera que, no obstante lo indicado en esta disposición reglamentaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y la DG de Ordenación Económica debieran conocer e informar respecto del excedente presupuestario calculado por la IGSS, por las razones anteriormente indicadas.

<sup>26</sup> La IGSS manifiesta en sus alegaciones su oposición a que la TGSS y la DG de Ordenación Económica de la Seguridad Social deban conocer e informar respecto del excedente presupuestario calculado por aquella como límite máximo de dotación al Fondo de Reserva, basándose en su producción una atribución de competencia contable a estos órganos, en contra de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria y de la normativa específica del Fondo de Reserva.

A este respecto, este Tribunal debe señalar que considera que resulta conveniente y necesario que estos centros directivos conozcan e informen respecto de este resultado presupuestario, para que exista una actuación coordinada de todos los órganos integrados en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en esta materia, sin que, por ello, pueda inferirse atribución de competencia contable alguna a estos centros directivos.

Así, por ejemplo, la TGSS debe determinar si tiene capacidad financiera para poder hacer frente a esta inversión, e incluso, si teniendo en un momento determinado, puede o no hacer frente a la misma en función de las proyecciones de gasto e ingreso que haya estimado; circunstancia que, por otra parte, la propia IGSS reconoce en su escrito de alegaciones (página 10, párrafo final) al indicar que «puede haber por ejemplo, una paga extraordinaria por desviación de IPC de notable importancia que pueda aconsejar que todo o parte del excedente presupuestario de un año cualquiera no se lleve a dicho Fondo sino que se utilice para atender dicha paga».

Por tanto, parece razonable que la TGSS conozca y pueda opinar sobre el resultado del cálculo de la IGSS ya que pudiera resultar que el importe obtenido no mida adecuadamente su capacidad para financiar la dotación resultante, pudiendo ocurrir que el importe que la Tesorería General pudiera destinar a este fin fuera inferior o superior al calculado por esta Intervención General.

En este mismo sentido, debe señalarse que, dentro de las funciones asignadas a la Dirección General de Ordenación Económica por el RD 1888/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se encuentran las siguientes:

- «Desarrollar las funciones económico-financieras de la Seguridad Social que correspondan al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, llevando a cabo su planificación...»
- «Conocer e informar preceptivamente de cuantas medidas incidan en la financiación y en el gasto de la Seguridad Social.»
- «Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Seguridad Social...»

Por tanto, en opinión de este Tribunal, parece lógico que esta Dirección General conozca los parámetros que influyen en la financiación futura del Sistema de Seguridad Social y en el propio presupuesto de gastos de la TGSS, al objeto de cumplir adecuadamente las funciones que la normativa le asignan.

En este sentido, el Tribunal debe señalar que la propia Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social en su informe de alegaciones (págs. 9 y 10) manifiesta su conformidad con esta consideración; por lo que, en opinión del Tribunal resultaría conveniente que, con independencia de lo indicado en el Informe, el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales unifique el criterio de actuación que debe aplicarse en la gestión y seguimiento del Fondo de Reserva por los distintos órganos administrativos integrados en él.

### III.1.2.2.2 Análisis de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva

Sin perjuicio de lo señalado en el Apartado anterior, el Tribunal ha efectuado un análisis de los exce-

dentos calculados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de las dotaciones al Fondo de Reserva.

El excedente presupuestario calculado por la IGSS para cada uno de los ejercicios ha sido el siguiente:

#### CUADRO NÚMERO 4

##### Análisis del resultado presupuestario (millones de euros)

CONCEPTO	SIGNO	EJERCICIO			
		1999	2000	2001	2002
<b>Resultado Presupuestario del Ejercicio</b>		<b>1.122,3</b>	<b>2.360,3</b>	<b>4.669,1</b>	<b>2.821,8</b>
Resultado Operaciones Financieras	-	2,3	-542,3	-941,8	-3.344,4
Resultado Operaciones No Financieras	=	1.120,0	2.902,6	5.610,9	6.166,2
Ajustes de IGSS	+	55,0	-119,0	103	0,1
<b>Resultado Presupuestario Bruto a efectos del Fondo</b>	<b>=</b>	<b>1.175,0</b>	<b>2.783,6</b>	<b>5.713,9</b>	<b>6.166,3</b>
Ajustes de IGSS a efectos de caja	+	-699,7	-794,9	-1.110,2	-1.279,8
<b>Resultado Presupuestario. Ajustado a efectos del Fondo</b>	<b>=</b>	<b>475,3</b>	<b>1.988,7</b>	<b>4.603,7</b>	<b>4.886,5</b>
<b>Diferencia con Rtdo. Pptario. Del Ejercicio</b>		<b>647,0</b>	<b>371,6</b>	<b>65,4</b>	<b>-2.064,7</b>

Como puede observarse en el cuadro anterior, el resultado presupuestario ajustado a efectos del Fondo, calculado por el Ministerio para determinar la dotación al Fondo de Reserva es, en general, inferior al resultado presupuestario del ejercicio y al resultado presupuestario bruto a efectos del Fondo, debido a los ajustes aplicados, indicados en el apartado anterior, para convertir el resultado bruto en un resultado de caja, lo que supondría que, de esta forma, el Ministerio ajustaría el resultado presupuestario teórico a las posibilidades económicas y la situación financiera de la Seguridad Social generada en cada ejercicio.

La diferencia negativa que se produce entre el resultado presupuestario ajustado y el resultado presupues-

tario del ejercicio en el ejercicio 2002, se debe, principalmente, al elevado volumen de dotaciones realizado en este ejercicio al Fondo (3.575 millones de euros) que, por corresponder a una operación financiera (Capítulo VIII del presupuesto de gastos) no forma parte del resultado presupuestario ajustado.

La aplicación de los ajustes realizados por la IGSS debería haber supuesto que la dotación efectuada al Fondo de Reserva tuviera como límite este resultado presupuestario ajustado. Sin embargo, esto no ha sido así, tal y como pone de manifiesto la comparación de este resultado presupuestario ajustado con las dotaciones efectuadas al Fondo durante el período 2000-2003.

#### CUADRO NÚMERO 5

##### Comparación dotación fondo de reserva con excedente presupuestario <sup>27</sup> (millones de euros)

	1999	2000	2001	2002
Excedente Presupuestario Ajustado a efectos del Fondo	475,3	1.988,8	4.603,8	4.886,5
Dotación al Fondo de Reserva en Ejercicio Siguiendo (1)	601,0	1.803,0	3.575,0	5.493,9
<b>Diferencia</b>	<b>-125,7</b>	<b>185,8</b>	<b>1.028,8</b>	<b>-607,4</b>

(1) En los Acuerdos del Consejo de Ministros en que se determina la ampliación de este fondo de reserva se hace referencia a que la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior permite incrementar la dotación de este fondo del ejercicio, por lo que tanto la dotación inicial como la ampliación posterior deben ponerse en conexión con el excedente presupuestario finalmente registrado en el ejercicio anterior.

<sup>27</sup> En relación con esta cuestión, la Intervención General de la Seguridad Social señala en sus alegaciones que la Ley 28/2003, permite que las dotaciones al Fondo puedan realizarse con anterioridad al cierre del ejercicio económico que va a generar excedentes, por lo que la comparación realizada por el Tribunal entre excedentes presupuestarios y dotaciones efectuadas en el ejercicio siguiente no es correcta.

En relación con lo indicado por la IGSS, este Tribunal debe manifestar su conformidad con el criterio manifestado por la IGSS. No obstante lo anterior, el Tribunal debe recordar a la IGSS que durante el período analizado: 1999-2003, esta Ley sólo estuvo en vigor a partir de 1 de octubre de 2003, siendo otra la normativa en vigor hasta dicha fecha, la establecida mediante las Leyes 24/1997 y Ley 24/2001, que sucesivamente modificaron el art. 91.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que no preveían tal posibilidad.

A mayor abundamiento, el Tribunal debe señalar que en el Informe de la IGSS de 9 de diciembre de 2003, estando ya en vigor la citada Ley 28/2003, el criterio empleado para informar favorablemente al Proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación de 2.000 millones de euros (que finalmente sería aprobado el 19 de diciembre), no se basó en los excedentes obtenidos en el propio ejercicio 2003, sino en el criterio procedente de la normativa anterior: la existencia de excedentes no aplicados en el ejercicio precedente; si bien en este caso, al resultar que estos excedentes no aplicados en el ejercicio anterior no resultaban suficientes para aplicar tal importe, se amplió este criterio acudiéndose a los excedentes no aplicados en ejercicios anteriores.

Por último, y a este mismo respecto, el Tribunal debe señalar que las alegaciones formuladas por la TGSS a la Cuenta General del Estado del Ejercicio 2001 señalan, precisamente, que «...la dotación de un ejercicio se basa en el resultado presupuestario del ejercicio anterior, ya que la normativa habla de «liquidación de los presupuestos», considerando que una vez cerrado el ejercicio «n», éste servirá de base para la dotación al Fondo de Reserva en el ejercicio «n+1, ...».

Por todo lo expuesto, el Tribunal considera que no deben ser aceptadas las alegaciones efectuadas por la IGSS en relación con este tema.

Como puede apreciarse, la dotación efectuada al Fondo de Reserva en el ejercicio 2000 resultó superior al resultado presupuestario ajustado obtenido en el ejercicio 1999, lo que es contrario al criterio de dotación al Fondo de Reserva indicado por el Ministerio al Tribunal.

Esta misma situación se ha producido en el ejercicio 2003, en el que las dotaciones efectuadas han sido superiores al resultado presupuestario ajustado obtenido en el ejercicio 2002. La explicación de esta circunstancia, recogida en el informe de 9 de diciembre de 2003 de la IGSS respecto del proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación de 2.000 millones de euros, se fundamenta en que esta última ampliación del Fondo de Reserva fue financiada con los excedentes presupuestarios obtenidos en ejercicios anteriores que no fueron aplicados en los ejercicios correspondientes <sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Las alegaciones realizadas por la IGSS respecto del análisis efectuado por el Tribunal de este informe se fundamentan en:

1. Que no es la Intervención General de la Seguridad Social, sino el Consejo de Ministros a propuesta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y de Economía quienes deciden las dotaciones al Fondo, por lo que no se puede pretender que todos ellos actúen de conformidad con lo que manifiesta este centro directivo en sus informes.

2. Que existe una contradicción en el propio Informe, ya que en este apartado se efectúa una crítica de la dotación realizada, mientras que, posteriormente, cuando se analiza la gestión de los recursos con que se ha dotado este Fondo no se recoge crítica alguna de la legalidad de esta decisión.

3. La procedencia del análisis efectuado por la IGSS en su informe de 9 de diciembre de 2003 respecto de la dotación de 2.000 millones de euros al Fondo de Reserva desde un punto de vista presupuestario, ya que, primero, el remanente de tesorería es una magnitud que se obtiene de la contabilidad patrimonial, mientras que el Fondo de Reserva tiene un carácter presupuestario, y, segundo, la Ley 28/2003, no puede incorporar excepción alguna respecto de una norma posterior, y en la fecha de promulgación de esta Ley aún no había sido promulgada la actual Ley General Presupuestaria.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar lo siguiente:

1. En relación con lo señalado respecto de que no se puede pretender que el Consejo de Ministros o los Ministros proponentes de los Acuerdos de dotación al Fondo actúen todos ellos de conformidad con lo que manifiesta este centro directivo en sus informes, el Tribunal debe señalar que esta afirmación no se encuentra recogida en el presente Informe de fiscalización, por lo que desconoce los motivos que han llevado a la IGSS a realizar esta interpretación de su contenido.

Lo que se realiza en el Informe de fiscalización es un análisis de la justificación recogida en un informe de un centro directivo emitido en un trámite previo a la adopción de este acuerdo, de la misma forma que, a lo largo de este Informe de fiscalización, también han sido objeto de análisis las actuaciones realizadas por otras Direcciones Generales a lo largo del procedimiento de dotación y materialización del Fondo de Reserva (vgr: la Tesorería General de la Seguridad Social o la Dirección General del Tesoro y Política Presupuestaria), e incluso de otros centros directivos cuyas actuaciones han mantenido una relación menos directa con este procedimiento (vgr: Dirección General de Ordenación Económica), sin que, a este respecto, pueda admitirse como un hecho que invalide el análisis efectuado por el Tribunal, la circunstancia de que, en última instancia, las decisiones referentes a la dotación al Fondo o su materialización, las adoptaba un órgano jerárquicamente superior.

El Tribunal en este Informe de fiscalización se ha limitado a explicar las razones por las que considera que el criterio empleado por la IGSS para informar favorablemente la última de las dotaciones efectuadas al Fondo en el ejercicio 2003 no fue correcto, no pudiéndose a este respecto efectuar alusión alguna respecto del Consejo de Ministros, ni de ninguno de los Ministerios proponentes del Acuerdo, pues ninguno de ellos rubrica este informe, sino que quien lo hace es el Interventor General de la Seguridad Social.

No obstante lo anterior, y a fin de evitar esta posible interpretación, el Tribunal procede a modificar un término del Informe de fiscalización, que pasa a tener la siguiente redacción: «No obstante, el Tribunal no puede compartir la justificación aportada por la IGSS para informar favorablemente esta última ampliación del Fondo de Reserva...»

«Por todo ello, el Tribunal considera que el razonamiento en que se fundamenta el informe favorable de la Intervención General de la Seguridad Social a esta última ampliación del Fondo de Reserva no resulta técnicamente correcto en técnica presupuestaria».

2. Que no existe contradicción en el Informe entre las consideraciones efectuadas respecto a la incorrecta fundamentación realizada por la IGSS en su infor-

Así, según los cálculos de la IGSS, el conjunto de resultados presupuestarios ajustados positivos obtenidos

me favorable a esta dotación, y las recogidas respecto a la pérdida de rendimientos que esta decisión tardía del Consejo de Ministros supuso para el Fondo de Reserva, ya que ambas actuaciones se analizan desde distinta perspectiva: la estrictamente presupuestaria y la de gestión.

Así, en lo que se refiere a la perspectiva presupuestaria, lo que el Tribunal analiza es el fundamento jurídico-presupuestario aplicado por la IGSS para formular su informe favorable, señalando en el Informe las razones por las que únicamente desde esta perspectiva el Tribunal considera incorrecto este informe favorable.

Sin perjuicio de lo anterior, en el segundo análisis realizado por el Tribunal, únicamente se considera esta dotación desde la perspectiva puramente operativa o de gestión. Desde esta perspectiva, y sin entrar en otro tipo de consideraciones, lo que esta actuación pone de manifiesto es que, a finales de 2003, el Tribunal ha comprobado que la ampliación en 2.000 millones al Fondo de Reserva realizada en diciembre de 2003 pudo realizarse en ejercicios anteriores, en los que no se aplicó la totalidad del excedente presupuestario a dotar el Fondo de Reserva, por lo que se incurrió en la consiguiente pérdida de rentabilidad para el Fondo.

Por tanto, en el Informe no existe la contradicción que aprecia la IGSS, sino dos análisis complementarios, realizados desde distintas perspectivas: una de carácter presupuestario y otra de carácter operativo.

3. En lo que se refiere a la imposibilidad de aplicar el remanente de tesorería para dotar el Fondo de Reserva, debido a su distinta naturaleza, patrimonial la primera y presupuestaria del segundo, el Tribunal debe señalar que, con independencia del carácter teórico que la IGSS atribuye a este Fondo, la financiación de su dotación únicamente puede efectuarse con recursos líquidos realmente existentes, siendo precisamente la contabilidad patrimonial la que registra la tesorería existente, por lo que ambas comparaciones resultan posibles.

Este es el motivo por el que la actual Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), ha establecido, como la IGSS reconoce en su propio informe de alegaciones (pág 18, párrafo tercero y cuarto), que una forma de financiar los incrementos de gastos presupuestarios (a estos efectos las dotaciones al Fondo lo son), es la aplicación de los excedentes de tesorería existentes al cierre del ejercicio anterior, en el buen entendimiento de que éstos no han sido aún aplicados en el ejercicio corriente, y, por tanto, existe un respaldo financiero al incremento de gasto presupuestario que se pretende tramitar.

Este razonamiento es al aplicado por el legislador al establecer como última restricción para la dotación al Fondo que «las posibilidades económicas y la situación financiera lo permitan»; ya que, tal y como se indicó en el debate parlamentario de la Ley del Fondo de Reserva, no se podía efectuar un traslado directo del excedente presupuestario de un ejercicio a dotación al Fondo, ya que pudiera darse el caso de «que no tuviéramos respaldo financiero suficiente para soportar el volumen de recursos procedentes de la liquidación "del presupuesto"».

En este sentido, el Tribunal debe señalar que el excedente presupuestario es por sí mismo una magnitud temporal y puramente teórica, ya que no garantiza que existan los fondos necesarios para su aplicación. Así, los resultados presupuestarios obtenidos hace tres o más años pueden perfectamente no existir porque el incremento de fondos líquidos que, total o parcialmente, resultaron de dicho resultado han podido ser necesarios para enjugar el déficit generado en ejercicios anteriores, o para articular un presupuesto inicial de gastos más elevado en el ejercicio siguiente, cuya financiación ya se previó desde el principio con cargo a dichos excedentes.

Por tanto, la única magnitud que, como acertadamente indica la IGSS en sus alegaciones (página 18, penúltimo párrafo) tiene un carácter temporal, es el remanente de tesorería, que, tal y como indica la IGSS, «el remanente del año n, caso de no utilización incrementaría el remanente del año n+1...», por ello, el Tribunal critica que el Informe favorable de la IGSS a esta dotación de 2.000 millones de euros se haya basado en los excedentes presupuestarios teóricos obtenidos y no aplicados hace dos o tres años, debido a la insuficiencia de los excedentes no aplicados obtenidos en el ejercicio inmediatamente anterior para financiar esta última dotación.

4. Por último, y en relación con la observación existente en este apartado respecto de la imposibilidad de que la Ley 28/2003, pueda incorporar excepción alguna a la normativa recogida en la Ley 47/2003, General Presupuestaria, por ser ésta última posterior, el Tribunal debe señalar que esta situación es perfectamente posible en virtud del principio jurídico de especialidad, que implica que lo establecido en una ley especial puede suponer la inaplicación de las normas contenidas en una ley general en lo que se refiere a la materia regulada por la ley especial, resultando intrascendente a este respecto que una resulte anterior a la otra.

Así, en el momento de elaboración del Informe de la IGSS a que hace referencia el Informe: 9 de diciembre de 2003, ambas normas estaban en vigor, y, por tanto, la IGSS debió tener en cuenta el contenido de ambas leyes, por lo que, al no introducir la Ley 28/2003 ninguna excepción respecto de la normativa contenida en la Ley General Presupuestaria entonces en vigor (la Ley 47/2003) no resultaba posible la aplicación del criterio de financiación de la dotación al Fondo que sirvió de fundamento para la emisión de su Informe favorable.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con la excepción de las matizaciones introducidas en el Informe para facilitar su correcta interpretación, indicadas anteriormente, el Tribunal no puede aceptar las alegaciones y no modifica el texto del Informe.

por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes (TGSS) de la Seguridad Social durante el período 1999-2002, ambos incluidos, ascendió a 11.954,5 millones de euros, mientras que las dotaciones efectuadas hasta noviembre de 2002 ascendieron únicamente a 9.472,8 millones de euros, por lo que, según la IGSS, la adición de esta última ampliación de 2.000 millones de euros resultó posible al no superar el conjunto de dotaciones efectuadas hasta dicha fecha (11.472,8 millones de euros), el conjunto de resultados presupuestarios ajustados con criterios de caja que determinaban la dotación máxima posible al Fondo durante el período 1999-2002.

No obstante, el Tribunal no puede compartir la justificación aportada por la IGSS para informar favorablemente esta última ampliación del Fondo de Reserva, por cuanto la normativa reguladora de esta materia, la Ley 28/2003, no incorpora ninguna excepción respecto de la normativa contenida en la actual Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), sino que, respetando dicha normativa, basada en el principio de anualidad de los Presupuestos Generales del Estado, establece los supuestos en que procede la aplicación al Fondo de Reserva: cuando existen resultados presupuestarios positivos en el ejercicio anterior, o cuando se derivan de los Presupuestos de Gastos e Ingresos de dicho ejercicio.

Por tanto, en opinión del Tribunal, la aplicación de la normativa contemplada en la actual Ley General Presupuestaria, vigente en el momento de esta última ampliación del Fondo de Reserva, únicamente permite la aplicación de los remanentes de tesorería obtenidos en el ejercicio anterior, en los siguientes casos:

- Ampliación de créditos en el Presupuesto de las Entidades de la Seguridad Social (art. 54.3, párrafo final).
- Financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios en la Seguridad Social (art. 57).
- Incorporaciones de crédito (art. 58, párrafo final).

Por lo que, en aplicación de esta normativa, no resulta admisible amparar este incremento del Fondo de Reserva en los resultados obtenidos dos, tres o cuatro años antes, tal y como pretende la IGSS, especialmente cuando en ejercicios anteriores a 1999 existirían unos resultados presupuestarios negativos muy superiores a los resultados positivos actuales.

A este respecto, el Tribunal debe recordar que, precisamente, la principal razón aducida en las Resoluciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 28 de junio de 1996 y 27 de junio de 1997, para no incorporar los resultados negativos de los ejercicios 1995 y 1996 a la cuenta de Reservas Fondo de Estabilización era que estas pérdidas excepcionales (que continuaron hasta el ejercicio 1999, si bien de forma descendente) debían ser saneadas «en los ejercicios en los que el resultado de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social sea positivo» hasta su cancelación total, circunstancia que, evidentemente no se ha producido.

Por todo ello, el Tribunal considera que el razonamiento en que se fundamenta el informe favorable de la Intervención General de la Seguridad Social a esta última ampliación del Fondo de Reserva no resulta técnicamente correcto en técnica presupuestaria, resultando su materialización de dudosa compatibilidad con la normativa presupuestaria en vigor.

