

# LOS ÓRGANOS DEL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA REALIDAD QUE CULMINA CON LA CONSTITUCIÓN DE 1978

*Juan Velarde Fuertes\**

El presente trabajo comienza con una detallada revisión de los antecedentes históricos de la protección social en España que culmina con la Constitución de 1978, en la que por primera vez se recogen explícitamente en su articulado todas las cuestiones relativas a la asistencia y prestaciones sociales. Seguidamente, el autor se centra en la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre el Sistema de Seguridad Social, que comenzó en 1978 y que ha contribuido a un mejor conocimiento del funcionamiento del Sistema.

**Palabras clave:** *bienestar social, gastos de la Seguridad Social, ingresos de la Seguridad Social, control presupuestario, Tribunal de Cuentas, España, 1978-2003.*

**Clasificación JEL:** *H55, H61.*

## 1. Antecedentes

A la insistencia del general Marvá y a las medidas complementarias, como una oportuna circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo, se debió la puesta en marcha de la Inspección de Trabajo, a partir de 1908. Pero esto no supuso, en relación con la realidad de los seguros sociales, más que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los patronos. Parecía

justificar esto la parva realidad que ofreció España, hasta el impulso que procede de la legislación social abierta con la aparición del Subsidio Familiar, por Ley de 18 de julio de 1938 y continuada con la que puede denominarse «etapa Girón» de Seguros Sociales obligatorios. Sus realidades más importantes fueron: la compleja y corporativa organización, relacionada esencialmente con los jubilados, del Mutualismo Laboral en los años cuarenta, hasta culminar con la creación del Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales, a más de la reorganización del Seguro de Vejez e Invalidez a partir de la superación, por Ley de 1 de septiembre de 1939, del viejo régimen de Retiro Obrero Obligatorio. Finalmente, hay que añadir el Se-

---

\* Catedrático de Estructura Económica. Universidad Complutense de Madrid. Consejero de la Sección de Fiscalización. Área de Administración Económica del Estado del Tribunal de Cuentas.

guro Obligatorio de Enfermedad, que surgió a partir de la Ley de 14 de diciembre de 1942. Además, Largo Caballero había impulsado, en un conjunto de disposiciones que van de 1931 a 1933, el Seguro de Accidentes de Trabajo. Exclusivamente, aparte de la Inspección de Trabajo, la Inspección Técnica de Seguros y Ahorro vigilaría hasta 1934 el funcionamiento de las Mutualidades empresariales de Accidentes de Trabajo y las Compañías de Seguros que atendían este riesgo. Después de esa fecha, todo resultó más confuso, pues el control de esta Inspección pasó del Ministerio de Trabajo al de Hacienda.

Gonzalo Pérez de Armiñán es el primero que indicó, en 1952, que una tan compleja realidad como la creada, con una proliferación enorme de entidades ocupadas de los seguros sociales obligatorios, obligaba a la aparición de algún organismo de control de esta realidad<sup>1</sup>, pues no era suficiente que la Inspección de Trabajo «vigilase el cumplimiento de las obligaciones legales de aseguramiento de riesgos y pago de primas si al mismo tiempo no se fiscalizaba la marcha interna de estas entidades con el fin de garantizar la reparación efectiva de ese riesgo social que el accidente de trabajo supone».

Ése fue el motivo de la aparición de la Inspección Técnica de Previsión Social. Previamente, con cargo al Presupuesto ordinario del Estado a partir del ejercicio de 1940, y vinculado al Consejo del Instituto Nacional de Previsión, el Decreto de 9 de marzo de 1940 aprobó el Reglamento de la Inspección de Entidades aseguradoras de accidentes de trabajo e Instituciones de Previsión, que pasó, en 1942, a depender directamente

del Ministerio de Trabajo. De ahí procedió la creación, por Decreto de 1 de mayo de 1944, de la Inspección Técnica de Previsión Social<sup>2</sup>. Sus funciones, de acuerdo con la síntesis que ofrece Mariano Ucelay Repollés, eran —y ahí se encontraba su radical novedad— «además de las relativas a las entidades e instituciones que operaran en el ramo de accidentes de trabajo, a los Montepíos y Mutualidades y sus Federaciones, y a las sociedades cooperativas —extraña atribución, doctrinalmente muy difícil de explicar—, las de practicar cuantas diligencias debieran realizarse en virtud de la alta inspección reservada al Ministerio de Trabajo sobre el Instituto Nacional de Previsión y demás Instituciones y Organismos de previsión social y comprobar la misión que respectivamente tuvieran señalada por las disposiciones reguladoras de los Seguros y Subsidios sociales; la de investigar y comprobar la puntual observancia de las normas dictadas por el Ministerio de Trabajo correspondientes a la organización, actuación y funcionamiento de las entidades e instituciones que, en virtud del concierto, tuvieran la calificación de «colaboradoras» y fueran delegadas de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad para la práctica de este Seguro; y la de realizar en las Cajas y Organismos Superiores del Ahorro benéfico-social cuantas investigaciones les encomendase el Ministerio de Trabajo, así como las funciones inspectoras de carácter permanente que al Protectorado del mismo corresponden»<sup>3</sup>. Todo esto quedó ratificado por la Ley de 4 de mayo de 1948, que en su artículo 2.º recoge el conjunto de entidades a las que corresponde esta ac-

---

<sup>1</sup> Cf. Gonzalo PÉREZ DE ARMIÑÁN, «La fiscalización estatal de la Previsión», en *Cuadernos de Política Social*, primer trimestre de 1952, n.º 13. Los datos más completos de esta evolución de la Inspección Técnica de Seguros y Ahorro, en Ernesto CABALLERO SÁNCHEZ, *Introducción al estudio del Seguro privado*, Editorial Magisterio Español, Madrid, 1949.

<sup>2</sup> El estudio de estos antecedentes y de la propia evolución de esta Inspección Técnica de Previsión Social, véase en Mariano UCELAY REPOLLÉS, *Previsión y Seguros Sociales*, volumen III de la colección *Doctrina y Legislación Social*, Gráficas González, Madrid, 1955, páginas 538-543.

<sup>3</sup> Cf. Mariano UCELAY REPOLLÉS, ob. cit., página 543.

tuación inspectora, de la que pasa a encargarse el Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social. Tenía especial importancia que la citada Ley de 4 de mayo de 1948, en su artículo 3.º especificase que sería de la exclusiva competencia de la Inspección Técnica de Previsión Social «la práctica de cuantas inspecciones, comprobaciones e investigaciones de carácter administrativo, financiero o contable tengan que efectuarse en los Montepíos y Mutualidades Laborales»<sup>4</sup>.

