TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.683

NOTA SOBRE EL EFECTO DEL ENDEUDAMIENTO CON EL ESTADO EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2024

TRIBUNAL DE CUENTAS

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, del Tribunal de Cuentas, 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 25 de junio de 2026, la Nota sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 9
I.2. MOTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 9
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL 10
I.4. OBJETIVOS y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 11
I.4.1. Objetivos 11
I.4.2. Alcance y limitaciones de los trabajos 11
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 12
II.1. SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PATRIMONIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 12
II.1.1. Composición del patrimonio neto a 31 de diciembre de 2024 13
II.1.2. Composición del endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado a 31 de diciembre de 2024 19
II.2. EL ENDEUDAMIENTO EN LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL 24
II.2.1. Impacto del endeudamiento en el balance 24
II.2.2. ¿Cuál sería el reflejo en el balance de la Seguridad Social de estas consideraciones? 27
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 31
ANEXOS 35
ALEGACIONES FORMULADAS 49

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE	Administración General del Estado
CGE	Cuenta General del Estado
CGSS	Cuenta General de la Seguridad Social
DCGE	Declaración sobre la Cuenta General del Estado
EEGG	Entidades Gestoras
FRSS	Fondo de Reserva de la Seguridad Social
FCPSS	Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social
IFESS'2018	Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
LFTCU	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCU	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
MCSS	Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social
MISSM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MHAC	Ministerio de Hacienda
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
Informe del Pacto de Toledo de 2020	Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
SSCC	Servicios Comunes
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1. BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 13

CUADRO 2. COMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO NETO DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 14

CUADRO 3. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL DERIVADO DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN ORDINARIA DE LAS EEGG Y LOS SSCC. EJERCICIOS 2016 A 2024 15

CUADRO 4. DEFECTO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CON LAS COTIZACIONES SOCIALES Y LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO. EJERCICIOS 2016 A 2024 16

CUADRO 5. ENDEUDAMIENTO FRENTE AL ESTADO DE LAS EEGG Y LOS SSCC DE LA SEGURIDAD SOCIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 20

CUADRO 6. PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL. SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 21

CUADRO 7. BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 POR MASAS PATRIMONIALES 24

CUADRO 8. BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 (SIMULACIÓN) 28

CUADRO 9. GASTOS NO CONTRIBUTIVOS ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL CON CARGO A SUS RECURSOS 30

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE GESTIÓN ORDINARIA. PERIODO 2016 A 2024 18

GRÁFICO 2. COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO CON Y SIN TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE LA AGE. PERIODO 2016 A 2024 19

GRÁFICO 3. COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO CON Y SIN ENDEUDAMIENTO. PERIODO 2016 A 2024 29

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La *Nota sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024,* figura incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2026, aprobado por su Pleno en sesión de 18 de diciembre de 2025, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU).

Esta actuación se lleva a cabo a iniciativa del propio Tribunal de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCU). El Pleno acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador en su sesión de 28 de enero de 2026.

La presente Nota de fiscalización sirve al cumplimiento del **Objetivo 1** del Plan Estratégico 2024-2027 del Tribunal de Cuentas "*Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente"*. En particular, se incardina en la **línea de actuación 1** "*Impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública, fomentando el enfoque evaluador*", y en la **línea de actuación 2** "*Mejorar la planificación de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas*".

I.2. MOTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

Los estados financieros de la Seguridad Social se someten anualmente a la censura del Tribunal de Cuentas, en el marco del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (CGE) cuyo resultado se plasma en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado (DCGE) correspondiente a cada ejercicio económico. Este procedimiento se configura como una fiscalización de regularidad cuyo objetivo se centra en verificar si la Cuenta General ha sido elaborada conforme a las normas contables y presupuestarias que le resultan de aplicación, determinando si presentan la imagen fiel de la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios del patrimonio neto, los flujos de efectivo, los resultados del ejercicio y la ejecución y liquidación del presupuesto del grupo de entidades que han de integrarse en ella.

Las DCGE vienen poniendo de manifiesto recurrentemente en los últimos años, problemas de sostenibilidad financiera de carácter estructural reflejados en el balance de la Seguridad Social a través de su **patrimonio neto negativo** y de su **endeudamiento frente al Estado**. Desde 2017, primer ejercicio en que esta magnitud fue negativa para el conjunto del Sistema de la Seguridad Social[1], la situación ha empeorado paulatinamente, mostrando el balance de la Cuenta General de la Seguridad Social (CGSS) a 31 de diciembre de 2024 un patrimonio neto negativo de 106.139 millones de euros. Para las Entidades Gestoras (EEGG) y los Servicios Comunes (SSCC) (excluidas las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) el desequilibrio se produjo un año antes, en 2016, alcanzando un valor negativo de 176 millones, circunstancia reflejada en la DCGE de aquel ejercicio, y que se compensó ese año con el valor positivo de las MCSS, que, como se indica más adelante, no están afectadas por el endeudamiento del Sistema frente al Estado.

Estos problemas derivan de años de desequilibrios entre los ingresos generados y los gastos a los que han de hacer frente las EEGG y los SSCC, principalmente los derivados de las operaciones de

[1] El Sistema de la Seguridad Social está compuesto por las Entidades Gestoras (EEGG), los Servicios Comunes (SSCC) de la Seguridad Social y las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS).

gestión ordinaria. Empiezan a manifestarse a partir de la recesión económica que afectó a España, en torno a 2008, si bien no alcanzan al Sistema hasta 2010, primer ejercicio en el que el resultado económico-patrimonial de estas entidades fue negativo. Desde entonces la situación ha empeorado paulatinamente, con déficits recurrentes en los resultados derivados de la gestión ordinaria que, en general, han seguido una senda descendente, mostrando el balance de las EEGG y los SSCC un patrimonio neto progresivamente más deteriorado, que ha pasado del valor negativo que presentó en 2016, por 176 millones de euros, a 110.625 millones, también negativo, a 31 de diciembre de 2024.

Por otro lado, la Seguridad Social presenta una deuda con el Estado por préstamos concedidos que, a 31 de diciembre de 2024, asciende a 126.171 millones de euros (7,9 % del Producto Interior Bruto (PIB[2])), de los que 17.169 millones corresponden a préstamos otorgados entre 1992 y 1999, y 109.002 millones al endeudamiento contraído entre 2017 y 2024. Estos compromisos con el Estado, aun estando constituidos por partidas que no son de exigibilidad inmediata, afectan negativamente a la imagen que muestran los estados financieros de la Seguridad Social, muy especialmente en lo que respecta a su sostenibilidad financiera.

A ello hay que añadir una deuda adicional contraída por el Sistema entre 1992 y 1999, por 9.082 millones de euros, con la Administración General del Estado (AGE), derivada de la financiación por el Estado de las funciones de asistencia sanitaria y servicios sociales traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra que, a fin de 2024, continúa pendiente de liquidación y pago.

La relevancia de los datos expuestos ha determinado la elaboración de esta Nota, con el fin de ampliar el contenido de la información expuesta en la DCGE del ejercicio 2024 en lo referente al efecto que este endeudamiento con el Estado tiene en el balance de la Seguridad Social y la imagen que este proyecta acerca de la sostenibilidad financiera del Sistema.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El **ámbito subjetivo** de la Nota se circunscribe a las EEGG y los SSCC de la Seguridad Social conformados como una única unidad contable, tal como figura en la información rendida e incluida en la CGSS. Esta unidad contable está compuesta por los estados financieros consolidados de: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), el Instituto Social de la Marina (ISM), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS). Las MCSS y sus Centros Mancomunados no forman parte de este ámbito subjetivo, al no estar afectadas por el endeudamiento frente al Estado.

Por tanto, los términos "*Seguridad Social*", "*Sistema de la Seguridad Social*" o "*Sistema*", habrán de entenderse referidos en la presente Nota a las cuatro EEGG y a los dos SSCC mencionados y, en consecuencia, los datos que se recogen en esta Nota de fiscalización son los relativos a dichas entidades.

El **ámbito objetivo** de esta actuación fiscalizadora se ciñe a los estados financieros de las EEGG y los SSCC recogidos en la CGSS rendida del ejercicio 2024, para analizar el endeudamiento con el Estado y las magnitudes asociadas a su sostenibilidad financiera.

[2] En el conjunto del año 2024, el PIB anual a precios corrientes se sitúa en 1.594.330 millones de euros https://www.ine.es/dyngs/Prensa/CNA2024.htm (Nota de prensa de 19 de septiembre de 2025).

El **ámbito temporal** se circunscribe a la situación a 31 de diciembre de 2024 (la última CGSS rendida corresponde a ese ejercicio), sin perjuicio de lo cual se han tomado en consideración datos de ejercicios anteriores y posteriores para una mejor consecución de los objetivos de la fiscalización.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

I.4.1. Objetivos

Esta Nota se configura como una fiscalización financiera y operativa, siendo su objetivo general analizar el efecto que la concesión de préstamos por el Estado y el consecuente endeudamiento generado en la Seguridad Social tienen sobre la imagen que proyectan los estados contables acerca de su situación económico-financiera y de su sostenibilidad.

No será, en cambio, objeto de esta Nota, enjuiciar la imagen fiel y la fiabilidad de la información contenida en los estados financieros de las EEGG y los SSCC de la Seguridad Social desde la perspectiva de las normas contables y presupuestarias que rigen su contenido y su elaboración, por pertenecer estos objetivos al ámbito de la DCGE.

Tampoco se van a abordar cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, y en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ni aspectos medioambientales, dada la ausencia de relación directa de estas cuestiones con el ámbito objetivo de la fiscalización.

I.4.2. Alcance y limitaciones de los trabajos

Este Tribunal de Cuentas ha recibido, en el plazo establecido para ello, la CGSS y las cuentas anuales de las EEGG y los SSCC, de 2024, así como las de aquellos otros ejercicios cuya información ha sido tomada en consideración en el análisis de la evolución temporal de las magnitudes reflejadas en esta Nota. Asimismo, todas estas entidades han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, establecido en el artículo 7.1 de la LOTCU y en el artículo 30 de la LFTCU.

En las actuaciones fiscalizadoras se ha utilizado la información contable recogida en los estados consolidados de las EEGG y los SSCC tal como figuran en la CGSS de 2024 y de aquellos otros ejercicios considerados en los análisis interanuales, si bien no se han tenido en cuenta las reexpresiones de saldos que, realizadas en un ejercicio concreto, afectasen al anterior. Esta información se ha completado con la que las entidades remiten al Tribunal de Cuentas con ocasión del examen y comprobación de la CGE, así como con aquellos antecedentes que se han estimado relevantes para cumplir los objetivos de la fiscalización, sin que existan limitaciones que hayan impedido su cumplimiento.

Para hacer el análisis de la evolución interanual de las magnitudes se ha tomado como referente el periodo comprendido entre 2016 (primer ejercicio en el que el patrimonio neto de las EEGG y SSCC fue negativo) y 2024 (última CGSS rendida).

Cabe, por último, indicar que el periodo 2011 a 2018 fue objeto de análisis bajo las perspectivas del endeudamiento y la sostenibilidad en el *Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018* (IFESS'2018), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de julio de 2020. Desde entonces, no han acaecido circunstancias que

modifiquen retrospectivamente los análisis y conclusiones contenidos en el referido Informe por lo que, debido a su utilidad como referencia para la presente Nota, se han tomado en consideración algunos de los resultados que, sobre este asunto, se recogen en el mismo, quedando debidamente referenciados a lo largo del presente procedimiento fiscalizador.

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

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la LFTCU, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los distintos responsables de los Ministerios y entidades fiscalizados, para que formulasen alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. Las alegaciones realizadas se incluyen al final del presente Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

La situación económica, financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social, reflejada en las cuentas rendidas por las entidades del Sistema a 31 de diciembre de 2024, se ha sometido a la censura del Tribunal de Cuentas en el marco del procedimiento de examen y comprobación de la CGE única consolidada. El Tribunal ha expresado una opinión favorable con salvedades en la DCGE de 2024, estableciendo que dicha Cuenta General y, por tanto, la CGSS, *presenta fielmente, en todos sus aspectos significativos, la imagen de la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios en el patrimonio neto, los flujos de efectivo, los resultados del ejercicio y la ejecución y liquidación del presupuesto (…) de conformidad con el marco normativo contable que le resulta de aplicación.*

Sin embargo, más allá de la perspectiva de la estricta regularidad contable de los estados financieros de la Seguridad Social, la DCGE de 2024 transmite que la acumulación de un déficit económico-patrimonial significativo, un patrimonio neto negativo elevado y un importante endeudamiento frente al Estado, han derivado en problemas de sostenibilidad financiera, tal y como se desprende de su balance. Estas circunstancias no constituyen una novedad, sino que, desde 2017, vienen recogiéndose recurrentemente en las DCGE de cada ejercicio.

En los siguientes subapartados y epígrafes se expone la situación económico-financiera y patrimonial de la Seguridad Social y el efecto del endeudamiento en la estructura financiera del Sistema.

II.1. SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PATRIMONIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

El siguiente cuadro presenta, a través del balance de la Seguridad Social, la imagen de su situación económico-financiera y patrimonial a 31 de diciembre de 2024:

CUADRO 1. BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024
(millones de euros)

Agrupación del Balance	Saldo a 31/12/2024	Agrupación del Balance	Saldo a 31/12/2024
		Patrimonio neto	**(110.625)**
Activo no corriente	**14.995**	**Pasivo no corriente**	**126.198**
		- Préstamos del Estado	126.171
		- Otras deudas a largo plazo	27
Activo corriente	**41.176**	**Pasivo corriente**	**40.598**
		- Acreedores por operaciones de gestión: País Vasco y Navarra	9.082
		- Otras deudas a corto plazo	31.516
Total activo	**56.171**	**Total patrimonio neto y pasivo**	**56.171**

Fuente: elaboración propia a partir del balance consolidado de las EEGG y SSCC incluido en la CGSS.

Como se observa, el patrimonio neto de la Seguridad Social es negativo por 110.625 millones de euros. Esta magnitud comparte importancia con la financiación ajena a largo plazo reflejada en el pasivo no corriente y constituida mayoritariamente por los préstamos recibidos del Estado, por 126.171 millones. Asimismo, el pasivo corriente incluye, entre otras obligaciones, la deuda contraída entre 1992 y 1999 a favor de la AGE, por 9.082 millones, derivada de la financiación por el Estado de las funciones de asistencia sanitaria y servicios sociales traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra.

