

Análisis de los presupuestos de la CAPV para 2024

Una propuesta continuista
ante una coyuntura
de movilización social

GABINETE DE ESTUDIOS

Noviembre de 2023

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE 2022	5
3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE 2023	7
4. VALORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE 2024.....	8
4.1. Las reglas fiscales afectan al presupuesto de ingresos	8
4.2. El peso del presupuesto sobre la economía baja	10
4.3. Un presupuesto que no hace frente a los problemas en materia de salud.....	13
4.4. Nueva ley, pero mismos recursos en educación	14
4.5. Inversión insuficiente en salud y educación en comparación con la UE.....	15
4.6. Insuficiente inversión en vivienda	16
4.7. Se perpetúan los recortes de las prestaciones sociales	17
4.8. Deuda y deuda viva	18
4.9. Los fondos MRR no suponen ningún cambio significativo.....	19
4.10. No hay ningún cambio de rumbo en cuanto a la emergencia climática.....	20
4.11. La seguridad y salud laboral siguen sin ser una prioridad	20
4.12. Otras cuestiones	21
5. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS	21

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de presupuesto del Gobierno Vasco para el año 2024 se presenta en una coyuntura de incertidumbre, tanto en el plano internacional como en nuestro territorio. Venimos de un proceso de empobrecimiento donde la alta inflación, y en particular el alza de los precios de los alimentos y el encarecimiento de las hipotecas, están dificultando de sobremanera que muchas familias puedan llegar a final de mes. Además, las medidas adoptadas para hacer frente a la inflación (en especial las subidas de tipos de interés) están provocando un debilitamiento de la economía, con un crecimiento económico a la baja y un sector industrial que comienza a notar los efectos negativos de la desaceleración.

El escenario social y la situación del sector público tampoco son positivos. Recordemos que la pandemia dejó patente la falta de recursos en la sanidad pública, consecuencia de los recortes que ha sufrido el sector público desde la crisis de 2008. Después de tres años, la situación no ha mejorado y a las largas listas de espera, hay que sumar la derivación continua de muchos de los servicios médicos a la sanidad privada, en lo que es una clara estrategia de privatización de la sanidad. Los presupuestos para 2024 podrían ser una oportunidad para ampliar estas partidas, ya que son los últimos presupuestos de la legislatura, previo a las elecciones del próximo año. Sin embargo, como veremos en el informe, no ha sido así.

En lo que respecta a las condiciones de las personas trabajadoras del sector público, también existe una merma de condiciones de trabajo evidente. La temporalidad del sector público vasco alcanza casi el 50%, tres veces superior a la del sector privado. Además, la pérdida de poder adquisitivo acumulada que sufre la plantilla del sector público es del 20%, sobre todo porque las decisiones sobre las condiciones de trabajo se han ido tomando en Madrid y no en la CAPV, con el beneplácito tácito del Gobierno Vasco, que las ha asumido sin rechistar. Por estas razones y por muchas otras (grandes cargas de trabajo, altos ratios, falta de consolidación de los puestos, etc.), el sector público vasco fue a la huelga el pasado 25 de octubre y volverá a hacerlo el próximo 19 de diciembre, por unos servicios públicos fuertes, gratuitos, de calidad y con buenas condiciones laborales. Los presupuestos son la herramienta para hacer esto posible.

Cabe señalar que actualmente se está debatiendo la reforma de las reglas fiscales, lo que tendrá efectos en los presupuestos de los próximos años. Es una razón más para aumentar el presupuesto de 2024 y actuar decididamente para cambiar el rumbo de los años anteriores para ayudar a todas aquellas personas con dificultades, así como garantizar unos servicios públicos de calidad.

En este informe se abordarán las políticas presupuestarias de 2022, 2023 y 2024. Para el año 2022 contamos con la liquidación del presupuesto, por lo que conocemos de manera precisa el gasto e ingreso real del año. Para 2023, tenemos la previsión de cierre y para 2024, se realizará una valoración del proyecto presentado por el departamento de Economía y Hacienda.

2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE 2022

En el análisis del proyecto de presupuestos de 2023 realizamos una valoración de la política presupuestaria de 2022 llevada a cabo por el Gobierno Vasco. En ella, señalamos y denunciemos la propaganda a la que habíamos asistido durante el año. Además, cabe recordar que el Gobierno Vasco gastó muy por debajo de sus posibilidades los años 2020 y 2021. A pesar del aumento sustancial de las necesidades sociales a raíz de la pandemia, el gasto final respecto al presupuesto inicial no aumentó en 2020 y únicamente creció un 1,4% en 2021.

El análisis de 2022 se realizó con la previsión de cierre que publica anualmente el Gobierno Vasco, una previsión que como es usual, es interesada y no corresponde siempre con la realidad. Sin embargo, ahora, contamos con la liquidación del presupuesto de 2022, ya definitiva, por lo que sí que podemos saber cuál fue el gasto real y el ingreso real de la administración general.

Cabe señalar, como lo hicimos el año pasado, que el proyecto incorpora en su presupuesto los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dentro del paquete Next Generation EU (NGEU). Dado que el reglamento de estos establece que no deben ser utilizados para cubrir el presupuesto ordinario, sino que deben destinarse a inversiones adicionales al presupuesto (principio de adicionalidad), se deberían restar de las partidas de ingresos y gastos.

Ingresos

El año 2022 se cerró con unos ingresos de 13.405 millones de euros, un 2,3% más de lo presupuestado.

Las aportaciones de las Diputaciones Forales, que recordemos son el grueso del presupuesto, ya que son quienes se encargan de recaudar los tributos concertados, alcanzaron la cifra total de 11.599 millones de euros, lo que supuso una subida del 5,4% (595 millones de euros) respecto al proyecto de presupuesto inicial. Las transferencias realizadas del sector público español también aportaron mucho más de lo que se había presupuestado, en concreto, fueron 340 millones los transferidos (257 millones más). Por otro lado, las relaciones financieras con la UE sumaron 53 millones más, alcanzando la cifra de 312 millones. Además, también se incorporaron 371 millones de euros de los fondos MRR, que no se habían presupuestado.

Este aumento de ingresos no se destinó al gasto, sino que el Gobierno Vasco optó por reducir la emisión de deuda. Según la liquidación de presupuestos, se emitió un montante total de 497 millones de euros, en lugar de los 1.429 millones presupuestados. Esto supone prácticamente un tercio de la cuantía prevista.

Gastos

En cuanto a la liquidación del gasto, el proyecto de presupuestos de 2022 contenía un gasto total de 13.107 millones de euros. Pues bien, el gasto final fue de 13.722 millones, es decir, se gastó 4,7% más de lo que se tenía previsto. En esa cuantía están incluidos los gastos del TAV, deuda y MRR, que constan de 1.255 millones. De forma que excluyendo esos gastos el aumento fue de un 2,8%.

En cuanto a la comparación respecto a la liquidación de 2021, el crecimiento del presupuesto se situó en el 6%.