Mientras tanto, en España había surgido al final de los años cuarenta, en relación con estas cuestiones, una actitud doctrinal absolutamente nueva, sintetizado en el libro de Manuel de Torres, *Teoría de la política social*<sup>5</sup>, fruto del curso de Política social que había comenzado a impartir en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. El planteamiento de Torres tenía un fundamento claro en la línea que de Keynes había desembocado en Beveridge, con la aparición del Sistema de Seguridad Social, más su vinculación con las políticas de pleno empleo, y el papel central que en todo esto tienen los planteamientos macroeconómicos presididos por el Ministerio de Hacienda. Torres Martínez señaló que había llegado el momento de dar un giro a toda esta política de protección social. Como, en el mundo, ésta se vinculaba con la distribución de la renta, y como la búsqueda de ésta por el camino de los seguros sociales bismarckianos era, simplemente, que se financiaba en su parte fundamental como un impuesto sobre el rol de salarios, se consideró que era preciso, en este sentido, dar, como quería el profesor Torres, una mayor beligerancia al aspecto de su relación con la Hacienda pública. Lo anterior era un sim-

ple aspecto de la política salarial. El editorial de Arriba el 15 de septiembre de 1953, *Una nueva fase de la política económica española*<sup>6</sup>, «la elevación de salarios grava igual al pequeño taller que a la gran empresa y, por lo mismo, plantea un agravio comparativo que invalida su utilización en muchos casos. Como afirma con gran acierto el economista H. W. Singer, «la prematura introducción de salarios más altos y su aplicación indeterminada a las industrias nacionales y de exportación puede, en fin de cuentas, constituir un factor de retroceso del desarrollo económico al debilitar los mercados por la elevación de precios consiguiente al aumento de salarios»... Hay otros modos más útiles que, en síntesis, se centran en una regulación distinta del derecho de propiedad y, sobre todo, en una aplicación completa de los medios de la política financiera a favor de las clases peor dotadas».

Por otro lado fue muy importante el debate sobre, concretamente, la flor y nata de las situaciones de capitalización de los mencionados seguros sociales, los Montepíos y Mutualidades Laborales. Acabó por producir aproximaciones sobre los Ministerios de Trabajo y Hacienda, como se observa en el Decreto conjunto de Hacienda y Trabajo de 9 de marzo de 1951 sobre la ordenación de estas inversiones, y además, se preocupó la Administración de que su fiscalización fuese llevada a cabo por la Inspección Técnica de Previsión Social. Sin embargo, los resultados de esta inspección fueron escasos. Lo probó, a partir de 1957, la labor de la Comisión presidida por Alfredo Santos Blanco, que examinó la situación real del Mutualismo Laboral. Lo que con el

---

<sup>4</sup> Cf. *Las inversiones de los Montepíos Laborales*, editorial de Arriba, 24 de febrero de 1953.

<sup>5</sup> Aguilar, Madrid, 1949.

---

<sup>6</sup> Reproducido en el volumen antológico de trabajos efectuados en 1953 y primeros meses de 1954 por los miembros de la Sección de Economía del diario *Arriba* —Enrique Fuentes Quintana, Manuel Gutiérrez Barquín, Fernando García Martín, Juan Plaza Prieto, Alfredo Cerrolaza Asenjo, Carlos Muñoz Linares, César Albiñana y Juan Velarde Fuertes—, *Notas sobre Política Económica Española*, Delegación Nacional de Provincias de FET y de las JONS, Madrid, 1954, página 351.

examen de esta Comisión apareció fue tan desastroso que el único modo de evitar una catástrofe financiera de estas instituciones, con su inmediato complemento político, fue su pase a un sistema de reparto, dentro de un cambio muy amplio en el conjunto de los seguros sociales obligatorios que pasan así a dar nacimiento a un Sistema de Seguridad Social, en el período 1964-1967, bajo el impulso del ministro Romeo.

## 2. Hacia un mayor control

En España este paso de los Seguros Sociales a la Seguridad Social, como señala muy bien César García García, «se define por el tránsito de un ordenamiento jurídico-administrativo del régimen protector de los trabajadores en sus estados de necesidad e infortunio (plasmado en una proliferación de disposiciones de rango dispar, que configuraban un conjunto de Seguros Sociales obligatorios administrados por una diversidad de organismos con competencias a veces superpuestas y entrecruzadas), a otra situación orientada tanto a la unidad en la consideración de riesgos o contingencias, como a la instauración paulatina del principio de solidaridad a nivel nacional; a la adopción generalizada del sistema financiero de reparto y a la supresión de la gestión lucrativa de determinadas parcelas de ese *sistema* (cursiva de César García) de Seguros Sociales».

Los avances que se produjeron, naturalmente que suponen el partir de un sistema de previsión de riesgos, fundamentado en técnicas actuariales totalmente análogas a las del seguro privado. Muy bien señaló Torres en su *Teoría de la Política Social* que «desde el punto de vista técnico, el Seguro Social no se diferencia en nada del seguro privado y sus problemas son idénticos».

Por todo esto, el conjunto de entidades gestoras de los seguros sociales no tenía ni conciencia de sistema

ni, naturalmente, empleaba técnica presupuestaria alguna. El control se efectuaba directamente por el Ministerio de Trabajo. Se hacía de modo muy poco sistemático. La Caja Nacional de Accidentes de Trabajo resultó la única entidad agrupada en el Instituto Nacional de Previsión, que fue inspeccionada por un grupo de funcionarios de la Inspección Técnica de Previsión Social, dirigido por Mariano Ucelay, Inspector Jefe de Servicios, y para eso una sola vez. Los exámenes críticos que sufría el Mutualismo Laboral, como probó, como se ha señalado, Alfredo Santos Blanco, eran extraordinariamente superficiales. Sin embargo, en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo se hizo un esfuerzo muy grande por aplicar la técnica de Alan T. Peacock de Contabilidad macroeconómica de la Seguridad Social española. Este estudio no fue comprendido entonces y, como era lógico, concluyó, después de numerosos esfuerzos míos, en los que me sucedió María Luisa Ardura, de modo oscuro. Prácticamente nunca, además, esto llegaba al Gobierno. Todo permanecía en la órbita del Ministerio de Trabajo. Al mismo tiempo, comenzaba a percibirse que las cuotas de los seguros sociales, en cuanto se integrasen éstos en un sistema, y por ello perdiesen hasta importantes aspectos finalistas, se asemejaban cada vez más a impuestos. Quienes plantearon, por primera vez, la cuestión, con notable clarividencia, fueron el profesor Borrajo, en 1960, en la *Revista de Derecho Mercantil*, y el profesor Vicente-Arche, en 1961, en la *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*.

De todos modos, a partir del texto articulado de 21 de abril de 1966 de la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre, se comenzó un nuevo enfoque, que por cierto corrió el riesgo de frenarse a causa del aumento en el número de agentes gestores de la Seguridad Social, que se experimentó en el período 1966-1976. Esto incrementó mucho el

volumen de información contable a tener en cuenta, así como las operaciones de relación interna entre centros de la Seguridad Social. Mientras tanto los pasos sucesivos que se dieron fueron:

1. La aprobación de las cuentas, que el Ministerio de Trabajo debería elevar al Gobierno y que recibieron publicidad en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*.

2. El artículo 43 de la citada Ley proporciona la base para someter al régimen de presupuesto, aunque éste se pone en marcha para las entidades gestoras —no para los servicios comunes ni para las entidades colaboradoras—, que en principio se articula en un *presupuesto de gastos e ingresos corrientes* —«prestaciones, gastos de administración y contribución al sostenimiento de los servicios comunes»—, que se completaba con un *presupuesto extraordinario* que recoge gastos de primer establecimiento e instalación, material inventariable «y cualquier otro que por su naturaleza haya de ser amortizado en varios ejercicios».

