Soluciones para España:

Programa Económico

(Informe)

Autor: Rubén Manso Olivar
Dr. en Economía. Lcdo. en Derecho,
Inspector Banco de España (excedencia),
Pte. Centro Diego de Covarrubias



Atenea

JULIO 2026

Índice

Nota metodológica 8

1. Naturaleza del documento 8

2. Marco analítico 8

3. Fuentes y datos 9

4. Lo que el informe no hace 9

5. Voz y patronazgo institucional 10

Bloque I — Marco institucional 11

Capítulo I. Diagnóstico macroeconómico de España 12

1.1. La paradoja del crecimiento español 12

1.2. Cuatro desequilibrios estructurales 13

1.3. España en Europa: posición relativa y convergencia frustrada 19

1.4. El escenario 2026-2035: lo que dicen las proyecciones 20

1.5. El tamaño del Estado como problema económico 21

1.6. Qué tipo de economía queremos: el cambio de paradigma 23

1.7. Cuadro resumen de indicadores de partida (cierre 2025) 26

Capítulo II. Arquitectura competencial y mercado único 29

2.1. El problema no es el pluralismo territorial, es el pluralismo legislativo sobre la economía 29

2.2. Diagnóstico: cuatro décadas de expansión normativa subcentral 30

2.3. La quiebra del mercado interior: la Ley 20/2013 y la sentencia que la desactivó 31

2.4. Principios rectores para ordenar la producción normativa 33

2.5. Duplicidades y ahorro potencial: el argumento económico de la racionalización 35

2.6. Financiación autonómica: principios para una reforma pendiente 37

2.7. Régimen foral: respeto constitucional, exigencia de transparencia y equidad 38

2.8. Resumen del capítulo 40

Capítulo III. Seguridad jurídica, calidad regulatoria y justicia económica 41

3.1. La institución olvidada: la calidad del marco jurídico como variable económica 41

3.2. La inseguridad jurídica como fenómeno estructural 42

3.3. Calidad regulatoria: disciplina ex ante, evaluación ex post 43

3.4. Justicia económica: tiempos, especialización y eficacia 45
3.5. La asimetría entre Administración y administrado 47
3.6. Independencia y calidad de los organismos reguladores 48
3.7. Administración electrónica como condición instrumental 49
3.8. Síntesis del capítulo 50
Bloque II — Marco fiscal 52
Capítulo IV. Sostenibilidad fiscal y calidad del gasto 53
4.1. La consolidación fiscal como condición previa de cualquier reforma 53
4.2. La aritmética de la consolidación española en 2025–2026 54
4.3. Los límites institucionales al déficit y por qué son insuficientes 56
4.4. Limitar también los ingresos: techo del Estado como porcentaje del PIB 58
4.5. La calidad del gasto: revisión funcional permanente 59
4.6. Privatizaciones afectadas a reducción de deuda 61
4.7. La inflación como impuesto encubierto 63
4.8. Síntesis del capítulo 65
Capítulo V. Sistema tributario 66
5.1. La filosofía de la reforma tributaria: oferta antes que redistribución 66
5.2. IRPF: hacia un *tax flat* con mínimo exento familiar 69
5.3. Cotizaciones sociales: transparencia y reducción del coste laboral 72
5.4. Impuesto sobre Sociedades: competitividad e inversión 75
5.5. Imposición indirecta: IVA e impuestos especiales 77
5.6. Articulación con la fiscalidad autonómica 79
5.7. La curva de Laffer y la prudencia en la senda de rebajas 81
5.8. Síntesis del capítulo 82
Capítulo VI. Administración tributaria 85
6.1. La administración del impuesto como problema económico 85
6.2. Criterio de caja universal en IVA y Sociedades 86
6.3. La Cuenta Única Fiscal: compensación automática y bidireccional 88
6.4. Transparencia y previsibilidad de criterios 91

6.5. Resolución alternativa de conflictos tributarios 93
6.6. Digitalización: SII y siguientes pasos 94
6.7. Síntesis del capítulo 96
Bloque III — Estado del Bienestar 99
Capítulo VII. Sostenibilidad y reforma del sistema de pensiones 100
7.1. Las pensiones como problema fiscal central 100
7.2. La determinación demográfica del sistema de reparto 102
7.3. Las reformas recientes y por qué son insuficientes 104
7.4. Transparencia como condición previa: derechos pasivos nocionales individuales 107
7.5. Libertad en la edad de jubilación 108
7.6. La transición progresiva al sistema de capitalización 110
7.7. Síntesis del capítulo 113
Capítulo VIII. Sanidad pública: garantía universal, provisión competitiva 117
8.1. Sanidad, problema fiscal y problema demográfico 117
8.2. Estado garante, Estado provisor: la distinción doctrinal 119
8.3. La articulación territorial: una tensión reconocida 121
8.4. El mutualismo administrativo: caso de estudio interno 124
8.5. Provisión competitiva: conciertos, colaboración público-privada, libertad de elección 126
8.6. Eficiencia y sostenibilidad: medidas técnicas 128
8.7. Síntesis del capítulo 129
Capítulo IX. Educación: garantía universal, libertad efectiva, instrucción 132
9.1. Diagnóstico: gasto, resultados y fragmentación normativa 132
9.2. El doble principio constitucional: artículo 27 de la Constitución Española 134
9.3. La distinción garante/provisor aplicada a la educación: la concertación 135
9.4. Libertad efectiva de elección de centro: cheque escolar y articulación con la concertación 138
9.5. Instrucción frente a adoctrinamiento 140
9.6. Pacto educativo, articulación territorial y otras cuestiones 142
9.7. Síntesis del capítulo 147
Capítulo X. Estado del Bienestar, demografía e inmigración 147

10.1. El Estado del Bienestar español como sistema integrado 147
10.2. La determinación demográfica del modelo 149
10.3. La hipótesis migratoria: análisis económico honesto 150
10.4. El control de la inmigración como exigencia institucional del modelo 152
10.5. Política migratoria con enfoque económico-institucional 154
10.6. Política familiar y natalidad: límites y márgenes 157
10.7. Síntesis del capítulo y cierre del bloque III 159
Bloque IV — Reformas microeconómicas y patrimonialización 162
Capítulo XI. Mercado laboral: la reforma siempre pendiente 162
11.1. Diagnóstico: el problema estructural sostenido 163
11.2. Dualidad, contratación y reforma del despido 166
11.3. Salario mínimo: lógica institucional y modulación 168
11.4. Cuña fiscal y transparencia del coste laboral total 170
11.5. Negociación colectiva y autonomía empresarial 173
11.6. Modalidades contractuales y la posición del autónomo 174
11.7. Síntesis del capítulo 175
Capítulo XII. Reforma regulatoria y carga normativa sobre la actividad económica 177
12.1. La carga normativa como problema económico 177
12.2. *Better regulation*: la metodología internacional disponible 179
12.3. La aplicación de la mejora regulatoria en España 180
12.4. La Directiva de Servicios europea y su transposición incompleta 182
12.5. Sobrerregulación sectorial: dos casos ilustrativos 183
12.6. Articulación competencial: regulación autonómica y mercado único interno 185
12.7. Síntesis del capítulo 186
Capítulo XIII. Vivienda y suelo: oferta, regulación y mercado 189
13.1. Diagnóstico del mercado de vivienda español 189
13.2. El problema fundamental: oferta de suelo y regulación urbanística 191
13.3. El régimen del alquiler residencial 193
13.4. Vivienda turística y mercado residencial 195

13.5. Fiscalidad de la transacción inmobiliaria 196

13.6. Vivienda y demografía 198

13.7. Síntesis del capítulo 199

Capítulo XIV. Energía y política industrial 202

14.1. Diagnóstico: precios de la energía y posición competitiva 202

14.2. El *mix* energético: tratamiento técnico no identitario 203

14.3. Mercado eléctrico: estructura, regulación y marginalismo 206

14.4. Política industrial: dimensión horizontal y dimensión vertical 208

14.5. Transición energética: honestidad sobre costes y plazos 210

14.6. Síntesis del capítulo 212

Capítulo XV. Tejido empresarial: pymes, autónomos, emprendimiento 214

15.1. El problema del tamaño empresarial español 214

15.2. Obstáculos institucionales al crecimiento 217

15.3. El trabajador autónomo y el Estatuto del Empresario 219

15.4. Financiación del tejido empresarial 221

15.5. Empresa y agendas ideológicas 222

15.6. Síntesis del capítulo 224

Capítulo XVI. Familia y patrimonialización: Estatuto del Patrimonio Familiar y transmisiones intergeneracionales 227

16.1. La familia como unidad económica: planteamiento doctrinal 227

16.2. El deterioro del patrimonio familiar español 229

16.3. La unidad familiar como sujeto fiscal: el *quotient familial* 230

16.4. Fiscalidad de las transmisiones intergeneracionales 232

16.5. El Estatuto del Patrimonio Familiar 233

16.6. Articulación con la política familiar específica 236

16.7. Síntesis del capítulo 237

Capítulo XVII. Sistema financiero y financiación de la economía productiva 240

17.1. Estructura del sistema financiero español: una infraestructura económica 240

17.2. El sistema bancario español: posición, supervisión, retos 242

17.3. El mercado de capitales: subdesarrollo y propuesta de impulso 244

17.4. Capital riesgo, financiación alternativa y *fintech* 246
17.5. La financiación específica de la pyme 247
17.6. Política monetaria y disciplina financiera 248
17.7. Síntesis del capítulo 250
Capítulo XVIII. España en la economía global: marco europeo y posicionamiento exterior 252
18.1. España como economía abierta 252
18.2. El marco europeo: restricción y ancla institucional 254
18.3. Política comercial: apertura como factor de productividad 256
18.4. Atracción de inversión exterior y posicionamiento 258
18.5. Vectores estratégicos: Iberoamérica, Mediterráneo, Atlántico 259
18.6. Síntesis del capítulo 261
Capítulo XIX. Síntesis: cuatro convicciones articuladas 264
19.1. El programa como sistema coherente 264
19.2. Las cuatro convicciones articuladas 267
19.3. Interdependencias entre los bloques 268
19.4. La calidad institucional como condición previa 270
19.5. Cierre 270

Índice de gráficos

Gráfico 1. Deuda pública España vs. UE-27, 2007-2025 14
Gráfico 2. Deuda pública española por subsector, 2007-2025 15
Gráfico 3. Productividad laboral por hora trabajada, España vs. UE 17
Gráfico 4. Pirámide poblacional de España: 2025 vs. 2050 19
Gráfico 5. Coste medio y vida media de la deuda del Tesoro, 2014-2026 56
Gráfico 6. Presión y esfuerzo fiscal: España en el contexto europeo 68
Gráfico 7. Recaudación tributaria del Estado por figura impositiva 71

Gráfico 8. Tasa de dependencia de mayores en la UE: 2025 vs. 2050 104

Gráfico 9. Gasto en pensiones contributivas: histórico y proyección AIReF 106

Gráfico 10. Deuda explícita vs. deuda implícita por compromisos de pensiones 113

Gráfico 11. Tasa de temporalidad en el empleo, España vs. UE-27 165

Gráfico 12. Cuña fiscal sobre el trabajador medio sin hijos 172

Gráfico 13. Tamaño medio de la empresa en países UE 216

Gráfico 14. Distribución del tejido empresarial y umbrales regulatorios 216

Gráfico 15. Esfuerzo de acceso a la vivienda en España, 2001-2024 191

Gráfico 16. Mix de generación eléctrica: renovables vs. no renovables 206

Nota metodológica

1. Naturaleza del documento

Este informe es un trabajo doctrinal de política económica. No es un programa de partido ni un calendario de gobierno, distinción que en España conviene declarar de entrada porque casi todo lo que circula bajo el rótulo de reforma económica pertenece a una de esas dos categorías, y al lector le suele costar saber qué tiene entre manos. Va dirigido a quien busque otra cosa: un análisis técnico sostenido sobre las reformas estructurales que la economía española necesita en el período 2026-2035, articulado desde una posición intelectual reconocible y desde un marco institucional definido. Se publica como quinto informe del Programa Atenea, en continuidad con la línea editorial de los cuatro anteriores.

La diferencia entre informe doctrinal y programa político tiene consecuencias prácticas. El informe articula los principios que deben presidir la reforma, expone su justificación técnica, identifica las opciones disponibles y describe las consecuencias previsibles de cada una. No fija calendario de implementación, no calibra el impacto presupuestario ejercicio a ejercicio, no detalla la articulación parlamentaria de cada propuesta. Esas dimensiones —la calibración técnica concreta, la secuencia política, los compromisos cuantitativos— pertenecen al ámbito de la decisión política y de la gestión presupuestaria, no al del análisis económico-institucional que aquí se desarrolla.

2. Marco analítico

El informe se vertebra sobre cuatro convicciones: disciplina fiscal como precondición —no como consecuencia— del crecimiento sostenible; reformas de oferta como vía operativa para la productividad agregada del sistema productivo; Estado limitado con sociedad civil fuerte, articulado mediante la distinción técnica entre Estado garante y Estado provisor; y subsidiariedad en su doble plano social y territorial. Se desarrollan con detalle en el apartado 1.6 del capítulo de diagnóstico y operan transversalmente sobre los cuatro bloques en que se organiza el informe: marco institucional, marco fiscal, Estado del Bienestar y reformas microeconómicas y de patrimonialización.

Conviene explicitar un punto que rara vez aparece en el debate español. Estas convicciones no son ni una traducción de manuales anglosajones ni una versión doméstica de doctrinas centroeuropeas. En el debate público español es habitual asumir que toda economía ortodoxa procede de Chicago, de Viena o, en el mejor de los casos, de Bruselas, como si España no hubiera producido una tradición propia de pensamiento económico e institucional. La realidad es la contraria. Las ideas centrales sobre las que se asienta este informe —que el valor lo decide quien valora y no quien produce, que el Estado debe operar con límites antes que presentarse como motor permanente de la vida económica, que la prudencia fiscal precede a la prosperidad— las pensaron, las escribieron y las publicaron, hace siglos,

españoles. Que hoy las recibamos a menudo bajo etiquetas extranjeras dice más de nuestra desmemoria que del verdadero origen de esas ideas.

3. Fuentes y datos

Los datos macroeconómicos, fiscales, laborales, demográficos y sociales utilizados proceden de fuentes oficiales españolas —Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Banco de España, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Hacienda y administraciones autonómicas equivalentes— y europeas —Eurostat, AMECO, Banco Central Europeo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos—. En la base estructural del análisis se incluyen también informes especializados, entre otros los de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa sobre crecimiento empresarial, los del Observatorio Demográfico CEU-CEFAS, y los marcos de la Tax Foundation y de OCDE Taxing Wages para la dimensión tributaria comparada. Las referencias documentales completas figuran al pie de cada capítulo.

El cierre estadístico se sitúa en el primer trimestre de 2026, con incorporación de la Encuesta de Población Activa de ese periodo y de los datos del cierre fiscal de 2025 publicados por el Ministerio de Hacienda en marzo de 2026. Algunas series específicas se incorporan con cierres anteriores cuando no había disponibilidad más reciente en el momento de redacción; estos casos se identifican expresamente en las notas correspondientes.

4. Lo que el informe no hace

Conviene declarar, por honestidad intelectual, los planos en los que el informe se abstiene deliberadamente de pronunciarse. Son cuatro.

Primero, no contiene simulaciones de impacto presupuestario de las propuestas tributarias. Cuánto bajan los tipos en cada ejercicio, qué incremento de eficiencia recaudatoria cabe esperar por respuesta comportamental, qué ajustes correlativos exige cada rebaja en el lado del gasto: ese trabajo corresponde al equipo presupuestario del Ministerio competente en el momento de la implementación, no a un informe doctrinal. La cuestión se desarrolla con más detalle en el apartado 5.7, al tratar la curva de Laffer y la prudencia en la senda de rebajas.

Segundo, no propone calendario. La secuencia temporal de las reformas, su articulación con los ciclos políticos y los instrumentos parlamentarios concretos pertenecen al ámbito de la decisión política, no al del análisis institucional. Cualquier programa que recoja estas propuestas deberá ordenarlas en función de las mayorías y de las condiciones de viabilidad social disponibles en cada momento.

Tercero, no contiene proyecciones macroeconómicas propias. Las cifras prospectivas que se recogen proceden de los organismos competentes —AIReF, Banco de España, INE, Comisión Europea—, identificadas en cada caso. Pronósticos en España hay de sobra; no añadimos uno más.

Cuarto, no entra en la dimensión partidaria. Las propuestas se formulan en términos técnicos e institucionales, con independencia del juego político del momento. La crítica a normas vigentes y a doctrinas asentadas se hace por sus consecuencias económicas analizables, no por el color del partido que las propuso. La regla opera con simetría: una mala idea no se redime por la sintonía partidaria de su origen.

5. Voz y patronazgo institucional

Quien firma este informe lo hace en su condición personal de economista, con la perspectiva que da haber trabajado durante años en el ámbito financiero, regulatorio y parlamentario sobre las materias que aquí se desarrollan. Las posiciones que se sostienen son del autor y no representan a ningún organismo o institución del que haya formado parte o forme parte hoy.

En la redacción de este informe se han utilizado herramientas de asistencia, incluyendo modelos de lenguaje, bajo dirección y supervisión íntegra del autor. Las posiciones, los datos, los argumentos y las conclusiones son responsabilidad exclusiva del firmante.

Atenea, en cuyo programa editorial se publica el trabajo, es una institución de orientación no estatalista. Su patronazgo institucional sobre la línea editorial no ha implicado intervención en la elaboración técnica del análisis ni en el contenido concreto de las propuestas. La libertad analítica del autor y la independencia técnica del informe fueron condiciones del encargo, asumidas por ambas partes desde el principio. Conviene declararlo no por formalismo, sino porque la independencia técnica del análisis debe quedar preservada desde el inicio.

El informe se ofrece, en consecuencia, como base técnica e intelectual para articular el debate público sobre las reformas estructurales que España necesita. Su utilidad dependerá, al final, de que contribuya a elevar la calidad del debate que España necesita sobre sus reformas estructurales.

Rubén Manso Olivar

Bloque I — Marco institucional

Capítulo XIX. Síntesis: cuatro convicciones articuladas

1.1

La paradoja del crecimiento español

España cerró 2025 con un crecimiento del PIB del 2,8 %, por tercer año consecutivo la mayor expansión entre las grandes economías de la Unión Europea. Alemania apenas creció un 0,4 %. Francia e Italia, entre seis y siete décimas. El discurso oficial presenta estos datos como evidencia de un "modelo económico que funciona". La realidad, examinada con criterios económicos y no con la lógica de la comunicación política, es distinta.

España no crece porque produzca mejor. Crece porque hay más personas trabajando más horas. Entre 2022 y el segundo trimestre de 2025, la productividad por hora trabajada apenas avanzó un 0,9 % anual, frente a un incremento del empleo y de las horas trabajadas muy superior. El PIB per cápita real —el indicador que sí mide si un país prospera— se situó en 27.740 euros en 2024, frente a los 36.760 de la media de la eurozona. España es la cuarta economía de la UE pero la decimocuarta en productividad.

Este patrón de crecimiento no es propio de un país que converge hacia los más prósperos de Europa. Es el patrón de una economía que se expande porque se ensancha, no porque se refina. *Dicho con la imagen más simple posible: repartimos entre más una tarta que se mantiene más o menos fija. Damos de comer a más gente, pero no mejor; aspirar a mejorar la dieta es lo que técnicamente llamamos productividad.* Y una economía que crece exclusivamente porque entra más gente tiene un límite evidente: se agota en el momento en que la demografía deje de añadir factor trabajo o en que el resto del mundo deje de demandar sus servicios más intensivos en empleo poco cualificado.

El diagnóstico de este capítulo se resume en una proposición: *España vive sus mejores cifras aparentes sobre los peores fundamentos de los últimos cincuenta años.* El documento en el que se inscribe este capítulo propone cómo revertir esa situación.

1.2

Cuatro desequilibrios estructurales

Bajo la superficie de los indicadores agregados conviven cuatro desequilibrios que condicionan cualquier política económica seria en los próximos diez años. Ninguno es nuevo. Todos se han agravado en la última década. Ninguno se corrige solo.

1.2.1

La deuda pública en máximos de la democracia

La deuda de las Administraciones Públicas se situó al cierre de 2025 en el 100,7 % del PIB, según el Banco de España. En términos absolutos, 1,698 billones de euros. Descendió un punto porcentual respecto a 2024, lo que el Gobierno presenta como éxito. El dato debe leerse en contexto histórico: antes de 2008, la deuda española nunca había superado el 70 % del PIB; antes de 2011, nunca había alcanzado el 80 %. El 100 % actual es un nivel sin precedentes en los cincuenta años de democracia. Es una cifra que conviene poner en contexto comparado: tras la Segunda Guerra Mundial, Reino Unido alcanzó el 250 % del PIB, Estados Unidos el 120 % y los grandes Estados europeos niveles análogos por la deuda bélica acumulada. España, ajena a esa guerra, no llegó entonces a ratios comparables. La deuda actual no responde, por tanto, a la salida de un conflicto extraordinario: responde a tres décadas de gestión presupuestaria en condiciones normales.

La reducción reciente no obedece a una política de consolidación fiscal, sino a dos factores coyunturales. El primero es el denominador: un crecimiento nominal elevado reduce automáticamente el ratio deuda/PIB sin que la deuda nominal baje. En términos absolutos, la deuda aumentó un 4,8 % interanual. El segundo es el contexto de tipos: el coste medio de la deuda en circulación se mantuvo en el 2,31 % y el de las nuevas emisiones cayó hasta el 2,7 % en noviembre de 2025, setenta y cuatro puntos básicos por debajo del máximo de 2023. Cuando estos factores se inviertan —y se invertirán—, la senda descendente se detendrá.

La propia AIReF, en su escenario central, proyecta que la deuda se situará en torno al 95,2 % del PIB en 2030, apoyada en crecimiento nominal y mejora del saldo primario. Pero advierte de algo más importante: *a partir de 2030, la dinámica inercial muestra una tendencia creciente.* Es decir, sin esfuerzos fiscales adicionales significativos, la deuda volverá a crecer una vez agotado el efecto del ciclo y la llegada masiva del baby boom a la jubilación.

El problema, además, no es solo cuantitativo. La deuda de la Seguridad Social alcanzó los 136.000 millones de euros a cierre de 2025, un 7,9 % más que el año anterior. Ese aumento se debe exclusivamente a los préstamos del Estado para cubrir el déficit de la Tesorería General. La deuda de la Administración Central asciende al 92,6 % del PIB. Es decir, la España que gasta mucho más de lo que ingresa no es principalmente la autonómica ni la local: es la central. Y dentro de la central, el desequilibrio del sistema de pensiones contributivas se cubre con transferencias que ya no se disimulan como préstamos técnicos: son el reconocimiento contable de un desequilibrio estructural.

En esto de la deuda, el tamaño importa, y no parece que a nadie le haya importado.

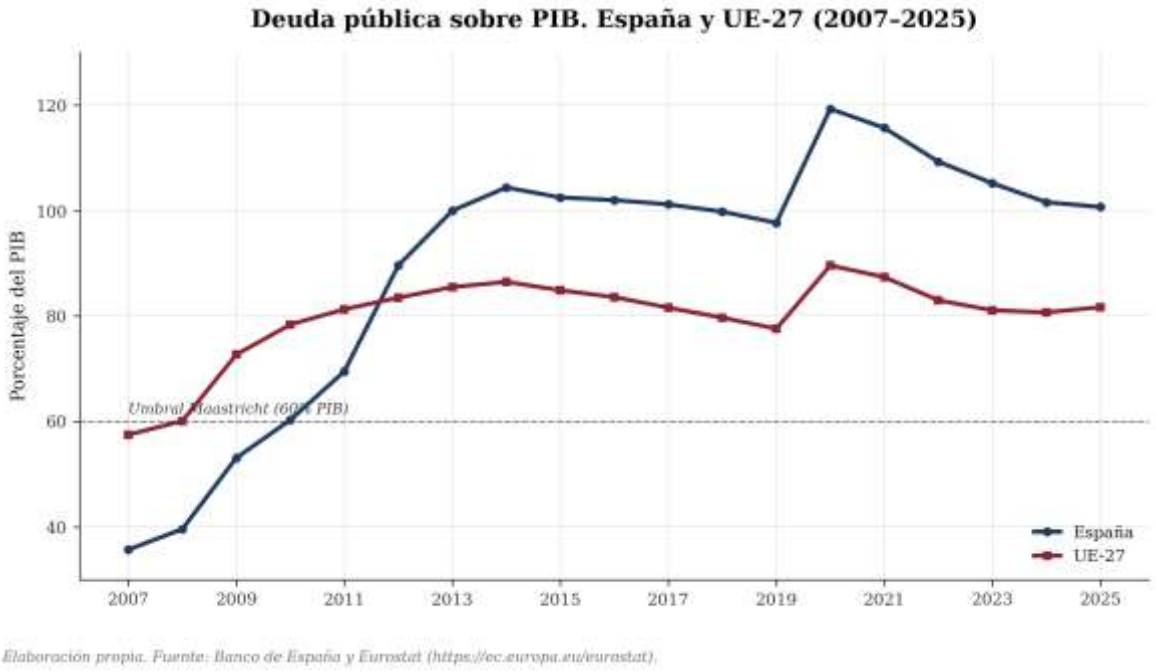
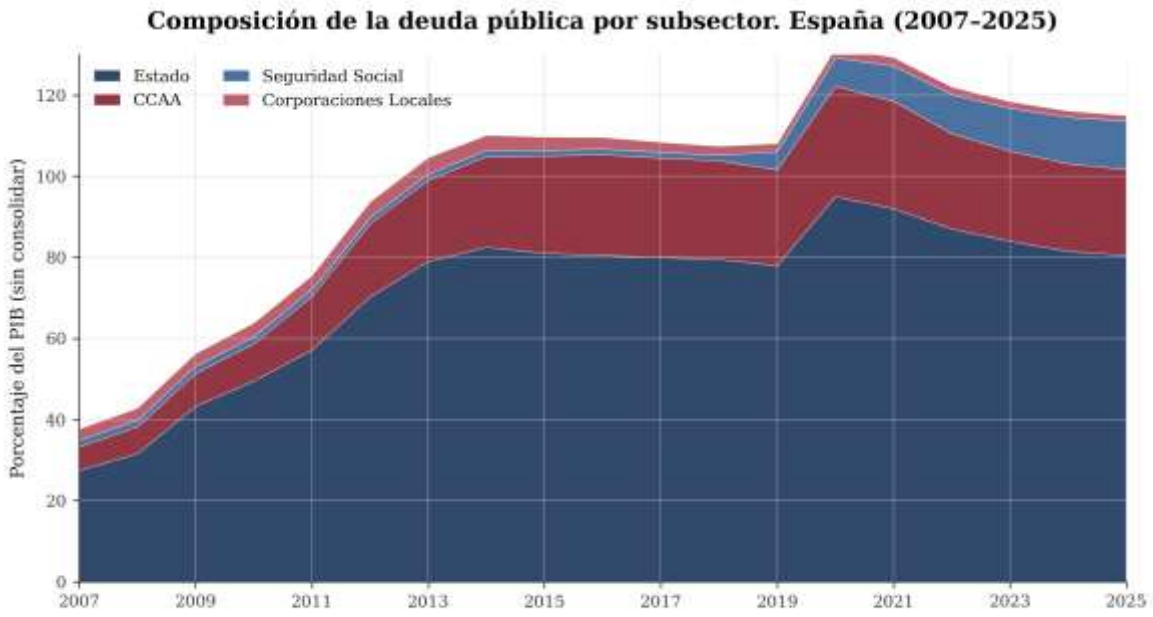


Gráfico 1. Deuda pública España vs. UE-27, 2007-2025 (% PIB).

Elaboración propia. Fuente: Banco de España y Eurostat (gov_10dd_edpt1).



Elaboración propia. Fuente: AIReF, Observatorio de Deuda Pública (https://www.airef.es/es/sostenibilidad/observatorio-deuda/) y Banco de España.

Gráfico 2. Deuda pública española por subsector, 2007-2025 (% PIB).

Elaboración propia. Fuente: AIReF, Observatorio de Deuda Pública (https://www.airef.es/es/sostenibilidad/observatorio-deuda/).

1.2.2

El déficit que no lo parece

España cerró 2025 con un déficit público del 2,2 % del PIB (2,4 % incluyendo los efectos fiscales de la DANA). El dato se presenta como el menor desde el estallido de la crisis financiera de 2008. El Gobierno anota un superávit primario del 0,21 % del PIB, algo que no se producía desde 2007. La cifra debe leerse con cuidado: el saldo primario excluye el gasto en intereses de la deuda, que en 2025 ascendió aproximadamente al 2,4 % del PIB. Un superávit primario de dos décimas es manifiestamente insuficiente para afrontar esa carga, y precisamente esa diferencia es la que origina el déficit total del 2,2 %. Es esa carga financiera —no las decisiones de gasto corriente— la que hace que la deuda nominal siga creciendo cada año pese al aparente equilibrio operativo.

Tres observaciones alteran esta lectura complaciente.

Primera: la mejora fiscal descansa en un incremento de ingresos —la recaudación creció un 10,4 %, hasta los 325.356 millones— que es procíclico. En un ciclo expansivo con inflación todavía por encima del objetivo, la elasticidad de los grandes impuestos supera la unidad. El IRPF recaudó un 10,1 % más; el IVA, un 9,9 %. Esta elasticidad se invierte en cuanto

la economía se ralentiza, como ya advierten las revisiones a la baja del crecimiento para 2026 y 2027.

Segunda: el superávit primario del 0,21 % se explica principalmente porque el coste real de la deuda sigue siendo históricamente bajo. El pago de intereses —que es el componente no discrecional del déficit— puede dispararse si el BCE mantiene los tipos elevados durante más tiempo del previsto o si la prima de riesgo española se ensancha por razones políticas o fiscales. Cada punto básico de ampliación del diferencial con Alemania cuesta aproximadamente 170 millones de euros anuales en un horizonte de varios años.

Tercera y más importante: el gasto público consolidado ha seguido creciendo mientras la economía privada da signos claros de fatiga. En el cuarto trimestre de 2025, el empleo público creció en 108.700 personas y alcanzó los 3,64 millones de ocupados, máximo histórico, mientras el empleo privado retrocedía en 32.500 personas. La primera EPA de 2026 ha confirmado y acelerado el deterioro: entre enero y marzo, España perdió 170.300 ocupados —el sector privado destruyó 191.400 empleos, mientras el público sumaba otros 21.100— y la tasa de paro escaló nueve décimas hasta el 10,83 %. La estabilización fiscal se produce, por tanto, mientras el peso del sector público en la economía aumenta y el empleo privado se reduce. Es una consolidación que no consolida nada: ajusta el saldo corriente al tiempo que agranda la base de gasto permanente. Este patrón no es anecdótico ni reversible sin decisiones políticas costosas: el gasto público español no se reduce desde la crisis de 2008, solo cambia de composición. Cada año que el sector público se ensancha, la recuperación de la iniciativa privada —que es lo que en último término determina la productividad y la convergencia— se hace más difícil.