La contrapartida, el activo, con un valor de 56.171 millones de euros, ha de asumir la cobertura de unas deudas que ascienden a 166.796 millones, siendo las más relevantes las contraídas con el Estado por **135.253 millones**, derivadas, como se indica en el párrafo anterior, de los préstamos otorgados, por 126.171 millones y de la deuda a favor de la AGE por 9.082 millones.

A continuación, se analizan el patrimonio neto y el endeudamiento a largo y corto plazo con el Estado, por ser las partidas de balance representativas de los problemas de sostenibilidad financiera de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2024.

II.1.1. Composición del patrimonio neto a 31 de diciembre de 2024

El cuadro 2 siguiente detalla las partidas que componen el patrimonio neto de la Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2024, y que se analizan a lo largo de este epígrafe:

CUADRO 2. COMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO NETO DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024
(millones de euros)

Composición Patrimonio Neto	Saldo a 31/12/2024
Reservas patrimoniales	**52.861**
Fondo de Estabilización	31.624
Fondo de Reserva de la Seguridad Social	10.050
Reservas constituidas por las MCSS en la TGSS	11.187
Resultados económico-patrimoniales	**(163.643)**
Resultados de ejercicios anteriores	(148.654)
Resultados del ejercicio	(14.989)
Otras partidas	**157**
Otros incrementos patrimoniales pendientes de imputación a resultados	157
Total Patrimonio Neto EEGG Y SSCC	**(110.625)**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del balance consolidado de las EEGG y los SSCC recogido en la CGSS y de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por las EEGG y los SSCC con ocasión del examen y comprobación de la CGE de 2024.

a) Reservas patrimoniales

En primer lugar, forman parte del patrimonio neto las reservas patrimoniales. La más significativa, por importe y naturaleza es el Fondo de Estabilización, previsto en el artículo 110 del *Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre* (TRLGSS), por 31.624 millones de euros. Se trata de la única de ellas cuya finalidad es atender las necesidades originadas por desviaciones entre los ingresos y los gastos del Sistema en su conjunto. Su saldo procede de la incorporación de los resultados económico-patrimoniales acumulados hasta el ejercicio 2006[3].

Por otro lado, se encuentra, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS), previsto en el artículo 117 del TRLGSS, - que ha sido incorporado al patrimonio neto en 2023 para hacer frente a las necesidades financieras en materia de prestaciones contributivas del Sistema -, cuyo importe es de 10.050 millones de euros. Y, por último, el Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social (FCPSS), por 10.032 millones, - que puede ser usado por la TGSS con carácter transitorio, para atender a los fines propios del Sistema y a las necesidades o desfases de tesorería - y la Reserva de Estabilización Complementaria por Cese de Actividad, por 1.155 millones, ambas constituidas por las MCSS.

Aunque todas estas reservas inciden positivamente en el patrimonio neto de la Seguridad Social, las procedentes de las MCSS están comprometidas para fines específicos, distintos de los generales del Sistema, por lo que sin tener en cuenta tales reservas el patrimonio neto se situaría en un valor negativo de 121.812 millones de euros.

[3] En el ejercicio 2007 la TGSS incorporó los resultados positivos y negativos de ejercicios anteriores (por tanto, los obtenidos hasta el ejercicio 2006 incluido) en la cuenta *Fondo de Estabilización* (de uso exclusivo por este servicio común como titular único del patrimonio de la Seguridad Social). Los resultados de 2007 a 2023 se recogen en la cuenta de *Resultados de ejercicios anteriores*.

b) Resultados económico-patrimoniales

Las principales magnitudes que integran el patrimonio neto son los resultados del ejercicio y de ejercicios anteriores. A fin de 2024, el resultado acumulado presenta un déficit de 163.643 millones de euros, que engloba los resultados positivos obtenidos entre 2007 y 2009 por 32.983 millones, y los negativos del periodo 2010 a 2024 por 196.626 millones.

El origen del déficit económico-patrimonial del Sistema se localiza, fundamentalmente, en las operaciones de la gestión ordinaria (es decir, las que constituyen la actividad principal de la Seguridad Social), porque los recursos de esta naturaleza resultan insuficientes para la cobertura de los gastos del mismo origen, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 3. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL DERIVADO DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN ORDINARIA DE LAS EEGG Y LOS SSCC. EJERCICIOS 2016 A 2024 (millones de euros)

Ejercicios	Gastos de gestión ordinaria	Crecimiento interanual de los gastos %	Ingresos de gestión ordinaria	Crecimiento interanual de los ingresos %	Resultado de gestión ordinaria	
					Valor absoluto	%
2016	136.398	-	109.895	-	(26.503)	(19,40)
2017	140.148	2,70	114.791	4,50	(25.357)	(18,10)
2018	146.931	4,80	121.743	6,10	(25.188)	(17,10)
2019	154.340	5,00	130.937	7,60	(23.403)	(15,20)
2020	171.554	11,20	152.251	16,30	(19.303)	(11,30)
2021	176.052	2,60	157.273	3,30	(18.779)	(10,70)
2022	180.749	2,70	166.602	5,90	(14.147)	(7,80)
2023	199.152	10,20	180.982	8,60	(18.170)	(9,10)
2024	210.887	5,90	194.721	7,60	(16.166)	(7,70)
Total	**1.516.211**	**-**	**1.329.195**	**-**	**(187.016)**	**(12,3)**

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

Salvo en 2023, en todos los ejercicios del periodo el incremento interanual de los gastos ordinarios ha sido inferior al de los ingresos de la misma naturaleza. Gracias a ello, el defecto de cobertura ha seguido una senda descendente, aunque en ningún momento se ha llegado a alcanzar una situación de equilibrio.

Esta circunstancia guarda relación con la evolución experimentada por los principales componentes de ambas magnitudes. De un lado, las prestaciones sociales contributivas y no contributivas; que representan una media del 92,6 % de los gastos de gestión ordinaria. Y de otra parte, las cotizaciones sociales y las transferencias recibidas, principalmente del Estado, con una representatividad media dentro de los ingresos de gestión ordinaria del 96,7 %. Por ello, el análisis se ha centrado en ambos conceptos, cuya progresión queda reflejada a continuación:

CUADRO 4. DEFECTO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CON LAS COTIZACIONES SOCIALES Y LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO. EJERCICIOS 2016 A 2024
(millones de euros)

Ejercicios	Gastos en prestaciones sociales	Ingresos por cotizaciones sociales (A)	Ingresos por transferencias recibidas de la AGE (*) (B)	Total ingresos (A) + (B)	Defecto de cobertura	
					Valor absoluto	%
2016	127.332	93.318	12.935	106.253	(21.079)	(16,60)
2017	131.127	98.270	12.901	111.171	(19.956)	(15,20)
2018	137.612	103.505	14.649	118.154	(19.458)	(14,10)
2019	145.112	111.325	15.643	126.968	(18.144)	(12,50)
2020	150.430	113.135	29.747	142.882	(7.548)	(5,00)
2021	158.468	117.611	28.372	145.983	(12.485)	(7,90)
2022	167.632	124.681	34.586	159.267	(8.365)	(5,00)
2023	187.291	134.689	39.187	173.876	(13.415)	(7,20)
2024	199.563	142.456	43.060	185.516	(14.047)	(7,00)
Total	**1.404.567**	**1.038.990**	**231.080**	**1.270.070**	**(134.497)**	**(9,6)**

(*) Estos datos corresponden al artículo 40 *Transferencias procedentes de la AGE*, de la liquidación del presupuesto de ingresos de las EEGG y los SSCC. Asimismo, con la finalidad de garantizar la homogeneidad en la comparación entre gastos e ingresos, se han suprimido de esta columna las transferencias recibidas de la AGE que la TGSS ha traspasado a las MCSS para la financiación de las prestaciones asociadas al COVID-19, ya que las EEGG y los SSCC no pudieron disponer de dichos recursos. Están afectados los ejercicios 2020 a 2024, por un total de 15.862 millones de euros.

Fuente: elaboración propia a partir de las cuentas del resultado económico-patrimonial de las EEGG y los SSCC incluidas en la CGSS

En los nueve ejercicios analizados, el gasto en prestaciones económicas ha sobrepasado los ingresos por cotizaciones sociales y transferencias corrientes recibidas del Estado, resultando un defecto de cobertura para el periodo de un 9,6 %.

Sin embargo, aunque en todo el periodo se percibe un descenso generalizado de este déficit, su caída comienza a ser especialmente significativa a partir de 2020. El origen de esta mejora se encuentra en el incremento de las aportaciones que el Estado realiza a la Seguridad Social en forma de transferencias corrientes (como un recurso más del Sistema con base en el artículo 109.1.a) del TRLGSS). Es decir, además de las transferencias habituales para los denominados gastos con financiación afectada[4], a partir de 2018 comienzan a recibirse nuevas aportaciones:

1. Así, entre 2018 y 2021, con el objetivo de apoyar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social, se proporcionaron nuevos recursos de carácter coyuntural por un total de 29.617 millones de euros. En este bloque de transferencias merecen una mención especial las recibidas entre 2020 y 2021, para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19, por 25.015 millones, de las que 15.862 millones se traspasaron a las MCSS para la financiación de las prestaciones asociadas al coronavirus, quedando a disposición de las EEGG y los SSCC un total de 9.153 millones.

[4] Se trata de la financiación procedente del Estado afectada a gastos concretos y específicos.

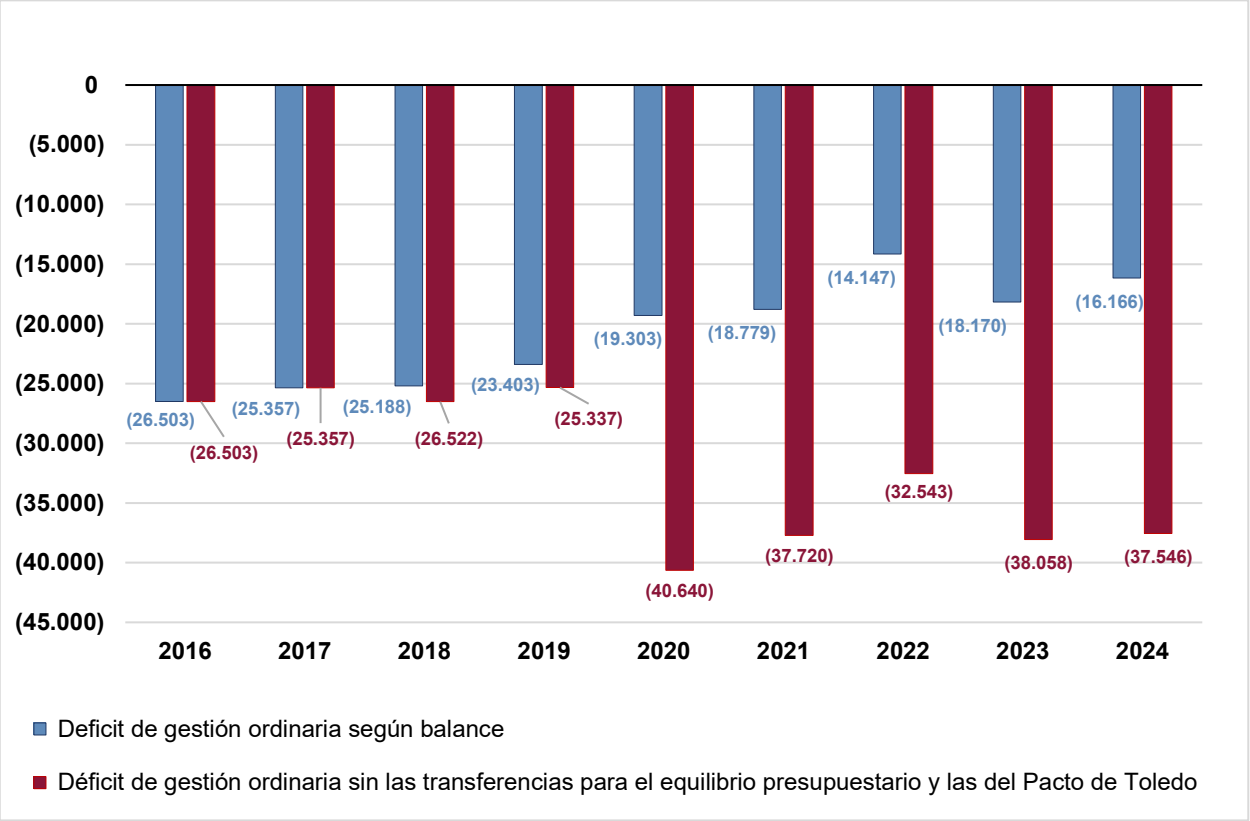
2. Adicionalmente, a partir de 2021 y hasta 2024, se han efectuado nuevas aportaciones con base en la modificación normativa introducida en el TRLGSS *por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021*. Este cambio contempla la realización anual de transferencias del Estado con carácter permanente -a diferencia de las anteriores, que se otorgaron por necesidades coyunturales-, al presupuesto de la Seguridad Social, en cumplimiento de la recomendación primera del "*Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo"*[5]*,* (Informe del Pacto de Toledo de 2020), al haberse constatado *que las cotizaciones sociales continúan sufragando gastos de naturaleza no contributiva* (los llamados gastos impropios) *que, en sentido estricto, deberían ser asumidos por el Estado a través de aportaciones a los presupuestos de la Seguridad Social.* El total de las transferencias recibidas por este concepto asciende a 73.593 millones de euros.

Por tanto, a partir de 2018 y hasta 2024, las EEGG y los SSCC se han beneficiado de estas nuevas transferencias por un total de 87.348 millones de euros, lo que ha contribuido significativamente a la mejora de sus resultados de gestión ordinaria y, en consecuencia, también de su neto patrimonial. El anexo 1 recoge el detalle de todas estas transferencias por ejercicios, indicando también la finalidad para la que fueron concedidas.

A continuación, se presenta una comparación gráfica de la situación que acaba de describirse, esto es, de la evolución de los resultados económico-patrimoniales de gestión ordinaria tal como figuran en el balance de la Seguridad Social, con los que se hubieran obtenido de no haber contado con las transferencias otorgadas por el Estado entre 2018 y 2024 para el equilibrio presupuestario y las del Informe del Pacto de Toledo de 2020. En él puede observarse cómo las mencionadas aportaciones han contribuido a mitigar la caída del déficit ordinario:

[5] Aprobado por el Pleno del Congreso en su sesión de 19 de noviembre de 2020, que tomó como referencia las recomendaciones que al respecto recoge el IFESS'2018.