3. El Decreto 3336/1968, de 26 de diciembre, da normas para llevar, intervenir y rendir las cuentas y balances de la Seguridad Social. Si bien guarda silencio este Decreto en materia presupuestaria, lo cierto es que desde 1968 las cantidades de la Seguridad Social comienzan a presentar tres tipos de documentos: Los presupuestos de gestión; los de administración, y los planes económicos de las instituciones sanitarias del Instituto Nacional de Previsión.

Las técnicas presupuestarias son extraordinariamente rudimentarias, sobre todo porque las cifras eran meramente indicativas, sufriendo grandes alteraciones por ampliaciones, transferencias y créditos extraordinarios.

4. La Ley 24/1972, de 21 de junio, impulsó muchísimo el desarrollo de estos presupuestos, que pasan a presentarse en el Ministerio de Trabajo por todas las entidades gestoras y colaboradoras del sistema.

5. En 1973 se establecieron modelos normalizados para la presentación de *presupuestos de gestión y de gastos de administración*, pero no para los *presupuestos extraordinarios* que, por cierto, no ofrecían datos sobre las fuentes de financiación.

6. En el período 1973-1976, a partir de los presupuestos preparados por las distintas entidades se llegaron a elaborar unos presupuestos consolidados del Sistema de Seguridad Social. Sirvieron para orientar la significación macroeconómica de sus cifras y para ayudar al establecimiento de los tipos de cotización de cada ejercicio económico.

7. A finales de 1975 e inicios de 1976, la falta de controles presupuestarios homologables a los del Estado, proyectó importantes sombras sobre la coherencia de las decisiones en la política económica con las que seguía el sistema de Seguridad Social, e incluso aparecen graves sospechas sobre posibles situaciones de corrupción del Sistema. Lo primero era especialmente sentido a causa de que el progreso de la crisis económica exigía una sensibilidad marcadísima en todos los sectores significativos de nuestra estructura socioeconómica. Lo segundo, porque el inicio de la Transición política parecía obligar a exámenes críticos muy severos a las diversas partes de nuestra estructura socioeconómica.

8. También a finales de 1975 los funcionarios del Ministerio de Trabajo tienen conocimiento del anteproyecto de Ley General Presupuestaria. Las disposiciones de nueva ordenación contable y presupuestaria dictadas por el Ministerio de Trabajo en 1976, responden a las líneas directrices de este anteproyecto.

9. La Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria dedica a la Seguridad Social el título VIII. El profesor Albiñana califica este título como adicional, y considera que se trata de una *ocasión perdida* para encuadrar a todo el Sistema, plenamente, en la disciplina presupuestaria. El artículo 5.º de esta Ley, que señala

que «la Seguridad Social se regulará por su legislación específica, sin más modificaciones que las establecidas en el título VIII» de la misma y que concluye que «las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, *distinto* del patrimonio del Estado», se debe, según Albiñana, a un pacto de dos vicepresidentes del Gobierno en 1975: Cabello de Alba y Fernando Suárez. En su virtud:

a) A los Presupuestos Generales del Estado debía acompañar uno que, en cifras globales, expresase el del Sistema de la Seguridad Social, que se sometería así a la deliberación de las Cortes Españolas;

b) Las cuentas y balances deberían rendirse al Tribunal de Cuentas del Reino;

c) Las cifras serían susceptibles de aplicarse dentro del modelo de Contabilidad Nacional que se utilizase en España.

10. Se crea, por Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre, la Intervención de la Seguridad Social, relacionada con la Intervención General de Hacienda.

11. Utilizando la O.M. de 26 de junio de 1976 y la Resolución de 27 del mismo mes y año se encajan las normas de presupuestación iniciadas a partir del 1 de enero de 1977. De este modo se formulan:

a) El presupuesto de 1978, que se preparó en condiciones que han sido calificadas de pésimas. Fue muy criticado en el Congreso de los Diputados, pero quedó claro que el sistema era muy complejo.

b) El Acuerdo de la Moncloa exigió que la Seguridad Social presentase sus presupuestos para 1979 como presupuestos por programas. Se avanzó desde entonces mucho, hasta lograr que para 1982 todos los presupuestos de la Seguridad Social estuviesen así preparados.

c) Comienza a estudiarse la implantación del Presupuesto de base cero.

Un complemento debo añadir a esto, ya que explica otro proceso contable superpuesto a este avance hacia

una cada vez más eficaz presupuestación. Como percibieron Luis Enrique de la Villa y Aurelio Desdentado en su *Manual de la Seguridad Social*, ésta asume en España, quizá por tener su presupuesto una mayor comodidad recaudatoria, funciones y gastos que, «en puridad, corresponden al Estado (acción formativa, servicios sociales de asistencia a minusválidos físicos y psíquicos, ancianos, medicina preventiva, asignaciones a familias numerosas...), lo que explica un fenómeno que conviene señalar de una vez: la presión tributaria en España no alcanza situaciones, incluso de asombro, al compararse con otros países, más que si se suman los Presupuestos del Estado y de la Seguridad Social. Cosa distinta es que al acudir con rapidez ésta a cubrir el hueco que el sistema tributario del Estado ha sido incapaz de cubrir, origina una fortísima aceleración en los gastos de la Seguridad Social financiados con un impuesto sobre la nómina de salarios. El profesor Albiñana en su *Sistema tributario español y comparado*<sup>7</sup> sostiene, con su rigor conceptual característico, que las cotizaciones sociales «que financian la Seguridad Social» han de ser clasificadas como exacciones parafiscales, según autoriza la definición contenida en el artículo 26.2) de la Ley General Tributaria. Añadamos que un paso que forzosamente se impone en esta marcha hacia la igualdad entre impuestos y cotizaciones para la Seguridad Social, es el de olvidar, definitivamente, que éstas puedan ser asimiladas a un salario futuro, lo que, por supuesto, choca con tesis defendidas por buena parte del sindicalismo europeo. La raíz de esta defensa del salario diferido se halla, como es bien sabido, en el intento de escapar de toda similitud con las atenciones de la Beneficencia del Estado y, en general, con la pésima tradición que las leyes de pobres dejaron en cierto sindi-

---

<sup>7</sup> Ediciones ICE, Madrid, 1981.

calismo europeo. Pero ya toda esta discusión doctrinal es, a mi juicio, pura arqueología. Por el contrario, pasamos a encontrarnos entonces ya al borde de dar un salto más y lógico, al aceptar la tesis del profesor Van Langendock de que procede abolir «la distinción entre la cotización del trabajador y del empleador. Esta distinción no parece realista desde el punto de vista económico, pues conviene considerar que las únicas cifras reales son el costo del trabajador para el empleador, y el salario neto para el trabajador».

En su conjunto, el Sistema de la Seguridad Social entra en el período de la Transición complicando los problemas de la escasa capacidad de ahorro del sistema que fueron considerables. El Cuadro 1 lo prueba, en relación con el período 1970-1980.