### III.1.2.2.3 Análisis de la Financiación de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva

Para analizar la financiación de estas dotaciones, el Tribunal ha tomado en consideración el incremento neto de tesorería producido en cada ejercicio, calculado por el propio Tribunal, sobre los datos contables agregados de las Entidades Gestoras y TGSS rendidos anualmente por la IGSS. Para efectuar este cálculo, el Tribunal ha considerado lo siguiente:

- Para la determinación del saldo inicial de tesorería, se ha descontado a los recursos líquidos existentes al comienzo del ejercicio, excluidos los existentes en la cuenta corriente del Fondo de Reserva, las dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva en el ejercicio siguiente, dado que estas dotaciones se efectuaron con cargo a los excedentes obtenidos en el ejercicio anterior.
  - Para el cálculo del saldo final, se ha detruido a los recursos líquidos existentes al cierre del ejercicio, los correspondientes al Fondo de Reserva.
  - En la determinación de los acreedores no ha considerado las partidas pendientes de aplicación.
- La comparación de estas magnitudes pone de manifiesto las siguientes diferencias:

CUADRO NÚMERO 6

### Comparación incremento de tesorería con fondo de reserva (millones de euros)

		1999	2000	2001	2002
Incremento bruto de tesorería sobre el ejercicio anterior	(A)	1.831,5	2.919,6	4.711,0	6.673,1
Incremento total de acreedores	(B)	2.004,0	1.057,5	370,4	704,3
Incremento neto de tesorería	(C)= (A)-(B)	-172,5	1.862,1	4.340,6	5.968,8
Resultado presupuestario a efectos de Fondo de Reserva	(D)	475,3	1.988,8	4.603,8	4.886,5
<b>Diferencia</b>	<b>(E)= (C)-(D)</b>	<b>-647,8</b>	<b>-126,7</b>	<b>-263,2</b>	<b>1.082,3</b>
Dotaciones al fondo de reserva en ejercicio siguiente	(H)	601,0	1.803,0	3.575,0	5.493,9
<b>Diferencia</b>	<b>(I)= (C)-(H)</b>	<b>-773,5</b>	<b>59,1</b>	<b>765,6</b>	<b>474,9</b>

De la información contenida en este cuadro se deduce lo siguiente:

- Que, con la excepción del ejercicio 1999, el incremento neto de tesorería obtenido en el período fiscalizado permitió financiar los 11.472,8 millones de euros dotados al Fondo de Reserva hasta el ejercicio 2003, si bien este incremento no resultaría suficiente para financiar el importe total de dotación máxima al Fondo que permitiría el resultado presupuestario ajustado a efectos del Fondo.
- Que, en todos los ejercicios analizados, se ha producido un incremento de los acreedores respecto del ejercicio anterior, si bien este aumento tiene un carácter descendente. Este criterio de gestión ha supuesto que el pasivo exigible de las Entidades Gestoras y de la TGSS, haya pasado de 33.753,7 millones de euros a 31 de diciembre de 1999, a 34.854,9 millones de euros a 31 de diciembre de 2002, de los que 17.296,7 millones de euros correspondían a acreedores ya vencidos.
- Que si el Ministerio hubiera aplicado un criterio de gestión financiera basado en primer lugar en el pago de sus obligaciones ya vencidas o con vencimiento a corto plazo (17.296,7 millones de euros a 31 de diciembre de 2002) y, una vez saneado el pasivo exigible, comenzar a dotar el Fondo de Reserva, la TGSS no hubiera podido efectuar dotación alguna a dicho fondo a lo largo de estos ejercicios.

Por último, el Tribunal debe señalar que, en ninguno de los acuerdos de dotación al Fondo de Reserva se hace referencia a la aplicación de los excedentes transferidos por las MATEPSS como consecuencia de la participación de éstas en la gestión de la prestación

de incapacidad temporal por contingencias comunes. A 31 de diciembre de 2002, el importe a que ascienden estos excedentes es de 19,6 millones de euros, generados en los ejercicios 1998 y 1999, y transferidos a la Tesorería General en los ejercicios 1999 y 2000, respectivamente.

Esta situación ha supuesto, por tanto, que dichos recursos hayan permanecido incorporados en los saldos que presentan las cuentas bancarias de cobros y pagos de la Tesorería General de la Seguridad Social, lo que ha supuesto el incumplimiento de lo establecido a este respecto en el artículo 73.3 del Reglamento sobre colaboración de las MATEPSS, respecto del destino que debe darse a estos excedentes, según ha venido señalando el Tribunal en las sucesivas Declaraciones sobre la CGE.

Asimismo, la falta de aportación de estos excedentes al Fondo de Reserva, si bien no son significativos respecto de su cuantía total, ha supuesto que éste haya perdido los rendimientos financieros que éstos han originado, que han sido aplicados por la TGSS como un ingreso financiero ordinario cuando debían haberse integrado en el Fondo.

### III.1.2.3 Análisis de la situación económico-patrimonial de las entidades gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social y su relación con las dotaciones al fondo de reserva

Durante el período fiscalizado, las principales magnitudes económico-patrimoniales que presentan los estados contables consolidados de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes del Sistema de Seguridad Social han sido los siguientes:

## CUADRO NÚMERO 7

## Balance de situación consolidado de las entidades gestoras y TGSS

(Millones de euros)

DATOS A 31 DE DICIEMBRE	1999	2000	2001	2002
<b>ACTIVO</b>	<b>23.245,0</b>	<b>26.266,7</b>	<b>30.814,2</b>	<b>35.525,2</b>
<b>FONDOS PROPIOS (*)</b>	<b>-11.584,5</b>	<b>-9.736,4</b>	<b>-5.405,0</b>	<b>-1.695,5</b>
- Patrimonio	4.262,3	4.261,6	4.261,2	3.182,3
- Reservas Mutuas IT-Contingencias Comunes	10,8	19,5	19,6	19,6
- Resultados acumulados ejercicios anteriores	-14.553,1	-15.857,6	-14.017,5	-9.685,8
- Resultado del ejercicio	-1.304,5	1.840,1	4.331,7	4.788,4
<b>PASIVO EXIGIBLE</b>	<b>34.829,5</b>	<b>36.003,1</b>	<b>36.219,2</b>	<b>37.220,7</b>
- Deuda con el Estado	24.827,9	26.547,4	26.573,8	26.250,6
- Acreedores por administración de recursos	3.195,8	3.373,6	4.440,6	4.708,3
- Deudas con entidades de crédito	1.791,3	1.663,9	1.536,5	1.409,3
- Resto de acreedores	5.014,5	4.418,2	3.668,3	4.852,5
<b>PASIVO</b>	<b>23.245,0</b>	<b>26.266,7</b>	<b>30.814,2</b>	<b>35.525,2</b>

(\*) A efectos de dotación al Fondo de Reserva

Del análisis de estos datos, se deduce que a 31.12.2002, las cuentas de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social presentaban en conjunto un patrimonio neto negativo de 1.695,5 millones de euros, diferencia entre unos activos reales de 34.494,1 millones de euros y unos pasivos exigibles de 36.189,6 millones de euros, si bien debe subrayarse que parte de este pasivo 26.250,1 millones de euros, corresponden a deudas con el Estado, 17.168,6 de los cuales tienen su origen en préstamos cuyas condiciones establecidas por ley (sin plazo de amortización o con un plazo de 10 años) han hecho posible que, a pesar del déficit patrimonial señalado, no se hayan producido dificultades financieras.

Por otra parte, debe señalarse que las disposiciones legales establecen que el Fondo se dotará con cargo a los excedentes que financien los gastos de carácter contributivo que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan. En este sentido, debe indicarse que las aportaciones realizadas al Fondo de Reserva durante el periodo 2000-2003, que han ascendido a 11.472,8 millones de euros, se han realizado de conformidad con las disposiciones legales reguladoras del Fondo.

Ahora bien, tanto por el origen de parte del endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado, como por la conveniencia de que el Fondo de Reserva, se enmarque en un contexto de superávit patrimonial, considera este Tribunal que sería muy recomendable que se condonasen los préstamos antes mencionados, o que se concediesen transferencias a la Seguridad Social para proceder a la devolución de dichos préstamos, una u otra cosa en cantidad suficiente para que la Seguridad

Social tenga un superávit patrimonial por un importe igual o superior al del Fondo de Reserva.

El déficit patrimonial existente a 31.12.2002, señalado anteriormente, es consecuencia de los resultados negativos acumulados hasta el ejercicio 1999 (15.857,6 millones de euros), no compensados totalmente por los positivos del periodo 2000-2002 (10.960,2 millones de euros) y por los saldos de las cuentas de Patrimonio y Reservas a la misma fecha (3.182,3 y 19,6 millones de euros, respectivamente). Para la financiación de los resultados negativos y, por tanto, para mantener el necesario equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social, a fin de atender las obligaciones de éste, la Administración General del Estado, durante los ejercicios de 1992 a 1999, concedió 11 préstamos a la Seguridad Social, por un importe total de 17.212,8 millones de euros, de los que, a 31.12.2002, quedaban pendientes de amortizar 17.168,6 millones de euros. Tres de estos préstamos, por un importe conjunto de 3.372,4 millones de euros, fueron concedidos por el Real Decreto Ley 6/92 y por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 1993 y 1994, con la finalidad de cancelar las obligaciones pendientes de pago a 31.12.1991 del extinguido INSALUD.

En opinión del Tribunal de Cuentas, al menos la carga patrimonial de estos tres préstamos (sin descartar en todo o en parte la de los 8 restantes para conseguir la cobertura patrimonial del Fondo antes señalada) debe ser asumida directamente por la propia Administración General del Estado, bien mediante su condonación, bien mediante la concesión de la oportuna transferencia del Estado a la Seguridad Social, para que ésta, a su vez, proceda a la cancelación de la deuda. Así lo ha recomendado este Tribunal en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los

ejercicios 1996 a 2002, ambos inclusive, por cuanto, si bien estos fondos fueron concedidos formalmente como préstamos, y no como transferencias como correspondía a su función económica de cobertura de insuficiencias financieras del INSALUD, fue debido a razones de política económica-presupuestaria de carácter coyuntural, como consta en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 6/1992.

Además de los 11 préstamos aludidos, la Tesorería General contrajo durante los ejercicios 1992 a 1999 una segunda deuda con la Administración General del Estado por importe de 9.081,5 millones de euros, derivada de la falta de devolución por la Seguridad Social a la Administración General del Estado de los fondos recibidos de ésta para la financiación de las competencias de asistencia sanitaria y servicios sociales asumidas por las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra, que dichas Comunidades descontaban previamente en la liquidación del cupo.

Así, pese a las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas, los Gobiernos de la nación no han adoptado hasta la fecha ninguna medida para que la Administración General del Estado pueda reconducir con realismo esta situación y sanear definitivamente la situación patrimonial del Sistema de la Seguridad Social. En lugar de este saneamiento, recomendado por el Tribunal, se ha optado por el aplazamiento de la amortización de los dos préstamos que vencían en el ejercicio 2004, que han visto ampliado su vencimiento en 10 años en virtud de la prórroga establecida en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, e igualmente ha ocurrido con un tercero que vencía en 2005, de acuerdo con la disposición adicional trigésimo séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2005.

Como resumen de lo expuesto, este Tribunal, en línea con lo expresado en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado de los ejercicios 2000, 2001 y 2002, considera que la dotación al Fondo de Reserva ha sido posible gracias no a la existencia de fondos propios, sino a la financiación ajena que ha aportado a la Seguridad Social la Administración General del Estado, sin que ello suponga cuestionar la legalidad del Fondo.

La situación anteriormente descrita se subsanaría si la Administración General del Estado cumpliera las reiteradas recomendaciones de este Tribunal, de forma que, a través de los mecanismos indicados de la condonación de préstamos, o de concesión de transferencias, el Fondo de Reserva pudiese enmarcarse en el señalado contexto de superávit patrimonial y, como tal, pudiera figurar en las Cuentas de la Seguridad Social, lo que en los ejercicios analizados (1999 a 2002) no ha ocurrido.

Por otra parte, la afectación legal de los recursos aportados al Fondo de Reserva hasta el momento constituye la garantía de que los indicados préstamos en

ningún caso podrán condicionar el cumplimiento de los fines para los que se ha constituido el Fondo.

III.2 Análisis de las proyecciones financieras del sistema de Seguridad Social y de su capacidad para la generación de excedentes y dotaciones al fondo de reserva

Los estudios y proyecciones sobre la evolución financiera del Sistema de Seguridad Social realizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, constituyen los antecedentes que sustentan las modificaciones introducidas en el sistema de financiación de la Seguridad Social (financiación de las prestaciones no contributivas mediante aportaciones del Estado, y aplicación de los ingresos por cuotas a la cobertura de las prestaciones contributivas y de sus gastos de gestión), y, por tanto, la creación del Fondo de Reserva.

Por este motivo, resulta necesario analizar dichas proyecciones, a fin de examinar:

1. El volumen que, según estas proyecciones, debe alcanzar el Fondo para el cumplimiento de su finalidad: atender las necesidades futuras del Sistema de Seguridad Social, y de forma específica su capacidad de contrarrestar las situaciones estructurales de los déficit que se produzcan en materia de prestaciones contributivas en el Sistema de Social, déficit que se prevén a futuro como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población española.

2. Su grado de fiabilidad, entendiéndose éste como su grado de cumplimiento en los ejercicios ya vencidos.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que, solicitadas las proyecciones elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la Comisión No Permanente de Seguimiento del Pacto de Toledo, se ha comprobado que no recogen cálculo alguno del importe a que debe ascender este Fondo para cumplir su función niveladora de los resultados del Sistema de Seguridad Social, por lo que el Tribunal carece de los datos necesarios para efectuar el análisis indicado en el párrafo anterior a este respecto, debido entre otras circunstancias a que estas previsiones se detienen en lo que se refiere a la cuantificación de los ingresos por cuotas en el ejercicio 2015, siendo a partir de este ejercicio cuando el Ministerio prevé la existencia de déficit estructurales en el Sistema de Seguridad Social, debido a la llegada a la edad de jubilación de las generaciones más numerosas de la población española.

En este sentido, debe señalarse que el único documento obtenido por el Tribunal en que figura una determinación de la cuantía máxima que debe alcanzar este Fondo es el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, firmado por el Gobierno, CEOE, CEPYME y CCOO, que cifraba este cuantía en el importe equivalente a una mensualidad ordinaria de

las pensiones satisfechas por la TGSS, incluida la parte proporcional de sus pagas extraordinarias. Importe que en dicho Acuerdo se cifraba en 800.000 millones de pesetas (4.808,1 millones de euros) a alcanzar en el ejercicio 2004, si bien se consideraba deseable su incremento hasta el billón de pesetas (6.010,1 millones de euros)<sup>29</sup>.

No obstante lo anterior, el Tribunal ha analizado las proyecciones de ingresos y gastos del Sistema de Seguridad Social elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a fin de examinar los resultados pre-

vistos en ejercicios futuros y los excedentes presupuestarios que, en su caso, pudieran destinarse a dotar el Fondo de Reserva.

Los estudios elaborados en 1995 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales preveían la existencia de tensiones financieras en el Sistema de Seguridad Social entre los ejercicios 2000-2005 de seguir manteniendo el sistema de financiación existente hasta entonces como consecuencia de la distinta evolución prevista entre el gasto en prestaciones contributivas y las cuotas y otros ingresos obtenidos para la financiación de éstas.

CUADRO NÚMERO 8

## Proyección de gastos contributivos del sistema de la Seguridad Social

(Millones de euros)

	1995	2000	2005	2010
<b>CUOTAS Y OTROS INGRESOS</b>	44.043,9	57.618,7	72.919,8	91.742,9
<b>GASTOS EN PRESTACIONES</b>				
Prestaciones Contributivas	37.383,0	52.030,5	68.979,9	91.547,3
I.T.-Maternidad	3.275,8	3.143,1	3.943,4	4.944,9
Otros Gastos Contributivos	1.696,5	1.884,2	2.055,3	2.399,7
<b>Subtotal Prestaciones Económicas</b>	<b>42.355,3</b>	<b>57.057,8</b>	<b>74.978,6</b>	<b>98.891,9</b>
Otras prestaciones MATEPSS e ISM	637,6	839,8	1.064,1	1.355,2
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>42.992,9</b>	<b>57.897,6</b>	<b>76.042,7</b>	<b>100.247,1</b>
<b>DIFERENCIA</b>	<b>1.051,0</b>	<b>-278,9</b>	<b>-3.122,9</b>	<b>-8.504,2</b>

Nota: El Tribunal ha convertido a euros los datos facilitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta previsión estimaba que, a legislación constante y de mantenerse los parámetros económicos existentes

<sup>29</sup> La Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social alega a este respecto que «de lo indicado en el Informe parece deducirse que el importe cifrado para el Fondo de Reserva en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, equivalente a una mensualidad ordinaria de las pensiones, es el volumen que según las proyecciones debe alcanzar el Fondo para el cumplimiento de su finalidad», lo que no se corresponde con la realidad.

El Tribunal considera que esta alegación debe interpretarse en el sentido de que esta falta de correspondencia con la realidad hace referencia a que el importe a que, según el citado Acuerdo, debe ascender este Fondo ha sido determinado al margen de las proyecciones elaboradas por esa Dirección General, ya que el Tribunal en el Informe se ha limitado a reflejar lo acordado por el Gobierno con los representantes de las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y con el sindicato CCOO como cuantía a que debía ascender este Fondo.

Por tanto, a fin de evitar que se pueda producir la deducción anterior, que según esta Dirección General no resultaría acertada, el Tribunal ha modificado el texto del Informe trasladando este párrafo dos párrafos después.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que en el Informe no se indica que la cuantía de un billón de pesetas sea la cifra suficiente para que el Fondo cumpla en el futuro su finalidad, sino que, simplemente, se refleja lo que dice el citado Acuerdo, y, por otra parte, recoge la Dirección General de Ordenación Económica en sus alegaciones: el deseo de los firmantes del Acuerdo de incrementar a un billón de pesetas, en lugar de los 800.000 millones inicialmente previstos, la cuantía que el Fondo debía alcanzar en el ejercicio 2004, por lo que no se comprende el sentido de la alegación realizada.

hasta dicho momento, a partir del ejercicio 2000, el Sistema de Seguridad Social se vería abocado a una situación de déficit estructural que se acentuaría en ejercicios posteriores, existiendo un período de entre 5 y 10 años para la adopción de reformas que permitieran modificar esta situación. Estas reformas se introdujeron en los ejercicios inmediatamente posteriores, en aplicación de las medidas previstas en el acuerdo político denominado Pacto de Toledo, que han supuesto el progresivo abandono de la concesión de préstamos por el Estado para la financiación de las prestaciones de carácter no contributivo: asistencia sanitaria y servicios sociales.

Las modificaciones introducidas en el mecanismo de financiación del Sistema de Seguridad Social, han supuesto, por una parte, la financiación de los costes de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales mediante transferencias del Estado, abandonando la política de concesión de préstamos seguida hasta entonces, lo que ha permitido convertir en ingresos del Sistema de Seguridad Social un importe de aproximadamente 3.000 millones de euros anuales que anteriormente constituían un pasivo exigible, lo que ha

mejorado, indudablemente, la situación financiera del Sistema<sup>30</sup>.

Una vez incorporado el nuevo modelo financiero del Sistema de Seguridad Social, resulta necesario analizar si dicho modelo asegura su viabilidad financiera a largo plazo<sup>31</sup>. En este sentido, debe señalarse que el Informe de Estrategia Nacional de España en relación con el Futuro del Sistema de Pensiones, remitido por el

Gobierno al Comité de Protección Social de la Unión Europea el 12 de septiembre de 2002, incorpora la proyección económico-actuarial del gasto en pensiones y de los ingresos por cotizaciones sociales elaborado en el ejercicio 2001 por el Ministerio de Trabajo a petición de la Comisión No Permanente del Pacto de Toledo<sup>32</sup>, cuyas previsiones de ingresos y gastos son las siguientes:

CUADRO NÚMERO 9

Proyecciones de ingresos y gastos (millones de euros)<sup>33</sup>

AÑO	CUOTAS	PENSIONES	DIFERENCIA	% INCREMENTO	
				CUOTAS	PENSIONES
2000	60.766,6	51.077,8	9.688,8		
2005	76.509,7	63.188,5	13.321,2	25,91	23,71
2010	93.724,8	80.052,9	13.671,9	22,50	26,69
2015	105.485,7	102.422,2	3.063,5	12,55	27,94
2020	SD	129.985,9	SD	SD	26,91
2030	SD	210.528,4	SD	SD	61,96
2040	SD	329.191,4	SD	SD	56,36

SD sin datos

Asimismo, en este informe el Ministerio indicaba:

• Que las proyecciones del sistema de pensiones ponen de manifiesto que el margen de maniobra para la

adopción de reformas alcanza hasta el ejercicio 2015, circunstancia en la que incide de forma especial el

la totalidad de los resultados obtenidos en los ejercicios económicos positivos, éste puede financiar los resultados negativos que el propio estudio prevé que se produzcan a largo plazo como consecuencia, principalmente, del progresivo envejecimiento de la población española.

A este respecto, el Tribunal debe recordar que han sido proyecciones elaboradas por esta Dirección General a este respecto sirvieron de base para que en el denominado Pacto de Toledo, se estableciera, precisamente, como segunda recomendación la constitución de reservas en el sistema de pensiones, por lo que no se comprende que este tipo de estudios si puedan emplearse para establecer esta recomendación y, sin embargo, ahora no se puedan emplear para analizar el grado en que las reservas constituidas son suficientes para cumplir esta finalidad.

Por tanto, en opinión del Tribunal, el Ministerio de Trabajo, y más concretamente, la Dirección General de Ordenación Económica no debiera realizar un planteamiento limitado en la explotación de los datos y de las conclusiones que pueden obtenerse de sus informes, ya que, como mínimo, limita la posibilidad de que esta información pueda ser utilizada por los máximos responsables de la propia Secretaría de Estado de Seguridad Social y del Ministerio de Trabajo en la planificación económica del sistema de Seguridad Social.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>32</sup> A este respecto, alega la Dirección General de Ordenación Económica que se menciona en el Informe «de un lado los resultados de la proyección de cuotas y pensiones y de otro el contenido del Informe de estrategia sobre el futuro de las pensiones en España como si se tratara de cifras distintas cuando en realidad, y tal como se explica igualmente en la documentación remitida en su día al Tribunal y que se explicó también en las reuniones mantenidas en esta Dirección General, los resultados de la proyección se incorporaron directamente al informe de estrategia emitido a Bruselas».

Respecto de esta alegación, el Tribunal sólo puede indicar que esto es precisamente lo que se indica en el Informe, por lo que no se comprende y, por tanto, no se acepta, la alegación realizada.

<sup>30</sup> En relación con esta afirmación, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social señala en sus alegaciones, que existe una falta de conexión entre las últimas proyecciones de 2001 y la constitución del Fondo de Reserva, por lo que no se puede vincular una situación con otra. A este respecto, el Tribunal debe señalar que es plenamente consciente de que los informes elaborados hasta la fecha por esta Dirección General no están destinados a calcular el importe a que debe ascender el Fondo de Reserva, de hecho, esta afirmación no sólo no figura en parte alguna del Informe, sino que, precisamente consta la contraria.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que, dado que la función del Fondo de Reserva es precisamente atender las necesidades estructurales futuras del sistema de Seguridad Social, cabe poner en relación las distintas proyecciones efectuadas por esa Dirección General respecto de la evolución de la Seguridad Social para, por una parte, poder observar, siquiera de forma aproximada, si el superávit generado en los ejercicios en que la evolución ingresos-gastos sea positiva, va a permitir la cobertura del déficit generado en aquéllos en que ésta relación sea inversa. Por tanto, esta comparación permite, al menos, observar si aplicando al Fondo de Reserva

<sup>31</sup> Respecto a que las cifras que aparecen reflejadas en este cuadro, la Dirección General de Ordenación Económica señala que las cifras que aparecen en el Informe de Estrategia Nacional de España correspondientes al ejercicio 2000 se basan en datos facilitados por la IGSS y, por tanto, no tienen carácter de previsión, sino que son cifras ciertas, por lo que las consideraciones efectuadas respecto a las diferencias ingresos-gastos respecto de este ejercicio no son correctas.

<sup>32</sup> En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que en ninguno de los apartados de este Informe se hace referencia a que los datos del ejercicio 2000

hecho de que las generaciones próximas a la edad de jubilación son menos numerosas por corresponderse con los nacimientos de la época de la guerra civil, siendo a partir del 2020 cuando se producirá la llegada a la edad actual de jubilación de las generaciones más numerosas (las nacidas en los finales de los años 1960 y principios de los años 1970)<sup>34</sup>.

