



Apuntes

El contenido económico de los pactos de investidura

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2023/21

Noviembre de 2023

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

El contenido económico de los pactos de investidura

Angel de la Fuente*
(FEDEA e IAE-CSIC)

Noviembre de 2023

1. Introducción

A lo largo de las últimas semanas, el PSOE ha ido cerrando una serie de acuerdos con otros partidos para hacer posible la formación de un nuevo gobierno. Tras el pacto de coalición con Sumar, firmado en octubre, en noviembre se alcanzaron acuerdos al menos de investidura con ERC, Junts per Catalunya, PNV, BNG y Coalición Canaria. En esta nota se resumen y comentan los principales acuerdos de carácter económico recogidos en estos pactos, con especial atención a sus posibles implicaciones para las finanzas públicas nacionales y autonómicas. Las cláusulas más importantes de los acuerdos, organizadas por temas, se recogen en una serie de tres Recuadros que se comentan a lo largo del texto.

Los pactos dejan abiertas muchas cuestiones importantes, limitándose en ocasiones a abrir un proceso de negociación a cuyo avance se supedita la continuidad de la legislatura por parte de los partidos nacionalistas. La incertidumbre es, por tanto, muy grande y habrá que ver cómo evolucionan y en qué se concretan las negociaciones para poder hacer una valoración más informada de sus implicaciones. De entrada, sin embargo, los textos analizados plantean al menos dos riesgos y una certeza. La certeza es que la condonación general y no condicionada de una parte de la deuda de las comunidades de régimen común contribuirá a agravar los problemas de indisciplina fiscal que éstas ya sufren. Los riesgos tienen que ver con el crecimiento económico, el empleo y la sostenibilidad de las cuentas públicas, por un lado, y con la cohesión social y territorial por el otro. El acuerdo con Sumar apunta a fuertes incrementos del gasto público que posiblemente no sean fáciles de financiar y a un importante aumento de los costes empresariales que podría amenazar la competitividad y el empleo. Por su parte, algunos aspectos de los pactos con los partidos nacionalistas podrían suponer el inicio de una deriva confederal que iría debilitando al Estado y reduciendo gradualmente los márgenes existentes para la nivelación interterritorial y, con ella, para la redistribución personal.

2. Financiación autonómica

El acuerdo de coalición con *Sumar* (p. 40) compromete al nuevo Gobierno a impulsar una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (SFRC) que lleva pendiente casi diez años. Esta reforma tendría como objetivos centrales i) proporcionar a las CCAA los recursos necesarios para prestar unos “servicios públicos de calidad,” lo que podría interpretarse como una indicación de la disposición a realizar una aportación significativa de nuevos recursos al sistema, y ii) garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a tales servicios. El énfasis en la equidad se refuerza con el compromiso de complementar con cargo a los Presupuestos Generales del Estado la financiación de las comunidades autónomas peor tratadas bajo el modelo actual mientras la reforma se negocia y

* Agradezco los comentarios y sugerencias de Miguel Ángel García Díaz.

tramita, con el fin de que éstas puedan ofrecer de forma inmediata servicios públicos similares a los del resto de territorios.

Estos encomiables propósitos (entre los que se echa de menos alguna referencia a la responsabilidad fiscal de las CCAA y a qué hacer con el sistema foral para ir acercándonos a la deseable igualdad) podrían verse comprometidos en alguna medida por los compromisos adquiridos con los partidos nacionalistas vascos y catalanes, uno de cuyos objetivos centrales es el de mejorar la posición de sus respectivas comunidades a base de reducir la aportación de sus ciudadanos a la caja común con la que se financian la nivelación territorial y la redistribución personal.

El ejemplo más extremo de las reivindicaciones nacionalistas contrarias a la redistribución territorial es la exigencia de *Junts* de que se ceda a Cataluña el 100% de los tributos estatales recaudados en su territorio, lo que presumiblemente vendría acompañado del establecimiento de algún tipo de aportación a la caja común, al estilo del cupo vasco, si bien esto no se recoge explícitamente en el texto. En contra de lo anunciado en algunos medios de comunicación, no existe un acuerdo sobre tal cesión, que por el momento sería sólo una reivindicación de *Junts* a la que el PSOE se opone, ofreciendo en su lugar un “diálogo singular” con la Generalitat sobre los efectos del actual modelo de financiación. Con todo, no resulta en absoluto tranquilizador que el PSOE parezca haber asumido la necesidad de negociar estas cuestiones (y otras aún más delicadas) en un marco bilateral y partiendo (¿únicamente?) “de las aspiraciones de [un subconjunto de] la sociedad catalana y de las demandas de sus instituciones” entre las que destacaría “la superación de los [supuestos] déficits y limitaciones del autogobierno.” (p. 3, *Junts*). En la misma línea apunta el acuerdo con Esquerra, en el que se destaca la necesidad de mejorar significativamente la financiación de Cataluña pese a reconocerse explícitamente que la comunidad se encuentra en torno a la media en términos de esta variable y la negociación sobre el tema se encomienda a una comisión bilateral Estado-Generalitat (*ERC*, p. 11).