Esto originaba que el Sistema estuviese por debajo de las inversiones reales necesarias para el funcionamiento de sus servicios. Aún lo agravaba más su obligado progreso hacia campos cada vez más alejados de los tradicionales. Recordemos que con el nombre de previsión ofensiva el ministro Girón integró en este Sistema los gastos educativos que se efectuaban en las Universidades Laborales, o que los gastos de educación del personal médico correspondiesen en gran medida, como un sumando más, a las prestaciones de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Como señaló entonces y con agudeza uno de los altos funcionarios de este Sistema, «hube de oponerme al intento de venta de la Facultad de Medicina de la Universidad de Salamanca a la Seguridad Social». Por otro lado, estas altas, y mil veces absurdas, inversiones generaban un notable incremento en los servicios que debían atenderse, que llegó a estimarse que alcanzaba anualmente el 70 por 100 de la cifra de éstas. Por otro lado, entonces más de las 4/5 partes de los ingresos de la Seguridad Social se nutrían con cotizaciones sobre los salarios. Estas cotizaciones procedían en sus 2/3 de las cotizaciones empresariales, porcentaje muy alto a efectos de comparaciones internacionales,

**CUADRO 1**  
**CAPACIDAD O NECESIDAD**  
**DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA**  
**DE SEGURIDAD SOCIAL**  
**EN EL PERÍODO 1970-1980**  
**(En miles de millones de pesetas)**

Años	Capacidad o necesidad de financiación
1970 .....	+5,4
1971 .....	+8,8
1972 .....	+0,9
1973 .....	+4,2
1974 .....	+15,1
1975 .....	+15,3
1976 .....	-9,0
1977 .....	-7,3
1978 .....	-8,3
1979 .....	-35,9
1980 .....	+7,9

con su repercusión, en la competitividad. La presión fiscal tendía, con claridad, a hacerse cada vez más importante en la parte que provenía de la financiación de la Seguridad Social. En la década 1970-1980, se multiplicaron por 10 las cotizaciones mientras que los impuestos sólo lo hacían por 6. Según datos de la Contabilidad Nacional, en el mismo período, el tipo efectivo sobre los salarios subió del 16 por 100 en 1970 al 28 por 100 en 1980. Como es natural, y era cosa grave en aquel momento de seria crisis económica, este Sistema encarecía notablemente el coste de la mano de obra, con todas las consecuencias por lo que respecta al empleo. Lo que subyacía era la petrificación tributaria de la que había hablado el profesor Torres, que sólo se remedió con la reforma fiscal Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez, y por tanto, que se acudía a dónde, como eran los salarios, se encontraba mayor flexibilidad, a pesar del daño que eso originaba.

En aquellos momentos, las tres partidas esenciales de gastos de lo que entonces englobaba la Seguridad Social española —asistencia sanitaria, pensiones y desempleo— habían experimentado una aceleración que se aproximaba, al año, al 1 por 100 del PIB. La gravedad de todo esto a partir del inicio, en diciembre de 1973, mezclada con la Transición política, de un proceso de crisis económica, obligó a plantear con dureza si era posible mantener un sistema de financiación como el que existía. Complementariamente, como la mano de obra se encareció por esto y por la acción sindical, incluso más que lo hacía la energía, pasó a existir una sustitución de trabajo por energía, proceso muy preocupante, no sólo por la alta tasa de desempleo derivada y surgida en momento tan delicado de la vida política, sino porque así se agravaba nuestra dependencia energética, y concretamente la de los hidrocarburos, respecto a mercados muy encarecidos. Las características del sistema de cotización, que jugaba además con unas bases mínimas y máximas, provocaba situaciones muy dispares entre sectores y empresas, o lo que es lo mismo, causaba movimientos anormales en la asignación de recursos. En síntesis, los dirigentes de la política económica se encontraron con que el Sistema penalizaba a las empresas que procuraban frenar sus incrementos salariales, a las que incrementaban proporcional y no linealmente los salarios, a las que daban menos pagas salariales al año, y a las que tenían plantillas de obreros no pluriempleados. En resumen, el Sistema de la Seguridad Social penalizaba, al inicio de la Transición, a aquellas empresas que seguían la política recomendada por el Gobierno. Como es lógico, además todo esto dificultaba la competencia con los mercados exteriores y, desde luego, la inflación. Formaba parte de los cambios estructurales que se tenían que alterar para cortar la estanflación que avanzaba en España, que además se agravaba cada vez que se empleaban planteamientos por el lado de la demanda de raíz keynesiana.

Que era necesario actuar se desprende de la lectura de los Cuadros 2 —Tipos de interés nominativos familiares— y 3 —Tipos de interés nominales empresas—, en los que se comprueba, además, observando, gracias a los datos del Banco de España<sup>8</sup>, la financiación de las Cuentas de las Administraciones Públicas —Cuadro 4—, panorama que adquiriría toda su significación muy seria, al observar el aumento del porcentaje del consumo sobre la renta nacional bruta disponible, en el Cuadro 5. La Seguridad Social tenía que variar para que de ahí no surgiese una catástrofe.

De todos modos, el Sistema de Seguridad Social había ya experimentado la mejoría derivada de la puesta en marcha de algunos instrumentos que mejoraban la coordinación de su política financiera con la general del sistema financiero español. Repasando lo dicho y agregando algún dato nuevo, en primer lugar pasó a lograrse una unidad presupuestaria y de patrimonio. Esto originó, por supuesto, todo un conjunto de corrientes de renta que, en general, procedían del Régimen General, porque sus cotizaciones servían para financiar los regímenes especiales de menor capacidad contributiva y con una relación pasivo-activo más elevada. Lo más importante fue lograr, a pesar de mil problemas, una unidad de patrimonio y presupuesto, que pasó a centrarse en la actuación de la Tesorería de la Seguridad Social como Servicio Común del Sistema, lo que la convirtió en un valioso instrumento para una eficaz política económica. Otro instrumento significativo fue el ofrecido por toda una gama de mecanismos de control presupuestario interno —Intervención de la Seguridad Social con vínculos que hoy perduran con la Intervención General de la Administración del Estado; aprobación del presupuesto por las Cortes Ge-

---

<sup>8</sup> Cf. BANCO DE ESPAÑA, *Informe anual 1980*, Madrid, 1981, páginas 182-200.

CUADRO 2

**TIPOS DE INTERÉS NOMINALES: FAMILIAS  
(Cuadro de tipos de interés)**

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
A. ....	2,0	2,0	2,0	2,0	2,5	2,5	2,9	2,9	2,0	2,2	2,6	2,8	2,8	3,2	3,8	3,8
B. ....						1,6	1,9	1,9	1,5	1,6	1,7	1,7	1,4	1,7	2,6	2,8
C. ....						4,3	5,2	5,0	4,4	4,8	6,0	6,9	7,0	7,9	10,1	11,3
D. ....						5,2	5,8	6,1	6,0	6,0	6,9	7,3	7,7	8,6	10,5	11,7
E. ....							6,3	6,4	6,2	6,6	7,6	8,4	8,3	9,0	9,9	10,6
F. ....	4,8	4,8	4,8	5,2	5,3	5,4								9,9	11,6	11,9
G. ....			8,8	9,4	9,5	9,9	11,1	11,6	10,8	11,1	12,7	14,2	12,9	12,6	14,0	15,2
H. ....												8,8	9,1	9,7	10,9	11,7

- A. Depósitos de ahorro.  
 B. Depósitos a la vista y ahorro.  
 C. Depósitos a plazo: total.  
 D. Depósitos a plazo: dos o más años. Los datos desde 1970 a 1975 no son estrictamente comparables con los siguientes, pues se refieren al coste medio de la totalidad de los depósitos de los bancos industriales, básica, pero no exclusivamente, formados en estos años por depósitos a dos o más años.  
 E. Coste medio para la Banca  
 F. Rentabilidad de nuevas emisiones, calculada mediante la media ponderada de las emisiones no convertibles. Incluye las primas de amortización. En las emisiones con opciones abiertas de amortización se ha supuesto que ésta se producía en el plazo más corto posible.  
 G. Rentabilidad interna, calculada a través de la media simple de la rentabilidad interna, para particulares y empresas no financieras, del conjunto de obligaciones privadas no convertibles con más de siete años de vida media.  
 H. Cajas: rentabilidad media de sus créditos  
 FUENTE: Banco de España.