No obstante, tal y como se indica posteriormente, en este cálculo el Ministerio no ha considerado los costes de gestión ni la existencia de otro tipo de prestaciones, lo que reduciría el horizonte temporal<sup>35</sup> de aplicación de los recursos del Fondo de Reserva.

• Que «el incremento de la afiliación, el superávit de la Seguridad Social y las dotaciones del Fondo de Reserva permiten afrontar el futuro en términos de estabilidad»<sup>36</sup>, y que «el fomento del mercado de trabajo y la incidencia de la emigración, junto con una mayor incorporación de la mujer, y el fomento de la actividad de los mayores son factores clave para el equilibrio financiero» del Sistema de Seguridad Social<sup>37</sup>.

De la información anterior se deduce, en primer lugar, que el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales reconoce como factor fundamental para el mantenimiento del equilibrio financiero en el Sistema de Seguridad Social, la consecución de un elevado nivel de empleo, para lo cual deben implementarse una serie de medidas, habida cuenta la caída de natalidad experimentada en las últimas décadas, entre las que se encuentran las siguientes: una mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo, un incremento de los flujos migratorios y la prolongación de la edad de jubilación. En este contexto, la actual magnitud del Fondo de Reserva resulta claramente un factor secundario en el mantenimiento de este equilibrio financiero.

En segundo lugar, el actual modelo de financiación supone que hasta el ejercicio 2015 el Sistema de Seguridad Social es capaz de generar excedentes y que, por

tanto, hasta dicho ejercicio es el «período temporal del que se dispone para introducir elementos adicionales de reforma a los llevados a cabo desde 1997<sup>38</sup> y para generar un Fondo de Reserva que coadyuve a hacer frente a los desequilibrios que se prevé como consecuencia de la jubilación de las generaciones más numerosas de españoles, nacidas principalmente en la segunda mitad de la década de los años 1960.

En tercer lugar debe señalarse que frente a la tendencia decreciente de los incrementos obtenidos en los ingresos por cotizaciones sociales en el período 2005-2015, los gastos por pensiones presentan un incremento constante en su importe, incremento que se acentúa precisamente en los ejercicios 2030 (prácticamente un 62% más respecto del importe a que ascendían respecto del ejercicio 2020) y en el ejercicio 2040 (un 56% más respecto del gasto previsto en el ejercicio 2030).

Esta situación de desequilibrio entre la evolución de los ingresos y los gastos del Sistema se agravaría en caso de crisis económica, lo que constituye un escenario cuanto menos posible. Así, hace pensar que una reducción significativa de la tasa de actividad económica en dichos ejercicios puede desequilibrar gravemente la situación financiera del Sistema de Seguridad Social sin que sea suficiente el Fondo de Reserva para nivelar la debido a las magnitudes que se manejan. En este sentido, el Tribunal debe destacar que, en dicho informe, el Ministerio no efectúa proyección alguna de las dotaciones previstas al Fondo de Reserva, ni cuantifica las cifras mínima a la que éste debe ascender para cumplir la función niveladora de los déficit económicos estructurales que pudieran producirse a partir del ejercicio 2015.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal debe señalar que los estudios realizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentan una serie de limitaciones que, a estos efectos, afectan a su validez:

• Las proyecciones demográficas, tanto en lo que se refiere a pensionistas como a cotizantes han partido como dato base del censo de población del ejercicio 1991, censo que, a la fecha en que se elaboró esta información estaba claramente desactualizado, lo que originó que en el propio estudio se indicara que se produciría una actualización de las cifras una vez que el INE realizara la correspondiente explotación de los datos obtenidos tras la elaboración del censo de 2001, circunstancia que a la fecha actual aún no se ha producido<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Página 22 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

<sup>35</sup> En relación con esta deficiencia, la Dirección General de Ordenación Económica señala que el hecho de tomar como dato base el censo de población del ejercicio 1991 para realizar las proyecciones demográficas en el Informe de Estrategia Nacional de España no invalida los resultados de este estudio, porque la evolución de la población general tiene repercusión en la proyección a largo plazo; el Tribunal debe señalar que en el Informe, no se indica que estas conclusiones resulten invalidadas por este hecho, sino que su validez se ve afectada –que no invalidada– por esta circunstancia.

• Este estudio ha considerado que las únicas prestaciones de Seguridad Social que deben financiar las cuotas son las pensiones, cuando existen otras prestaciones que también deben ser objeto de financiación con estas cotizaciones sociales: incapacidad temporal, lesiones permanentes no invalidantes, ayudas por defunción, cuyo importe superan, según las previsiones efectuadas por el propio Ministerio en el informe anterior, los 3.000 millones de euros.

• Tampoco se han considerado como financiables con cargo a las cotizaciones de Seguridad Social los gastos de gestión de dichas prestaciones, que, sin embargo, deben ser financiados con cargo a dichas cuotas. Debe señalarse que, según los estados contables agregados de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes correspondientes al ejercicio 2002, estos gastos ascendieron a un total de 1.186 millones de euros.

• Por último, debe indicarse que en esta información no se contempla el efecto de la devolución al Estado de los préstamos y otras deudas con el Estado como consecuencia de la doble financiación de la asistencia sanitaria de las CC AA del País Vasco y Navarra, que, tal y como se ha indicado anteriormente, ascienden a 26.250,2 millones de euros. A este respecto, debe señalarse que la medida de prolongar 10 años el plazo de devolución de los préstamos concedidos por el Estado que vencían en 2004, establecida en la Disposición Adicional Novena de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden

Social, supone desplazar esta devolución a los ejercicios en que, precisamente, se prevé una reducción muy significativa de estos resultados.

Las deficiencias anteriormente indicadas pueden explicar el incumplimiento de las previsiones del referido estudio. Así, en el ejercicio 2000, frente a un resultado positivo previsto (ingresos por cuotas menos gastos por pensiones) de 9.688,8 millones de euros, el resultado real de este ejercicio fue de 3.952,2 millones de euros. Por lo que este Tribunal considera que la información facilitada al Comité de Protección Social de la Unión Europea no es correcta y no permite medir adecuadamente la viabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social a largo plazo, por lo que el Tribunal considera conveniente la realización de un nuevo estudio en el que subsanen estas deficiencias, y que, asimismo, dicho estudio sea objeto de una actualización permanente en función de la evolución que presenten las principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social, y de las modificaciones legislativas que puedan ir introduciéndose a este respecto.

Por otra parte, las previsiones efectuadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales respecto del Escenario Presupuestario de la Seguridad Social para los ejercicios 2004-2006 y 2007-2010, reflejan los siguientes resultados presupuestarios del Sistema de Seguridad Social, excluidos los gastos e ingresos correspondientes al IMSERSO y al INGESA:

CUADRO NÚMERO 10

Proyecciones de evolución del sistema de la Seguridad Social (millones de euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>INGRESOS</b>							
Cuotas de S.S.	67.799,7	70.913,1	74.241,8	77.447,7	80.802,5	84.322,8	87.998,8
Transferencias Internas	2.645,4	2.784,8	2.930,6	3.077,6	3.231,4	3.388,7	3.553,0
Aportaciones del Estado	2.723,8	2.757,6	3.147,1	3.541,2	3.940,3	4.346,4	4.756,6
Otros Ingresos	1.189,9	1.334,0	1.438,8	1.520,9	1.607,8	1.699,9	1.797,4
<b>Total Ingresos</b>	<b>74.358,8</b>	<b>77.789,5</b>	<b>81.758,3</b>	<b>85.587,4</b>	<b>89.582,0</b>	<b>93.757,8</b>	<b>98.105,8</b>
<b>GASTOS</b>							
De Gestión	1.664,8	1.736,2	1.807,2	1.881,5	1.959,4	2.041,1	2.126,7
Financieros y Asimilados	134,7	84,5	84,4	84,5	84,7	84,8	85,0
Transferencias	69.214,4	72.851,2	76.848,4	80.643,5	84.492,9	88.694,2	93.231,1
<b>Total Gastos</b>	<b>71.013,9</b>	<b>74.671,9</b>	<b>78.740,0</b>	<b>82.609,5</b>	<b>86.537,0</b>	<b>90.820,1</b>	<b>95.442,8</b>
<b>RTDO. DEL EJERCICIO</b>	<b>3.344,9</b>	<b>3.117,6</b>	<b>3.018,3</b>	<b>2.977,9</b>	<b>3.045,0</b>	<b>2.937,7</b>	<b>2.663,0</b>

Existe, por tanto, una importante diferencia entre ambas expresiones que no ha sido suficientemente considerada por esta Dirección General al realizar estas alegaciones.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que la influencia de esta variable en las proyecciones efectuadas operan en las dos vertientes del sistema de Seguridad Social: las cotizaciones y las prestaciones. En la primera de estas vertientes, esta variable tiene un efecto a corto plazo en la medida en que los incrementos de población se producen en el tramo de población activa, circunstancia que es la que se está produciendo en España gracias al efecto de la inmigración.

Por otra parte, en lo que se refiere a su efecto en las prestaciones, debe señalarse que las alegaciones realizadas se basan en un concepto muy restringido de prestación,

ya que la equiparan a pensión, y, para ser más exactos, a pensión de jubilación, puesto que las pensiones de invalidez y de supervivencia (viudedad, orfandad, etc.) requieren unos períodos de carencia mucho más reducidos (5 años en el primer caso, 500 días en el caso de viudedad, etc.), requisito que, además, desaparece si se trata de prestaciones originadas por accidentes de trabajo o enfermedad profesional.

Por último, el Tribunal debe señalar que las proyecciones de pensionistas y gastos por pensión que recoge el Informe de Estrategia tienen, precisamente, un carácter de largo plazo, ya que llegan hasta el año 2040, lo que supone contemplar un lapso de tiempo de 40 años, por lo que no se comprende el sentido de esta alegación.

Por todo lo expuesto, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

sean datos ciertos basados en la contabilidad presupuestaria o financiera de la Seguridad Social, sino que, tal y como se indica en la página 21 de este Informe de estrategia, estos datos están en una «proyección económico-actuarial del gasto en pensiones contributivas y de los ingresos por cotizaciones sociales hasta el año 2015», por lo que no cabe suponer esta circunstancia.

Por otra parte, la comparación de los datos que figuran en este cuadro con los que se obtienen de los balances y presupuestos consolidados de estas entidades correspondientes a este ejercicio, permiten observar que, en lo que se refiere a cotizaciones sociales, existe una diferencia de aproximadamente 5.500 millones de euros entre los datos de cotizaciones sociales que figuran en el Informe de Estrategia (60.766,6 millones de euros) y los que se obtienen de los datos presupuestarios (55.030,05 millones de euros) y contables (55.129,28 millones de euros) rendidos por la IGSS al Tribunal.

Este conjunto de circunstancias pone de manifiesto que, al menos en lo que se refiere a cotizaciones, los datos que figuran en este estudio, facilitados o no por la IGSS, deben tener un carácter estimativo y, por lo tanto, las conclusiones a las que éste conduce, no se ajustan a la realidad, tal y como se explica en el Informe.

<sup>34</sup> Página 2 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

<sup>35</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto HORIZONTE TEMPORAL como el momento en el que se estima que el Sistema de la Seguridad Social empezará disponer de los recursos del Fondo.

<sup>36</sup> Página 4 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

<sup>37</sup> Página 6 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

La aplicación de estas previsiones de excedentes a la ampliación del Fondo de Reserva permitiría su incremento en 21.104 millones de euros, alcanzando a 31 de diciembre de 2010 un importe de 32.577 millones de euros si se toman en consideración las dotaciones efectuadas hasta el ejercicio 2003. Ahora bien, la aplicación de estos excedentes únicamente resultaría posible si no se exigiera al Sistema de Seguridad Social el reintegro de los préstamos y deudas con el Estado, que, a 31 de diciembre de 2002, ascendían a 26.250,2 millones de euros, puesto que, de lo contrario, el pago de estos préstamos haría que la dotación al Fondo fuese inferior a la realizada durante el periodo 2000-2003.

Por otra parte, el actual volumen del Fondo tampoco garantiza por sí mismo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, habida cuenta los importes que el propio Ministerio previó en el informe de proyección financiera anteriormente analizado como gasto en pensiones del Sistema de Seguridad Social (prácticamente 130.000 millones de euros en el ejercicio 2020, y 210.500 millones en el ejercicio 2030), lo que viene a poner de manifiesto un cierto carácter complementario del Fondo de Reserva respecto del objetivo de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

### III.3 Análisis de la gestión de los recursos que integran el fondo de reserva

#### III.3.1 El Procedimiento de Gestión

##### III.3.1.1 Gestión de los recursos del fondo de reserva

En este Apartado se describen y analizan los procedimientos y actuaciones realizadas por los diferentes responsables en la gestión de los recursos del Fondo de Reserva.

El procedimiento aplicado se inicia con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establece la dotación de los recursos al Fondo y/o su materialización, y concluye con la adquisición de los activos financieros por el Banco de España, una vez que esta entidad ha recibido la correspondiente orden de compra de la TGSS.

El proceso que se describe a continuación también resulta de aplicación a la materialización de los recursos autogenerados o de los procedentes de la amortización de inversiones anteriormente realizadas.

Con carácter previo a la descripción del procedimiento, debe señalarse, para una mejor comprensión del texto del informe, que se entiende por dotación al Fondo el traspaso de recursos líquidos de la cuenta de ingresos de la TGSS en el Banco de España a la cuenta específica del Fondo de Reserva, abierta también en el Banco de España. Asimismo, se entiende por materialización de fondos la inversión en activos financieros de los recursos líquidos previamente existentes en la cuenta corriente específica del Fondo de Reserva.

El procedimiento de gestión de los recursos del Fondo de Reserva se estructura en las siguientes fases:

1. Los Acuerdos del Consejo de Ministros.
2. La aportación de recursos al Fondo de Reserva.
3. Las actuaciones previas de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (en adelante Dirección General del Tesoro).
4. La selección de la inversión a realizar por el Comité de Gestión.
5. Las actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social.
6. La compra de los títulos de Deuda Pública por el Banco de España.
7. La información facilitada al Comité de Gestión.

#### III.3.1.1.1 Los Acuerdos del Consejo de Ministros

Tienen por objeto ordenar la aportación y materialización tanto de los recursos que figuran en el presupuesto de la TGSS como de la aportación de recursos adicionales en función de cual sea la liquidación del resultado presupuestario del ejercicio anterior.

##### A) Procedimiento de gestión aplicado

Esta fase se inicia desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la solicitud de conformidad a los Ministerios de Economía y de Hacienda, como coproponentes del acuerdo, para la propuesta de dotación o de materialización de los recursos previamente dotados.

Esta propuesta de acuerdo es informada por la Dirección General del Tesoro, la IGSS y la TGSS. Posteriormente, ésta, con carácter previo a su presentación al Consejo de Ministros, se somete a la consideración de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, tal y como prevé el art. 8 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Acompaña a dicha propuesta una Memoria Económica que da soporte al Acuerdo del Consejo de Ministros, elaborada por la TGSS. Dicha memoria contiene información sobre los siguientes extremos:

- Soporte normativo que da lugar a la dotación de recursos al Fondo.
- Evolución de las dotaciones al Fondo de Reserva, de los recursos autogenerados, la inversión realizada y los recursos en la cuenta corriente del Fondo a la fecha.
- La existencia de superávit del ejercicio anterior.

Aprobada la propuesta por el Consejo de Ministros, se remiten copias del Acuerdo a la TGSS y a la Dirección General del Tesoro.

El documento en el que se formalizan los Acuerdos de dotación y materialización por parte del Consejo de Ministros se estructura de la siguiente forma:

- Soporte normativo que permite la dotación de recursos al Fondo.
- Indicación de los recursos con los que, a la fecha del Acuerdo, cuenta el Fondo de Reserva.
- Propuesta de dotación de recursos al Fondo o de su materialización.
- El Acuerdo propiamente dicho, que contiene los siguientes puntos:

— La autorización a la TGSS para que efectúe la dotación al Fondo, lo que exige la transferencia de recursos desde la cuenta corriente de ésta a la cuenta corriente específica del Fondo de Reserva, existentes ambas en el Banco de España.

— La obligación de que la materialización de los recursos aportados se realice en los activos financieros públicos que determine la Dirección General del Tesoro.

— La obligatoriedad de que la entidad responsable de tramitar las operaciones de inversión sea el Banco de España.

— La autorización a los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Economía y de Hacienda para que dicten las instrucciones que consideren precisas para desarrollar el acuerdo tomado.

##### B) Tipos de Acuerdos

En la práctica, los Acuerdos del Consejo de Ministros han sido de dos tipos:

a) De dotación al Fondo con materialización (inversión) parcial de los recursos aportados, cuantificados en el propio Acuerdo o bien en Acuerdos anteriores, que tan sólo se ha dado en los primeros años de actividad del Fondo.

b) De dotación de recursos y de su materialización simultánea. Este tipo de Acuerdo se ha aplicado en los ejercicios 2002 y 2003.

De acuerdo con esta tipología, durante el periodo fiscalizado, el Consejo de Ministros ha aprobado, en relación con el Fondo de Reserva, los Acuerdos que se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO NÚMERO 11

#### Acuerdos de dotación y materialización de recursos aprobados por el Consejo De Ministros (Millones de euros)

EJERCICIO	Nº DE ACUERDO	FECHA	CARGO A	DOTACIÓN	MATERIALIZACIÓN	% DOTACIÓN
2000	1º	25-02-00	Prpto. 2000	360,6	240,4	66,6
	2º	01-12-00	Liq.Prpt.1999	240,4	360,6	150,0
	Acordado en el ejercicio			601,0	601,0	100,0
2001	3º	24-04-01	Prpto. 2001 (1)	540,9	240,4	44,4
	4º	19-10-01		300,5	55,6	
	5º	19-10-01	Liq.Prpt.2000	1.262,1	1.262,1	100,0
	Acordado en el ejercicio			1.803,0	1.803,0	100,0
2002	6º	05-04-02	Prpto. 2002	1.051,8	3.575,0	100,0
	7º	05-04-02	Liq.Prpt.2001	2.523,2		
	Acordado en el ejercicio			3.575,0	3.575,0	100,0
2003	8º	31.01.03	Prpto. 2003	1.202,0	1.202,0	100,0
	9º	04.07.03		1.200,0	1.200,0	
	10º	05.09.03		1.091,8	1.091,8	
	11º	19.12.03	Liq.Prpt.Anters.	2.000,0	2.000,0	
	Acordado en el ejercicio			5.493,8	5.493,8	100,0
2000-3	Acordado en el periodo			11.472,8	11.472,8	100,0

(1) No se incluyen las dotaciones realizadas en el ejercicio 2000 materializadas en el ejercicio 2001.

Además de estas dotaciones, el Consejo de Ministros autorizó a la TGSS la utilización de los siguientes recursos para incrementar el Fondo:

1. El importe de los recursos autogenerados procedentes de los rendimientos cobrados originados por los saldos en cuenta corriente, cupones de los activos

financieros en los que se había invertido, los rendimientos implícitos originados y los activos financieros amortizados. Estos rendimientos han sido, durante el periodo fiscalizado, de 560,2 millones de euros (4,9% de los recursos con que se ha dotado al Fondo hasta el 31 de diciembre de 2003), tal y como se pone de manifiesto en el cuadro siguiente:

## CUADRO NÚMERO 12

Rendimientos del fondo de reserva cobrados  
(Millones de euros)

ORIGEN	2000		2001		2002		2003 (1)		TOTAL	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Rendimientos c/c			2,8	13,0	40,2	24,0	15,8	4,2	58,8	10,5
Rendimientos explícitos			18,7	87,0	120,4	72,0	338,3	91,1	477,4	85,2
Rendimientos implícitos					6,7	4,0	19,4	5,2	26,1	4,7
Pérdida adquis. AA.FF.							(2,1)	(0,5)	(2,1)	(0,5)
Recursos autogenerados	0,0		21,5	3,8	167,3	29,9	371,4	66,3	560,2	100

(1) No incluye la rentabilidad de la cuenta correspondiente al mes de diciembre.

2. El importe cobrado procedente de los activos financieros amortizados (letras y bonos del Tesoro). Este importe ha sido, hasta 31 de diciembre de 2003, de 774,2 millones de euros, que representa el 6,7% de los recursos con que se ha dotado al Fondo hasta 31 de diciembre de 2003. El detalle de este importe se recoge en el siguiente cuadro:

## CUADRO NÚMERO 13

Amortizaciones del fondo de reserva cobrados  
(Millones de euros)

TRAMO	2000		2001		2002		2003 (1)		TOTAL Importe
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	
Letras del Tesoro	0	0	0	0	116,8	100,0	292,4	45,9	409,2
3 Años	0	0	0	0	0	0	365,0	54,1	365,0
TOTAL	0	0	0	0	116,8	15,5	657,4	84,5	774,2

Por consiguiente, a la fecha de este informe, los recursos invertidos por el Fondo, incluidos los procedentes de activos amortizados, han sido de 12.807,3 millones de euros. Estos recursos permitirían una cobertura de 2,5 veces la nómina mensual de pensiones contributivas, incluido el prorrateo de sus pagas extraordinarias.

## C) Análisis de la gestión realizada

Este Tribunal ha analizado los Acuerdos del Consejo de Ministros al objeto de determinar el cumplimiento de la normativa vigente y sus efectos respecto al Fondo de Reserva. Las conclusiones obtenidas han sido las siguientes:

## Compatibilidad de los Acuerdos con la normativa vigente

El análisis realizado por este Tribunal ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

- La normativa aplicable a esta fase del procedimiento, hasta la entrada en vigor de la Ley 28/2003, establecía que «El Gobierno fijará en cada ejercicio económico la cuantía de excedentes destinados a la dotación

del Fondo de Reserva. Asimismo, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Hacienda determinará la materialización financiera de dicha reserva que efectuará la Tesorería General de la Seguridad Social». Sin embargo, por lo que se refiere a la adquisición de los activos financieros, los diferentes Acuerdos han establecido, en parecidos términos, que «... deberá realizarse en activos financieros públicos con la composición, vencimiento y características que determine la Dirección General del Tesoro y Política Financiera», actuación que, como más adelante se pone de manifiesto, ha sido realizada por el Comité de Gestión, y no por esta Dirección General.

La situación descrita denota, de facto, la existencia de una delegación de competencias del Consejo de Ministros en favor de un órgano administrativo en el propio acto administrativo en el que debiera materializarse el ejercicio de esta competencia, lo que implica un incumplimiento de la legalidad vigente, ya que la competencia para determinar la materialización financiera de estos recursos viene atribuida expresamente directamente al Gobierno por el artículo 91.1 de la LGSS, y, por tanto, en el momento de ejercer dicha competencia no resulta legalmente posible delegar esta facultad en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

En este sentido, el Tribunal considera que en esta actuación debió aplicarse el procedimiento de delegación de competencias establecido en el art. 13 de la Ley 30/1992, que prevé que ésta se materialice en un acto administrativo específico en el que se determine la totalidad de los aspectos relacionados con esta delegación y, posteriormente, publicado en el BOE.

• Desde el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2001, y para que no hubiera saldos inactivos en la cuenta corriente del Fondo y se pudieran aprovechar mejor las oportunidades de inversión que ofreciera el mercado secundario de deuda pública, se incorporó un acuerdo adicional en el que se autorizaba a la TGSS a reinvertir los rendimientos generados por la cuenta corriente o por los activos financieros, y los recursos líquidos obtenidos por las amortizaciones de estos activos.