En conclusión, el PSOE ciertamente no ha aceptado de entrada las reivindicaciones de los independentistas catalanes en materia de financiación, pero sí ha acordado con ellos iniciar un proceso de negociación sobre el tema que se desarrollará en un marco bilateral, excluyendo de la mesa a otros partido y territorios, y partiendo de un sorprendente “diagnóstico común” o de una muy discutible exposición de los “antecedentes” del problema que suponen aceptar, en buena medida, la narrativa de los nacionalistas sobre el proceso independentista y sus tesis sobre las supuestas deficiencias y abusos del sistema actual.

No es probable que ese proceso de negociación culmine en la presente legislatura con un acuerdo en torno a las reivindicaciones de máximos de los nacionalistas, pero no son descartables concesiones significativas que podrían pasar por un estatus especial para Cataluña tanto en las negociaciones sobre la reforma de la financiación como en su posición en el nuevo modelo que se traducirían en una menor aportación de la comunidad a la caja común y, por tanto, dada su posición de partida, en una financiación privilegiada en alguna medida. Existe el riesgo, además, de que tales concesiones marquen el comienzo de una deriva confederal que iría reduciendo gradualmente los márgenes para la nivelación interterritorial y, con ella, para la redistribución personal más allá del ámbito interno de cada comunidad. Este proceso comportaría un gradual debilitamiento del Estado, que podría llegar a verse privado de los

Recuadro 1: Financiación y deuda autonómica e inversión pública estatal

Financiación autonómica

- *Reforma del sistema de financiación de régimen común* (Sumar, p. 40)
 - Se impulsará la reforma del sistema de financiación de las comunidades de régimen común con el fin de garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a servicios públicos de calidad.
 - Mientras se cierra la reforma, se complementará con cargo a los PGE la financiación de las CCAA peor tratadas por el sistema
 - Se mejorará la financiación para la atención a la dependencia, hasta que la aportación de la AGE sea el 50% del total (también BNG).
- Se acuerda iniciar un *proceso negociador* con el objetivo de alcanzar acuerdos para superar “los déficits y limitaciones” (Junts, p. 3) del autogobierno de Cataluña, dando así respuesta “a las demandas mayoritarias del Parlament de Catalunya que ... representa legítimamente al pueblo de Catalunya.” (p. 2). En este marco, Junts propondrá la introducción en la LOFCA de una cláusula de excepción que permita “la cesión del 100% de los tributos que se pagan en Catalunya” (p. 3) mientras que el PSOE apostará por un “diálogo singular sobre el impacto del actual modelo de financiación sobre Catalunya” (p. 3).
- *Mejora de la financiación de Cataluña* (ERC)
 - Se constituirá una comisión bilateral Generalitat-Estado para negociar “una mejora significativa de los recursos públicos destinados a la ciudadanía de Catalunya.” (p. 10).
 - Se mejorará la financiación de ciertas competencias singulares de la Generalitat de Cataluña, en particular los Mossos d’Esquadra, la justicia, los servicios penitenciarios, la investigación y desarrollo (con un incremento en su dotación anual de al menos 150 millones de euros) y becas y ayudas al estudio.
- *Mejoras de la financiación del País Vasco* (PNV)
 - El Estado abonará a la CAPV el 50% del coste del nivel básico establecido en la Ley de Dependencia. (p. 6).
 - Modificación del régimen de concertación del impuesto sobre la renta de no residentes. Concertación del futuro impuesto mínimo sobre empresas multinacionales y grandes grupos. (p. 8)
 - Financiación de 100 millones de euros en cuatro años para la adaptación del euskera a la era digital (PNV, p. 9) (y de 15 millones para el gallego, BNG, p. 5).

Deuda autonómica (Esquerra)

- Se modificará la normativa para permitir que el Estado pueda asumir parte de la deuda de las CCAA de régimen común que tenga su origen en “el impacto negativo del ciclo económico.” (p. 11). En caso necesario, podrían contemplarse transferencias para la cancelación de deudas con terceros.
- En el caso de Cataluña, se condonaría en torno al 20% de la deuda viva con el Estado, o unos 15.000 millones de euros.