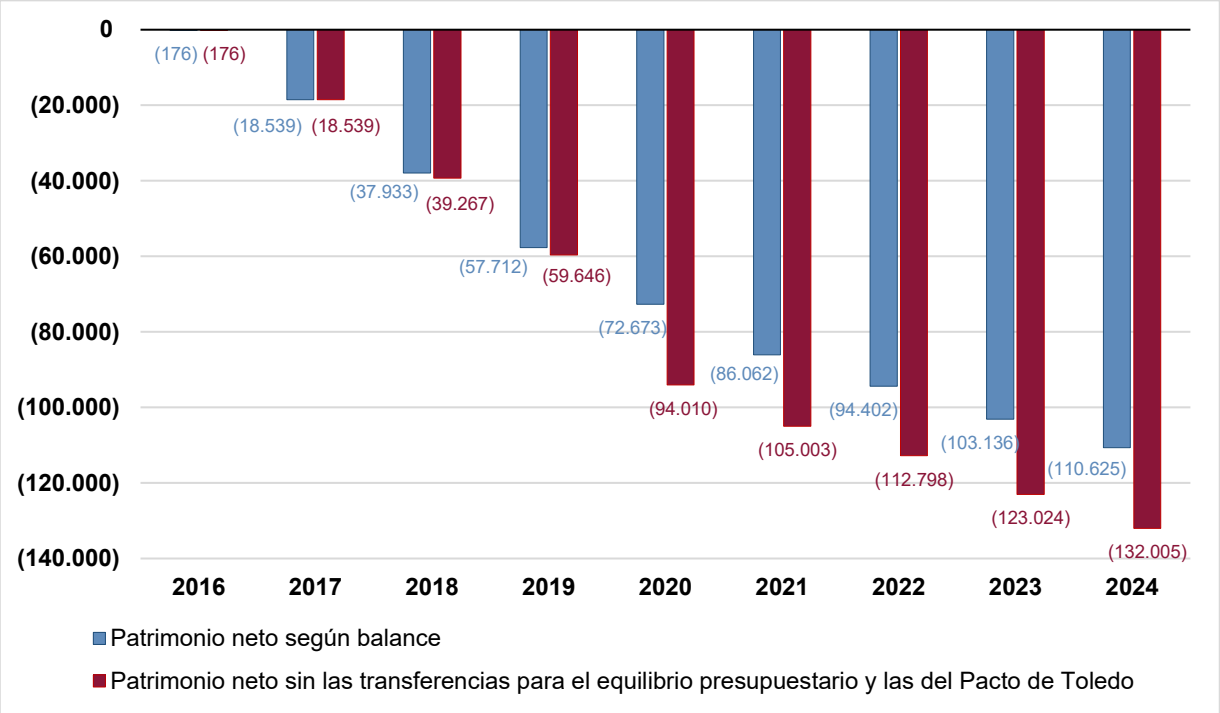
GRÁFICO 1. COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE GESTIÓN ORDINARIA. PERIODO 2016 A 2024
(millones de euros)



Fuente: elaboración propia.

Por tanto, aunque los resultados negativos en el periodo considerado han continuado acumulándose, aumentando el patrimonio neto negativo, si el Estado no hubiera transferido estos recursos, la caída de esta última magnitud hubiera sido aún mayor, tal como se muestra a continuación:

GRÁFICO 2. COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO CON Y SIN TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE LA AGE. PERIODO 2016 A 2024
(millones de euros)



Fuente: elaboración propia.

En este gráfico se aprecia el efecto positivo de este instrumento, tanto en los resultados como en el patrimonio neto, pudiéndose afirmar que los recursos procedentes de las transferencias corrientes del Estado responden a criterios de racionalidad económico-financiera para ser utilizados como mecanismos de financiación, puesto que generan ingresos de la misma naturaleza que los gastos a los que dan cobertura y se integran en el componente positivo del resultado, contribuyendo así a ralentizar la caída del patrimonio neto. A pesar de ello, las transferencias recibidas hasta 31 de diciembre de 2024 no han sido suficientes para situar ambas magnitudes en la posición de equilibrio.

II.1.2. Composición del endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado a 31 de diciembre de 2024

La composición del endeudamiento reflejado en el pasivo del balance de las EEGG y los SSCC, a 31 de diciembre de 2024, es la siguiente:

CUADRO 5. ENDEUDAMIENTO FRENTE AL ESTADO DE LAS EEGG Y LOS SSCC DE LA SEGURIDAD SOCIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2024
(millones de euros)

Concepto	Importe	% Sobre Total Endeudamiento
Pasivo no corriente (1)	**126.198**	**75,70**
- Préstamos del Estado	126.171	75,60
- Otras deudas a largo plazo	27	0,10
Pasivo corriente (2)	**40.598**	**24,30**
- Acreedores por operaciones de gestión: País Vasco y Navarra	9.082	5,40
- Otras deudas a corto plazo (*)	31.516	18,90
Total (1) + (2)	**166.796**	**100,00**

(*) Componen esta deuda las prestaciones económicas del mes de diciembre de 2024, por 13.784 millones de euros; los acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos (deudas con SEPE, FOGASA y MCSS), por 10.377 millones; y otras deudas a corto plazo por 7.355 millones.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en el balance consolidado de la CGSS relativo a las EEGG y los SSCC.

El endeudamiento del Sistema frente al Estado, que asciende a 135.253 millones de euros como se ha señalado en el subapartado II.1, es la partida más significativa de su pasivo (81,1 %). Componen esta deuda los préstamos otorgados a largo plazo, por 126.171 millones, y las obligaciones a corto plazo contraídas con la AGE entre 1992 y 1999, derivadas de la financiación por el Estado de las funciones de asistencia sanitaria y servicios sociales traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, por 9.082 millones. La contrapartida de ambas deudas se refleja, como un derecho de cobro, en el activo del balance de la AGE.

II.1.2.1. ENDEUDAMIENTO DERIVADO DE LOS PRÉSTAMOS CON EL ESTADO

A continuación, se muestra un resumen, a 31 de diciembre de 2024, de los préstamos otorgados a la Seguridad Social, ordenados cronológicamente y atendiendo a la finalidad para la que fueron concedidos:

CUADRO 6. PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL. SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 (millones de euros)

Concepto	Importe	% de representatividad	% sobre PIB de 2024
1) Endeudamiento del periodo 1992 a 1999 (Endeudamiento histórico de la Seguridad Social)	**17.169**	**13,60**	**1,10**
I.- Préstamos para la cancelación de obligaciones del INSALUD anteriores a 31/12/1991	3.372		
II.- Préstamos para dar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio presupuestario	9.589		
III.- Préstamos para cubrir los desfases de tesorería	4.208		
2) Endeudamiento del periodo 2017 a 2024 (Endeudamiento reciente de la Seguridad Social)	**109.002**	**86,40**	**6,80**
IV.- Préstamos para posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social y/o dar cobertura adecuada a sus obligaciones	109.002		
Total endeudamiento por préstamos otorgados por el Estado a la Seguridad Social	**126.171**	**100,00**	**7,90**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la TGSS.

El cuadro anterior muestra cómo los préstamos del Estado a la Seguridad Social, además de para cancelar obligaciones del extinto Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), se han otorgado para dar respuesta a las necesidades de financiación de naturaleza presupuestaria del Sistema, para dar cobertura adecuada a sus obligaciones y para solventar sus desfases de tesorería.

Estos préstamos representan el 7,90 % del PIB de 2024 y, como puede observarse, su concesión ha tenido lugar en dos momentos distintos: entre 1992 y 1999, periodo en el que se otorgan un total de once, que constituyen el denominado endeudamiento histórico; y entre 2017 y 2024, periodo en que la Seguridad Social ha recibido otros nueve, que constituyen la partida más relevante puesto que representa el 86 % del endeudamiento por este concepto. El detalle de cada uno de estos veinte préstamos se recoge en el anexo 2.

A continuación, se analiza el origen de este endeudamiento diferenciando entre las dos etapas:

a) Endeudamiento del periodo 1992 a 1999 (Endeudamiento histórico de la Seguridad Social)

En los años 80 y primera mitad de los 90, haciendo uso de los mecanismos de la Seguridad Social, el Estado mejoró la protección a determinados colectivos. Sin embargo, lo hizo sin dotar al Sistema de la cobertura financiera necesaria, recayendo en este, importantes cargas impropias que repercutieron significativamente en sus resultados patrimoniales y presupuestarios, así como en su liquidez. Por su importancia, destacan las derivadas de la asistencia sanitaria - como consecuencia de su universalización por la *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad* - y los complementos por mínimos de pensiones, cuyos costes asumen en gran medida las cotizaciones sociales, por estar así previsto en la normativa vigente en aquel momento.

En estas circunstancias el Estado concedió once préstamos a la Seguridad Social, por un total de 17.169 millones de euros:

a.1) Tres de ellos, por 3.372 millones de euros, se otorgaron entre 1992 y 1994 para cancelar obligaciones anteriores a 1991 del extinto INSALUD, derivadas del coste que supuso la

universalización de la asistencia sanitaria y la mejora, ampliación y modernización de las prestaciones sanitarias públicas.

Sus normas de concesión previeron que la amortización se realizaría de acuerdo con el artículo 11 de la *Ley 31/1990, de 27 de diciembre de PGE para 1991*. En idénticos términos se pronuncia el artículo 113 del TRLGSS. De acuerdo con ello, cualquier incremento de gasto del INGESA (extinto INSALUD), salvo el resultante de las generaciones de crédito, que no pueda financiarse por redistribución interna de sus créditos ni con cargo al remanente afecto a la entidad, se financiaría por aportación del Estado.

Por ello, la TGSS tiene registrado en sus estados financieros un deudor no presupuestario a nombre de la AGE por el importe equivalente al de la amortización de estos préstamos, 3.372 millones de euros con contrapartida en el patrimonio neto a través de los resultados de ejercicios anteriores.

a.2) Los ocho préstamos restantes, por 13.797 millones de euros, se concedieron entre 1994 y 1999, para dar cobertura a las obligaciones de la Seguridad Social, posibilitar su equilibrio presupuestario y cubrir los desfases de tesorería que afrontó el Sistema en aquel momento.

Se otorgaron sin devengo de intereses y sus normas reguladoras no establecen cómo ha de ser su cancelación. Así, dos de ellos carecen de plazo de amortización y para los otros seis el vencimiento se fijó a 10 años, pero desde que en 1994 se concediera el primero de ellos, ninguno ha sido atendido.

El Estado no ha exigido la devolución de ninguno de estos once préstamos, de forma que los que no tienen fijada fecha de cancelación continúan en esta situación, y el resto se han prorrogado a medida que han ido venciendo. La última prórroga, a la fecha de elaboración de esta Nota, está recogida en el R*eal Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública*. Se ven afectados los préstamos vencidos en 2024, 2025 y 2026, cuyo plazo de amortización se incrementa, para todos ellos, en 10 años a partir de 2026.

No obstante, las circunstancias descritas no justifican que este endeudamiento permanezca en el balance del Sistema durante más de 30 años sin que se haya adoptado ninguna solución definitiva a este asunto y, en consecuencia, sin que se haya producido el saneamiento de dicho balance.

b) Endeudamiento del periodo 2017 a 2024

Los déficits económico-patrimoniales a los que se ha hecho referencia al tratar el patrimonio neto de la Seguridad Social en el epígrafe II.1.1 comienzan en el ejercicio 2010, y ocasionan el correspondiente efecto negativo en el resultado presupuestario, así como tensiones de liquidez especialmente significativas entre 2012 y 2016. Por ello, en este periodo, la TGSS acude a dos mecanismos de financiación adicionales que son, de una parte, las disposiciones de activos financieros afectos al FRSS, con efectos positivos sobre el presupuesto y la liquidez del sistema; y de otra, las disposiciones de los recursos líquidos del FCPSS depositados en su cuenta especial en el Banco de España, solo con efecto positivo en la liquidez.

Sin embargo, a partir de 2017, la cobertura presupuestaria del FRSS no resulta suficiente para equilibrar el presupuesto, y los flujos de tesorería procedentes de ambos Fondos tampoco permiten satisfacer las necesidades de liquidez de las actividades de gestión ordinaria.

En este contexto, el Estado, como sucediera en los años 90, opta por la concesión de nuevos préstamos a la TGSS en condiciones similares a los históricos. Todos ellos tienen por objeto paliar los desequilibrios presupuestarios de la Seguridad Social y, a la vez, dotarla de la liquidez necesaria para afrontar el pago de sus obligaciones. Ninguno devenga intereses, y su amortización está prevista en un plazo máximo de diez años, pero sus normas reguladoras no definen cómo ha de ser su cancelación. El vencimiento del primero tendrá lugar el 31 de diciembre de 2027.

Como acaba de exponerse, los préstamos han sido el instrumento elegido por el Estado para la financiación de la Seguridad Social con la finalidad de mejorar su equilibrio presupuestario a través del capítulo 9 de ingresos *Pasivos financieros* y, a la vez, dotarla de liquidez, si bien los gastos a financiar derivan de su actividad ordinaria.

En el ámbito económico-patrimonial no sucede lo mismo ya que la llegada de estos recursos no genera ingresos en el sentido económico del término, por lo que carecen de efecto equilibrador sobre el resultado y, por tanto, sobre el patrimonio neto.

Su concesión queda pues reflejada en el balance del Sistema, exclusivamente, a través del reconocimiento de un pasivo como contrapartida del ingreso monetario. El elevado endeudamiento que presenta el balance del Sistema a 31 de diciembre de 2024 tiene su origen, por tanto, en la elección continuada de este mecanismo de financiación para la actividad habitual del Sistema, dejando a la Seguridad Social en una posición de fuerte endeudamiento frente al Estado, sin que hasta el momento se haya dado una solución.