Asimismo, el Acuerdo de 5 de abril de 2002, autorizó puntualmente a la TGSS a invertir, junto con los rendimientos generados, el total de importes no materializados en activos públicos a 31 de diciembre del año anterior. Esta autorización expresa de reinversión no se recogió en ninguno de los tres Acuerdos adoptados durante el ejercicio 2003, por lo que los aproximadamente 1.334,4 millones de euros acordados invertir por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva con cargo a recursos no aplicados en el ejercicio 2002 y a los rendimientos generados carecen, formalmente, de la necesaria autorización del Consejo de Ministros.

Por tanto, el Tribunal considera que debe subsanarse esta deficiencia reestableciendo, mediante el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros, una autorización genérica de estas actuaciones administrativas.

• En ninguno de los Acuerdos recogidos en el cuadro número 11 ha sido consultada la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, a pesar de resultar preceptivo que esta Dirección conozca e informe de cuantas medidas incidan en la financiación y en el gasto de la Seguridad Social (Real Decreto 1888/1996 de 2 de agosto de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, modificado por Real Decreto 692/2000).

• La Memoria Económica que da soporte al Acuerdo del Consejo de Ministros detalla el origen de los recursos existentes en el Fondo y su aplicación, así como la posibilidad de dotar los recursos con cargo al correspondiente presupuesto. Sin embargo, en la citada Memoria no se justifica que el Sistema tenga capacidad económico-financiera para efectuar esta dotación al Fondo, a pesar de que la normativa establecía la necesidad de que existiera dicha capacidad.

Por ello, el Tribunal considera que sería conveniente que, aun cuando la capacidad económico-financiera de la Tesorería General de la Seguridad es conocida por los Ministerios coproponentes de la dotación al Fondo, dicha información figurase expresamente en las indicadas memorias, formando parte de los antecedentes en los que se fundamentan los Acuerdos.

Los Acuerdos del Consejo de Ministros y sus efectos sobre el Fondo de Reserva

El Tribunal no ha podido conocer con exactitud los criterios ni la información utilizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para determinar los importes que, conjuntamente con los Ministerios de Economía y Hacienda, se proponen al Consejo de Ministros como dotación al Fondo, dado que los parámetros empleados para determinar estas dotaciones no han sido explicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta situación impide a este Tribunal pronunciarse sobre la razonabilidad, desde una perspectiva financiero-presupuestaria, de las dotaciones efectuadas.

Asimismo, tampoco han sido explicados los fundamentos por los que las dotaciones al Fondo se han propuesto en determinadas fechas y no en otras anteriores o posteriores. Esta falta de explicación resulta especialmente relevante a la vista de la diferencia entre las fechas de dotación existente en cada ejercicio, tal y como puede observarse en el cuadro n.º 11, y del distinto sistema de dotación y materialización que se ha aplicado durante los ejercicios fiscalizados. A estos efectos, el Tribunal debe recordar que los retrasos en las propuestas de dotación al Fondo de Reserva por parte del Ministerio se traducen, necesariamente, en la pérdida de los rendimientos financieros que dichas dotaciones hubieran podido generar al Fondo de no existir esta demora.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal ha realizado un análisis detallado del contenido de los Acuerdos y de las fechas de su aprobación. De este análisis se deduce lo siguiente:

• Pese a que el Ministerio de Trabajo ha dispuesto de información suficiente para estimar con un elevado grado de certidumbre los excedentes presupuestarios de carácter contributivo, la propuesta de dotación al Fondo se ha iniciado con un retraso medio de, aproximadamente, 55 días, lo que parece excesivo.

Así, en el ejercicio 2003, ejercicio en el que existía la misma información que en años anteriores, la fecha en la que se aprobó esta primera dotación fue la de 31 de enero, mientras que en el resto de los ejercicios esta dotación se aprobó más tarde, especialmente en los ejercicios 2001 y 2002, en los que la dotación al Fondo se aprobó el 27 y 5 de abril, respectivamente. Así, tomando como fecha mínima de aprobación de dotación el 31 de enero, estos retrasos han supuesto que el Fondo haya dejado de obtener intereses durante el período comprendido entre dicha fecha y la fecha de aprobación por el Consejo de Ministros.

• En los ejercicios 2000 y 2001, el tiempo transcurrido desde el Acuerdo de dotación al Fondo de Reserva hasta el Acuerdo de materialización de los recursos dotados ha sido, de media, superior a los 134 días.

• Durante cada uno de los ejercicios correspondientes al período fiscalizado, con la excepción del

ejercicio 2000, los Acuerdos del Consejo de Ministros han sido informados por la IGSS. En dichos informes se establecía el excedente presupuestario obtenido en el ejercicio anterior, importe que establecía el límite con el que se podría dotar el Fondo. Por tanto, a partir de este momento, como mínimo, podía determinarse la dotación total a efectuar al Fondo de Reserva, sin embargo, en lo que se refiere al ejercicio 2003 esta dotación no se efectuó en dicho momento, sino que se produjo en tres momentos distintos.

Así, el informe que elaboró la IGSS para el Acuerdo de fecha 4 de julio de 2003, indicaba que «...el límite de la dotación del Fondo de Reserva correspondiente a la liquidación del ejercicio 2002, se situaría en 6.166.262.353,76 euros según las previsiones del artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y se reduciría a 4.886.515.420,61 euros aplicado el criterio de caja para las cotizaciones sociales». En igual sentido se expresaba el informe correspondiente al Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 5 de septiembre de 2003.

El Tribunal considera que esta última dotación, pudo haberse realizado conjuntamente con la realizada el 4 de julio de 2003, dado que en dicha fecha ya se conocían los excedentes presupuestarios del ejercicio anterior, así como la existencia de tesorería suficiente para su financiación.

Durante el ejercicio 2003 se han realizado cuatro dotaciones al Fondo por un valor total de 5.493,9 millones de euros. La última de estas dotaciones, de fecha 12 de diciembre, ha sido realizada con cargo a excedentes presupuestarios ajustados no aplicados en los ejercicios anteriores, incluyendo en este cálculo la parte del excedente presupuestario obtenida en el ejercicio 2002 que aún no había sido aplicada en el propio ejercicio 2003.

Debe señalarse que esta última dotación pudo haberse realizado en el momento que se produjeron los excedentes presupuestarios que ahora se aplican al Fondo. Esta demora no puede justificarse ni en la existencia de un saldo insuficiente de tesorería para efectuar esta aportación, ni en la imposibilidad de invertir los recursos dotados (existían referencias suficientes en el mercado para su inversión o, en todo caso, dejarlos depositados en la cuenta corriente del Fondo); ni tampoco en la inseguridad en la evolución del Sistema, dada su tendencia positiva desde el ejercicio 1999.

Los Acuerdos del Consejo de Ministros no hacen referencia de forma explícita al momento en el que la TGSS debe transferir los recursos financieros desde su cuenta corriente a la del Fondo de Reserva para poder realizar la correspondiente materialización financiera. El Tribunal considera que el Acuerdo de dotación implica el inmediato traspaso del importe aprobado en concepto de dotación al Fondo desde la cuenta corriente ordinaria de la TGSS a la cuenta corriente especial del Fondo de Reserva, abiertas ambas en el Banco de España.

Sin embargo, el Tribunal ha observado que han existido casos en que esta inmediatez en el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Ministros no se ha producido, con la consiguiente pérdida de rendimientos que este hecho genera.

En relación con este retraso, el Tribunal debe indicar, primero, que estos retrasos no son imputables en ninguno de los casos, tal y como se indica en el Apartado III.3.1.1.2 siguiente, a la falta de liquidez del Sistema de la Seguridad Social, y, segundo, que no ha obtenido ninguna evidencia que permita suponer la existencia de algún tipo de control por parte del Ministerio, o de otro órgano, que permita verificar el cumplimiento inmediato de los Acuerdos del Consejo de Ministros.

Al objeto de que esta situación no se produzca y se evite, por consiguiente, la minoración de ingresos que este retraso representa para el Fondo de Reserva, este Tribunal considera conveniente que se realicen los adecuados controles que permitan asegurar el ingreso de los importes dotados en la cuenta corriente del Fondo, una vez que la TGSS conozca estos Acuerdos.

### III.3.1.1.2 La Aportación de Recursos al Fondo de Reserva.

El objeto de esta actuación es transferir los recursos acordados en el Consejo de Ministros desde la cuenta corriente de la TGSS en el Banco de España a la cuenta corriente del Fondo en el mismo Organismo.

El Acuerdo es notificado, oficialmente, a la TGSS, organismo responsable de aportar los recursos al Fondo de Reserva, mediante nota del Ministerio de Trabajo. Durante el período fiscalizado, el tiempo medio transcurrido desde el Acuerdo del Consejo de Ministros hasta la recepción de esta información por la TGSS ha sido de 8 días.

Una vez recibida esta notificación, la TGSS debe efectuar la transferencia del importe consignado en el Acuerdo del Consejo de Ministros a la cuenta corriente del Fondo de Reserva, operación que se ha efectuado, según los cálculos del Tribunal, con un retraso medio, durante el período fiscalizado, de 54 días contados desde la fecha de la recepción oficial de la notificación del Acuerdo del Consejo de Ministros en la TGSS hasta el ingreso de estos recursos en la cuenta corriente del Fondo de Reserva, si bien debe indicarse que durante el ejercicio 2003 este período de tiempo se ha reducido.

El retraso producido entre el momento en que se conoce el importe a transferir y la fecha en que se realiza la transferencia no se puede imputar en ninguno de los casos citados a la falta de recursos líquidos del Sistema de la Seguridad Social dado que según los Presupuestos Monetarios (documento de previsión y seguimiento de los recursos líquidos del Sistema de la Seguridad Social utilizado por la TGSS en su gestión), tanto en las fases de previsión como de realización, existían suficientes saldos líquidos en las cuentas

corrientes como para dotar al Fondo de Reserva con los importes aprobados en presupuesto o acordados por el Consejo de Ministros como dotación o materia-

lización y mantener, a su vez, un saldo suficiente en las cuentas de la TGSS, tal y como se muestra en el cuadro adjunto:

CUADRO NÚMERO 14

### EXCEDENTES LÍQUIDOS EN LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(Millones de euros)

	2000		2001		2002		2003	
	Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real
<b>Importe mínimo</b>								
Mes	Enero	Enero	Enero	Enero	Enero	Enero	Diciembre	Febrero
Importe	3.892,4	3.950,2	5.161,8	5.172,2	8.437,6	8.622,2	9.153,6	8.940,6
<b>Importe máximo</b>								
Mes	Noviembre							
Importe	8.138,9	9.463,8	11.712,4	10.781,5	14.620,5	12.931,3	14.716,3	14.323,6
<b>Importe Medio</b>								
Importe	5.503,0	6.255,4	8.113,6	8.788,3	11.368,7	11.000,8	11.890,7	11.503,5
<b>Importe después de transferir el 100% de la dotación anual</b>								
Mes	Febrero	Octubre			Abril		Julio	
Importe	3.420,8		11.092,9		8.127,0		5.689,8	

Por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal considera conveniente que se adopten las medidas necesarias para:

1. Activar al máximo la notificación del Acuerdo del Consejo de Ministros a los diferentes responsables relacionados con el Fondo. En este sentido, se recomienda la realización de una notificación directa del Acuerdo a la TGSS a fin de que se reduzca al mínimo el tiempo de notificación.

2. Que la transferencia de recursos de la TGSS a la cuenta corriente del Fondo se realice de forma inmediata. Debe tenerse en cuenta que en todos estos casos:

- Se trata de un cumplimiento de la decisión adoptada por el propio Consejo de Ministros.
- Ha existido un informe previo positivo de la TGSS a estas dotaciones, lo que hace presuponer que existen recursos suficientes para efectuar esta aportación al Fondo de Reserva.
- Que la finalidad del Fondo es atender las futuras necesidades del Sistema de la Seguridad Social, lo que conlleva la necesidad de maximizar la rentabilidad de sus recursos a fin de contribuir a dotarlo de los fondos necesarios para el cumplimiento de esta finalidad.

### III.3.1.1.3 Las Actuaciones Previas de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera

El objeto de esta fase es la elaboración de la propuesta de inversión de los recursos del Fondo que este organismo debe presentar al Comité de Gestión del Fondo de Reserva.

Esta fase comienza con la notificación de la TGSS a la Dirección General del Tesoro de la transferencia de recursos a la cuenta corriente del Fondo de Reserva. A partir de esta notificación, la Dirección General del Tesoro realiza un estudio técnico de la situación del mercado y, en función de este estudio, elabora una propuesta de inversión que presenta al Comité de Gestión para su estudio y aprobación. Este estudio tiene en cuenta las siguientes variables:

- El valor a precio de mercado, del día en que se elabora, de las referencias <sup>40</sup> que componen la cartera del Fondo, así como su rendimiento a esta fecha. Asimismo, se tiene en consideración la rentabilidad que podría ofrecer la cuenta corriente del Fondo de Reserva en el Banco de España.
- El riesgo de la cartera ante las variaciones del tipo de interés, o lo que es lo mismo, la incidencia que en la cartera pudiera tener una variación de un punto porcentual del tipo de interés. Esta variable obliga a contemplar la evolución de los tipos de interés vigentes y sus perspectivas futuras.
- La duración <sup>41</sup> de la cartera.
- Las instrucciones contenidas en los Acuerdos del Consejo de Ministros.

<sup>40</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto REFERENCIA como cada una de las emisiones de deuda pública realizadas por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

<sup>41</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto DURACIÓN como la media ponderada de los diferentes momentos en los que se efectúa el pago de los rendimientos generados por cada título de deuda pública, utilizando como ponderación el valor actual de cada uno de estos pagos dividido por el precio del bono. El objeto de este concepto es medir la exposición de la cartera de valores al riesgo de las variaciones del tipo de interés.

• Los criterios de actuación establecidos por el Comité de Gestión, que se describen y analizan en el Apartado «III.3.1.1.4 La selección de la inversión por el Comité de Gestión».

A fin de obtener una opinión de contraste, la Dirección General del Tesoro remite la propuesta de inversión al Banco de España, donde es analizada por la Mesa de Operaciones, unidad responsable de adquirir las referencias recogidas en la propuesta en el mercado secundario.

Esta Mesa realiza la valoración «...en función de la liquidez de cada bono y del volumen que se propone comprar de ese bono», para determinar si la operación que se pretende realizar afecta sustancialmente a los precios del mercado. En el caso que esta Mesa no considere adecuada alguna de las referencias propuestas, lo notifica a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera junto con una propuesta alternativa, que es sometida a estudio por esta Dirección General, procediendo a confirmarla o a mantener su postura inicial.

El trámite descrito anteriormente tiene un carácter informal, siendo su finalidad obtener mayores garantías de acierto en la recomendación de inversión que se presenta al Comité de Gestión. Concluido el trámite anterior, la propuesta de inversión es presentada a este Comité para su aprobación, acompañada de la siguiente información:

- La duración de la cartera del Fondo.
- Las referencias que se proponen adquirir y su importe.
- Los motivos que justifican la inversión.
- El momento más adecuado para realizar la inversión.

El plazo medio que transcurre desde que la Dirección General del Tesoro elabora la propuesta hasta la reunión del Comité es de 15 días, aunque se ha verificado la existencia de reuniones en las que dicho periodo ha sido menor (tres días).

Sin perjuicio de ello, debe indicarse que la referida Dirección General no está cumpliendo en su literalidad el mandato recibido por el Consejo de Ministros «...dicha materialización deberá realizarse en activos financieros públicos con la composición, vencimiento y características que determine la Dirección General del Tesoro y Política Financiera», ya que si bien efectúa diversos estudios y propuestas de composición de la

cartera de valores y de activos financieros en los que invertir las dotaciones previstas al Fondo de Reserva, quien formalmente está aprobando las decisiones de invertir, es el Comité de Gestión, del que forma parte esta Dirección General.

Asimismo, debe indicarse que los estudios técnicos realizados por la Dirección General del Tesoro, facilitados a este Tribunal, no recogen información sobre los siguientes aspectos:

- La conveniencia o no de incluir nuevas referencias de deuda pública en la cartera del Fondo.
- La concentración de la inversión en determinadas referencias de la deuda, si bien esta carencia queda paliada con el estudio que realiza el Banco de España en este aspecto.

#### III.3.1.1.4 La Selección de la Inversión a realizar por el Comité de Gestión

La constitución de este Comité se realizó al amparo de un acuerdo de la Comisión de Financiación de la Seguridad Social, siendo su función principal la determinación de la política de inversiones y la selección de los activos financieros en los que materializar los recursos del Fondo.

Este Comité inició su funcionamiento el 22 de junio de 2000 y se mantuvo operativo hasta la entrada en vigor de la Ley 28/2003 de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, siendo su última reunión el 1 de diciembre 2003, fecha en que se disolvió, para dar paso a los órganos de gestión previstos en ésta: el Comité de Gestión (cuyos componentes, tal y como se indica posteriormente, son sustancialmente distintos que los que integraban el anterior Comité de Gestión), la Comisión Asesora de Inversiones y la Comisión de Seguimiento.

La creación, composición, funciones y funcionamiento de este Comité presentó una insuficiente cobertura normativa, tal y como se pone de manifiesto en las actas de sus reuniones de 9 de mayo de 2002 («Por parte de la Directora General de Política Económica se manifiesta el deseo de que se formalizase y se regulase normativamente el Comité en cuanto a la determinación de funciones a realizar, composición y miembros.»), y de 10 de octubre de 2002 («...el presidente del Comité reitera la necesidad de que se regule la actuación del comité de gestión, acordando que se elabore por la TGSS una resolución que regulará el procedimiento de gestión, miembros, funciones, reuniones..., resolución que se someterá a la aprobación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos»).

No se han justificado a este Tribunal las razones por las que este Comité haya estado funcionando en esta situación, especialmente si se considera la importancia social y económica de esta materia.

Tampoco el Comité ha autorregulado en ningún momento los criterios a aplicar en la toma de decisio-

nes, pese a haberse detectado esta necesidad, tal y como se recoge en el acta de la reunión de 11 de junio de 2003, habiéndose aplicado, tal y como indica la Tesorería General de la Seguridad Social en su escrito de fecha 24 de junio de 2003, en el que se contesta a un requerimiento de este Tribunal, que ha sido «...el uso y la costumbre (lo que) han ido dando forma al Comité y han avalado las decisiones de inversión».

Como se ha indicado anteriormente, la Ley 28/2003 ha previsto los siguientes órganos de gestión y seguimiento del Fondo:

- El Comité de Gestión del Fondo, que se constituyó el 3 de diciembre de 2003, integrado por los Secretarios de Estado de Seguridad Social, de Economía y de Presupuestos y Gastos y por los Directores Generales de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Tesoro y Política Financiera y el Interventor General de la Seguridad Social. En este Comité actúa como Secretario el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS.

- La Comisión Asesora de Inversiones del Fondo, que se constituyó el 1 de diciembre de 2003, integrada por el Secretario de Estado de Economía, y por los Directores Generales de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Tesoro y Política Financiera, de Política Económica, y el Interventor General de la Seguridad Social. En esta Comisión actúa como Secretario el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS.

- La Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva, que se constituyó el 7 de octubre de 2003, presidida por el Secretario de Estado de Seguridad Social, integrada por tres representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, un representante del Ministerio de Economía, un representante del Ministerio de Hacienda, cuatro representantes de las organizaciones sindicales y cuatro representantes de las organizaciones empresariales, ambas de mayor implantación. En esta Comisión actúa como Secretario el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS.

Hasta el 31 de diciembre de 2003, la actividad realizada por estos órganos se ha circunscrito al análisis,

propuesta por parte de la Comisión Asesora de Inversiones y aprobación por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva, de la inversión de 700 y 2000 millones de euros realizadas en el mes de diciembre de 2003.

Debido a la fecha de entrada en funcionamiento de estos órganos, su actividad no ha podido ser fiscalizada por el Tribunal; de ahí que las indicaciones realizadas posteriormente en este Informe al Comité de Gestión hagan referencia al primero de los Comités de Gestión constituidos para la gestión del Fondo de Reserva.

#### A) Organización del Comité

Dentro de este Apartado se analizan las funciones, composición y funcionamiento del Comité.

#### Funciones del Comité

Las funciones que ha desarrollado este Comité han sido las de análisis y valoración tanto de las propuestas de inversión realizadas por la Dirección General del Tesoro, como de aquellas surgidas de su propia actuación, y la determinación de los recursos a invertir al objeto de adoptar las decisiones más acordes con el objetivo para el que se constituye el Fondo, es decir «...atender las necesidades futuras del Sistema de la Seguridad Social».

#### Composición del Comité

Como se ha indicado no ha existido norma ni instrucción alguna que determinase la composición o el sistema de adopción de acuerdos del citado Comité, siendo, tal y como indica la Tesorería General en su referido escrito de 24 de junio de 2003, «el uso y la costumbre «lo que» han ido dando forma al citado Comité y han avalado las decisiones de inversión».

La situación anteriormente descrita explica que en las distintas reuniones del Comité el número de asistentes y su composición haya ido variando en cada convocatoria, si bien determinados órganos han mantenido una representación constante en éste, tal y como puede observarse en el cuadro que se recoge a continuación.

La duración de un activo financiero será menor cuanto:

- Menos tiempo debe transcurrir hasta su amortización.
- Más elevado sea el tipo de interés del activo.
- La frecuencia en el pago de cupones sea mayor.
- Más elevado sea el tipo de interés de mercado.

La duración de una cartera es la media de las duraciones de los activos financieros que la forman, ponderadas por el valor en la cartera de cada bono. Así, pues, cuanto más líquidos sean los activos que componen una cartera, menor será su duración.

## CUADRO NÚMERO 15

## Composición del Comité

ORGANISMO REPRESENTADO	Nº DE ASISTENTES A LAS REUNIONES DEL COMITÉ											
	2000		2001		2002			2003				
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª
Secretaría General de Política Económica Secretaría de Estado de Economía	1	2	3	2	3	3	2	2	4	4	4	3
Tesorería General de Seguridad Social	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	4
Dirección General del Tesoro y Política Financiera	2	2	3	2	3	1	3	2	3	3	3	3
Intervención General de la Administración del Estado	1	1	1	1		1	1	1	1		1	1
Intervención General de la Seguridad Social	1		1		1	1	1	1	1	1	1	1
Ministerio de Hacienda			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ministerio de Economía							1	1	1	1	1	1
TOTAL	8	7	11	8	11	10	12	11	13	14	13	14

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar la ausencia en este Comité de un representante de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, ausencia que ha impedido a los gestores del Fondo conocer con mayor exactitud, tal y como posteriormente se indica, las proyecciones de necesidades del Sistema de la Seguridad Social.

## Acuerdos del Comité

Los acuerdos del Comité, adoptados de forma colegiada, han hecho referencia, principalmente, a la conveniencia de realizar la inversión en un momento determinado, a los importes concretos a invertir, al momento y a las referencias en que ésta debe materializarse. Asimismo, los acuerdos de este Comité establecían los importes a mantener en la cuenta corriente del Fondo de Reserva.