Inversión pública (Esquerra y BNG)

- El Estado se compromete a que la inversión pública programada en Cataluña refleje el peso de la comunidad en el PIB nacional.
 - Para corregir el problema de infraejecución detectado en Cataluña, se sistematizará el nuevo sistema de encomiendas de gestión, de forma que las nuevas inversiones en Cataluña que no sean críticas para infraestructuras de interés general se llevarán a cabo por la Generalitat.
 - Se creará una comisión mixta de inversiones Estado-Generalitat para acordar la planificación y el seguimiento de la actividad inversora (presumiblemente del Estado).
 - Inversiones estatales en la mejora de la red viaria y ferroviaria, así como en el saneamiento de las rías gallegas, entre otras actuaciones en Galicia (BNG, pp. 2-4)
-

recursos y herramientas necesarios para ejercer sus funciones básicas de coordinación y redistribución.¹

Una posible forma de incrementar la financiación de Cataluña por una vía poco visible sería a través de una valoración sesgada al alza de sus competencias singulares, esto es, de aquellas que no han sido asumidas por todas las comunidades y por lo tanto se financian a través de transferencias específicas incluidas en el Fondo de Suficiencia. Será necesario, por tanto, vigilar la valoración de los futuros acuerdos en este ámbito a los que se hace referencia en el documento firmado con ERC, tomando siempre como referencia el gasto que en la actualidad realiza el Estado por el mismo concepto en el conjunto del país, relativizado por algún indicador de necesidad basado si es posible en la población usuaria. De hecho, convendría aprovechar la reforma que ahora se anuncia para revisar la valoración de todas las competencias singulares sobre esa base, comenzando por las policías autonómicas.

Sorprendentemente, la reivindicación de mejoras de financiación se extiende también al País Vasco pese a que esta comunidad goza ya de un régimen especial (el llamado *concierto económico*) que, tal como se ha implementado en la práctica, resulta en una financiación muy superior a la de cualquier otra (véase Ministerio de Hacienda, 2017). Resulta llamativo, en particular, el acuerdo para que el Estado se haga cargo del 50% del coste del nivel básico de protección del sistema de atención a la dependencia, rompiendo así con la lógica del concierto, que exigiría que los territorios forales financien con sus propios medios aquellas competencias que han asumido.²

3. Deuda autonómica y el reparto de la inversión del Estado

El acuerdo con ERC incluye la condonación parcial de la deuda de la Generalitat con el Estado, con una quita de 15.000 millones de euros que supondría en torno al 20% de la deuda total de la comunidad o 1.980 euros por habitante ajustado (de 2021). El texto prevé la generalización de tales quitas al resto de comunidades de régimen común tras introducir las reformas legales que sean necesarias para permitir una medida que, en principio, chocaría con el art. 8.2 de la Ley de estabilidad presupuestaria (BOE, 2012), salvo que se restrinja a los llamados mecanismos adicionales de financiación (el FLA y sucesores), a los que la Disposición Transitoria cuarta de la misma norma excluye del ámbito de aplicación del art. 8.2.

El texto justifica la condonación en base al impacto negativo del ciclo económico sobre las cuentas autonómicas. Se alude, en particular, a los efectos de la crisis financiera de 2008 ante la (supuestamente) “insuficiente respuesta europea y del Estado” (ERC, p. 10), pero no se detalla cómo habría que calcular las quitas de las demás comunidades autónomas. Puesto que el criterio parece haberse elegido porque (a diferencia de otros posibles, como la infrafinanciación acumulada) permite la generalización de las quitas, y dado que además todas las CCAA se vieron afectadas de manera similar por la Gran Recesión, la forma seguramente más razonable de extender la medida a otros territorios sería perdonar a cada comunidad la misma cantidad por habitante ajustado. Esto generaría un coste total de casi 88.000 millones

¹ La transición hacia un modelo confederal podría tomar la forma de una generalización del sistema de concierto. Sobre las implicaciones que esto tendría, véase de la Fuente (2018).

² Puesto que las comunidades forales recaudan prácticamente todos los tributos (a diferencia de las demás, donde el Estado se queda directamente con una parte importante de los impuestos), les corresponde financiar sus competencias con recursos propios, así como contribuir a financiar los servicios comunes que el Estado sigue prestando y a la solidaridad interterritorial.

de euros, de los que 16.400 corresponderían a Andalucía, 12.900 a Madrid y 9.750 a la Comunidad Valenciana.

La condonación incondicionada de deuda recogida en el acuerdo con ERC es una pésima idea porque agravará los serios problemas de incentivos que ya sufre el SFRC. A la vista de la experiencia previa, cualquier quita no sujeta a condiciones estrictas de ajuste tenderá a confirmar la percepción que ya tienen las CCAA de que pueden gastar sistemáticamente más de lo que ingresan porque al final el Estado las rescatará de una forma u otra sin coste alguno para ellas y constituye, por tanto, una invitación a la indisciplina fiscal. Pero es que, además, esta parte del Acuerdo viene a ser un seguro gratuito contra el riesgo cíclico a la baja que eliminará cualquier tentación que pudieran tener las comunidades de ahorrar algo para los malos tiempos e incrementará también el gasto del Estado. Puestos a incentivar la irresponsabilidad fiscal, el acuerdo es difícilmente superable.

