TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

¿Es el endeudamiento con el Estado un instrumento adecuado para financiar la actividad habitual de la Seguridad Social?

Informe n.º: 1.683
Aprobado por el Pleno el 25 de junio de 2026

TRIBUNAL DE CUENTAS

¿ES EL ENDEUDAMIENTO CON EL ESTADO UN INSTRUMENTO ADECUADO PARA FINANCIAR LA ACTIVIDAD HABITUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL?

El endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado

La DCGE de 2024 recoge la acumulación de un déficit económico patrimonial significativo, **un patrimonio neto negativo elevado y un importante endeudamiento frente al Estado**. Ello ha derivado en problemas de sostenibilidad financiera, tal y como se desprende de su balance.

¿Por qué es importante su control?

Por su **relevancia**, desde 2017, las DCGE de cada ejercicio recogen recurrentemente estos hechos. Esta **Nota persigue ampliar** la información sobre **el efecto que el endeudamiento** con el Estado tiene en el balance de la Seguridad Social y **en la imagen** que este proyecta acerca de la **sostenibilidad** financiera del Sistema.

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

¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Los estados financieros de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes recogidos en la Cuenta General de la Seguridad Social de 2024.

Ámbito subjetivo

Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Ámbito temporal

Ejercicio 2024.

¿Con qué objetivo?

- **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 del Sistema acerca de su situación económico financiera y de su sostenibilidad.

Conclusiones

- El endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado, a fin de 2024, es de 135.253 millones de euros. Lo forman veinte préstamos a largo plazo por 126.171 millones - un 7,9 % del PIB de 2024 - y una deuda a corto plazo a favor de la Administración General del Estado por 9.082 millones.
- Estos préstamos son un instrumento de financiación que no responde a criterios de racionalidad económico-financiera ya que no ejercen un efecto equilibrador sobre el resultado económico patrimonial ni sobre el patrimonio neto.
- La naturaleza de estas aportaciones responde en términos económicos a la de una transferencia corriente, que es el mecanismo más adecuado para atender las necesidades de cobertura económico patrimonial del Sistema.
- El uso reiterado de los préstamos como vía de financiación y el endeudamiento generado hacen que el balance de la Seguridad Social muestre la imagen de un Sistema que adolece de graves problemas de sostenibilidad financiera de carácter estructural.
- No ha sido atendida la recomendación de acabar con la política de préstamos al Sistema recogida en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo.

Recomendaciones

- El Gobierno debería instrumentalizar las aportaciones del Estado a la Seguridad Social 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. 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.
- El Gobierno debería realizar los estudios y actuaciones oportunas para impulsar en el marco del Pacto de Toledo medidas con las que adecuar los balances de la Seguridad Social y de la Administración General del Estado a la realidad económico-financiera de las operaciones de financiación del Estado conforme a su verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes.

Informe núm. 1.683, de fecha 25.06.2026

Enlace a la nota…

Introducción

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

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), cuya opinión se plasma en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado (DCGE) de cada ejercicio y afecta a la legalidad y a la representatividad de los estados contables que configuran dicha CGE. Recientemente ha sido aprobada la DCGE de 2024, que expresa una opinión favorable con salvedades. No obstante, 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.

La relevancia de estos hechos ha determinado la elaboración de esta Nota, al objeto de ampliar la información expuesta en la DCGE de 2024 en lo referente al efecto que este endeudamiento con el Estado tiene particularmente en el balance de la Seguridad Social y en la imagen que este proyecta acerca de la sostenibilidad financiera del Sistema.

¿En qué ha consistido la fiscalización?

Como complemento a la DCGE de 2024, el Tribunal ha profundizado en el origen y la composición del patrimonio neto y el endeudamiento a largo y corto plazo con el Estado de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2024, por ser las partidas de balance más representativas de los problemas de sostenibilidad financiera de la Seguridad Social.

En particular, se ha estudiado cómo la evolución de los resultados económico-patrimoniales ha conducido a un patrimonio neto negativo, consecuencia de años de desequilibrios entre los ingresos generados y los gastos que debe afrontar el sistema, principalmente los derivados de las operaciones de gestión ordinaria.

Asimismo, se ha examinado la concesión de préstamos por el Estado y su efecto sobre la imagen que muestran los estados financieros de la Seguridad Social acerca de su sostenibilidad financiera, reflexionando sobre la idoneidad del uso de esta fuente de financiación.