II.1.2.2. ENDEUDAMIENTO A CORTO PLAZO CON EL ESTADO

El balance del Sistema recoge una deuda a corto plazo frente a la AGE de 9.082 millones de euros procedente del traspaso de competencias sanitarias y sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, con origen en los años 1992 a 1999. Aunque el extinto INSALUD y el IMSERSO reconocieron las obligaciones correspondientes, no se efectuó el pago debido a los problemas de liquidez del Sistema en aquel momento.

En cuanto a la amortización de esta deuda, las disposiciones adicionales séptima y sexta, respectivamente, de los Reglamentos Generales de Recaudación de la Seguridad Social de 1995[6], actualmente derogado, y de 2004[7] previeron su liquidación en un plazo máximo de 10 años contado a partir del 1 de enero del año siguiente a su aprobación, es decir, 1996 y 2005. Sin embargo, estos plazos han vencido y la deuda continúa sin saldarse.

Ambas normas establecen, también, que se destinen a su amortización los importes recuperados de las deudas del Sector Público existentes al 31 de diciembre de 1995 con la Seguridad Social, como consecuencia de lo establecido en la disposición adicional trigésima de la *Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995*. Se trata de la deuda por cotizaciones sociales, cuya titularidad ostentan las instituciones sanitarias públicas y privadas sin ánimo de lucro, objeto de moratoria desde la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del

[6] Aprobado por el Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre.

[7] Aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

Estado (LPGE) para 1995, que, a 31 de diciembre de 2024, alcanza los 672,3 millones de euros, de los que 549,1 millones corresponden a la TGSS. Los cobros recibidos, a lo largo de este periodo, que carecen de relevancia económica, no se han destinado a minorar esta deuda del Sistema con la AGE.

Finalmente, hay que señalar que, hasta el momento, el Estado no ha exigido el pago de cantidad alguna por este concepto.

II.2. EL ENDEUDAMIENTO EN LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.2.1. Impacto del endeudamiento en el balance

El siguiente cuadro muestra de forma resumida el balance de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2024:

CUADRO 7. BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 POR MASAS PATRIMONIALES
(millones de euros)

Agrupación del Balance	Saldo a 31/12/2024	Agrupación del Balance	Saldo a 31/12/2024
		Patrimonio neto	(110.625)
Activo no corriente	14.995	Pasivo no corriente	126.198
Activo corriente	41.176	Pasivo corriente	40.598
Total activo	**56.171**	**Total patrimonio neto y pasivo**	**56.171**

Fuente: elaboración propia a partir del balance consolidado de las EEGG y SSCC incluido en la CGSS.

Las operaciones recogidas en este estado financiero han sido revisadas con ocasión del examen y comprobación de la CGE de 2024, figurando la opinión del Tribunal de Cuentas en la DCGE de dicho ejercicio.

En el contexto de un mero análisis económico-financiero la presencia en el balance de un patrimonio neto negativo y un elevado endeudamiento frente al Estado ofrecen la imagen de un Sistema que adolecería de graves problemas de sostenibilidad financiera [8] de carácter estructural.

Sin embargo, **esta imagen es consecuencia, en gran medida, de la elección prolongada en el tiempo de un mecanismo de financiación inadecuado (los préstamos) que no genera el efecto positivo necesario sobre el patrimonio, creando simultáneamente un elevado endeudamiento frente a la AGE, sin soluciones para solventarlo adecuadamente.**

Es opinión del Tribunal de Cuentas, manifestada reiteradamente en las DCGE desde el año 2000 y en el IFESS'2018, que estas aportaciones del Estado a la Seguridad Social no debieron

[8] Este concepto queda definido en el artículo 4.2 de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, en los siguientes términos: "*Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea*".

instrumentalizarse a través de préstamos a largo plazo ya que no constituyen una solución óptima a las necesidades de cobertura económica de la Seguridad Social, por los siguientes motivos:

- En primer lugar, porque la cobertura de obligaciones procedentes de la gestión ordinaria a través de vías de financiación extraordinarias y coyunturales generadoras de endeudamiento a largo plazo, aun siendo frente al Estado, carece de racionalidad económico-financiera. Lo razonable sería que esa financiación estatal tuviera la misma naturaleza económica y presupuestaria que aquellos déficits a los que va a aplicarse por el efecto positivo que ejercen sobre los resultados económicos y el patrimonio neto, tal como se ha expuesto en el subapartado II.1 anterior.

- En segundo lugar, porque los préstamos, intrínsecamente, son una deuda incondicional para el acreedor, que debe reembolsarse a su vencimiento[9], si bien los que son objeto de esta Nota tienen algunas características especiales.

  De acuerdo con ello, la Seguridad Social ha de proceder a su cancelación llegado el plazo de amortización y el Estado exigir su devolución. Sin embargo, al menos respecto a los préstamos históricos esto no ha ocurrido. De una parte, el Estado no ha exigido en ningún caso la amortización de aquellos que han ido venciendo, ni es previsible que lo haga, ya que los que lo han hecho, han sido de nuevo prorrogados bajo condiciones idénticas a las de su concesión.

  Por otro lado, es significativo analizar si el ente deudor, en este caso, la Seguridad Social, está en condiciones de asumir su devolución. Así, en el pasado, y para estos préstamos históricos, el IFESS'2018, señala que cuando la Seguridad Social ha tenido superávit presupuestario y capacidad financiera para poder hacerse cargo de ellos, lo que ocurrió entre 2000 y 2009, ha destinado estos recursos a materializar las dotaciones del FRSS, por señalarlo así el artículo 17.2 de la derogada *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, indicación que mantiene el artículo 32.2 de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* y en los artículos 117 y siguientes del TRLGSS.

  Adicionalmente, en la actualidad, el Sistema carece de capacidad financiera para saldar esta deuda, debido, no solo a los problemas de liquidez que viene experimentando desde 2012, sino también porque no genera recursos presupuestarios de gestión ordinaria suficientes para afrontar su devolución[10]. Las memorias de la CGSS desde al menos 2016, corroboran esta situación e insisten en su falta de capacidad financiera para ello.

  A tenor de lo que acaba de ser expuesto, no parece que estos préstamos vayan a ser devueltos, porque ni la Seguridad Social tiene capacidad financiera para hacerse cargo de su reintegro, ni el Estado ha mostrado intención de exigir su amortización.

- En tercer lugar, y anudado a lo anterior, porque el artículo 2.2 del TRLGSS confiere al Estado la condición de garante del Sistema, en sus dos modalidades de protección - contributiva y no contributiva -. De acuerdo con este precepto, "***El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta****, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo,* ***la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley"***. Ello supone que todos los déficits que se

[9] El Reglamento (UE) n.º 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, establece como uno de los rasgos del "préstamo" que es una deuda incondicional para el acreedor, que debe reembolsarse a su vencimiento y devenga intereses (referencia: F.4, 5.113, c).

[10] Véanse el anexo 3 y el anexo 4.

produzcan en el Sistema han de ser cubiertos mediante aportaciones estatales, recogidas en las oportunas normas con rango de Ley que se aprueben al efecto, sin contrapartida a cambio.

Por tanto, de acuerdo con lo expuesto, aunque las diferentes Leyes de Presupuestos o Reales Decretos-Ley de concesión articularon formalmente estas aportaciones estatales como préstamos, su verdadera naturaleza responde en realidad a la de una transferencia, cuyo objeto, definido por los Principios Contables Públicos y la Norma de Reconocimiento y Valoración 15.ª de la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, es la entrega dineraria o en especie sin contrapartida directa por parte del beneficiario, destinada a financiar operaciones o actividades no singularizadas. Asimismo, y puesto que lo razonable, es que esa financiación estatal tenga la misma naturaleza económica y presupuestaria que aquellos déficits a los que va a aplicarse, **las transferencias corrientes constituyen el mecanismo de financiación más acorde para solventar los problemas estructurales de cobertura económica que vienen produciéndose en la Seguridad Social**.

En este mismo sentido se han pronunciado los Plenos del Congreso y del Senado a través de las respectivas Resoluciones dictadas al efecto con relación a las últimas DCGE y al IFESS'2018. También la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) en la memoria que acompaña a la CGSS, al menos desde 2016, para los préstamos históricos, señala que dicha financiación no debería haber sido instrumentalizada a través de la figura de los préstamos sino de transferencias corrientes.

Asimismo, es importante significar que la propia Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, avala la necesidad de que la financiación estatal a la Seguridad Social proceda de transferencias, y no de préstamos. Así, en la recomendación primera del Informe del Pacto de Toledo de 2020 la mencionada Comisión insta a modificar el artículo 109 del TRLGSS al objeto de que las LPGE de cada ejercicio, a partir de 2021, contemplen, con carácter permanente, la realización de estas transferencias, con una doble finalidad. De una parte, para que el Estado asuma progresivamente la relación de los gastos que *impropiamente financian las cotizaciones sociales.* Y de otra, para *acabar con el déficit financiero de la Seguridad Social y con la política de préstamos al sistema en un plazo breve de tiempo que no podrá exceder del año 2023*[11]. Plazo que no ha sido respetado debido a que en 2024 y 2025 se han concedido dos nuevos préstamos por

[11] La recomendación primera del Informe del Pacto de Toledo de 2020 señala literalmente que *La asunción progresiva por el Estado de esta relación de gastos - que impropiamente financian las cotizaciones sociales - ha de implicar la modificación del artículo 109 de la Ley General de la Seguridad Social y debe ajustarse a un calendario que permita acabar con el déficit financiero de la Seguridad Social y con la política de préstamos del sistema en un plazo breve de tiempo que no podrá exceder del año 2023.*

10.004 millones de euros cada uno (con base en la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2023), y se han prorrogado los históricos vencidos en ambos ejercicios[12].

II.2.2. ¿Cuál sería el reflejo en el balance de la Seguridad Social de estas consideraciones?

De acuerdo con las consideraciones anteriores, si el Estado hubiera utilizado como mecanismo de financiación las transferencias corrientes y no los préstamos, o si se adecuara el tratamiento contable de estos al de aquellas, el reflejo de estas operaciones en el balance se ajustaría a su verdadera naturaleza y sería bien distinto al actual.

A continuación, se esboza una aproximación (simulación) acerca de cuál sería el resultado. La CGE única consolidada no se vería afectada por estas operaciones ya que, al tratarse de partidas recíprocas entre ambas administraciones, se eliminarían en el proceso de consolidación.

II.2.2.1. ADECUACIÓN DEL BALANCE

a) Préstamos otorgados para la cancelación de obligaciones anteriores a 1991 del extinto INSALUD

Según sus normas reguladoras la cancelación de estas deudas ha de hacerse conforme marca el artículo 113 del TRLGSS. Es decir, para la amortización de estos préstamos, es el propio Estado, a través de la AGE, quien ha de dotar de recursos al Sistema. De acuerdo con ello, la TGSS tiene registrado en sus estados financieros un deudor no presupuestario a nombre de la AGE por el importe equivalente al de la amortización de dichos préstamos, 3.372 millones de euros, con contrapartida en los resultados de ejercicios anteriores. En este caso, es el propio Estado, a través de la AGE, quien ha de dotar ineludiblemente de estos recursos al Sistema. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2024, la Seguridad Social no ha recibido la financiación para ello, dando lugar a un incumplimiento de las normas reguladoras de su cancelación. En los mismos términos se expresa también el IFESS'2018.

Por tanto, en opinión del Tribunal de Cuentas, para que el balance reflejara adecuadamente estas operaciones de financiación, la TGSS debería dar de baja del pasivo no corriente de su balance las deudas a largo plazo reconocidas a favor de la AGE por 3.372 millones de euros, contra los

[12] A pesar de lo manifestado en la recomendación primera del Pacto de Toledo, en los pronunciamientos de los Plenos del Congreso y del Senado sobre la DCGE y el IFESS'2018, así como en lo indicado por la IGSS en la memoria de la CGSS desde, al menos, 2016, sobre que la financiación estatal a la Seguridad Social debiera proceder de transferencias y no de préstamos, el Ministerio de Hacienda (MHAC) alega: 1) que la utilización de los préstamos puede considerarse coherente con el principio de buena gestión financiera; y 2) que, sobre la base del principio de estabilidad presupuestaria, la valoración de los préstamos *"no puede limitarse al balance de la Seguridad Social, sino que debe enmarcarse en la sostenibilidad del conjunto del sector público y teniendo en consideración la normativa reguladora en cada momento, que prevé qué corresponde financiar al Estado vía transferencias".* Respecto a la primera cuestión, la presente Nota deja claro que los préstamos no son generadores de ingresos en el sentido económico del término por lo que carecen de efecto equilibrador sobre el resultado y, por tanto, sobre el patrimonio neto, de forma que los recursos que generan no constituyen una fuente de financiación adecuada ni coherente, bajo la perspectiva del Sistema, con el principio de buena gestión financiera. Con relación al segundo aspecto, lo alegado por el MHAC no contradice ni es incompatible con lo expuesto en la presente Nota, pero excede los objetivos contemplados en la misma. A lo anterior hay que añadir, que el MISSM no ha formulado ninguna alegación acerca del contenido de la Nota, complementaria a las de la TGSS que alega que "*comparte, con carácter general, las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas";* y a las de la IGSS que manifiesta que *"comparte plenamente las consideraciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en cuanto a que la naturaleza económica de las operaciones de endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado es asimilable, en la práctica, a la de transferencias corrientes destinadas a la financiación de gastos estructurales del Sistema"*.

derechos de cobro reconocidos frente al Estado, registrados en las cuentas de deudores no presupuestarios del activo de su balance.

b) Préstamos otorgados entre 1994 y 1999 y entre 2017 y 2024

El resto de los préstamos recogidos por la TGSS en su pasivo no corriente como deudas a largo plazo a favor de la AGE alcanzan los 122.799 millones de euros. Sus normas de concesión no regulan cómo ha de ser su amortización.

En este caso, para que el balance reflejara las operaciones de endeudamiento como transferencias corrientes (conforme a la verdadera naturaleza de la operación), la TGSS habría de dar de baja del pasivo no corriente estas deudas a largo plazo y, simultáneamente, reconocer en su patrimonio neto un incremento de los resultados de ejercicios anteriores por 112.795 millones de euros y del resultado del ejercicio 2024 por 10.004 millones.