Por último, el texto contiene varias cláusulas que tratan de condicionar el reparto de la inversión pública estatal, garantizando a Cataluña una participación en la misma igual a su peso en el PIB y un cierto control sobre el contenido y ejecución de tal inversión a través de una comisión mixta de planificación y de la encomienda generalizada de la gestión de al menos parte de tales inversiones a la Generalitat. Comenzando por el final, seguramente merece la pena hacer el intento para ver si el sistema de encomienda permite mejorar el bajo grado de ejecución de las inversiones programadas, en cuyo caso debería explorarse su extensión a otros territorios con problemas similares. La colaboración entre las distintas administraciones en materia de planificación de infraestructuras también parece razonable, pero debería extenderse a todo tipo de actuaciones de una cierta entidad y no sólo a las que en principio son de competencia estatal. Finalmente, lo que no tiene sentido es fijar reglas simplistas y difícilmente generalizables para el reparto de la inversión estatal entre las CCAA.

4. Nuevas competencias: traspasos y ampliaciones

Los acuerdos con los partidos nacionalistas incluyen el traspaso de algunas competencias importantes, entre las que destacan el transporte ferroviario de ámbito regional, incluyendo el sistema de Cercanías, en el caso de Cataluña y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en el caso vasco.

En el caso de los ferrocarriles, parece lógico que las competencias sobre los servicios de ámbito local o regional estén en mano de la administración más cercana cuyo territorio englobe el ámbito geográfico de tales servicios. Nada que objetar, por tanto, al traspaso a cualquier comunidad autónoma de los correspondientes servicios de Cercanías y corta o media distancia intra-regional. Es importante, sin embargo, que tales traspasos se valoren de forma razonable, esto es, manteniendo un nivel de gasto o inversión similar al realizado por el Estado en aquellos territorios donde éste sigue ejerciendo la competencia, y que no comprometan en modo alguno el buen funcionamiento de los servicios ferroviarios y la red de infraestructuras de interés general, que han de permanecer en manos de la Administración General del Estado.

Comprobar si el acuerdo con ERC sobre el traspaso de Cercanías respeta estas condiciones exigiría un análisis detallado por parte de especialistas en el tema que excede con mucho tanto mis conocimientos como el objetivo de la presente nota. Con todo, sí quiero apuntar dos posibles riesgos. El primero es que se pretenda utilizar el traspaso para conseguir, a costa del Estado, mejoras “a la carta” de la dotación de infraestructuras o los estándares de servicio que

sitúen a Cataluña claramente por encima de los niveles medios de servicio en el conjunto del país. El segundo tiene que ver con la cláusula del Acuerdo que abre la posibilidad de transferir en el futuro tramos de infraestructura no destinados únicamente a servicios de titularidad de la Generalitat (ERC, p. 8, punto 3B), lo que no debería contemplarse en ningún caso.

Recuadro 2: Nuevos traspasos y ampliaciones

• *Traspaso “integral” a Cataluña de los servicios de transporte ferroviario de cercanías y regional.* (Esquerra). El traspaso ya se ha realizado parcialmente, pero se indica que parte de los compromisos acordados, en particular en materia de los recursos a aportar por el Estado para la financiación del déficit del servicio, todavía no se han cumplido. Para cumplirlos, se acuerda regularizar estos pagos anuales y crear un grupo de trabajo para acordar las mejoras del servicio que deberá financiar el Estado, que incluirán al menos los servicios de Lleida a Manresa. También se asumirán deudas pendientes con Renfe por otros motivos (133 millones) y parte de los cánones a pagar a ADIF. Por otra parte, se constituirá una comisión Generalitat-Estado en la que se acordarán las condiciones económicas del traspaso, incluyendo las necesidades de inversión nueva y de mantenimiento.

Por otra parte, se creará una nueva empresa, segregada de Renfe y con mayoría de la Generalitat en el capital, para gestionar estos servicios y se traspasarán a la Generalitat la titularidad de aquellas infraestructuras que se utilicen sólo para servicios de su competencia y no sean parte por tanto de la red ferroviaria de interés general. Se deja abierta, sin embargo, la posibilidad de ampliar el traspaso en el futuro.

• *Traspaso al País Vasco de las competencias recogidas en el Estatuto de Guernica aún pendientes de cesión en el plazo máximo de dos años* (PNV, p. 2), entre las que destacan la gestión de los ferrocarriles y del *régimen económico de la Seguridad Social*.