Principales resultados y conclusiones

I. ¿Cuál es la situación económico-financiera y patrimonial de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2024?

La imagen de la situación económico-financiera y patrimonial de la Seguridad Social a fin de 2024 se presenta en su balance, que se reproduce sintetizado a continuación:

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**

Cantidades expresadas en millones de euros

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

I.1.- El patrimonio neto

El patrimonio neto presenta un valor negativo a 31 de diciembre de 2024, por 110.625 millones de euros.

1) **¿Qué recoge el patrimonio neto?** Además de las reservas patrimoniales, incluye los resultados económico-patrimoniales que, a fin de 2024, son deficitarios, por 163.643 millones de euros. Esta cifra 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.

2) **¿Cuál es el origen de los resultados negativos?** Fundamentalmente proceden de la gestión ordinaria de la Seguridad Social, integrada, principalmente por las prestaciones sociales -en la vertiente de los gastos-, y por las cotizaciones sociales y las transferencias recibidas del Estado -en la parte de los ingresos-, resultando un defecto de cobertura para el período analizado - 2016 a 2024 - de 134.497 millones, un 9,6 %.

3) **¿Cómo han evolucionado los resultados en el período 2016 a 2024?** Se percibe un descenso generalizado de este déficit a lo largo del período, que ha pasado de un 16,6 % en 2016 a un 7 % en 2024. Ello se debe, en buena medida, a las aportaciones del Estado a la Seguridad Social en forma de transferencias corrientes, ascendiendo el importe recibido entre 2018 y 2024, a 87.348 millones de euros.

Por ello, **las transferencias corrientes recibidas del Estado son el mecanismo de financiación más adecuado** dado que generan ingresos económicos de la misma naturaleza que los gastos a los que proporcionan cobertura y se integran en el componente positivo del resultado, ejerciendo un efecto positivo equilibrador en el neto patrimonial del Sistema. A pesar de ello, las transferencias recibidas hasta 31 de diciembre de 2024 no han sido suficientes para situar los resultados y el patrimonio en una posición de equilibrio.

I.2.- El endeudamiento con el Estado

La deuda de la Seguridad Social con el Estado alcanza, a fin de 2024, 135.253 millones de euros.

¿Cuál es la composición de ese endeudamiento? Una deuda a largo plazo por **préstamos** otorgados, **por 126.171 millones de euros** y una **deuda a corto plazo por 9.082 millones** procedente del traspaso de competencias sanitarias y sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra.

Deuda a largo plazo:

Es el componente más significativo de este endeudamiento con el Estado. Está formado por **20 préstamos a largo plazo, por 126.171 millones de euros** (un **7,9 % del PIB** de 2024), otorgados en dos etapas:

a) Once de ellos (préstamos históricos), entre 1992 y 1999, con el objetivo de: cancelar obligaciones del INSALUD anteriores a 1992 (3.372 millones); posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social (9.589 millones); y cubrir desfases de tesorería (4.208 millones). El Estado no ha exigido, hasta el momento, su devolución.

b) Los nueve restantes, entre 2017 y 2024, por 109.002 millones, con la finalidad de posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social y/o cubrir sus obligaciones.

En 2025, se ha concedido un nuevo préstamo por 10.004 millones, por lo que no se ha atendido la recomendación primera del Pacto de Toledo sobre la necesidad de acabar con esta política en un plazo que no excediera de 2023.

Deudas a corto plazo:

La deuda a corto plazo con el Estado por **9.082 millones de euros**, surge entre 1992 a 1999, y procede del traspaso de competencias sanitarias y sociales a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. El plazo para su amortización se ha prorrogado en dos ocasiones, 1996 y 2005, y actualmente está vencido, a pesar de lo cual la deuda continúa sin saldarse.

II. ¿Qué efecto produce el endeudamiento a largo plazo con el Estado (préstamos) en la imagen que proyecta el balance de la Seguridad Social?

El análisis económico-financiero del balance muestra que el elevado endeudamiento frente al Estado y el patrimonio neto negativo de la Seguridad Social sugieren la imagen de un Sistema que adolecería de graves problemas de sostenibilidad financiera. 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 Administración General del Estado, sin que se hayan aportado soluciones para solventarlo.