Remanente

En conclusión, el resultado del presupuesto corriente dejó un saldo negativo de 317 millones de euros:

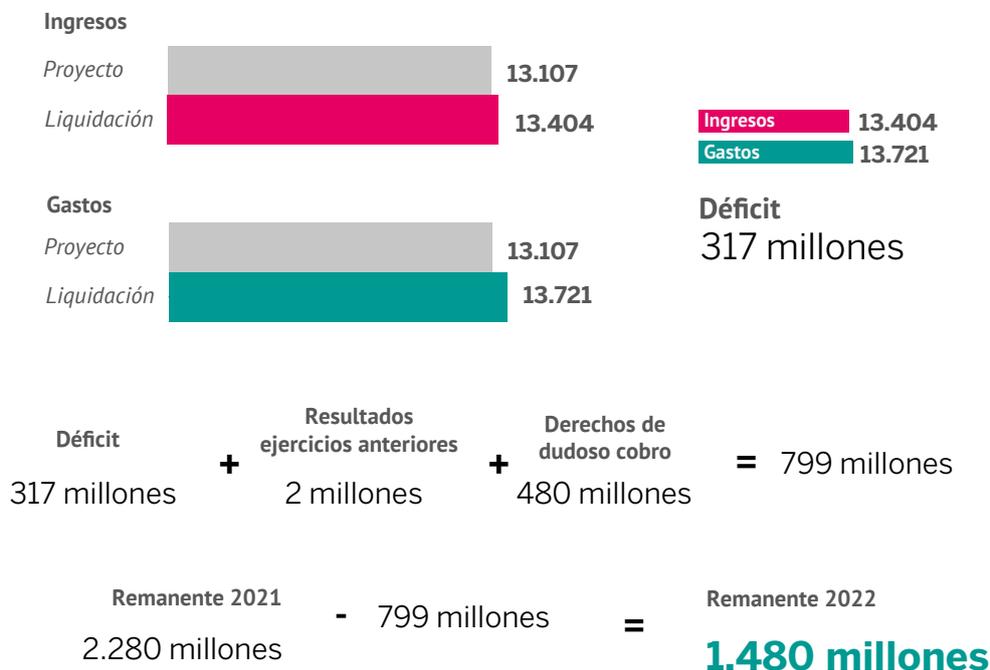
$$13.405 - 13.722 = - 317 \text{ millones de euros}$$

Este resultado negativo se explica, sobre todo, por la minoración de emisión de deuda, que fue de casi 1.000 millones de euros menos a la presupuestada. No es negativo disminuir la deuda pública, pero se ha convertido en una práctica habitual en los últimos años aplicar a la vez una política de austeridad en el gasto y emitir mucha menos deuda de la presupuestada al final del ejercicio, en vez de derivar una parte de ese montante a aumentar el gasto social. Es decir, de esos 1.000 millones, se podría haber derivado una parte sustancial a ampliar partidas como educación o sanidad.

Reduciendo los resultados de ejercicios anteriores (-2 millones), dejó un déficit presupuestario de 319 millones en 2022. Por los superávits de los años previos, en el remanente de tesorería a 31/12/2021 existía un saldo de 2.280 millones de euros.

Después de restar el resultado presupuestario (-319 millones) y 480 millones en concepto de remanente de tesorería afectado y derechos de dudoso cobro, el remanente de tesorería disponible a 31/12/2022 se situó en 1.480 millones de euros.

Cuenta del resultado y remanente en 2022 (millones de euros)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE 2023

Para la valoración de la política presupuestaria de este año contamos con la previsión de cierre realizada por el departamento de Economía y Hacienda. Como hemos señalado anteriormente, son cifras provisionales, que suelen variar con respecto a la liquidación final.

Ingresos

Los ingresos del Gobierno Vasco prevén ser inferiores a los previstos en el proyecto de presupuestos. La razón, como en años previos, es que se va a emitir menos deuda de lo que se había presupuestado. Fueron 14.251 millones los cuantificados en el proyecto. Sin embargo, la cifra según las previsiones del ejecutivo alcanzará los 13.792 millones de euros, es decir, 458 millones menos (-3,2%).

Si ponemos el foco en las aportaciones realizadas por las Diputaciones Forales, que son las que más peso tienen en el presupuesto (87%), vemos que se prevé un aumento de 97 millones respecto al presupuestado. Junto al aumento de las aportaciones de las Diputaciones, han crecido las cuantías correspondientes a las relaciones financieras con el sector público español, que van a pasar de 83 millones a 280. En lo que respecta a las cuantías de las relaciones financieras con la Unión Europea, aumentan de 93 a 159 millones. En consecuencia, los recursos y compromisos institucionales aumentan en 295 millones y alcanzarán los 12.605 millones de euros.

Ante el aumento de ingresos y suponemos el encarecimiento del crédito, el Gobierno Vasco, al igual que en 2022, no ha necesitado emitir toda la deuda que tenía presupuestada. El año pasado advertimos de que la cuantía de deuda que se pretendía emitir era muy elevada y es por lo cual que finalmente se ha emitido 500 millones menos de lo que se había presupuestado, pasando de 1.197 a 700 millones. Como decimos, esto ha provocado una disminución de los ingresos respecto a lo que estaba previsto.

Tabla ingresos en el proyecto de presupuestos y previsión de cierre 2023 (millones €)

	2023 (proyecto)	2023 (prev. cierre)	Variación
Recursos y compromisos institucionales	12.308	12.605	+297 (2,3%)
Diputaciones Forales	11.901	11.998	+97 (+4,9%)
Relaciones con el sector público español	315	447	+132 (+41%)
Relaciones financieras con la UE	93	159	+66 (+70%)
Otros	745	487	-258 (-34%)
Deuda pública	1.197	700	-497 (-41%)
TOTAL	14.250	13.792	-458 (-3,2%)

Fuente. Proyecto de presupuestos del Gobierno Vasco 2024

Gasto

En cuanto a la ejecución del gasto del presupuesto de 2023, vemos que la previsión de gasto es superior al presupuestado. El proyecto recogía un montante total de gasto de 14.251 millones de euros y la cifra de cierre prevista es de 14.553 millones, lo que significa que se van a gastar 302 millones más de lo presupuestado (+2,1%). Si restamos las partidas destinadas al TAV, deuda y MRR el crecimiento se situaría en un 3,6%.

Respecto al análisis por secciones, las partidas destinadas a la sanidad suben en un 3,6% y a educación solo se destinará un 1,9% más. No obstante, en igualdad, justicia y políticas sociales, las cuantías se van a reducir en un 4,1%.

Saldo

Con los datos que ofrece la previsión de cierre de 2023, sin la emisión de deuda el Gobierno Vasco acabaría el año con un 10,04% de déficit (1.461 millones de euros). Emitiendo deuda, cerrará el año con un déficit del 5,23% (761 millones). Esto no ocurriría si se realizara una reforma fiscal que permitiera aumentar los ingresos de forma más justa, tal y como señalaremos más adelante.

4. VALORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE 2024

El proyecto de presupuestos vuelve a repetir los mantras de años anteriores, pivotando esta vez en cuatro principales pilares: personas, planeta, prosperidad y autogobierno. Grandes palabras que esconden un claro carácter propagandístico para un proyecto continuista tanto en la parte de los ingresos, como en la parte de los gastos.

Este presupuesto llega, además, en un momento en el que las reglas fiscales europeas van a estar en vigor en 2024, por lo que los límites de déficit público que no ha tenido que cumplir el Estado español (y por tanto la CAPV), se vuelvan a incorporar a la política presupuestaria. Es decir, la Unión Europea va a volver a las políticas de austeridad posteriores a la crisis de 2008, lo que tiene un impacto directo en los presupuestos de la CAPV. Ya hay algunas consecuencias para el presupuesto de 2024. Por ejemplo, la tasa de referencia del déficit para 2024 es del 0,3%, la mitad que los años anteriores. Por el momento, la recaudación fiscal (sustentada principalmente por la clase trabajadora) está siendo superior a la esperada, pero estas reglas de gasto van a traer recortes en los presupuestos futuros.