• *Inicio inmediato de las negociaciones para la transferencia a Navarra de las competencias pendientes recogidas en el Amejoramiento del Fuero, incluyendo I+D y becas.* (PNV, p. 9). *Transferencia a Galicia a lo largo de la legislatura de las competencias pendientes recogidas en su Estatuto de Autonomía.* (BNG, p. 1).

Más problemático es el traspaso de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social que se ha pactado con el PNV. De acuerdo con la Constitución Española (art. 149.1.17) esta materia, junto con la legislación básica de Seguridad Social, es competencia exclusiva del Estado, pero el texto recoge explícitamente la posibilidad de que las CCAA se hagan cargo de la ejecución de los servicios necesarios. Así pues, existe margen legal para el traspaso a las CCAA de ciertas competencias en la materia, pero este margen está muy limitado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que insiste en la necesidad de asegurar el mantenimiento efectivo de la unidad del sistema de Seguridad Social y de su caja única como condición necesaria para garantizar la igualdad de derechos y obligaciones entre los españoles.

Las competencias potencialmente afectadas por el traspaso son las que gestionan la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM), esto es, la inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores, la recaudación de las cuotas sociales y el reconocimiento y pago de las prestaciones contributivas del sistema. El Gobierno Vasco considera que el grueso de estas competencias puede ser asumido por la CAPV mediante una serie de convenios sin afectar a la

unidad del sistema o romper el principio de solidaridad.³ Sin embargo, existen varias sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia que limitarían muy considerablemente el posible alcance del traspaso.

Entre ellas están la STC 124/1989 (BOE, 1989) dictada en respuesta a un conflicto de competencias suscitado por la Generalitat de Cataluña y la STC 195/1996 (BOE, 1997) sobre un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno vasco. En la primera de estas sentencias, el TC considera que sólo serían susceptibles de cesión a las CCAA aquellos aspectos de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social que “no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social” (fundamento jurídico cuarto, p. 6). De acuerdo con la sentencia, este principio general se concretaría en la atribución exclusiva al Estado de las competencias sobre la recaudación de las cotizaciones sociales. Esto no impediría que el Estado pudiera encomendar a las CCAA, por ejemplo, funciones delegadas de recaudación, pero sólo “en tanto quedara asegurado el que los fondos recaudados fluyeran automáticamente a la caja única centralizada de la Tesorería General” (fundamento jurídico 5, p. 6). En materia de inscripción de empresas y afiliaciones, altas y bajas de trabajadores, las CCAA podrían encargarse de la ejecución, pero asegurando siempre “la comunicación inmediata de estos actos para que tengan efectos dentro del Sistema de la Seguridad Social” (fundamento jurídico 4, p. 6). De acuerdo con la segunda sentencia citada, finalmente, un principio similar se aplicaría al pago de las prestaciones contributivas, cuya ejecución sería competencia estatal por considerarse que afectan a la caja única de la Seguridad Social (fundamento jurídico octavo, p. 61).

Dejando de lado los obstáculos legales, que podrían modificarse o sortearse, la posibilidad de un traspaso efectivo de la gestión de la Seguridad Social plantea serias dudas por al menos dos razones: una económica, la pérdida de eficiencia y economías de escala que comportaría el desmembramiento del INSS y especialmente de la TGSS, y otra entre política y simbólica, por cuanto el traspaso podría suponer la desaparición prácticamente total de las Administraciones del Estado del País Vasco y la cesión a su Gobierno autonómico de la muy visible y electoralmente estratégica potestad de “firmar los cheques” en materia de pensiones, así como de una maquinaria recaudatoria importante, cuyo control podría facilitar una secesión por las malas, llegado el caso.

Una tercera preocupación, que ayuda a entender la resistencia de los sucesivos Gobiernos españoles a traspasar esta competencia, es el miedo a que su cesión pudiera suponer, o al menos facilitar, la ruptura de la caja única de la Seguridad Social, desvirtuando así el principio de solidaridad que inspira el diseño del sistema. Incluso dejando de lado las sentencias del TC comentadas más arriba, sin embargo, este temor no parece justificado. Dado el fuerte déficit que el subsistema contributivo de la Seguridad Social presenta en la CAPV, hay poco riesgo de que los partidos nacionalistas vascos pretendan romper un sistema de caja única que les favorece enormemente.

³ Véase Gobierno Vasco (2017), pp. 152-58.