CUADRO 3

**TIPOS DE INTERÉS NOMINALES: EMPRESAS  
(Cuadro de tipos de interés)**

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
A. ....		5,4	6,7	8,6	7,6	7,3	8,2									
B. ....						7,1	7,9	8,1	7,6	7,8	8,8	9,9	10,2	11,2	13,3	14,3
C. ....															14,2	15,6
D. ....															12,2	12,9
E. ....			4,4	4,7	4,8	4,9	4,8	4,9	6,2	6,3	6,8	7,9	6,2	7,2	8,2	8,6
F. ....						5,6	5,8	5,9	5,0	5,2	5,6	6,1	8,6	9,2	10,7	10,4
G. ....		10,7	11,5	12,6	11,2	11,1	11,0									
H. ....	5,3	5,6	6,1	6,9	7,2	7,5	8,9	9,2	8,4	8,4	9,9	10,5	9,6	9,4	10,6	13,9
I. ....			9,9	10,9	10,7	11,1	12,2	12,6	11,7	12,4	13,9	15,8	14,4	14,5	15,6	17,7

- A. Financiación bancaria a E.F.V.P.  
 B. Banca: préstamos.  
 C. Banca: créditos libres.  
 D. Cajas de Ahorro: créditos libres  
 E. Créditos oficiales: rentabilidad media de sus créditos.  
 F. Tipo medio de nuevos créditos, calculado como tipo efectivo medio (ponderado) de todos los créditos formalizados en el año.  
 G. E.F.V.P (bienes de equipo); rentabilidad media de sus créditos.  
 H. Mercado de obligaciones: rentabilidad interna (empresas eléctricas), calculada a través de la media simple de la rentabilidad interna, para entidades financieras, de obligaciones no convertibles de empresas eléctricas con más de siete años de vida media.  
 I. Mercado de obligaciones: rentabilidad interna (empresas no eléctricas, calculada a través de la media simple de la rentabilidad interna, para particulares y empresas no financieras, de obligaciones no convertibles de empresas no eléctricas con más de siete años de vida media.  
 FUENTE: Banco de España.

**CUADRO 4**  
**FINANCIACIÓN DE LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	1978	1979	1980
<b>Estado</b>			
1 Superávit por operaciones corrientes propias . . . . .	149,4	221,1	194,2
2 Inversión bruta . . . . .	73,4	82,5	98,0
3 Déficit (-) por operaciones propias (1-2) . . . . .	76,0	138,6	96,2
4 Transferencias netas entre Administraciones Públicas . . . . .	-257,1	-309,3	-479,5
5 Déficit final (-): 3+4 . . . . .	-181,1	-170,1	-383,3
<b>Organismos de la Administración</b>			
1 Superávit por operaciones corrientes propias . . . . .	-63,0	-76,8	-286,5
2 Inversión bruta . . . . .	72,0	67,7	94,2
3 Déficit (-) por operaciones propias (1-2) . . . . .	-135,0	-144,5	-380,7
4 Transferencias netas entre Administraciones Públicas . . . . .	159,1	166,3	282,3
5 Déficit final (-): 3+4 . . . . .	24,1	21,8	-98,4
<b>Administraciones territoriales</b>			
1 Superávit por operaciones corrientes propias . . . . .		-2,3	-4,6
2 Inversión bruta . . . . .		0,8	1,6
3 Déficit (-) por operaciones propias (1-2) . . . . .		-3,1	-6,2
4 Transferencias netas entre Administraciones Públicas . . . . .		3,1	6,2
5 Déficit final (-): 3+4 . . . . .			
<b>Seguridad Social</b>			
1 Superávit por operaciones corrientes propias . . . . .	-74,4	-147,4	-120,6
2 Inversión bruta . . . . .	24,0	23,2	36,8
3 Déficit (-) por operaciones propias (1-2) . . . . .	-98,4	-170,6	-157,4
4 Transferencias netas entre Administraciones Públicas . . . . .	90,1	134,6	165,3
5 Déficit final (-): 3+4 . . . . .	-8,3	-36,0	7,9
<b>Corporaciones Locales</b>			
1 Superávit por operaciones corrientes propias . . . . .	19,7	-8,2	5,3
2 Inversión bruta . . . . .	69,3	65,5	72,6
3 Déficit (-) por operaciones propias (1-2) . . . . .	-49,6	-73,7	-67,3
4 Transferencias netas entre Administraciones Públicas . . . . .	7,9	5,3	25,7
5 Déficit final (-): 3+4 . . . . .	-41,7	-68,4	-41,6
Σ1 . . . . .	32,4 <sup>1</sup>	-13,5	-212,2
Σ2 . . . . .	238,8 <sup>2</sup>	239,7	303,2
Σ3 . . . . .	-206,4 <sup>3</sup>	-252,2	-515,4
Σ4 . . . . .			
Σ5 = Σ3 = Σ1 - 2 . . . . .			
Ajuste del déficit . . . . .	-20,0	2,5	-5,4
Déficit ajustado . . . . .	-226,4	-250,7	-520,8
<b>Financiación recibida del:</b>			
Sector privado . . . . .	3,7	7,5	-7,1
Sector exterior . . . . .	-46,6	-1,3	-22,3
Mercado de Valores . . . . .	25,6	57,6	77,2
Sistema crediticio . . . . .	180,3	265,5	391,6
Sin clasificar . . . . .	63,4	-78,6	81,4

NOTAS: <sup>1</sup> Existe una discrepancia de 0,7.

<sup>2</sup> Existe una discrepancia de 0,1.

<sup>3</sup> Existe una discrepancia de 0,6.

FUENTE: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO 5

**PORCENTAJE DEL CONSUMO SOBRE LA RENTA NACIONAL BRUTA DISPONIBLE (RNBD)**

	1978	1979	1980
1 Consumo . . . . .	78,3	79,6	81,2
2 Recursos de capital («Ahorro»). . . . .	21,7	20,4	18,9
3 Inversión bruta . . . . .	20,8	20,3	21,3
4 Déficit (-) exterior (2-3) . . . . .	1,0	0,1	-2,4

FUENTE: Banco de España.

nerales, presentación de las cuentas para su aprobación por el Tribunal de Cuentas del Reino, primero, y a partir de la Constitución de 1978, por el Tribunal de Cuentas—, todo lo cual se pasó a unir a la existencia de una alta instancia de la Administración Central, el Consejo Económico y Social, que opina sobre aspectos concretos de esa política. Afortunadamente las reservas que se expresaron sobre la posibilidad de que todo esto resultase perturbado por algún desarrollo del Título VIII de la Constitución de 1978, si es que rompía la unidad del Sistema, no tuvo lugar<sup>9</sup>.