En general, y con las excepciones que posteriormente se indican, debe señalarse que no ha existido delegación de funciones en la ejecución de las decisiones adoptadas por el Comité. Este hecho, si bien es

adecuado desde el punto de vista del control de los recursos y de su aplicación, plantea algunos inconvenientes, derivados de la menor flexibilidad que tiene el sistema de gestión aplicado. Así:

- Las condiciones del mercado en las fechas en que se realizan las inversiones pueden ser diferentes de las que dieron lugar a la correspondiente recomendación de compra, debido al tiempo que transcurre entre el momento de la toma de decisiones por el Comité y el de su ejecución por parte del Banco de España (más de 33 días de media).

Aunque las diferencias entre las cotizaciones en la fecha de la adopción del acuerdo y la de su materialización han resultado positivas (más de 24,3 millones de euros), lo que pone de manifiesto que, en general, las recomendaciones de la Dirección General del Tesoro fueron adecuadas. Sin embargo, existen inversiones que han generado resultados negativos (mayor coste en el momento de la adquisición que en el de su recomendación).

En el cuadro siguiente se muestran algunos ejemplos en los que se ha producido esta situación:

## CUADRO NÚMERO 16

## Muestra de resultados negativos en inversiones del Comité (millones de euros)

FECHA DEL ACUERDO	DIAS MEDIOS HASTA INVERSIÓN	IMPORTE INVERTIDO	RESULTADO
20-07-00	157	540,1	-12,4
08-06-01	17	310,9	-1,4
09-07-02	14	755,9	-5,6
26-09-03	13	1.055,0	-6,3

En los casos en que se ha producido la adquisición de activos a menor precio que el recogido en la propuesta de inversión, debe señalarse que ésta también se ha debido a la especial diligencia aplicada por la mesa de contratación del Banco de España, que ha buscado adquirir estos títulos al menor coste posible.

- El procedimiento seguido en la actualidad impide la realización de inversiones cuando se producen oportunidades en el mercado de deuda pública.

A título de ejemplo se cita la actuación del Comité ante las condiciones del mercado a 31 de diciembre de 2001, que obligaron a posponer una inversión de 949,9

millones de euros al objeto de conseguir una mejor cotización de los activos financieros, dado que se estimó que la tendencia del mercado sería la de un descenso de las cotizaciones, hecho que efectivamente se produjo. El Comité acordó, en su reunión de 9 de mayo de 2002, realizar la inversión de este importe durante el mismo mes de mayo. Pues bien, durante el periodo

comprendido entre el 1 de enero al 30 de abril, algunas de las referencias de deuda pública adquiridas en el mes de mayo presentaron precios de cotización inferiores a los pagados en el momento de efectuar su compra. En el cuadro siguiente se muestran, a título de ejemplo, dos referencias en las que se produjo la situación descrita:

## CUADRO NÚMERO 17

## Muestra de precios de inversión alternativos ante inversión realizada

EMISIÓN	PRECIO DE COMPRA	DIFERENCIA CON COTIZACIÓN MEDIA PONDERADA MES		
		MARZO	ABRIL	MAYO
000012254-5	96,889%	0,093	0,063	0,009
000012445-5	100,079%	0,161	0,118	0,126

Del cuadro anterior se deduce que de haber aplicado otro sistema de gestión, basado en que el Comité delimitara los parámetros de gestión y una unidad técnica efectuara la gestión diaria de las inversiones, esta inversión pudo haber sido adquirida a un precio inferior.

En los casos que se ha producido una delegación de competencias por el Comité, debe destacarse que ésta se ha limitado únicamente a la determinación del momento en que debía realizarse la adquisición de la deuda pública acordada por éste. A título de ejemplo, se cita la delegación realizada en la décima reunión del Comité a favor de la Dirección General del Tesoro y la TGSS de forma conjunta.

## Periodicidad de las reuniones

La periodicidad de las reuniones del Comité, inicialmente semestral, se ha ido adaptando, en general, a las

fechas de aportación de recursos al Fondo. Así, a lo largo de su existencia, este Comité se ha reunido en doce ocasiones. Estas reuniones se han producido generalmente, salvo el ejercicio 2000, año en el que se inicia su actividad, con posterioridad a los Acuerdos del Consejo de Ministros, y a la correspondiente aportación de recursos líquidos en la cuenta corriente del Fondo.

El tiempo que transcurre entre el acuerdo de materialización y la reunión del Comité, ha ido disminuyendo desde el inicio de su actividad, lo que indica una preocupación por realizar una gestión ágil, que responda a un mercado caracterizado por los constantes cambios. Este plazo medio ha pasado de 249 días en el ejercicio 2000 a sólo cinco en las dos últimas reuniones del ejercicio 2003. Esta evolución se muestra en el cuadro siguiente:

## CUADRO NÚMERO 18

## Tiempo transcurrido entre los acuerdos de materialización y las reuniones del comité de gestión

EJERCICIO	MATERIALIZACIÓN	IMPORTE (millones de euros)	COMITÉ	DIAS HASTA		OBSERVACIONES
				REUNIÓN	MEDIOS	
2000	25-02-00	240,4	31-10-00	249	117	Las fechas correspondientes al Comité son las de notificación de la inversión a realizar a la TGSS por la Dirección General del Tesoro. La aprobación de la estructura de inversión se realizó fuera del Comité, según documentación facilitada al Tribunal.
	01-12-00	300,5	13-12-00	12		
2001	27-04-01	300,5	08-06-01	42	29	
	19-10-01	1.562,6	26-11-01	38		
2002	05-04-02	3.575,0		09-05-02	34	
				09-07-02	95	
				10-10-02	188	
2003	31-01-03	1.202,0		25-02-03	25	
				11-06-03	131	
				04-07-03	4	
				05-09-03	6	

Por lo que respecta a los períodos de tiempo transcurridos entre las fechas de los ingresos en la citada cuenta y las de las reuniones del Comité, éstos pueden considerarse en general razonables (inferiores a los 15 días), con la excepción del tiempo transcurrido entre el ingreso de 840 millones de euros en la cuenta corriente el 27 de agosto de 2002, cuya aplicación fue decidida por el Comité el 10 de octubre de 2002, lo que supone un lapso de tiempo de 43 días.

Con independencia de lo indicado anteriormente, el Tribunal debe señalar que al estar condicionado el calendario de las reuniones por la dotación de recursos o la existencia de elevados saldos en la cuenta corriente del Fondo (ya procedan de la amortización de títulos o de fondos no invertidos), se ha producido una inmovilización de recursos en esta cuenta, lo que ha ocasionado unos menores rendimientos para el Fondo.

A fin de evitar o reducir esta pérdida de rendimientos, el Tribunal considera conveniente que el Comité de Gestión del Fondo estudie la adopción de las siguientes medidas:

- Revisión del actual modelo de gestión, que ha estado basado en una determinación exacta por el Comité de los importes y emisiones en las que invertir los recursos del Fondo, por otro modelo en el que la actuación de Comité se centre en determinar los parámetros básicos de las inversiones a realizar en función de las condiciones del mercado (tipo de títulos en los que invertir, composición de las referencias, rentabilidad mínima a obtener, plazo máximo de amortización, grado de liquidez de los títulos, sus garantías, etc.), y en verificar que las inversiones realizadas cumplen dichos parámetros.

- Creación de una Unidad que realice una gestión activa de la inversión, de acuerdo con el marco de los parámetros de inversión establecidos por este Comité y las condiciones de los mercados financieros. También cabría la posibilidad de incorporar asesores externos, especializados en la dinámica de los mercados en los que se decida invertir, pertenecientes al sector público o privado, que de forma coordinada con los expertos que actualmente informan a la Comisión Asesora del Fondo de Reserva, aporten una visión complementaria tanto de estos mercados como de las posibles alternativas de inversión existentes.

D) La actuación desarrollada por el Comité en la gestión del Fondo

La insuficiencia general de la normativa reguladora del Fondo, ya indicada en apartados anteriores, también se ha producido respecto de los criterios aplicables en la inversión de los recursos con los que se ha dotado al Fondo. Esta situación ha supuesto que los miembros del Comité hayan autorregulado su actuación a lo largo del período fiscalizado.

En esta autorregulación el Comité ha tenido en cuenta los condicionantes externos a su actuación. Estos condicionantes han determinado las políticas de gestión aplicadas, la estructuración de los recursos del Fondo y el modelo de cartera de valores.

Condicionantes externos de la actuación del Comité.

La actuación del Comité ha resultado condicionada por los siguientes hechos:

a) La incertidumbre respecto de la evolución de las principales magnitudes que presenta el Sistema de la Seguridad Social en lo referente a:

- Volumen de excedentes que será capaz de generar el Sistema de la Seguridad Social hasta el momento en el que los recursos del Fondo de Reserva deban ser aplicados.

- Importe del déficit que, a futuro, se estima existirá entre ingresos por cotizaciones y gasto por pensiones contributivas, así como los gastos en los que se incurre por la gestión de ambos conceptos.

- Desconocimiento del horizonte temporal a partir del cual será necesario utilizar los recursos aportados al Fondo para enjugar los déficits estructurales contributivos del Sistema de Seguridad Social, y la distribución temporal de este déficit.

Durante el período fiscalizado, en este Comité se han señalado hasta cuatro ejercicios diferentes en los que resultaría necesaria la aplicación de los recursos del Fondo:

— En primer lugar, en la reunión de 22 de junio de 2000, la Directora de la DGT y PF indicaba, al hablar de los supuestos en los que se basaba la propuesta de su Departamento respecto a la composición y estructura de la cartera del Fondo de Reserva indicó que «...el horizonte temporal mínimo de la inversión queda establecido en cinco años».

— En la 5.ª reunión del Comité de Gestión, celebrada el 9 de mayo de 2002, en la que el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social indicó que «...como mínimo hasta el 2009 no se necesitaría utilizar el Fondo de Reserva si se mantiene, en el tiempo, la actual legislación».

— En la reunión de 11 de junio de 2003 este plazo fue ampliado por el Director General de la TGSS en un ejercicio al indicar que «...según informes elaborados por la Dirección General de Ordenación Económica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se considera que hasta el 2010 podía dotarse unos 3.000 millones anuales, lo que demuestra el importante volumen del Fondo de Reserva».

— Incluso en esta misma reunión, el Presidente del Comité, al hablar de la necesidad de que se elaborasen unas normas de funcionamiento del Fondo de Reserva,

indicó que había «...necesidad de liquidez dado el horizonte de diez años fijado,...» situando, en consecuencia, la fecha de necesidades de recursos en el ejercicio 2013.

No obstante, el Tribunal debe señalar que en el ejercicio 2001, un año después de la creación del Fondo, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, elaboró un estudio denominado «Proyección Económico-Actuarial del gasto en pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social y evolución prevista de las cotizaciones al Sistema», en el que se estimaba que hasta el año 2015 no existiría déficit entre cotizaciones y prestaciones contributivas. Dicho estudio sirvió de base para el documento «Informe de estrategia nacional de España en relación con el futuro del Sistema de Pensiones», remitido al Comité de Protección Social de la UE, en el que se mantuvo el

ejercicio 2015 como aquél en el que comenzaría a producirse el déficit ya citado.

Lo anteriormente indicado viene a poner de manifiesto, en opinión del Tribunal, la existencia de una falta de coordinación entre los distintos órganos administrativos del Ministerio, ya que no parece lógico que, por una parte, se esté indicando desde el ejercicio 2000 que esta situación de déficit no se prevé hasta el ejercicio 2015 (y así se informe a los organismos responsables de la UE sobre esta cuestión), y, por otra parte, el Comité de Gestión emplee otros horizontes temporales, más cortos, que el recogido en el estudio anteriormente citado.

En cualquiera de los casos, pese a no existir certeza del ejercicio en el que se puede producir el déficit de recursos del Sistema, lo cierto es que los diferentes responsables de la gestión del Fondo consideran que este horizonte se está distanciando en el tiempo, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 19

Evolución del año horizonte

PERIODO	FECHA	APLAZAMIENTO DESDE FECHA	AÑO HORIZONTE
1º	22-06-2000	5	2007
2º	09-05-2002	7	2009
3º	11-06-2003	10	2013

b) El crecimiento constante de los recursos del Fondo como consecuencia de:

- La capacidad actual del Sistema para generar excedentes, no considerando en este cálculo el pago de la deuda contraída con el Estado. Según estudios realizados por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social esta tendencia se mantendrá durante, al menos, siete años. Los importes con los que podría contar el Fondo en el ejercicio 2010 fueron estimados por esta Dirección General en torno a 33.000 millones de euros.

- El mayor volumen de recursos autogenerados como consecuencia del incremento de la cartera del Fondo. En un período de cinco años estos recursos han

pasado de 18,7 a 477,4 millones de euros, lo que supone un aumento del un 2452,9%. Dado el volumen de inversiones que el Fondo realizará en el próximo futuro, estos recursos crecerán más rápidamente.

c) La obligatoriedad de invertir los recursos del Fondo en activos financieros públicos, adquiridos en el mercado secundario, caracterizado por la incertidumbre respecto a las variaciones en el tipo de interés y, en consecuencia, respecto al precio de los activos negociados en él.

Durante el período fiscalizado, la evolución de estos tipos ha presentado una tendencia decreciente en todos y cada uno de sus tramos, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 20

Evolución de los tipos de interés del mercado de la deuda pública del estado a medio y largo plazo (1999-2003) (%)

TRAMO	1999	2000	2001	2002	2003
3 años	3,65	5,06	4,20	3,80	2,58
5 años	4,04	5,28	4,53	4,28	3,10
10 años	4,73	5,52	5,09	4,94	4,02
15 años	5,10	5,68	5,32	5,02	4,40
30 años	5,48	5,84	5,64	5,36	4,77

d) La imposibilidad de realizar una gestión especulativa de los recursos del Fondo para intentar maximizar su rentabilidad. Esta limitación se explica no sólo por la finalidad de este Fondo, sino también por la necesidad de que el Fondo no interfiera o condicione el normal funcionamiento del mercado secundario de deuda pública.

e) La falta de dotación de recursos humanos y técnicos con capacidad para realizar una gestión de

compra-venta continua de los activos financieros que componen la cartera del Fondo (gestión activa), en función de la situación del mercado secundario de deuda pública.

En el siguiente cuadro puede apreciarse la composición de los recursos humanos vinculados a la gestión del Fondo, con independencia de los responsables que han formado parte del Comité:

CUADRO NÚMERO 21

## Recursos humanos vinculados al fondo de reserva

ORGANISMO	Nº PERSONAS	DEDICACIÓN	FUNCIONES PRINCIPALES
Dirección General del Tesoro	2	Parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>♣ Analizar la evolución del mercado.</li> <li>♣ Elaborar las propuestas de inversión.</li> <li>♣ Elaboración de informes de sensibilidad de la cartera.</li> </ul>
TGSS	2	Exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>♣ Tramitación de las órdenes de compra aprobadas por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva.</li> <li>♣ Elaborar la información referente al Fondo de Reserva.</li> </ul>
TOTAL	4		

Esta limitación de recursos fue puesta de manifiesto por la propia TGSS en la reunión de 9 de mayo de 2002 al indicar que la inversión prevista en REPOS<sup>42</sup> no fue «...posible llevarla a cabo de forma adecuada al no contar con una estructura de puestos de trabajo que asumiera funciones relacionadas con la gestión del Fondo de Reserva».

## Políticas de gestión aplicadas

Las políticas de gestión aplicadas han sido:

- La realización de una gestión prudente en las inversiones de los recursos del Fondo, tal y como se establece en el acta 8.ª de 25 de febrero de 2003, en la que se hace referencia a que el riesgo de la inversión debe ser mínimo, lo que ha condicionado la inversión, habiéndose preferido mantener los recursos dotados en la cuenta corriente aún a costa de una menor rentabilidad.

- La neutralidad de las operaciones de inversión realizadas respecto al normal funcionamiento del mercado, es decir, las inversiones a realizar no deben distorsionar la cotización de los títulos que se adquieren. En el acta número 11, de 11 de septiembre de 2003, se indica que «...las compras se han diversificado por instrumentos para evitar distorsionar los mercados...», dado que cualquier distorsión en éstos puede perjudicar la confianza de los inversores, lo que, además produci-

ría efectos inmediatos en las inversiones realizadas, o a realizar, del propio Fondo.

## Estructuración de los Recursos del Fondo

El Comité ha materializado los recursos del Fondo de dos formas diferentes, manteniendo una parte de ellos en tesorería e invirtiendo el resto en activos representativos de deuda pública del Estado.

- Respecto al mantenimiento de los recursos del Fondo en la cuenta corriente del Banco de España, el criterio generalmente aplicado ha sido el de dejar en esta cuenta unos saldos mínimos, salvo en aquellos casos en los que las condiciones de mercado aconsejaban el mantenimiento de los saldos en cuenta, al objeto de invertirlos, con posterioridad, en mejores condiciones.

No obstante, durante el periodo fiscalizado, el Comité de Gestión no ha seguido una política constante en la determinación del concepto «saldo mínimo», tal y como muestran los comentarios recogidos en las actas correspondientes a las siguientes reuniones:

— En la 2.ª reunión del Comité, de fecha 28 de julio de 2000, se aprobó que los orígenes de estos recursos líquidos fueran «...los ingresos derivados del cobro de los cupones de los activos a medio y largo plazo que integran el Fondo», mientras que en la 6.ª reunión se hace referencia a que, hasta esa fecha (9 de julio de 2002), se mantenía el 10% de las materializaciones financieras en liquidez.

— En la 7.ª reunión del Comité se acordó «...que la liquidez sea un 3% del saldo actual...».

— En la 10.ª reunión, de fecha 8 de julio de 2003, y como consecuencia de las condiciones existentes en el mercado, se propone mantener en cuenta corriente un 3% del total de los recursos aportados al Fondo (286,0 millones de euros) más los recursos autogenerados, lo que representaría un importe aproximado de 692,5 millones de euros (a 31 de diciembre de 2003).

— Para concluir, en la 1.ª reunión de la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de fecha 1 de diciembre de 2003, el acuerdo adoptado dejó en la cuenta corriente un saldo estimado de 22,9 millones de euros, importe muy inferior al que resulta de aplicar el porcentaje del 3%, anteriormente citado.

Como consecuencia del mantenimiento de estos saldos en cuenta corriente, el Fondo de Reserva ha incurrido en una pérdida de rentabilidad<sup>43</sup>.

Dado que en todos los casos existe un Acuerdo del Consejo de Ministros que determina la obligación de invertir estos recursos, el Tribunal considera que el mantenimiento de saldos en la c/c del Fondo sólo puede estar justificado cuando se den algunas de las siguientes situaciones:

— La existencia de unas expectativas en el mercado secundario de deuda pública que desaconsejan la inversión de los recursos líquidos del Fondo, hecho que se ha producido a finales del ejercicio 2001 y a principios del 2003.

— Los rendimientos que genera la cuenta corriente sean superiores a los de cualquier inversión alternativa, situación que no se ha producido durante el periodo fiscalizado, ya que si bien es cierto que determinados activos han tenido una menor rentabilidad que la de la cuenta corriente en determinados momentos, existían otros, en esos mismos periodos, con una rentabilidad superior.

<sup>42</sup> A este respecto, la Tesorería General alega que esta consideración, efectuada con carácter general, no es exacta ya que, primero, la liquidez existente en el Fondo ha dependido de las condiciones sociopolíticas y de las condiciones de mercado, y, segundo, los saldos en cuenta corriente han estado bien remunerados, indicando que «...el tipo medio aplicado en algunos momentos "ha sido" muy rentable como en el año 2000 4,778%, en 2001 4,319% y en 2002 3,266%...».

En relación con esta alegación, el Tribunal debe manifestar que:

a) No en todo momento han sido las situaciones sociopolíticas y de mercado las que han dado lugar al mantenimiento de saldos en cuenta corriente. A título de ejemplo pueden citarse los siguientes supuestos:

- Ingreso de 240 millones de euros, el 16 de octubre de 2000, cuya aplicación fue decidida el 1 de diciembre de 2000.

- Ingreso de 60,9 millones de euros, el 1 de diciembre de 2000, cuya aplicación fue realizada el 26 de junio de 2001.

- Ingreso de 840 millones de euros, el 27 de agosto de 2002, cuya aplicación fue decidida el 10 de octubre del mismo año.

- Saldo en cuenta por valor de 354,0 millones de euros, no invertido el 8 de agosto de 2003, que se aplicó en la reunión de 5 de septiembre de dicho año.

Durante estos periodos no existieron condicionantes, especialmente significativos, que aconsejaron mantener estos importes en la cuenta corriente del Fondo.

b) La rentabilidad que han generado los saldos en cuenta ha sido inferior, durante todo el periodo fiscalizado, a la que podía haberse obtenido de haberse invertido estos saldos en activos financieros a medio y largo plazo, e, incluso, en los dos primeros años de vida del Fondo, ésta resultó inferior a la que ofrecieron los activos a corto plazo.

— La necesidad de aplicar los recursos del Fondo a la cobertura de los déficit producidos en el Sistema de Seguridad Social, finalidad para la que se constituye el Fondo de Reserva.

Por ello, el Tribunal considera que el Comité de Gestión actual y la Comisión Asesora debiera aplicar una política de reducción al mínimo del volumen de fondos mantenidos en la cuenta corriente del Fondo de Reserva.

- Respecto de la inversión en activos representativos de deuda pública del Estado, el Comité de Gestión estableció, a propuesta de su Presidente, que «...en cualquier momento, el importe de la dotación invertida en activos financieros fuera de al menos un 50% del total de la dotación».

Este Tribunal entiende que el objeto de la citada decisión del Comité, con independencia de la influencia que puede tener sobre los recursos líquidos del Fondo, es el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Ministros que establecen la obligación de invertir los recursos con los que se dota al Fondo.

Esta decisión de invertir al menos el 50% de los recursos dotados puede conducir a su materialización en condiciones del mercado poco favorables, por ello el Tribunal considera que esta decisión debe ser revisada al objeto de que estas condiciones sean las únicas tenidas en consideración en el momento de decidir la inversión.

## Modelo de Cartera de Valores

Por lo que respecta a la materialización de los recursos en activos financieros públicos, el Comité optó por un modelo de cartera del Fondo ajustado a las siguientes características:

1. Es una cartera «a vencimiento», lo que implica que la inversión se mantiene hasta el momento del vencimiento (amortización) de los títulos de deuda adquiridos. Por tanto, en este tipo de carteras, el coste de adquisición condiciona permanentemente la rentabilidad de la inversión. Por consiguiente, comprar a precios altos supone disminuir su rentabilidad.

Este criterio ha determinado que no se haya hecho uso de la autorización concedida a la TGSS por el Consejo de Ministros en sus Acuerdos de los ejercicios 2001 y 2002 para realizar desinversiones.

La aplicación de este criterio ha impedido realizar una gestión activa del Fondo y, por tanto, aprovechar las oportunidades del mercado.

2. La inversión a realizar debe buscar el equilibrio entre la rentabilidad y la seguridad en el mantenimiento del valor de los activos en los que se ha invertido<sup>44</sup>, o lo

<sup>44</sup> El Ministerio de Economía señala en sus alegaciones que la gestión del Fondo ha estado inspirada en criterios de máxima prudencia, lo que se tradujo «en

<sup>42</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto REPOS como una venta temporal de un activo financiero de renta fija. Al cabo de dicho periodo el adquirente temporal recibe su dinero más los intereses y la entidad propietaria vuelve a tener un activo a vencimiento.

que es lo mismo, debe buscar la obtención de la máxima rentabilidad pero con la condición de que no se produzcan minusvalías mientras éstos permanezcan en la cartera del Fondo.