Con datos de 2021, el déficit de la Seguridad Social contributiva en el País Vasco ascendió a 4.076 millones de euros, lo que supone un 11,85% del total nacional de 34.386 millones.⁴ Con el actual sistema de concierto, las Haciendas forales deberían en principio hacerse cargo, no de su propio déficit contributivo, sino de una parte del déficit total del sistema en toda España, o mejor dicho, de las transferencias y préstamos estatales necesarios para cubrirlo. Como primera aproximación, el País Vasco tendría que aportar vía cupo el 6,24% del déficit contributivo nacional, esto es 2.146 millones, lo que supone sólo en torno a la mitad de su déficit. En la práctica, además, todo apunta a que la aportación real de las haciendas vascas por este concepto es aún menor. Aunque la total opacidad del cálculo del cupo no permite conocer lo que se paga por cada concepto, la valoración total de las competencias estatales no transferidas que sirve de base a ese cálculo parece demasiado reducida para resultar plausible.⁵ Un indicio claro de la existencia de un sesgo a la baja es que el cupo líquido final de 2022, recientemente pactado, asciende a sólo 1.468 millones de euros (BOE, 2023), casi 700 millones por debajo de lo que, como hemos visto, le correspondería pagar al País Vasco (en 2021) para ayudar a cubrir el déficit contributivo de la Seguridad Social. Esto implicaría que, en ausencia de tal déficit, el cupo tendría que ser negativo, esto es, que el País Vasco no sólo no tendría que aportar nada a la financiación del resto de servicios comunes del Estado o a la solidaridad territorial, sino que incluso recibiría una transferencia neta de la Hacienda central, lo que no parece razonable.

En conclusión, el alcance del acuerdo con el PNV para el traspaso del régimen económico de la Seguridad Social está por concretar. Dadas las limitaciones que, de entrada, impondría la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los legítimos temores que el asunto siempre ha despertado en la Administración General del Estado, la negociación no resultará sencilla. Con todo, no parece que haya riesgo de ruptura de la caja única, pero fundamentalmente porque ésta favorece al País Vasco. En cualquier caso, la ocasión debería aprovecharse para avanzar hacia una mayor transparencia en las relaciones financieras entre el Estado y las haciendas forales, que es una de las asignaturas pendientes en materia de financiación autonómica a las que no se hace referencia en los recientes acuerdos, así como un prerrequisito para avanzar hacia una mayor equidad territorial, acercando los resultados de los sistemas común y foral.

5. Otras cuestiones económicas

Como cabría esperar, el acuerdo con *Sumar* escora el programa del próximo Gobierno claramente hacia la izquierda, apuntando a un significativo incremento del gasto público y de la presión fiscal durante la legislatura. Por el lado del gasto se contempla la mejora de numerosas prestaciones, incluyendo el ingreso mínimo vital, las pensiones mínimas y no contributivas y los permisos por paternidad y maternidad, lo que sumado a la reciente reforma del sistema de pensiones tensionará fuertemente al alza el gasto social, reduciendo el margen disponible para otras actuaciones. Pese a ello, se propone también incrementar el gasto

⁴ Los datos provienen del Anexo 2 de García Díaz (2023) y en última instancia del Informe Económico y Financiero del Presupuesto de la Seguridad Social y la Memoria de la TGSS de 2021. He calculado el déficit contributivo como la diferencia entre los gastos por prestaciones contributivas y los ingresos por cotizaciones por contingencias comunes y profesionales en cada territorio, imputando en proporción a la población algunas partidas menores de gasto cuya distribución territorial no se conoce. En el texto del trabajo citado, el autor realiza un ajuste para aproximar mejor la residencia de los cotizantes que aquí no se utiliza por simplificar, pero que en cualquier caso tendría un efecto mínimo sobre el déficit contributivo del País Vasco.

⁵ Véase de la Fuente (2022) y las referencias allí citadas.

Recuadro 3: Otras cuestiones*

• **Mercado laboral**

- Reducción de la jornada laboral máxima semanal hasta 37,5 horas, sin reducción salarial
- Subida del SMI hasta el 60% del salario medio
- Endurecimiento de las condiciones de despido, descuelgues y modificaciones unilaterales de las condiciones de trabajo.
- Reforzamiento de las políticas activas de empleo, con planes de choque para jóvenes y mayores de 45 años.
- Modificación de los artículos del Estatuto de los Trabajadores que regulan la *prelación de los convenios colectivos* para dar prioridad, con ciertas condiciones y límites, a los de ámbito autonómico sobre los de ámbito estatal. (PNV, p. 4)

• **Protección social**

- Mantenimiento sin cambios de la reciente reforma del sistema público de pensiones.
- Revisión y mejora del IMV y la prestación por crianza de hijos.
- Se seguirán mejorando las pensiones mínimas y no contributivas hasta alcanzar la media europea y trabajando para eliminar la brecha de género.
- Mejora de la prestación asistencial por desempleo, que será compatible con el trabajo.
- Aumento de la protección a las familias uniparentales, que se equiparán a las familias numerosas.
- Extensión de los permisos de paternidad y maternidad hasta 20 semanas. Implantación de permisos retribuidos para cuidados a familiares.
- Ayudas directas focalizadas en las familias más vulnerables para mitigar el impacto de la inflación y los elevados tipos de interés.