4.1. Las reglas fiscales afectan al presupuesto de ingresos

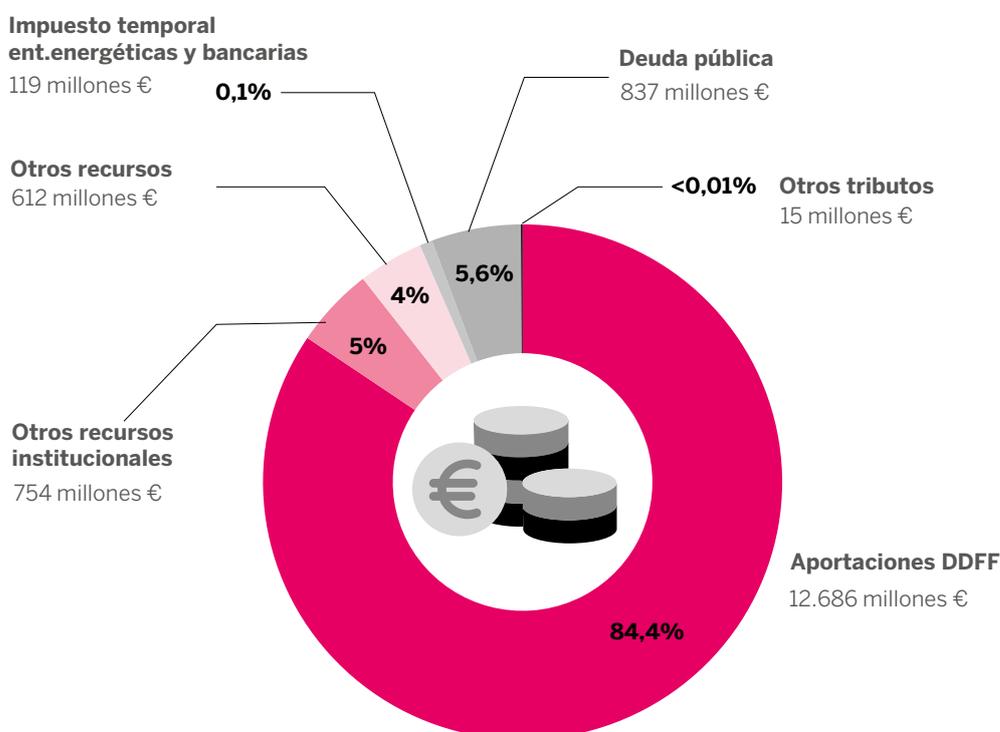
El Gobierno Vasco continúa con su posición respecto a su política de ingresos. Hemos podido ver que los años anteriores prefirió endeudarse antes que realizar una reforma fiscal donde el capital y las rentas altas aportaran más. Lo ocurrido recientemente en torno al Impuesto de Grandes Fortunas, aprobado en el Estado, es una muestra más de la política fiscal dirigida para que los ricos paguen menos. El presupuesto de 2024 va en esa misma dirección, a pesar de que se han incorporado 119 millones del impuesto temporal sobre las entidades energéticas y bancarias (impuesto al que el Gobierno Vasco se opuso y que ha sido gestionado y transferido por el ejecutivo español). No se plantea ninguna reforma que aumente los ingresos, y acude de nuevo a la emisión de deuda para obtener una parte importante de los ingresos.

Esta política, como ya hemos señalado en reiteradas ocasiones, supone un precio extra a las arcas públicas, por el pago de intereses que genera la deuda, máxime en una coyuntura de altos tipos de interés.

Los ingresos en el presupuesto del Gobierno Vasco para 2024 aumentan hasta los 15.025 millones de euros, 1.233 millones más que la previsión de cierre de 2023 (un 9% más). Del montante total, el 84% proviene de la aportación de las Diputaciones Forales, 12.686 millones en total que aumentan un 5,7% respecto a la previsión de cierre, es decir, 689 millones más. No olvidemos que esta aportación viene, en gran medida, del IRPF por las retenciones de trabajo y del IVA. Es decir, es la clase trabajadora la que más aporta a este presupuesto. La partida de otros recursos institucionales aumenta un 24,2% respecto al año anterior (147 millones más), con 754 millones en total, de los cuales 124 provienen de fondos de cohesión europeos y 630 millones de transferencias del Estado (84 millones del MRR incluidos, 200 del IMV y 189 del TAV, entre otros).

El Gobierno Vasco ha optado por emitir menos deuda en el presupuesto, 837 millones en total, mientras que durante los presupuestos de la última legislatura los números eran muy superiores (2.552 millones en 2021, 1.429 en 2022 y 1.197 en 2023). Para compensar esa menor emisión de deuda, el ejecutivo ha optado por utilizar el remanente del que disponía de ejercicios anteriores en mayor medida, con un total de 597 millones de euros.

Ingresos del Gobierno Vasco en 2023 (%)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

4.2. El peso del presupuesto sobre la economía baja

Es necesario tomar con cautela la propaganda que proyecta el Gobierno Vasco cuando habla del presupuesto más alto de la historia. Es un ejercicio de marketing. Se ha procurado que el presupuesto supere los 15.000 millones de euros para 2024, pero si vemos qué supone esa cantidad sobre el conjunto de la economía, se puede observar que el peso del presupuesto baja ligeramente.

Se han presupuestado un total de 15.025 millones de euros. Es habitual que el Gobierno Vasco compare el presupuesto de un año con el presupuesto del año anterior y no con la previsión de cierre. Es por ello que anuncian una subida del presupuesto del 5,4%. Pero, si comparamos el presupuesto con la previsión de cierre de 2023, el incremento es del 3,2% (cerca de 472 millones), no del 5,4%

Además, al montante total hay que restarle varias partidas, para conocer el presupuesto operativo del Gobierno Vasco, es decir, la capacidad económica real:

Hay que restarle los siguientes conceptos:

- Por una parte, la partida destinada al pago de la deuda (861 millones de euros).
- Por otra, las correspondientes al adelanto de obras, cuyo gasto revertirá en el futuro el Gobierno español (un total de 189 millones para el TAV y la Variante Sur Ferroviaria).

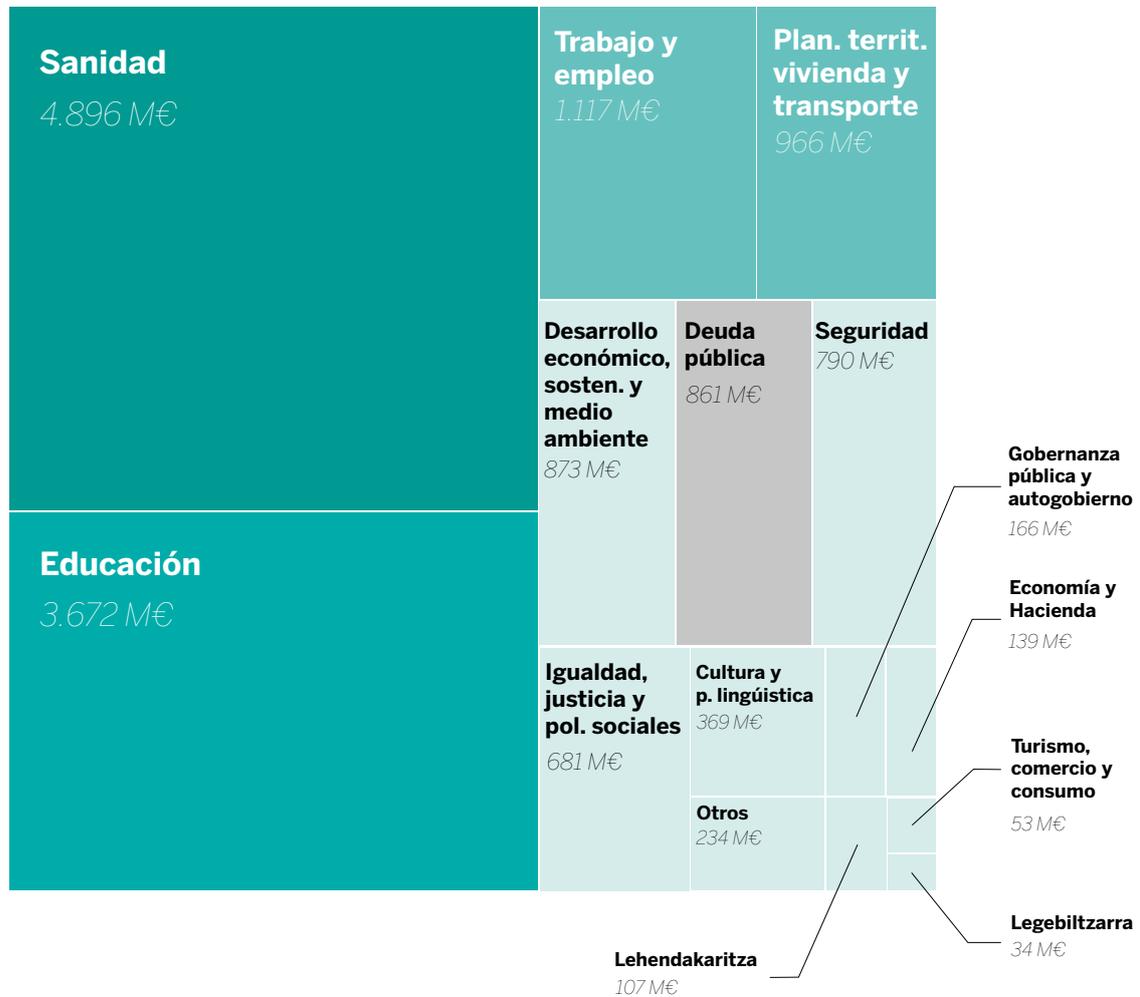
Descontando esas partidas, el Ejecutivo contará con 13.975 millones de euros de presupuesto operativo para sus departamentos, 453 millones más que el presupuesto de cierre previsto de 2023, lo que supone un aumento del 3,4%. Es importante conocer estas cifras, ya que el presupuesto del Gobierno Vasco ha aumentado bastante menos de lo que ellos dicen.