Esta característica, impuesta por motivos de prudencia, especialmente significativos en una cartera «a vencimiento», ha hecho que los gestores del Fondo inviertan parte de los recursos en deuda con una amortización próxima al momento de la adquisición, a fin de minorar la posible repercusión que tendría una disminución de las cotizaciones de los activos financieros adquiridos en la rentabilidad de la cartera.

Sin embargo, esta decisión no resulta conforme con los condicionantes externos del Fondo: la conse-

cución del mayor volumen posible de recursos y la necesidad de adecuar el vencimiento de la cartera al momento en el que las condiciones del Sistema de la Seguridad Social exijan la utilización de estos recursos, que, según las estimaciones del propio Ministerio de Trabajo se producirían de forma escalonada en el período 2015-2020.

Por tanto, para obtener un rendimiento máximo, debería incrementarse la adquisición de activos en los tramos más largos de la deuda emitida (activos financieros con vencimiento a 5 y más años).

Con la finalidad de equilibrar ambas posiciones, la Dirección General del Tesoro propuso al Comité de Gestión estructurar la cartera de valores de la siguiente forma:

CUADRO NÚMERO 22

## Estructura tipo de la cartera

PLAZO	TRAMO	ACTIVO FINANCIERO	% DE LA INVERSIÓN
Corto	18 Meses	Letras del Tesoro	10%
Medio	3 años	Bonos del Tesoro	25%
	5 años	Bonos del Tesoro	55%
Largo	10 años	Obligaciones del Estado	10%

Esta cartera tipo, aprobada por los componentes del Comité en su primera reunión, implicaba que las decisiones de inversión debían responder a los parámetros establecidos en ella, de modo que al final de cada inver-

sión se mantuvieran los pesos específicos por tramo de inversión determinada en ella. Esta estructura ha ido modificándose en el tiempo, tal y como se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 23

## Composición de la cartera (ex cupón) a 31 de diciembre y rentabilidad en %

EJERCICIO	2000	2001	2002	2003
<b>Inversiones a corto y medio plazo</b>				
Letras	10,3	10,1	6,1	0,6
3 años	25,1	25,0	34,2	44,8
<b>Total</b>	<b>35,4</b>	<b>35,1</b>	<b>40,3</b>	<b>45,4</b>
Tipo nominal medio	4,73	4,55	4,45	4,43
<b>Inversiones a largo plazo</b>				
5 años	54,6	54,9	23,7	20,3
10 años	9,9	10,0	33,0	31,6
>10 años	0,0	0,0	3,0	2,7
<b>Total</b>	<b>64,5</b>	<b>64,9</b>	<b>59,7</b>	<b>54,6</b>
Tipo nominal medio	4,24	4,48	5,24	5,10
Tipo nominal medio Cartera	4,42	4,50	4,91	4,79

la decisión de invertir en Deuda Pública del Estado Español y en el mantenimiento de los valores adquiridos hasta su vencimiento en la cartera del FRSS.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe indicar que, si bien el primero de los criterios de inversión responde a un criterio de máxima prudencia (aun cuando existe deuda pública emitida por otros Estados con la misma calidad crediticia que la emitida por España), la aplicación del criterio de «cartera a vencimiento» no responde estrictamente a un criterio de prudencia, sino más bien a una idea de no realizar una gestión activa del Fondo, lo que, en cierta medida, resulta explicado, tal y como se indica en el Informe, tanto por variables exógenas al funcionamiento del propio Fondo: neutralidad del Fondo respecto del mercado secundario de deuda, características que presenta la emisión de deuda que se pretende adquirir (liquidez, grado de concentración de deuda en poder del Fondo, etc.) como por factores internos: la insuficiente dotación de recursos humanos y técnicos, el sistema y procedimiento aplicado para su gestión, etc.

Esta circunstancia viene a ser reconocida por el propio Ministerio en sus alegaciones cuando en la página 2, párrafo segundo, indica que «El Comité de Gestión, consciente de la limitación que ha supuesto la escasez de recursos humanos y técnicos, optó por un modelo reglado, aunque flexible, para la gestión del FRSS. En este modelo no tiene cabida una gestión activa ni con fines especulativos».

Es evidente que una gestión especulativa exige una gestión activa, pero esto no implica que una gestión prudente deba ser pasiva, limitándose a esperar el vencimiento de la deuda adquirida, aun cuando el signo del mercado secundario de deuda presente claros síntomas de dejar desactualizada su rentabilidad, sino que, por el contrario, ante estas situaciones los gestores del Fondo deben reaccionar intentando obtener una mayor rentabilidad de los recursos del Fondo.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

Este cambio en la composición de la cartera ha tenido por finalidad obtener una mayor rentabilidad, lo que ha supuesto una modificación en la composición de las órdenes de compra.

CUADRO NÚMERO 24

## Composición de las órdenes de compra (Millones de euros)

EJERCICIO	TOTAL INVERSIÓN		18 MESES (Letras)		3 AÑOS		5 AÑOS		10 AÑOS		>10 AÑOS	
	PRECIO SUCIO <sup>45</sup>	EX-CUPON	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
2000	540,1	529,0	54,7	10,3	133,0	25,1	288,9	54,6	52,4	9,9	0,0	0,0
2001	935,5	926,7	93,0	10,0	231,6	25,0	509,6	55,0	92,5	10,0	0,0	0,0
2002	4.493,2	4.400,3	320,2	7,3	873,5	19,9	1.286,4	29,2	1.690,0	28,4	230,2	5,2
2003	4.815,5	4.711,1	0,0	0,0	1.607,8	34,1	912,8	19,4	1.843,9	39,1	346,7	7,4

<sup>45</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse por PRECIO SUCIO el importe de adquisición de un activo financiero más su cupón corrido.

El análisis de los cambios introducidos en la estructura de la cartera y en las órdenes de compra pone de manifiesto lo siguiente:

- Que, únicamente a lo largo de los ejercicios 2000 y 2001, se ha mantenido la estructura de la cartera, respondiendo las órdenes de compra realizadas a dicha estructura.

- La práctica desaparición en 2003 de las inversiones del Fondo en Letras del Tesoro, debido al descenso de los tipos de interés a corto plazo, dado que los saldos en la cuenta corriente del Fondo generaban un mayor rendimiento.

- El cambio en la composición de la cartera, que ha pasado de situarse de modo mayoritario del tramo de 5 años al tramo de 3 años (el 44,8% del total), debido al efecto combinado de concentrar las inversiones realizadas en el ejercicio 2003 en el tramo de deuda a 3 años y a la incorporación de las inversiones realizadas en ejercicios anteriores en el tramo de 5 años al tramo de 3 años de vida residual (vgr.: una inversión en bonos del Estado a 5 años realizada en el 2000 pasa a tener una vida residual de tres años en el ejercicio 2003).

Esta situación se ha producido aun cuando el Comité de Gestión era consciente de que el horizonte temporal del Fondo de Reserva era cada vez más lejano (de los 5 años iniciales indicados en las primeras Actas del Comité se pasaba a 10 años en el ejercicio 2003).

- Incrementar el peso específico de los tramos de inversión en deuda a 10 y más años, hasta convertirlo, en conjunto, en el otro punto de concentración de la cartera de valores (34,3%). Esta situación se ha debido en gran parte a las inversiones realizadas en los dos últimos ejercicios: 2002 y 2003 (especialmente en este último, en el que se invirtió el 46,5% de los recursos del Fondo en estos tramos de deuda).

- La situación descrita anteriormente, ha supuesto que la cartera de valores se haya concentrado en los tramos de deuda a 3 años y, en menor medida, en el de obligaciones a 10 o más años, todo ello como consecuencia de la búsqueda del equilibrio entre riesgo y rentabilidad.

Por consiguiente, este equilibrio entre rentabilidad y riesgo, consecuencia de tratarse de una cartera «a vencimiento», ha condicionado la actuación de los gestores, que han buscado evitar las posibles minusvalías puntuales en perjuicio de la mayor rentabilidad que generarían las inversiones a largo plazo y con vencimientos más próximos al horizonte temporal en que se necesitarían los recursos. En este sentido se manifestó la Dirección General del Tesoro al indicar en la reunión del Comité de fecha 22 de junio de 2000 que «...si la valoración de la cartera no tuviera que realizarse periódicamente a precios de mercado», tal y como establece el criterio (contable) adoptado, «...podría resultar más interesante, desde un punto de vista financiero, acudir a combinaciones de activos con vencimientos más largos para intentar maximizar la rentabilidad esperada».

Con independencia de lo indicado anteriormente, este Tribunal considera que la adecuada planificación de la inversión de los recursos del Fondo de Reserva exige un adecuado conocimiento de la evolución de variables tales como el horizonte temporal de las necesidades de financiación del Sistema de la Seguridad Social, las necesidades de recursos del Fondo, etc. por lo que los gestores del Fondo debieran considerar esta información, especialmente la relativa al horizonte temporal, en la planificación de las inversiones.

3. Los títulos en los que se invierten los recursos deben contar con una adecuada liquidez, ya que el precio a pagar por su adquisición en caso contrario sería supe-

rior dado el interés de los poseedores de dichos títulos de no desprenderse de ellos. Esta circunstancia fue puesta de manifiesto por la propia Dirección General del Tesoro cuando indicó «...pero lo que sí resulta relevante es que, en la actualidad, son referencias poco líquidas y, en consecuencia, caras a la hora de comprarlas en los mercados secundarios, por lo que el Banco de España ha reiterado la no conveniencia de adquirir este tipo de referencias cuando ha sido consultado al respecto».

Por otra parte, esta falta de liquidez podría generar pérdidas superiores a títulos más líquidos (por tanto, con mayor contratación en el mercado) si eventualmente existiera la necesidad de deshacer posiciones en el mercado para aplicar los recursos del Fondo a financiar los déficit estructurales del Sistema de la Seguridad Social.

Sin embargo, esta falta de liquidez de los activos financieros en los que invertir no ha sido siempre una condición restrictiva para realizar la inversión. Así lo reconoce la propia Dirección General del Tesoro al indicar que al «...objeto de aumentar la diversificación de la cartera se ha incorporado una nueva referencia en la zona de 3 años (B 10,15% 01/2006, bono emitido en 1996 que no es muy líquido...» (Reunión 10.ª de 8 de julio de 2003).

4. Compuesta por activos financieros públicos emitidos por el Estado. En la 1.ª reunión del Comité de Gestión del Fondo de Reserva se estableció que los activos financieros en los que materializará la inversión fueran «...títulos de Deuda Pública española».

En este sentido, el Tribunal debe señalar que, sin embargo, los Acuerdos del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2003 establecen como requisito único para invertir los recursos del Fondo que se trate de «activos financieros públicos» con «la composición, vencimiento y características que determine la Dirección General del Tesoro y Política Financiera». En consecuencia cualquier tipo de título emitido por un ente público nacional o extranjero podía haber sido adquirido por el Fondo de Reserva, siempre y cuando hubiera reunido las características de rentabilidad, liquidez y seguridad que hubiera fijado la referida Dirección General.

Tanto la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, como el Comité han entendido que los únicos activos financieros públicos que cumplían los requisitos anteriores y presentaban un mercado lo suficientemente profundo (volumen de contratación) y amplio (n.º de referencias) era el de la deuda emitida por el Estado, no recomendando la inversión en otro tipo de activos financieros públicos emitidos por otras Administraciones Territoriales Españolas (CC AA, Ayuntamientos) o entidades públicas estatales (ICO) o dependientes de las Administraciones Territoriales por falta de la adecuada liquidez y profundidad de sus títulos, ausencia de calificación de la deuda emitida, insuficiente periodicidad en su emisión, etc. En el cuadro siguiente se muestra, por emisor, la deuda pública en circulación a 31 de diciembre de cada ejercicio del periodo fiscalizado.

CUADRO NÚMERO 25

**Deuda pública según Banco de España a 31 de diciembre**  
(Millones de euros)

EMISOR	2000		2001		2002		2003 (1)	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Estado Español	276.795,0	95,0	281.176,0	95,3	291.454,0	94,6	294.368,0	93,4
- Letras del Tesoro	44.663,0		35.584,0		35.831,0		39.152,0	
- Bonos y obligaciones	232.132,0		245.592,0		255.623,0		255.216,0	
Otros Org. Residentes	14.688,0	5,0	13.714,0	4,7	16.673,0	5,4	20.960,0	6,6
Total	291.483,0		294.890,0		308.127,0		315.328,0	

(1) Datos facilitados por el Banco de España

Estos mismos motivos, así como la falta de control respecto de la evolución de sus respectivos mercados, fueron tomados en consideración para descartar la adquisición de deuda emitida por otros Estados de la Unión Europea (Alemania, Italia y Francia).

La aplicación de este criterio ha supuesto que el porcentaje de deuda pública del Estado en poder del Fondo se haya ido incrementando paulatinamente como consecuencia de la relativa estabilidad en el crecimiento de la deuda emitida por el Estado y del significativo

aumento de los recursos del Fondo durante el periodo 2000-2003, lo que ha supuesto que a 31 de diciembre de 2003 el Fondo de Reserva concentre <sup>46</sup> un 3,2% de la deuda pública emitida. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la deuda emitida en poder del Fondo de Reserva y de su grado de concentración:

<sup>46</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto CONCENTRACIÓN como el porcentaje de participación del Fondo sobre la deuda pendiente de vencimiento correspondiente a un título de emisor público.

CUADRO NÚMERO 26

**Concentración de la deuda emitida en poder del fondo de reserva a 31 de diciembre**  
(Millones de euros)

		2000	2001	2002	2003
Deuda del Estado	(a)	276.795,0	281.176,0	291.454,0	294.368,0
Inversión del Fondo	(b)	544,5	1.474,4	5.648,0	9.459,6
Grado de Concentración	(b)/(a)	0,1%	0,5%	1,9%	3,2%

Esta concentración de la deuda aumentará en el ejercicio 2004, como consecuencia de la inversión de los recursos correspondientes a la dotación realizada en diciembre de 2003 (2.000 millones de euros), las dotaciones al Fondo que figuran en los Presupuestos de la TGSS para el ejercicio 2004 (3.007 millones de euros) y los recursos generados tanto por la cartera del Fondo como por los saldos en la cuenta corriente.

A este respecto, debe señalarse que el Tribunal ha estimado que los gestores del Fondo deberán invertir más de 5.146,5 millones de euros en el ejercicio 2004 (excluidas las amortizaciones de activos financieros que se produzcan en este ejercicio), por lo que, de mantenerse la tendencia de estabilidad en el crecimiento de la deuda emitida por el Estado y el criterio de inversión aplicado, la concentración de la deuda pública en la cartera del Fondo, a finales de 2004, puede llegar a ser superior al 5,1% de la deuda emitida. Concentración

que, por otra parte, podría aumentar de cumplirse las estimaciones de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social respecto a la evolución del Sistema de Seguridad Social.

Este continuo incremento de la concentración de la deuda pública en la cartera del Fondo puede llegar a ser contrario, como se ha comentado en párrafos anteriores, a uno de los principios de la política de gestión establecido por el Comité: las inversiones a realizar no deben distorsionar el mercado secundario de deuda pública.

Esta situación puede suponer, como de hecho ha ocurrido, un incremento de los costes de los activos adquiridos debido al aumento de la demanda que originan las adquisiciones del Fondo de Reservas, si bien debe indicarse que, de momento, este efecto es poco significativo <sup>47</sup>.

En el cuadro siguiente se indica este efecto para una muestra de referencias adquiridas:

CUADRO NÚMERO 27

**Variación en el coste de adquisición, en días consecutivos, de título por el fondo de reserva**

REFERENCIA	IMPORTE ADQUIRIDO (€)	COTIZACIÓN EN COMPRA			
		1º DÍA (%)	2º DÍA (%)	DIFERENCIA	EFFECTO S/ Millón €
000012379	112.686.887,65	104,3082	104,3508	0,0426	426
000011652	219.781.413,73	113,8992	113,9092	0,0100	100
000012254	100.153.139,71	100,6426	100,6526	0,0100	100
000012445	286.851.805,44	102,7953	102,8253	0,0300	300
000011652	124.500.232,88	109,1974	109,2074	0,0100	100
000012445	127.938.316,43	104,8549	104,8699	0,0150	150
000012379	33.286.979,45	107,3722	107,3822	0,0100	100
000012239	149.629.237,00	101,7937	101,8137	0,0200	200
000012080	64.195.695,90	103,5382	103,5482	0,0100	100
000012445	100.030.113,02	111,1410	111,1660	0,0250	250
000012379	149.951.044,32	110,0129	110,0179	0,0050	50

<sup>47</sup> A este respecto, la Tesorería General alega, primero, que las cotizaciones no pueden conocerse a priori, y, segundo, que no considera relevante esta comparación en el marco de gestión de activos financieros que cotizan en mercados secundarios.

Este Tribunal debe indicar que la TGSS ha realizado una lectura incorrecta del Informe, dado que lo que en el mismo se indica es que el incremento de la deman-

da de determinado tipo de activos es lo que ha originado, en algunas ocasiones, que se aumente su precio. Este Tribunal coincide con la TGS en que el efecto de esta mayor demanda es mínimo, hecho que se refleja en el Informe, por lo que no se comprende el sentido de la alegación realizada.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

La situación anteriormente descrita ha supuesto que, en la reunión de 11 de junio de 2003, el Presidente del Comité solicitase un estudio de otros activos financieros de carácter público distintos de los actuales, a fin de ampliar el mercado en el que invertir, si bien este estudio no ha sido concluido a la fecha de la última reunión de la que se ha remitido copia del acta a este Tribunal.

El Tribunal considera acertado que se estudien inversiones alternativas a las realizadas hasta ahora, dado el crecimiento real y estimado de los recursos del Fondo y el grado de concentración de la deuda pública del Estado en poder de éste. En este sentido, el Tribunal considera que debiera analizarse la posibilidad de efectuar inversiones en activos financieros de renta fija emitidos por entidades privadas que cumplan los requisitos de seguridad, rentabilidad, liquidez de la inversión, etc. que se consideren adecuados.

Asimismo, el Tribunal considera necesario realizar estudios sobre la posible inversión en otro tipo de mercados que cumplan con los requisitos exigidos a los activos financieros de renta fija.

5. Diversificar la inversión de los recursos del Fondo entre las diferentes referencias negociadas en el mercado secundario de deuda pública. Con este criterio se intenta evitar que la concentración de la demanda en determinados títulos encarezca artificialmente su cotización, desestabilice el funcionamiento normal del mercado y reduzca su rentabilidad. Asimismo, con este criterio se trata de evitar la posibilidad de que se produzca una falta de colocación de fondos debido a la falta de oferta de las referencias demandadas por el Fondo.

Esta diversificación evita que, en el momento en que el Fondo deba desinvertir parte de sus activos, su cotización se desplome y se produzca una pérdida añadida para el Sistema de Seguridad Social. Asimismo, esta diversificación permite que no se produzcan excesivas concentraciones de disponibilidades líquidas como consecuencia de amortización de títulos o cobro de cupones.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que el propio informe de la TGSS al Comité de Gestión de 9 de julio de 2002, indicaba que existía una elevada concentración en algunas referencias en el tramo a 5 años al ser ésta superior al 3% de la deuda en circulación. Pese a ello, este Comité no ha solicitado ningún tipo de estudio a partir del cual establecer los parámetros que permitan determinar el porcentaje más adecuado de concentración de deuda para cada referencia.

En este sentido, el Tribunal debe señalar que existen referencias en las que el grado de concentración de deuda en circulación en poder del Fondo es superior al 5%, lo cual no parece razonable en función del criterio anteriormente expuesto. A mayor abundamiento, debe indicarse que existen referencias en que poseyendo el Fondo de Reserva a la fecha anteriormente citada un porcentaje superior al 3%, ha seguido realizando inversiones en la misma referencia, lo que no parece compatible con la política adoptada de no distorsionar el mercado.

En el cuadro siguiente se identifican aquellas referencias en las que la participación del Fondo es superior a este porcentaje.

CUADRO NÚMERO 28

## Referencias de deuda pública de las que el fondo posee un porcentaje superior al 5%

REFERENCIA	TRAMO	% PARTICIPACIÓN	IMPORTE (millones de euros)	% SOBRE NOMINAL DE LA DEUDA EN CIRCULACIÓN
000012841	3 Años	>10	386,6	12,8
000012445	3 Años	>10	1.154,1	10,2
000012254	3 Años	5-10	787,1	9,7
000012379	3 Años	5-10	762,7	7,2
000012825	5 Años	5-10	739,0	6,6
000012064	5 Años	5-10	831,0	6,6
000012080	<1 Año	5-10	497,7	5,8
000012437	<1 Año	5-10	662,1	5,6
000012866	10 Años	5-10	514,0	5,6
000011652	5 Años	5-10	978,6	5,2

Por ello, el Tribunal considera que debiera analizarse la conveniencia de aplicar una política de inversión más diversificada (no limitada a la deuda del Estado) a fin de evitar este grado de concentración de determinadas referencias de deuda en poder del Fondo de Reserva, lo que, por otra parte, puede convertir en poco líquidas emisiones de deuda que en otro momento no lo eran (criterio aplicado en la selección de activos a invertir), con el consiguiente perjuicio que esto puede provocar en el Fondo en el

momento en que éste necesite recurrir a la enajenación de sus activos.

Por lo que respecta a los recursos líquidos procedentes del cobro de cupones y amortización de activos, la política de inversión aplicada ha evitado que éstos se concentren en un único momento, y, por tanto, que se produzcan distorsiones en el mercado y en los precios de adquisición de la propia cartera.

6. Al cierre del ejercicio, la valoración de la cartera se efectúa a precios de adquisición o bien a precios

de mercado, si este último valor es inferior al de adquisición. El precio de mercado a considerar a estos efectos será el menor de los dos siguientes: el del último día cotizado o el valor medio del último trimestre del ejercicio en un mercado organizado. En el caso de que el valor de adquisición sea superior al de mercado se dotará la correspondiente provisión por depreciación de la cartera de valores.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que hasta finales del ejercicio 2002, no ha sido necesario dotar ningún tipo de provisión; sin embargo, según los datos provisionales de que dispone el Tribunal, la evolución del mercado a lo largo del ejercicio 2003 hará necesario dotar una provisión de, aproximadamente, 21,8 millones de euros al cierre de este ejercicio.

No obstante lo anterior, los gestores del Fondo, al objeto de contar con un indicador que evalúe su gestión, valoran periódicamente la cartera a precios de mercado. Este indicador se analiza en el Apartado II.3.1.1.7 La información de gestión.

7. Determinación de un horizonte temporal mínimo de la inversión de cinco años. Este criterio fue fijado en la 2.ª Reunión del Comité de Gestión,

celebrada el 20 de julio de 2000, en la cual se indicó que este periodo como lapso temporal...durante el cual se estima que no se tendrá que hacer uso de los recursos...» del Fondo, no siendo necesario, por consiguiente, disponer de las inversiones hasta junio de 2005.