1.2.3

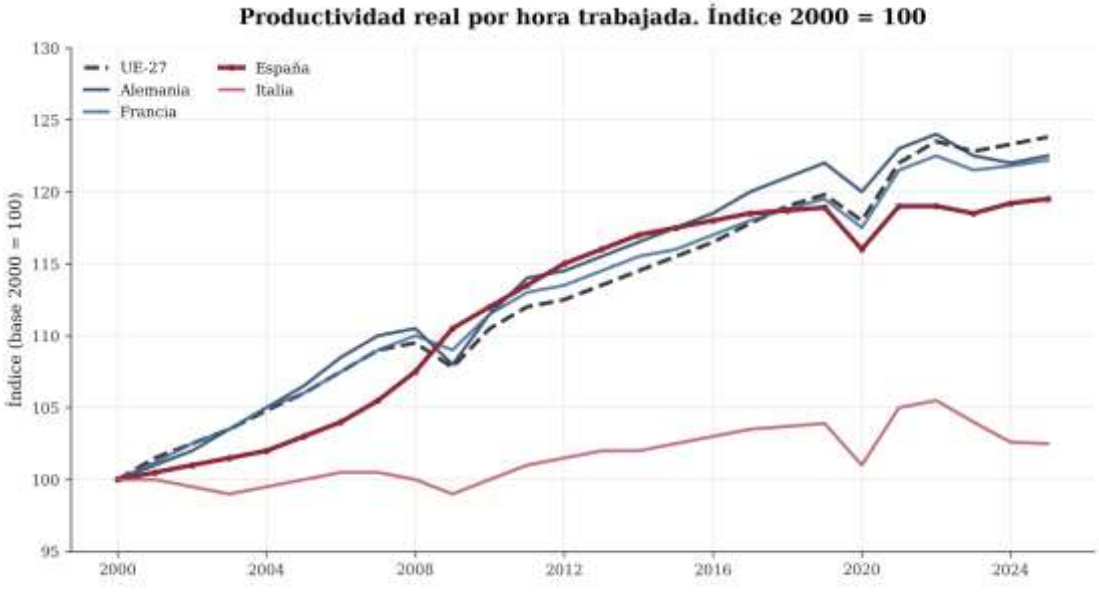
Una productividad que no se mueve

La productividad por hora trabajada en España creció un 0,9 % anual en el periodo 2022-primer semestre 2025, frente al 0,5 % del periodo 2015-2019. La comparación con la media de la eurozona sigue siendo desfavorable. El PIB per cápita real se mantiene unos 9.000 euros por debajo de la media de la zona del euro.

La causa no es misteriosa, pero conviene formularla con honradez. La baja inversión privada en I+D refleja, en parte, una expectativa cultural de que el conocimiento

aplicado debe financiarlo el Estado —como acabamos esperando que financie buena parte del resto—, y refleja también un marco regulatorio que penaliza el crecimiento empresarial: una empresa que cruza determinados umbrales de plantilla o facturación entra en regímenes de obligaciones que desalientan precisamente el tamaño que la inversión en I+D requiere. Sobre estos dos elementos doctrinales operan los datos: España invierte menos en I+D que la media europea —en torno al 1,5 % del PIB frente al 2,3 % de la UE; el extremo superior europeo lo marca Suecia, con un 3,6 % del PIB en datos preliminares de 2024 y un 74 % aportado por el sector empresarial, en competencia directa con Corea del Sur e Israel por los primeros puestos globales—, tiene un tejido empresarial dominado por microempresas que no alcanzan el tamaño necesario para invertir en tecnología, y soporta una cuña fiscal sobre el trabajo que penaliza la contratación formal en cuatro puntos porcentuales por encima de la media de la eurozona. La regulación autonómica fragmentada impone costes de cumplimiento estimados en más de 20.000 millones de euros anuales al conjunto de las empresas. El 95 % del tejido empresarial son microempresas de menos de diez empleados, cifra que no refleja preferencias culturales sino desincentivos regulatorios explícitos al crecimiento.

La OCDE, en su panorama económico de España publicado en 2025, identifica los mismos factores: *el país necesita reducir cargas regulatorias, simplificar el acceso al apoyo público a la I+D, facilitar la expansión de las pymes y promover la financiación basada en el mercado.* Son exactamente los ejes que desarrollan los capítulos siguientes de este informe.



Elaboración propia. Fuente: Eurostat (nama_10_lp_ulc) y OCDE Productivity Statistics (https://ec.europa.eu/eurostat).

Gráfico 3. Productividad laboral por hora trabajada, España vs. principales economías UE (índice 2000 = 100).

Elaboración propia. Fuente: Eurostat, nama_10_lp_ulc.

1.2.4

La demografía como punto de no retorno

El cuarto desequilibrio es el que con más urgencia exige actuación y es, paradójicamente, el que con menos franqueza se aborda en el debate público.

En 2025, la generación del baby boom —los nacidos entre 1957 y 1977— ha iniciado su jubilación masiva. La tasa de dependencia demográfica, que mide el cociente entre mayores de 64 años y población en edad de trabajar, pasará del 31 % de 2022 al 53,7 % en 2050, según proyecciones del INE y AIReF. La población mayor de 64 años pasará del 20 % actual al 30 % en 2050. Los centenarios pasarán de 14.000 a 226.000 en cincuenta años.

Esta transformación afecta simultáneamente a los ingresos y a los gastos del Estado, y a las dos variables clave del crecimiento potencial. Reduce la población activa —el motor del crecimiento extensivo que ha sostenido el ciclo reciente—. Aumenta el gasto en pensiones, sanidad, sociosanitario y dependencia. Comprime la base cotizante. Exige más transferencias de la Administración Central a la Seguridad Social. Y condiciona la política migratoria, convertida en discusión técnica sobre sostenibilidad financiera antes que ideológica.

La inmigración puede retrasar el problema, no resolverlo. Según las proyecciones del propio INE, el crecimiento poblacional previsto entre 2024 y 2039 —más de cinco millones de habitantes— se debería *exclusivamente* al saldo migratorio positivo, ya que el crecimiento vegetativo será negativo durante todo el periodo. Pero la dinámica de fondo no cambia: los inmigrantes envejecen, generan derechos futuros, y si su cualificación no es suficientemente alta, su efecto fiscal neto de largo plazo es negativo. La evidencia comparada —por ejemplo, el estudio Hansen et al. para Dinamarca— así lo sugiere.

Para lograr el déficit cero en el sistema contributivo de pensiones, el IVIE —Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas— estimaba que en 2022 harían falta 3,78 millones de afiliados adicionales. En 2050, la cifra requerida excedería los seis millones. No existe en Europa ningún escenario realista en el que España pueda captar una migración cualificada de esa magnitud sin una transformación simultánea de su modelo productivo.

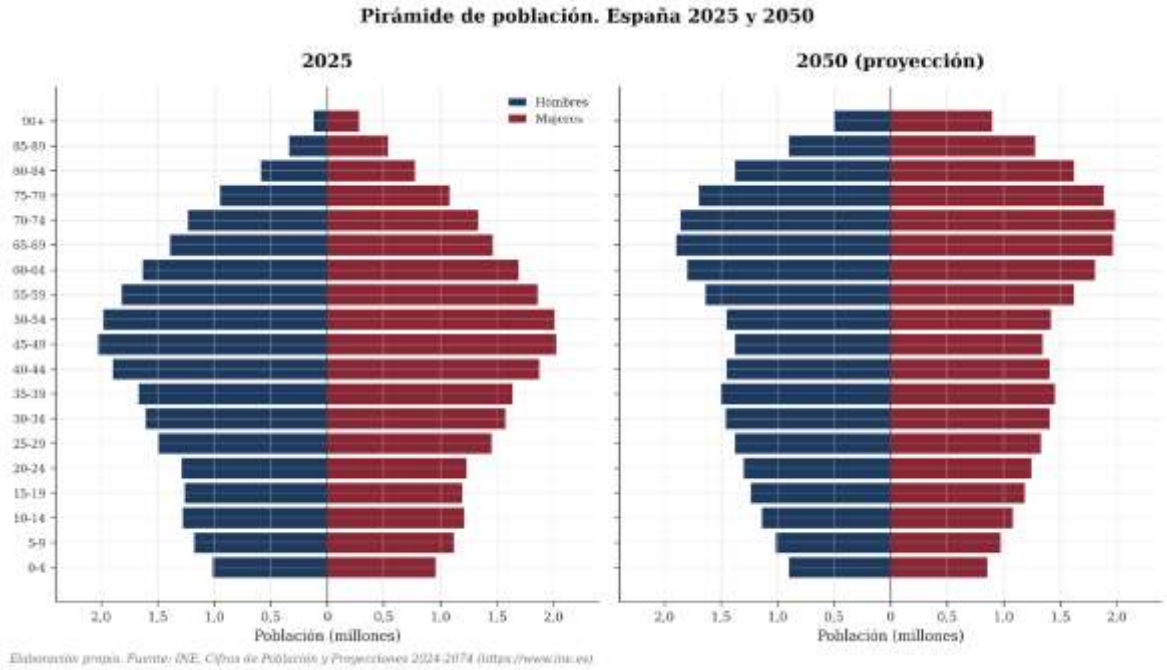


Gráfico 4. Pirámide poblacional de España: estructura actual (2025) y proyección (2050).

Elaboración propia. Fuente: INE, Proyecciones de Población 2024-2074 (https://www.ine.es/dyngs/Prensa/PROP20242074.htm).

1.3

España en Europa: posición relativa y convergencia frustrada

El crecimiento del PIB per cápita español entre 2018 y 2024 fue del 4,4 %. El de la media de la zona euro, del 5,8 %. Otros países comparables registraron avances superiores: Italia un 7,7 %, Países Bajos un 6,2 %, Irlanda un 23,4 %. Alemania, excepcionalmente, retrocedió un 0,9 %.

La lectura correcta de estas cifras es que España no converge con la eurozona: se distancia. Se distancia más despacio cuando Europa crece poco, como en el ciclo actual, pero se distancia. El indicador donde mejor se aprecia este divorcio es el de la productividad: mientras el PIB crece por demografía e inmigración, la productividad por hora se mantiene sistemáticamente por debajo de la frontera europea. Cuando el ciclo se invierta, la distancia se hará más visible.

Esta posición relativa condiciona además el margen de maniobra en las grandes decisiones europeas que se debatirán en los próximos años: la reforma de las reglas fiscales, la Unión de Mercados de Capitales, el ajuste en frontera por carbono (CBAM), la política industrial europea. España concurre a esos debates con cifras corrientes favorables pero con

fundamentos más débiles que los de Alemania, Países Bajos o Francia. El riesgo es evidente: acomodarse en la zona de confort de los países deudores mediterráneos —Grecia, Italia, Portugal— en lugar de aspirar a la de los países productivos del norte, centro y este de Europa.

1.4

El escenario 2026-2035: lo que dicen las proyecciones

Las proyecciones centrales del Gobierno, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE y la AIReF coinciden en lo esencial: crecimiento moderado en torno al 2 % en 2026, deslizándose hacia el 1,5 %-1,8 % en 2027-2028; déficit estabilizado en torno al 2 %-2,3 %; deuda descendente hasta el 95 %-97 % en 2030; inflación convergiendo al objetivo del BCE; tasa de paro en torno al 9 %-10 %.

Estas previsiones asumen tres hipótesis que conviene explicitar:

Una. Que los tipos de interés del BCE se mantienen o bajan moderadamente, sin choque alcista significativo. En caso contrario, el coste del servicio de la deuda se dispara y comprime el margen fiscal.

Dos. Que el shock arancelario iniciado por la Administración Trump II en 2025 y los conflictos en Oriente Medio —con Irán como foco creciente— y en Ucrania no se intensifican hasta el punto de romper las cadenas de suministro y la demanda externa europea. España, que exporta menos del 5 % de sus bienes a EE. UU., está menos expuesta directamente que Alemania o Italia, pero plenamente expuesta a través de sus socios europeos.

Tres. Que el saldo migratorio se mantiene en niveles cercanos a los actuales. Una caída —por razones políticas, administrativas o de atractivo relativo— reduciría el crecimiento potencial de forma inmediata.

El escenario central es, por tanto, menos tranquilizador de lo que parece. Entre 2026 y 2035, España debería afrontar simultáneamente:

El retorno pleno a las reglas fiscales europeas reformadas en 2024, que exigen sendas descendentes creíbles de déficit y deuda. - La llegada masiva del baby boom a la jubilación, que presionará el gasto en pensiones desde el 12,5 % actual hacia el 15 %-17 % del PIB en 2050 según FEDEA y AIReF. - Un entorno internacional más hostil: aranceles, fragmentación de cadenas de suministro, competencia industrial china en sectores críticos, tensión geopolítica. - La transición energética y digital, que exige inversiones significativas en redes, almacenamiento, cualificación y computación, muchas de ellas

no rentables en el corto plazo. - La convergencia con Europa en productividad, sin la cual la capacidad de financiar el Estado del Bienestar se vuelve estructuralmente insuficiente.

Cualquier política económica seria para la próxima década debe responder a estos cinco frentes simultáneamente. No existe margen para posponer ninguno.

1.5

El tamaño del Estado como problema económico

El análisis de los cuatro desequilibrios anteriores apunta a un quinto, que no es propiamente una variable macroeconómica sino la causa subyacente de buena parte de los otros: *el tamaño y las funciones que el Estado ha asumido en España exceden lo que la economía puede sostener y lo que la sociedad civil necesita.*

El marco doctrinal desde el que se hace este diagnóstico conviene explicitarlo. El Estado, correctamente entendido, es una organización al servicio de la sociedad civil; no su órgano director ni una entidad situada por encima de ella, sino una institución más entre las que integran esa sociedad —junto a familias, empresas, asociaciones, mutualidades, fundaciones, partidos, sindicatos y confesiones religiosas—. La precisión no es retórica. Permite distinguir entre las funciones que la Constitución obliga al Estado a garantizar —que son nucleares e insustituibles— y aquellas que ha optado por proveer directamente cuando podrían ser provistas por otros agentes con igual o mayor adecuación a las circunstancias. Esta distinción entre garantía y provisión vertebra buena parte de las propuestas que se desarrollan en los capítulos siguientes.

El gasto público consolidado supera el 45 % del PIB. El empleo público alcanza máximos históricos mientras el empleo privado se ralentiza. El perímetro de actuación del sector público se ha ensanchado en las últimas décadas hasta cubrir ámbitos donde su presencia no mejora la asignación de recursos y sí desplaza a la iniciativa particular: promoción empresarial, comunicación, financiación de organizaciones sociales, sostenimiento de estructuras administrativas duplicadas entre niveles territoriales, apoyos sectoriales discrecionales. Cada uno de estos frentes representa, aisladamente, una cantidad modesta. Sumados configuran un Estado que absorbe recursos, fija salarios, regula precios, condiciona decisiones de inversión y desincentiva la responsabilidad individual en ámbitos donde antes operaba con normalidad.

El problema no se resuelve con más gasto ni con reasignaciones internas. Se resuelve con una revisión honesta de qué debe hacer el Estado, qué hacía hasta hace poco y ya no hace con eficacia, y qué corresponde devolver a la sociedad civil y a la responsabilidad particular de los ciudadanos. Este ejercicio —que no es una ocurrencia ideológica, sino una exigencia elemental de cualquier sistema con recursos limitados— apenas se ha planteado en España desde la transición.

Tres consideraciones lo delimitan:

Primera. Hay funciones que son del Estado por definición y que hoy desempeña mal: la justicia, la seguridad, la defensa nacional, la garantía de la igualdad ante la ley, la protección de la propiedad, el cumplimiento efectivo de los contratos, la disciplina macroeconómica. La paradoja española es que el Estado se ha ensanchado en ámbitos donde no es necesario mientras descuida aquellos en los que es insustituible. Los tiempos de la justicia mercantil, la congestión de los servicios públicos esenciales o la inseguridad jurídica crónica son síntomas de un Estado mal priorizado, no pequeño.

La cuestión admite una formulación más dura. La mala priorización es, vista desde aquí, expresión más que causa: el coste agregado de las funciones añadidas ha vaciado financieramente las que son privativas del Estado. La administración de justicia, la seguridad interior, la defensa nacional y el cumplimiento efectivo de los contratos —ámbitos donde las insuficiencias dotacionales y procesales son ampliamente reconocidas— no padecen de un sesgo ideológico contra ellas: padecen de un Estado que se ha quedado sin medios para ellas porque los gasta en otras cosas. Un Estado que pretende hacerlo todo acaba por no poder hacer aquello para lo que existe.

Segunda. Hay funciones que no son del Estado y que la sociedad civil —familias, asociaciones, empresas, confesiones religiosas, fundaciones, mutualidades, comunidades profesionales, el tercer sector— puede asumir mejor, con menor coste y con mayor adecuación a las circunstancias particulares. La centralización de la iniciativa en manos de la Administración no solo es ineficiente: erosiona el tejido social que hace posible una democracia sana. Cuando el Estado sustituye a la familia en la educación de los hijos, a la parroquia en la atención al vecino, a la mutualidad en la cobertura sanitaria o al sindicato profesional en la formación continua, no libera a los ciudadanos: los hace más dependientes y más frágiles.

Tercera. La responsabilidad individual no es una reliquia decimonónica. Es el principio que hace sostenibles los sistemas de cobertura colectiva y que dota de sentido al esfuerzo económico. Una sociedad en la que el ahorro particular para la jubilación se desincentiva fiscalmente, en la que la compensación del riesgo empresarial se penaliza como si fuera privilegio, en la que el esfuerzo académico se relativiza como si fuera capricho, es una sociedad que acaba necesitando un Estado desmesurado para sustituir lo que sus ciudadanos han dejado de hacer. La secuencia es conocida: el Estado que ocupa es el Estado

que se hace imprescindible; el Estado que se hace imprescindible es el Estado insostenible.

Redefinir el perímetro de lo público no significa desmontar el Estado del Bienestar. Significa hacerlo sostenible, concentrarlo en lo que solo él puede hacer, y permitir que fuera de ese perímetro florezcan las mil formas de cooperación particular que la sociedad española es perfectamente capaz de desplegar cuando se le permite hacerlo. Lo contrario —el avance indefinido del sector público sobre la sociedad civil— acaba en una administración ineficaz sobre un ciudadano desresponsabilizado. Ese es el equilibrio al que España se aproxima y del que debe alejarse.

El argumento que recorre este apartado conviene cerrarlo con una formulación más amplia. La reforma del perímetro del Estado no responde solo a una exigencia de sostenibilidad fiscal sino a una cuestión previa de salud institucional. Toda institución —la familia, la empresa, la asociación, la mutualidad— cuyas necesidades son provistas íntegramente desde fuera deja, en proporción a esa provisión, de gobernarse por sus propios fines. La regla es elemental: quien financia, condiciona; quien sostiene, orienta. Cuando el Estado asume la cobertura total de las necesidades de la sociedad civil, ésta queda institucionalmente disminuida en su capacidad de definir sus propios objetivos y de organizarse según ellos.

La consecuencia operativa no es teórica. Una familia cuya capacidad efectiva de decidir sobre la educación de sus hijos queda reducida, una empresa cuya estructura económica responde más al cumplimiento administrativo que a la decisión empresarial, una asociación cuya viabilidad depende de la subvención pública, son entidades que han perdido —cada una en su ámbito— una parte sustantiva de la autonomía que las define. Devolverles esa autonomía no es retórica liberal: es condición operativa para que el conjunto de la sociedad civil recupere la energía productiva, asociativa y cultural que el ensanchamiento sostenido del perímetro público ha ido absorbiendo. Esta es la dimensión institucional del cambio de paradigma que el apartado siguiente formula en sus términos económicos.

1.6

Qué tipo de economía queremos: el cambio de paradigma

El diagnóstico anterior sugiere la dirección del cambio. España no necesita más estímulo de la demanda, más gasto público, más regulación protectora, más intervención para corregir resultados. Ha tenido todo eso en dosis crecientes durante los últimos años. El

resultado es el que registran los datos: crecimiento corriente aceptable, fundamentos estructurales deteriorados, productividad estancada, deuda máxima, demografía desfavorable, Estado del Bienestar financieramente insostenible.

España necesita una economía de oferta: una economía en la que la política pública se oriente a ensanchar la capacidad productiva, no a gestionar la demanda; a facilitar la inversión privada, no a sustituirla; a liberar el esfuerzo de trabajadores, autónomos y empresarios, no a compensarlo con transferencias; a garantizar la estabilidad institucional que hace posible la planificación a largo plazo, no a vivir en el permanente cortoplacismo regulatorio y fiscal.

El diagnóstico no es coyuntural sino histórico. La orientación dominante en la política económica española desde la transición —con breves períodos de interrupción— se ha caracterizado por un crecimiento sostenido del peso del sector público, amortiguado en sus efectos por dos shocks de oferta positivos e irrepetibles: la incorporación al Mercado Común en 1986 y a la Unión Monetaria en 1999. Ambos prolongaron la viabilidad del modelo intervencionista al añadir capacidad productiva e institucional que no procedía de reformas internas. Agotado el segundo, lo que queda visible es la insuficiencia estructural del paradigma. La continuidad del modelo no produce más bienestar; produce crecimiento extensivo sostenido con productividad estancada, deuda en máximos y un Estado del Bienestar financieramente comprometido.

La alternativa no es un Estado mínimo. España necesita un *Estado fuerte con funciones limitadas:* una administración con capacidad técnica suficiente para garantizar lo que solo ella puede garantizar —justicia, seguridad, defensa, marco macroeconómico, igualdad ante la ley, regulación de calidad— y con perímetro operativo proporcionado a esa función. El error simétrico al estatismo es el desmontaje cosmético del Estado: lo que se necesita es un Estado serio en lo nuclear y replegado fuera de él, no un Estado débil en general.

Este es el eje vertebrador del informe. Cada uno de los capítulos que siguen lo desarrolla en un ámbito concreto: arquitectura competencial y financiación territorial (Capítulo II), seguridad jurídica y calidad regulatoria (Capítulo III), sostenibilidad fiscal (Capítulo IV), sistema tributario (Capítulos V y VI), mercado de trabajo (Capítulo VII), pensiones (Capítulo VIII), educación (Capítulo IX), sanidad (Capítulo X), vivienda (Capítulo XI), unidad de mercado y empresa (Capítulo XII), sistema financiero (Capítulo XIII), I+D e innovación (Capítulo XIV), energía (Capítulo XV), sector agroalimentario (Capítulo XVI), infraestructuras (Capítulo XVII) y sector exterior (Capítulo XVIII).

Cuatro convicciones articulan la propuesta:

La primera es que la estabilidad de las cuentas públicas es precondición, no consecuencia, del crecimiento sostenible. No se puede hablar de política fiscal expansiva ni de programas de inversión cuando la deuda roza el 100 % del PIB, la Seguridad Social acumula un

desequilibrio estructural cubierto con préstamos del Estado, y la llegada del baby boom está a un año vista. Disciplina fiscal no es austeridad: es realismo.

La segunda es que la competitividad se construye por el lado de la oferta y con reformas microeconómicas, no con estímulos de demanda. Reducir la cuña fiscal del trabajo, eliminar la fragmentación normativa entre comunidades autónomas, acabar con el silencio administrativo negativo, simplificar radicalmente las obligaciones de las pymes, estabilizar la regulación energética a veinte años: estas son las reformas que mueven la aguja de la productividad. No las campañas de comunicación, no los fondos asignados por criterios políticos, no las subvenciones a sectores elegidos por el regulador.

La tercera es que el tamaño del Estado debe ajustarse a lo que la economía puede financiar de forma sostenible y a lo que la sociedad civil no puede proveerse por sí misma. Devolver protagonismo a las familias, las empresas, las asociaciones, las mutualidades, las confesiones religiosas y las fundaciones no es una posición nostálgica: es la condición para que el Estado concentre sus recursos en lo que solo él puede hacer —justicia, seguridad, defensa, igualdad ante la ley, marco macroeconómico— y lo haga bien. La responsabilidad individual, lejos de ser una carga que el ciudadano deba evitar, es el fundamento de una ciudadanía adulta y de un sistema de cobertura colectiva sostenible.

La cuarta es el principio de subsidiariedad, entendido en su sentido pleno y original: cada decisión debe tomarse en el nivel más próximo a quien asume sus consecuencias, empezando por las personas, las familias y las empresas, y solo subiendo a instancias superiores cuando aquéllas no pueden resolverlo por sí mismas. Esta subsidiariedad opera en dos planos simultáneos. En el plano social, ordena la relación entre la sociedad civil y el Estado: las familias son las primeras responsables de la educación de sus hijos, las empresas las primeras decisoras sobre su estructura y su estrategia, los particulares los primeros gestores de su ahorro y su previsión. Solo cuando estas instancias son incapaces de responder —y en la medida estricta de esa incapacidad— debe intervenir la Administración. En el plano territorial, ordena la relación entre los distintos niveles administrativos: las decisiones que pueden adoptarse bien en el ámbito local o autonómico no deben centralizarse; las que exceden sus capacidades efectivas deben elevarse al nivel estatal o europeo. Aplicar este doble principio significa eliminar duplicidades entre Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos, establecer techos de deuda regional con mecanismos de corrección, permitir que la competencia fiscal entre regiones opere como estabilizador de la eficiencia, y —más importante— devolver a familias y empresas la iniciativa en los ámbitos donde en los últimos años la Administración ha ocupado espacios que no le corresponden. La subsidiariedad así entendida es el eje transversal que atraviesa todos los capítulos del documento.

Estos cuatro ejes —disciplina fiscal, reformas de oferta, Estado limitado con sociedad civil fuerte, subsidiariedad— configuran el marco

analítico desde el que se leen las propuestas concretas del resto del informe. No son consignas. Son la traducción técnica, en clave económica, de los principios que una institución liberal-conservadora debe defender: la primacía de la libertad económica, la responsabilidad individual y territorial, la contención del gasto público, la centralidad de la sociedad civil, y la igualdad ante la ley como garantía del dinamismo económico.

1.7

Cuadro resumen de indicadores de partida (cierre 2025)

Indicador	Valor 2025	Referencia
Crecimiento del PIB real	2,8 %	INE, CNTR 4T2025
PIB per cápita real (2024)	27.740 €	Eurostat
PIB per cápita real eurozona (2024)	36.760 €	Eurostat
Productividad por hora (crecimiento anual 2022–2025)	0,9 %	INE, revisión 2025
Tasa de paro (4T2025)	9,93 %	EPA 4T2025
Paro juvenil (<25 años)	23,0 %	EPA 4T2025
Paro de larga duración	36,9 % del total	EPA 4T2025
Ocupados (4T2025)	22,46 millones	EPA 4T2025

Indicador	Valor 1T2026	Variación intertrimestral
Tasa de paro	10,83 %	+9 décimas
Paro juvenil (<25 años)	24,5 %	+1,5 puntos
Parados de larga duración	953.400 (35,2 % del total)	+39.500
Hogares con todos sus miembros en paro	850.700	+78.500

Actualización con la primera EPA de 2026 (publicada en abril de 2026):

Indicador	Valor 1T2026	Variación intertrimestral
Ocupados totales	22,29 millones	−170.300
Empleo privado	18,6 millones	−191.400
Empleo público	3,7 millones	+21.100

El descenso de la ocupación es el mayor en un primer trimestre desde 2020 (pandemia); el incremento del paro, el mayor desde 2013.

Estos datos se incorporan al diagnóstico de los apartados 1.2.2 y 1.2.3.

El cuadro 1.1 sintetiza los trece indicadores macroeconómicos, fiscales, demográficos y de oferta productiva que articulan el diagnóstico del informe. Cada cifra remite a fuente primaria y queda desarrollada en el capítulo correspondiente.

Cuadro 1.1. Indicadores estructurales de partida de la economía española (cierre 2025).

Indicador	Valor 2025	Comparativa / contexto	Fuente
Deuda pública (% PIB)	100,7 % (Q4 2025)	Frente a 35,8 % en 2007 y media UE-27 81,8 %	*Eurostat, gov_10dd_edpt1*
Déficit público estructural primario	≈ 3 % PIB	Frente a regla europea de equilibrio estructural	*AIReF, Informe ejecución 2025*
Coste medio deuda Tesoro	2,41 % (abril 2026)	Frente a 2,75 % de las nuevas emisiones; vida media 7,92 años	*Tesoro Público, Estadísticas mensuales*
Presión fiscal (% PIB)	≈ 38 %	Por debajo de Francia (46 %) o Italia (43 %); por encima de Irlanda y Holanda	*Eurostat, gov_10a_taxag*
Cuña fiscal trabajador medio sin hijos	40,6 %	Frente a media OCDE 34,9 %; Bélgica 52,6 %, Francia 47,2 %	*OCDE, Taxing Wages 2025*
Productividad por hora (índice 2000=100)	≈ 108	Frente a Alemania 119, Francia 122, UE-27 117	*Eurostat, nama_10_lp_ulc*
Tasa de temporalidad	15,5 % (2024)	Frente a 25 % pre-reforma 2022 y media UE 13,6 %	*Eurostat, lfsa_etpga (EPA-LFS)*
Tamaño medio empresa (empleados)	4,8	Frente a 12,1 en Alemania, 5,6 en Francia, 6,0 UE-27	*Eurostat, Structural Business Statistics*
Empresas sin asalariados (DIRCE)	54,4 %	81,6 % acumulado tiene ≤ 2 asalariados sobre 3,31 millones de empresas	*INE, DIRCE 2025*
Gasto en pensiones contributivas (% PIB)	13 % aprox.	Proyección AIReF: 14,4 % de media 2022-2050 y 16,1 % en 2050	*AIReF, Informe regla de gasto pensiones marzo 2025*
Tasa de dependencia mayores (65+/15-64)	30,4 % (2025)	Proyección 53,4 % en 2050 (segunda mayor de la UE tras Italia)	*INE Proyecciones 2024-2074 y Eurostat EUROPOP2023*

Ratio accesibilidad vivienda (años renta/hogar)	7,25 (Q4 2024)	Frente a 6,3 en 2013 y pico burbuja de 8,9 en 2007	*Banco de España, Síntesis Indicadores Mercado Vivienda*
Renovables sobre mix eléctrico nacional	55,5 % (2025)	Mayoritarias por tercer año consecutivo; nuclear 19 %, ciclo combinado 16,8 %	*Red Eléctrica de España, Informe Sistema Eléctrico 2025*

Capítulo II. Arquitectura competencial y mercado único

2.1

El problema no es el pluralismo territorial, es el pluralismo legislativo sobre la economía

España no tiene un problema de pluralismo territorial. El Estado autonómico, tras más de cuatro décadas de rodaje, ha producido resultados mixtos pero no ha comprometido la cohesión nacional ni la viabilidad administrativa del conjunto. Las comunidades autónomas prestan servicios esenciales con razonable eficacia —la educación, la sanidad, los servicios sociales—, gestionan competencias que en otros Estados compuestos de Europa se concentran en el nivel central y, en los casos más competentes, introducen innovaciones administrativas que el resto del sistema acaba imitando.

El problema español es otro. No es que haya pluralismo territorial: es que hay *pluralismo legislativo sobre la actividad económica.* España tiene diecisiete parlamentos autonómicos, las Cortes Generales, más de ocho mil ayuntamientos y una densidad creciente de normativa europea. Todos ellos, con grados distintos de competencia material, legislan simultáneamente sobre el mismo mercado interior y sobre los mismos agentes económicos: las familias, los autónomos, las pequeñas y medianas empresas, las grandes compañías que operan en varias comunidades.