- Como hemos apuntado, al presupuesto también se deberían restar los fondos del MRR (que constan de 341 millones de euros).

Por tanto, el presupuesto se quedaría en 13.634 (+2,7%).

Presupuesto de la CAPV por departamentos para 2024

Presupuesto 2024: 15.025 millones de euros



Deuda 861 M€

TAV 189 M€

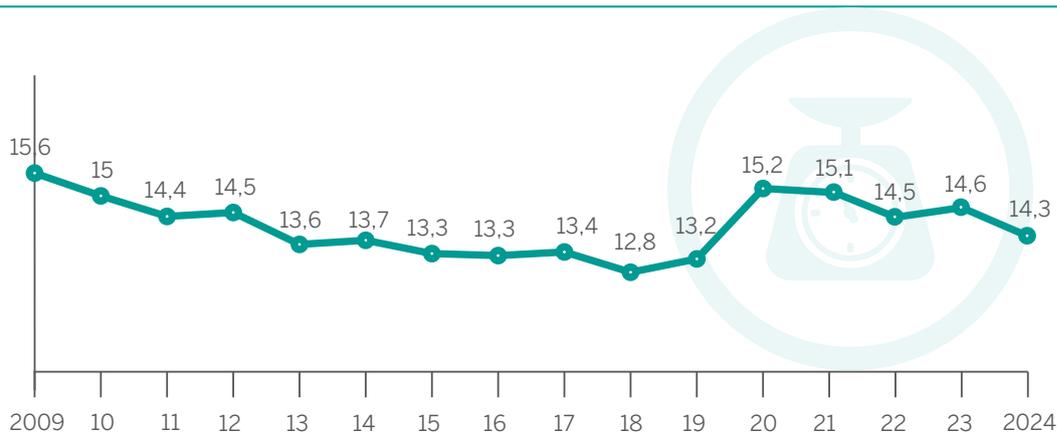
MRR 341 M€

Presupuesto operativo 2024: 13.634 millones de euros

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

Otra manera de desmontar el mito de que los presupuestos son los más expansivos de la historia es comparándolos con el peso que tienen en la economía. Es lógico que los presupuestos vayan incrementándose con los años, a medida que el PIB también aumenta. Para que un presupuesto sea realmente expansivo, la proporción entre el gasto público y el PIB debería incrementarse. Sin embargo, tal y como podemos ver en el siguiente gráfico, esto no es así; el peso del presupuesto del año 2024 sin TAV, sin deuda y sin MRR (el 14,3% del PIB) es inferior a la previsión de cierre de 2023 (%14,6), y también se reduce respecto al de 2021 (15,1%) y 2022 (14,5%), e incluso se encuentra por debajo de los niveles del 2009 (15,6%). Hay que tener en cuenta que el aumento de esta ratio producido en 2020 se produjo en gran parte debido a la caída del PIB.

Evolución del peso del presupuesto en el PIB (%)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

También es recurrente el dicho de que el 76% del presupuesto se destinará a gasto social (baja una décima respecto al año anterior). Es necesario explicar que la mayoría de las competencias del Gobierno Vasco están justamente orientadas a eso, al gasto social. Por ello, es normal que la mayor parte del presupuesto se destine a partidas como la sanidad, educación, prestaciones sociales, etc.

Una de las cuestiones a las que el Gobierno Vasco da mucho bombo es la de las inversiones. El presupuesto proyecta 2.025 millones de euros en inversiones, 225 más que el año anterior. También hacen especial énfasis en la inversión en I+D, con un total de 701 millones de euros, principalmente a inversiones relacionadas con la transición denominada verde y digital de la Unión Europea. No obstante, una cosa es lo que aparece en proyecto de presupuestos y otra muy diferente lo que se ejecuta. A fecha de octubre (último dato disponible), solamente el 63,6% de las inversiones reales se habían ejecutado sobre lo presupuestado para el año 2023. En algunas comparecencias, el propio Azpiazu ha admitido que aproximadamente el 20% de las inversiones se quedan sin ejecutar. El Gobierno Vasco es consciente de la imposibilidad de desarrollar todas las inversiones en un solo ejercicio, por lo que aquellas que no finalizan, pasan directamente al presupuesto del próximo año.

En cuanto al gasto de personal, durante los últimos años ha sido habitual que el Gobierno Vasco actualizara los sueldos de las personas trabajadoras públicas exactamente igual que el Gobierno del Estado español. En un principio, para 2024 también, aumentando los sueldos un 2% (cuando es previsible que el IPC acabe el año en torno al 4%). Sin embargo, el pacto alcanzado entre el PNV y el PSOE para permitir la investidura de Pedro Sanchez en el Congreso puede traer consigo un cambio en la actualización salarial de la plantilla pública.

En dicho pacto, el Estado español se comprometería a pactar dentro de la comisión mixta del Concerto Económico y del Convenio Económico tanto las subidas salariales de los funcionarios, como las tasas de reposición para la CAPV y Navarra. En los últimos años, el Gobierno Vasco argumentaba que le era imposible subir los sueldos por encima de lo que hacía el Estado español. A partir del 1 de enero de 2024 ya no tendrá esa excusa y tendrá la posibilidad de incrementar los salarios por encima de los del Estado. Otra cuestión es si tendrá la voluntad o no.

Lo que es cierto es que las personas trabajadoras de los servicios públicos llevan perdido un 10% de poder adquisitivo entre 2021 y 2023.

4.3. Un presupuesto que no hace frente a los problemas en materia de salud

El presupuesto del Departamento de Salud para 2024 contará con una dotación de 4.896 millones de euros, lo que supone solo 89,7 millones de euros más que la previsión de cierre del año 2023. Cuando Azpiazu habla de un incremento de 246 millones (o en términos relativos alrededor de un 5,6%) lo hace comparándolo con el presupuesto del año anterior. Si lo comparamos con lo que está previsto gastar este año, vemos que el presupuesto en Sanidad ha aumentado únicamente en un 1,87%.