### 3. El control de la Seguridad Social por el Tribunal de Cuentas

Todo esto impulsó a la constitución, por la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo, con posibilidades nuevas, de acuerdo con el artículo 4, d) que debe relacionarse con el artículo 94 de la Ley General de la Seguridad Social, con los

artículos 5, 122 y 151 de la Ley General Presupuestaria, y con la disposición adicional 6.<sup>a</sup> de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Desde entonces se ocupa de los trabajos del control de la Seguridad Social el Departamento Tercero del Tribunal. Quedó así claro cómo debería efectuarse el examen de las cuentas de la Seguridad Social desde el marco del control externo. El resto de los controles sobre ésta, como hemos visto, habían sido establecidos antes de la Constitución de 1978. La novedad radical creada por ésta, en relación con el control externo, reside en el Tribunal de Cuentas.

Por eso, pasa a ser interesante presentar una síntesis de sus resultados hasta el año 2000<sup>10</sup>, que se representa, exclusivamente, como es natural, desde el marco de la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas pero en relación, no sólo con la Seguridad Social,

<sup>9</sup> Cf. Juan VELARDE FUERTES, «Realidad actual de la Seguridad Social en España», en el volumen *La reforma de la Seguridad Social. XVII encuentro entre empresarios, sindicalistas y laboristas*, Sigüenza (Guadalajara), Fundación Friedrich Ebert, Oviedo, 1982, páginas 15-55, especialmente la página 30.

<sup>10</sup> Mucho agradezco a Ciriaco de Vicente, Consejero del Tribunal de Cuentas e Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social, la ayuda que me prestó en este punto. Como Consejero del Departamento 3.º del Tribunal de Cuentas, es el responsable como ponente, ante el Pleno del Tribunal de Cuentas de este control. Debo añadir que ya era, además, antes de tener esa responsabilidad, uno de los mejores expertos españoles en este terreno. También en lo que sigue existen otras informaciones, facilitadas

sino con aquellas instituciones que nacen en la Seguridad Social y que, después, —basta recordar, por ejemplo, el INEM, el Sistema Nacional de Salud con sus enlaces posteriores con las autonomías, o el FORCEM— forman parte del Estado de Bienestar, pero institucionalmente nada tienen que ver con el actual Sistema de la Seguridad Social. En el Tribunal de Cuentas, el control de estos organismos sigue estando en el Departamento 3.º, cuya competencia ha pasado a recibir, por eso, el título de Área de Seguridad Social y Acción Social<sup>11</sup>.

#### 4. Evolución de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas con relación a las cuentas del Sistema de Seguridad Social

Cuando el Tribunal comenzó en 1982 su labor fiscalizadora referida a la actividad del Sector Público correspondiente al ejercicio 1981, la situación de los estados contables de las entidades que constituían el sistema de Seguridad Social era de absoluto desorden:

---

por Susana Casado, de la SGAE, amén de las muy amplias que me entregó Julián Máñez, Director Técnico del Departamento Primero del Tribunal de Cuentas. Soy yo el único responsable de cualquier errónea interpretación o de cualquier juicio. Los trabajos de las cuentas del año 2001 han concluido, pero no han sido todavía aprobados por el pleno a la vista de las alegaciones recibidas por parte de los cuentadantes. Ya se encuentran adelantados los análisis correspondientes al ejercicio presupuestario del año 2002. Como se ve, ha de rectificarse esa fábula de que el Tribunal de Cuentas camina hoy con enormes retrasos.

<sup>11</sup> Esta cuestión, resuelta con un criterio de ampliación —que es el que se sigue en este artículo— y no restrictivo, es la que se analiza en el trabajo de Jaime MONTALVO CORREA, «El Tribunal de Cuentas y el control financiero de la Seguridad Social», en el volumen preparado por la Asociación de Censores Letrados y Contables y Servicio de Estudios del Tribunal (de Cuentas), *Seminarios 1986*, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987, páginas 1-22, y especialmente las 15-21. Conviene, en este mismo volumen, consultar también el trabajo de César GARCÍA GARCÍA, «El control económico interno de la Seguridad Social a partir de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria», páginas 23-46 y el de Jesús REDONDO DE LA VEGA, «Proyecto de un Sistema de Información Contable para el control económico de la Seguridad Social», páginas 47-80.

existían numerosos saldos sin depurar en sus estados financieros, así como numerosos desajustes en las cuentas que reflejaban las relaciones recíprocas entre las entidades del sistema, encontrándose sin aprobar por el Tribunal de Cuentas, las cuentas de la Seguridad Social rendidas desde el ejercicio 1980. Como consecuencia de ello, el Tribunal de Cuentas no aprobó las cuentas de la Seguridad Social ni en el ejercicio 1981 ni en los siguientes, lo que determinó que las Cortes Generales no aprobaran las cuentas de la Seguridad Social. Ante esta situación de caos, puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas, se creó la Comisión para el estudio de las cuentas y balances de la Seguridad Social por Resolución de la Secretaría General de la Seguridad Social de 7-12-1984.

Tras el comienzo de los trabajos de la Comisión, las Cortes Generales adoptaron con fecha 21-11-1986 el acuerdo de: «aplazar la aprobación de las cuentas de la Seguridad Social hasta que se aprobasen los trabajos de la Comisión y el Tribunal conociese sus resultados». Casi simultáneamente, el 4-11-1986, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas acordó solicitar del Tribunal un primer Informe sobre «la actuación de la Comisión especial creada al efecto de depurar los saldos de las distintas cuentas que componen el balance de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social». En este Informe aprobado el 13-5-1987, el Tribunal señalaba que a 31-12-1986 la situación de los estados contables del sistema de la Seguridad Social «nos lleva a... cifras de cientos de miles de millones como saldos de cuentas sujetos a estudio y depuración», lo que pone de manifiesto la magnitud de las deficiencias que presentaban las cuentas de la Seguridad Social en aquella fecha.

Tras este Informe, el 27-6-1990 la Comisión Mixta aprobó una segunda Resolución en la que se instaba al Tribunal a realizar un segundo Informe suplemen-

tario sobre las cuentas de la Seguridad Social de los últimos ejercicios revisados por la Comisión. En cumplimiento de esta Resolución, el 29-5-1991, el Pleno del Tribunal aprobó un Informe sobre los trabajos de la Comisión referentes al período 1985-1989 ambos inclusive. Informe en el que el Tribunal manifestaba su disconformidad con el 47 por 100 de los expedientes revisados por él. En tanto se producía la emisión del Informe anterior, el 29-11-1990, una nueva Resolución de la Comisión Mixta, la tercera, señalaba que no procedía la aprobación de las cuentas de la Seguridad Social hasta que el Tribunal conociera el Informe final de la Comisión. Este Informe final se presentó por la Comisión el 3-6-1991, y el 21-11-1991 el Tribunal emitió un tercer Informe en el que se señalaba que a pesar de los progresos que se habían venido produciendo en la presentación de las cuentas de la Seguridad Social seguían existiendo deficiencias sustanciales. Finalmente, en 1993, el Pleno del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre, propuso a las Cortes Generales la calificación favorable de las cuentas de la Seguridad Social de 1990 y las cuentas de todos los ejercicios precedentes, pendientes de aprobación. Tras ello el Pleno del Congreso de los Diputados con fecha 30-6-1994 aprobó dichas cuentas; aprobación a la que siguió la del Senado, el 14-9-1994. Ello suponía la aprobación de las cuentas de la Seguridad Social del período 1980-1990 y la regularización de los estados contables de las entidades que constituyen el sistema de la Seguridad Social desde el comienzo de la actuación fiscalizadora del Tribunal hasta el referido ejercicio 1990.