El balance de las EEGG y los SSCC, quedaría como se muestra a continuación:

CUADRO 8. BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS EEGG Y LOS SSCC A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 (SIMULACIÓN)
(millones de euros)

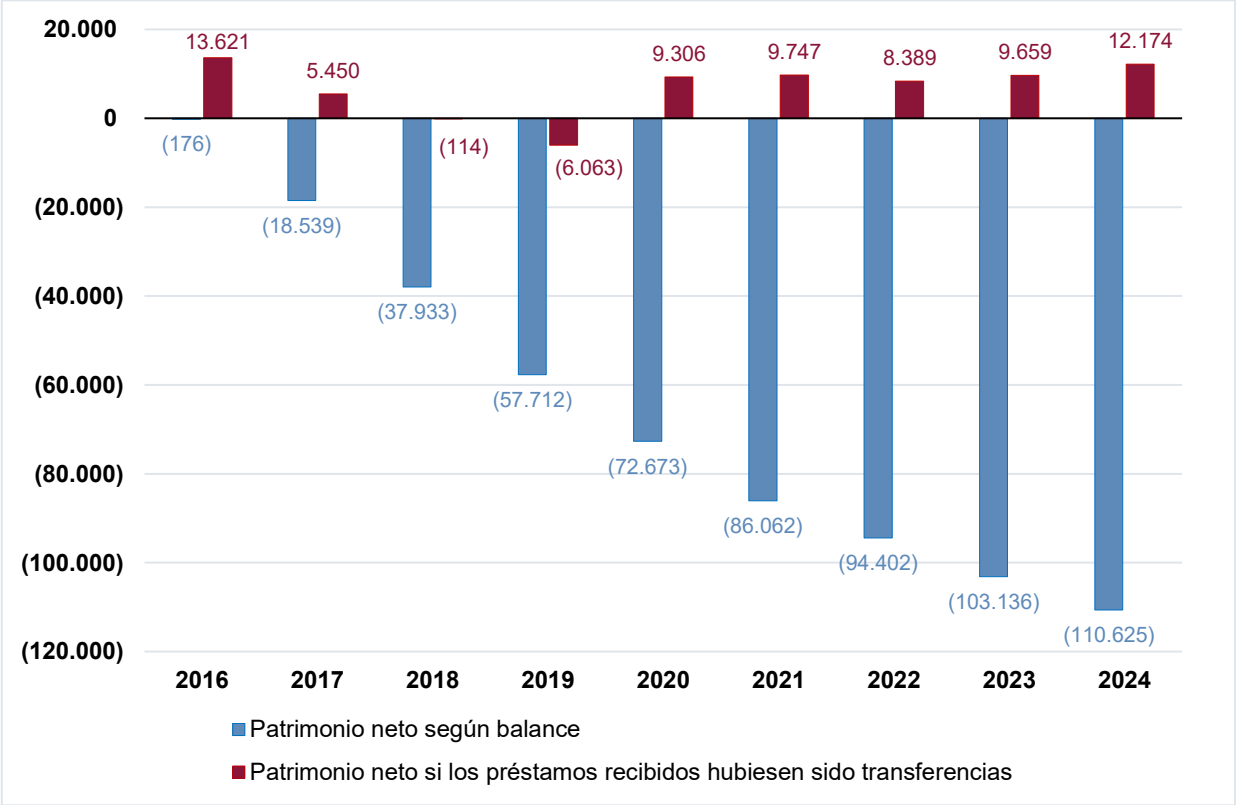
Agrupación del Balance	Saldo a 31/12/2024	Simulación	Saldo a 31/12/2024 tras simulación	Agrupación del Balance	Saldo a 31/12/2024	Simulación	Saldo a 31/12/2024 tras simulación
				Patrimonio neto	(110.625)	122.799	12.174
Activo no corriente	14.995	-	14.995	Pasivo no corriente	126.198	(126.171)	27
Activo corriente	41.176	(3.372)	37.804	Pasivo corriente	40.598	-	40.598
Total activo	**56.171**	**(3.372)**	**52.799**	**Total patrimonio neto y pasivo**	**56.171**	**(3.372)**	**52.799**

Fuente: elaboración propia

De lo expuesto se deduce que, si la financiación recibida del Estado vía préstamos hubiera adoptado la forma de transferencias, o fuera tratada como tales, el patrimonio neto de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2024 alcanzaría un valor positivo de 12.174 millones de euros, y su endeudamiento a largo plazo se reduciría hasta los 27 millones.

En el gráfico siguiente, se puede comparar la evolución real del patrimonio neto en el periodo 2016 a 2024, y la que se hubiera producido si los recursos aportados por la AGE en forma de préstamos hubieran sido tratados como transferencias:

GRÁFICO 3. COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO CON Y SIN ENDEUDAMIENTO. PERIODO 2016 A 2024
(millones de euros)



Fuente: elaboración propia.

Puede, por tanto, comprobarse cómo la financiación a través de la figura de los préstamos, el endeudamiento generado y la falta de soluciones para afrontarlo, están distorsionando la imagen que ofrece el balance de la Seguridad Social en un contexto de estricto análisis económico-financiero, mostrándolo como un Sistema con problemas de sostenibilidad financiera de carácter estructural.

II.2.2.2. CONSIDERACIÓN DE OTRAS OPERACIONES RECÍPROCAS ENTRE EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

La crisis de viabilidad que afrontó la Seguridad Social en los años 80 y 90, a la que se alude en el subapartado anterior tuvo su origen, en buena medida, en la asunción de gastos de naturaleza no contributiva que correspondería haber financiado con ingresos procedentes de la imposición general.

Más recientemente, el Informe del Pacto de Toledo de 2020, en su recomendación primera, manifiesta que la Comisión de Seguimiento y Evaluación ha constatado que las cotizaciones sociales *continúan sufragando gastos de naturaleza no contributiva* (el Informe también los denomina "gastos impropios") *que, en sentido estricto, deberían ser asumidos por el Estado a través de aportaciones a los presupuestos de la Seguridad Social*. Además, para obtener un diagnóstico preciso de la situación financiera del Sistema, la mencionada Comisión, insta a que se elabore *un estudio que refleje en qué medida las cotizaciones sociales asumieron durante años el peso de la financiación de otras políticas del Estado.*

En este sentido, la disposición adicional sexta de la *Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*, encomendó al Gobierno la elaboración de un *Informe de auditoría sobre la financiación de los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social*, para su elevación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones materializó este encargo en el "*Informe sobre la acción protectora de la Seguridad Social y la financiación del Estado. 31/12/2021*"[13], que ha sido facilitado al Tribunal de Cuentas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM).

El documento se centra, principalmente, en cuantificar los gastos de naturaleza no contributiva del periodo 1989 a 2021 y su financiación, para determinar los posibles defectos de aportaciones estatales para la cobertura de tales gastos. El cuadro siguiente recoge estos gastos, su defecto de financiación y el ámbito temporal al que corresponden:

CUADRO 9. GASTOS NO CONTRIBUTIVOS ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL CON CARGO A SUS RECURSOS
(millones de euros)

Concepto de gasto	Importe según informe del MISSM	Periodo afectado
Asistencia sanitaria	30.991	1989 a 1999
Complementos por mínimos[14]	67.369	1990 a 2013
Pensiones a favor de familiares	6.273	1991 a 2020
Subsidio por nacimiento y cuidado del menor	36.285	1997 a 2019
Reducción de cotizaciones	13.389	2011 a 2021
Total	**154.307**	

Fuente: Informe sobre la acción protectora de la Seguridad Social y la financiación del Estado. 31/12/2021.

Por tanto, según este Informe, los gastos no contributivos identificados que la Seguridad Social habría asumido con cargo a sus recursos, principalmente cotizaciones sociales, entre 1989 y 2021, ascienden a 154.307 millones de euros. Adicionalmente, este estudio también informa de que, para algunos gastos de naturaleza no contributiva, no se dispone de información relativa al coste asumido por el Sistema, con cargo a sus cotizaciones sociales, con anterioridad a 31 de diciembre de 2021.

Por otro lado, también es preciso destacar que, desde la LPGE de 2021, el Estado realiza aportaciones a la Seguridad Social bajo la rúbrica "*Para financiar otros conceptos".* Según este estudio, estas partidas de gasto no están identificadas y su cuantía se obtiene *en base al coste estimado que, para la Seguridad Social puede reportar los mismos*. Sin embargo, la ausencia de un

[13] Encomendado a esta Secretaría de Estado por la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con fecha 25 de octubre de 2022.

[14] Las alegaciones efectuadas por la TGSS cifran el gasto que por este concepto ha asumido la Seguridad Social con cargo a sus recursos en 72.371,57 millones de euros, sobre la base de los Informes Económico-Financieros a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2002 y de 2014. La cifra de 67.369 millones que consta en el cuadro n.º 9 corresponde a los datos que, por el mismo concepto, se recogen en el "*Informe sobre la acción protectora de la Seguridad Social y la financiación del Estado. 31/12/2021",* posterior en el tiempo a los alegados por la TGSS y aportado al Tribunal de Cuentas por el MISSM.

seguimiento específico de dichos conceptos impide conocer los posibles defectos o, en su caso, excesos de financiación y su repercusión sobre la cuenta del resultado económico-patrimonial y, por tanto, también sobre su neto patrimonial.

Finalmente, conviene insistir en que el artículo 2.2 del TRLGSS, otorga al Estado la condición de garante del Sistema, en sus dos modalidades de protección, contributiva y no contributiva. Ello supone que además de la compensación por los costes impropios que la Seguridad Social haya asumido por cuenta del Estado, mencionados en párrafos anteriores, la AGE, si fuera necesario, debería realizar también la cobertura de todos aquellos déficits que se produzcan en el Sistema derivados de la modalidad contributiva de protección.

De acuerdo con lo expuesto, parece razonable que la Seguridad Social deba ser compensada por los gastos impropios asumidos con cargo a sus recursos. Para ello, resulta aconsejable que en el seno de la Comisión de Evaluación y Reforma de los Acuerdos del Pacto de Toledo se evalúen los datos que respecto a estos costes figuran en el Informe elaborado por el MISSM y se acuerde, cuando se estime oportuno, la liquidación a efectuar por estos u otros conceptos[15].

Asimismo, esta liquidación debería tener en cuenta la vertiente de cada una de las administraciones implicadas en el proceso, Seguridad Social y AGE, de forma que se adopte una solución única que contemple, además de estos gastos no contributivos aludidos (154.307 millones de euros), la financiación recibida a través de préstamos del Estado (126.171 millones), así como las obligaciones adeudadas al mismo por el traspaso de funciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra (9.082 millones).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado, a 31 de diciembre de 2024, asciende a 135.253 millones de euros. La partida más significativa corresponde a un total de veinte préstamos con vencimiento a largo plazo por 126.171 millones - un 7,9 % del PIB de 2024 -, de los que 17.169 millones se otorgaron entre 1992 y 1999 (endeudamiento histórico) y 109.002 millones, entre 2017 y 2024. El resto de este pasivo procede de las deudas a corto plazo a favor de la Administración General del Estado derivada de la financiación por el Estado de las funciones de asistencia sanitaria y servicios sociales traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra que, a la misma fecha, se elevan a 9.082 millones (epígrafe II.1.2).

2. Los préstamos otorgados por el Estado a la Seguridad Social, articulados a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de los Reales Decretos Leyes de concesión, son un instrumento de financiación que no responde a criterios de racionalidad económico-financiera debido a que los recursos que generan no tienen la misma naturaleza económica que los gastos que financian. Por tanto, no ejercen un efecto equilibrador sobre el resultado económico patrimonial ni, por tanto, sobre el patrimonio neto que, aun así, es negativo, alcanzando, a 31 de diciembre de 2024, un total de 110.625 millones de euros. Asimismo, su reiterada utilización como fuente de recursos a lo largo de más de 30 años ha situado a la Seguridad Social en una posición de fuerte endeudamiento frente al Estado que, a esa fecha, asciende a

[15] El MHAC, sobre la consideración de los gastos no contributivos de ejercicios anteriores, alega que *"no resulta jurídicamente procedente retrotraer la exigibilidad de financiación estatal a dichos periodos anteriores, al implicar la aplicación retroactiva de criterios normativos posteriores".* A este respecto conviene insistir en que la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo de 2020, para detallar y cuantificar estos gastos, instó a elaborar un estudio que se ha materializado en el "*Informe sobre la acción protectora de la Seguridad Social y la financiación del Estado. 31/12/2021*", elevado a la citada Comisión y aportado a este Tribunal de Cuentas por el MISSM.

126.171 millones - equivalente a un 7,9 % del PIB de 2024 - como se indica en la conclusión anterior (epígrafe II.1.2).

3. La naturaleza de las aportaciones estatales a la Seguridad Social, a pesar de lo señalado por las normas de concesión de los préstamos, responde en términos económicos a la de una transferencia corriente, conforme a lo establecido por los Principios Contables Públicos y la Norma de Reconocimiento y Valoración 15.ª de la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social (subapartado II.2).

4. Las transferencias corrientes procedentes del Estado constituyen el mecanismo más adecuado para atender las necesidades de cobertura económico patrimonial de la Seguridad Social dado que generan ingresos económicos que pasan a formar parte del componente positivo del resultado ejerciendo un efecto positivo equilibrador en el neto patrimonial del Sistema. Así, las aportaciones por este concepto realizadas entre 2018 y 2024, por 87.348 millones de euros, han mejorado significativamente los resultados de gestión ordinaria del Sistema y, en consecuencia, su neto patrimonial (epígrafe II.1.1).

Recomendación 1: *Las aportaciones del Estado a la Seguridad Social en su condición de garante del Sistema otorgada por el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), deberían instrumentalizarse por el Gobierno a través de transferencias corrientes consignadas en los Presupuestos Generales del Estado o las que sean precisas por necesidades coyunturales, con arreglo a los mecanismos que se establezcan legalmente, y no mediante préstamos a largo plazo. Estos recursos habrían de resultar suficientes para la cobertura de todos los gastos no contributivos que haya de asumir la Seguridad Social y para evitar las tensiones de liquidez derivadas de su pago. Asimismo, el Estado habría de atender, si resultara necesario, la cobertura de todos aquellos déficits que se produzcan derivados de la modalidad contributiva de protección.*

5. El elevado endeudamiento que refleja el balance del Sistema - que a 31 de diciembre de 2024 asciende a 135.253 millones de euros - junto con la existencia en el mismo de un patrimonio neto negativo - que a la misma fecha se sitúa en 110.625 millones -, en un contexto de estricto análisis económico-financiero proyecta la imagen de un Sistema que adolece de graves problemas de sostenibilidad financiera de carácter estructural. Sin embargo, la realidad económica pone de manifiesto que esta imagen es consecuencia del uso reiterado, especialmente desde 2017, de un sistema de financiación inadecuado, vía préstamos, para la cobertura económica de los gastos de gestión ordinaria del Sistema, así como de la falta de soluciones al endeudamiento generado (subapartado II.2).