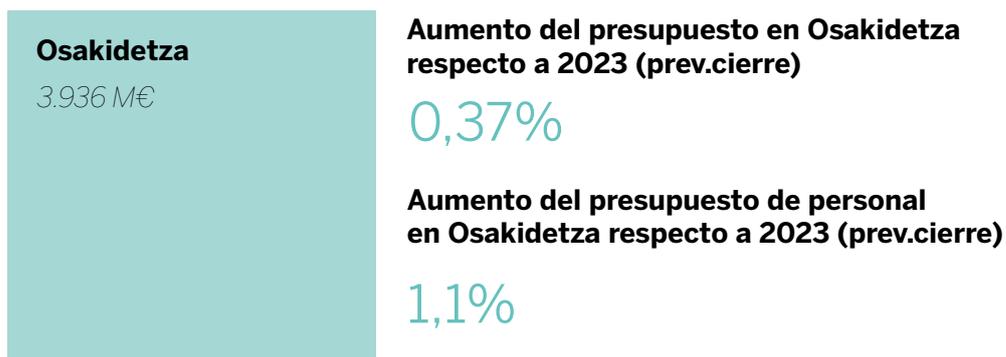
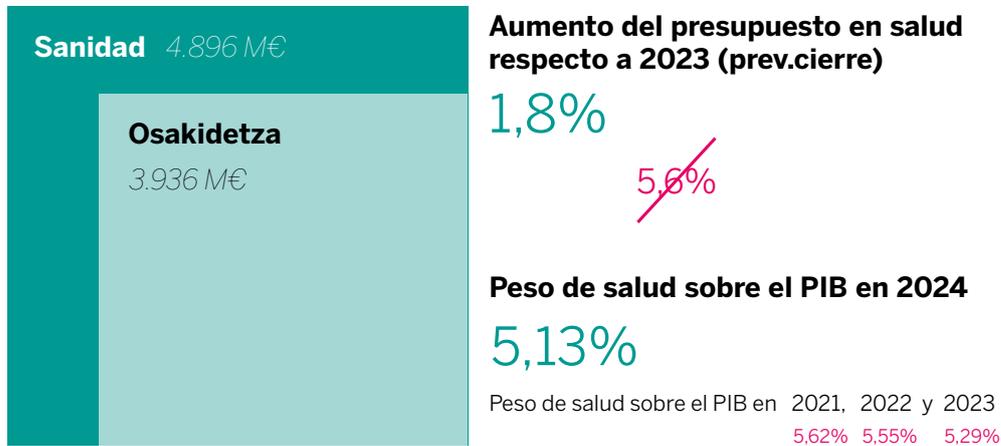
Como hemos podido ver anteriormente, Osakidetza sigue sufriendo problemas estructurales que ya existían previamente y que han sido agravados tras la pandemia. La situación de la atención primaria es muy preocupante y las personas usuarias continúan sin recibir una atención de calidad, priorizando las citas telefónicas por encima de la atención presencial, o sufriendo largas listas de espera para poder ser atendidos. A esto hay que añadirle el alto ratio de trabajadores y trabajadoras con contratos temporales en Osakidetza (prácticamente una de cada dos personas), el aumento de la carga de trabajo mientras se está recortando personal o la oferta de contratos mixtos que perjudican la calidad del servicio. Osakidetza asegura que el origen de todos los problemas que tiene el ente público es la falta de profesionales en todos los niveles, y especialmente facultativas y facultativos, pero también enfermeras y enfermeros. ELA lleva años denunciando que el problema real tiene que ver con las condiciones laborales que se ofertan.

Del presupuesto total del departamento, Osakidetza se lleva el 80%, 3.936 millones en total. A pesar de que se esté anunciando a bombo y platillo el aumento del presupuesto en Osakidetza para hacer frente a sus problemas estructurales, esta cantidad es solo 15 millones superior a la previsión de cierre de 2023. En cuanto al gasto de personal de Osakidetza, el aumento es de únicamente 29 millones de euros, un 1,1% de subida.

Muestra de la precariedad de Osakidetza es el presupuestos de los gastos de personal para 2024, donde el peso de las personas trabajadoras temporales en el gasto total es del 46% en personal funcionario y del 42% en trabajadores laborales.

Esta falta de recursos es evidente al analizar el peso que el Departamento de Salud tiene sobre el PIB. Se espera que el gasto en sanidad suponga el 5,13% del PIB, valor inferior a la previsión de cierre de 2023 (5,29%) y por debajo del valor de los años 2021 y 2022 (5,62% y 5,55% respectivamente). A pesar de los problemas estructurales de la sanidad, el esfuerzo de gasto público en salud sigue siendo muy parecido al de hace 10 años, donde se situaba por encima del 5%.

Presupuesto del departamento de salud y peso sobre el PIB (%)



% de la dotación para personal temporal en Osakidetza

Funcionarios

46%

Laborales

42%

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

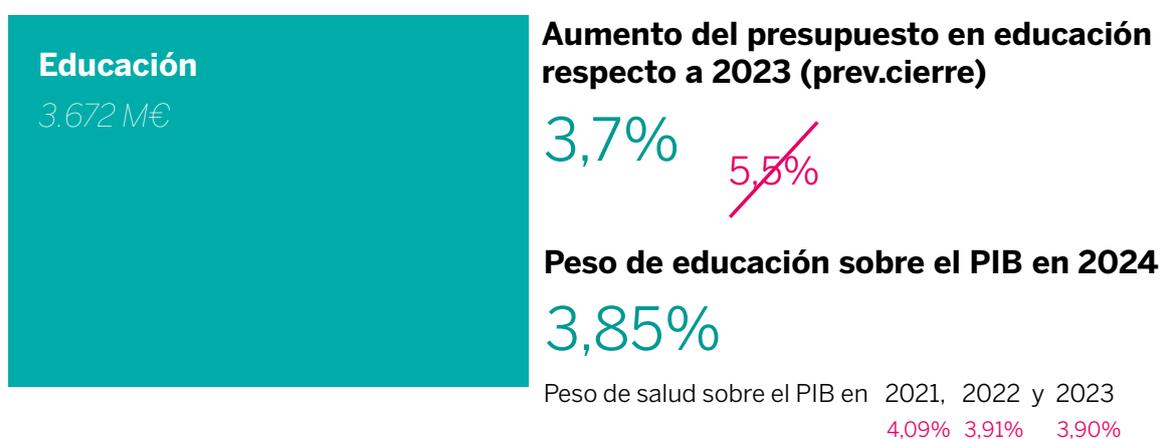
4.4. Nueva ley, pero mismos recursos en educación

Las protestas y las huelgas en el sector público tienen una realidad propia en la educación. Además, estos presupuestos se realizan en un momento especial, ya que presumiblemente el año 2024 entrará en vigor la nueva ley de educación. Una ley que, supuestamente, traerá cambios sustanciales, pero se aprobará en un marco de un presupuesto continuista, lo cuál dice mucho de la nueva ley.

El Departamento de Educación es el segundo en importancia con un montante total de 3.672 millones de euros, 130 millones más que la previsión de cierre de 2023. Teniendo en cuenta esto, el aumento del presupuesto es únicamente del 3,7% y no del 5,5% como dice el Gobierno Vasco.

A pesar del aumento de la dotación, el peso respecto al PIB es el más bajo de toda la legislatura, con un 3,85%. Estas alteraciones entre años, sin embargo, no modifican la tendencia de la última década, ya que el peso que el Departamento de Educación ha tenido sobre el PIB siempre se ha movido entre cerca o por debajo del 4%, estando muy por debajo ambos porcentajes de otros países europeos.

Presupuesto del departamento de educación y peso sobre el PIB (%)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