• **Educación**

- Universalización de la educación infantil.
- Ampliación de las ayudas para comedor y del horario de apertura de los centros, gratuidad de los libros de texto, reducción del número de estudiantes por aula.
- Mejora de la financiación de los centros concertados.
- Mejora de las condiciones laborales de los docentes.
- Más becas universitarias y menores matrículas.

• **Sanidad**

- Fortalecimiento de la atención primaria con aumento de plantillas y mejora de equipamientos e infraestructuras
- Reducción de las listas y tiempos de espera
- Ampliación de la cartera de servicios, en particular en salud bucodental, visual y mental.

• **Vivienda y otros**

- Aumento del parque público de vivienda en alquiler.
- Control de alquileres e incentivos fiscales para la contención de su crecimiento.
- Mayores ayudas y subvenciones para rehabilitación y mejora de la eficiencia energética.
- Ampliación de las medidas de apoyo a los afectados por la subida de las hipotecas a través del código de buenas prácticas. Se eleva el umbral de renta para poder acceder a las mismas.
- Ayudas a jóvenes para acceso a la vivienda en alquiler y propiedad.
- Mantenimiento de la reducción del precio de los abonos de transporte, de forma general en 2024 y para ciertos colectivos en años posteriores (BNG).

• **Fiscalidad**

- Aumento de la progresividad y de la presión fiscal, especialmente sobre las grandes empresas, los patrimonios y las rentas del capital. Incluyendo un impuesto mínimo del 15% sobre el resultado contable de las grandes empresas (¿con qué ajustes?) y el mantenimiento permanente de los gravámenes extraordinarios sobre las empresas energéticas, entidades financieras y, posiblemente, las “grandes fortunas.”

(*) Recogidas en el acuerdo con Sumar salvo que se indique lo contrario.

educativo para financiar, entre otras cosas, la universalización de la educación infantil, la ampliación del horario de apertura de los centros escolares, la mejora de las condiciones de empleo de los docentes, la reducción del número de estudiantes por aula y el incremento de las becas universitarias, acompañado de una reducción de las matrículas. Así mismo, se prevé invertir en el reforzamiento del sistema sanitario para reducir las listas de espera y ampliar la cartera de servicios, así como en la ampliación del parque público de vivienda a la vez que se incrementan las ayudas para el acceso a y la rehabilitación de la vivienda. Todo esto se pagará, en principio, mediante un aumento de la presión fiscal, especialmente sobre las grandes empresas y patrimonios y las rentas más elevadas y del capital.

Es difícil no compartir en términos generales los objetivos de mejorar la protección de los que más lo necesitan, reforzar los sistemas sanitario y educativo y facilitar el acceso a la vivienda a precios asequibles, pero algunas de las medidas anunciadas plantean serias dudas y parece improbable que todo lo propuesto pueda hacerse en pocos años sin desequilibrar aún más las cuentas públicas, en contra de lo que nos exigirá la Unión Europea tras la reactivación de las reglas fiscales en 2024, o sin fuertes subidas de impuestos para todos (y no sólo “los ricos”). El nuevo Gobierno y sus aliados parecen olvidar que tales subidas también tienen un coste en términos de menor renta disponible y bienestar para amplios segmentos de la población y podrían tener efectos adversos para todos a través de su incidencia sobre el crecimiento económico y el empleo.

Una parte del nuevo gasto propuesto podría, además, ser innecesaria. En el caso del sistema escolar, muchos de los problemas que sufre nuestro país no tienen que ver con un déficit de gasto sino con el diseño del sistema, incluyendo las deficiencias del currículo y los métodos de enseñanza y evaluación. Lo mismo es cierto a nivel universitario, donde la prioridad tendría que ser la reforma del sistema de gobernanza de la Universidad y su rendición de cuentas ante la sociedad que la financia, mientras que la reducción de las matrículas es una medida regresiva y desincentivadora del esfuerzo. En materia de vivienda, el control de alquileres es también contraproducente porque reducirá la oferta y obligará a utilizar mecanismos de asignación alternativos al mercado que podrían generar todo tipo de problemas de equidad.