Normalizada así la situación irregular que supuso este largo período sin que el Tribunal aprobara las cuentas de la Seguridad Social, las sucesivas cuentas anuales han continuado siendo objeto de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Este análisis se intensificó como consecuencia de la aprobación del Informe de Fiscalización Especial de la Tesorería Ge-

neral de la Seguridad Social (*ejercicio 1996*). En este Informe se hizo especial hincapié en el análisis del endeudamiento de la Seguridad Social y de la adecuación de las provisiones para insolvencias de deudores dotadas por la Tesorería General. Estos asuntos fueron objeto de seguimiento en los Informes Anuales correspondientes a ejercicios siguientes a 1996.

Así, en relación con el endeudamiento, la principal discrepancia que se ha venido manteniendo a lo largo de estos ejercicios se refiere a la calificación de los préstamos recibidos del Estado por la Seguridad Social, que a 31-12-2002 ascendían a 17.168 millones de euros. Mientras el Tribunal de Cuentas mantiene la opinión de que una parte de estos préstamos cuyo importe ascendía a 31-12-2002 a 3.372 millones de euros no resultan exigibles por el Estado, la Administración General del Estado no reconoce en sus cuentas esta falta de exigibilidad, por lo que el Tribunal viene proponiendo reiteradamente la cancelación de esta deuda en los estados contables de la Administración General del Estado.

Respecto a los restantes préstamos concedidos por el Estado que a 31-12-2002 ascendían a 13.796 millones de euros, el Tribunal viene mostrando su preocupación en los sucesivos Informes Anuales sobre su falta de reintegro. Por ello el Tribunal ha propuesto el abandono de este sistema de financiación de la Seguridad Social mediante préstamos del Estado, circunstancia que se ha producido a partir del ejercicio 2002. Asimismo, el Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto la existencia de otra fuente de financiación de la Seguridad Social, ésta de carácter irregular, consistente en la falta de devolución de los pagos realizados por el Estado por cuenta de la Seguridad Social para financiar la asistencia sanitaria de las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra. Esta deuda ascendía a 31-12-2002 a 9.082 millones de euros.

Por lo que respecta a los deudores de la Seguridad Social, a partir de 1994 la Seguridad Social comenzó a contabilizar los deudores en vía ejecutiva por impago de cuotas y los deudores en aplazamiento o fraccionamiento, lo que significó un importante incremento tanto de esta masa patrimonial como de los ingresos contabilizados. El registro de deudores obligó a realizar el estudio de los criterios de dotación a la provisión para insolvencias propuestos por la Seguridad Social. Este análisis puso de manifiesto la insuficiencia de la previsión dotada por la Tesorería General de la Seguridad Social que se situaba en torno al 25 por 100. Esta discrepancia se mantuvo a lo largo de varios ejercicios hasta que el 14-12-1999 la Intervención General de la Administración General del Estado aprobó una Resolución por la que se establecían los criterios de cálculo de la provisión para insolvencia de deudores. Esto supuso la puesta en práctica de criterios más realistas a estos efectos en línea con lo señalado por el Tribunal en sus *Informes Anuales*.

Finalmente, un tercer asunto está siendo objeto de un especial seguimiento por parte del Tribunal de Cuentas. Se trata del Fondo de Reserva de la Seguridad Social que se constituyó en el ejercicio 2001. Este Fondo, que a 31-12-2002 ascendía a 6.267 millones de euros, se constituye con cargo a los remanentes resultantes de la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social. Las sucesivas informaciones sobre la constitución y ampliación de este Fondo contrastan sin embargo con la situación que presentan los fondos propios del sistema de Seguridad Social, con sucesivos saldos negativos, como consecuencia de las pérdidas producidas en los ejercicios 1995 a 1999 ambos inclusive, pérdidas que a 31-12-2002 no han resultado compensadas. Esta circunstancia ha motivado que en la actualidad el Tribunal de Cuentas, además del análisis recogido en los últimos Informes Anuales, esté realizando una Fiscalización Especial

sobre este Fondo que en la actualidad no está aun terminado.

Este seguimiento de la actividad económica financiera del sistema de Seguridad Social se ha visto completado con la realización de otras Fiscalizaciones Especiales sobre diversos aspectos de dicha gestión, que han dado lugar a la aprobación de los siguientes Informes:

- Informe de Fiscalización sobre el Análisis de la Gestión de los Deudores por prestaciones económicas del Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- Informe sobre Análisis de la Gestión de los Deudores por prestaciones económicas del Instituto Social de la Marina.
- Informe de Fiscalización especial sobre «Determinación y seguimiento de las operaciones recíprocas Instituto Nacional de Empleo-Tesorería General de la Seguridad Social».
- Informe de Fiscalización de Inmuebles de la Seguridad Social.
- Informe de Fiscalización de Inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
- Informe de Fiscalización de los Centros Mancomunados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, ejercicio 1996.
- Informe de Fiscalización especial de los procedimientos de reconocimiento del derecho, pago y reintegro de pagos indebidos de prestaciones correspondientes a pensiones no contributivas y subsidios de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, Ejercicios 1997 y 1998.

Además de las anteriores, el Tribunal ha fiscalizado al Instituto Nacional de Empleo, a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado y ha realizado diversas actuaciones fiscalizadoras relacionadas con la gestión de los fondos destinados a la Formación

continua de los Trabajadores. Estas Fiscalizaciones han dado lugar a los siguientes Informes.

- Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Empleo (ejercicio 1994).
- Informe de Fiscalización de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) (ejercicios 1993-1995).
- Informe de Fiscalización Especial sobre la liquidación del Primer Acuerdo Nacional de Formación Continua (ejercicios 1993-1996).
- Informe de Fiscalización Especial sobre los Fondos públicos destinados a la Formación Continua de los Trabajadores (ejercicios 1996, 1997 y 1998).
- Informe de Fiscalización Especial sobre la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE).

Lo expuesto en los párrafos anteriores pone de manifiesto los fructíferos resultados que produce la combinación, por una parte, de un trabajo de fiscalización serio y constante, como el llevado a cabo en el examen y comprobación de las cuentas de la Seguridad Social y, por otra, del apoyo pleno de las Cortes Generales a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y, en fin, del cumplimiento riguroso y diligente por parte de la Administración de estas recomendaciones.

### **5. Fiscalización de las atenciones sanitarias de la Seguridad Social**

La Fiscalización por el Tribunal del área sanitaria fue objeto durante el período 1983 a 1993, de distintos informes relativos a aspectos singulares de la gestión de hospitales concretos, tales como la «Ciudad Sanitaria Primero de Octubre», el «Hospital del Niño Jesús», y el «Centro de Especialidades Ramón y Cajal».