Recomendación 2*: El Gobierno debería llevar a cabo los estudios y actuaciones necesarias para impulsar ante la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo las medidas oportunas que permitan que el balance de la Seguridad Social se adecúe a la realidad económico-financiera de las operaciones de financiación recibidas del Estado. Esto es, la conveniencia de readaptar el reflejo contable del endeudamiento recibido para que luzcan en el balance del Sistema conforme a su verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes. Y recíprocamente, habrían de realizarse las correlativas operaciones de adaptación en los estados contables de la Administración General del Estado para que ambas Administraciones reflejen esta operación conforme al mismo criterio.*

6. No ha sido atendida la recomendación primera del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso en su sesión de 19 de noviembre de 2020, respecto a la necesidad de acabar con la política de préstamos al sistema en un plazo breve de tiempo que no podrá exceder del año 2023. Así, en 2024 y 2025 se han concedido dos

nuevos préstamos por 10.004 millones de euros cada uno - con base en la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2023 - (epígrafe II.2.1).

Madrid, 25 de junio de 2026

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL 39

ANEXO 2 PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL. SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2024 41

ANEXO 3 RESULTADO PRESUPUESTARIO DE LAS EEGG Y LOS SSCC DE LA SEGURIDAD SOCIAL. EJERCICIOS 2016 A 2024 45

ANEXO 4 COBERTURA DE LOS FLUJOS DE EFECTIVO NETOS DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN RELATIVAS A LAS EEGG Y LOS SSCC. EJERCICIOS 2016 A 2024 47

ANEXO 1

TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL
(millones de euros)

Transferencias otorgadas para apoyar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social	Importe	Ejercicio
I. Ley 6/2018 de PGE para 2018 (artículo 12).	1.334	2018
II. Ley 6/2018 de PGE para 2018 (artículo 12). Prórroga presupuestaria - Acuerdo Consejo de Ministros de 28/12/2018 -.	1.334	2019
III. RDL 16/2019, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas relativas a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social (artículo 2).	600	2019
IV. Ley 6/2018 de PGE para 2018. Prórroga presupuestaria - Acuerdo Consejo de Ministros de 27/12/2019 -.	1.334	2020
V. RDL 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 (artículo 10).	14.003	2020
VI. RDL 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria (artículo 8 - *para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social, derivado del COVID-19* -).	6.000	2020
VII. RDL 25/2021 de 8 de noviembre, de medidas en materia de Seguridad Social y otras medidas fiscales de apoyo social, (artículo 1 - *para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19* -).	5.012	2021
Subtotal	**29.617**	
Transferencias otorgadas para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo		
VIII. Ley 11/2020 de PGE para 2021, para el cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo (artículo 12.Cuatro).	13.929	2021
IX. Ley 22/2021 de PGE para 2022, para el cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo (artículo 12.Cuatro).	18.396	2022
X. Ley 31/2022 de PGE para el año 2023. Para el cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo (artículo 12.Cuatro).	19.888	2023
XI. Ley 31/2022 de PGE para el año 2023. Para el cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo. Prórroga presupuestaria de 2024 - Acuerdo Consejo de Ministros de 27/12/2023 (artículo 12.Cuatro) -.	19.888	2024
XII. Acuerdo del Consejo de Ministros de 29/10/2024 por el que se autoriza una transferencia de crédito al MISSM para dar cumplimiento al compromiso de aportaciones del Estado a la Seguridad Social por el Pacto de Toledo.	1.492	2024
Subtotal	**73.593**	
Total	**103.210**	

Nota: De las transferencias recibidas por la TGSS para equilibrar el impacto del COVID-19 en las cuentas de la Seguridad Social, entre 2020 y 2024, fueron traspasadas a las MCSS un total de 15.862 millones de euros para la financiación de prestaciones asociadas al coronavirus.

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2.1/3

PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL. SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2024
(millones de euros)

	Importe	Vencimiento	Ampliación del plazo de cancelación de los préstamos
I.- Préstamos por cancelación de obligaciones del INSALUD anteriores a 31/12/1991			
1.- RDL 6/1992, sobre concesión de un crédito extraordinario.	1.686	10 años partir de 2024	3.ª Ampliación: Artículo 85.1 del RDL 9/2024, de 23 de diciembre (*).
2.- Ley 39/1992, de PGE para 1993 (artículo 11).	843	No se indica	
3.- Ley 21/1993, de PGE para 1994 (artículo 11).	843	No se indica	
Subtotal (1)	**3.372**		
II.- Préstamos para dar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio presupuestario			
4.- Ley 21/1993, de PGE para 1994 (artículo 11.4).	2.073	10 años a partir de 2024	3.ª Ampliación: Artículo 85.1 del RDL 9/2024, de 23 de diciembre (*).
5.- Ley 41/1994, de PGE para 1995 (artículo 12.3).	2.671	10 años a partir de 2015	DA 6.ª Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de PGE para el año 2015 (**).
6.- RDL 17/1996, de 22 de noviembre (artículo único).	2.671	10 años a partir de 2016	DA 6.ª la Ley 48/2015, de 29 de octubre de PGE para el año 2016 (**).
7.- Ley 12/1996, de PGE para 1997 (artículo 11.3).	935	10 años a partir de 2017	DA 6.ª de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de PGE para el año 2017.
8.- Ley 65/1997, de PGE para 1998 (artículo 11.3).	754	10 años a partir de 2018	DA 7.ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de PGE para el año 2018.
9.- Ley 49/1998, de PGE para 1999 (artículo 12.3).	485	10 años a partir de 2019	RDL 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social.
Subtotal (2)	**9.589**		

ANEXO 2.2/3

	Importe	Vencimiento	Ampliación del plazo de cancelación de los préstamos
III.- Prestamos para cubrir los desfases de Tesorería			
10.- Ley 12/1996, de PGE para 1997 (artículo 11.4).	2.104	No se indica	
11.- Ley 65/1997, de PGE para 1998 (artículo 11.4).	2.104	No se indica	
SUBTOTAL (3)	**4.208**		
IV.- Préstamos para posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social y/o dar cobertura adecuada a sus Obligaciones			
12.- Ley 3/2017, de PGE para 2017 (D.A. 9.ª).	10.192	10 años a partir de 2018	
13.- Ley 6/2018, de PGE para 2018 (D.A. 4.ª).	13.830	10 años a partir de 2019	
14.- Ley 6/2018 de PGE para 2018 (D.A. 4.ª) Prórroga presupuestaria - Acuerdo Consejo de Ministros de 1/03/2019 -.	13.830	10 años a partir de 2020	
15.- Ley 6/2018, de PGE para 2018 (D.A. 4.ª) Prórroga presupuestaria - Acuerdo Consejo de Ministros de 14/04/2020 -.	13.830	10 años a partir de 2021	
16.- RDL 19/2020, de 26 de mayo por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y de Seguridad Social y Tributarias para paliar los efectos del COVID-19 (artículo 11).	16.500	10 años a partir de 2021	
17.- Ley 11/2020, de PGE para 2021 (D.A. 5.ª).	13.830	10 años a partir de 2022	
18.- Ley 22/2021, de PGE para 2022 (D.A. 3.ª).	6.982	10 años a partir de 2023	
19.- Ley 31/2022, de PGE para 2023 (D.A. 3.ª).	10.004	10 años a partir de 2024	

ANEXO 2.3/3

	Importe	Vencimiento	Ampliación del plazo de cancelación de los préstamos
20.- Ley 31/2022 de PGE para 2023 (D.A. 3.ª) Prórroga presupuestaria para 2024 - Acuerdo Consejo de Ministros de 27/12/2023 -.	10.004	10 años a partir de 2025(*)	
Subtotal (4)	**109.002**		
TOTAL (1) + (2) + (3) + (4)	**126.171**		

(*) El RDL 9/2024 ha sido derogado por Resolución de 22 de enero de 2025 del Congreso de los Diputados. Con posterioridad estos préstamos fueron prorrogados por el RDL 16/2025, de 23 de diciembre que de nuevo es derogado por Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados. Finalmente, se concede por el RDL 3/2026, de 3 de febrero, un nuevo plazo de diez años, a partir de 2026, para la cancelación de estos préstamos.

(**) Estos préstamos fueron prorrogados por RDL 16/2025, de 23 de diciembre, con posterioridad derogado por Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados. Finalmente, se concede por el RDL 3/2026, de 3 de febrero, un nuevo plazo de diez años, a partir de 2026, para la cancelación de estos préstamos.

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la TGSS.

ANEXO 3

RESULTADO PRESUPUESTARIO DE LAS EEGG Y LOS SSCC DE LA SEGURIDAD SOCIAL. EJERCICIOS 2016 A 2024
(millones de euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Operaciones corrientes	(19.025)	(19.003)	(18.403)	(17.114)	(12.440)	(12.100)	(8.185)	(9.258)	(9.310)
Operaciones de capital	844	666	617	288	34	(77)	(22)	1.168	211
1. Total operaciones no financieras	**(18.181)**	**(18.337)**	**(17.786)**	**(16.827)**	**(12.406)**	**(12.177)**	**(8.207)**	**(8.090)**	**(9.099)**
Activos financieros	18.516	6.459	2.802	2.834	(24)	0	(3)	(3.430)	(3.806)
Pasivos financieros	0	10.194	13.827	13.830	30.330	13.830	6.982	10.004	10.004
2. Total operaciones financieras	**18.516**	**16.653**	**16.629**	**16.664**	**30.306**	**13.830**	**6.979**	**6.574**	**6.198**
Resultado presupuestario del ejercicio (1) + (2)	**335**	**(1.684)**	**(1.157)**	**(162)**	**17.900**	**1.653**	**(1.228)**	**(1.516)**	**(2.901)**

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados presupuestarios de las EEGG y los SSCC incluidos en la CGSS en cada ejercicio considerado.

Como se observa, en el período analizado, la Seguridad Social no ha generado recursos presupuestarios suficientes para la amortización de los préstamos y el pago de sus obligaciones a corto plazo favor de la Administración General del Estado.

ANEXO 4

COBERTURA DE LOS FLUJOS DE EFECTIVO NETOS DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN RELATIVAS A LAS EEGG Y LOS SSCC. EJERCICIOS 2016 A 2024
(millones de euros)

Ejercicio	Flujos de efectivo netos de actividades de gestión	Flujos de efectivo de las actividades de inversión	Disposiciones netas transitorias de tesorería del FCPSS (*)	Defecto (-) / Exceso (+) de liquidez	Flujos de efectivo netos de las actividades de financiación (Préstamos del Estado)	Defecto (-) / Exceso (+) de liquidez
2016	(18.440)	18.455	661	676	0	676
2017	(15.515)	6.449	442	(8.624)	10.192	1.568
2018	(13.531)	2.734	363	(10.434)	13.830	3.396
2019	(15.779)	2.820	27	(12.932)	13.830	898
2020	(28.178)	(1009	(120)	(28.398)	30.330	1.932
2021	(10.569)	(143)	(2)	(10.714)	11.830	1.116
2022	(7.435)	(148)	0	(7.583)	8.982	1.399
2023	(6.499)	(3.613)	0	(10.112)	10.004	(108)
2024	(7.289)	(4.060)	116	(11.233)	10.004	(1.229)

(*) Se han tomado las disposiciones netas de tesorería, es decir, teniendo en cuenta los reintegros efectuados por la TGSS al FCPSS en cada ejercicio.

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en los estados de flujos de efectivo consolidados de las EEGG y los SSCC recogidas en la CGSS, así como de la información complementaria remitida al Tribunal de Cuentas por estas mismas entidades para el examen y comprobación de la CGE de los ejercicios considerados.

Como puede apreciarse, los flujos de efectivo netos procedentes de la gestión ordinaria son negativos, y han sido cubiertos con los procedentes de las actividades de financiación (préstamos), de las activades de inversión del FRSS y de las disposiciones de tesorería del FCPSS. Por lo que la Seguridad Social no cuenta con la liquidez necesaria para la devolución de los préstamos y el pago de sus obligaciones a corto plazo favor de la Administración General del Estado.

ALEGACIONES FORMULADAS

Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas de las que se ha suprimido la documentación complementaria que no es esencial para comprender lo expuesto en las mismas.

(Se ha eliminado la información relativa a personas físicas que hace referencia a datos de carácter personal).

TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCU, el Anteproyecto de Nota de fiscalización fue remitido a los actuales responsables de las EEGG y los SSCC de la Seguridad Social, así como a quienes ostentaron dichos cargos durante parte del período fiscalizado, con objeto de que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones y presentaran los documentos y justificantes que considerasen adecuados. Asimismo, los resultados de la fiscalización se han puesto de manifiesto a la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al Ministro de Hacienda, al Interventor General de la Administración del Estado y a la Interventora General de la Seguridad Social, así como a quienes ostentaron dichos cargos durante parte del período fiscalizado.

En el plazo concedido fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones realizadas por la Interventora General de la Seguridad Social y por el Director General de la TGSS. Por su parte, la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministro de Hacienda y el Interventor General de la Administración del Estado solicitaron una ampliación del plazo concedido para ello, que fue concedida, formulando alegaciones los dos últimos. Por su parte, la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha indicado expresamente la no realización de alegaciones complementarias a las formuladas por la IGSS y la TGSS. La ex Directora del INGESA se adhirió a las alegaciones que en su caso formulara la actual responsable de esta entidad, que finalmente no lo hizo. Las alegaciones formuladas se incorporan al presente Informe en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la LFTCU.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto de la Nota incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido de la Nota. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente informe.

RELACIÓN DE ALEGANTES

1. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
2. TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
3. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
4. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. MINISTERIO DE HACIENDA
5. MINISTERIO DE HACIENDA

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SUBSECRETARÍA

O F I C I O

S/REF:

N/REF:

FECHA: 19 de mayo de 2026

ASUNTO: Nota sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024

DESTINATARIO: TRIBUNAL DE CUENTAS. SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN. Departamento de la Protección y Promoción Social

Con fecha de 29 de abril de 2026 se ha recibido en este Ministerio, escrito por el que se comunica, la puesta a su disposición del Anteproyecto de Nota de Fiscalización sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024.