Las propuestas en materia de ingreso son poco precisas y en ocasiones demagógicas. Llama la atención, en particular, la decisión de convertir en permanentes los gravámenes sobre la banca y las energéticas, que se habían justificado apelando a la existencia de beneficios extraordinarios. Su conversión en exacciones permanentes supone admitir que estamos en realidad ante multas a sectores que le resultan antipáticos a los socios de Gobierno, en vez de ante impuestos en el sentido habitual del término, pues estos deberían gravar la capacidad económica de acuerdo con reglas uniformes para todos. Sí convendría, por otra parte, retomar el informe del Grupo de Expertos como base para la discusión sobre el diseño de una reforma integral de nuestro sistema fiscal que, ciertamente, debería aumentar su capacidad de recaudación, pero respetando la seguridad jurídica y buscando minimizar los desincentivos para la inversión y la actividad económica. Un ingrediente esencial de tal reforma debería ser el ensanchamiento de las bases tributarias mediante la eliminación de regímenes especiales, como el sistema de módulos, y de exenciones no justificadas y tipos reducidos, especialmente en el caso del IVA.

Otro aspecto destacado del acuerdo de coalición que también resulta muy discutible es su capítulo laboral. Aquí se incluye la reducción por ley de la jornada de trabajo desde 40 a 37,5 horas semanales sin ajustar proporcionalmente los salarios, la subida del SMI hasta el 60% del

salario medio (ya no el mediano) y el endurecimiento de las condiciones de despido, descuelgue y modificación unilateral de las condiciones de trabajo. Con la posible excepción de la última medida citada, donde un mayor control sería razonable para garantizar una cierta proporcionalidad, estas actuaciones tienden a aumentar los costes unitarios de las empresas y a reducir su flexibilidad interna, rompiendo así un aspecto importante del acuerdo alcanzado en su día en torno a la reciente reforma laboral. Todo ello, a su vez, puede comprometer la competitividad de las empresas y su capacidad de adaptación ante shocks adversos, con efectos negativos sobre el empleo.

Referencias

BOE (1989). Sentencia 124/1989, de 7 de julio. Conflicto positivo de competencia 792/1984. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.

<https://www.boe.es/boe/dias/1989/08/09/pdfs/T00002-00010.pdf>

BOE (1997). Sentencia 195/1996, de 28 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 1.279/1988 promovido por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1997-68>

BOE (2012). Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>

BOE (2023). Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026

<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/10>

de la Fuente, A. (2018). “Sobre la generalización del sistema de concierto.” FEDEA Policy Papers no. 2018-02. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/01/FPP2018-02.pdf>

de la Fuente, A. (2022). “Sobre el sistema de financiación foral vasco y navarro: notas para un debate necesario.” FEDEA Policy Paper no. 2020-20, Madrid. Revisado en febrero de 2022.

<https://bit.ly/3kAX62D>

García Díaz, M. A. (2023). “Ingresos, gastos y saldo del componente contributivo de la Seguridad Social en las CCAA.” De próxima publicación en FEDEA.

Gobierno Vasco (2017). Informe sobre la actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Vitoria.

https://www.legegunea.euskadi.eus/contenidos/tramita_informe/in_actu_2017/es_def/INFORME%20ACTUALIZACION%20TRANSFERENCIAS%20PENDIENTES%20CAPV%202017.pdf

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MH, 2017). Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2014. Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas.

https://www.hacienda.gob.es/CDI/cuentas%20territorializadas/informe_ministerio_scpt_2014.pdf

PSOE y BNG (2023). Acuerdo BNG-PSOE. Nov. de 2023.

<https://www.nosdiario.gal/media/nosdiario/files/2023/11/06/ACORDO%20ASINADO%20BNG%20PSOE.pdf>

PSOE y ERC (2023). Acuerdo entre el Partido Socialista Obrero Español y Esquerra Republicana de Catalunya para la segunda fase del proceso de diálogo, negociación y acuerdo. Nov. de 2023.

https://www.antena3.com/newa3flash/modulos_blanco/uploader/visorpdf/core/viewer.html?file=https://www.antena3.com/documents/2023/11/02/6FD45AEE-2E9A-4F01-81F3-0C5A0987E7E0/231102acuerdolegislaturapsoe-ercacuerdovf.pdf&descarga=no

PSOE y Junts (2023). Acuerdo PSOE-Junts. Nov. de 2023.

<https://estaticos-cdn.epe.es/epi/public/content/file/original/2023/1109/11/pacto-junts-psoe-pdf.pdf>

PSOE y PNV (2023). Acuerdo PSOE-EAJ-PNV. Nov. de 2023

<https://estaticos-cdn.epe.es/epi/public/content/file/original/2023/1110/12/acuerdo-psoe-eaj-pnv-10-11-23-pdf.pdf>

PSOE y Sumar (2023). España avanza. Una nueva coalición de gobierno progresista PSOE-Sumar.

<https://estaticos-cdn.epe.es/epi/public/content/file/original/2023/1024/11/acuerdo-gobierno-coalicion-2023-pdf.pdf>