4.5. Inversión insuficiente en salud y educación en comparación con la UE

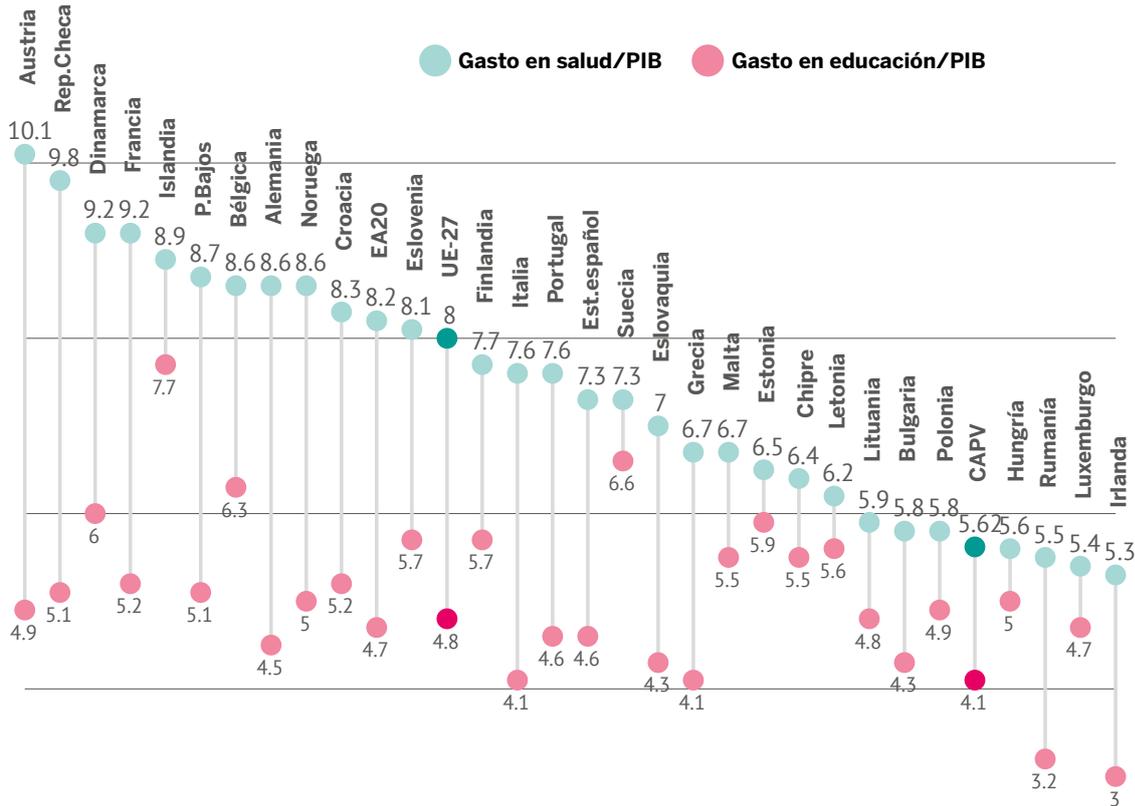
El Gobierno Vasco suele presumir mucho del sistema de salud y educación de la CAPV. Pero es necesario poner estos presupuestos en perspectiva, para saber si lo que se destina a las dos principales partidas del presupuesto (suponen cerca del 60% del presupuesto total) es mucho o es poco. Para ello, hacer una comparación con otros países de la Unión Europea es un buen ejercicio. Basándonos en los últimos datos de Eurostat correspondientes al año 2021, el gasto en salud en la CAPV se encontraría en las últimas posiciones, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico. Con un gasto en salud del 5,62% del PIB (en 2021), estaría 2,38% puntos por debajo de la media europea, que se sitúa en el 8%.

Esta diferencia de más de dos puntos respecto a la media europea supondría un incremento en el presupuesto de 2024 de 2.272 millones de euros, lo que aumentaría el presupuesto del departamento de salud en un 46%. Si optamos por comparar ese porcentaje con otros países de Europa, la diferencia sería mucho mayor. Por ejemplo, si realizamos la comparación con Alemania o Francia, se deberían gastar 2.845 y 3.418 millones de euros más respectivamente.

En lo que respecta a la educación, las conclusiones son las mismas. En 2021, el peso de la educación respecto al PIB en la CAPV se situó en el 4,1%, mientras que la media europea fue del 4,8%. Solo Grecia, Italia, Rumanía e Irlanda estuvieron por debajo de la CAPV.

La diferencia con la media europea supondría destinar alrededor de 636 millones de euros más a Educación, un 17% más de lo previsto para 2023. Como podemos observar, las dos principales partidas presupuestarias como son salud y educación están infradotadas si las comparamos con otros países del entorno, ya que si igualamos las dos principales partidas del presupuesto a la media europea, debería aumentar el presupuesto en más de 2.908 millones de euros.

Comparación del gasto de los países europeos en sanidad y educación sobre PIB (2021)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de Eurostat y Gobierno Vasco

4.6. Insuficiente inversión en vivienda

De cara a 2024, se ha proyectado un presupuesto en vivienda de 210 millones de euros. Esto supone una disminución de 48 millones de euros respecto a la previsión de cierre de 2023. No obstante, se debe tener en cuenta que el presupuesto se ha ido actualizando durante 2023 y el cierre será muy superior a lo que se presupuestó el año pasado, que fueron 186 millones de euros. Estas variaciones tienen que ver con las ayudas a la rehabilitación de edificios de los Fondos Europeos, no con un cambio de la política presupuestaria del Gobierno Vasco en materia de vivienda.

Desde ELA llevamos años denunciando los problemas de cada vez más parte de la población que tienen graves problemas para acceder a una vivienda digna, por lo que la dotación para 2024 continúa muy por debajo de lo que sería necesario para garantizar el derecho subjetivo a la vivienda, tal y como recoge la ley de vivienda de la CAPV. Si analizamos el peso que tiene la dotación de vivienda respecto al PIB, hablamos de un 0,22%. Si se igualara el gasto de vivienda con la media europea (0,6%), se debería aumentar la partida hasta los 573 millones.

Sin embargo, el problema de la vivienda ocupa un lugar central para ELA y, por esta razón, venimos reivindicando un aumento progresivo de la dotación de la política de vivienda hasta alcanzar el 2% del PIB, lo que supondría alrededor de 1.900 millones de euros, para garantizar de esta forma el derecho subjetivo a la vivienda.

Presupuesto de vivienda y peso sobre el PIB (%)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

4.7. Se perpetúan los recortes de las prestaciones sociales

La Renta de Garantía de Ingresos (RGI), la principal prestación para ayudar a las personas sin recursos, contará con una dotación en 2024 de 382 millones de euros, frente a los 312 millones del proyecto del año anterior (no hay datos de la previsión de cierre). Cabe recordar que el año pasado se aprobó la reforma de la ley de la RGI, donde se actualizó la cuantía para 2023 en un 8,5%. Para 2024, se ha establecido una subida del 5%. Además, se han transferido por parte del Gobierno español 200 millones de euros por la partida el Ingreso Mínimo Vital (IMV), de los cuales se han incorporado 180 millones al presupuesto, para financiar la RGI con el IMV.

Esto supone una subida de la cuantía base de la renta máxima garantizada de 533,52 a 560,45 euros. Con esta base, los ingresos garantizados para una persona sola pasará de los 800,28 euros mensuales a los 840,29 euros. Una persona pensionista pasará de unos ingresos garantizados de 1.013,69 a los 1.064,37 euros. La nueva ley de la RGI consolida los recortes que se estaban aplicando. Si comparamos estas cuantías con las que establecía la ley de 2008, donde se vinculaba la RGI al salario mínimo (88% del SMI para la RGI general y el 100% del SMI para la RGI de pensionistas), se encuentran muy por debajo.

Cuantía de la RGI para 2024 y comparación con la Ley de 2008. Personas que viven solas.

		Presupuesto 2024	Ley 2008	Recorte
	RGI general	840,29€	1.108,8€	268,51€
	RGI pensionistas	1.064,37€	1.260€	195,63€

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

En lo que respecta a las prestaciones económicas destinadas a la vivienda en alquiler, hay una congelación generalizada. A pesar de que los precios de los alquileres lleven subiendo de forma continuada durante los últimos años, tanto la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV, a la que tienen derecho las personas perceptoras de la RGI), así como la Prestación Económica de Vivienda y la ayuda para la emancipación de los jóvenes Gaztelagun se mantienen en los 300 euros. Cabe recordar que la PCV tenía una cuantía de 320 euros mensuales en el año 2010, por encima del valor actual. Estas ayudas son muy insuficientes para afrontar un pago de alquiler en el mercado.