Esta superposición normativa no es una molestia menor. Estudios recientes cifran el coste de la fragmentación regulatoria española entre el 1,5 % y el 2,5 % del PIB, lo que equivale a unos 36.000 millones de euros anuales, sin contar las oportunidades de inversión que nunca se materializan porque una empresa calcula que operar en diecisiete regímenes distintos simplemente no compensa.

El diagnóstico correcto no es que España sea demasiado descentralizada. Dinamarca, Países

Bajos o Suiza tienen sistemas de reparto competencial tan o más exigentes y son economías altamente competitivas. El diagnóstico es que en *España la autonomía política se ha traducido en una capacidad casi ilimitada de cada nivel administrativo para legislar sobre las condiciones del ejercicio económico,* sin mecanismos efectivos que garanticen la unidad del mercado interior sobre el que esa actividad se despliega.

El presente capítulo propone reordenar esa capacidad legislativa sin desmontar el Estado autonómico. Tres ideas lo articulan. La primera es que la actividad económica en España debe someterse a un régimen común en todo el territorio nacional, con excepciones acotadas y justificadas, y no al contrario. La segunda es que la competencia normativa de los distintos niveles administrativos debe guiarse por el principio de subsidiariedad, entendido técnicamente y no como coartada para mantener duplicidades. La tercera es que cualquier reforma seria del modelo de financiación territorial debe partir de la transparencia y la corresponsabilidad fiscal, no de la negociación política bilateral.

2.2

Diagnóstico: cuatro décadas de expansión normativa subcentral

La Constitución de 1978 diseñó un reparto competencial abierto. El artículo 148 enumeraba las materias que las comunidades autónomas podían asumir; el 149, las que el Estado se reservaba como exclusivas; el 150, las vías por las que el Estado podía transferir o delegar competencias adicionales. Esta flexibilidad permitió un proceso de descentralización gradual, con sucesivas reformas estatutarias en 1979, 1981, 1992, 2006 y 2010 que elevaron progresivamente el techo competencial de las comunidades hasta alcanzar niveles inusualmente altos en perspectiva comparada.

El resultado, cuarenta años después, es el que describen los datos:

Normativamente, las comunidades autónomas producen cada año varios miles de disposiciones con rango de ley y un número muy superior de normas reglamentarias. El Boletín Oficial del Estado registra una producción legislativa en el nivel central de varios cientos de normas al año. A estos dos niveles se suma la producción ordenancista de más de ocho mil ayuntamientos y la transposición creciente de normativa europea. Ningún operador económico de tamaño medio puede razonablemente conocer la totalidad de la normativa que le afecta.

Competencialmente, la frontera entre lo estatal y lo autonómico se ha difuminado en áreas críticas para la actividad económica: comercio

interior, consumo, urbanismo, medio ambiente, industria, turismo, transporte, vivienda. El Tribunal Constitucional ha tenido que dirimir centenares de conflictos competenciales, muchos de ellos con efectos directos sobre la seguridad jurídica de las empresas. El propio marco constitucional ha mostrado ser más frágil de lo que parecía cuando determinados agentes institucionales deciden ensanchar sus competencias por vía interpretativa.

Financieramente, el sistema de financiación autonómica vigente —establecido en 2009— está formalmente vencido desde 2014. Durante más de una década, las comunidades del régimen común se han financiado por prórrogas sucesivas de un modelo que sus propios diseñadores consideraban provisional. Esto no es una anécdota: es una anomalía institucional que afecta directamente a la planificación del gasto público, al coste del crédito regional y al incentivo de las propias comunidades para ordenar sus cuentas.

Administrativamente, se han consolidado duplicidades entre los tres niveles —Estado, autonomías, entidades locales— en áreas como promoción empresarial, política de empleo, cultura, deporte, cooperación internacional, medios de comunicación públicos, agencias de desarrollo, institutos de estadística. Cada duplicidad tiene un coste directo (presupuesto, personal) y un coste indirecto (ineficacia, dispersión de esfuerzos, rivalidad entre administraciones).

La suma de estos cuatro frentes configura una arquitectura institucional en la que cada nivel administrativo ha incrementado su peso político y su producción normativa sin que exista un mecanismo eficaz de coordinación ex ante ni de racionalización ex post. Cada agente decide en su ámbito; la suma del conjunto no la controla nadie.

2.3

La quiebra del mercado interior: la Ley 20/2013 y la sentencia que la desactivó

El intento más serio de restituir la unidad del mercado español se produjo con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM). La norma establecía dos instrumentos de alcance general. El primero, *el principio de eficacia en todo el territorio nacional:* una empresa legalmente establecida en una comunidad autónoma podría operar en el resto sin cumplir requisitos adicionales, reconociéndose por defecto las autorizaciones y habilitaciones de la comunidad de origen. El segundo, *el principio de necesidad y proporcionalidad:* cualquier límite al acceso o

al ejercicio de una actividad económica debía justificarse con una memoria que acreditara que no existía alternativa menos restrictiva.

La LGUM se inspiraba en la tradición del mercado interior europeo, donde el reconocimiento mutuo ha sido la palanca principal para eliminar barreras técnicas sin necesidad de armonización completa. El Gobierno que la aprobó estimó que la norma podía añadir un 0,15 % anual al crecimiento del PIB, cifra modesta sobre papel pero acumulativa y particularmente valiosa en un país con productividad estancada.

La Ley se desactivó en 2017. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 79/2017, declaró inconstitucionales los artículos 19 y 20, entre otros preceptos —los que contenían el principio de eficacia nacional— al considerar que imponer a una comunidad autónoma aceptar en su territorio decisiones adoptadas por otra con estándares normativos distintos vulneraba el principio de territorialidad que vertebra el Estado autonómico. El Tribunal estableció una condición restrictiva: el reconocimiento mutuo solo puede exigirse cuando existe una normativa común o equivalente en todo el territorio. En ausencia de esa armonización previa, cada comunidad puede exigir el cumplimiento pleno de su propia regulación.

La sentencia fue jurídicamente defendible y económicamente devastadora. Dejó al ordenamiento español ante la siguiente alternativa: o bien se armoniza sector por sector por vía de legislación estatal —un procedimiento lento, costoso políticamente y que requiere mayorías estables en las Cortes—, o bien la unidad del mercado se construye desde abajo, por agregación voluntaria de las comunidades autónomas mediante Leyes de Mercado Abierto que incorporen unilateralmente el principio de reconocimiento mutuo. La segunda vía, desarrollada recientemente por varias comunidades, es prometedora pero intrínsecamente frágil: basta con que una comunidad decida no sumarse para que su territorio quede fuera del mercado unificado.

Una institución responsable no puede limitarse a lamentar el golpe constitucional a la LGUM ni a proponer su simple reedición. Lo que la sentencia evidenció no es un defecto técnico subsanable, sino una tensión estructural entre el modelo autonómico vigente y la exigencia constitucional de un mercado único nacional (art. 139.2 CE). Resolver esta tensión exige actuar en dos frentes simultáneamente: armonización normativa estatal acelerada en ámbitos económicos críticos, y desarrollo coordinado de Leyes de Mercado Abierto en las comunidades que quieran contribuir a restaurar la unidad. Las propuestas concretas se desarrollan en el Capítulo XII de este informe. En este capítulo interesa fijar el principio institucional: *el mercado único nacional no es una opción entre otras; es una exigencia constitucional que debe prevalecer sobre la producción legislativa fragmentada de los distintos niveles.*

Conviene apuntar aquí, aunque su desarrollo técnico corresponde al Capítulo XII, una propuesta complementaria que la sentencia

79/2017 no obstaculiza y que reconstruye buena parte de la lógica del mercado único nacional desde la libertad del operador económico: *el principio de elección regulatoria.* Bajo este principio, una empresa que opera en varias comunidades autónomas puede acogerse, a su elección, a la regulación de su domicilio social o a la del lugar donde habita el cliente al que sirve. La administración no impone; la empresa elige el marco normativo que mejor encaja con su modelo y asume sus consecuencias. La virtud del mecanismo es doble. Por un lado, descomprime la fragmentación normativa sin necesidad de armonización estatal previa, que es lenta y políticamente costosa. Por otro, introduce una competencia regulatoria sana entre administraciones autonómicas: aquellas que diseñan marcos más eficientes y previsibles atraen la elección de los operadores; aquellas que persisten en la sobrerregulación pierden actividad económica que se acoge a regímenes ajenos. Es un mecanismo descentralizado de mejora regulatoria que opera por agregación de decisiones empresariales, no por imposición administrativa.

2.4

Principios rectores para ordenar la producción normativa

El diagnóstico anterior conduce a cinco principios que deberían gobernar la distribución y el ejercicio de la capacidad normativa sobre la actividad económica en España. Ninguno de ellos exige reformas constitucionales. Todos ellos son posibles con la Constitución de 1978 correctamente interpretada y con voluntad política de aplicación.

Primer principio: *unidad del mercado interior como regla general; diversidad normativa como excepción acotada y justificada.* Las condiciones de acceso y ejercicio de actividades económicas deben ser, por defecto, uniformes en todo el territorio nacional. La diversidad normativa debe limitarse a los ámbitos donde la territorialidad tiene un sentido intrínseco —urbanismo, medio ambiente físicamente anclado, horarios comerciales— y no extenderse a aspectos que condicionan la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Segundo principio: *subsidiariedad en sus dos planos.* La subsidiariedad no es sólo un criterio de reparto entre niveles administrativos. En su formulación clásica, ordena primero la relación entre sociedad civil y Estado: son las personas, las familias, las empresas y las instituciones intermedias —asociaciones, mutualidades, fundaciones, confesiones religiosas— quienes deben asumir en primer lugar las decisiones que les afectan; la

intervención administrativa solo se justifica cuando estos agentes no pueden resolver eficazmente por sí mismos. Este plano social es el fundamento del resto. Sobre él opera el segundo plano, el territorial: entre los niveles administrativos, las decisiones deben tomarse en el más próximo al ciudadano que pueda hacerlo con eficacia. Cuando el nivel inferior es capaz de gestionar una competencia con la misma calidad, debe hacerlo; cuando una decisión tiene externalidades que exceden su ámbito —y las regulaciones sobre actividad económica casi siempre las tienen—, debe elevarse al nivel competente superior. La subsidiariedad así entendida no es una bandera para reivindicar competencias adicionales ni un argumento para justificar duplicidades; es un criterio técnico que, antes de distribuir entre administraciones, exige preguntarse si la administración debe intervenir.

Tercer principio: *corresponsabilidad fiscal como corolario inevitable de la autonomía política.* Toda comunidad autónoma o entidad local que gasta debe ingresar, en una proporción razonable, de sus propios contribuyentes. El sistema actual, en el que una parte significativa del gasto autonómico se financia con transferencias del Estado y, en última instancia, con deuda rescatada por mecanismos extraordinarios, ha producido un fenómeno reconocible: comunidades autónomas estructuralmente autónomas en el lado del gasto pero dependientes en el lado del ingreso. La consecuencia es la previsible: gastan con relativa facilidad porque no recaudan políticamente el coste de ese gasto, y la responsabilidad sobre el desequilibrio se diluye entre el nivel autonómico que ejecuta y el nivel central que financia. La corresponsabilidad fiscal exige cerrar esa asimetría: que la administración que decide gastar tenga que recaudar, también políticamente, lo que gasta.

Cuarto principio: *transparencia y evaluabilidad.* Toda norma con impacto económico debe ir acompañada de una memoria de análisis de impacto normativo que cuantifique costes, beneficios y alternativas. Los tres niveles administrativos deben publicar con detalle sus cuentas, su producción legislativa y sus resultados de gestión. Las decisiones importantes —reformas del sistema de financiación, nuevos impuestos autonómicos, reformas estatutarias— deben ser auditadas por organismos independientes, empezando por la AIReF, antes de su tramitación parlamentaria.

Quinto principio: *lealtad institucional.* El principio, recogido expresamente en la legislación básica del Estado autonómico, exige que cada nivel administrativo coopere con los demás y se abstenga de conductas que dificulten el ejercicio de competencias ajenas. Su incumplimiento sistemático por parte de determinados actores —con blindajes competenciales, conflictos recurrentes, recursos sistemáticos contra normas estatales básicas— es uno de los factores que más ha erosionado la calidad institucional del sistema en las últimas dos décadas.

Estos cinco principios son compatibles con la Constitución vigente. No exigen reformar el

Título VIII. Exigen, eso sí, una voluntad política de aplicarlos y mecanismos institucionales que los hagan operativos. Algunos de esos mecanismos están disponibles (la AIReF, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Estado) pero se usan insuficientemente o se ignoran. Otros habría que desarrollarlos, como una *Agencia de Calidad Normativa* con capacidad de vetar regulaciones autonómicas o locales que impongan barreras económicas injustificadas.

2.5

Duplicidades y ahorro potencial: el argumento económico de la racionalización

La discusión sobre la arquitectura competencial ha estado tradicionalmente dominada por consideraciones políticas e identitarias. El argumento económico ha sido secundario cuando debería haber sido central. España se permite un lujo que ninguna economía europea avanzada se permite: sostener estructuras administrativas duplicadas en decenas de ámbitos donde la evidencia indica que una sola bastaría.

Los ejemplos son conocidos y recurrentes:

Política exterior y cooperación. El Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia Española de Cooperación Internacional, las consejerías de acción exterior autonómicas, las agencias autonómicas de cooperación, las oficinas comerciales autonómicas en el extranjero, las fundaciones privadas sostenidas con fondos públicos para la "proyección internacional" y los programas de cooperación de numerosos ayuntamientos suman un aparato exterior que desborda lo que un Estado unitario de tamaño europeo necesita. La política exterior es una competencia exclusiva del Estado según el artículo 149.1.3 de la Constitución; la proyección económica internacional ganaría eficacia concentrándose en un número reducido de instrumentos coordinados.

Promoción empresarial y agencias de desarrollo. Cada comunidad autónoma dispone de su propia agencia de promoción económica, su propio instituto de la pequeña empresa, su propia oficina de atracción de inversiones. Muchas provincias y ayuntamientos grandes replican a escala local estas estructuras. El resultado es un mapa de varios cientos de organismos con misiones solapadas, presupuestos reducidos y escasa capacidad real para generar actividad económica. Una reorganización racional consolidaría estas funciones en un número reducido de estructuras especializadas por sectores o por mercados.

Medios de comunicación públicos. España sostiene una televisión pública estatal, trece televisiones autonómicas y un número significativo de emisoras de radio y canales locales financiados con fondos públicos. El coste conjunto del sistema público de comunicación es de varios miles de millones de euros anuales. En ningún país europeo comparable existe esta densidad de medios públicos. La revisión de su función, su modelo de financiación y su necesidad de continuidad debe abordarse sin tabúes, con criterios de servicio público real y no de mantenimiento de estructuras.

Institutos estadísticos, observatorios, consejos consultivos. El INE convive con diecisiete institutos estadísticos autonómicos. Existen varios centenares de observatorios temáticos, consejos consultivos, comisiones sectoriales y órganos asimilados repartidos entre los tres niveles administrativos. Muchos de ellos producen informes de calidad desigual y audiencia limitada. Una revisión honesta identificaría aquellos que aportan valor añadido y eliminaría el resto.

Sindicatos, patronales y partidos políticos financiados con fondos públicos. La financiación pública directa e indirecta de organizaciones de representación ha crecido en las últimas décadas hasta configurar un ecosistema de entidades dependientes del presupuesto. Sin cuestionar la legitimidad de su función, es razonable revisar la suficiencia de la financiación privada voluntaria como criterio de sostenibilidad. Una organización que solo sobrevive con transferencias públicas indica que su representatividad real es débil o que su estructura es desproporcionada.

El ahorro potencial de una revisión sistemática de estas duplicidades se ha estimado entre 0,3 y 0,7 puntos del PIB —entre 4.500 y 10.500 millones de euros anuales— sin afectar a la prestación efectiva de servicios públicos esenciales. Son cifras muy superiores al coste del empleo público estatal de áreas enteras de la Administración, y permiten reorientar recursos hacia ámbitos donde el Estado sí es insustituible: justicia, seguridad, defensa, investigación básica, infraestructuras estratégicas.

El argumento no es ideológico. Es el argumento del inspector que examina las cuentas de cualquier organización con múltiples unidades redundantes: si no se toman decisiones para eliminar las redundancias, la organización acaba convirtiéndose en un sistema administrativo autosostenido donde la eficiencia operativa se subordina a la preservación de estructuras.

2.6

Financiación autonómica: principios para una reforma pendiente

El sistema de financiación autonómica vigente, establecido por la Ley 22/2009, está formalmente vencido desde 2014. Durante más de una década, las comunidades del régimen común se han financiado mediante prórrogas sucesivas. Este hecho, insólito en perspectiva comparada, debería por sí solo situar la reforma entre las prioridades institucionales del país. No lo ha sido.

El presente informe no pretende diseñar aquí un nuevo modelo técnico de financiación. Ese trabajo requiere desarrollo específico —cuantificación de necesidades, reparto de capacidad normativa entre impuestos cedidos, mecanismos de nivelación, cláusulas de revisión— que se abordará en un informe monográfico posterior de esta institución. Lo que sí corresponde fijar en este capítulo son los principios que cualquier reforma seria debe incorporar:

Suficiencia objetiva y transparente. El reparto debe fundamentarse en indicadores verificables de coste de los servicios, población equivalente ajustada, dispersión, envejecimiento y otros factores estructurales. No en negociaciones bilaterales opacas.

Corresponsabilidad fiscal real. Las comunidades deben disponer de capacidad normativa suficiente sobre los impuestos que les financian para que sus decisiones de gasto tengan un correlato visible en las decisiones de ingreso que sus ciudadanos perciben. Esto exige el establecimiento de tramos autonómicos en las grandes figuras tributarias —tarifa estatal más tarifa autonómica visible al contribuyente en su nómina y en su declaración—, con rangos significativos de variación entre comunidades. Una comunidad que decide aumentar su gasto público debe poder hacerlo solo a costa de subir su tarifa autonómica del IRPF; una comunidad que decide reducir presión fiscal debe poder hacerlo a costa de contener su gasto. La capacidad normativa autonómica sobre impuestos cedidos —IRPF, sucesiones, patrimonio, transmisiones patrimoniales— debe reforzarse con rangos que permitan competencia fiscal positiva, no neutralizarse mediante armonización forzada al alza como ha hecho recientemente la Ley 7/2024 de Armonización Fiscal, que opera en dirección contraria al principio que aquí se defiende y debe revertirse.

Competencia fiscal positiva. La Constitución permite a las comunidades autónomas ejercer capacidad normativa en varios tributos. Esta competencia debe utilizarse como instrumento legítimo para atraer actividad económica y premiar la eficiencia administrativa, y no neutralizarse por vía de armonización forzada al alza, como se ha advertido en el principio anterior.

Mecanismo de nivelación explícito y limitado. La solidaridad entre territorios es un principio constitucional (artículo 138) y debe operar. Pero la nivelación debe garantizar un nivel mínimo homogéneo de financiación por habitante ajustado y no suprimir los diferenciales que reflejan legítimamente el esfuerzo fiscal propio de cada comunidad. El principio de ordinalidad —que ninguna comunidad empeore su posición relativa tras la nivelación— debe respetarse.

Disciplina fiscal vinculante. Las comunidades deben someterse a techos de deuda vinculantes y a mecanismos automáticos de corrección cuando incumplan. El Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y sus sucesivos mecanismos extraordinarios han operado de facto como rescates incondicionales: quien gasta en exceso ve sus desequilibrios cubiertos por el Estado sin contrapartidas reales. Esto debe acabar. Cualquier mecanismo de financiación extraordinaria debe ir precedido de un plan de ajuste estructural, evaluado por la AIReF, y cuya ejecución se supervise rigurosamente.

Estos principios no agotan la reforma. La traducción técnica requiere decisiones adicionales sobre la reforma de la propia AIReF, la cesta tributaria, el tratamiento del transporte metropolitano, el papel de los fondos finalistas, la financiación de la dependencia y otras partidas. Todo ello se tratará en el informe monográfico. Lo relevante aquí es afirmar que sin reforma del sistema de financiación no habrá corresponsabilidad fiscal, y sin corresponsabilidad fiscal no se podrá contener el desequilibrio estructural entre gasto autonómico y recaudación autonómica.

2.7

Régimen foral: respeto constitucional, exigencia de transparencia y equidad

La Constitución de 1978 ampara y respeta expresamente los derechos históricos de los territorios forales (Disposición Adicional Primera). El concierto económico vasco y el convenio navarro son realidades constitucionales. Cualquier análisis económico que pretendiera cuestionar su existencia misma quedaría fuera del marco institucional vigente y, por tanto, fuera del ámbito de este informe.

Ahora bien, el respeto constitucional a una institución no excluye la exigencia técnica de que esa institución funcione con transparencia, equidad y rigor metodológico. Los estudios académicos más solventes sobre el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra —entre ellos los trabajos de Ángel de

la Fuente para Fedea— han señalado con insistencia tres problemas técnicos que afectan al funcionamiento práctico del sistema foral:

Primero: opacidad. El cálculo del cupo y la aportación se realiza sobre la base de metodologías que no se hacen públicas con el detalle necesario para permitir su verificación externa. El Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse sobre la obligación del Gobierno de hacer públicos los cálculos. Una institución que opera con recursos públicos y que afecta al reparto de cargas entre territorios debe ser escrutable por la ciudadanía y por el resto de administraciones.

Segundo: coeficientes desactualizados y sesgados. Los coeficientes de consumo utilizados para el ajuste del IVA en el cálculo del cupo sobrevaloran, en algunos casos de manera significativa, el peso real de los territorios forales en el consumo nacional. Esto se traduce en transferencias netas del Estado hacia los territorios forales por importes que no se corresponden con la realidad económica de partida. En algunos conceptos, según los trabajos citados, el sesgo es de tal magnitud que el cálculo técnicamente correcto daría lugar a flujos en dirección contraria a la vigente.

Tercero: ausencia de mecanismos de revisión efectivos. Las leyes quinquenales del cupo y los acuerdos del convenio navarro se renegocian con un retraso sistemático y en contextos de negociación política que dificultan la aplicación rigurosa de los criterios técnicos que la propia normativa foral establece.

La posición que esta institución defiende es la que corresponde a un planteamiento liberal-conservador respetuoso del marco constitucional: *plena aceptación del concierto y el convenio como realidades constitucionales históricas; exigencia* inflexible de que su *aplicación técnica se realice con transparencia plena, coeficientes actualizados y revisión periódica verificable.* No se trata de cuestionar el régimen foral. Se trata de exigir que funcione conforme a sus propios principios declarados y no como un mecanismo opaco de transferencia de recursos cuya magnitud real escape al debate público.

Esta exigencia de transparencia es, por lo demás, coincidente con los principios de equidad interterritorial que el propio Tribunal Constitucional ha reiterado. La igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (artículo 14 y 149.1.1 CE) y la solidaridad entre territorios (artículo 138 CE) son principios que conviven con el respeto a los derechos históricos forales y deben aplicarse simultáneamente. Cualquier expansión o extrapolación del régimen foral a otros territorios, por vía de concierto singular o de pactos bilaterales, debería pasar por los mismos requisitos de constitucionalidad, transparencia y equidad que hoy se le exigen —con insuficiente rigor— al modelo foral vigente.

2.8

Resumen del capítulo

El análisis competencial conduce a seis tesis que orientan las propuestas concretas del resto del informe:

Primera: España no sufre exceso de pluralismo territorial, sino exceso de producción legislativa simultánea sobre la actividad económica por parte de los distintos niveles administrativos. El coste de esta fragmentación normativa se sitúa en torno al 2 % del PIB.

Segunda: la unidad del mercado interior es una exigencia constitucional (artículo 139.2 CE) que debe prevalecer sobre la capacidad normativa fragmentada. La sentencia constitucional que desactivó el principio de eficacia nacional de la Ley 20/2013 obliga a construir la unidad de mercado por dos vías complementarias: armonización sectorial estatal acelerada y Leyes de Mercado Abierto autonómicas.

Tercera: la producción normativa de los tres niveles administrativos debe someterse a cinco principios: unidad del mercado interior, subsidiariedad técnica, corresponsabilidad fiscal, transparencia evaluable y lealtad institucional.

Cuarta: la existencia de duplicidades administrativas significativas entre niveles —en política exterior, promoción económica, medios de comunicación, institutos estadísticos, agencias consultivas— permite un ahorro potencial estimado entre 0,3 y 0,7 puntos del PIB sin afectar a los servicios esenciales. Este ahorro debe destinarse prioritariamente a reforzar las funciones estatales insustituibles.

Quinta: la reforma del sistema de financiación autonómica, vencido desde 2014, debe guiarse por cinco principios irrenunciables: suficiencia objetiva, corresponsabilidad fiscal real, competencia fiscal positiva, nivelación limitada con ordinalidad y disciplina fiscal vinculante. El desarrollo técnico detallado de la reforma se abordará en un informe monográfico posterior.

Sexta: el régimen foral es una realidad constitucional que debe respetarse. Precisamente por ello, debe exigírsele el funcionamiento transparente, equitativo y metodológicamente riguroso que la normativa del concierto y del convenio ya establece pero que la práctica administrativa no siempre garantiza.

Ninguna de estas tesis requiere reforma constitucional. Todas ellas son posibles con la Constitución de 1978 correctamente interpretada y con voluntad política de aplicación. Lo que España necesita no es rediseñar el Estado autonómico, sino hacerlo compatible con un mercado interior unificado y con una disciplina fiscal sostenible.

Capítulo III. Seguridad jurídica, calidad regulatoria y justicia económica

3.1

La institución olvidada: la calidad del marco jurídico como variable económica

Los dos capítulos anteriores de este informe han descrito el cuadro macroeconómico español y la arquitectura competencial en la que operan los agentes económicos. Falta un tercer pilar institucional, menos visible pero igual de decisivo: *las condiciones jurídicas bajo las que se desarrolla la actividad económica.* Es lo que en la literatura comparada se denomina calidad institucional, y lo que los operadores económicos experimentan cada día como combinación de tres variables — seguridad jurídica, calidad regulatoria y eficacia de la justicia.

Estas tres variables no son técnicas de administrativistas. Son factores de producción. Una empresa que no puede planificar a cinco años porque la normativa cambia cada dieciocho meses pospone inversiones. Un inversor extranjero que no confía en que los tribunales harán cumplir los contratos en plazos razonables exige una prima de riesgo adicional. Una PYME que tarda dos años en resolver un litigio mercantil asume costes que ninguna mejora de productividad operativa puede compensar. La calidad del marco jurídico determina, en último término, el rendimiento efectivo del resto de reformas económicas.

España ha maltratado esta dimensión durante demasiado tiempo. Los indicadores internacionales más solventes sitúan al país en posiciones decepcionantes para su nivel de desarrollo: en los Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial, España ocupa el puesto 55 en calidad normativa y el 45 en seguridad jurídica, sobre 214 economías evaluadas. Países con renta per cápita comparable o inferior — Portugal, República Checa, Eslovenia, Estonia — obtienen puntuaciones claramente superiores. No es un problema de recursos. Es un problema de prioridades institucionales.

El presente capítulo aborda tres frentes conexos. Primero, la inseguridad jurídica como fenómeno estructural en España, sus causas y su coste. Segundo, la calidad regulatoria entendida como disciplina del legislador y de la administración: cómo se hacen las normas, cómo se evalúan y cómo se

revisan. Tercero, la justicia económica: tiempos, especialización, eficacia de la justicia mercantil y concursal. Cierran el capítulo dos apartados breves sobre la independencia de los organismos reguladores y la administración electrónica real como condición instrumental.

3.2

La inseguridad jurídica como fenómeno estructural

La inseguridad jurídica en España no es un fenómeno coyuntural imputable a un gobierno concreto. Es el resultado acumulado de varias dinámicas que se refuerzan entre sí.

Primera: inflación legislativa. El volumen de producción normativa ha crecido sostenidamente durante las últimas décadas. Entre Estado, diecisiete comunidades autónomas, entidades locales y normativa europea, el ordenamiento español emite cada año miles de disposiciones con rango de ley o reglamentario. Ningún operador económico puede conocer razonablemente la totalidad de la normativa aplicable a su actividad, especialmente si opera en varios territorios. Los informes de producción normativa de la CEOE, recogidos en el informe Crecimiento Empresarial de CEPYME (enero de 2025), cuantifican el fenómeno con precisión: en 2023 se editaron 1,27 millones de páginas en los boletines oficiales del Estado y de las comunidades autónomas, un promedio de cerca de 5.100 páginas por cada día laborable. Las páginas de los boletines se han incrementado un 47 % desde 2012; el Boletín Oficial del Estado, un 58 % en ese mismo período. La percepción empresarial confirma el dato objetivo: según el Eurobarómetro de abril de 2024, el 39 % de las empresas españolas considera la complejidad regulatoria un problema "muy grave", la quinta proporción más alta de la UE, solo por detrás de Francia, Grecia, Italia y Eslovaquia. La inflación normativa genera inseguridad incluso cuando cada norma individual está bien redactada, porque el problema es agregado: no saber si hay algo aplicable que se desconoce.

Segunda: uso abusivo del Real Decreto-ley. El instrumento que la Constitución reserva para situaciones de "extraordinaria y urgente necesidad" (artículo 86 CE) se ha convertido en un medio ordinario de legislar. Gobiernos sucesivos han ampliado su uso hasta regular por esta vía materias estructurales — fiscalidad, laboral, energía, vivienda — cuya tramitación natural sería una ley ordinaria con debate parlamentario, audiencia pública y memoria económica detallada. Este abuso tiene tres consecuencias perniciosas: elude el escrutinio parlamentario, limita la participación de los afectados en la formación de la norma, e introduce cambios relevantes en

plazos incompatibles con una planificación empresarial mínimamente racional.

Tercera: retroactividad fáctica. Aunque el artículo 9.3 de la Constitución prohíbe la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de las restrictivas de derechos individuales, la jurisprudencia ha admitido una amplia gama de modificaciones normativas con efectos sobre relaciones jurídicas en curso. La regulación retributiva de las energías renovables entre 2010 y 2014 es el ejemplo paradigmático: cambios legislativos sucesivos modificaron las condiciones económicas de inversiones ya realizadas, generando decenas de arbitrajes internacionales con laudos adversos por cifras multimillonarias. El daño reputacional para España como destino de inversión ha durado más que los ahorros presupuestarios que se pretendían conseguir.

Cuarta: cambios de criterio administrativo. La interpretación de normas fiscales, laborales, ambientales y sectoriales por parte de las administraciones cambia con frecuencia, en ocasiones con efectos sobre ejercicios ya cerrados. Inspecciones que recalifican operaciones después de años, criterios de la Dirección General de Tributos modificados sin notificación clara, o doctrinas administrativas ajustadas retroactivamente generan un entorno en el que el contribuyente o el administrado nunca está seguro de haber cumplido.

Quinta: judicialización de conflictos competenciales. El Tribunal Constitucional ha tenido que dirimir centenares de conflictos entre normativa estatal y autonómica. Muchas de estas resoluciones se producen años después de la aprobación de las normas afectadas, lo que mantiene en situación de provisionalidad jurídica sectores económicos enteros durante periodos prolongados.