Sin embargo, en la 6.ª reunión del Comité (9 de julio de 2002) se modificó este horizonte estático de la cartera por otro de carácter dinámico: «...el horizonte temporal de la cartera (del Fondo de Reserva) de la Seguridad Social se entendía como un horizonte móvil en el tiempo, (en tanto no se indicara lo contrario)», buscando por consiguiente aproximar el vencimiento de la cartera al momento de su prevista necesidad, tal y como se indica en la citada reunión la Dirección General del Tesoro cuando propone «...aproximar la duración de la cartera a dicho horizonte temporal».

Sin embargo, considerando la vida residual de la cartera del Fondo, indicador que pone de manifiesto el tiempo medio que falta para recuperar los recursos invertidos, esta característica no ha sido alcanzada durante el periodo fiscalizado, tal y como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 29

Vida residual de la cartera (Precio ex-cupón)  
(Millones de euros)

TRAMO	CARTERA A 31.12 DE			
	2000	2001	2002	2003
Importe cartera	529,0	1.455,7	5.739,2	9.790,6
Vida residual	4,1	3,7	4,3	4,3
Horizonte temporal	5,0	5,0	5,0	5,0
Diferencia (en años)	-0,9	-1,3	-0,7	-0,7

Del cuadro anterior se deduce la existencia de una diferencia media, a 31 de diciembre de 2003, de aproximadamente un año respecto al horizonte estimado por el Comité, y de más de 8 años respecto al momento en que, según los datos con los que cuenta el propio Comité a la citada fecha, se estima que el Sistema de Seguridad Social necesitará aplicar estos recursos, tal y como se ha indicado en el Apartado III.2 de este Informe.

Respecto de este último extremo, el Tribunal debe señalar que el Comité de Gestión ha mantenido este horizonte móvil de cinco años, fijado por un motivo de prudencia, a pesar de que ha ido conociendo el incremento del posible horizonte temporal en el que se estima serían necesarios estos recursos, lo que ha impedido, a juicio de este Tribunal, realizar inversiones a más largo plazo (manteniendo el equilibrio entre riesgo y rentabilidad), lo que hubiera incrementado su rentabilidad, tal y como reconoce en la reunión 1.ª la Directora General del Tesoro y Política Financiera al señalar que «...si finalmente, en función de sus especiales caracte-

rísticas y su horizonte temporal de inversión a largo plazo, la valoración de la cartera no tuviera que realizarse actualizando periódicamente las posiciones a valor de mercado, podría resultar más interesante, desde un punto de vista financiero, acudir a combinaciones de activos con vencimientos más largos para intentar maximizar la rentabilidad esperada»<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> A este respecto, el Ministerio alega que la adopción de esta decisión fue debida a que «la rentabilidad de los activos adquiridos en 2002 y 2003 era relativamente baja...» como consecuencia de los elevados precios de la deuda en los dos últimos años, lo que aconsejaba no alargar la «duración» de la cartera, con independencia del horizonte temporal del Fondo.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que las decisiones de inversión del Comité de Gestión en estos dos ejercicios han estado condicionadas tanto por la evolución del mercado (y de la rentabilidad que éste ha ido ofreciendo) como por el hecho de que en la gestión de los activos del Fondo de Reserva se ha aplicado un criterio de «cartera a vencimiento».

Esta característica ha obligado a modificar la estructura de su cartera en los ejercicios 2002 y 2003, potenciando los dos tramos de inversión opuestos: en el de activos a medio plazo -3 años-, que ha pasado de representar el 25% del total de la cartera al cierre de los ejercicios 2000 y 2001, a un 44,8% al 31 de diciembre de 2003; y en el de activos con vencimiento a 10 o más años y el de más largo plazo

E) Análisis de la Gestión Realizada <sup>49</sup>

Este Tribunal ha analizado la actuación del Comité de Gestión del Fondo de Reserva al objeto de determinar:

- La razonabilidad de las decisiones adoptadas por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva referentes a las materializaciones de los recursos existentes.
- La existencia de posibles inversiones alternativas <sup>50</sup> a la inversión realizada.
- La adecuación de las fechas de amortización de las inversiones realizadas cuando ésta difiere del horizonte temporal en el que se prevé será necesaria la aplicación de los recursos.

Las conclusiones obtenidas del análisis realizado son las siguientes <sup>51</sup>:

- El Comité ha tomado la decisión de mantener permanentemente recursos en cuenta corriente, al obje-

-10 y más años-, que ha pasado de representar aproximadamente el 10% al cierre de los ejercicios 2000 y 2001, a representar el 44,3% a 31 de diciembre de 2003.

Con esta reestructuración de la composición de la cartera, el Comité de Gestión ha intentado conjugar la obtención de una adecuada rentabilidad (incrementando la compra de títulos, de deuda con un mayor vencimiento, que llevan aparejada una mayor rentabilidad), con la posibilidad de aprovechar un posible repunte en un futuro relativamente próximo de los tipos de interés.

Ahora bien, si en lugar de adoptar un criterio de cartera a vencimiento, se hubiera optado por un criterio de gestión activa de sus inversiones, la cartera del Fondo se podía haber estructurado perfectamente en torno al horizonte temporal en que se prevé la necesidad de emplear los recursos del Fondo, lo que propiciaría una mayor rentabilidad de las inversiones realizadas, al invertirse de forma mayoritaria en tramos de deuda a más largo plazo: 5, 10 y más años.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>49</sup> El Ministerio de Economía alega a este respecto que «La gestión del FRSS ha ido evolucionando para adecuarse no solo al rápido crecimiento del FRSS, sino también a las cambiantes condiciones de los mercados y de la sociedad, por lo que estos primeros años de vida del FRSS hay que contemplarlos como un período inicial en el que la dinámica del FRSS continuamente se desarrolla para posibilitar el eficaz cumplimiento de sus objetivos últimos. Es por ello que no resulta oportuno valorar con los mismos parámetros, como a veces hace el Tribunal, la gestión del Fondo en sus distintas etapas, inicial y actual»

En relación con esta alegación, el Tribunal debe poner de manifiesto que la valoración del Tribunal se realiza sobre las características de gestión del Fondo. En la medida que éstas han permanecido inalteradas, la valoración del Tribunal tampoco puede variar.

Por consiguiente, este Tribunal considera que la alegación realizada carece de fundamento.

<sup>50</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto INVERSIÓN ALTERNATIVA (IA) a otra realizada por cuenta del Fondo como aquella que reúne los siguientes requisitos en el momento de la inversión:

- La vida residual de la IA es similar o mayor a la de la inversión realizada (IR).
- La IA es líquida, entendiéndose por tal, la existencia de suficiente volumen de negociación durante el período en el que se realizó la inversión de los recursos del Fondo.
- La IA puede realizarse en referencias que ya formen parte de la cartera del Fondo.

<sup>51</sup> El Ministerio de Economía señala en sus alegaciones que «Desde el punto de vista de la gestión del FRSS, no es admisible el análisis ex-post que realiza el Tribunal de Cuentas, es decir, la valoración e incluso estimación que hace el Tribunal de los «aciertos» y «desaciertos» de la gestión. La asimetría en la información respecto al momento en el que ha de adoptarse una decisión invalida cualquier comparación y conclusión al respecto». Esta misma alegación es realizada por la Tesorería General de la Seguridad Social en el primer párrafo de la página 10 de su informe de alegaciones, por lo que se efectúa su tratamiento de forma conjunta.

Respecto a ella, el Tribunal debe aclarar que existe una diferencia entre el análisis ex-post, es decir la valoración que se hace «a posteriori» del resultado de las decisiones adoptadas, y el análisis realizado en un momento posterior de la

to de utilizar estos recursos como un instrumento regulador de la duración de la cartera, actuación que ya fue explicada con anterioridad.

- Del análisis realizado sobre los activos adquiridos y los negociados en el mercado secundario de deuda pública se deduce que no existieron durante el ejercicio 2003 inversiones alternativas a las realizadas, con la excepción de la inversión acordada por el Comité de Gestión el 25 de febrero de 2003, ya que en la citada fecha existían títulos en el tramo de 10 y más años que aportaban una mayor rentabilidad que las referencias adquiridas. En el cuadro siguiente se detallan estas referencias.

información existente en el momento de la toma de decisiones para verificar si, finalmente, la decisión adoptada fue la correcta, en función de los datos conocidos en ese momento.

Debe señalarse que, el estudio realizado por el Tribunal responde al segundo de los análisis citados, y por tanto, en él se ha tenido en cuenta **exclusivamente** las condiciones existentes en el momento de la toma de decisiones, condiciones que, por otra parte, eran conocidas por el gestor. Buena prueba de lo indicado, se encuentra recogida en la nota a pie de página número 55, en la que se detallan los criterios aplicados por el Tribunal para determinar las que podrían ser, o no, inversiones alternativas a la realizada.

Por otra parte, debe indicarse que en el Informe se hace referencia tan solo en dos ocasiones a situaciones en las que existía riesgo en la toma de decisiones:

- En la página 67, párrafo cuarto, cuando se indica que «Así, aunque las diferencias entre las cotizaciones en la fecha de la adopción del acuerdo y la de su materialización han resultado positivas (más de 24,3 millones de euros), lo que pone de manifiesto que, en general, las recomendaciones de la Dirección General del Tesoro fueron adecuadas. Sin embargo, existen inversiones que han generado resultados negativos (mayor coste en el momento de la adquisición que en el de su recomendación)».

Ahora bien, esta conclusión se obtiene en el marco del análisis del procedimiento aplicado en la inversión de los recursos del Fondo de Reserva, ya que, tal y como se indica en el párrafo tercero de esta misma página «Las condiciones del mercado en las fechas en que se realizan las inversiones pueden ser diferentes de las que dieron lugar a la correspondiente recomendación de compra, debido al tiempo que transcurre entre el momento de la toma de decisiones por el Comité y el de su ejecución por parte del Banco de España (más de 33 días de media)», por tanto, lo que se analiza es el efecto que ha tenido el tiempo transcurrido entre el momento de la toma de la decisión de inversión y el de su realización por el Banco de España, y no el grado de acierto del Comité al decidir la inversión de los recursos del Fondo en determinados valores de deuda pública.

• En la página 86, párrafo tercero, cuando se indica que «Del análisis realizado sobre los activos adquiridos y los negociados en el mercado secundario de deuda pública se deduce que no existieron durante el ejercicio 2003 inversiones alternativas a las realizadas, con la excepción de la inversión acordada por el Comité de Gestión el 25 de febrero de 2003, ya que en la citada fecha existían títulos en el tramo de 10 y más años que aportaban una mayor rentabilidad que las referencias adquiridas», cuyo detalle se recoge en el cuadro que figura a continuación.

En esta ocasión sí se efectúa un análisis de la gestión realizada, ahora bien, este análisis se ha efectuado tomando en consideración la situación existente en el mercado de valores en el momento en que se adoptó la decisión de inversión, observándose si en dicha fecha existían o no valores que presentaban una rentabilidad superior a aquellos en los que se decide invertir los recursos del Fondo.

Por tanto, en este caso, el Tribunal tampoco ha efectuado un análisis «ex post» del resultado de la inversión, para, en función de éste, criticar o elogiar la decisión de inversión adoptada; sino que, lo que el Tribunal ha hecho es analizar estas operaciones tomando en consideración la situación del mercado en las fechas previas a la toma de la decisión de inversión por el Comité de Gestión, que es la situación que ponderó este Comité en el momento de decidir las inversiones realizadas.

En todo caso, debe señalarse que la función fiscalizadora del Tribunal tiene un carácter consuntivo de acuerdo con lo establecido en el art. 2 de la LO 2/1982, del Tribunal de Cuentas, es decir, se realiza ex - post, por lo que la afirmación de que «no es admisible el análisis ex-post que realiza el Tribunal» no parece adecuarse cuanto menos con la legalidad vigente.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

## CUADRO NÚMERO 30

## Situación de los títulos en tramo de 10 y más de 10 años (Millones de euros)

TIR MEDIO INVERSIÓN ACORDADA	INVERSIÓN ALTERNATIVA						
	REFERENCIA	TIPO DE INTERES (%)	COTIZACIÓN (%)	VIDA RESIDUAL	TIR	MES ANTERIOR	
						NÚMERO	IMPORTE
3,646	0000012387	5,40	111,547	7,9	3,770	483	4.356,1
	0000012452	5,35	110,400	8,2	3,800	593	5.755,2
	0000012791	5,00	108,220	8,9	3,900	2.328	20.982,1

- El horizonte temporal en que se necesitaran los recursos que forman la cartera del Fondo no ha sido uno de los criterios fundamentales en los que soportar la decisión de invertir, ya que, en general, se ha invertido en activos con vencimientos anteriores a las fechas en que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estimaba que fueran necesarios los recursos del Fondo.

Así, aproximadamente el 77% de los recursos invertidos tienen un defecto de vencimiento <sup>52</sup> superior a 3,2 años. A este respecto, debe destacarse que durante el período comprendido entre junio y septiembre del 2003, período en el que se estimaba que el horizonte temporal del Fondo sería el ejercicio 2013, la totalidad de la inversión se realizó en activos financieros que tenían un defecto de vencimiento de, aproximadamente, 4,6 años, situación que origina unos menores rendimientos para el Fondo, dada la menor rentabilidad de las inversiones a menor plazo.

## III.3.1.1.5 Las Actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social.

En este apartado se describen las actuaciones de la TGSS en relación con la materialización de los recursos con que se ha dotado el Fondo de Reserva.

El objeto de esta actuación ha sido la adquisición de los activos financieros que previamente ha designado el Comité de Gestión. Para ello, la TGSS ordena al Banco de España que realice aquellas actuaciones necesarias para realizar esta compra.

La Tesorería General emite la orden de compra una vez que ha acordado el Comité de Gestión los activos financieros en los que debe materializarse la inversión de los recursos del Fondo y los importes a invertir, y previa notificación por la Dirección General del Tesoro de los importes que se mantienen en la cuenta corriente

<sup>52</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto DEFECTO DE VENCIMIENTO como la diferencia existente entre la fecha en que se estima sean necesarios los recursos y la fecha de vencimiento de la inversión realizada cuando esta es inferior.

y del desglose de las referencias en las que deben invertirse los fondos. (Desde diciembre de 2003, esta notificación ha sido eliminada).

Recibida esta notificación, la Unidad de Gestión del Fondo existente en la TGSS conforma el correspondiente expediente de gasto y se remite para su fiscalización por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS. Para ello, se envía a la Intervención el acuerdo (sin firmar) del Director General de la Tesorería de la Seguridad Social, junto con la copia del escrito de la Dirección General del Tesoro, la copia del acuerdo del Consejo de Ministros, y el extracto de la cuenta corriente del Fondo en el que se demuestre la existencia de saldo suficiente para poder realizar la inversión. Una vez fiscalizado de conformidad el expediente, el Director General de la TGSS firma la orden de compra.

Realizados los anteriores trámites, se emiten las oportunas ordenes de adquisición de activos financieros al Banco de España. Estas ordenes contienen los datos de identificación de los activos financieros en los que debe invertirse y su importe. Asimismo, la TGSS indica que la operación debe realizarse en las mejores condiciones de mercado y en un tiempo límite de, aproximadamente, 45 días, tiempo que se ha reducido a 10 días por acuerdo del Comité de Gestión de 11 de junio de 2003.

La orden de inversión es firmada por el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva (por delegación del Director General) y por el Interventor Delegado Central de la TGSS, pidiéndose confirmación al Banco de España de la realización de la operación.

El tiempo medio que transcurre desde que se inicia el expediente de gasto hasta que se remiten las ordenes de compra al Banco de España es de 6 días, excluido el ejercicio 2000 por su carácter atípico. En el cuadro siguiente se muestran los tiempos de tramitación existentes entre cada una de las etapas en que se estructura este procedimiento:

CUADRO NÚMERO 31

## Tiempos de tramitación en la materialización de los recursos del fondo de reserva

EJERCICIO	DÍAS TRANSCURRIDOS DESDE			
	Reunión de Comité Gestión hasta nota de DG del Tesoro	Etapa anterior hasta fiscalización de Conformidad	Etapa anterior hasta acuerdo TGSS	Etapa anterior hasta orden de adquisición al Banco de España
2000	127	8	3	6
2001	3	1	0	2
2002	3	6	1	0
2003 (1)	2	7	0	0
Medio	9	6	1	1

(1) No incluye la inversión aprobada por el Director General de la TGSS el 23 de diciembre de 2003 de 2.000 millones de euros.

Las órdenes de compra remitidas por la TGSS al Banco de España se corresponden, en general, con los acuerdos del Comité de Gestión. No obstante lo anterior, el Tribunal ha observado que en el ejercicio 2000 existió una operación de 60,1 millones de euros en la que la TGSS anuló la orden de compra dada al Banco de España el 29 de diciembre de 2000, por entender que la operativa del Banco de España suponía su materialización en el ejercicio 2001 y, por tanto, no podía imputarse el gasto presupuestario al ejercicio 2000, lo que supuso que la orden de compra fuese realizada un año después.

A este respecto, debe indicarse que la TGSS tenía conocimiento oficial de la composición de la inversión a realizar desde el día 13 de diciembre de 2000, por lo que, en opinión del Tribunal, existió tiempo suficiente para realizar esta adquisición dentro del ejercicio 2000.

### III.3.1.1.6 La Compra de los Títulos de Deuda Pública por el Banco de España.

Esta actuación comienza una vez recibida la orden de compra de la TGSS. Así, recibida esta orden de la TGSS, el Banco de España carga su importe en la cuenta corriente del Fondo por un importe igual al de la orden de compra y, simultáneamente, efectúa un abono por el mismo importe en una cuenta operativa vinculada a la cuenta corriente del Fondo. Esta cuenta tiene por objeto la anotación de todas las operaciones relacionadas con los activos financieros que corresponden al Fondo: las compras de títulos realizadas, amortización de los títulos de la deuda pública adquiridos, cobro de cupones, etc.

Realizada la anterior operación, la Mesa de Operaciones del Banco de España procede a consultar precios con los «creadores de mercado»<sup>53</sup> con la finalidad de

<sup>53</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto CREADORES DE MERCADO como grupo de entidades financieras con derechos y obligaciones especiales tanto sobre el mercado primario como sobre el secundario. Su finalidad última es favorecer la liquidez del mercado secundario de Deuda pública anotada y cooperar con la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en la difusión exterior e interior de la Deuda del Estado.

adquirir los importes de las referencias recogidas en la citada orden.

En la gestión que realiza la mesa de operaciones se aplican los siguientes condicionantes:

- Las compras diarias de activos en nombre del Fondo no pueden superar los 200 millones de euros, para evitar distorsionar el mercado.
- Se busca comprar al mejor precio para el Fondo, lo que ha originado que en determinados momentos se retrase la compra que debe realizarse, lo que ha permitido que el coste de adquisición de los activos haya sido menor.

Una vez realizada la compra, que, en general, se ha realizado en el mercado secundario, aunque en ocasiones muy concretas se han efectuado compras de letras en el mercado primario, la diferencia entre la orden de compra y el importe a que ascienden los activos realmente adquiridos se carga en la cuenta operativa y simultáneamente se abona en la cuenta corriente del Fondo. Debe señalarse a este respecto que tanto la cuenta corriente como la operativa devengan intereses al mismo tipo.

Durante la vida de la inversión, el Banco de España se encarga, asimismo, de administrar los valores adquiridos lo que conlleva el cobro de cupones y de su importe nominal en el momento de la amortización.

### III.3.1.1.7 La Información Facilitada al Comité de Gestión.

Esta información fue elaborada por la Dirección General del Tesoro hasta el mes de mayo del ejercicio 2002, siendo elaborada por la TGSS a partir de ese momento.

La información facilitada se estructura en los siguientes Apartados:

- a) Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social a la fecha en que se reúne el Comité. En general, este apartado contiene información sobre las actuaciones realizadas con posterioridad a la reunión del último

Comité de Gestión, detallando la propuesta de inversión por tramos aprobada en la última reunión, el detalle de referencias ha adquirir por cada tramo, así como su importe y porcentaje, la inversión realizada desglosada por tramo y referencias, las amortizaciones de activos producidas, la cartera resultante después de la inversión etc. También se han recogido en este Apartado todas aquellas situaciones que, vinculadas con el Fondo de Reserva no están relacionadas con la actividad inversora, tales como el nuevo clausulado de la cuenta corriente en el Banco de España, los sistemas informáticos adquiridos, etc.

b) Análisis de la Rentabilidad del Fondo de Reserva. Este apartado contiene información referente a los rendimientos tanto implícitos como explícitos procedentes de los activos financieros en los que se ha inver-

tido, así como la rentabilidad de la cuenta corriente del Fondo de Reserva. La información contenida en este apartado, distingue:

- Los rendimientos obtenidos por el Fondo, en el que detallan los procedentes de cobros de cupones, de intereses generados por la cuenta corriente, etc.
- La rentabilidad obtenida de la cartera del Fondo. Esta información se ha caracterizado por la existencia de multiplicidad de indicadores, lo que puede confundir al gestor respecto de la rentabilidad obtenida. Con excepción de la TIR, estos indicadores, que se detallan en el cuadro siguiente, utilizan como criterio de medición de la rentabilidad el valor de mercado de la cartera en diferentes momentos. Por los motivos que posteriormente se indican, el Tribunal considera que estos indicadores no reflejan adecuadamente esta rentabilidad.

CUADRO NÚMERO 32

## Indicadores de rentabilidad de la cartera(%)

RENTABILIDAD DE LA CARTERA	REUNIÓN DE FECHA			
	25-02-2003	09-06-2003	08-07-2003	10-09-2003
Acumulada a fecha informe (Con cupón corrido)	6,18	9,72	7,85	6,37
Desde cierre ejercicio hasta fecha informe	6,24	7,42	5,05	No Disponible
A un año natural	6,64	8,56	6,20	1,69
Tasa Interna de Rendimiento (TIR)	4,346	4,268	4,054	3,828

Por ello, desde el mes de septiembre de 2003, se emplean únicamente como indicadores la rentabilidad de la cartera a la fecha de la reunión y la rentabilidad por ejercicio. Estos indicadores compaginan los criterios de valor de mercado y la Tasa Interna de Rendimiento (TIR). En opinión de este Tribunal, los indicadores de rentabilidad basados en el valor actual de la cartera son representativos cuando se lleva a cabo una política «activa» de inversión (compra y venta permanente de activos financieros en el mercado secundario de deuda pública) en la que es necesario saber en todo momento el valor de mercado de la cartera. Sin embargo, éste no es el caso de la cartera del Fondo de Reserva ya que una de sus características es la de ser «vencimiento», lo que implica que los valores que la componen nunca serán negociados —salvo en el caso de que exista necesidad de estos recursos— por lo que medir su rentabilidad mediante el valor que teóricamente tendrían en el mercado no parece razonable.

Asimismo, en este apartado se observa una falta de información sobre parámetros que permitan obtener una mejor comprensión de la estructuración del Fondo, tales como saldos medios ponderados de la cartera, tramos de deuda que la integran, rentabilidad obtenida por cada tramo, etc., por lo que el Tribunal considera conveniente la incorporación de información de esta natu-

raleza en la documentación aportada al actual Comité de Gestión<sup>54</sup>.