Al respecto se informa que, según ha trasladado la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, por parte de la Intervención General de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social se han presentado las alegaciones que se adjuntan, no habiéndose formulado alegaciones por parte del resto de entidades, así como por la mencionada Secretaría de Estado.

En consecuencia, por parte de este Departamento, agradecemos la información trasladada en la citada nota, no formulándose alegaciones complementarias.

LA SUBSECRETARIA DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

gts.missm@inclusion.gob.es
DIR3: EA0042487

c/ José Abascal, 39
28071 MADRID
TEL: 91 363 00 19

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LA NOTA SOBRE EL EFECTO DEL ENDEUDAMIENTO CON EL ESTADO EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2024

A continuación se identifican los apartados del Anteproyecto respecto de los que se formulan observaciones.

1.II.2.2.2. CONSIDERACIÓN DE OTRAS OPERACIONES RECÍPROCAS ENTRE EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (pg. 28-30)
2. III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (pg. 30 y 31)

1. II.2.2.2. CONSIDERACIÓN DE OTRAS OPERACIONES RECÍPROCAS ENTRE EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (pg. 28-30)

El Tribunal señala que "parece razonable que la Seguridad Social deba ser compensada por los gastos impropios asumidos con cargo a sus recursos" e insta a evaluar los datos del informe[1] de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones a fin de que se acuerde, "cuando se estime oportuno, realizar la liquidación a efectuar por estos conceptos".

CUADRO 9. GASTOS NO CONTRIBUTIVOS ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL CON CARGO A SUS RECURSOS (millones de euros)

Concepto de gasto	Importe según informe del MISSM	Periodo afectado
Asistencia sanitaria	30.991	1989 a 1999
Complementos por mínimos	67.369	1990 a 2013
Pensiones a favor de familiares	6.273	1991 a 2020
Subsidio por nacimiento y cuidado del menor	36.285	1997 a 2019
Reducción de cotizaciones	15.163	2011 a 2021
Total	**156.081**	

Fuente: Informe sobre la acción protectora de la Seguridad Social y la financiación del Estado. 31/12/2021.

[1] "Informe sobre la acción protectora de la Seguridad Social y la financiación del Estado. 31/12/2021", elaborado por la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones en el que identifica y cuantifica algunos de los gastos no contributivos en el Cuadro 9.

Del análisis del Cuadro 9 del Anteproyecto se desprenden las siguientes observaciones:

1.1. **Complementos a mínimos: 67.369 millones de euros.**

Según los datos con los que cuenta la TGSS, el importe acumulado de estos complementos a mínimos desde 1990 hasta el 2012 se eleva a 72.371,57 millones de euros.

Este importe ha sido elaborado en base a los datos obrantes en el "Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2002" (documento disponible en la Subdirección General de Presupuestos, Estudios Económicos y Estadísticas en soporte papel, para los años 1989 a 2002) y en el "Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2014" (Fuente: Seguridad Social: Presupuestos y Estudios (pg. 196), para los años 2000 a 2014).

1.2. **Las reducciones en la cotización recogidas en el Cuadro 9 del ANTEPROYECTO, se valoran en 15.163 millones de euros**.

Esta entidad gestora considera que procedería la exclusión del cálculo del importe total de las reducciones a cargo de los recursos de la Seguridad Social, el correspondiente al ejercicio 2021 (1.774,49 millones de euros, que sí que han sido incluidos por el Tribunal de Cuentas en el cuadro 9), dado que su financiación se efectuó mediante transferencias derivadas del Pacto de Toledo de 2020, tal y como se recoge en los cuadros de financiación afectada incluidos en las Cuentas y Balances de la Seguridad Social de dicho ejercicio.

Fuente: "Cuentas y Balances de la Seguridad Social. Ejercicio 2021. Tomo TGSS (p. 435). Seguridad Social: Información Económico Financiera
07_TOMO+VII_05_TGSS+(21).pdf

SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021 DE LA FINANCIACIÓN POR PARTE DEL ESTADO DE LAS REDUCCIONES EN LA COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN VIRTUD DE LA RECOMENDACIÓN PRIMERA DEL PACTO DE TOLEDO 2020.

(artículo 12 .Cuatro de la Ley 11/2020 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021)

(importes expresados en euros)

Δ SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2020: Sin movimientos	**0,00**
Δ GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL EJERCICIO 2021: Exceso de financiación por	**4.960.344,51**
-Bonificaciones practicadas	1.774.487.235,49
-Recursos - Derechos reconocidos	1.779.447.580,00
Δ SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021: Remanente de financiación por	**4.960.344,51**

1.3. En este apartado II.2.2.2. de operaciones recíprocas, se considera que debería incorporarse igualmente **la deuda por cotizaciones sociales de instituciones sanitarias públicas y privadas sin ánimo de lucro**, sometida a moratoria desde la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, cuyo importe asciende a **672,30 millones**.

Esta deuda corresponde a entidades públicas y privadas concertadas, que participan en la gestión de la asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud. Tanto el "Anteproyecto de la CGE 2024" como el "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020" consideran que este coste debe ser asumido por el Estado, al tratarse de una carga impropia del sistema contributivo.

1.4. Además, se propone incorporar un apartado adicional al Cuadro 9 del Anteproyecto del Tribunal de Cuentas, denominado **"Subvención implícita"[2],** cuyo importe ya figura reconocido e incluido, desde el año 2021, en las transferencias recibidas para dar cumplimiento a la Recomendación Primera del Pacto de Toledo de 2020.

[2] Beneficios en la cotización en determinados regímenes, sistemas especiales o colectivos, cuya valoración no está recogida expresamente dentro de los procesos contables de la TGSS, aunque su cuantía sí se puede estimar al ser beneficios que redundan en una menor cotización y están legalmente reconocidos como tales. Actualmente se cubren a través de las transferencias de los Pactos de Toledo mediante la partida 400.7.5 del presupuesto de ingresos de la Seguridad Social.

En relación con este concepto, la TGSS dispone de datos económicos calculados sobre la base de las cuentas de liquidación cerradas del presupuesto de ingresos, que pueden ponerse a disposición del Tribunal.

2. III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La TGSS comparte, con carácter general, las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.

No obstante, se considera necesario incorporar de forma expresa en la Recomendación 2 la referencia a la efectiva compensación a la Seguridad Social por los gastos impropios financiados con cargo a sus recursos, mediante el saneamiento de su balance a través de la cancelación contable de los préstamos concedidos hasta la fecha.

Madrid, 12 de mayo de 2026

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y PENSIONES

INTERVENCION GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

O F I C I O

S/REF.:

N/REF.: S.G.C.

FECHA: 11 de mayo de 2026.

ASUNTO: Nota sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la S. Social 2024.

DESTINATARIO: **Sra. Consejera de la Sección de Fiscalización. Departamento de la Protección y Promoción Social. Tribunal de Cuentas.**

De conformidad con lo señalado en su escrito n.º **202600100000358**, de **11 de febrero de 2026**, relativo al *anteproyecto de la Nota sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024*, elaborado por el Departamento de la Protección y Promoción Social, Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, se comunica que, una vez examinado dicho anteproyecto, esta Intervención General remite sus observaciones y consideraciones en el **informe que se adjunta**.

LA INTERVENTORA GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL,

CORREO ELECTRÓNICO

Intervencion.general.igss@seg-social.es

C/ VALENZUELA, 5
28014 MADRID
TEL.: 91 190.64.62

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LA NOTA SOBRE EL EFECTO DEL ENDEUDAMIENTO CON EL ESTADO EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2024.

Desde el Departamento de la Protección y Promoción Social del Tribunal de Cuentas se solicita a esta Intervención General el estudio y examen del Anteproyecto de la Nota sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024, a fin de que puedan formularse las alegaciones que se estimen oportunas.

Analizado el contenido del citado Anteproyecto, se observa que, dentro de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en su apartado III, la Recomendación segunda insta a la Intervención General de la Seguridad Social a llevar a cabo estudios y propuestas orientados a readaptar el reflejo contable del endeudamiento recibido por la Seguridad Social, con el fin de adecuarlo a su "verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes".

Recomendación 2

La IGAE junto con la IGSS deberían llevar a cabo los estudios y propuestas pertinentes con el fin de que puedan impulsarse medidas para que el balance de la Seguridad Social se adecúe a la realidad económico-financiera de las operaciones de financiación recibidas del Estado. Esto es, la conveniencia de readaptar el reflejo contable del endeudamiento recibido para que luzcan en el balance del Sistema conforme a su verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes. Y recíprocamente, habrían de realizarse las correlativas operaciones de adaptación en los estados contables de la Administración General del Estado para que ambas Administraciones reflejen esta operación conforme al mismo criterio.

A este respecto esta Intervención General procede efectuar las siguientes consideraciones:

Si bien se comparte plenamente las consideraciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en cuanto a que la naturaleza económica de las operaciones de endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado es asimilable, en la práctica, a la de transferencias corrientes destinadas a la financiación de gastos estructurales del Sistema**,** resulta necesario efectuar determinadas precisiones desde la perspectiva jurídico-normativa y contable.

En particular, debe señalarse que la instrumentación de dichas operaciones como préstamos no ha sido el resultado de una decisión de los órganos gestores ni de los responsables de la contabilidad del Sistema, sino que ha venido impuesta de forma

CORREO ELECTRÓNICO
Intervencion.general.igss@seg-social.es

C/ VALENZUELA, 5
28014 MADRID
TEL.: 91 190.64.62

reiterada por normas con rango de ley**,** fundamentalmente a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de otras disposiciones legales específicas que han autorizado expresamente la concesión de préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social. En consecuencia, tanto su reconocimiento inicial como su mantenimiento en los estados contables se ha efectuado con estricto respeto al marco legal y contable vigente en cada ejercicio.

Desde esta premisa, debe subrayarse que la eventual modificación del tratamiento contable de estas operaciones y, en particular, la cancelación del endeudamiento registrado no puede abordarse exclusivamente desde un enfoque técnico ni puede llevarse a cabo mediante actuaciones internas de carácter administrativo o contable. Dado que el origen del endeudamiento se encuentra amparado en disposiciones con rango legal suficiente**,** su extinción, reclasificación o conversión en transferencias exige necesariamente la aprobación de una norma de idéntico rango que habilite expresamente dicha operación y establezca su correspondiente tratamiento presupuestario y contable tanto en el ámbito de la Seguridad Social como en el de la Administración General del Estado.

En este sentido, cualquier actuación orientada a adecuar el balance de la Seguridad Social a la realidad económico-financiera subyacente de estas operaciones debe articularse mediante una reforma normativa expresa, que garantice la seguridad jurídica, la coherencia del sistema y la homogeneidad en el reflejo contable de las operaciones en ambas Administraciones. Mientras dicha modificación normativa no se produzca la IGSS está obligada a mantener el registro contable de los préstamos conforme a su configuración legal**.**

Por todo ello, se considera que la **solución a esta cuestión trasciende el ámbito competencial de la IGSS**, y debe abordarse en el marco de una decisión normativa de alcance general, que redefina el modelo de financiación de la Seguridad Social y determine expresamente el régimen jurídico y contable aplicable a las operaciones ya formalizadas. En consecuencia, se propone modificar la redacción de la recomendación 2, en el sentido siguiente:

En el marco de las competencias del legislador y del Gobierno, se debería promover la tramitación de una disposición legal expresa que permita adecuar el tratamiento jurídico, presupuestario y contable de las operaciones de financiación concedidas por el Estado a la Seguridad Social, incluida, en su caso, la cancelación o conversión en transferencias de los pasivos derivados de los préstamos formalizados, con el fin de que el balance del Sistema de la Seguridad Social refleje fielmente la realidad económico-financiera de dichas operaciones, garantizando al mismo tiempo la coherencia y homogeneidad en el tratamiento contable de estas operaciones en la Seguridad Social y en la Administración General del Estado.

Finalmente, indicar que en el anexo 2.3/3, ubicado en la página 41 de los anexos al anteproyecto de la nota de fiscalización, se ha identificado un error en el subtotal (4), que aparece con un importe de 119.002 millones de euros. Sin embargo, el importe correcto de los préstamos a 31 de diciembre de 2024 es de 109.002 millones de euros, tal y como se recoge en el cuadro 6, "Préstamos otorgados por el Estado a la Seguridad Social. Situación a 31 de diciembre de 2024", en la página 21 del documento.

Se adjunta imagen del citado anexo con los importes correctos:

ANEXO 2.3/3

	Importe	Vencimiento	Ampliación del plazo de cancelación de los préstamos
20.- Ley 31/2022 de PGE para 2023 (D.A. 3.ª) Prórroga presupuestaria para 2024 - Acuerdo Consejo de Ministros de 27/12/2023.	10.004	10 años a partir de 2025(*)	
SUBTOTAL (4)	**119.002**	109.002	
TOTAL (1) + (2) + (3) + (4)	**136.171**	126.171	

(*) El RDL 9/2024 ha sido derogado por Resolución de 22 de enero de 2025 del Congreso de los Diputados. Con posterioridad estos préstamos fueron prorrogados por el RDL 16/2025, de 23 de diciembre que de nuevo es derogado por Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados. Finalmente, se concede por el RDL 3/2026, de 3 de febrero, un nuevo plazo de diez años, a partir de 2026, para la cancelación de estos préstamos.

(**) Estos préstamos fueron prorrogados por RDL 16/2025, de 23 de diciembre, con posterioridad derogado por Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados. Finalmente, se concede por el RDL 3/2026, de 3 de febrero, un nuevo plazo de diez años, a partir de 2026, para la cancelación de estos préstamos.

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la TGSS.

Madrid, 11 de mayo de 2026.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. MINISTERIO DE HACIENDA

FIRMADO

MINISTERIO
DE HACIENDA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

INTERVENTOR GENERAL

Consejera de la Sección de Fiscalización
Departamento de la Protección y Promoción Social
TRIBUNAL DE CUENTAS

Madrid, 20 de mayo de 2026

Estimada Consejera,

En relación con su escrito del pasado 29 de abril en el que se trasladaba el texto del Anteproyecto de Nota de Fiscalización sobre efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024, elaborado por el Departamento de la Protección y Promoción Social adjunto le remito las observaciones realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado al citado texto, en el informe que se adjunta.