La combinación de estos cinco factores configura un entorno jurídico que, sin ser formalmente arbitrario, resulta imprevisible en la práctica. El coste económico es difícil de cuantificar con precisión, pero la evidencia comparada sugiere que sistemas más predecibles añaden entre 0,3 y 0,5 puntos anuales de crecimiento potencial sin inversiones adicionales en capital o trabajo. En el horizonte de una década, esa diferencia es decisiva.

3.3

Calidad regulatoria: disciplina ex ante, evaluación ex post

La respuesta al fenómeno descrito no es legislar menos — hay ámbitos donde España legisla poco y mal — sino legislar mejor. La disciplina de la calidad regulatoria tiene

décadas de desarrollo en la literatura técnica de la OCDE y se sustenta en cuatro principios que España debería adoptar con rigor:

Principio de necesidad y proporcionalidad. Toda nueva regulación con impacto económico debe acreditar que responde a un problema real no resoluble por el mercado o por normas preexistentes, y que entre las alternativas posibles se elige la que impone los menores costes de cumplimiento compatibles con el objetivo perseguido. Este principio está formalmente recogido en el ordenamiento español — Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común, Ley 50/1997 del Gobierno — pero su aplicación práctica es laxa. Las memorias de análisis de impacto normativo se cumplimentan con frecuencia de forma mecánica, sin cuantificación real de costes y beneficios.

Principio de evaluación ex ante obligatoria y verificable. Toda norma con impacto económico significativo debe ir acompañada de una memoria que cuantifique costes directos e indirectos sobre los sujetos obligados, beneficios esperados, alternativas consideradas y razones para rechazarlas. Esta memoria debe ser pública con antelación suficiente a la aprobación y debe poder ser cuestionada técnicamente por los organismos independientes pertinentes — AIReF, CNMC, Consejo de Estado — y por los afectados. Una propuesta que no supera el escrutinio técnico debe devolverse al proponente para su reformulación.

Principio de evaluación ex post. Toda norma con impacto económico debe contener una cláusula de evaluación a los tres y cinco años que permita verificar si sus efectos reales se corresponden con los previstos y si los costes de cumplimiento son los estimados. Las normas que no superen esta evaluación deben modificarse o derogarse. Actualmente, las evaluaciones ex post que la legislación exige se realizan de forma irregular y con escasas consecuencias prácticas.

Principio de revisión y derogación sistemática — "sunset clauses". Toda norma debería someterse a una revisión obligatoria en un horizonte predefinido (típicamente siete a diez años) que exija su renovación explícita o su derogación. Este mecanismo combate la acumulación de normativa obsoleta que permanece en vigor por simple inercia y genera costes de cumplimiento cuya justificación desapareció hace tiempo. Reino Unido, Canadá y varios estados de la Unión Europea han adoptado versiones de este principio con resultados verificables en términos de simplificación normativa.

El desarrollo institucional de estos principios exige dos instrumentos:

Primero, una Oficina de Mejora Regulatoria con capacidad técnica real y, sobre todo, con independencia funcional suficiente para vetar propuestas normativas que no cumplan los estándares mínimos de evaluación ex ante. La configuración actual, dispersa entre unidades del Ministerio de Economía y otras dependencias, no cumple esta función con la eficacia necesaria.

Segundo, una Agencia de Calidad Normativa, ya propuesta en el Capítulo II como parte del

tratamiento de la fragmentación competencial, que supervise la coherencia normativa entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales. Esta agencia debería disponer de capacidad para impugnar ante los tribunales normas autonómicas o locales que impongan barreras económicas injustificadas y para requerir a las administraciones la simplificación de duplicidades identificadas.

Ninguno de estos instrumentos es novedad radical. Son el estándar básico de los países que en las últimas décadas han mejorado sustancialmente su clima regulatorio: Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Estonia, Irlanda. No es una cuestión ideológica. Es una cuestión de competencia administrativa aplicada.

3.4

Justicia económica: tiempos, especialización y eficacia

La tercera dimensión institucional es la eficacia de los tribunales en la resolución de conflictos económicos. Aquí los datos son especialmente elocuentes y deberían figurar en cualquier diagnóstico honesto del entorno empresarial español.

Justicia mercantil. Los juzgados de lo mercantil españoles presentan tiempos medios de resolución superiores a los dieciocho meses en la mayoría de territorios, con variaciones significativas entre comunidades. Los procedimientos complejos — litigios societarios, propiedad industrial, competencia desleal — pueden prolongarse durante varios años. El resultado es que buena parte de los conflictos mercantiles se acaban resolviendo extrajudicialmente, no por mérito de la solución alcanzada, sino porque la alternativa judicial es inviable en términos de tiempo y coste. Esta renuncia forzosa al sistema judicial no es un dato neutro: debilita la capacidad disuasoria del contrato mismo como instrumento económico.

Justicia concursal. El procedimiento concursal español sigue siendo, a pesar de las sucesivas reformas (2011-2015, 2020, 2022), excesivamente largo y poco eficaz para preservar el valor de las empresas en dificultades. Según el Anuario de la Estadística Concursal del Colegio de Registradores, la duración media de los concursos en España en 2024 fue de 264 días en términos agregados. Esta cifra, sin embargo, está distorsionada por el peso creciente de los concursos sin masa y el nuevo procedimiento especial para microempresas. En los concursos ordinarios de empresas con activos sustanciales, la duración supera habitualmente los cuatro años, y en los casos complejos alcanza los siete. Durante este periodo, los activos se deprecian,

el fondo de comercio se erosiona y las posibilidades de recuperación razonable para los acreedores — y, cuando procede, de continuidad para la empresa — se reducen drásticamente.

El número de concursos en España ha crecido de manera sostenida: en 2024 se presentaron 57.507 concursos, un 35,5 % más que en 2023. Aunque buena parte de este incremento corresponde a personas físicas no empresarias acogidas a la exoneración del pasivo insatisfecho, el aumento afecta también a personas jurídicas (+23,9 % interanual en el primer trimestre de 2024) y refleja una realidad económica que el sistema concursal no está equipado para gestionar con la eficacia requerida.

Ejecución de contratos. Los tiempos medios para obtener una ejecución firme de una obligación contractual incumplida oscilan entre uno y tres años en función del territorio y de la complejidad del asunto. Esta latencia afecta desproporcionadamente a las PYMES y a los autónomos, para quienes cada mes sin cobrar puede suponer la diferencia entre la continuidad y el cierre. La morosidad comercial y las prácticas abusivas de aplazamiento de pagos — especialmente en relaciones asimétricas de tamaño — se perpetúan precisamente porque la alternativa judicial no es una amenaza creíble.

Arbitraje. El arbitraje internacional y nacional es la alternativa utilizada cada vez con mayor frecuencia por las empresas de tamaño medio y grande para evitar la ineficacia de la justicia ordinaria. España ha desarrollado un ecosistema arbitral respetable, pero todavía por debajo del que países con economías comparables — Reino Unido, Francia, Suiza, Países Bajos — han consolidado. La promoción del arbitraje comercial, incluyendo el arbitraje de consumo para litigios de menor cuantía, debe ser parte de cualquier reforma seria de la justicia económica.

Las propuestas que se derivan son conocidas y repetidamente aplazadas:

Refuerzo de la planta judicial mercantil con el número de jueces especializados que el volumen real de asuntos exige, no el que la inercia presupuestaria permite. La creación de nuevos juzgados de lo mercantil debe guiarse por indicadores objetivos de carga y plazo de respuesta, no por negociación política.

Especialización vertical dentro de los juzgados mercantiles en materias complejas — propiedad industrial e intelectual, defensa de la competencia, derecho societario, concursal — mediante salas o secciones dedicadas. Esta especialización ya existe parcialmente pero debería extenderse y formalizarse.

Agilización procesal del concurso, con plazos vinculantes para cada fase, responsabilidad expresa del administrador concursal por incumplimientos injustificados, y generalización del procedimiento simplificado para casos de menor complejidad. La reforma de 2022 fue un paso, pero insuficiente.

Mediación y arbitraje institucionalizados como primer recurso en conflictos comerciales de menor cuantía, con homologación judicial simplificada de los acuerdos alcanzados. El

modelo de mediación previa obligatoria, probado con éxito en varias jurisdicciones europeas, merece su adaptación al ordenamiento español.

Digitalización procesal real, más allá de la actual fase parcial de "papel digital". Los sistemas informáticos de la Administración de Justicia española están fragmentados, son incompatibles entre territorios y producen ineficiencias que un inspector de cualquier organización privada identificaría como inaceptables. La inversión en esta digitalización es de las más rentables que la Administración puede acometer.

3.5

La asimetría entre Administración y administrado

Las dinámicas descritas en los apartados anteriores —inseguridad jurídica, lentitud judicial, calidad regulatoria insuficiente— comparten un rasgo institucional que conviene formular con franqueza. La relación entre la Administración y el ciudadano o la empresa no es, en la práctica, una relación entre iguales sometidos a las mismas reglas. Es una relación estructuralmente asimétrica, en la que la Administración dispone de prerrogativas que el administrado no tiene y se exime de cargas que sí impone a éste.

La asimetría se manifiesta en al menos cinco planos.

Plazos. La Administración multa al contribuyente o al administrado por retraso de horas o días en sus obligaciones. Ella misma incumple sistemáticamente sus propios plazos —resolución de recursos, devolución de tributos, respuesta a solicitudes— sin consecuencia económica para el órgano responsable.

Criterio. La Dirección General de Tributos, las inspecciones autonómicas y las administrativas pueden modificar criterio interpretativo y aplicarlo a ejercicios ya cerrados, sin que el contribuyente afectado pueda invocar la confianza legítima en el criterio anterior con la misma contundencia con la que la Administración invoca el nuevo.

Información. La Administración exige al particular la aportación reiterada de documentos e información que ella misma posee, en aplicación incompleta del principio "solo una vez" recogido en la normativa europea.

Compensación. Los saldos económicos entre contribuyente y Administración no se compensan automáticamente. La Administración cobra inmediatamente lo que se le adeuda; el contribuyente debe esperar plazos administrativos para percibir lo que la Administración le debe.

Tiempo procesal. La lentitud de la justicia administrativa y mercantil opera en perjuicio del particular, que asume los costes de la espera, mientras la Administración —que no asume coste financiero equivalente por la dilación— puede utilizar la duración del proceso como instrumento de presión negociadora.

Estos cinco planos no son patologías locales corregibles con ajustes técnicos puntuales. Son la manifestación práctica de un desequilibrio institucional que conviene revertir de manera sistemática. La respuesta no es retórica de igualdad, sino mecanismos concretos de simetría: plazos vinculantes con consecuencias económicas para la Administración cuando los incumple, doctrina de la confianza legítima reforzada y aplicable simétricamente, aplicación efectiva del principio "solo una vez", compensación automática y bidireccional de saldos —Cuenta Única Fiscal, cuya configuración técnica se desarrolla en el Capítulo VI—, y mecanismos arbitrales y de mediación que reduzcan el coste estratégico de la dilación. Sin ese conjunto de ajustes, las reformas técnicas de calidad regulatoria y de justicia económica rendirán menos de lo que pueden, porque dejarán intacto el desequilibrio institucional que las hace necesarias en primer lugar.

3.6

Independencia y calidad de los organismos reguladores

España dispone de un conjunto de organismos reguladores y supervisores — CNMC, CNMV, Banco de España, AIReF, CSN, entre otros — que constituyen, junto con el sistema judicial, la infraestructura institucional sobre la que descansa la confianza económica del país. La calidad de estos organismos es dispar, y su independencia efectiva respecto del poder político ha experimentado tensiones crecientes en los últimos años.

Dos observaciones delimitan lo que una institución responsable debe defender.

Primera: la independencia de los reguladores es una pieza clave del Estado de derecho económico, no un capricho tecnocrático. Cuando los consejos de los organismos reguladores se constituyen por criterios partidistas, cuando los nombramientos se dilatan artificialmente para permitir mayorías afines, o cuando las decisiones técnicas se orientan por consideraciones de oportunidad política, el resultado es doble: se degradan las decisiones sustantivas y se introduce un elemento de imprevisibilidad que se añade a la inseguridad jurídica general. La ciudadanía percibe esta deriva incluso cuando no dispone de las herramientas técnicas para diagnosticarla.

Segunda: la independencia de los reguladores exige también su propia rendición de cuentas técnica. Independencia no significa irresponsabilidad. Los organismos reguladores deben publicar sus decisiones motivadas, someterse a escrutinio parlamentario regular a través de comparecencias técnicas sustantivas, y rendir cuentas de su propia eficacia mediante indicadores verificables. Esta es la otra cara de la moneda: si los reguladores exigen calidad regulatoria al legislador y calidad de cumplimiento a los regulados, deben someterse ellos mismos a estándares equivalentes.

Las líneas de reforma específicas — modo de nombramiento, duración de mandatos, garantías de inamovilidad, régimen de incompatibilidades, capacidad sancionadora real — se abordarán en la medida en que afectan a cada sector en los capítulos correspondientes (financiero en el XIII, energético en el XV, competencia en el XII). Lo relevante aquí es fijar el principio institucional: sin reguladores independientes, técnicamente competentes y transparentes, no hay mercado libre; hay discrecionalidad política con formato tecnocrático.

3.7

Administración electrónica como condición instrumental

El último elemento institucional es aparentemente menor pero condiciona todos los demás: la administración electrónica real. España ha realizado avances notables en las dos últimas décadas — certificado digital, sistema Cl@ve, sede electrónica, notificaciones telemáticas — pero la fragmentación entre administraciones, la persistencia de requisitos procedimentales analógicos y la obligación recurrente de aportar información que la propia administración ya posee continúan imponiendo costes innecesarios a ciudadanos y empresas.

Dos principios deben guiar la consolidación de la administración electrónica real:

Principio “solo una vez” (once-only principle). La administración no debe requerir información que otra administración ya dispone. Este principio está formalmente reconocido en la normativa europea y española, pero su aplicación práctica exige interoperabilidad efectiva entre sistemas, que todavía no existe en muchas áreas. Acabar con este doble trámite ahorra tiempo, reduce costes y elimina oportunidades de error.

Principio de silencio administrativo positivo generalizado para la actividad económica. Con

las excepciones estrictamente justificadas que desarrolla el Capítulo XII, el silencio de la administración ante una solicitud debe entenderse como autorización tácita transcurrido un plazo razonable. El modelo de control se desplaza del "permiso previo" a la "inspección posterior con responsabilidad". La administración pasa de ser un cuello de botella a un garante de calidad ex post. Esta transformación no es utópica: es el modelo que rige en varias economías europeas con resultados verificables, y que ha permitido reducir los tiempos de entrada en actividad empresarial en órdenes de magnitud respecto al procedimiento convencional.

3.8

Síntesis del capítulo

Seis tesis cierran el capítulo:

Primera: la calidad del marco jurídico es un factor de producción tan determinante como el capital o el trabajo. España ocupa posiciones decepcionantes en los indicadores internacionales de seguridad jurídica y calidad regulatoria — puesto 45 y 55 mundial respectivamente —, inferiores a las que corresponderían a su nivel de desarrollo.

Segunda: la inseguridad jurídica española no es coyuntural sino estructural, y resulta de cinco dinámicas que se refuerzan: inflación legislativa, abuso del Real Decreto-ley, retroactividad fáctica, cambios de criterio administrativo y judicialización de conflictos competenciales. Su coste económico, difícil de cuantificar con precisión, equivale probablemente a entre 0,3 y 0,5 puntos anuales de crecimiento potencial.

Tercera: la calidad regulatoria exige cuatro principios operativos — necesidad y proporcionalidad, evaluación ex ante obligatoria, evaluación ex post, revisión sistemática con cláusulas de caducidad — y dos instrumentos institucionales — Oficina de Mejora Regulatoria con capacidad de veto y Agencia de Calidad Normativa con capacidad de impugnación.

Cuarta: la justicia económica española adolece de tiempos excesivos (dieciocho meses o más en lo mercantil, cuatro a siete años en concursos complejos), especialización insuficiente y digitalización fragmentada. Las reformas necesarias — refuerzo de la planta judicial, especialización vertical, agilización concursal, mediación y arbitraje, digitalización real — son conocidas y repetidamente aplazadas.

Quinta: los organismos reguladores independientes son piezas centrales del Estado de derecho económico. Su independencia respecto del poder político es irrenunciable,

pero exige como contrapartida su propia rendición de cuentas técnica verificable.

Sexta: la asimetría institucional entre Administración y administrado —en plazos, criterio, información, compensación y tiempo procesal— no es una ineficiencia técnica menor sino un déficit estructural de Estado de Derecho. El principio de igualdad ante la ley exige que las reglas obliguen también a quien las dicta y las aplica: el Estado no puede exigir a los ciudadanos lo que no se exige a sí mismo, ni reservarse derechos —procesales, sustantivos, financieros— que niega al administrado. Multar al particular por retrasos de horas mientras la Administración incumple sus propios plazos sin consecuencia, aplicar retroactivamente cambios de criterio que rechaza al contribuyente, cobrar intereses de demora pero diferir el pago de los suyos: estas asimetrías son síntomas del mismo desequilibrio. Su corrección requiere mecanismos concretos —plazos vinculantes con consecuencias económicas para la Administración, doctrina de la confianza legítima aplicada simétricamente, principio "solo una vez" efectivo, Cuenta Única Fiscal con compensación bidireccional, arbitraje accesible que neutralice el tiempo procesal como ventaja institucional— y conviene situarlos como condición previa al rendimiento pleno de las reformas técnicas que el resto del capítulo describe.

Estas cinco tesis no exigen reforma constitucional ni transformaciones radicales del ordenamiento. Exigen voluntad política de aplicar estándares que los países europeos más competitivos aplican como rutina. La paradoja española es que conocemos las reformas, disponemos de los instrumentos técnicos para implementarlas y tenemos la capacidad administrativa para ejecutarlas. Lo que falta es la decisión de priorizar la calidad institucional frente a la producción legislativa constante. Mientras esa prioridad no se invierta, el resto de reformas que propone este informe rendirán menos de lo que pueden.

Bloque II — Marco fiscal

Capítulo IV. Sostenibilidad fiscal y calidad del gasto

4.1

La consolidación fiscal como condición previa de cualquier reforma

España presentaba al cierre de 2025 un cuadro fiscal aparentemente mejorable: déficit del 2,18 % del PIB sin contar el impacto de la DANA, superávit primario por primera vez desde 2007, deuda pública en descenso lento pero descenso al fin. Estos datos, presentados por el Gobierno como evidencia de "una política presupuestaria creíble y responsable"1, constituyen el punto de partida con el que cualquier diagnóstico fiscal serio debe empezar. También son el punto donde la lectura institucional del informe Atenea diverge de la lectura oficial.

Este capítulo se ocupa de esa divergencia. No para minimizar la mejora —que es real— sino para situarla en el contexto correcto: España consolidó porque la economía creció con fuerza, el empleo alcanzó récord histórico y la inflación elevó las bases imponibles, no porque se hubieran adoptado decisiones políticas costosas sobre el lado del gasto. El sexto año consecutivo de mejora del objetivo pactado con la Comisión Europea ha coincidido con cinco años de gasto público estructuralmente al alza y con un peso del Estado en la economía que no se reduce desde la crisis financiera de 2008, sino que solo cambia de composición.

La tesis que vertebra este capítulo es sencilla. La consolidación fiscal es la condición previa de cualquier reforma estructural seria. Sin disciplina presupuestaria sostenida, las reformas de oferta que se proponen en los capítulos siguientes —tributaria, laboral, regulatoria— no se implementan o se implementan mal. Los gobiernos sin margen fiscal son gobiernos que financian sus decisiones con deuda, a costa de las generaciones futuras, o con inflación, a costa de los patrimonios actuales, y ambos mecanismos terminan por anular la reforma misma. Una reforma tributaria que reduce tipos sin contención del gasto desemboca en mayor déficit y, finalmente, en restablecimiento de los tipos. Una reforma laboral que requiere transición se encarece cuando los costes financieros del Estado suben.

Conviene además distinguir la consolidación seria de la consolidación cosmética. La cosmética ajusta el saldo presupuestario subiendo impuestos y aprovechando los ciclos expansivos sin tocar el gasto estructural; cuando el ciclo se invierte, el saldo se descontrola y el gasto sigue donde estaba. La

seria, en cambio, consolida el tamaño del Estado, no solo su saldo: contiene los ingresos como porcentaje del PIB, revisa funcionalmente las partidas de gasto y afecta los recursos de las privatizaciones a la reducción de deuda. Es más lenta, más costosa políticamente y mucho más eficaz.

El capítulo se organiza en torno a esa distinción. El apartado 4.2 analiza los datos del cierre fiscal 2025 y los matiza desde la perspectiva del informe. El 4.3 examina los límites institucionales al déficit y por qué son insuficientes, e incorpora una confesión intelectual sobre el límite del 3 % europeo. El 4.4 desarrolla la propuesta central: limitar también los ingresos públicos como porcentaje del PIB, no solo el déficit. El 4.5 entra en la calidad del gasto y la necesidad de revisión funcional. El 4.6 trata las privatizaciones como mecanismo de reducción de deuda. El 4.7 analiza la inflación como impuesto encubierto. El 4.8 sintetiza.

4.2

La aritmética de la consolidación española en 2025–2026

La nota del Ministerio de Hacienda del 31 de marzo de 2026 ofrece el cuadro completo del cierre fiscal del ejercicio anterior1. Conviene leerla con cuidado, porque la diferencia entre lo que dice el dato y lo que dice la lectura oficial del dato es relevante.

España cerró 2025 con un déficit público de 36.780 millones de euros, equivalente al 2,18 % del PIB. Si se incluye el impacto de las medidas adoptadas tras la DANA, la cifra sube hasta el 2,40 %. La reducción respecto a 2024 fue de 8.811 millones, un 19,3 % menos. España mejoró por sexto año consecutivo el objetivo pactado con la Comisión Europea —que para 2025 era el 2,5 %— y registró un superávit primario del 0,21 % del PIB, el primero desde 2007.

Por figuras tributarias, los ingresos del Estado crecieron un 10,4 % sobre 2024. El IRPF aportó 142.466 millones de euros (+10,1 %), el Impuesto sobre Sociedades 42.266 millones (+8,1 %), el IVA 99.532 millones (+9,9 %), los Impuestos Especiales 23.083 millones (+4,3 %) y el Impuesto sobre Transacciones Financieras 339 millones (+36,5 %). El propio Ministerio reconoce que, de los 10,4 puntos de aumento de los ingresos, “apenas 1,3 puntos pueden atribuirse a la inflación”1.

Hasta aquí la aritmética oficial. La lectura institucional del informe diverge de ella en cuatro puntos.

Primero. El superávit primario del 0,21 % es manifiestamente insuficiente. Como ya se señaló en el capítulo I, el saldo primario excluye el gasto en intereses de la deuda, que

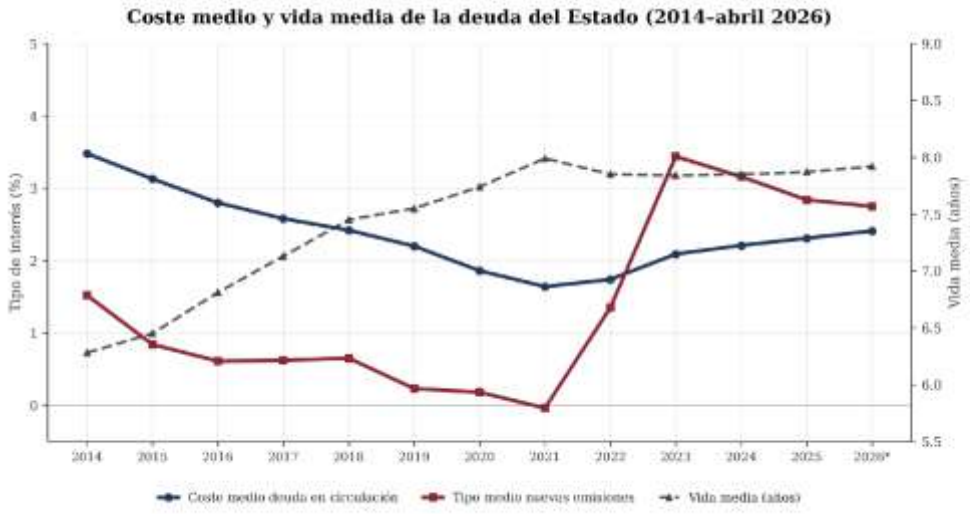
en 2025 ascendió aproximadamente al 2,4 % del PIB. Un superávit primario de dos décimas no cubre esa carga, y precisamente esa diferencia es la que origina el déficit total del 2,18 %. Es la carga financiera —no el ajuste del gasto corriente— la que mantiene viva la deuda nominal año tras año, pese al "saneamiento" anunciado. La deuda pública española al cierre de 2025 era del 100,7 % del PIB2; en 2007 estaba por debajo del 36 %.

Segundo. La mejora descansa abrumadoramente en ingresos procíclicos. Que el IRPF crezca un 10,1 %, el Impuesto sobre Sociedades un 8,1 % y el IVA un 9,9 % en un año con crecimiento económico fuerte, récord de empleo y precios todavía por encima del objetivo del Banco Central Europeo es una elasticidad fiscal típica de fase expansiva. Esa elasticidad funciona en ambos sentidos: cuando el ciclo se invierte —y los datos del primer trimestre de 2026, con pérdida de 170.300 ocupados y subida de la tasa de paro al 10,83 %, sugieren que esa inversión podría haber comenzado3— los ingresos caen con la misma intensidad con la que subieron. La memoria reciente, recogida en el capítulo I, debería bastar como advertencia: España tuvo superávit del 1,9 % del PIB en 2007 y déficit del 11 % en 2009.

Tercero. El "sexto año consecutivo de mejora del objetivo UE" es un dato sobre la negociación con Bruselas, no sobre la disciplina fiscal española. El objetivo se renegocia cada año a la baja en función de la realidad presupuestaria del país. Mejorar un objetivo móvil que se acomoda a las circunstancias no equivale a cumplir un compromiso fiscal estable. Es un mecanismo de ajuste mutuo que sirve para evitar el procedimiento de déficit excesivo, pero no tiene relación directa con la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio plazo.

Cuarto. La asimetría entre la Administración Central y las comunidades autónomas confirma exactamente el diagnóstico recogido en el capítulo II. La Administración Central asumió el grueso del ajuste; las comunidades autónomas, en agregado, empeoraron. Es lógico: las CC. AA. son autónomas en el lado del gasto y dependientes en el lado del ingreso, y carecen de incentivos institucionales para reducir su gasto cuando el coste político del ingreso lo asume otro nivel administrativo. La distribución del esfuerzo fiscal entre subsectores no es resultado de acuerdos coordinados ni de compromisos compartidos: es la consecuencia mecánica del modelo de financiación.

Visto el conjunto, el cuadro fiscal de 2025 es mejor que el de 2020 pero peor que el que presentaba España en cualquier momento entre 1998 y 2007. Lo que se presenta como saneamiento es, en términos estructurales, una posición de partida muy por encima del nivel histórico previo a la crisis financiera. Y lo que mantiene esa posición es la combinación de crecimiento extensivo, recogida en el capítulo I, e ingresos procíclicos que en el primer trimestre de 2026 ya empiezan a perder tracción.



Elaboración propia. Fuente: Tesoro Público, Estadísticas de la Deuda del Estado, 30 de abril de 2026 (https://www.tesoro.es/sites/default/files/estadisticas/Estadisticas_ES.pdf). *Datos a abril 2026.

Gráfico 5. Coste medio de la deuda en circulación, coste medio de emisión y vida media de la cartera del Tesoro, 2014-abril 2026.

Elaboración propia. Fuente: Secretaría General del Tesoro, Estadísticas mensuales (https://www.tesoro.es/sites/default/files/estadisticas/Estadisticas_ES.pdf).

4.3

Los límites institucionales al déficit y por qué son insuficientes

España vive desde 1992 bajo límites institucionales al déficit público. El Tratado de Maastricht estableció el conocido criterio del 3 % como condición de acceso al euro. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 lo extendió como obligación permanente. La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aprobada en pleno rescate financiero, lo incorporó al ordenamiento español con la pretensión de blindarlo institucionalmente, y la reforma del artículo 135 de la Constitución —pactada en agosto de 2011 entre PSOE y PP bajo presión de los mercados— le dio rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria. Treinta años de límites al déficit y, sin embargo, la deuda pública española pasó del 39 % del PIB en 1990 al 100,7 % en 2025. La deuda total se multiplicó por más de quince veces en términos nominales en ese mismo período.

Conviene admitir, con la honestidad intelectual que el lector merece, que este informe no oculta que aplaudió en su momento la introducción de los límites al déficit. Parecía entonces, y a muchos economistas todavía nos parece razonable, que el problema del déficit excesivo era la falta de un dispositivo institucional vinculante que lo contuviera. La

hipótesis era que, una vez establecido el dispositivo —tratado europeo, pacto de estabilidad, ley orgánica nacional, mandato constitucional— la disciplina presupuestaria seguiría como consecuencia. Con el tiempo, la evidencia ha llevado a una conclusión distinta. Los límites al déficit, tal como están concebidos, son insuficientes. Y la razón es concreta y elemental.

Una limitación al déficit no limita los ingresos del Estado. Si el déficit es la diferencia entre ingresos y gastos, y se establece un techo a esa diferencia, hay dos vías de cumplimiento: contener el gasto o aumentar los ingresos. La vía políticamente más fácil es siempre la segunda. Subir impuestos no requiere reorganizar la Administración, no enfrenta a colectivos de funcionarios o de proveedores, no exige revisar prestaciones consolidadas. Solo requiere una reforma tributaria, que el ciclo expansivo y la inflación se ocuparán de hacer "rentable" en términos recaudatorios sin necesidad siquiera de modificar formalmente los tipos.

El resultado lleva décadas siendo el mismo. Los gobiernos sucesivos han cumplido los compromisos europeos —cuando los han cumplido— elevando la presión fiscal, no reduciendo el peso del Estado. Y la presión fiscal ha tendido a quedarse arriba en cada ciclo: lo que sube en fase expansiva no baja proporcionalmente en fase recesiva, porque para entonces el gasto estructural se ha ajustado al alza al nivel de ingresos del ciclo expansivo. El resultado agregado es lo que ya señalaba el capítulo I: un Estado que pesa entre el 45 % y el 50 % del PIB de manera sostenida, con presión fiscal próxima al 39 %, y deuda que no se reduce significativamente.

La crítica al límite del 3 % no es, por tanto, una crítica al principio de disciplina fiscal: es una crítica a su instrumentación. Limitar el déficit sin limitar los ingresos equivale a controlar el saldo de una cuenta bancaria sin controlar las entradas: si solo se mira el saldo, basta con aumentar las entradas para que las salidas puedan crecer también sin generar alarma. La disciplina fiscal seria exige límites a las dos magnitudes —ingresos y gastos como porcentaje del PIB—, no solo a su diferencia.