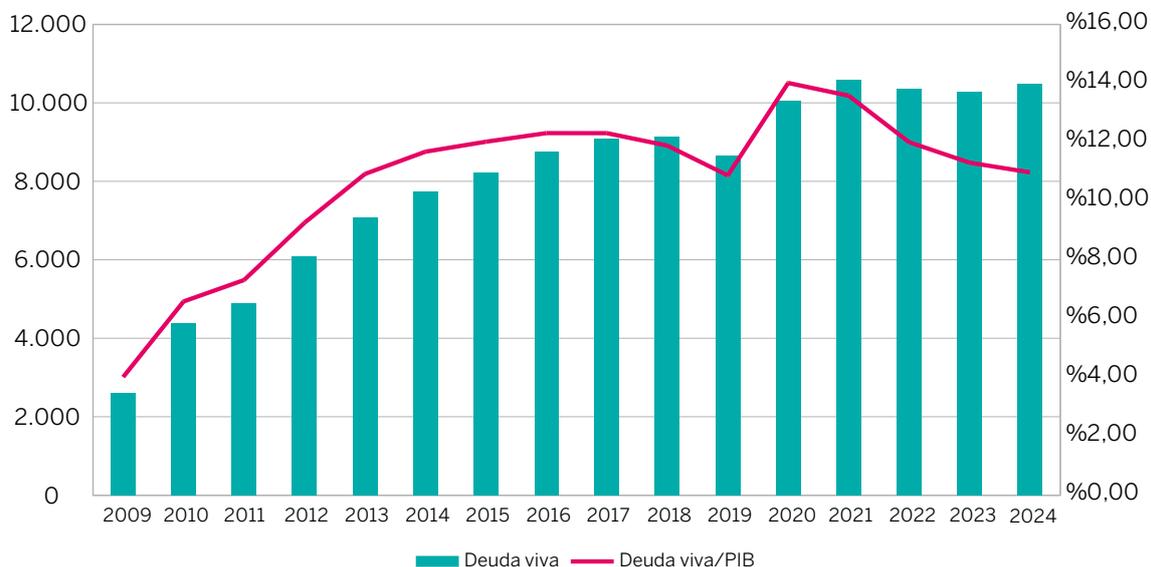
En lo respectivo a las Ayudas de Emergencia Social (AES), su dotación se mantiene en 41,5 millones de euros, la misma que en los últimos años. En lo que respecta a esta ayuda, hay que recordar que no supone un derecho y en el momento en que se agota la dotación presupuestaria, los perceptores dejan de recibir dicha prestación.

4.8. Deuda y deuda viva

Las partidas destinadas al pago de la deuda siguen teniendo un peso importante en el presupuesto. Se han presupuestado 861 millones de euros para el pago de la deuda en 2024, lo que supone el 5,8% del presupuesto (sin el TAV). De este modo, el pago de la deuda disminuirá en 112 millones respecto a la previsión de cierre de 2023. Esto supone un descenso del 11,5%. De la cuantía señalada, 632 millones corresponden a la amortización de la deuda, mientras que 229 millones se destinan al pago de intereses, una cuantía que ha subido en un 17,5% respecto a 2023 y un 73,8% respecto a 2022.

En cuanto a la deuda viva del Gobierno Vasco, podemos ver que la deuda viva asciende ligeramente en precios corrientes en 2024. En el año 2023, se espera que se reduzca en 78 millones, llegando a los 10.271 millones, lo que supone un 11,3% del PIB. Sin embargo, para 2024 se espera que la deuda viva aumente hasta los 10.476 millones de euros, lo que supone un aumento de 205,5 millones. Si bien es cierto que la ratio-PIB se va a reducir ligeramente, gracias a que el aumento del PIB nominal será superior.

Evolución de la deuda viva y el ratio sobre PIB



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir del Departamento de Economía y Hacienda de la CAPV

4.9. Los fondos MRR no suponen ningún cambio significativo

Los fondos europeos, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), tampoco tendrán el peso que decían que iban a tener de cara a 2024. Un total de 341 millones de euros, lo que supone un 2% del presupuesto total.

Se esperaba que estos fondos fueran a transformar el tejido industrial europeo, hacia una transición supuestamente verde y digital de la economía. Por el momento, y ya estamos hablando del presupuesto para 2024, el dinero recibido ha sido insuficiente y, además, poco o nada se ha derivado al propósito para el que estaban diseñados. Al menos, por vía presupuestaria. Y cabe recordar que estaban proyectados para utilizarlos entre los años 2021 y 2026, por lo que no queda tanto tiempo.

Del total de la partida de MRR para 2024, más de la mitad va dirigido para el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, con un montante total de 180,8 millones de euros. De este total, 147 millones son para la rehabilitación de edificios residenciales y viviendas para familias y empresas en términos de eficiencia energética. Es decir, el 43% de los fondos MRR serán gestionados por particulares.

Educación es otro de los departamentos en el que más dinero está presupuestado con estos fondos, 83 millones en total, mayoritariamente para adquisición de equipos para procesos de información dentro del Plan Nacional de Capacidades Digitales del Estado español (31 millones).

Llama la atención la escasa dotación que tiene el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente. A priori, y visto el propósito de los fondos MRR, debería ser uno de los departamentos que debería canalizar estos fondos en mayor medida. Sin embargo, esto no ha sido así en ninguno de los años. Teniendo en cuenta la pérdida de peso industrial que se está dando en la CAPV durante los últimos años, es necesaria una política industrial que revierta esta situación. Estos fondos eran una oportunidad para ello.

En ELA llevamos años diciendo que estos fondos estaban condicionados a políticas de ajustes y eran insuficientes (como hemos visto en el peso que tienen sobre el presupuesto) y que las administraciones públicas no iban a tener capacidad para canalizarlos. Dada esta incapacidad, se deja en manos del sector privado su gestión, tal y como ocurre con los fondos dentro del presupuesto, así como los proyectos para las grandes empresas fuera de presupuesto que se llevarán a cabo los próximos años.

4.10. No hay ningún cambio de rumbo en cuanto a la emergencia climática

Los presupuestos del Gobierno Vasco no presentan el cambio de rumbo que exige la emergencia climática y la transición ecosocial.

En cuanto a la protección ambiental, a la red de control de la calidad del aire sólo se destinan 540.000 euros. El alto número de emisiones de GEI y la necesidad de reducción que tenemos en la CAPV hacen que no sea suficiente para hacer frente al cambio climático. También son significativos los 15.000 euros que se destinan a la inspección ambiental, ya que es este departamento el que debe controlar las infracciones medioambientales. Con esta inversión queda claro que es una realidad la falta de control que en numerosas ocasiones se ha acusado al Gobierno Vasco .

En el ámbito de las energías renovables, a la vista de los presupuestos del EVE (Ente Vasco de la Energía), se concluye que la inversión en la construcción de instalaciones de producción de energía limpia se limita a las subvenciones a empresas y a particulares. No hay presupuesto para impulsar la producción pública. Para tener una transición energética justa es imprescindible garantizar la publicidad del sistema y la energía como derechos, y estos presupuestos tienen vocación de apoyar al sector privado y no de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Cabe destacar el hecho de que la empresa pública SHESA (Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi) aún no se haya disuelto y reciba 5,5 millones de euros en sus presupuestos. Shesa es una empresa de impulso a la producción de hidrocarburos que invierte la mayor parte del presupuesto, 4,15 millones de euros, en concesiones de explotación de gas. Si realmente se quiere llevar a cabo una transición energética, no se pueden realizar inversiones en energías fósiles.

En cuanto al tratamiento ecosocial, una de las principales reivindicaciones de ELA es la relocalización de la economía, y en ésta tampoco hay avances, de hecho, el presupuesto impulsa todo lo contrario. SPRI destinará 29 millones de euros a acciones de internacionalización, pero no existen partidas relacionadas con la relocalización económica. Para revertir la actual situación y llevar a cabo una transición justa, estos 29 millones de euros deben destinarse a relocalizar la economía.

4.11. La seguridad y salud laboral siguen sin ser una prioridad

El cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud laboral sigue sin ser una prioridad de la acción del Gobierno Vasco. Una vez más, el Instituto Osalan viene a recibir una muy escasa dotación presupuestaria (apenas 18,2 millones de euros). No es de extrañar, visto el raquítico presupuesto, que en la memoria explicativa, repleta de datos de escaso o nulo interés, falten informaciones clave, como es el número de empresas que se investigan sin que haya tenido que ocurrir un accidente grave, muy grave o mortal. ELA viene reclamando un fuerte incremento de los medios humanos destinados a Osalan y la inspección de trabajo, cuestión que tampoco se aborda en el presupuesto de 2024.

Lo poco significativo de la inversión en seguridad en el trabajo queda evidenciado si lo comparamos con el presupuesto que el Gobierno Vasco va a destinar en 2024 con otras materias. Por ejemplo, el mismo Departamento que presupuesta solo 18,2 millones para Osalan refleja 115,8 millones de euros para las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social que se aplican a las empresas por medidas de incentivación y creación de empleo. Todo el mundo reconoce que estas medidas solo sirven para incrementar los beneficios de las empresas y nada aportan a la creación de empleo de calidad.