A partir de 1994 el Tribunal de Cuentas inició una novedosa línea de fiscalización de los centros sani-

tarios, realizando sucesivas fiscalizaciones horizontales de la gestión por varios hospitales de una determinada área. Esta nueva línea de trabajo comenzó con el «Informe sobre Adquisición y Utilización de Implantes por los Hospitales del INSALUD», al que siguieron el «Informe sobre la Gestión de las Unidades de Diagnóstico por Imagen», el «Informe de la Gestión Hospitalaria con especial referencia al Conjunto Mínimo Básico de Datos», el «Informe sobre el Fondo de Investigaciones Sanitarias y sobre los Perceptores de Subvenciones Concedidas por dicho Fondo»; y el «Informe de Fiscalización de la Atención Sanitaria Especializada en el sistema Nacional de Salud de las enfermedades del Aparato Circulatorio con especial Referencia al Infarto Agudo de Miocardio».

Mediante estas fiscalizaciones horizontales, el Tribunal ha analizado la gestión de hospitales y otros centros sanitarios, con independencia de que su titularidad correspondiera al INSALUD o a las comunidades autónomas, que con anterioridad al 1-1-2002 tenían transferida la asistencia sanitaria. Ello permitió al Tribunal de Cuentas analizar comparativamente, cómo un área determinada es gestionada por distintos hospitales, cualesquiera que fuera el tipo de personalidad (hospitales dependientes del INSALUD y de los Servicios de las comunidades autónomas; Fundaciones Sanitarias Públicas, Consorcios; y Empresas Públicas).

Desde el 1-1-2003, con la plena transferencia de la asistencia sanitaria a todas las comunidades autónomas, la fiscalización sanitaria es compartida por el Tribunal de Cuentas con los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas que los tienen creados. Desde esa fecha la competencia del Tribunal de Cuentas sobre este área corresponde al Departamento de comunidades autónomas y de ciudades autónomas.

## 6. Fiscalización de la contratación de la Seguridad Social y Acción Social

El análisis de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se realizó por el Tribunal de Cuentas por vez primera en el *Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público* en 1986.

El análisis de la contratación de la Seguridad Social por el Tribunal de Cuentas ha ido evolucionando de forma que, mientras entre los ejercicios 1986 y 1990 el resultado de este análisis aparecía como un modesto subepígrafe dentro de un epígrafe genérico sobre «Otros aspectos sobre la gestión de la Seguridad Social», a partir del ejercicio 1991 la contratación de la Seguridad Social ha adquirido entidad diferenciada, mereciendo un epígrafe propio en los Informes Anuales, al mismo nivel que el análisis de las cuentas de la Seguridad Social. Posteriormente, a partir del ejercicio 1995, el ámbito subjetivo de la fiscalización de los contratos de la Seguridad Social ha incorporado, junto al análisis de los contratos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (INSS, INSALUD, IMSERSO, ISM y Tesorería General de la Seguridad Social), el análisis de los contratos celebrados por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que hasta entonces habían permanecido prácticamente al margen de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

El ámbito subjetivo de la fiscalización volvió a ampliarse a partir del Informe Anual correspondiente al ejercicio 1997 con el análisis de la contratación celebrada por las Fundaciones Sanitarias Públicas constituidas por el INSALUD a partir de ese año. A partir del ejercicio 1999 se ha incorporado el análisis de los contratos celebrados por las Mutualidades de Funcionarios (MUFACE, MUGEJU e ISFAS) así como por el

INEM, el FOGASA, el Instituto de Salud Carlos III (y las Fundaciones por él constituidas), la Agencia Española del Medicamento y la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo. Desde el punto de vista objetivo, la fiscalización de la contratación de la Seguridad Social ha incorporado desde 1995 no sólo el análisis de los contratos administrativos, sino también el de los contratos sujetos a Derecho Privado; y no sólo los contratos generadores de gasto, sino también aquéllos que generaron ingresos para las entidades fiscalizadas, tales como las concesiones administrativas, las enajenaciones de inmuebles, etcétera. Esta profundización subjetiva y objetiva en el análisis de la contratación de la Seguridad Social se ha plasmado no sólo en los Informes Anuales desde 1986, sino también, a partir de 1996 en la realización de Fiscalizaciones especiales de contratos de carácter horizontal, que han permitido al Tribunal analizar comparativamente la gestión de la contratación en ámbitos concretos administrativos y de gestión (Estado/comunidades autónomas; formas tradicionales de gestión hospitalaria/Fundaciones hospitalarias/Consortios/Empleos públicos...).

Cabe citar entre las más relevantes, las siguientes:

- Dos Fiscalizaciones sobre la contratación relativa a la adquisición y gestión de equipamiento informático en la Seguridad Social.
- Fiscalización sobre la contratación del Consorcio para la construcción y dotación de un Centro de Atención de Minusválidos Psíquicos en La Rioja.
- Fiscalización sobre la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas (CNIO).
- Fiscalización sobre los contratos de asistencia, consultoría y servicios celebrados por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM).
- Fiscalización sobre el archivo, depósito, custodia o gestión de historias clínicas y sobre la contratación

celebrada sobre esta actividad por los hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud.

- Fiscalización sobre la contratación celebrada para la adquisición de medicamentos y productos farmacéuticos por los hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud.

- Fiscalización sobre la contratación de las actividades y servicios susceptibles de generar ingresos por los hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud, con especial referencia a los contratos que tienen por objeto la realización de ensayos clínicos.

- Fiscalización sobre la contratación celebrada por las Fundaciones Sanitarias Públicas constituidas al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

- Fiscalización sobre la contratación celebrada por las Fundaciones constituidas por el Instituto de Salud Carlos III.

## 7. La Declaración Definitiva del año 2000

Como final conviene transcribir, del texto de la Declaración Definitiva sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio del año 2000, unos párrafos que muestran un problema nada baladí, y al que debería buscársele solución, para que pudiese

orientarse mejor la política económica. Exactamente se dice: «Se ha constatado cierta falta de homogeneidad en la elaboración de los respectivos estados contables, principalmente entre la Administración General del Estado y sus Organismos y las Entidades del Sistema de la Seguridad Social; entre otros aspectos, en la consignación de las previsiones iniciales de ingresos del capítulo 9 en el presupuesto de ingresos y en la posterior liquidación presupuestaria; en la contabilización de las modificaciones de las previsiones iniciales de los ingresos que han de financiar un mayor gasto público; o en la utilización del remanente de tesorería como rúbrica del presupuesto de ingresos. Asimismo, aunque se ha comprobado que por lo general las cuentas integradas en dicha Cuenta General presentan, en su práctica totalidad, una adecuada consistencia interna, se han observado determinadas excepciones que se consideran significativas, fundamentalmente por la falta de correlación entre el registro de derechos y cobros y de obligaciones y pagos entre entidades pagadoras y receptoras por transferencias, y la falta de concordancia en la información ofrecida por distintos estados contables, o con la contenida en otra documentación complementaria. Estas deficiencias, junto con la citada falta de homogeneidad, repercuten negativamente en la representatividad de la cuenta».

# Si busca un economista, aquí lo encontrará



La Bolsa de Trabajo  
del Colegio de Economistas  
de Madrid,  
con sus once mil colegiados,  
está en condiciones  
de proporcionarle el economista  
que mejor se adapte  
a sus necesidades específicas.  
Póngase en contacto  
con nosotros y lo comprobará.



**Bolsa de  
Trabajo**



**Colegio de  
Economistas  
de Madrid**