Hay, además, un argumento institucional adicional. El Banco de España, a través de su Gobernador, ha advertido sobre la insuficiencia del esfuerzo fiscal español de manera continuada durante todo el último decenio. En cada una de sus comparecencias en la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Congreso de los Diputados —incluidas las celebradas durante los meses más duros de la pandemia, cuando el discurso oficial llamaba a "no escatimar gasto"— el Gobernador del Banco de España ha solicitado un plan creíble de consolidación fiscal a medio plazo. La reiteración de esa advertencia, comparecencia tras comparecencia, contrasta con la práctica gubernamental: nada estructuralmente significativo se ha hecho. El Banco de España advierte; los Gobiernos toman nota; los Presupuestos del año siguiente prorrogan el problema. La estructura institucional permite que esto suceda porque los avisos del supervisor monetario, en un sistema de moneda compartida, carecen de la fuerza

vinculante que tendrían si se tratase de un Banco Central nacional con política monetaria propia. Y el dispositivo europeo, como se ha visto, mide solo el saldo.

4.4

Limitar también los ingresos: techo del Estado como porcentaje del PIB

La consecuencia de los argumentos anteriores es directa. Si los límites al déficit son insuficientes porque no limitan los ingresos, entonces la disciplina fiscal seria exige introducir también un límite a los ingresos públicos como porcentaje del PIB. La propuesta no es arbitraria: responde a la observación elemental de que el tamaño del Estado en la economía es un parámetro político con consecuencias económicas, y por tanto debe someterse a deliberación democrática y compromiso institucional, no quedar al albur de la elasticidad recaudatoria del ciclo.

La propuesta concreta de este informe puede formularse en cuatro elementos.

Primero. El ordenamiento español debe incorporar, junto al límite al déficit estructural ya establecido, un límite a los ingresos públicos consolidados como porcentaje del PIB. La cifra concreta debe ser objeto de debate político y técnico —el informe no propone aquí un porcentaje específico, que dependerá del consenso alcanzable y de la senda de reforma— pero el principio es nítido: el Estado no puede crecer ilimitadamente sobre la base imponible de la economía privada, ni siquiera cuando lo hace cumpliendo el límite formal al déficit.

Segundo. El límite a los ingresos debe operar de manera simétrica con el límite al déficit. Si el déficit excede el límite, el ajuste no puede provenir exclusivamente de subidas de impuestos; debe provenir mayoritariamente de contención del gasto. La técnica concreta —cláusulas de retorno automático, frenos al gasto estructural, mecanismos de revisión periódica— es secundaria respecto al principio: la consolidación fiscal seria exige actuar sobre el lado del gasto, y solo sobre ese lado en proporciones razonables.

Tercero. El cumplimiento del límite a los ingresos debe ser verificado por una autoridad técnica independiente del Gobierno, con capacidad de informe público y con consecuencias institucionales claras en caso de incumplimiento. La AIReF cumple parcialmente esta función, pero su mandato actual se centra en el déficit y la deuda, no en el peso del Estado. Su ampliación para incluir el techo de ingresos como una de las magnitudes verificadas por la autoridad fiscal independiente es una reforma institucional necesaria.

Cuarto. La articulación con los compromisos europeos debe revisarse. España no puede aceptar marcos europeos que solo midan el saldo y permitan al Estado crecer indefinidamente como porcentaje del PIB siempre que ese crecimiento se financie con mayor recaudación. La defensa de un límite a los ingresos en el seno de las instituciones europeas —que algún Estado miembro habría de promover— es coherente con los principios fundacionales del proyecto europeo, que era una unión económica de economías de mercado, no una unión administrativa de Estados expansivos.

La objeción previsible a esta propuesta es que limita la capacidad del Estado para responder a circunstancias excepcionales. La objeción tiene fundamento, y la respuesta es la habitual en estos casos: cláusulas de escape activadas por mayorías reforzadas, con plazos definidos y mecanismos de retorno verificables. La activación de la cláusula de escape ante la pandemia de 2020 demostró que estos dispositivos pueden operar cuando es necesario; el problema fue que el retorno al marco general nunca se completó del todo. El refuerzo institucional debe operar precisamente sobre ese punto: permitir la respuesta excepcional pero exigir el retorno verificable.

Con un límite simétrico a ingresos y gastos, el debate fiscal español dejaría de ser una negociación periódica con Bruselas sobre cifras de saldo y pasaría a ser un debate sustantivo sobre qué tamaño de Estado puede sostener la economía española y qué funciones queremos que desempeñe ese Estado. Es la conversación que la sociedad española lleva décadas eludiendo, y cuya elusión es la causa última del problema fiscal estructural.

4.5

La calidad del gasto: revisión funcional permanente

El análisis del lado del gasto público español parte de un dato que conviene fijar. El gasto público consolidado supera el 45 % del PIB de manera sostenida desde 2009. Esta cifra no se ha reducido significativamente en los dieciséis años transcurridos desde el inicio de la crisis financiera. Lo que ha cambiado es su composición: el peso del empleo público y de las prestaciones sociales ha aumentado; el peso de la inversión pública —en infraestructuras, en investigación, en formación de capital humano— ha disminuido relativamente. El Estado español de 2025 gasta casi tanto como el de 2010, pero gasta peor.

La consolidación fiscal seria exige, por tanto, no solo contener el agregado del gasto sino mejorar su composición. El instrumento técnico para hacerlo es la revisión funcional

permanente del gasto público —spending review, en la terminología internacional—, que ya se aplica de forma sistemática en países como Reino Unido, Países Bajos, Canadá o Australia, y que en España existe formalmente pero opera con limitaciones.

La AIReF ha publicado desde 2018 informes de evaluación del gasto público en áreas concretas —subvenciones, hospitales, infraestructuras viarias, becas, políticas activas de empleo, entre otras—, con metodología técnica seria y conclusiones operativas. Pero esos informes no tienen, en la práctica, capacidad de modificar las decisiones presupuestarias del Gobierno. Se publican, se debaten brevemente en círculos especializados y rara vez se traducen en cambios estructurales en las partidas evaluadas. La consecuencia es que los recursos que la AIReF identifica como ineficientes o redundantes siguen asignados año tras año a las mismas finalidades.

La reforma necesaria opera sobre tres elementos.

Primero, mandato y alcance. La revisión funcional debe cubrir, en un ciclo de cuatro o cinco años, la totalidad del gasto público no automático —es decir, todo el gasto que no sea pensiones contributivas, intereses de la deuda y cumplimiento estricto de obligaciones legales—. Esto incluye las grandes partidas: empleo público, sanidad, educación, transferencias autonómicas, subvenciones, programas sectoriales, organismos autónomos, empresas públicas. Toda partida que no haya sido revisada en el ciclo no puede actualizarse sin justificación específica por encima del IPC.

Segundo, vinculación presupuestaria. Las conclusiones de las revisiones deben tener consecuencias presupuestarias predefinidas. Si una revisión identifica una partida como ineficiente, redundante o desactualizada respecto a sus objetivos originales, el Gobierno debe presentar al Parlamento, en un plazo determinado, una propuesta concreta de reasignación o supresión. La carga de la prueba se invierte: por defecto, las conclusiones de la revisión se aplican; corresponde al Gobierno justificar por qué no se aplican en cada caso.

Tercero, transparencia plena. Los informes de revisión, sus metodologías, sus datos y sus conclusiones deben ser públicos en su integridad y accesibles en formato reutilizable. La opacidad parcial actual —informes técnicos que se publican pero cuyos datos primarios no se liberan— impide el control ciudadano y el debate técnico abierto que estas evaluaciones requieren para tener efecto.

La revisión funcional no es austeridad. Es eficiencia. Una partida bien diseñada y bien ejecutada se mantiene; una mal diseñada o ejecutada se reforma. Lo que la consolidación cosmética hace —recortes lineales aplicados a todas las partidas por igual, sea cual sea su rendimiento— es exactamente lo contrario de lo que la calidad del gasto exige. Los recortes lineales castigan a los buenos gestores junto a los malos, desincentivan la eficiencia y, paradójicamente, terminan reforzando el papel de los grupos de interés mejor

organizados, que consiguen excepciones al recorte lineal por la vía política. La revisión funcional permanente es el antídoto técnico contra esa dinámica.

Hay, por último, una dimensión institucional que conviene apuntar. El gasto público consolidado en España incluye el gasto de las comunidades autónomas, que representa aproximadamente el 16 % del PIB. La revisión funcional debe extenderse a ese gasto autonómico, con la cooperación obligada de las administraciones territoriales y respetando sus competencias. Las comunidades autónomas no pueden ser zonas exentas del control de calidad del gasto público; al contrario, dado que asumen las competencias más sensibles para el ciudadano —sanidad, educación, servicios sociales—, son precisamente el ámbito donde la revisión sistemática produce mejores rendimientos en términos de eficiencia y de equidad territorial.

4.6

Privatizaciones afectadas a reducción de deuda

España conserva en su sector público empresarial un patrimonio relevante: participaciones en empresas industriales y de servicios, sociedades estatales en sectores como audiovisual, postal, energético o de transporte, y un parque inmobiliario de uso administrativo significativamente superior al que requiere su actividad. La gestión de este patrimonio puede contribuir, de manera no marginal, a la consolidación fiscal seria que defiende este capítulo. Pero solo si se hace bien.

La experiencia española de privatizaciones tiene dos fases bien diferenciadas. La primera, entre 1995 y 2000, durante los Gobiernos de Felipe González y la primera legislatura de José María Aznar, llevó al sector privado un conjunto importante de empresas estatales —Telefónica, Repsol, Endesa, Argentaria, Tabacalera, entre otras— y generó ingresos extraordinarios significativos. Esa fase aportó, por su volumen y por su impacto en los mercados financieros, a la convergencia con los criterios de Maastricht y a la entrada de España en la primera oleada del euro. La segunda fase, posterior a 2000, ha sido mucho más limitada. Las privatizaciones puntuales que se han realizado —ventas de participaciones residuales, desinversiones inmobiliarias parciales, operaciones de saneamiento bancario tras la crisis— han operado de manera fragmentaria y, sobre todo, sin un principio claro respecto al destino de los recursos generados.

Aquí es donde radica la propuesta. Toda privatización futura debe quedar afectada

exclusivamente a la reducción de la deuda pública. No al gasto corriente. No al cumplimiento del objetivo de déficit del año en curso. No a programas extraordinarios de inversión. Exclusivamente a amortizar deuda.

El principio tiene tres fundamentos. El primero es contable: los ingresos por privatización son, por su naturaleza, no recurrentes; financiar con ellos gasto recurrente es comprometer ejercicios futuros con el coste estructural de mantener ese gasto sin la fuente de ingreso que lo originó. *El segundo es macroeconómico: la reducción de deuda* libera capacidad fiscal futura al disminuir la carga de intereses y mejora la posición del Estado frente a circunstancias excepcionales —pandemias, crisis financieras, conflictos geopolíticos— en las que sí puede ser legítimo elevar el déficit temporalmente. *El tercero es institucional: afectar privatizaciones a deuda* crea un compromiso intertemporal verificable que dificulta el oportunismo presupuestario; el Gobierno que privatiza no se beneficia electoralmente del gasto extraordinario, y por tanto el incentivo a privatizar solo subsiste cuando hay verdadera necesidad de saneamiento.

La aplicación práctica del principio requiere algunas precisiones técnicas. Las privatizaciones no son automáticamente recomendables: debe evaluarse en cada caso si la actividad de la empresa pública responde o no a una función de garantía estatal que el sector privado no puede prestar en condiciones de mercado. Cuando esa función existe —y los ejemplos típicos son ciertos sectores estratégicos o de infraestructuras críticas— la propiedad pública puede estar justificada. Cuando no existe, la presunción debe ser favorable a la privatización con afectación a deuda. La valoración debe corresponder a procedimientos competitivos transparentes, supervisados por entidades técnicas independientes, y con publicación íntegra de los términos de la operación.

La aplicación operativa de este criterio sobre el perímetro empresarial público vigente exige el examen específico de las participaciones que el Estado mantiene en compañías que operan en sectores con regulación sustantiva. La participación estatal en Enagás y en Red Eléctrica es, desde el punto de vista institucional, difícilmente justificable: ambas operan en sectores cuya seguridad de suministro y cuyos objetivos de servicio público están garantizados por el marco regulatorio sectorial y por la supervisión de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Igual argumento se aplica a la participación en AENA, cuya estructura regulada y cuyo régimen de obligaciones de servicio público permiten alcanzar los objetivos de planificación aeroportuaria y de cohesión territorial sin necesidad de participación accionarial pública. La participación en Indra corresponde, en su parte no estrictamente vinculada a capacidades de defensa, al mismo análisis: lo que justifica un instrumento es la función que cumple, no la propiedad que lo sostiene.

El ejercicio sistemático de desinversión sobre este perímetro, con afectación íntegra a deuda y con procedimientos competitivos y transparentes, podría generar ingresos

extraordinarios significativos. Las dimensiones estratégicas que en cada caso lo justifiquen —seguridad nacional en el caso de Indra, en términos delimitados con precisión técnica— pueden preservarse mediante instrumentos regulatorios específicos, golden shares limitadas en su contenido al objeto que se protege, o mecanismos de control sobre operaciones societarias críticas, sin necesidad de participación accionarial generalizada.

Existe, además, una dimensión patrimonial complementaria que conviene incorporar. El parque inmobiliario de las administraciones públicas españolas —edificios administrativos, suelo, instalaciones desafectadas— es notablemente superior al que requeriría una administración eficiente, particularmente en grandes ciudades donde el valor de mercado de esos activos es alto. La desinversión inmobiliaria sistemática, sujeta también al principio de afectación a deuda, podría generar recursos significativos sin afectar a la prestación de servicios públicos. La condición operativa es la misma: procedimientos competitivos, valoración técnica independiente, transparencia plena.

El conjunto de estas medidas no resuelve el problema fiscal estructural —para eso son los apartados 4.4 y 4.5—, pero sí contribuye a aliviar la carga de la deuda en una magnitud que puede ser relevante. Y, sobre todo, lo hace de manera consistente con el principio doctrinal del informe: redimensionar el Estado a las funciones que solo él puede prestar, devolviendo a la sociedad civil la actividad económica que esta puede realizar con igual o mayor eficacia.

4.7

La inflación como impuesto encubierto

Cierra este capítulo un análisis que no suele aparecer en los diagnósticos fiscales convencionales pero cuya relevancia es de primer orden: la función de la inflación como mecanismo de financiación encubierta del déficit público. La cuestión interesa al informe en su dimensión doctrinal; el desarrollo técnico de las consecuencias para el sistema tributario —en particular, la necesidad de ajuste automático de tarifas a la inflación— se aborda en el capítulo V.

La inflación opera como impuesto en al menos tres mecanismos diferenciados.

Primer mecanismo: el efecto sobre las bases imponibles nominales. Los sistemas tributarios modernos gravan magnitudes nominales: salarios, beneficios empresariales, plusvalías, transmisiones. Cuando los precios suben, las magnitudes nominales suben con ellos, y la recaudación crece de manera mecánica sin necesidad de modificar

formalmente los tipos. Si las tarifas son progresivas, como ocurre con el IRPF, el efecto se amplifica: el contribuyente cuyo salario nominal sube al ritmo de la inflación —pero cuyo poder adquisitivo no varía— pasa a tributar a un tipo marginal mayor. Es lo que en la literatura técnica se conoce como bracket creep o "deslizamiento de tramos": una subida de impuestos efectiva sin aprobación parlamentaria, sin debate público, sin coste político para el Gobierno. La nota del Ministerio de Hacienda recoge la cifra correspondiente al cierre 2025: del 10,4 % de aumento de los ingresos tributarios, 1,3 puntos se atribuyen directamente a la inflación1.

Segundo mecanismo: la erosión del valor real de la deuda pública. Los Estados que se endeudan en su propia moneda y disfrutan de cierto control sobre la política monetaria se benefician, en términos reales, de cualquier episodio inflacionista no anticipado por los tenedores de su deuda. La deuda nominal se devuelve en moneda devaluada; el valor real de la obligación se reduce sin necesidad de decisión política explícita. Este mecanismo opera con limitaciones en una unión monetaria —España no controla la política monetaria del euro—, pero el efecto residual sobre la deuda emitida en períodos previos a la subida inflacionaria es significativo.

Tercer mecanismo: la erosión de los patrimonios privados. Las plusvalías que el sistema tributario grava son nominales, no reales. Una vivienda comprada hace veinte años por 200.000 euros y vendida hoy por 400.000 euros genera una "plusvalía" de 200.000 euros que el sistema tributario grava, aunque en términos reales —ajustando por inflación acumulada— el patrimonio del contribuyente no haya aumentado o haya disminuido. El mismo razonamiento aplica a depósitos bancarios remunerados por debajo de la inflación, a participaciones empresariales con valor nominal estable, a activos financieros con rentabilidad real negativa. En todos estos casos, el contribuyente paga impuestos sobre un beneficio que no existe en términos reales, y el Estado recauda sobre un valor patrimonial que ha sido erosionado por la propia política monetaria que el conjunto del sistema económico-político del que el Estado forma parte ha contribuido a producir.

La dimensión doctrinal de esta cuestión es clara. La inflación es, en estos tres mecanismos, una forma de gravamen sobre los ciudadanos que no pasa por las cámaras parlamentarias. Es, en sentido literal, un impuesto sin representación. La doctrina liberal clásica, desde la Revolución americana, ha identificado el principio de "no taxation without representation" como un fundamento de la legitimidad fiscal democrática. La financiación inflacionaria del Estado vulnera ese principio.

El informe no propone medidas monetarias —que exceden tanto el ámbito de la política nacional como el alcance del documento—, pero sí propone que el reconocimiento explícito de la inflación como mecanismo de financiación encubierta tenga consecuencias en el diseño del sistema tributario. Las dos consecuencias principales se desarrollan en el capítulo V: el ajuste automático de tarifas del IRPF a la inflación y la corrección de las

plusvalías nominales por inflación en las grandes figuras patrimoniales. El reconocimiento doctrinal del mecanismo, sin embargo, debe estar fijado en el bloque de sostenibilidad fiscal, porque sin él el lector no entiende por qué un Gobierno puede cerrar un ejercicio con +10,4 % de ingresos tributarios y, simultáneamente, presentar el resultado como evidencia de "responsabilidad presupuestaria".

4.8

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. La consolidación fiscal seria es la condición previa de cualquier reforma estructural. Sin disciplina presupuestaria sostenida, las reformas tributaria, laboral y regulatoria que se proponen en los capítulos siguientes pierden viabilidad. Un Estado sin margen fiscal financia sus decisiones con deuda o con inflación, y ambos mecanismos terminan anulando la reforma misma.

Segunda. El cierre fiscal de 2025 —déficit del 2,18 %, superávit primario del 0,21 %, sexto año consecutivo de mejora del objetivo UE— representa una mejora real respecto a 2020 pero una posición estructural muy por encima de la previa a la crisis financiera de 2008. La mejora descansa en ingresos procíclicos —crecimiento económico fuerte, récord de empleo, inflación elevada— y empieza a perder tracción con el deterioro del primer trimestre de 2026.

Tercera. Los límites institucionales al déficit, vigentes en España en distintas formas desde 1992, son insuficientes. Una limitación al déficit no limita los ingresos del Estado; permite cumplir el techo elevando la presión fiscal sin reducir el peso del Estado en la economía. La deuda pública española pasó del 39 % al 100,7 % del PIB entre 1990 y 2025, en presencia continuada de esos límites institucionales.

Cuarta. La consolidación fiscal seria exige introducir un límite a los ingresos públicos como porcentaje del PIB, simétrico al límite al déficit. La cifra concreta es objeto de debate político y técnico, pero el principio es nítido: el Estado no puede crecer ilimitadamente sobre la base imponible de la economía privada, ni siquiera cuando lo hace cumpliendo el límite formal al déficit.

Quinta. La calidad del gasto exige revisión funcional permanente —spending review—, con cobertura en cuatro o cinco años de la totalidad del gasto público no automático, vinculación presupuestaria de las conclusiones, transparencia plena de

metodologías y datos, y extensión obligada al gasto autonómico.

Sexta. Toda privatización futura, así como la desinversión sistemática en patrimonio inmobiliario administrativo excedentario, debe afectarse exclusivamente a la reducción de la deuda pública. No al gasto corriente. No al objetivo de déficit del ejercicio. Exclusivamente a amortizar deuda.

Séptima. La inflación es un impuesto encubierto que opera por tres mecanismos —deslizamiento de tramos del IRPF, erosión real de la deuda pública, gravamen sobre plusvalías nominales—. Su reconocimiento explícito como mecanismo de financiación del Estado vulnera el principio democrático de representación fiscal y exige consecuencias en el diseño del sistema tributario, que se desarrollan en el capítulo V.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de consolidación fiscal estructural, no cosmética. No es austeridad: es respeto al principio de que el Estado no puede vivir indefinidamente por encima de sus posibilidades, ni transferir esa imposibilidad a las generaciones futuras vía deuda o a los patrimonios privados vía inflación. Sin esa base, las reformas que vienen en los capítulos siguientes —tributaria de oferta en el capítulo V, administración tributaria en el capítulo VI, sistema de pensiones en el bloque III, supply-side micro en el bloque IV— no pueden sostenerse.

Capítulo V. Sistema tributario

5.1

La filosofía de la reforma tributaria: oferta antes que redistribución

España tiene uno de los sistemas tributarios menos competitivos y más complejos de Europa. La afirmación, que podría parecer ideológica, es resultado del análisis técnico publicado por la *Tax Foundation* en su evaluación anual de los sistemas tributarios europeos: en 2023, España ocupó el cuarto peor lugar de los treinta y dos sistemas analizados, solo por delante de Italia, Portugal y Francia1. La evaluación combina dos criterios: la *competitividad* —medida por el nivel de los tipos marginales máximos— y la

neutralidad —medida por la interferencia del sistema en las decisiones económicas libres de individuos y empresas—. En las cinco áreas que el análisis cubre —impuestos sobre las empresas, sobre las personas físicas, sobre el consumo, sobre la propiedad inmobiliaria y reglas transfronterizas—, España puntúa por debajo de la media en todas excepto en la última, donde ocupa el puesto diecisiete de treinta y dos.

El diagnóstico podría agotarse en esa observación, pero perdería su sentido institucional. Lo que importa no es solo que España tenga un mal sistema tributario en términos comparativos: es que tiene un sistema construido bajo una filosofía equivocada. Ese error de filosofía es lo que este capítulo se propone corregir.

La filosofía dominante en el diseño del sistema tributario español de las últimas décadas ha sido la redistribución como objetivo principal del impuesto. Bajo esta concepción, el sistema tributario no es solo el mecanismo de financiación del Estado: es también, y a menudo prioritariamente, el instrumento de reasignación de la renta entre grupos sociales. Esta concepción ha llevado a tipos marginales elevados sobre las rentas del trabajo, a tarifas progresivas con muchos tramos, a un Impuesto sobre Sociedades alto, a cotizaciones sociales gravosas y, sobre todo, a un sistema técnicamente complejo, cargado de deducciones, exenciones, regímenes especiales y reglas particulares que pretenden corregir hacia algún ideal de equidad lo que el conjunto del sistema produce.

La filosofía que defiende este informe es distinta. El sistema tributario es, fundamentalmente, el mecanismo de financiación del Estado, y debe diseñarse para cumplir esa función con la máxima eficiencia económica posible. La equidad horizontal —tratar igual a contribuyentes en circunstancias similares— y la equidad vertical —graduar la carga según la capacidad contributiva— son principios que el sistema debe respetar, pero no son su objetivo principal ni su criterio constructivo. La redistribución, en la medida en que la sociedad la considere deseable, debe operar fundamentalmente por el lado del gasto —prestaciones sociales, servicios públicos universales, transferencias específicas a colectivos vulnerables—, no por el lado del ingreso. Un sistema tributario con función predominantemente redistributiva produce dos efectos perversos: castiga económicamente la actividad productiva con tipos marginales altos, y traslada al sistema fiscal una sobrecarga de complejidad técnica que termina por hacerlo opaco, inequitativo en su aplicación práctica y costoso de gestionar.

La consecuencia operativa es la conocida fórmula de las reformas tributarias de oferta: bajar tipos, ampliar bases, simplificar el sistema. Bajar tipos para liberar capacidad productiva y reducir el coste económico de las decisiones de trabajo, ahorro e inversión. Ampliar bases para que la recaudación se distribuya de manera más uniforme y predecible entre contribuyentes. Simplificar el sistema para reducir el coste de cumplimiento, mejorar la equidad horizontal y disminuir las oportunidades de planificación fiscal

estratégica que privilegian a quienes pueden permitirse asesoramiento sofisticado.

A esta fórmula general, el informe añade dos criterios doctrinales adicionales que recorren el conjunto del capítulo. Primero, la transparencia: el contribuyente debe poder identificar con claridad qué paga, a quién paga y por qué paga. Segundo, la neutralidad: el sistema tributario no debe interferir en las decisiones económicas neutras —elegir entre trabajar por cuenta propia o ajena, entre invertir en un sector u otro, entre alquilar o comprar vivienda— salvo cuando exista una justificación específica de política pública.

El capítulo se organiza en torno a las grandes figuras tributarias. El apartado 5.2 trata el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y propone su reforma hacia un tax flat con mínimo exento familiar, con cita a Enrique Fuentes Quintana. El 5.3 analiza las cotizaciones sociales y propone su explicitación en la nómina del trabajador. El 5.4 examina el Impuesto sobre Sociedades. El 5.5 trata la imposición indirecta —IVA e impuestos especiales—. El 5.6 desarrolla la articulación con la fiscalidad autonómica, recogiendo la propuesta anunciada en el capítulo II. El 5.7 analiza la curva de Laffer y la prudencia presupuestaria que la senda de rebajas tributarias requiere. El 5.8 sintetiza.

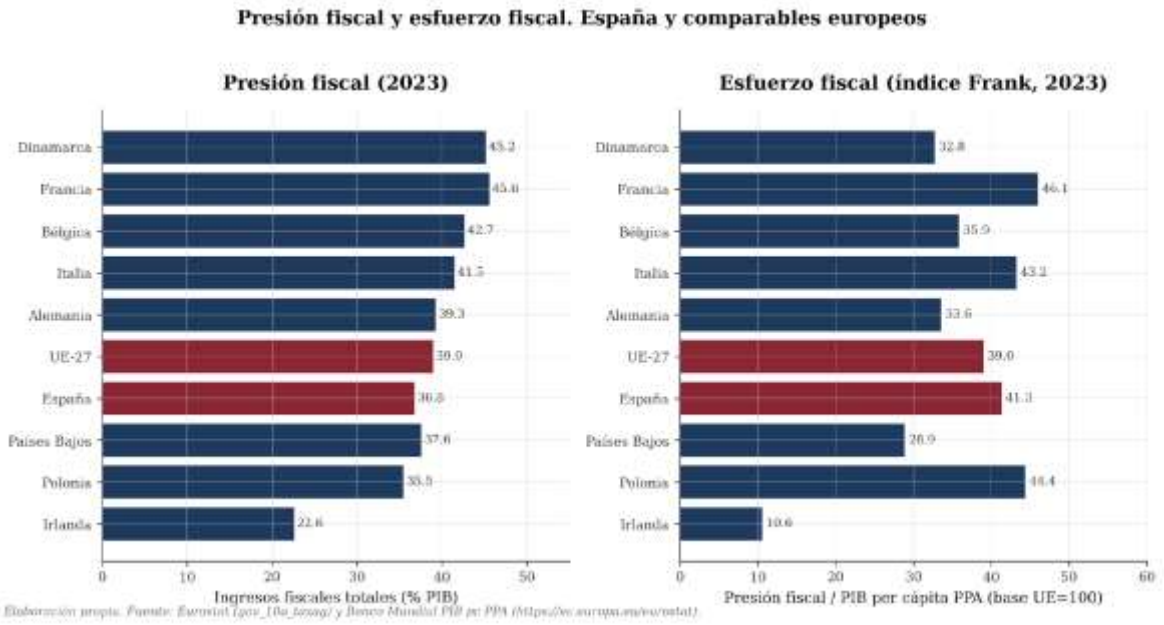


Gráfico 6. Presión fiscal y esfuerzo fiscal: España en el contexto europeo (% PIB y % PIB per cápita, 2024).

Elaboración propia. Fuente: Eurostat, gov_10a_taxag.

5.2

IRPF: hacia un tax flat con mínimo exento familiar

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es la figura tributaria de mayor recaudación en España. En 2025 aportó 142.466 millones de euros, un 10,1 % más que en 20242. Es también la figura que más afecta al ciudadano medio en términos perceptibles —el tipo retenido aparece cada mes en su nómina— y la que más decisiones económicas del individuo determina, desde la elección de empleo hasta la decisión de ahorrar o consumir. La reforma del IRPF es, por tanto, el corazón de cualquier reforma tributaria seria en España.

El IRPF español actual presenta varias patologías reconocibles. Primera, tipos marginales máximos elevados: la tarifa estatal y autonómica combinada alcanza, en la mayoría de las comunidades autónomas, tipos marginales entre el 45 % y el 54 % para las rentas más altas, lo que sitúa a España entre los países europeos con mayor presión marginal sobre el trabajo cualificado. Segunda, una tarifa con muchos tramos —cuatro estatales, más los autonómicos— que produce saltos de tipo marginal por incrementos relativamente pequeños de la base imponible. Tercera, la ausencia de ajuste automático de la tarifa a la inflación, que produce el efecto conocido como bracket creep: cuando los salarios nominales suben con la inflación, los contribuyentes pasan a tributar a tipos marginales superiores aunque su poder adquisitivo no haya variado. Cuarta, una multiplicidad de deducciones, reducciones, regímenes especiales y exenciones que oscurecen la equidad real del sistema y benefician asimétricamente a quienes pueden permitirse asesoramiento fiscal sofisticado. Quinta, una protección insuficiente de las cargas familiares: los mínimos personales y familiares vigentes son significativamente inferiores a los que aplicarían si se hubieran actualizado al ritmo de la inflación acumulada y al coste real de mantenimiento de hijos y dependientes.

La propuesta del informe es la sustitución progresiva del actual IRPF por un tax flat con mínimo exento familiar. La denominación no es accidental: la propuesta no es una simple "tarifa plana" en el sentido coloquial del término, sino una estructura técnicamente concreta cuyas propiedades de equidad merecen explicitarse.

La estructura propuesta combina dos elementos. Primero, un mínimo exento familiar: una cuantía de renta —graduada según composición familiar— por debajo de la cual no existe obligación tributaria. Segundo, un tipo único aplicado al exceso de renta sobre ese mínimo. La combinación produce, contrariamente a lo que sugiere el adjetivo "flat", un sistema técnicamente progresivo: el tipo medio efectivo —el cociente entre la cuota

total pagada y la renta total— es creciente con la renta, aunque el tipo marginal sea constante.

Aquí conviene la precisión técnica que la literatura económica ha establecido con claridad. La progresividad fiscal admite dos formulaciones diferenciadas: progresividad en tipo medio, que exige que el porcentaje pagado sobre la renta total crezca a medida que la renta crece; y progresividad en tipo marginal, que exige que el porcentaje pagado sobre el último euro ganado crezca a medida que la renta crece. El sistema español actual combina ambas. Un tax flat con mínimo exento, en cambio, mantiene la primera —el tipo medio crece con la renta, sin necesidad de tarifa con múltiples tramos— y abandona la segunda —el tipo marginal es constante por encima del mínimo exento—.