Un saludo,

MATEO INURRIA, 15
28006 MADRID
TEL.: 91 536 70 14

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LA NOTA SOBRE EL EFECTO DEL ENDEUDAMIENTO CON EL ESTADO EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2024

Se ha recibido en esta Intervención General de la Administración de Estado, escrito de la Consejera del Tribunal de Cuentas, de la Sección de Fiscalización, departamento de la Protección y Promoción Social, donde se da traslado del anteproyecto de la Nota sobre el efecto del Endeudamiento con el Estado en la Sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024, para alegaciones por parte de este Centro Directivo.

Una vez analizado dicho anteproyecto, el Tribunal de Cuentas formula en su apartado III de conclusiones y recomendaciones formula la "Recomendación 2" dirigida a la Intervención General de la Administración del Estado en los siguientes términos:

"La IGAE junto con la IGSS deberían llevar a cabo los estudios y propuestas pertinentes con el fin de que puedan impulsarse medidas para que el balance de la Seguridad Social se adecúe a la realidad económico-financiera de las operaciones de financiación recibidas del Estado. Esto es, la conveniencia de readaptar el reflejo contable del endeudamiento recibido para que luzcan en el balance del Sistema conforme a su verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes. Y recíprocamente, habrían de realizarse las correlativas operaciones de adaptación en los estados contables de la Administración General del Estado para que ambas Administraciones reflejen esta operación conforme al mismo criterio."

En relación con la citada recomendación la Intervención General de la Administración del Estado indica lo siguiente:

La cobertura legal de la financiación de la Seguridad Social mediante prestamos se encuadra en el marco legal actualmente en vigor (Leyes de Presupuestos Generales del Estado) en el cual se califican estas operaciones de financiación como préstamos. Tanto la Intervención General de la Administración del Estado como la Intervención General de la Seguridad Social deben atender

necesariamente para su registro a esta calificación legal, sin entrar a valorar la naturaleza económica de estas operaciones puesto que ha sido el propio legislador el que las ha calificado como préstamos.

Ninguno de estos centros a los que se dirigen las recomendaciones tenemos la capacidad de alterar esta calificación legal, ni tampoco entra del ámbito de nuestras competencias adoptar medidas tendentes a la condonación de dichas operaciones con el fin de "*readaptar el reflejo contable del endeudamiento recibido para que luzcan en el balance del Sistema conforme a su verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes*". Dicha condonación únicamente puede llevarse a cabo de acuerdo con lo regulado en el artículo 7, apartado 2 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, es decir, mediante una norma con rango de ley.

En consecuencia, caso de aprobarse mediante una norma con rango de ley la regularización planteada por el Tribunal de Cuentas en su nota, los responsables contables tanto de la Administración General del Estado como de la Seguridad Social procederían a asentar las operaciones pertinentes en sus respectivas Cuentas Generales en el sentido que se dedujera de la ley reguladora de dicha condonación.

Por todo lo anterior, se propone adaptar la recomendación para que vaya dirigida, no a la Intervención General de la Administración del Estado o a la Intervención General de la Seguridad Social, que son meros contables que carecen de capacidad alguna para su cumplimiento, sino a la única instancia con capacidad para adoptar el instrumento necesario, el propio legislador.

Madrid, 20 de mayo de 2026

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA

MINISTERIO
DE HACIENDA

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LA NOTA SOBRE EL EFECTO DEL ENDEUDAMIENTO CON EL ESTADO EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2024

En fecha 29 de abril de 2026 se recibió en este Gabinete del Ministro de Hacienda correo electrónico del Departamento de Fiscalización de la Protección y Promoción Social, adjuntando escrito en el que se comunicaba la puesta a disposición del *"Anteproyecto de Nota de Fiscalización sobre el efecto del endeudamiento con el Estado en la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, ejercicio 2024"*, al objeto de que se formularan las alegaciones que se estimaran pertinentes y se aportaran los documentos y justificaciones correspondientes. Posteriormente, de conformidad con la normativa aplicable, se solicitó al Tribunal de Cuentas la prórroga del plazo previsto para la presentación de dichas alegaciones y documentación, la cual fue concedida.

En el **apartado III "CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES"** del citado Anteproyecto, se recogen las siguientes **conclusiones:**

1. El endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado, a 31 de diciembre de 2024, asciende a 135.252 millones de euros.
2. Los préstamos otorgados por el Estado a la Seguridad Social son un instrumento de financiación que no responde a criterios de racionalidad económico-financiera debido a que los recursos que generan no tienen la misma naturaleza económica que los gastos que financian. Por tanto, no ejercen un efecto equilibrador sobre el resultado económico patrimonial ni, por tanto, sobre el patrimonio neto que, aun así, es negativo, alcanzando, a 31 de diciembre de 2024, un total de 110.625 millones de euros.

3. La naturaleza de las aportaciones estatales a la Seguridad Social, a pesar de lo señalado por las normas de concesión de los préstamos, responde en términos económicos a la de una transferencia corriente.
4. Las transferencias corrientes procedentes del Estado constituyen el mecanismo más adecuado para atender las necesidades de cobertura económico patrimonial de la Seguridad Social dado que generan ingresos económicos que pasan a formar parte del componente positivo del resultado ejerciendo un efecto positivo equilibrador en el neto patrimonial del Sistema.
5. El elevado endeudamiento que refleja el balance del Sistema junto con la existencia en el mismo de un patrimonio neto negativo, en un contexto de estricto análisis económico-financiero proyecta la imagen de un Sistema que adolece de graves problemas de sostenibilidad financiera de carácter estructural. Sin embargo, la realidad económica pone de manifiesto que esta imagen es consecuencia del uso reiterado, especialmente desde 2017, de un sistema de financiación inadecuado, vía préstamos, para la cobertura económica de los gastos de gestión ordinaria del Sistema, así como de la falta de soluciones al endeudamiento generado.
6. No ha sido atendida la recomendación primera del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso en su sesión de 19 de noviembre de 2020, respecto a la necesidad de acabar con la política de préstamos al sistema en un plazo breve de tiempo que no podrá exceder del año 2023.

Además, en el mismo apartado, se realizan las dos siguientes **recomendaciones:**

Recomendación 1: *Todas las aportaciones del Estado a la Seguridad Social en su condición de garante del Sistema otorgada por el artículo 2.2 del TRLGSS, deben instrumentalizarse a través de transferencias corrientes consignadas en los Presupuestos Generales del Estado o las*

que sean precisas por necesidades coyunturales, y no mediante préstamos a largo plazo. Estos recursos habrán de resultar suficientes para la cobertura de todos los gastos no contributivos que haya de asumir la Seguridad Social y para evitar las tensiones de liquidez derivadas de su pago. Asimismo, el Estado habrá de atender, si resultara necesario, la cobertura de todos aquellos déficits que se produzcan derivados de la modalidad contributiva de protección.

Recomendación 2: *La IGAE junto con la IGSS deberían llevar a cabo los estudios y propuestas pertinentes con el fin de que puedan impulsarse medidas para que el balance de la Seguridad Social se adecúe a la realidad económico-financiera de las operaciones de financiación recibidas del Estado. Esto es, la conveniencia de readaptar el reflejo contable del endeudamiento recibido para que luzcan en el balance del Sistema conforme a su verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes. Y recíprocamente, habrían de realizarse las correlativas operaciones de adaptación en los estados contables de la Administración General del Estado para que ambas Administraciones reflejen esta operación conforme al mismo criterio.*

A la vista del contenido del informe, y con el objeto de matizar determinadas conclusiones y valoraciones, en particular en lo relativo a la interpretación del marco jurídico de la financiación de la Seguridad Social y al tratamiento de los instrumentos utilizados por el Estado, por parte de este Ministerio de Hacienda se realizan las siguientes **ALEGACIONES:**

<u>Primera</u>. Sobre el alcance jurídico del artículo 2 del TRLGSS y la naturaleza de la garantía del Estado

El artículo 2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) configura al Estado como garante del sistema, si bien dicha previsión debe ser interpretada conforme a su naturaleza de principio general del sistema, carente de efectos autoaplicativos directos en materia de financiación.

La efectividad de dicha garantía no opera de manera automática ni ilimitada, sino que requiere su concreción a través de normas con rango de ley, tal y como evidencia la evolución normativa del sistema.

En este sentido, los preceptos actualmente vigentes que delimitan el contenido de la financiación estatal son, fundamentalmente:

- El artículo 109 TRLGSS, que regula los recursos del sistema, incluyendo las aportaciones del Estado.
- Las disposiciones adicionales trigésima segunda y trigésima sexta del TRLGSS, en las que se concretan determinadas transferencias estructurales.

Fuera de estos supuestos, no existe en el ordenamiento jurídico un mandato legal expreso que imponga al Estado la obligación de financiar de manera general e incondicionada cualquier insuficiencia financiera del sistema de Seguridad Social mediante transferencias.

En consecuencia, la interpretación que deriva del artículo 2, una obligación automática de cobertura total de los déficits mediante transferencias, excede el contenido normativo del mismo y supone una ampliación no prevista por el legislador.

Segunda. Sobre la plena cobertura legal de la financiación mediante préstamos

Debe señalarse que el ordenamiento jurídico no contiene limitación alguna que impida al Estado financiar a la Seguridad Social mediante la concesión de préstamos.

Por el contrario, tal como se recoge en la propia Nota, los préstamos han sido otorgados de forma reiterada mediante disposiciones con rango de ley, en particular leyes de presupuestos y reales decretos-leyes, tanto en el periodo 1992-1999 como en el comprendido entre 2017 y 2024.

Estos instrumentos han tenido por finalidad:

- Cubrir necesidades de financiación presupuestaria

- Atender desfases de tesorería
- Garantizar la cobertura de obligaciones del sistema

Por tanto, la utilización de préstamos constituye una opción legítima y expresamente avalada por el legislador, sin que pueda afirmarse la existencia de una exigencia jurídica de sustitución por transferencias

Tercera. **Sobre el impacto económico-patrimonial de los préstamos sin interés**

Los préstamos concedidos por el Estado a la Seguridad Social se caracterizan por no devengar intereses, circunstancia expresamente recogida en la Nota. En consecuencia:

- No generan gasto financiero alguno
- No afectan negativamente al resultado económico-patrimonial del ejercicio
- Su impacto se limita al reconocimiento de un pasivo en balance

La propia Nota reconoce que estos instrumentos carecen de efecto equilibrador sobre el resultado por no constituir ingresos en sentido económico, lo que confirma que su incidencia se produce exclusivamente en la estructura del balance y no en la cuenta de resultados.

En consecuencia, la valoración de su impacto sobre la sostenibilidad financiera debe ser matizada, distinguiendo entre:

- Su efecto patrimonial estructural
- Y la ausencia de impacto en el resultado anual

Cuarta. **Sobre la función de los préstamos como mecanismo de disciplina y eficiencia en la gestión**

La financiación mediante préstamos incorpora elementos de disciplina financiera que deben ser tenidos en cuenta desde la perspectiva de la gestión pública.

En particular:

- Introduce una restricción presupuestaria intertemporal
- Refuerza la corresponsabilidad en la gestión del gasto
- Genera incentivos para la adopción de medidas de eficiencia y control del gasto

Frente a ello, un modelo basado en la financiación automática mediante transferencias podría:

- Reducir los incentivos a la eficiencia
- Generar comportamientos de riesgo moral
- Debilitar la disciplina presupuestaria

Por tanto, la utilización de préstamos no sólo es jurídicamente válida, sino que puede considerarse coherente con los principios de buena gestión financiera.

Quinta. **Sobre la consideración de los gastos no contributivos de ejercicios anteriores**

La Nota hace referencia a gastos de naturaleza no contributiva asumidos por la Seguridad Social en ejercicios anteriores.

No obstante, debe señalarse que dichos gastos corresponden a periodos en los que:

- El marco normativo de financiación era distinto
- No existía un mandato legal expreso equivalente al vigente en la actualidad en materia de separación de fuentes

La propia Nota describe este contexto histórico en el que determinadas cargas fueron asumidas por el sistema bajo la normativa vigente en cada momento.

En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente retrotraer la exigibilidad de financiación estatal a dichos periodos anteriores, al implicar la aplicación retroactiva de criterios normativos posteriores.

Sexta. Sobre la coherencia con el principio de estabilidad presupuestaria

La elección entre préstamos y transferencias debe analizarse también desde la perspectiva del conjunto de las Administraciones Públicas.

La utilización de préstamos:

- permite una gestión flexible de necesidades de tesorería
- se integra en la planificación presupuestaria global
- y responde a criterios de política fiscal en el marco de la estabilidad presupuestaria

Por ello, su valoración no puede limitarse al balance de la Seguridad Social, sino que debe enmarcarse en la sostenibilidad del conjunto del sector público y teniendo en consideración la normativa reguladora en cada momento, que prevé qué corresponde financiar al Estado vía transferencias.

Séptima. Sobre la naturaleza institucional e intra pública de la deuda

La deuda de la Seguridad Social frente al Estado presenta una naturaleza interna al sector público:

- su contrapartida figura como derecho de cobro en la Administración General del Estado
- no existe exposición a riesgos de mercado
- y su gestión se inscribe en relaciones institucionales

Asimismo, la Nota evidencia:

- la falta de exigencia de devolución en numerosos casos
- y la reiterada prórroga de los plazos de amortización

Esto pone de manifiesto que se trata de una figura financiera con un elevado grado de flexibilidad, que no puede equipararse a deuda con terceros a efectos de riesgo o sostenibilidad.

Octava. Sobre la interpretación del concepto de sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera del sistema no puede valorarse exclusivamente a partir del análisis del balance.

Debe tenerse en cuenta:

- la garantía estatal del sistema
- su integración en el sector público
- y el concepto legal de sostenibilidad financiera referido al conjunto de las Administraciones

Una interpretación basada únicamente en patrimonio neto negativo o endeudamiento interno puede resultar incompleta si no se contextualiza adecuadamente.

Finalmente, en lo que respecta a la **recomendación dirigida a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE),** se indica que dicha entidad procederá, en su caso, a formular las correspondientes alegaciones, dado que el Anteproyecto ha sido igualmente sometido a trámite de audiencia ante el Interventor General de la Administración del Estado.