- Rentabilidad de la cuenta corriente del Fondo de Reserva. La información facilitada ha hecho referencia a los tipos medios anuales con los que se retribuían los saldos de la cuenta corriente del Fondo, calculados a partir de la media aritmética de los tipos mensuales. No obstante, esta rentabilidad no considera los saldos en cuenta ni el tiempo que éstos se mantienen, por lo que la información facilitada al Comité no es exacta.
- La rentabilidad global del Fondo. Esta información incorpora los resultados obtenidos por la cartera de valores y la tesorería mantenida en la cuenta corriente. Como se ha indicado anteriormente, el Tribunal considera que, dado que se trata de una «cartera a vencimiento», debiera emplearse un parámetro basado en

<sup>54</sup> A este respecto, la Tesorería General alega que la información facilitada al Comité de Gestión permite la comprensión de la estructura del Fondo.

Este Tribunal no puede aceptar la alegación realizada dado que en el Informe no se indica que la información facilitada al Comité de Gestión no permita la comprensión de la estructura del Fondo, como parece indicar la Tesorería en sus alegaciones, sino, simplemente, que la aportación de esta información añadida permitiría una mejor o, si se prefiere, más completa comprensión de la estructura del Fondo.

Por otra parte, la propia Tesorería reconoce en su alegación que parte de esta información que se recomienda se ha comenzado a incorporar en los informes aportados al Comité a partir del ejercicio 2004.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

la TIR para medir el rendimiento global de la inversión y, en los casos de ofrecer una información histórica de la rentabilidad del Fondo, basar este cálculo en datos reales: rendimientos devengados, recursos medios invertidos, saldos medios en cuenta corriente, etc.

### III.3.2 La Rentabilidad del Fondo de Reserva

Durante el periodo fiscalizado, el Fondo ha sido dotado con recursos por valor de 12.009,1 millones

de euros (excluidos los activos financieros amortizados). Éstos, junto con los rendimientos que han producido, han sido invertidos en activos financieros públicos o se han mantenido como saldos en la cuenta corriente del Fondo. En el cuadro siguiente se muestra la aplicación media dada a los recursos disponibles durante cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado:

CUADRO NÚMERO 33

#### Origen - Aplicación de los recursos del fondo (Millones de euros)

SALDOS MEDIOS	2000		2001		2002		2003		2000-2003	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Obtenidos	334,0	100,0	935,1	100,0	4.157,5	100,0	8.331,5	100,0	4.134,2	100,0
Aplicados										
Tesorería	276,2	82,7	198,3	21,2	1.019,1	24,5	731,5	8,8	625,1	15,1
Activo Financ.	57,8	17,3	736,8	78,8	3.138,4	75,5	7.600,0	91,2	3.509,1	84,9
Total Aplicados	334,0	100,0	935,1	100,0	4.157,5	100,0	8.331,5	100,0	4.134,2	100,0

El Fondo ha devengado recursos por un valor de 526,2 millones de euros (incluidas las pérdidas en la adquisición de activos). En consecuencia, la rentabilidad anual obtenida por los recursos medios con los que ha contado el Fondo durante el periodo fiscalizado ha sido de, aproximadamente, el 3,9%.

#### III.3.2.1 Rentabilidad generada por los saldos en cuenta corriente

Durante el periodo fiscalizado, los recursos del Fondo en la cuenta corriente y en la cuenta operativa vinculada a ésta generaron intereses por valor de 60,8 millones de euros, lo que representa una rentabilidad media de los saldos en cuenta del 3%, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 34

#### Rentabilidad media obtenida por los saldos en cuenta corriente (Millones de euros)

	2000		2001		2002		2003		2000-2003	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Intereses devengados	2,8		7,5		33,5		17,0		60,8	
Saldos medios en c/c	276,2		198,3		1.019,1		731,5		625,1	
% rentabilidad anual		4,8		3,8		3,3		2,3		3,0
Duración media del saldo en cuenta	13 días		7 días		10 días		6 días		8 días	

De los anteriores datos se deduce lo siguiente:

- En los ejercicios 2002 y 2003 han existido unos saldos medios en cuenta corriente muy significativos<sup>55</sup>,

<sup>55</sup> A este respecto, el Ministerio alega que es necesario tener en cuenta que aunque el objetivo es minimizar este saldo, dicha minimización queda condicionada por los siguientes hechos:

- Deben mantenerse saldos en la cuenta corriente por la incertidumbre, ya que si bien no está prevista la disposición de fondos a medio plazo, es aconsejable mantener cierto colchón de liquidez.
- La cuenta corriente puede ser más rentable que otros activos alternativos.
- La liquidez constituye un instrumento más para reducir la duración de la cartera del FRSS
- La necesidad de adaptar el calendario de las compras a las previsiones de tipos de interés.
- La previsión de flujos de ingresos en el corto plazo.

debido, principalmente, a la política de gestión aplicada (mantenimiento de una parte de las dotaciones el Fondo en saldos líquidos), a la existencia de amortización de títulos y liquidación de cupones e intereses sin que se

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe poner de manifiesto, primero, que los saldos medios mantenidos en cuenta corriente han sido, durante el periodo fiscalizado, de un 15% de las dotaciones al Fondo, y, segundo, que no ha existido una política definida respecto a los saldos a mantener en cuenta corriente, hecho que se pone de manifiesto en el apartado III.3.1.1.4. «La Selección de la Inversión por el Comité de Gestión».

Con independencia de estos hechos, que ponen de manifiesto las contradicciones existentes entre la política de minimización de saldos líquidos definida por el Comité de Gestión y la realidad, que permitirían rechazar las alegaciones del Ministerio, debe indicarse que:

- Que la incertidumbre respecto al momento en que deberán aplicarse los recursos del Fondo no puede explicar el porcentaje de liquidez medio que ha

produjeran reuniones inmediatas del Comité de Gestión, a las decisiones de no invertir adoptadas a finales del ejercicio 2001 y en el ejercicio 2003, debido a la situación de inestabilidad del mercado y, en el caso específico del ejercicio 2002, al elevado transcurso de tiempo existente (59 días de promedio), entre el momento de la aportación de recursos al Fondo hasta el momento en que fueron adquiridos los activos financieros.

• Que, a pesar del significativo incremento de estos saldos medios en los ejercicios 2002 y 2003, la rentabilidad obtenida ha venido experimentando una caída significativa. Esta disminución de la rentabilidad obtenida ha sido debida a la caída del tipo marginal medio semanal con el que se retribuyen los saldos en la cuenta corriente en el Banco de España, tipo que ha pasado del 4,769% en el ejercicio 2000 al 2,323% en el ejercicio 2003.

A este respecto, el Tribunal considera que la TGSS debiera negociar con el Banco de España una mejora en el sistema de retribución de estos saldos o bien que éstos fueran invertidos en REPOS cuando las condiciones existentes así lo aconsejen<sup>56</sup>.

#### III.3.2.2 Rentabilidad generada por la cartera del Fondo de Reserva

Durante el periodo fiscalizado la cartera del Fondo generó rendimientos por valor de 465,7 millones de euros (incluidas las pérdidas en adquisición de activos), lo que representa una rentabilidad media anual de los recursos invertidos del 4,2%, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 35

#### Intereses devengados por la cartera del fondo (Millones de euros)<sup>57</sup>

INTERESES DEVENGADOS	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Act. Financieros (Rdtos. Explícitos)	0,4	22,9	130,1	333,3	486,7
Act. Financieros (Rdtos. Implícitos)	0,1	7,0	18,0	19,3	44,4
Resultado positivo de la Cartera	0,5	29,9	148,1	352,6	531,1
Pérdidas devengadas en compras	(0,0)	(0,3)	(10,3)	(55,1)	(65,7)
<b>Resultado de la cartera</b>	<b>0,5</b>	<b>29,6</b>	<b>137,8</b>	<b>297,5</b>	<b>465,4</b>
Saldos medios invertidos	56,7	725,2	3.080,8	7.448,1	3.509,1
Rentabilidad media	4,1%	4,1%	4,5%	4,0%	4,2%

existido a lo largo del periodo fiscalizado, dado que, por una parte, los estudios y proyecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo indican que la necesidad de los recursos del Fondo no se producirá hasta, al menos, el ejercicio 2015.

No obstante lo anterior, resulta lógico que existan posiciones de tesorería en este Fondo como consecuencia de situaciones de especial incertidumbre en el mercado, que aconsejen una inversión en otro momento posterior. Ahora bien, este hecho no puede explicar que se mantengan saldos medios de tesorería tan significativos.

• Tampoco puede considerarse el mantenimiento de saldos en cuenta corriente como una forma de obtener una mayor rentabilidad, ya que durante el periodo fiscalizado siempre han existido inversiones alternativas, con mayor vida residual (superior a los 3 años) que generaban mayor rentabilidad que la cuenta corriente.

• Asimismo, debe señalarse que los flujos futuros de tesorería sólo pueden condicionar los saldos a mantener en la cuenta corriente del Fondo, si se aplica como criterio de gestión que debe mantenerse una parte de los recursos del Fondo inmovilizados en la cuenta corriente, circunstancia que no resulta lógica cuando lo que el Consejo de Ministros está pretendiendo es, precisamente, la inversión de estos recursos en la adquisición de activos financieros públicos.

Este criterio de gestión es el que ha supuesto que el Fondo incurra en menores rendimientos, al obtener estos saldos líquidos rendimientos inferiores a las que se pudieran haber obtenido de resaltar invertidos en títulos de deuda pública con un mayor plazo de vencimiento.

• Por último, debe señalarse que, la gestión discontinua del Fondo, que el propio Ministerio reconoce en sus alegaciones (página 5, párrafo 4º), así como la adopción de un modelo de cartera a vencimiento, han contribuido a mantener elevados saldos de tesorería, a fin de reducir el riesgo en las decisiones de inversión, especialmente en situaciones de singular incertidumbre en el mercado.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe

<sup>56</sup> Respecto de la posibilidad de negociar una mejora en el sistema de retribución de los saldos mantenidos en la cuenta corriente del Fondo, tanto el Banco de España como el Ministerio de Economía manifiestan su oposición a esta posibilidad, basando sus respectivas alegaciones en las excelentes condiciones de remunera-

ción aplicadas a la TGSS, ya que «la remuneración de la cuenta corriente la realiza a tipos de mercado» y que «no puede ni debe remunerar las cuentas de sus clientes por encima del mejor tipo de interés de mercado» (informe de alegaciones del Banco de España).

En relación con estas alegaciones, el Tribunal debe señalar que existen organismos públicos que, con saldos medios muy inferiores a los del Fondo, han obtenido en la banca privada rentabilidades muy similares a las obtenidas por el Fondo de Reserva en el Banco de España.

Por otra parte, debe señalarse que la propia Tesorería General, si bien reconoce la dificultad de mejorar la rentabilidad generada por estos saldos, indica en su informe de alegaciones que «no tendría ningún inconveniente en negociar una mejora en el sistema de retribuciones y en esa línea, con motivo de la renovación o suscripción del convenio en el presente ejercicio 2004, se le propondrá al Banco de España».

Por otra parte, en lo que se refiere a la posibilidad de inversión de los recursos del Fondo en REPOS, el Banco de España señala que esta recomendación no es aplicable porque «estas inversiones rentan normalmente menos que lo que pagan los bancos a sus depositantes al ser los REPOS colocaciones de dinero con garantía de valores, por esa mayor garantía ofrecen menor rentabilidad que otras inversiones sin garantía. Y ello sin tener en cuenta que la operativa con valores tienen mayores costes».

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que la recomendación efectuada en este sentido en el Informe está referida a aquellas situaciones en las que dichas operaciones, valoradas en su conjunto, puedan resultar rentables, circunstancia que el propio Banco de España reconoce en sus propias alegaciones que puede producirse, al menos, en determinados momentos.

<sup>57</sup> Respecto del importe que figura en el cuadro como «Pérdidas devengadas en compras», la Tesorería General alega que, en aplicación de los principios contables, no procede realizar la periodificación de la diferencia entre el precio de adquisición ex-cupón y el valor de reembolso cuando este último es inferior a aquel.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe poner de manifiesto que la Tesorería General confunde la información contable con la información de gestión, que no tienen por qué responder exactamente a los mismos principios. Por

De los datos anteriores se deduce que:

- Ha existido un incremento muy significativo en los saldos medios invertidos, pasando de los 56,7 y 725,2 millones de euros en los ejercicios 2000 y 2001 a 7.448,1 millones de euros en el ejercicio 2003, debido a las dotaciones realizadas al Fondo a lo largo de este período, lo que ha permitido obtener un resultado de 465,4 millones de euros en este espacio de tiempo.
- Que la evolución de la rentabilidad presenta oscilaciones debido a la caída de rentabilidad producida en el ejercicio 2003, que ha disminuido 43 puntos básicos respecto del ejercicio anterior, como consecuencia del descenso de los tipos que se viene produciendo desde el ejercicio 2000 y del cambio de orientación producido en la estructura de la cartera, que pasó de tener su componente principal en títulos con una vida residual media 5 años a tenerlo en títulos con una vida residual media de 3 años, sin que el incremento de

inversión en deuda a 10 a más años haya podido compensar esta caída.

• También debe destacarse que durante el período fiscalizado se adquirieron activos financieros por encima de la «par»<sup>58</sup>, ya que el tipo nominal de estos activos generaba una mayor rentabilidad que otros activos financieros. Las pérdidas de 65,7 millones de euros, indicadas en el cuadro anterior, han sido estimadas por este Tribunal en función de la vida residual de cada activo; sin embargo, de mantenerse la característica de cartera «a vencimiento», las pérdidas a las que darán lugar estas adquisiciones serán de 367 millones de euros.

Por último, debe indicarse que la información facilitada al Comité de Gestión desde septiembre de 2003, recoge una rentabilidad basada en datos del mercado que resulta superior a la que se obtiene de aplicar el criterio de la TIR, que, en opinión del Tribunal, es el que debe aplicarse en la medida en que se mantenga la característica de «cartera a vencimiento»<sup>59</sup>.

CUADRO NÚMERO 36

Diferencias en rentabilidades

	2000	2001	2002	30.09.03
Rentabilidad Mercado	6,120	6,290	8,320	4,680
Rentabilidad TIR	4,782	4,429	4,343	3,802
Diferencia	1,338	1,861	3,977	0,878

Esta situación puede originar en el Comité una idea inexacta de la rentabilidad obtenida<sup>60</sup>, por lo que el Tri-

bunal considera conveniente que se modifique el criterio de medición de rentabilidad que se viene aplicando.

tanto, el hecho de que contablemente se aplique un criterio que, en general, está basado en la prudencia en la valoración de las operaciones económicas – circunstancia que con carácter excepcional no se produce en este caso, debido al criterio de gestión aplicado a esta cartera de activos –, no significa que, en la información de gestión, no deba incorporarse esta información al objeto de que se cuantifique correctamente los rendimientos generados por la cartera y su rentabilidad media.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>58</sup> En el contexto de esta fiscalización debe entenderse que un activo financiero de renta fija cotiza por «ENCIMA DE LA PAR» cuando su valor de compra es superior a su valor de amortización.

<sup>59</sup> A este respecto, el Ministerio de Economía alega que el criterio de rentabilidad basado en datos del mercado debe ser tenido en cuenta dado que:

1. El Fondo enmarca su actividad en el mercado, ya sea en el momento de la compra o en el de la posible enajenación de los activos que lo integran, por lo que la medición de la rentabilidad en base a criterios de mercado puede resultar adecuada y oportuna.

2. La rentabilidad medida por el criterio de la TIR no tiene en cuenta que éste constituye un indicador de la rentabilidad histórica de la cartera pero no del Fondo, dado que no tiene en cuenta la rentabilidad de los saldos en el Banco de España.

3. Se basa en hipótesis de dudosa realización, como es el hecho de que los cupones que genera un bono son reinvertidos al mismo tipo de interés.

Por ello, el Ministerio de Economía considera que este indicador debe ser completado con otros basados en el precio de mercado.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que la rentabilidad de una cartera, cuya principal característica es la de no liquidarse anticipadamente, depende únicamente de los cupones cobrados y de la diferencia entre el precio de amortización y el de adquisición. Durante el período fiscalizado, y hasta la fecha actual, ninguno de los activos financieros que componen la cartera del Fondo se han liquidado antes de su vencimiento, no existiendo indicio alguno de que este hecho vaya a producirse en los próximos años. Por consiguiente, y en contra de lo que opina el Ministerio, no parece razonable valorar con criterios de mercado la

rentabilidad de un activo financiero, cuando su mantenimiento en la cartera del Fondo no está vinculado a la evolución del mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien los gestores de fondos suelen valorar la rentabilidad de los activos financieros en los que tienen invertidos sus recursos en función de su cotización en el mercado, no debe olvidarse que, a diferencia de estos fondos privados, el Fondo de Reserva presenta limitaciones en su actuación, tales como su característica de ser una cartera a vencimiento o su neutralidad respecto del funcionamiento normal del mercado, por lo que no resulta viable aplicar los criterios de gestión del sector privado.

Asimismo, el Tribunal considera que el hecho de que la rentabilidad de los recursos del Fondo: activos financieros y saldos en cuenta corriente, no se mida conjuntamente, no debe suponer la eliminación de la TIR como indicador más adecuado, habida cuenta que la tendencia última de los gestores del Fondo de Reserva es la de minimizar los saldos en cuenta corriente.

También debe indicarse que la Tesorería General y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, mantienen posturas contrarias al Ministerio de Economía en relación con el TIR como un indicador adecuado para medir la rentabilidad de los activos financieros que integran el Fondo de Reserva.

Así, la Tesorería General, en las alegaciones remitidas al Tribunal indica que «...En relación al contenido de los informes que elabora la Tesorería General de la Seguridad Social con motivo de las reuniones que celebraba en su momento el Comité de Gestión del Fondo de Reserva y en concreto el análisis de rentabilidad, indica que "se" compare el criterio manifestado por ese Alto Tribunal de que la TIR es el indicador más adecuado para una cartera a vencimiento como la que constituye el Fondo de Reserva.»

Por su parte, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, al hablar de la TIR, establece que «Tampoco resulta muy útil si no se tiene la intención de mantener la inversión hasta su vencimiento», entendiéndose, en sentido contrario, que sí lo es, en el caso de que esta situación no se produzca.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

<sup>60</sup> A este respecto, la Tesorería General, organismo responsable de elaborar esta información, alega que esta confusión no se produce en el gestor, dado que en

#### III.4 Contabilización de los recursos que integran el fondo de reserva

Hasta el ejercicio 2002, último ejercicio del que se ha rendido la contabilidad de las Entidades Gestoras y la TGSS, la TGSS ha contabilizado y valorado las operaciones relacionadas con el Fondo de Reserva, de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública para las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, si bien ha aplicado dos criterios de contabilización diferentes según la amortización del título se realice por un importe superior al precio de compra, situación que conlleva la existencia de un beneficio en la operación, o por debajo del precio de adquisición, hecho que da lugar a una pérdida.

##### Amortización del activo a precio superior al de adquisición

La TGSS ha seguido el criterio de periodificar este beneficio durante la vida residual del activo de que se trate, es decir, durante el período que transcurre desde la fecha en el que se realiza la adquisición hasta la de su amortización.

Este Tribunal considera que esta forma de contabilizar, por aplicación de los principios contables de devengo y de correlación de ingresos y gastos, es correcta y coherente con la característica de una cartera «a vencimiento». En este sentido, puede entenderse que, dado que los activos financieros que componen la cartera no serán vendidos en ningún momento, los ingresos se generarán a lo largo de la vida residual del título.

##### Amortización del activo a precio inferior al de adquisición

En este caso, según la información facilitada por la TGSS al Tribunal, el criterio de contabilización aplicado ha sido el de reconocer esta diferencia como una pérdida del ejercicio en que se produzca la amortización del activo financiero mediante su contabilización en la cuenta (666) «Pérdidas en valores negociables».

La aplicación de este criterio de contabilización supondrá que en el ejercicio 2003 tan sólo se registrarán pérdidas por un importe de 2,1 millones de euros, cuando la aplicación del principio contable de prudencia supondría que la pérdida a contabilizar como consecuencia de haber comprado activos financieros por encima de su valor nominal debe ser de 367 millones de euros.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que es razonable suponer que la compra de un activo financiero por un importe superior al valor de amortización se debe a la existencia de un interés explícito que compensa este «sobreprecio», lo que implica que sea necesario incurrir en estos costes adicionales para lograr los inte-

los informes se expresa el método de cálculo, y éstos se basan, y así se indica, en la rentabilidad que se obtendría si a la fecha del estudio se liquidara el Fondo.

En relación con esta alegación, el Tribunal, considera que precisamente la información contenida en el cuadro n.º 32 -al cual no se realiza ningún tipo de alegación- en el que se da cuatro tipos de ratios respecto a la rentabilidad de la cartera, siendo

reses explícitos citados. En consecuencia, es lógico considerar que la citada pérdida se contabilice al mismo ritmo que los intereses que ha contribuido a generar, y no en el momento que se amortice el título o en el que éste ha sido adquirido.

Por todo lo expuesto, el Tribunal considera que debe sustituirse la actual forma de contabilización de la pérdida en el momento de la amortización del activo por su periodificación al mismo ritmo que los ingresos que genera, así como la modificación del actual plan de cuentas de aplicación al Sistema de la Seguridad Social dado que en su estructura actual no contempla esta posibilidad.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que como consecuencia de las ampliaciones realizadas en la dotación al Fondo de Reserva y de la recolocación en el mercado secundario de inversiones amortizadas, el crédito presupuestario existente en el ejercicio 2002 para el registro contable de éste resultó insuficiente en 1.031,1 millones de euros, habiéndose imputado presupuestariamente como gasto del ejercicio siguiente, concretamente el 14 de noviembre de 2003.

Por último, el Tribunal debe señalar que la aprobación del RD 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley reguladora del Fondo de Reserva, ha venido a introducir una especificidad respecto de la consideración contable y presupuestaria del saldo financiero que el último día figura en la cuenta del Banco de España abierta para la gestión del Fondo, consistente en considerar que este saldo de tesorería pase a tener un carácter de activo fijo.

Este cambio de consideración contable (de activo circulante a activo fijo) supone una ruptura de uno de los conceptos básicos y tradicionales en la clasificación de las cuentas del Activo existentes en la contabilidad pública y privada que, en opinión del Tribunal, carece de fundamento alguno, ya que, si lo que se pretende es poder detallar claramente en el balance de situación de la TGSS el importe a que asciende los recursos acumulados en el Fondo de Reserva, bastaría seguir empleando, como se viene efectuando hasta la fecha, cuentas específicas para estos recursos, detallando los aspectos más importantes de la evolución del Fondo en el apartado correspondiente de la memoria que debe acompañar a los estados contables de cada ejercicio.

Este mismo tipo de consideraciones resultan aplicables respecto de la contabilidad presupuestaria, por ello, el Tribunal considera que debiera analizarse la procedencia de modificar esta disposición reglamentaria, suprimiendo el contenido relativo a la consideración como activo fijo de los saldos de tesorería del Fondo de Reserva.

Madrid, 23 de febrero de 2005.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, Ubaldo Nieto de Alba.

contradictorios algunos de ellos para determinadas fechas, viene a corroborar lo indicado en el Informe. En este mismo sentido, debe señalarse que esta conclusión no ha sido cuestionada por ninguno de los restantes centros directivos que formaban parte del Comité de Gestión (Intervención General de la Seguridad Social y Ministerio de Economía), a los que se ha remitido a alegaciones el Informe.