Esta estructura era ya la que defendía Enrique Fuentes Quintana en sus apuntes de Hacienda Pública editados por la Universidad Complutense, texto de referencia durante décadas en las facultades españolas de Economía. Fuentes Quintana sostenía que un tipo medio creciente con tipo marginal constante cumple plenamente el mandato constitucional de progresividad —artículo 31 de la Constitución Española—, evita las distorsiones de incentivos que produce un tipo marginal creciente y simplifica radicalmente el cálculo del impuesto para el contribuyente. La cita a un autor de la tradición técnica española importa: la propuesta no es una importación reciente de modelos extranjeros, sino el desarrollo natural de una tradición fiscal española solvente que se vio interrumpida por las preferencias políticas de las últimas décadas.

La propuesta incorpora cinco precisiones operativas:

Primera, el mínimo exento familiar se calibra con realismo. La cifra concreta es objeto de debate técnico, pero el principio es que debe cubrir el coste razonable de mantenimiento de la unidad familiar, con corrección al alza por número de hijos o dependientes a cargo. Una familia con dos hijos no debe tributar por la renta destinada a alimentar y educar a esos hijos; un sistema tributario que pretende ser respetuoso con la familia tiene aquí su prueba más clara.

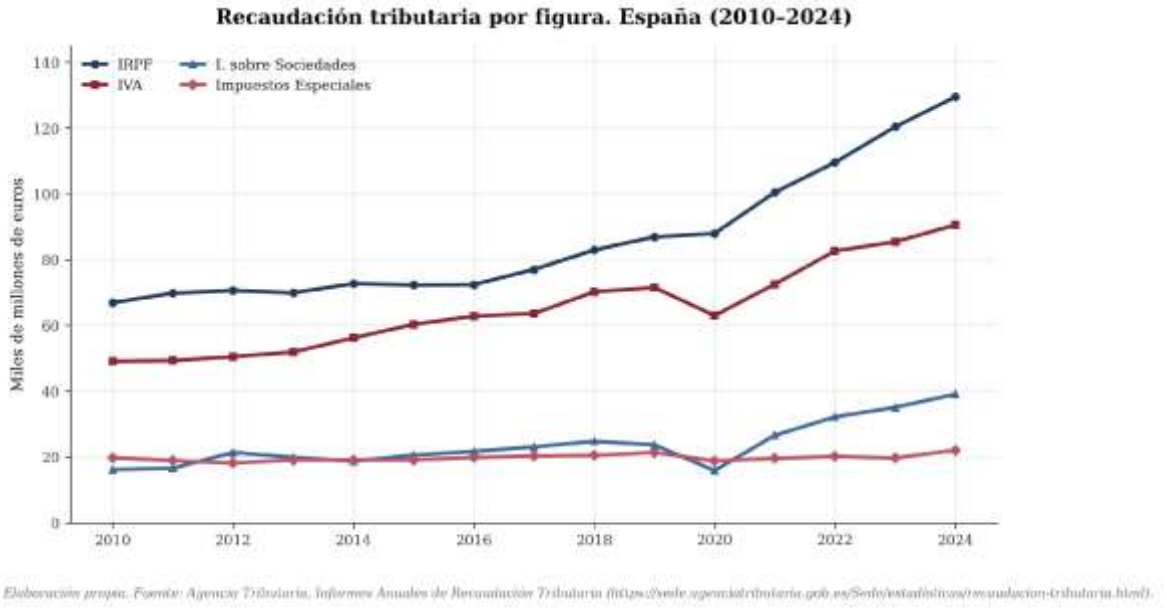
Segunda, el tipo único se sitúa en niveles competitivos. La determinación exacta dependerá del cierre del cuadro presupuestario completo —incluyendo las medidas de contención del gasto desarrolladas en el capítulo IV— y de la senda gradual que se considere prudente. Como referencia, los países europeos que aplican tax flat se sitúan en horquillas entre el 15 % y el 25 %.

Tercera, las deducciones se reducen drásticamente. La filosofía del tax flat es incompatible con un sistema cargado de deducciones. La supresión de la mayor parte de las deducciones vigentes —preservando solo aquellas con justificación claramente económica, como las relacionadas con la inversión productiva del autónomo o la vivienda habitual con criterios estrictos— forma parte indisociable de la propuesta.

Cuarta, la tarifa se ajusta automáticamente a la inflación. El ordenamiento debe incorporar la cláusula de ajuste anual del mínimo exento y, en su caso, del tipo único, según el IPC del ejercicio anterior. Sin este ajuste, la inflación seguirá operando como mecanismo de subida de impuestos encubierta, según se desarrolló en el capítulo IV (apartado 4.7). El reconocimiento explícito por el propio Ministerio de Hacienda de que 1,3 puntos del aumento de ingresos tributarios de 2025 se deben directamente a la inflación2 hace técnicamente insostenible mantener el sistema sin esta cláusula de ajuste automático.

Quinta, el tratamiento de las rentas del capital se armoniza con el de las rentas del trabajo. El sistema español actual aplica una tarifa específica a las rentas del ahorro, distinta de la del trabajo. La propuesta unifica el tratamiento aplicando el tipo único a todas las rentas, con corrección de las plusvalías nominales por inflación según se desarrolla en el apartado 5.4 para las personas jurídicas y aquí, mutatis mutandis, para las personas físicas.

La transición desde el sistema actual al tax flat con mínimo exento debe ser gradual. No es una reforma instantánea. La senda razonable, que el informe propone someter a debate técnico y político, podría desarrollarse en cuatro o cinco ejercicios, con elevación progresiva del mínimo exento, reducción simultánea del número de tramos hasta su supresión, y convergencia paulatina hacia el tipo único. Cada paso debe ser presupuestariamente sostenible —de ahí la importancia del marco de consolidación fiscal del capítulo IV— y verificable por la autoridad fiscal independiente.



Elaboración propia. Fuente: Agencia Tributaria, Informes Anuales de Recaudación Tributaria (https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/recaudacion-tributaria.html).

Gráfico 7. Recaudación tributaria del Estado por figura impositiva, 2010–2024 (millones de euros).

Elaboración propia. Fuente: AEAT, Informes Anuales de Recaudación Tributaria (https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/ingresos/2024/jrubikf870ddca0e3812ec4c4d8a4135d4d2a5ce9bf8a4.html).

5.3

Cotizaciones sociales: transparencia y reducción del coste laboral

Las cotizaciones sociales constituyen el segundo gran impuesto sobre el trabajo en España, después del IRPF. Su análisis es indispensable porque el coste fiscal real del trabajo no es la suma del IRPF retenido y los demás impuestos directos: es la suma de IRPF, cotizaciones del trabajador y cotizaciones del empleador, y cuando esas tres magnitudes se agregan, el cuadro español es manifiestamente incompetitivo.

Los datos comparativos son inequívocos. Según el análisis publicado en el informe Crecimiento Empresarial de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), entre los treinta y cinco países europeos analizados España tenía en 2023 el quinto tipo total de cotizaciones sociales más elevado, solo por detrás de Francia, Países Bajos, Eslovaquia y República Checa3. La cifra agregada española —considerando contingencias comunes, desempleo, FOGASA, formación profesional, mecanismo de equidad intergeneracional y la franja media de accidentes y enfermedades profesionales— se sitúa en torno al 38 %, frente a una media europea próxima al 32 %.

Esa diferencia agregada de seis puntos porcentuales no es la única patología del sistema. El segundo problema, igualmente grave, es la composición. En España, las cotizaciones a cargo del empleador representan aproximadamente el 30 % del salario, y las cotizaciones a cargo del trabajador apenas el 6,5 %. En la media europea, la proporción está mucho más equilibrada: aproximadamente 18,7 % a cargo del empleador y 13,7 % a cargo del trabajador. Es decir, en España las cotizaciones empresariales son cerca del doble que la media europea, y las del trabajador cerca de la mitad. Esta asimetría tiene consecuencias económicas que conviene explicitar.

Primera consecuencia: opacidad para el trabajador. La estructura actual del sistema español oculta al asalariado el coste fiscal real de su empleo. El trabajador percibe que el Estado le retira un 6,5 % de su salario por cotizaciones; lo cierto es que el Estado percibe un porcentaje muy superior, simplemente concentrado en el lado del empleador y por tanto invisible en la percepción del trabajador. Esta opacidad no es accidental: es funcional al mantenimiento político del sistema. Un sistema que mostrase al trabajador con transparencia el conjunto del coste fiscal de su empleo generaría presión política inmediata para reducirlo.

Segunda consecuencia: encarecimiento del coste laboral. Las cotizaciones empresariales son, desde el punto de vista económico, parte integrante del coste laboral. El empleador toma sus decisiones de contratación en

función del coste total —salario bruto más cotizaciones empresariales más otros costes—, no del salario que percibe el trabajador. Cuando las cotizaciones empresariales son las más altas de Europa, el coste laboral por hora efectiva trabajada se eleva hasta niveles que penalizan la contratación, especialmente de los trabajadores con menor productividad relativa: jóvenes, trabajadores con baja cualificación, trabajadores en regiones o sectores con menor productividad media. La elevada tasa de paro juvenil española —24,5 % en el primer trimestre de 2026, frente a una tasa general del 10,83 %4— es, en parte significativa, consecuencia mecánica de esta estructura.

Tercera consecuencia: distorsión en favor de la subcontratación y la externalización. Cuando el coste laboral directo es muy alto y el coste de contratar servicios externos es comparativamente menor, las empresas tienden a sustituir empleo directo por contratación externa. El fenómeno de la externalización masiva en sectores como la limpieza, la seguridad, el transporte de mercancías o ciertos servicios profesionales no se explica solo por razones de eficiencia organizativa: refleja, en parte significativa, el arbitraje fiscal que el sistema permite.

La propuesta del informe combina dos medidas, complementarias entre sí.

Primera medida: explicitar las cotizaciones empresariales en la nómina del trabajador como parte de su salario bruto. Operativamente, la nómina del trabajador debe mostrar tres cantidades: salario neto que percibe, cotizaciones que paga directamente, y cotizaciones que paga el empleador en su nombre y por su cuenta. Las tres deben presentarse como componentes del salario total del trabajador, no como costes empresariales separados. La medida no requiere modificar el sistema de pagos: las cotizaciones se siguen liquidando como ahora; lo que cambia es la presentación del coste para el trabajador. Pero la consecuencia política es importante: el trabajador percibe con claridad qué porcentaje de su renta laboral total absorbe el sistema fiscal, y la presión social sobre la sostenibilidad y eficiencia de ese sistema crece.

La objeción seria que la medida suele recibir no es conceptual sino técnica. El salario bruto vigente es magnitud de referencia en cuerpos legales diversos: bases mínima y máxima de cotización, base reguladora de prestaciones contributivas, indemnización por despido, salario mínimo interprofesional, escala de retención del IRPF, y magnitudes salariales fijadas en convenios colectivos. Una redenominación que no se acompañe del recalibrado simultáneo de esas referencias produciría efectos colaterales no triviales: indemnizaciones automáticamente infladas, retenciones desajustadas, y ruptura del equilibrio negociador en la siguiente ronda de convenios por ilusión monetaria sobre la nueva base. La objeción es real, pero no es obstáculo. El régimen transitorio que la medida requiere es asunto de encaje técnico, no de doctrina: una disposición que mantenga las referencias salariales preexistentes —convenio colectivo, indemnización por

despido, base reguladora de prestaciones, escala de retención— sobre el bruto anterior durante un período de adaptación suficiente, mientras los textos legales y convencionales se reformulan progresivamente sobre el bruto efectivo. Resta una objeción de naturaleza distinta. Parte de la cotización empresarial financia conceptos que no se traducen en derechos individuales del trabajador: Fondo de Garantía Salarial, formación profesional, Mecanismo de Equidad Intergeneracional. ¿Es legítimo imputar esos importes al salario bruto individual? La respuesta es afirmativa, y por razón coincidente con la doctrina de fondo del informe: todo coste laboral procede de la productividad del trabajador, con independencia de que el flujo financiero se destine a un derecho individualizable o a la financiación colectiva del sistema. Lo que la opacidad actual oculta no es solo el coste de las prestaciones que el trabajador efectivamente recibirá: oculta también la fracción de su productividad que financia obligaciones que el Estado ha decidido colectivizar. Mostrarlo no es opción contable: es información indispensable sobre una decisión política que el ciudadano debe poder valorar. El calibrado de las referencias legales es asunto administrativo; la opacidad sostenida es decisión política.

Segunda medida: reducción gradual de las cotizaciones empresariales hacia niveles europeos. La aproximación de las cotizaciones empresariales españolas a la media europea —seis puntos porcentuales por encima en términos agregados— debe operar de manera gradual y compatible con el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social. La compensación parcial de la reducción puede provenir de elevaciones moderadas en las cotizaciones del trabajador —aproximando España al promedio europeo en composición— y, sobre todo, de mejoras en la eficiencia recaudatoria y de las medidas de capitalización progresiva de las pensiones que se desarrollan en el bloque III. Lo que el informe excluye categóricamente es el camino fácil de financiar la reducción del coste laboral con elevaciones del IRPF o del IVA: eso desplazaría el problema sin resolverlo.

Permítase, antes de cerrar este apartado, una ilustración numérica. Considérese el caso de un trabajador asalariado con un salario bruto de 2.000 euros mensuales. El coste empresarial completo de ese trabajador, incluyendo cotizaciones, asciende aproximadamente a 2.643 euros. La nómina líquida que el trabajador percibe, una vez descontadas las retenciones de IRPF y la cuota del trabajador a la Seguridad Social, queda en torno a 1.601,85 euros. La diferencia entre el coste empresarial y la nómina líquida —aproximadamente 1.041,15 euros mensuales— se reparte entre el sistema de Seguridad Social y la Hacienda Pública. En porcentaje sobre el coste empresarial total, el Estado se queda con un 39,4 % de cada euro pagado por la empresa, y eso antes de cualquier impuesto sobre el consumo que ese trabajador haga con la nómina líquida. Estas cifras corresponden a un caso real reciente; con tipos de retención algo superiores —rentas más altas, situaciones familiares con menor mínimo exento— la fracción captada por el Estado puede aproximarse al 50 %.

El dato no requiere mayor comentario. Es la traducción concreta, en la nómina de un trabajador asalariado tipo, de lo que significa estar en el quinto país europeo con cotizaciones sociales más altas y con un IRPF marginal entre los más elevados. La reforma propuesta —tax flat con mínimo exento familiar, explicitación y reducción gradual de cotizaciones empresariales— modificaría esa fracción de manera apreciable, devolviendo al trabajador renta disponible y al empleador margen para contratar.

5.4

Impuesto sobre Sociedades: competitividad e inversión

El Impuesto sobre Sociedades grava el beneficio empresarial. En 2025 aportó 42.266 millones de euros, un 8,1 % más que en 20242. Su tipo general en España, considerando los recargos subnacionales aplicables, se sitúa en el 25 %, lo que sitúa al país en el séptimo puesto entre los treinta y cinco analizados por orden de tipo más elevado, solo por detrás de Malta (35 %), Portugal (31,5 %), Alemania (29,8 %), Italia (27,8 %), Francia y Países Bajos (25,8 % en ambos casos)3.

El dato del tipo nominal, sin embargo, no agota el diagnóstico. La evaluación técnica más completa es la que ofrece la Tax Foundation, que combina el nivel del tipo con la amplitud de la desgravación de costes —reglas sobre amortizaciones, depreciaciones, deducción de pérdidas pasadas y otros elementos—, los incentivos disponibles y la complejidad del sistema. En esa evaluación, España aparece como el segundo peor sistema europeo de imposición sobre las empresas, solo por delante de Portugal1. La conjunción de tipo nominal alto, desgravaciones limitadas y complejidad técnica produce el cuadro completo: España no solo cobra mucho a las empresas, sino que lo hace con un sistema que penaliza desproporcionadamente la inversión y la asunción de riesgo empresarial.

El análisis comparativo con un caso particular —Irlanda— ilustra el contraste. Irlanda aplica un tipo general del Impuesto sobre Sociedades del 12,5 %, la mitad del español. Esto, combinado con un tratamiento favorable de los dividendos y de la reinversión de beneficios, ha hecho de Irlanda el destino preferido en Europa para la implantación de empresas multinacionales tecnológicas y farmacéuticas. La consecuencia para la productividad irlandesa es bien conocida: las ventas por ocupado en Irlanda son, según los datos comparativos publicados por CEPYME, las más altas de Europa por un margen considerable3. Importa señalar que el éxito irlandés no se explica solo por el tipo bajo: también por la estabilidad regulatoria, por la lengua inglesa, por la pertenencia a la Unión Europea con acceso al mercado único, y por una

administración tributaria moderna y previsible. España, sin embargo, dispone de muchas de estas ventajas estructurales —pertenencia europea, capital humano, infraestructuras, calidad de vida atractiva para directivos internacionales, mercado interior amplio— y tiene además un tamaño económico muy superior al irlandés. La pregunta es por qué España no aprovecha esas ventajas para retener y atraer inversión empresarial.

La respuesta está en buena parte en el diseño del Impuesto sobre Sociedades. La propuesta del informe se articula en cuatro elementos.

Primer elemento: reducción gradual del tipo general. El tipo del 25 % es excesivo en términos comparativos. La aproximación a niveles competitivos europeos —en el rango entre el 18 % y el 22 %— debe planificarse en una senda plurianual, sostenible presupuestariamente y compatible con el cuadro de consolidación fiscal del capítulo IV. La curva de Laffer aplicada al Impuesto sobre Sociedades, según se desarrolla en el apartado 5.7, sugiere que reducciones moderadas del tipo pueden generar efectos sobre la base imponible que compensan parcialmente la pérdida inicial de recaudación, pero la prudencia presupuestaria exige no sobreestimar esos efectos.

Segundo elemento: tratamiento favorable de la reinversión de beneficios. El sistema actual grava por igual los beneficios distribuidos como dividendos y los beneficios reinvertidos en la actividad de la empresa. El criterio doctrinal correcto es el contrario: la reinversión productiva genera capital, empleo y crecimiento futuro, y el sistema tributario debe reconocerlo. La propuesta concreta es la introducción de una deducción específica —en el cálculo del Impuesto sobre Sociedades del ejercicio— por los beneficios reinvertidos en activos productivos, en investigación y desarrollo, o en formación de capital humano. La deducción debe diseñarse para evitar el arbitraje fiscal —es decir, para no convertirse en un mecanismo de elusión—, lo que exige reglas técnicas precisas sobre qué tipos de inversión cuentan y cuáles no.

Tercer elemento: corrección de la doble imposición de dividendos. Los beneficios empresariales tributan dos veces en el sistema español: una vez como beneficio de la sociedad (Impuesto sobre Sociedades), y una segunda vez como dividendo en sede del accionista (IRPF, en su parte de rentas del capital). Esta doble imposición distorsiona la decisión entre financiación con recursos propios —desincentivada— y financiación con deuda —incentivada por la deducibilidad fiscal de los intereses—. El sistema actual incentiva, por tanto, el endeudamiento empresarial frente a la capitalización con fondos propios, lo que tiene consecuencias macroeconómicas sobre la fragilidad del sector empresarial frente a ciclos adversos. La corrección de esta doble imposición —mediante crédito fiscal en sede del accionista por el impuesto previamente satisfecho por la sociedad, o mediante exención de los dividendos hasta cierta cuantía— es una reforma técnica conocida y aplicada en varios países europeos.

Cuarto elemento: simplificación del sistema. La complejidad técnica del Impuesto sobre

Sociedades español, especialmente en sus regímenes especiales —empresas de reducida dimensión, entidades de tenencia de valores extranjeros, transparencia fiscal internacional, agrupaciones de interés económico, sociedades patrimoniales, regímenes territoriales especiales— produce costes de cumplimiento desproporcionados, especialmente para las empresas medianas que carecen de departamentos fiscales internos. La revisión sistemática de estos regímenes especiales, manteniendo solo aquellos con justificación económica clara y suprimiendo o simplificando el resto, es parte indisociable de la reforma. La filosofía es la misma que en el IRPF: simplificación radical como objetivo central de la reforma, no solo modificación de tipos.

Conviene además abordar específicamente el caso de las pequeñas empresas. España aplica un tipo reducido del 23 % a las empresas con facturación inferior a un millón de euros. La cifra es solo dos puntos inferior al tipo general, mientras que la media europea de tipos generales se sitúa en el 20,1 %3. Es decir, el tipo "reducido" español aplicado a las pymes es superior a la media de los tipos generales europeos. Este dato, por sí solo, debería bastar como indicador de la falta de adecuación del sistema español al tejido empresarial real del país, donde —según los datos de CEPYME— el 99,2 % de las empresas son pequeñas, con menos de cincuenta empleados, y el tamaño medio empresarial es de 4,8 ocupados frente a los 5,9 de la media europea3. Un sistema fiscal calibrado para una economía de grandes empresas en un país cuyo tejido es de pequeñas empresas tiene un evidente problema de alineamiento entre instrumento y realidad.

5.5

Imposición indirecta: IVA e impuestos especiales

La imposición indirecta es la dimensión del sistema tributario español más alineada con los estándares europeos. La propia estructura del IVA —tipo general, tipo reducido, tipo super-reducido— deriva de la Directiva comunitaria del IVA, y la armonización europea limita el margen de modificación nacional. Por esta razón, este apartado es comparativamente más breve que los anteriores y se concentra en los elementos donde el ordenamiento español sí dispone de capacidad de mejora.

El IVA aportó en 2025 unos 99.532 millones de euros, con un crecimiento del 9,9 % sobre 20242. Su estructura general es razonablemente eficiente: tipo general del 21 %, tipo reducido del 10 % aplicable a determinados productos y servicios, tipo super-reducido del 4 % aplicable a productos

básicos. Las propuestas del informe en relación con el IVA son fundamentalmente tres, todas ellas relativas a la administración del impuesto más que a su estructura.

Primera propuesta: aplicación del criterio de caja universal en la liquidación del IVA. El sistema actual obliga a las empresas a liquidar el IVA repercutido en el momento del devengo —emisión de la factura, prestación del servicio—, con independencia de que la factura haya sido cobrada o no. En la práctica, esto significa que las empresas adelantan al Tesoro el IVA correspondiente a operaciones cuyo cobro puede demorarse meses o no producirse nunca. La propuesta —que se desarrolla técnicamente en el capítulo VI— es la aplicación universal del criterio de caja: el IVA se liquida cuando se cobra, no cuando se factura. La medida tiene un evidente coste recaudatorio en el ejercicio de transición, pero corrige una asimetría que penaliza especialmente a las pequeñas empresas con menor capacidad de financiación del circulante.

Segunda propuesta: simplificación del sistema de tipos reducidos. La frontera técnica entre productos y servicios sujetos al tipo general, al tipo reducido y al tipo super-reducido es, en la práctica, una fuente sistemática de litigios y de complejidad innecesaria. La revisión sistemática de la lista de productos y servicios incluidos en cada tipo —respetando los límites que la Directiva comunitaria establece— y la simplificación de las reglas de aplicación reducirían los costes de cumplimiento para las empresas y los costes de gestión para la Agencia Tributaria.

Tercera propuesta: tratamiento específico de los productos de primera necesidad en períodos inflacionarios. La experiencia de los últimos años —en particular la rebaja temporal del IVA aplicable a determinados productos alimentarios durante el episodio inflacionario de 2022-2023— ha mostrado tanto las posibilidades como los límites de utilizar el IVA como instrumento de política contracíclica. El informe no propone un mecanismo automático en este sentido, pero sí sugiere que el ordenamiento incorpore con claridad las condiciones en las que estas medidas excepcionales pueden adoptarse, los plazos de su vigencia y los mecanismos de retorno al régimen general una vez superada la circunstancia que las justificó.

En cuanto a los impuestos especiales —que aportaron en 2025 unos 23.083 millones de euros, con crecimiento del 4,3 %2—, el cuadro español es razonablemente alineado con el europeo en sus grandes figuras: hidrocarburos, alcohol, tabaco. La propuesta del informe es esencialmente conservadora: mantener la estructura, actualizar la cuantía a la inflación —para evitar la erosión del valor real de la recaudación—, y revisar periódicamente la coherencia interna del sistema, especialmente en lo relativo a los hidrocarburos, donde la transición energética obliga a replantear el equilibrio entre recaudación, fiscalidad ambiental y competitividad del transporte y la actividad industrial.

El Impuesto sobre Transacciones Financieras, introducido en 2021, aportó en 2025 unos 339 millones de euros, con un crecimiento del 36,5

% asociado a un Ibex en máximos2. La cifra es modesta en términos absolutos —apenas el 0,2 % de los ingresos tributarios totales—, pero el impuesto ha generado costes operativos y reputacionales significativos para los mercados financieros españoles. La revisión técnica de su mantenimiento, modificación o supresión —en función del balance entre rendimiento recaudatorio efectivo y costes económicos generados— es una tarea pendiente que el informe sugiere abordar con criterios estrictamente técnicos, no ideológicos.

5.6

Articulación con la fiscalidad autonómica

El capítulo II adelantó el principio doctrinal: las comunidades autónomas deben disponer de capacidad normativa suficiente sobre los impuestos que les financian para que sus decisiones de gasto tengan un correlato visible en las decisiones de ingreso que sus ciudadanos perciben. Este apartado desarrolla la propuesta concreta.

El instrumento técnico es el establecimiento de tramos autonómicos en las grandes figuras tributarias. El mecanismo opera del siguiente modo: la tarifa del IRPF —y, en su versión adaptada, la del Impuesto sobre Sociedades— se descompone en dos tramos visibles para el contribuyente, uno estatal y uno autonómico. El tramo estatal se establece por ley estatal y es uniforme en todo el territorio español. El tramo autonómico se establece por cada comunidad autónoma, dentro de un rango regulado por ley estatal, y aparece de manera explícita en la nómina y en la declaración del contribuyente. La cuota total que paga el contribuyente es la suma del tramo estatal y del tramo autonómico aplicable a su residencia fiscal.

La virtud del mecanismo es operativa y política a la vez. Operativamente, permite que cada comunidad autónoma adapte su presión fiscal a sus preferencias políticas y a sus necesidades de gasto, dentro de los rangos autorizados por la ley estatal, sin necesidad de modificar la estructura general del sistema tributario. Políticamente, hace visible para el ciudadano qué parte de su carga fiscal corresponde a decisiones del Gobierno central y qué parte corresponde a decisiones del Gobierno autonómico, lo que permite el ejercicio efectivo de la responsabilidad democrática en el ámbito territorial: el ciudadano que considera excesiva la carga autonómica puede expresar su descontento mediante el voto autonómico; el ciudadano que considera valioso el gasto autonómico financiado con esa carga puede expresar su apoyo del mismo modo.

La aplicación del mecanismo se extiende a las grandes figuras tributarias cedidas o compartidas: el IRPF, en su tramo autonómico —que ya existe parcialmente y debe reforzarse y hacerse más visible—; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, plenamente cedido pero con regulaciones autonómicas dispares; el Impuesto sobre el Patrimonio, igualmente cedido; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, también cedido. En el conjunto de estas figuras, las comunidades autónomas deben disponer de rangos significativos de variación —no de la simulación de competencia que produce un margen de variación reducido sobre una tarifa uniforme—, de modo que la competencia regulatoria entre territorios sea efectiva.

Aquí conviene reiterar la crítica explícita a la Ley 7/2024 de Armonización Fiscal. Esta ley, aprobada con la finalidad declarada de "evitar disparidades excesivas" entre las comunidades autónomas en el tratamiento de algunas figuras tributarias —particularmente Patrimonio y Sucesiones—, opera en dirección contraria al principio que aquí se defiende: armoniza al alza en lugar de respetar la competencia regulatoria que la Constitución y los estatutos de autonomía contemplan. La armonización forzada al alza tiene una consecuencia económica directa: penaliza a las comunidades autónomas que han optado por presiones fiscales más bajas para atraer actividad económica y residencia fiscal, transfiriendo el coste al ciudadano sin posibilidad de respuesta política territorial. La revisión y, si es preciso, la derogación de esta ley es una consecuencia necesaria del principio de corresponsabilidad fiscal real.

Existe, finalmente, una cuestión que el informe quiere dejar abierta porque su solución técnica excede el ámbito del capítulo. La articulación entre los tramos autonómicos del régimen común y los regímenes forales —Concierto Económico vasco y Convenio Económico navarro— requiere consideración específica. La existencia constitucional y estatutaria de los regímenes forales no se cuestiona; lo que sí debe cuestionarse es la transparencia con la que se calcula el cupo y la aportación, según se desarrolló en el capítulo II (apartado 2.7). Los principios de corresponsabilidad fiscal y de transparencia que vertebran este capítulo deben aplicarse, mutatis mutandis, también al ámbito foral, sin merma de su singularidad constitucional.

5.7

La curva de Laffer y la prudencia en la senda de rebajas

Cualquier propuesta de reforma tributaria que incluya rebajas significativas de tipos —como la de este capítulo— debe responder a una pregunta inevitable: ¿qué impacto tendrán esas rebajas sobre la recaudación? La respuesta requiere referirse, siquiera brevemente, a la curva de Laffer.

La curva de Laffer es una representación gráfica que ilustra una relación intuitiva entre el tipo impositivo y la recaudación: cuando el tipo es cero, la recaudación es cero por definición; cuando el tipo es del 100 %, la recaudación también tiende a cero, porque el incentivo a generar la base imponible desaparece; entre ambos extremos, existe un tipo —ni demasiado bajo ni demasiado alto— que maximiza la recaudación. Bajadas de tipos desde valores superiores al óptimo pueden, en principio, aumentar la recaudación; subidas de tipos desde valores inferiores al óptimo, también.

Conviene, antes de elaborar consecuencias prácticas, una confesión honesta. Algunos críticos podrán observar que se utiliza como referencia técnica una construcción que el economista estadounidense Arthur Laffer popularizó, según la anécdota conocida, dibujándola en una servilleta de un restaurante en 1974. La crítica tiene fundamento: la curva de Laffer no es un modelo econométrico contrastable con precisión, sino un esquema conceptual cuya forma exacta y cuyo punto óptimo dependen de variables institucionales, sectoriales y temporales muy diversas. Quien base una política tributaria entera en el supuesto de que cualquier rebaja de tipos genera mayor recaudación está extendiendo el esquema más allá de su validez analítica. La cita merece reconocer esta limitación.

Hecha la confesión, el informe sostiene que la lógica subyacente a la curva de Laffer —tipos excesivos producen menor recaudación a medio plazo— es robusta, aunque la forma exacta de la curva sea incierta. Las consecuencias prácticas para la senda de reformas que se proponen en este capítulo son cuatro.

Primera consecuencia: las rebajas tributarias deben ser graduales. La razón es presupuestaria. En el corto plazo, una rebaja del tipo se traduce en menor recaudación con prácticamente seguridad: la base imponible no responde inmediatamente al cambio de incentivos, y los efectos comportamentales —mayor actividad, menor elusión, mayor inversión— tardan ejercicios en manifestarse. Si las rebajas se aplican demasiado rápido sin compensación por el lado del gasto, el déficit se ensancha y obliga a marcha atrás política, que es precisamente lo que la prudencia presupuestaria pretende evitar.