III. En opinión del Tribunal de Cuentas ¿cuál es la verdadera naturaleza de estos préstamos?

Para el Tribunal de Cuentas, las aportaciones del Estado a la Seguridad Social en forma de préstamos a largo plazo, si bien fueron realizadas mediante normas con rango de ley, no se hicieron a través del instrumento de financiación más adecuado porque:

- Son una fuente de financiación coyuntural y extraordinaria generadora de endeudamiento y sin efecto positivo sobre los resultados económicos y el patrimonio neto, por lo que su utilización para la cobertura de obligaciones de la gestión ordinaria carece de racionalidad económico-financiera.

- Intrínsecamente, son deudas reembolsables a su vencimiento, pero 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.

  El Estado, en su condición de garante del Sistema, en sus dos modalidades de protección -contributiva y no contributiva-, ha de asumir todos los déficits que se produzcan en el Sistema mediante aportaciones, recogidas en las oportunas normas con rango de Ley que se aprueben al efecto, sin contrapartida a cambio.

Por tanto, **la verdadera naturaleza de los préstamos respondería en realidad a la de una transferencia corriente**, cuyo objeto es la entrega dineraria o en especie sin contrapartida directa por parte del beneficiario, destinada a financiar operaciones o actividades no singularizadas.

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.

IV. ¿Cuál sería el reflejo en el balance de las consideraciones anteriores del Tribunal de Cuentas acerca de los préstamos de la Seguridad Social con el Estado?

- Los préstamos concedidos al INSALUD, por 3.372 millones de euros se cancelarían por el propio Estado, tal y como indica su normativa reguladora.

- El resto de los préstamos, por 122.799 millones de euros, quedarían reflejados en el balance conforme a su verdadera naturaleza de transferencias corrientes, dando de baja estas deudas a largo plazo y registrando en el patrimonio neto de la Seguridad Social un incremento de los resultados de ejercicios anteriores (por 112.795 millones) y del resultado del ejercicio 2024 (por 10.004 millones).

De acuerdo con estas consideraciones, el balance de la Seguridad Social quedaría como sigue:

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**

Cantidades expresadas en millones de euros

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**.

V. Otras relaciones Seguridad Social-Estado

Desde los años 80 y 90, y hasta la actualidad, la Seguridad Social ha asumido gastos de naturaleza no contributiva con cargo a cotizaciones sociales, que correspondería haber financiado con ingresos procedentes del Estado.

Estos gastos han sido cuantificados, a finales de 2021, en 154.307 millones de euros.

Parece razonable que la Seguridad Social sea compensada por estos gastos impropios (154.307millones de euros), si bien habría que tener en cuenta la financiación recibida a través de préstamos del Estado (126.171 millones), así como las obligaciones adeudadas al Estado por el traspaso de funciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra (9.082 millones).

Asimismo, esta liquidación debería considerar la vertiente de cada una de las administraciones implicadas en el proceso: Seguridad Social y Administración General del Estado.

Valoración Global

Los préstamos no son un mecanismo idóneo para la financiación de la actividad ordinaria de la Seguridad Social, ya que su uso reiterado, además de generar un elevado endeudamiento frente al Estado, 126.171 millones de euros (un 7,9 % del PIB de 2024), no tiene el efecto positivo necesario sobre los resultados económico-patrimoniales ni sobre el patrimonio neto de la Seguridad Social que, a fin de 2024, es negativo por 110.625 millones. Ello hace que el balance trasmita la imagen de un Sistema que adolecería de problemas de sostenibilidad financiera.

Sin embargo, si la financiación estatal hubiera procedido de transferencias corrientes, o si su reflejo contable se adecuara a esta naturaleza, la imagen del balance luciría bien distinta, ofreciendo un patrimonio saneado, que sería positivo por 12.174 millones de euros, y un bajo endeudamiento, por 27 millones.

Principales recomendaciones

Recomendación relativa al mecanismo de financiación	1. El Gobierno debería instrumentalizar las aportaciones del Estado a la Seguridad Social 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. 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 relativa al reflejo contable del endeudamiento actual de la Seguridad Social con el Estado	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 que permitan adecuar los balances de la Seguridad Social y de la Administración General del Estado a la realidad económico-financiera de las operaciones de financiación del Estado conforme a su verdadera naturaleza económica de transferencias corrientes.