4.12. Otras cuestiones

El proyecto de presupuestos del Gobierno Vasco para 2024 recoge al menos dos subvenciones a la Fundación Fabrika, de la patronal Adegí de Gipuzkoa. Esta Fundación tiene como objetivo el impulso de lo que denominan Nueva Cultura de empresa que se define en la web de la Fundación como “un proyecto compartido basado en la confianza, ya que entendemos la empresa como una trainera, remando todos juntos en la misma dirección”. Resulta muy llamativo, y grave, que el presupuesto del Gobierno Vasco pretenda que el impulso del proyecto piloto para el estudio de la jornada laboral de cuatro días, para el que se presupuestan 6,5 millones de euros en 3 años (2,5 millones en 2024) lo lleve a cabo esta Fundación. A esta Fundación también se le asignan otros 200.000 euros para “la promoción de una cultura empresarial innovadora y colaborativa que trabaje por potenciar el empleo de calidad”. ELA denuncia que todo esto no es más que destinar dinero público a favorecer los intereses privados de la patronal.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la financiación de las organizaciones sindicales, estamos asistiendo a una práctica en la que se va aumentando de manera desproporcionada la parte de la financiación ligada con la participación institucional en ámbitos como Osalan o Lanbide. Algunos ejemplos de esta financiación por la puerta de atrás son: 331.000 euros a los sindicatos por su participación en el Consejo y en las Comisiones de Osalan, 360.000 euros por su participación en el Consejo de Lanbide, que añade otros 211.000 por participar en la Comisión Asesora para la prospección y detección de necesidades formativas. Estas tres partidas suman un total de más de 900.000 euros.

5. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

Tal y como hemos señalado en la introducción, estos presupuestos se presentan en una coyuntura de movilización social en defensa de la calidad de los servicios públicos (Huelga General del 30 de noviembre por el derecho colectivo al cuidado, movimiento a favor de la sanidad pública, contra la ley de educación y a favor del derecho a la vivienda) y de huelgas en el sector público, en busca de una mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras públicas, así como de una mejora de la calidad de los servicios públicos ante el desmantelamiento sistemático que se está produciendo. Pues bien, en lugar de afrontar esas problemáticas y responder a las demandas de la mayoría de la ciudadanía, el Gobierno Vasco sigue la misma línea que los años anteriores.

Como hemos podido comprobar y contrastar mediante datos, no se percibe cambio alguno en estos presupuestos, a pesar de ser los últimos presupuestos de la legislatura actual. A pesar de los problemas estructurales de los dos principales departamentos (salud y educación), no se observa esfuerzo adicional alguno de cara a 2024.

Resulta necesario señalar y denunciar la negativa del Gobierno Vasco a negociar lo más mínimo con el resto de grupos políticos. El consejero Azpiazu admitió que solo estaban dispuestos a ceder 25 millones para enmiendas y propuestas, de un total de 15.025 millones de euros, lo que supone el 0,17% del presupuesto total. Decía Azpiazu que habiendo elecciones el próximo año sería difícil encontrar apoyos con los partidos de la oposición para estos presupuestos. Lo que parece es que el propio Azpiazu ha querido marcar distancias en lo político ofreciendo la ínfima cantidad de 25 millones de euros y cerrándose en banda. Tampoco es que propuestas como la de EH Bildu de 360 millones de euros (un 2,3%), supongan cambios de fondo.

ELA reclama, en línea de lo que venimos pidiendo desde años atrás, las siguientes cuestiones para dar un giro en la política presupuestaria y responder a las necesidades de las mayorías sociales:

- **Una reforma fiscal urgente y lucha contra el fraude fiscal**

La presión fiscal en la CAPV es muy inferior a la de la media de la Unión Europea. Como queda en evidencia en los informes de ELA sobre la fiscalidad, ello se debe al fraude fiscal existente en las rentas no salariales y a que los impuestos que pagan las rentas altas, las empresas y el capital se han reducido en las sucesivas reformas fiscales aprobadas en las últimas décadas. Para equiparar la presión fiscal a la media europea se deberían recaudar al año 5.500 millones más de los que se recaudan.

Por eso es necesario revisar y cambiar de arriba abajo las estructuras de los impuestos, que están diseñados para favorecer los intereses de las empresas y las rentas más altas. No habrá justicia social sin un sistema tributario justo, entendiendo la justicia fiscal desde la redistribución de la riqueza y una recaudación suficiente para garantizar los servicios públicos. Es por eso que, para poder hacer frente al pago de esa deuda sin aplicar recortes en un futuro, es necesaria una reforma fiscal. Hay varias cuestiones que se deben abordar en esa reforma, para las que ELA ya propuso medidas concretas para aumentar los ingresos públicos. Entre las cuales estarían:

- Un IRPF más progresivo. Aumento de los tipos impositivos y modificar la escala, llevando el tipo marginal máximo al 60%; eliminación de la tarifa específica del capital. Modificación de la tributación de la EPSV y planes de pensiones.
- Impuesto sobre Sociedades: establecimiento de un tipo mínimo efectivo del 25% sobre los beneficios, eliminar las deducciones e incentivos.
- Impuesto sobre Patrimonio, riqueza y grandes fortunas. Establecer un recargo específico, que sea progresivo y se sitúe entre el 1% y el 10%.
- Aumentar la dotación para la lucha contra el fraude fiscal.
- **Equiparar la inversión pública en Salud a la media europea**

Como hemos indicado el déficit presupuestario del Gobierno Vasco en Salud (5,6% del PIB) respecto a la media de la Unión Europea (8%) es muy grande. Se debería aumentar el presupuesto en Salud el año que viene en un 2,4% del PIB, lo que equivale a 2.272 millones de euros.

- **Equiparar la inversión pública en Educación a la media europea**

Al igual que ocurre en Salud, el déficit de inversión pública en Educación es enorme respecto a la media europea. En concreto, se debería aumentar el presupuesto un 17% más de lo previsto para 2024, lo que equivale a 636 millones de euros de incremento respecto a las cifras que ha presentado el proyecto de presupuestos de 2024.

- **Aumento presupuestario para garantizar el derecho a acceder a una vivienda**

Las propuestas de ELA sobre vivienda plantean la necesidad de que se doten los presupuestos en este apartado hasta un 2% del PIB, frente al 0,22% actual. Esto supondría un incremento del presupuesto en al menos 1.900 millones de euros.

- **Tener unos ingresos garantizados que permitan llevar una vida que merezca la pena ser vivida**

La primera medida debe ser dar marcha atrás en los recortes aplicados en los últimos años en la cuantía de la RGI en la CAPV. Tener unos ingresos garantizados dignos y para todas las personas que los necesiten es un elemento de justicia social que, además, evitaría las situaciones de mayor precariedad y bajos salarios.

- **Fondo público para impulsar la transición ecosocial**

La política industrial del Gobierno Vasco está entregada a los intereses de las grandes empresas, incluidas las de los sectores que más responsabilidad tienen en la crisis climática. Una transición ecosocial justa requiere primar los intereses de la mayoría social respecto a los de empresas como Petronor, Iberdrola o el lobby automovilístico. Por ello ELA defiende la necesidad de crear un fondo público para la transición ecosocial dotado con 2.300 millones de euros.

- **Realizar un análisis del presupuesto con enfoque de género**

Los presupuestos del Gobierno Vasco no incorporan un análisis con enfoque de género mínimamente adecuado. ELA demanda que a lo largo de 2024 se haga un análisis riguroso desde esta perspectiva, con participación social, y que el Gobierno se comprometa a dar respuesta a las necesidades presupuestarias que resulten de dicho análisis.

- **Acordar en la CAPV las condiciones de trabajo del personal al servicio del Gobierno Vasco**

Las condiciones de trabajo del personal de la Administración pública vasca deben ser decididas y acordadas en nuestro territorio. Para ello debe existir un compromiso político para respetar el resultado de las mesas de la negociación colectiva del sector público vasco y una voluntad política de llegar a acuerdos en esas mesas.



www.ela.eus

ELA
EUSKAL SINDIKATUA