Segunda consecuencia: las rebajas deben acompasarse con la senda de consolidación del gasto. El cuadro de coherencia entre los capítulos IV y V importa aquí en su sentido más operativo. La revisión funcional del gasto descrita en 4.5, la limitación de los ingresos públicos como porcentaje del PIB descrita en 4.4, y las rebajas tributarias descritas en este capítulo deben formar parte de un mismo programa fiscal articulado, no de iniciativas independientes que pueden colisionar entre sí. La calibración técnica de las cifras concretas de cada paso —cuánto se baja el IRPF en cada ejercicio, qué partidas de gasto se contienen, qué incremento de eficiencia recaudatoria se proyecta— corresponde al equipo presupuestario del Ministerio competente, no a un informe doctrinal.

Tercera consecuencia: la verificación independiente es indispensable. Las proyecciones de recaudación asociadas a las reformas tributarias —en particular las que incorporan supuestos de respuesta comportamental de la base imponible— son, por su naturaleza, materia de debate técnico y de incertidumbre cuantitativa. La autoridad fiscal independiente, con la ampliación de mandato sugerida en 4.4, debe verificar tanto la coherencia presupuestaria del programa como el realismo de las proyecciones, y publicar esa verificación con la misma transparencia que la propia propuesta gubernamental.

Cuarta consecuencia: la honestidad con los efectos a corto plazo. Toda comunicación pública de la reforma debe ser explícita sobre las pérdidas iniciales de recaudación y sobre los plazos de retorno previstos. Una reforma tributaria que se vende al ciudadano con la promesa de que "se paga sola" desde el primer ejercicio se desacredita en cuanto los datos del primer trimestre desmienten la promesa. La promesa correcta es distinta: estas rebajas, acompañadas de las medidas de contención del gasto descritas, sitúan a la economía española en una senda de crecimiento más sostenido y de menor presión fiscal que generará, a medio plazo, mayor prosperidad y mayor recaudación efectiva.

5.8

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. El sistema tributario español es uno de los menos competitivos y más complejos de Europa. La filosofía dominante en su diseño —la redistribución como objetivo principal del impuesto— es errónea. El sistema tributario debe diseñarse fundamentalmente como

mecanismo de financiación del Estado con la máxima eficiencia económica posible. La redistribución, en la medida en que la sociedad la considere deseable, debe operar fundamentalmente por el lado del gasto.

Segunda. El IRPF español debe reformarse hacia un tax flat con mínimo exento familiar. La estructura es técnicamente progresiva en tipo medio —el porcentaje pagado sobre la renta total crece con la renta— y constante en tipo marginal. Cumple el mandato constitucional de progresividad —artículo 31 CE— sin las distorsiones de incentivos del sistema actual. La cita a Enrique Fuentes Quintana inscribe la propuesta en una tradición fiscal española solvente. Las deducciones se reducen drásticamente. La tarifa se ajusta automáticamente a la inflación. La transición es gradual.

Tercera. Las cotizaciones sociales españolas son las quintas más altas de Europa, con una composición particularmente desfavorable: las cotizaciones empresariales son cerca del doble que la media europea. La propuesta combina explicitar las cotizaciones empresariales en la nómina del trabajador como parte de su salario bruto —medida de transparencia— y reducir gradualmente las cotizaciones empresariales hacia niveles europeos. La ilustración numérica del coste fiscal del trabajo en España —cerca del 40 % de cada euro pagado por la empresa, antes de cualquier impuesto sobre el consumo— sintetiza el problema con claridad.

Cuarta. El Impuesto sobre Sociedades español es el séptimo más alto de Europa por tipo nominal y el segundo peor por calidad técnica. La reforma combina reducción gradual del tipo general hacia niveles competitivos europeos, tratamiento favorable de la reinversión productiva, corrección de la doble imposición de dividendos y simplificación del sistema. La referencia a Irlanda no es accidental: España dispone de muchas de las ventajas estructurales que han permitido a Irlanda atraer inversión empresarial, pero ha optado hasta ahora por desperdiciarlas mediante un sistema fiscal incompetitivo.

Quinta. La imposición indirecta —IVA e impuestos especiales— está más alineada con los estándares europeos. Las propuestas son fundamentalmente de administración del impuesto: criterio de caja universal en IVA, simplificación de tipos reducidos, actualización de impuestos especiales a la inflación, revisión técnica del Impuesto sobre Transacciones Financieras.

Sexta. La articulación con la fiscalidad autonómica se concreta en el establecimiento de tramos autonómicos en las grandes figuras tributarias —IRPF, Sucesiones, Patrimonio, Transmisiones—, con rangos significativos de variación entre comunidades. La Ley 7/2024 de Armonización Fiscal, que armoniza al alza en lugar de respetar la competencia regulatoria, debe revisarse y, si es preciso, derogarse.

Séptima. La curva de Laffer, con la honestidad técnica que su origen exige, fundamenta una senda gradual de rebajas tributarias acompasada con la consolidación del gasto descrita en el capítulo IV. La verificación independiente de las proyecciones de

recaudación y la honestidad pública sobre los efectos a corto plazo son condiciones indispensables del éxito de la reforma.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de reforma tributaria de oferta. No es una reforma fiscal que se justifique a sí misma por la promesa de mayor recaudación inmediata; es una reforma que se justifica por restablecer la competitividad económica española, devolver a las familias y empresas renta disponible para tomar sus propias decisiones, y simplificar técnicamente un sistema que se ha hecho opaco, costoso de gestionar y desigual en su aplicación práctica. Sin la base de consolidación fiscal del capítulo IV, esta reforma no es viable. Con ella, es la pieza central de un programa de transformación económica seria.

Notas

[1] Tax Foundation, *International Tax Competitiveness Index*, edición 2023. Datos comparativos europeos recogidos en el informe *Crecimiento Empresarial. Situación de las pymes en España comparada con la de otros países europeos*, CEPYME, enero de 2025.

[2] Ministerio de Hacienda, nota de prensa "España cierra 2025 con un déficit público del 2,2 % del PIB y mejora por sexto año consecutivo el objetivo pactado con la UE", 31 de marzo de 2026. Disponible en https://www.hacienda.gob.es/

[3] Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), *Crecimiento Empresarial. Situación de las pymes en España comparada con la de otros países europeos. Alternativas para facilitar el crecimiento de las pymes españolas*, enero de 2025. Datos elaborados sobre la base de Eurostat, Tax Foundation, OCDE, KPMG, EY y Deloitte.

[4] Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de Población Activa*, primer trimestre de 2026.

Capítulo VI. Administración tributaria

6.1

La administración del impuesto como problema económico

El sistema tributario no se agota en el diseño del impuesto. Una buena ley fiscal mal administrada puede producir peores resultados económicos que una ley regular bien administrada. Esta afirmación, que parece de sentido común, raramente preside los debates públicos sobre fiscalidad en España, donde la atención política y mediática se concentra casi exclusivamente en los tipos y las bases —si suben o bajan, si son más o menos progresivos— y rara vez en cómo se aplican efectivamente las normas tributarias, qué costes de cumplimiento generan, qué litigiosidad producen, qué asimetrías estructurales de poder establecen entre Administración y contribuyente. Este capítulo se ocupa precisamente de esa dimensión administrativa, y sostiene una tesis nítida: la calidad de la administración tributaria es un parámetro económico de primer orden, no un mero asunto de organización interna del Estado.

La conexión con los capítulos anteriores es directa. El capítulo III estableció, en su apartado 3.5, el diagnóstico institucional sobre la asimetría entre Administración y administrado: la relación entre el Estado y el contribuyente no es, en la práctica española, una relación entre iguales sometidos a las mismas reglas, sino una relación estructuralmente asimétrica que se manifiesta en cinco planos —plazos, criterio, información, compensación y tiempo procesal—. La administración tributaria es el ámbito donde esa asimetría tiene su expresión económicamente más costosa y donde su corrección produce mayores rendimientos en términos de eficiencia económica y de equidad institucional. El capítulo IV estableció que la consolidación fiscal seria requiere, además de disciplina presupuestaria, una administración tributaria eficiente que recaude con el menor coste posible y con la mayor previsibilidad. El capítulo V diseñó las grandes figuras tributarias y anunció varias medidas que se desarrollan técnicamente en este capítulo: el criterio de caja universal en IVA y Sociedades, la Cuenta Única Fiscal, la simplificación de regímenes especiales.

El capítulo se organiza en torno a seis ejes operativos. El apartado 6.2 desarrolla el criterio de caja universal en IVA e Impuesto sobre Sociedades, con crítica explícita a la regulación vigente sobre morosidad como ejemplo de solución regulatoria fallida. El 6.3 desarrolla la propuesta central: la Cuenta

Única Fiscal, mecanismo de compensación automática y bidireccional de saldos entre contribuyente y conjunto de administraciones. El 6.4 trata la transparencia y previsibilidad de criterios administrativos. El 6.5 propone mecanismos alternativos de resolución de conflictos tributarios para reducir la litigiosidad y la asimetría temporal que la lentitud actual genera. El 6.6 aborda la digitalización: el Suministro Inmediato de Información como base, los siguientes pasos como horizonte. El 6.7 sintetiza.

La filosofía que vertebra el capítulo es coherente con la del informe en su conjunto. La Administración tributaria es un instrumento al servicio de un fin económico —recaudar lo que el ordenamiento dispone, con el menor coste posible para el contribuyente y la máxima previsibilidad—, no un poder con intereses propios que el contribuyente debe acatar. El reequilibrio de la asimetría institucional descrita en el capítulo III no es retórica de igualdad: son mecanismos concretos de simetría operativa que, sumados, configuran una relación más eficiente entre el Estado y los administrados sin merma alguna de las potestades legítimas de la Administración para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

6.2

Criterio de caja universal en IVA y Sociedades

El régimen vigente para la liquidación del Impuesto sobre el Valor Añadido obliga, con carácter general, a las empresas a liquidar el IVA repercutido en el momento del devengo: emisión de la factura o prestación del servicio. Esta regla, conocida como criterio del devengo, tiene una consecuencia operativa que merece formularse con claridad: las empresas adelantan al Tesoro el IVA correspondiente a operaciones cuyo cobro efectivo puede demorarse meses o no producirse nunca.

La asimetría con el lado del contribuyente Estado es evidente. La Administración cobra inmediatamente lo que le corresponde de los contribuyentes; el contribuyente proveedor de bienes o servicios, en cambio, debe ingresar el IVA repercutido en el plazo legal con independencia de que el cobro de la operación se haya producido. Si la factura se cobra con retraso, el adelanto al Tesoro es una financiación involuntaria del Estado por parte del contribuyente. Si la factura se convierte en incobrable, el contribuyente paga IVA sobre una operación que no le ha generado ingresos efectivos —con un mecanismo posterior de recuperación del IVA repercutido y no cobrado que es complejo, sometido a plazos restrictivos y operativamente costoso—.

El sistema español prevé desde 2014 un régimen especial del criterio de caja en el IVA. Su configuración técnica, sin embargo, lo hace operativamente limitado: solo pueden acogerse al régimen las empresas con facturación inferior a dos millones de euros, su aplicación obliga a determinadas obligaciones formales adicionales, su interacción con el régimen general de los clientes —que no se acogen al criterio de caja— produce complejidades operativas que han desincentivado su adopción. La consecuencia es que el régimen especial, planteado como respuesta a un problema real, ha tenido una adopción limitada y no resuelve la asimetría general del sistema.

La propuesta del informe es la aplicación universal del criterio de caja en el IVA. La regla operativa es sencilla: el IVA se liquida cuando se cobra, no cuando se factura. La medida traslada al Tesoro la financiación del circulante asociado al IVA durante los plazos efectivos de cobro de las operaciones, lo que tiene un coste recaudatorio en el ejercicio de transición —menor al que podría temerse, porque el Tesoro recibe el IVA con cierto retraso pero lo recibe—, pero corrige una asimetría estructural del sistema que penaliza especialmente a las pequeñas empresas con menor capacidad de financiación del circulante.

La extensión del principio al Impuesto sobre Sociedades requiere mayor matización técnica. El IS se liquida sobre el beneficio del ejercicio, calculado según la normativa contable y fiscal aplicable. La aplicación del criterio de caja al cálculo del beneficio supondría modificar las reglas de imputación temporal de ingresos y gastos —imputar al ejercicio del cobro y del pago, no al ejercicio del devengo—, lo que tiene consecuencias técnicas significativas. La propuesta del informe es más modesta: introducir, en el cálculo del Impuesto sobre Sociedades, mecanismos automáticos de provisión por créditos de cobro dudoso con plazos más generosos que los actuales, y deducción inmediata sin condicionamientos burocráticos cuando el crédito se reconoce como definitivamente incobrable. La idea es la misma —que el Estado no cobre impuesto sobre beneficios que no son tales en términos de caja efectiva—, pero el instrumento es técnicamente más cauto.

Un comentario específico merece la regulación española de la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. La Ley 3/2004, sucesivamente modificada, estableció plazos máximos de pago entre empresas y entre administraciones públicas y sus proveedores. El incumplimiento de esos plazos lleva aparejada, en teoría, sanción administrativa, y existe un Observatorio Estatal de la Morosidad Privada encargado de dar seguimiento al fenómeno. La práctica, sin embargo, ha mostrado que la regulación es operativamente ineficaz. Los plazos máximos de pago son sistemáticamente incumplidos en muchos sectores y, particularmente, por algunas administraciones autonómicas y locales. Las sanciones efectivamente impuestas son escasas. Los procedimientos para reclamar el cumplimiento son largos, costosos y, en la práctica, disuasorios para los pequeños

proveedores que serían los principales beneficiarios potenciales de la regulación.

El caso es paradigmático de un fenómeno que recorre el conjunto del informe: una solución regulatoria construida sobre la base de prohibir conductas y sancionar incumplimientos, sin alterar la estructura económica que produce esas conductas. La morosidad —incluida la morosidad de las administraciones públicas hacia sus proveedores— no se resuelve con leyes que la prohíben mientras los incentivos económicos para incumplir esas leyes sigan operando. Se resuelve, en parte, con instrumentos como el criterio de caja universal en el IVA, que reduce la presión financiera sobre las empresas que sufren retrasos de cobro; con la Cuenta Única Fiscal que se desarrolla en el siguiente apartado, que mejora la liquidez del contribuyente cumplidor; y con la simplificación de los procedimientos para la efectividad de los créditos, que reduce el coste real de reclamar el cumplimiento. La regulación de la morosidad por la vía de prohibir y sancionar no es, en términos comparados, una alternativa más severa que las medidas que aquí se proponen: es, simplemente, una alternativa menos eficaz.

6.3

La Cuenta Única Fiscal: compensación automática y bidireccional

La asimetría más concreta y económicamente más costosa de la relación tributaria entre la Administración y el contribuyente es la asimetría en la compensación de saldos. Esta asimetría fue señalada con claridad en el capítulo III (apartado 3.5) y la propuesta de su corrección —la Cuenta Única Fiscal— se anunció en el capítulo III (apartado 3.5) como elemento del programa de mejora institucional. Este apartado desarrolla técnicamente la propuesta.

El diagnóstico operativo es el siguiente. Un contribuyente puede tener simultáneamente, en un momento dado, saldos a favor y saldos en contra frente a distintas administraciones públicas. Una empresa puede tener IVA a devolver del último período liquidatorio (saldo a favor frente a la Administración tributaria estatal), una deuda pendiente con la Tesorería General de la Seguridad Social (saldo en contra), un crédito por una devolución reconocida pero no efectuada por la Administración autonómica (saldo a favor), y una sanción pendiente de pago a una entidad local (saldo en contra). Cada uno de estos saldos opera, en el sistema actual, en una "ventanilla" separada y con dinámica independiente: la Seguridad Social cobra inmediatamente lo que se le adeuda, la Administración tributaria estatal puede demorarse meses en devolver el IVA, la

Administración autonómica tiene sus propios plazos, la entidad local exige el pago de su sanción con independencia de los créditos pendientes en otras ventanillas.

La consecuencia para el contribuyente es operativamente costosa y económicamente injusta. Operativamente: gestiona múltiples flujos en paralelo, soporta costes de reclamación en cada ventanilla, asume el coste financiero de los desfases entre el momento del pago y el momento del cobro. Económicamente injusta: la asimetría favorece sistemáticamente a la parte con poder coactivo —las administraciones cobran inmediatamente, pueden trabar embargos, exigen recargos de demora— frente a la parte sin ese poder —el contribuyente debe esperar plazos administrativos, no puede compensar de oficio, no recibe intereses equivalentes por los retrasos en sus devoluciones—. La asimetría está en la estructura del sistema, no en la mala voluntad de funcionarios concretos.

La propuesta es la creación de una Cuenta Única Fiscal del contribuyente: un instrumento técnico que registre, de manera consolidada y con visibilidad para el propio contribuyente, todos los saldos a favor y en contra que ese contribuyente tenga frente a la totalidad de las administraciones públicas españolas, y que opere automáticamente la compensación bidireccional de esos saldos. Cuando el saldo neto del contribuyente sea acreedor, la Administración procede al pago del saldo en el plazo legal aplicable. Cuando el saldo neto sea deudor, el contribuyente paga la diferencia. La compensación interna entre saldos opera de oficio y de manera automática, sin necesidad de solicitud expresa del contribuyente.

La propuesta tiene cinco elementos operativos:

Primer elemento: alcance subjetivo y objetivo. La Cuenta Única Fiscal cubre la totalidad de los saldos del contribuyente —sea persona física o jurídica— frente a la Administración General del Estado, las administraciones autonómicas, las entidades locales y los organismos de la Seguridad Social. La extensión a la totalidad de las administraciones públicas es indispensable para la efectividad de la propuesta: una Cuenta Única que solo cubriera los saldos frente a la AEAT mantendría la asimetría respecto a Seguridad Social, Hacienda autonómica o entidades locales.

Segundo elemento: arquitectura técnica. La Cuenta Única Fiscal opera como un sistema de información integrado que cruza los datos de los distintos sistemas administrativos y consolida los saldos del contribuyente. La arquitectura técnica concreta requiere desarrollo informático significativo y coordinación con todas las administraciones implicadas, pero es perfectamente viable con la tecnología actual y, de hecho, la digitalización ya operativa de varias de las administraciones implicadas —especialmente la AEAT y la Seguridad Social— constituye la base técnica sobre la que la Cuenta Única puede construirse. El encaje natural con los fondos europeos asignados a la transición digital de la administración pública española —los fondos Next Generation EU y sus continuaciones— hace de la Cuenta Única

Fiscal un proyecto particularmente adecuado para financiación europea.

Tercer elemento: compensación automática. Por defecto, la compensación entre saldos a favor y en contra opera automáticamente, sin necesidad de solicitud expresa del contribuyente. El sistema procede a la compensación al momento del cierre de cada período liquidatorio relevante, sin necesidad de que el contribuyente identifique los saldos compensables. La automaticidad es esencial para la efectividad de la medida: un sistema que requiriera solicitud expresa para cada compensación reproduciría buena parte de la complejidad operativa que la reforma pretende eliminar.

Cuarto elemento: simetría en intereses y recargos. Los intereses de demora y recargos por retraso aplicables al contribuyente cuando el saldo neto es deudor deben aplicarse simétricamente a la Administración cuando el saldo neto es acreedor del contribuyente y la Administración no procede al pago en plazo. Esta simetría —que hoy no existe con plenitud— es indispensable para corregir la asimetría estructural y para crear los incentivos correctos en la propia Administración para procesar las devoluciones con celeridad.

Quinto elemento: implantación gradual. La implantación de la Cuenta Única Fiscal requiere desarrollo técnico y coordinación interadministrativa que no son inmediatos. La senda razonable de implantación incluye una primera fase con cobertura limitada a saldos entre AEAT y Seguridad Social —dos administraciones con sistemas digitales relativamente avanzados—, una segunda fase con extensión a las administraciones autonómicas, y una tercera fase con incorporación de las entidades locales. La duración total del proceso puede situarse en cuatro o cinco ejercicios desde la decisión política inicial, plazos perfectamente compatibles con la senda gradual del conjunto de la reforma fiscal descrita en este informe.

Conviene cerrar este apartado con una afirmación que el conjunto del informe sostiene pero que aquí cobra particular relevancia. La Cuenta Única Fiscal no es una concesión del Estado al contribuyente. Es la traducción al ámbito tributario del principio elemental de igualdad ante la ley. El Estado puede cobrar inmediatamente lo que se le adeuda, sin solicitud previa, mediante mecanismos coactivos eficaces. El contribuyente cumplidor —que es la inmensa mayoría— tiene derecho a una respuesta institucional simétrica cuando el saldo le es favorable. La asimetría actual no se justifica por la naturaleza del Estado o por las prerrogativas legítimas de la Administración: se explica, simplemente, por la inercia de un sistema que no ha sido objeto de reforma estructural en este aspecto. Su corrección es técnicamente viable, presupuestariamente sostenible y políticamente defendible ante cualquier ciudadano que reciba una explicación honesta del problema.

6.4

Transparencia y previsibilidad de criterios

Un sistema tributario es operativamente eficiente cuando el contribuyente puede prever, con razonable certeza, qué consecuencias fiscales tendrán sus decisiones económicas. La previsibilidad es, por tanto, una propiedad funcional del sistema, no un lujo institucional. Cuando el sistema es imprevisible —porque los criterios de la Administración cambian sin notificación, porque la doctrina aplicable se interpreta de manera distinta por inspecciones distintas, porque las decisiones administrativas pueden modificarse retroactivamente— el contribuyente toma sus decisiones bajo incertidumbre fiscal añadida a la incertidumbre económica natural, y los costes agregados —prudencia excesiva, sobre-inversión en asesoramiento, decisiones empresariales subóptimas para minimizar exposición fiscal— son significativos.

El sistema español presenta, en este ámbito, varias patologías reconocibles, descritas con detalle en el capítulo III (apartado 3.2, segunda dinámica: cambios de criterio administrativo). El principio de confianza legítima, formalmente reconocido por la jurisprudencia constitucional y administrativa, opera de manera asimétrica: la Administración puede modificar su criterio interpretativo y aplicar el nuevo a ejercicios cerrados; el contribuyente, en cambio, no puede oponer con la misma fuerza su confianza en el criterio anterior. Las consultas vinculantes a la Dirección General de Tributos —que, en teoría, son el mecanismo institucional para obtener seguridad jurídica anticipada— vinculan a la Administración solo respecto al consultante específico y solo durante el período en que el criterio se mantiene; no constituyen, por tanto, garantía estable para el conjunto de los contribuyentes en situaciones análogas.

La propuesta del informe combina cuatro medidas operativas:

Primera medida: publicación sistemática de la doctrina administrativa. Toda consulta vinculante de la Dirección General de Tributos, toda resolución de los tribunales económico-administrativos, toda instrucción interna de la AEAT que tenga relevancia interpretativa debe publicarse en formato sistemático, accesible y reutilizable. La existencia de bases de datos parciales no equivale a publicación sistemática: el sistema actual obliga al contribuyente o a su asesor a búsquedas costosas y no siempre exhaustivas para conocer la doctrina aplicable. La publicación sistemática debe operar con criterios de calidad: indexación por figuras tributarias, por tipos de operación, por fechas; trazabilidad de los cambios de criterio; clasificación clara de la doctrina vigente y de la superada.

Segunda medida: notificación previa de cambios de criterio. Cuando la Administración tributaria —en su nivel central o en cualquier

inspección territorial— pretenda modificar un criterio interpretativo previamente establecido, la modificación debe notificarse públicamente con antelación razonable y entrar en vigor de manera prospectiva, no retroactiva. La aplicación del nuevo criterio a operaciones previas a la notificación pública debe estar prohibida, salvo excepciones tasadas y justificadas individualmente. Esta medida es la traducción operativa del principio de confianza legítima al ámbito tributario, en términos simétricos para las dos partes.

Tercera medida: vinculación reforzada de las consultas vinculantes. Las consultas vinculantes a la Dirección General de Tributos deben vincular a la Administración no solo respecto al consultante específico, sino respecto a cualquier otro contribuyente que se encuentre en circunstancias análogas, mientras el criterio se mantenga. La modificación del criterio publicado en consulta vinculante debe seguir el mismo régimen de notificación previa y prospectividad que la segunda medida. La consulta vinculante, así reforzada, deviene un mecanismo institucional efectivo de seguridad jurídica anticipada.

Cuarta medida: motivación reforzada de las regularizaciones inspectoras. Las actuaciones inspectoras que regularizan situaciones tributarias previas con base en interpretaciones que no estaban claramente establecidas en la doctrina administrativa publicada deben someterse a un estándar de motivación reforzado: la inspección debe justificar específicamente por qué considera que la interpretación aplicada era exigible al contribuyente con anterioridad a la actuación inspectora. La carga de la motivación recae sobre la Administración, no sobre el contribuyente que recurre.

Estas cuatro medidas, en su conjunto, no menoscaban en nada las potestades legítimas de la Administración tributaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Lo que hacen es someter el ejercicio de esas potestades a estándares de transparencia y previsibilidad equivalentes a los que el sistema impone al contribuyente. La asimetría se reduce, no por concesión política, sino por la aplicación coherente de principios institucionales que el ordenamiento ya reconoce nominalmente pero no garantiza en la práctica.

6.5

Resolución alternativa de conflictos tributarios

La litigiosidad tributaria española es elevada en términos comparados europeos. El número de recursos económico-administrativos pendientes ante los tribunales económico-administrativos centrales y regionales se cuenta por decenas de miles; los plazos medios de resolución de esos recursos se sitúan en varios años; los recursos contencioso-administrativos posteriores ante la jurisdicción especializada añaden plazos adicionales que pueden llevar la resolución definitiva de un conflicto tributario a una década o más desde el inicio de la actuación inspectora.

Esta lentitud, ya descrita como una de las cinco dimensiones de la asimetría institucional en el capítulo III (apartado 3.5, tiempo procesal), tiene consecuencias económicas concretas. La Administración no asume coste financiero equivalente por la dilación —los intereses de demora a su cargo son inferiores en términos reales al coste de oportunidad del contribuyente—. El contribuyente debe optar entre pagar la cantidad reclamada para detener el devengo de intereses y recargos, asumiendo el coste financiero de mantener inmovilizado su capital durante años hasta la resolución definitiva, o no pagar y exponerse a procedimientos ejecutivos cuya complejidad y duración añaden coste y riesgo. En la práctica, muchos contribuyentes —especialmente pequeñas empresas y autónomos— acaban aceptando regularizaciones que consideran injustificadas porque el coste de litigar contra la Administración tributaria es operativamente prohibitivo.

La propuesta del informe se articula en torno a tres mecanismos de reducción de la litigiosidad:

Primer mecanismo: mediación tributaria con efectos vinculantes. La introducción de procedimientos de mediación tributaria —con mediadores cualificados independientes de la Administración tributaria— para conflictos de cuantía determinada y materia no penal permitiría resolver una proporción significativa de los conflictos antes de su llegada a la vía económico-administrativa o a la vía contencioso-administrativa. La mediación debe ser voluntaria para las partes pero, una vez aceptada, debe producir efectos vinculantes equivalentes a los de una resolución firme. Su éxito en otros ordenamientos europeos —en particular en países como Países Bajos o Alemania— sugiere que su aplicación en España puede reducir significativamente la presión sobre los tribunales especializados.

Segundo mecanismo: acuerdos extrajudiciales en supuestos definidos. Para determinados tipos de conflictos —en particular, los relativos a cuestiones de valoración, donde la diferencia entre la posición de la Administración y la del contribuyente es susceptible de transacción razonable—, el ordenamiento debe permitir

explícitamente la formalización de acuerdos extrajudiciales con efectos plenos. Esta posibilidad existe parcialmente en el sistema actual a través de las actas con acuerdo, pero su aplicación práctica es limitada y su régimen jurídico debe reforzarse para hacerla operativamente atractiva tanto para la Administración como para el contribuyente.

Tercer mecanismo: procedimientos abreviados para casos de cuantía limitada. La aplicación de los procedimientos económico-administrativos ordinarios a conflictos de cuantía reducida es desproporcionada respecto al rendimiento administrativo que de ellos cabe esperar. La introducción de procedimientos abreviados —con plazos más cortos, formalismos reducidos y vías de recurso ulterior limitadas— para conflictos por debajo de un umbral económico determinado libera capacidad de los tribunales especializados para los conflictos de mayor entidad y resuelve con mayor agilidad los conflictos menores que constituyen, sin embargo, la inmensa mayoría del volumen total.

Una observación final sobre este apartado. La reducción de la litigiosidad tributaria no es un objetivo en sí mismo: el sistema tributario debe permitir el ejercicio efectivo del derecho del contribuyente a discrepar de las actuaciones administrativas, y los conflictos que terminan en sede judicial son, en muchos casos, conflictos legítimos sobre la correcta interpretación del ordenamiento. Lo que el informe propone es reducir la litigiosidad innecesaria —la que se produce por defectos de transparencia y previsibilidad descritos en el apartado anterior, o por falta de mecanismos de resolución temprana adecuados— y mejorar la calidad de la resolución de la litigiosidad legítima mediante mecanismos más ágiles que los actuales. La asimetría temporal que la lentitud actual genera en favor de la Administración no es una garantía del sistema: es una distorsión del sistema.

6.6

Digitalización: SII y siguientes pasos

La digitalización de la administración tributaria española ha tenido un avance significativo en la última década, particularmente con la implantación a partir de 2017 del Suministro Inmediato de Información (SII), que obliga a las grandes empresas y a las que tienen IVA mensual a remitir electrónicamente a la AEAT los datos de facturación en plazo de cuatro días. El SII ha mejorado sustancialmente la capacidad de la AEAT para detectar incoherencias en tiempo real, reducir el fraude en operaciones

intracomunitarias y mejorar la calidad agregada de la información fiscal. Es, probablemente, la reforma técnica más significativa de la AEAT en años recientes.

El balance del SII, sin embargo, presenta también claroscuros. La carga operativa que la implantación trasladó a las empresas obligadas fue significativa, particularmente en los primeros ejercicios; los costes de cumplimiento se incrementaron de manera apreciable, y las pequeñas y medianas empresas que entraron en el régimen por superar los umbrales correspondientes han experimentado el cambio como una nueva obligación administrativa más, no como una mejora. Es decir: la digitalización ha mejorado la capacidad recaudatoria del Estado, pero no ha reducido en proporción equivalente los costes de cumplimiento del contribuyente.

Esta observación es general y aplicable al conjunto de la digitalización de las administraciones públicas españolas. El capítulo III (apartado 3.7) ya señalaba que la "administración electrónica" en su versión actual ha trasladado al ciudadano y al operador económico parte de la carga administrativa que antes asumían las administraciones, con consecuencias particularmente gravosas para los contribuyentes con menor sofisticación tecnológica. La digitalización bien diseñada debe operar en sentido contrario: facilitar el cumplimiento del contribuyente, simplificar las relaciones con la Administración, reducir los costes operativos para ambas partes.

Los siguientes pasos de la digitalización tributaria, según la propuesta del informe, deben orientarse en cinco direcciones:

Primera dirección: integración entre administraciones. El SII funciona en el ámbito estatal. La integración con los sistemas tributarios de las comunidades autónomas y con los datos de la Seguridad Social es la condición técnica necesaria para la implantación de la Cuenta Única Fiscal descrita en 6.3. Esta integración requiere coordinación interadministrativa significativa, pero su rendimiento en términos de eficiencia agregada es elevado.

Segunda dirección: principio "solo una vez" efectivo. La normativa europea reconoce el derecho del ciudadano a no aportar a la Administración información que la Administración ya posee. La aplicación efectiva del principio en el ámbito tributario implica que la AEAT, las administraciones autonómicas, las entidades locales y la Seguridad Social compartan internamente la información del contribuyente y no la soliciten reiteradamente. La implantación efectiva de este principio reduce sustancialmente los costes de cumplimiento sin merma alguna de la capacidad de control de la Administración.

Tercera dirección: declaraciones pre-cumplimentadas con cobertura ampliada. La AEAT ofrece desde hace años el borrador del IRPF para personas físicas con rentas relativamente sencillas. La extensión de este servicio —con cobertura más amplia de tipos de renta, mayor calidad de los datos pre-cumplimentados, integración con información

de fuentes adicionales como la Seguridad Social y las administraciones autonómicas— acerca el sistema español a los estándares de los países nórdicos, donde la inmensa mayoría de los contribuyentes recibe ya el cálculo completo del impuesto y solo debe verificarlo o corregirlo. La inversión técnica necesaria es significativa pero el rendimiento en términos de coste de cumplimiento agregado es muy elevado.

Cuarta dirección: inteligencia artificial aplicada con garantías. Las herramientas de inteligencia artificial aplicadas a la detección de patrones de fraude son crecientemente eficaces y forman parte del instrumental ordinario de las administraciones tributarias modernas. Su aplicación en España requiere, sin embargo, garantías procesales explícitas: transparencia sobre los criterios algorítmicos aplicados, posibilidad de revisión humana de las decisiones automatizadas, protección de los derechos del contribuyente frente a regularizaciones basadas en correlaciones estadísticas que no constituyen prueba directa de incumplimiento. Estas garantías no son contradictorias con la eficacia del instrumento: son la condición de su legitimidad institucional.

Quinta dirección: datos abiertos y transparencia. La administración tributaria genera grandes volúmenes de información agregada cuyo análisis por instituciones académicas, organismos internacionales y entidades de la sociedad civil contribuye a la mejora del sistema. La publicación sistemática de microdatos agregados —con las garantías de protección de datos personales que correspondan— permite el análisis externo independiente de la eficiencia recaudatoria, de los patrones de fraude, de la equidad efectiva del sistema. La opacidad parcial actual —datos agregados publicados con criterios variables, microdatos no accesibles para investigación externa— limita el control ciudadano sobre la administración tributaria y el debate técnico abierto sobre su funcionamiento.

6.7

Síntesis del capítulo

Seis tesis cierran el capítulo:

Primera. La administración tributaria es un parámetro económico de primer orden. La calidad del sistema fiscal no se mide solo por el diseño de los impuestos sino también por cómo se administran. Una buena ley mal administrada produce peores resultados que una ley regular bien administrada. La asimetría institucional entre Administración y contribuyente, descrita doctrinalmente en el capítulo III, tiene en el ámbito tributario su expresión económicamente más costosa y

donde su corrección produce mayores rendimientos.

Segunda. La aplicación universal del criterio de caja en el IVA elimina la asimetría que obliga al contribuyente a adelantar al Tesoro impuesto sobre operaciones cuyo cobro efectivo no se ha producido. La adaptación de un criterio análogo al Impuesto sobre Sociedades, mediante mecanismos automáticos de provisión por créditos de cobro dudoso y deducción inmediata por créditos definitivamente incobrables, opera en la misma dirección. La regulación vigente sobre morosidad —Ley 3/2004, Observatorio Estatal de la Morosidad— es ejemplo de solución regulatoria fallida: prohíbe conductas y prevé sanciones que la práctica demuestra inaplicables.

Tercera. La Cuenta Única Fiscal es el mecanismo institucional de corrección de la asimetría más concreta y económicamente más costosa de la relación tributaria: la asimetría en la compensación de saldos. Su arquitectura técnica —cobertura subjetiva y objetiva amplia, compensación automática y bidireccional, simetría en intereses y recargos, implantación gradual en cuatro o cinco ejercicios— es viable con la tecnología disponible y compatible con la financiación europea para transición digital. No es una concesión del Estado al contribuyente: es la traducción al ámbito tributario del principio elemental de igualdad ante la ley.

Cuarta. La transparencia y previsibilidad de criterios administrativos requiere cuatro medidas operativas: publicación sistemática de la doctrina administrativa, notificación previa y prospectividad de los cambios de criterio, vinculación reforzada de las consultas vinculantes, motivación reforzada de las regularizaciones inspectoras basadas en interpretaciones no claramente establecidas. Estas medidas no menoscaban las potestades legítimas de la Administración: someten su ejercicio a estándares equivalentes a los que el sistema impone al contribuyente.

Quinta. La litigiosidad tributaria excesiva, con plazos de resolución que pueden alcanzar la década, opera en favor de la Administración por la asimetría del coste financiero de la dilación. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos —mediación tributaria con efectos vinculantes, acuerdos extrajudiciales en supuestos definidos, procedimientos abreviados para conflictos de cuantía limitada— reducen la litigiosidad innecesaria y mejoran la calidad de la resolución de la litigiosidad legítima.

Sexta. La digitalización de la administración tributaria española debe avanzar en cinco direcciones: integración entre administraciones como base técnica de la Cuenta Única Fiscal, aplicación efectiva del principio “solo una vez”, extensión y mejora de las declaraciones pre-cumplimentadas, aplicación de inteligencia artificial con garantías procesales explícitas, publicación sistemática de microdatos agregados para el control externo independiente.

Con estas seis tesis se cierra el bloque II. La consolidación fiscal del capítulo IV, la reforma tributaria del capítulo V y la administración

tributaria de este capítulo son tres dimensiones articuladas de un mismo programa fiscal: tamaño del Estado contenido y revisado funcionalmente, sistema impositivo competitivo y técnicamente moderno, administración eficiente que opera con simetría institucional respecto al contribuyente. Sin las tres dimensiones articuladas, ninguna de ellas produce los rendimientos que de ella cabe esperar. Con las tres articuladas, el bloque fiscal del informe configura el marco económico-institucional sobre el que pueden construirse las reformas sectoriales que se desarrollan en los bloques III y IV: pensiones, sanidad, educación, demografía, mercado laboral, supply-side micro y patrimonialización de las familias.

Notas

[1] Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), *Crecimiento Empresarial. Situación de las pymes en España comparada con la de otros países europeos*, enero de 2025.

[2] Ministerio de Hacienda, nota de prensa del 31 de marzo de 2026 sobre el cierre fiscal 2025. Disponible en https://www.hacienda.gob.es/

[3] Agencia Estatal de Administración Tributaria, datos sobre el funcionamiento del Sistema de Suministro Inmediato de Información (SII), accesibles a través del portal de la AEAT.

[4] Tribunales Económico-Administrativos, datos sobre carga procesal y plazos de resolución, accesibles a través del Ministerio de Hacienda.

Bloque III — Estado del Bienestar

Capítulo VII. Sostenibilidad y reforma del sistema de pensiones

7.1

Las pensiones como problema fiscal central

El bloque II ha cerrado con la tesis de que la consolidación fiscal seria, una reforma tributaria de oferta y una administración tributaria simétrica forman las tres dimensiones articuladas del marco económico-institucional sobre el que pueden construirse las reformas sectoriales del informe. Este capítulo abre el bloque III por la primera de esas reformas y, no por casualidad, por la que tiene la conexión más directa con el problema fiscal: el sistema público de pensiones. Es donde la deuda no reconocida en cuentas públicas alcanza su mayor magnitud, donde el desequilibrio estructural entre ingresos y gastos resulta más dependiente de variables que el legislador no controla, y donde la decisión institucional adoptada en su momento —un sistema de reparto financiado por las cotizaciones de los activos— se ha mostrado especialmente vulnerable a la transformación demográfica que España vive desde principios de este siglo.

La magnitud del problema, expresada en los términos que el Estado utiliza para evaluar cualquier otro pasivo, es la siguiente. El gasto público en pensiones contributivas y no contributivas ronda el 13 % del producto interior bruto en 2025 y, según las proyecciones de AIReF y de la Comisión Europea, se aproximará al umbral del 15 % del PIB —límite legal de la cláusula de salvaguarda— y lo rebasará en la década de los cuarenta. La deuda explícita de la Seguridad Social alcanzó 136.000 millones de euros al cierre de 2025, un 7,9 % más que el año anterior, debida exclusivamente a los préstamos del Estado para cubrir el déficit operativo de la Tesorería General. El déficit del subsector Seguridad Social, según los datos publicados por el Ministerio de Hacienda en marzo de 2026, fue del 0,33 % del PIB en 20251, una mejora respecto al 0,52 % de 2024 que descansa en la fortaleza del empleo y de la base cotizante asociada al ciclo expansivo, no en una reducción del gasto consolidado. Pero estos datos, aun siendo elocuentes, no son los más importantes.

El dato verdaderamente estructural es la deuda implícita por pensiones, es decir, el valor actual de los compromisos adquiridos por el Estado frente a los pensionistas presentes —pensiones causadas— y los actuales cotizantes —pensiones devengadas no causadas—. Según los últimos cálculos publicados por el Instituto Nacional de Estadística en diciembre de 2023, con datos

referidos a 31 de diciembre de 2021, dichos compromisos ascendían a 6,1 billones de euros en el escenario base2. Es decir, el 496,3 % del producto interior bruto de 2021. Esta deuda, sin embargo, no se reconoce en las cuentas públicas. Un tratamiento contable que en una entidad aseguradora privada que proveyese pensiones a sus clientes sería inadmisible —y rigurosamente sancionado por el organismo supervisor— se acepta sin reservas cuando el sujeto pasivo es el Estado.

La suma de esta deuda implícita por pensiones y la deuda pública explícita —la *Procedimiento de Déficit Excesivo*, que cerró 2025 en el 100,7 % del PIB— sitúa el pasivo total del Estado español en el entorno del 600 % del PIB. Con los actuales niveles de presión fiscal, próximos al 38 % del PIB, esto significa que el Estado tiene comprometidos sus ingresos íntegros de aproximadamente quince años en el pago de su deuda y de las pensiones presentes y futuras. Cualquier programa de gasto público de cierta entidad que se proponga durante los próximos diez años opera sobre una base imponible ya hipotecada por compromisos previos de esta magnitud. La discusión política sobre presupuestos anuales rara vez sitúa esta perspectiva temporal en el debate. El presente capítulo se ocupa precisamente de esa perspectiva.

La tesis que vertebra el capítulo es nítida. El sistema español de pensiones, en su configuración actual, no es sostenible más allá de la próxima década sin transferencias crecientes desde la Administración Central a la Seguridad Social y sin la consiguiente erosión del margen presupuestario disponible para cualquier otra política pública. Las reformas adoptadas hasta la fecha —la última de ellas en 2021, con prolongación normativa hasta 2025— han operado sobre el lado del ingreso del sistema, fundamentalmente mediante incrementos efectivos de cotizaciones, sin tocar el diseño institucional que produce el desequilibrio. La sostenibilidad del sistema no se resolverá indefinidamente con esta vía. Una reforma seria del sistema de pensiones requiere, primero, *transparencia* sobre los compromisos asumidos y sobre el coste real de las decisiones sucesivas; segundo, *libertad efectiva* del trabajador sobre el momento de la jubilación con cálculo actuarial veraz; y tercero, una *transición progresiva* hacia un sistema de capitalización que reconozca al cotizante un derecho de propiedad sobre sus aportaciones y que rompa la dependencia estructural del sistema respecto de la demografía.

El capítulo se organiza en torno a esas líneas. El apartado 7.2 trata la determinación demográfica del sistema de reparto y por qué la transformación demográfica española lo lleva a un punto sin retorno funcional. El 7.3 analiza las reformas recientes —Pacto de Toledo, Mecanismo de Equidad Intergeneracional, revalorización con el IPC— y por qué son insuficientes. El 7.4 desarrolla la propuesta de transparencia: derechos pasivos nocionales individuales. El 7.5 trata la libertad en la edad de jubilación. El 7.6 desarrolla la propuesta central del capítulo: la transición progresiva al sistema de capitalización. El 7.7 sintetiza.

7.2

La determinación demográfica del sistema de reparto

El sistema de pensiones español, desde su configuración moderna en los años sesenta del siglo pasado, opera sobre el principio de reparto. Las cotizaciones de los activos en cada momento financian las pensiones de los pasivos en ese mismo momento. No hay capital acumulado a nombre del cotizante. No hay rendimiento financiero que compense las aportaciones. La promesa institucional es, simplemente, que cuando el activo de hoy sea pasivo de mañana, los activos de mañana cotizarán para él. Es un contrato implícito intergeneracional que descansa, en último término, sobre una variable que el legislador no controla: la estructura demográfica del país.

La condición de funcionamiento del reparto es la *demográficamente expansiva*. Para que las cotizaciones de la generación que trabaja cubran las pensiones de la generación que se jubila, la pirámide debe mantener una base más ancha que la cúspide. Esto exige una de tres situaciones combinadas: tasas de natalidad por encima del nivel de reposición —2,1 hijos por mujer—, productividad creciente que multiplique el rendimiento de cada cotizante, o flujos migratorios netos suficientemente intensos para compensar el déficit de nacimientos. España, durante las últimas dos décadas, ha cumplido únicamente con la tercera condición, y de manera insuficiente para el ritmo al que se está produciendo el envejecimiento de su población autóctona.

Los datos básicos están descritos en el capítulo I: la tasa de dependencia demográfica —cociente entre mayores de 64 años y población en edad de trabajar— pasará del 31 % de 2022 al 53,7 % en 2050, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. La población mayor de 64 años pasará del 20 % actual al 30 % en 2050. Los centenarios pasarán de 14.000 a 226.000 en cincuenta años. La generación del baby boom —los nacidos aproximadamente entre 1957 y 1977— ha iniciado en 2025 su jubilación masiva, en una transición que se prolongará durante dos décadas y que coincide con tasas de fecundidad estabilizadas en el entorno de 1,15-1,25 hijos por mujer, unas de las más bajas del mundo desarrollado.

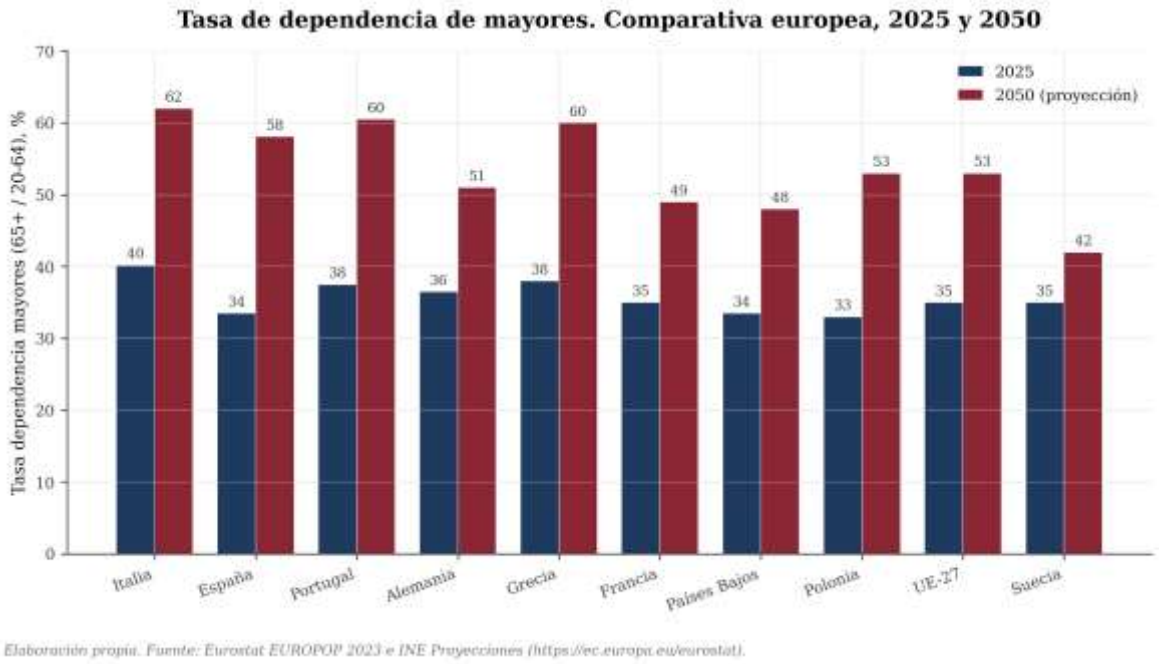
La dimensión específicamente demográfica del problema español ha sido objeto de análisis sostenido en la literatura técnica española y europea. *El Observatorio Demográfico CEU-CEFAS,* dirigido por Joaquín Leguina y coordinado por Alejandro Macarrón, ha publicado en los últimos años una serie de informes —I *Barómetro demográfico del CEU; La inmigración en el mercado laboral español; La inmigración en cifras: fronteras bajo presión y propuestas de actuación;* los informes específicos sobre Cataluña e Iberoamérica—

que documentan con precisión técnica el alcance de la transformación demográfica española y sus consecuencias económicas3. Macarrón había analizado ya la cuestión, en una formulación que se ha hecho referencia en el debate, como suicidio demográfico: la combinación de baja natalidad, envejecimiento poblacional y debilitamiento de la solidaridad intergeneracional como patología característica de las sociedades occidentales avanzadas en las últimas décadas4. La Fundación FAES, en un trabajo de referencia titulado *El invierno demográfico* europeo. *Causas, consecuencias, propuestas*, había situado la cuestión en el plano europeo y en el plano específicamente económico antes de que entrase con fuerza en el debate público español5.

La consecuencia para un sistema de reparto de la transición demográfica española es de carácter estructural, no coyuntural. La frase que mejor expresa esta determinación es la siguiente: *un sistema de reparto solo se sostiene sobre el crecimiento continuo de la población.* La afirmación no admite matización significativa. Si la pirámide se invierte, el reparto se rompe. Las soluciones técnicas concebibles dentro del propio sistema son tres: aumentar las cotizaciones de los activos, reducir las pensiones de los pasivos, o suplir el desequilibrio con transferencias desde el presupuesto general del Estado. Las tres se han ensayado en España en distinta medida y con diferente intensidad política. Las tres operan sobre los síntomas, no sobre la causa.

Esta es la razón por la que el debate sobre las pensiones, en España y en otros países europeos, deriva con frecuencia hacia el debate sobre la inmigración: el incremento de los flujos migratorios netos es una de las pocas variables que el sistema de reparto puede modificar a corto plazo para retrasar su quiebra estructural. La discusión específica sobre inmigración como variable demográfica se desarrolla en el capítulo X, en el contexto del Estado del Bienestar y la sostenibilidad de la población residente. Aquí basta con dejar constancia de que la solución migratoria al problema pensionario, además de los efectos secundarios sobre la cohesión social y sobre el propio Estado del Bienestar, es matemáticamente insuficiente: los flujos netos requeridos para mantener constante la tasa de dependencia con las actuales tasas de fecundidad se sitúan en órdenes de magnitud que ningún país europeo ha gestionado con éxito durante períodos prolongados.

La consecuencia operativa para este capítulo es directa. La sostenibilidad del sistema español de pensiones no puede plantearse exclusivamente como un problema de ajuste paramétrico de un sistema de reparto cuyo presupuesto demográfico ha dejado de cumplirse. Requiere abordar el diseño institucional. Esto es lo que se desarrolla en los apartados siguientes.



Elaboración propia. Fuente: Eurostat EUROPOP 2023 e INE Proyecciones (https://ec.europa.eu/eurostat).

Gráfico 8. Tasa de dependencia de mayores (65+ / 15-64) en países UE: 2025 vs. 2050.

Elaboración propia. Fuente: Eurostat (EUROPOP2023) e INE, Proyecciones de Población 2024-2074.

7.3

Las reformas recientes y por qué son insuficientes

El sistema español de pensiones ha sido objeto de reforma sostenida desde la primera versión del Pacto de Toledo en 1995. Las reformas posteriores —1997, 2002, 2007, 2011, 2013, 2021— han modificado parámetros del sistema sin alterar su estructura: edad de jubilación, períodos de cómputo de la base reguladora, factores de sostenibilidad ligados a la esperanza de vida, mecanismos de revalorización, regímenes especiales. Conviene reconocer que algunas de estas reformas, especialmente las de 2011 y 2013, fueron técnicamente serias: el factor de sostenibilidad introducido en 2013 modulaba la cuantía inicial de la pensión en función de la evolución prevista de la esperanza de vida, y el Índice de Revalorización de Pensiones —IRP— vinculaba la subida anual a la salud financiera del sistema, no automáticamente al IPC. Eran soluciones impopulares pero conceptualmente coherentes con un sistema de reparto que pretende mantenerse sin transferencias crecientes del Estado.

La reforma de 2021, prolongada normativamente con sucesivos desarrollos hasta 2025, ha operado en dirección contraria. Ha eliminado el factor de sostenibilidad. Ha

restablecido la revalorización automática con el IPC, garantizando así el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones con independencia de la situación financiera del sistema. Ha introducido el Mecanismo de *Equidad Intergeneracional*, que en su configuración efectiva consiste, fundamentalmente, en un incremento adicional de cotizaciones sociales —0,6 puntos porcentuales en su versión inicial, ampliados posteriormente, con un tramo adicional destinado al destope de las cotizaciones máximas—. Ha extendido los períodos de cálculo de la base reguladora con opción para los nuevos pensionistas. Ha establecido un destope progresivo de las bases máximas de cotización con incremento simétrico de la pensión máxima, aunque en proporción inferior, lo que en términos efectivos opera como un nuevo impuesto sobre las rentas altas del trabajo.

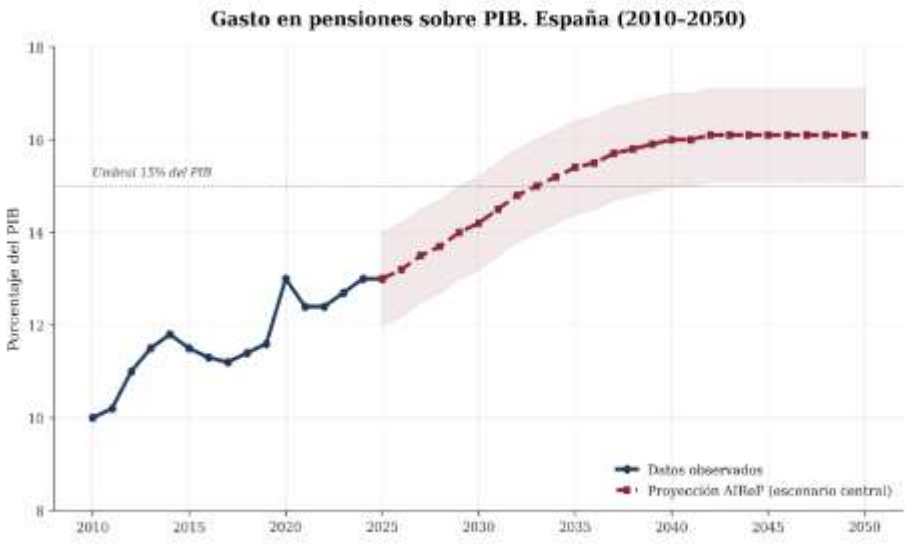
Cada una de estas medidas es defendible aisladamente con argumentos de equidad o de mantenimiento del nivel de vida de los pensionistas actuales. El conjunto, sin embargo, comparte un rasgo común: todas operan sobre el lado del ingreso del sistema o sobre la cuantía garantizada de las prestaciones, ninguna aborda la determinación demográfica del desequilibrio. La solución institucional implícita que el conjunto de la reforma ha adoptado es la siguiente: el sistema de reparto se mantiene en su configuración actual, las pensiones se revalorizan con el IPC pase lo que pase, y el desequilibrio resultante se cubrirá con cotizaciones crecientes —que penalizan el coste laboral y, por tanto, el empleo formal— y con transferencias permanentes desde la Administración Central a la Seguridad Social, que se contabilizarán como préstamos pero que en la práctica constituyen un reconocimiento contable continuado de la insolvencia operativa del sistema. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en sus informes sucesivos sobre las proyecciones del gasto en pensiones, ha advertido del coste real de estas decisiones en términos de gasto público proyectado a 2050, con cifras que el Gobierno ha matizado pero no desmentido.

El defecto técnico más serio de las reformas recientes no es ninguna de sus disposiciones individuales, sino la *opacidad* sobre el coste futuro de las decisiones adoptadas. Cuando el Mecanismo de Equidad Intergeneracional se presenta políticamente como un mecanismo de salvaguarda del sistema, sin explicitar que es un incremento permanente de cotizaciones, se está privando al ciudadano de la información necesaria para valorar la decisión. Cuando la revalorización automática con el IPC se presenta como una garantía de poder adquisitivo, sin explicitar que esa garantía descansa sobre transferencias crecientes desde el presupuesto general, se está ocultando al ciudadano el coste de oportunidad de la decisión —menos margen presupuestario para sanidad, educación, infraestructuras o reducción de impuestos sobre el trabajo—. Cuando el destope de las bases máximas se presenta como un ajuste técnico, sin explicitar que opera como impuesto adicional sobre las rentas altas del

trabajo, se está modificando la presión fiscal efectiva sin debate público transparente.

Esta opacidad tiene un correlato en la propia contabilidad pública. Como se ha señalado, la deuda implícita por pensiones no se reconoce en las cuentas del Estado. Los compromisos de pensiones devengadas, que en una aseguradora privada figurarían como pasivo a valorar técnicamente con periodicidad anual, no aparecen en el balance financiero de la Administración. Las decisiones sucesivas que modifican esos compromisos —al alza, generalmente, en el caso de las reformas de 2021 y posteriores— no se traducen en una valoración pública del incremento de pasivo que producen. El ciudadano, llamado a evaluar la sostenibilidad del sistema y a decidir entre ahorro complementario y confianza en las prestaciones públicas, opera con información sistemáticamente incompleta.

La reforma seria del sistema de pensiones empieza, por tanto, por restablecer la transparencia. No es una propuesta retórica. Es la condición necesaria para que cualquier otra propuesta —reforma paramétrica, transición a capitalización, modulación de la edad de jubilación— pueda discutirse públicamente con la información necesaria. Los apartados 7.4 y 7.5 desarrollan dos medidas concretas en esa dirección, antes de que el apartado 7.6 plantee la propuesta central de transición institucional.



Elaboración propia. Fuente: AIReF, Informe sobre la regla de gasto de pensiones (marzo 2025, https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Informe.pdf) e INE.

Gráfico 9. Gasto en pensiones contributivas como porcentaje del PIB: histórico y proyección AIReF (2010–2050).

Elaboración propia. Fuente: AIReF, Informe sobre la regla de gasto del sistema de pensiones (marzo 2025) (https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Informe.pdf).

7.4

Transparencia como condición previa: derechos pasivos nocionales individuales

La primera propuesta del capítulo es la *publicación individualizada de los derechos pasivos nocionales de cada cotizante.* La idea, llevada al Parlamento en su momento desde la oposición y sistemáticamente rechazada por las mayorías sucesivas, consiste en lo siguiente: cada ciudadano en edad laboral debe recibir, con periodicidad anual, una comunicación oficial que estime el valor actual de los compromisos del sistema a su favor según su carrera de cotización efectiva, así como la pensión proyectada a la edad ordinaria de jubilación bajo los parámetros vigentes.

La justificación técnica de la propuesta es directa. Lo que el sistema de reparto ofrece al cotizante es, formalmente, *una promesa de pensión futura.* Esta promesa tiene un valor actuarial que puede calcularse mediante técnicas estándar —descuento de los flujos esperados de pensión durante la esperanza de vida proyectada al tipo de interés que corresponda—. El sistema dispone, con la información acumulada en sus bases de datos, de todos los elementos necesarios para realizar el cálculo: carrera de cotización, bases reguladoras, edad, género, esperanza de vida proyectada, parámetros vigentes del sistema. Lo que falta no es información ni capacidad técnica: es voluntad política de comunicar al ciudadano información que ya existe y que el ciudadano necesita para tomar decisiones informadas sobre su ahorro complementario y sobre la confianza que puede razonablemente depositar en el sistema público.

La precisión doctrinal de esta propuesta merece subrayarse. Cualquier entidad aseguradora privada que ofrezca productos de pensión a sus clientes está obligada por la regulación supervisora a calcular y comunicar el valor actuarial de los compromisos asumidos. Lo mismo se exige a las empresas que reconocen pensiones a sus trabajadores como parte del paquete retributivo: la Norma Internacional de Contabilidad 19 establece criterios técnicos detallados para el cálculo y reconocimiento de las obligaciones por prestaciones a empleados. Lo que se exige al sector privado por razones de transparencia y de protección del beneficiario, no se exige al Estado en relación con las pensiones públicas. Esta asimetría no se justifica por la naturaleza del sistema —que técnicamente puede valorarse con los mismos métodos— sino por la conveniencia política de no comunicar al ciudadano una información cuyas implicaciones serían incómodas: la magnitud del compromiso, la sensibilidad del valor a las decisiones políticas sucesivas, la realidad de que reformas adoptadas en términos genéricos

suponen pérdidas de valor patrimonial concretas y cuantificables en cada cotizante.

El precedente más solvente de la medida es el modelo sueco del orange envelope —orangea kuvertet—, en funcionamiento desde principios de los años dos mil. Cada ciudadano sueco recibe anualmente, en un sobre de color naranja característico, la comunicación oficial sobre su situación pensionaria proyectada. La medida es popularmente conocida y técnicamente confiable, y ha contribuido a un nivel de información financiera personal sobre la jubilación significativamente superior a la media europea. La generalización del modelo en España es técnicamente viable con los recursos administrativos y digitales actualmente disponibles, no requiere modificación legislativa de calado, y no compromete ninguna posición política sustantiva sobre el diseño futuro del sistema. Es, simplemente, una medida de transparencia que el Estado debería al ciudadano por el mero hecho de gestionar un compromiso de la magnitud que se ha descrito.

La objeción habitual a esta propuesta sostiene que la publicación de los derechos pasivos nocionales podría generar inseguridad pública sobre la viabilidad del sistema. La objeción merece ser tomada en serio para responder con claridad: si la publicación honesta de la información disponible pudiera generar inseguridad, eso es indicio de que el problema existe y de que su gestión política se ha basado hasta la fecha en mantener al ciudadano en estado de información incompleta. La respuesta institucional a un problema real no puede consistir indefinidamente en su ocultación. La publicación de los derechos pasivos nocionales es la condición previa para que cualquier debate público posterior sobre reforma del sistema pueda producirse con la calidad informativa que la materia exige.

7.5

Libertad en la edad de jubilación

La segunda propuesta de transparencia, complementaria de la anterior, es el *establecimiento efectivo de libertad en la edad de jubilación con cálculo actuarial transparente*. La regulación vigente establece una edad ordinaria de jubilación —67 años en régimen general, alcanzable progresivamente—, con coeficientes reductores para la jubilación anticipada y coeficientes incrementadores para la jubilación demorada. La estructura es formalmente flexible. En la práctica, sin embargo, la combinación de los coeficientes con los topes de pensión máxima, las reglas de cálculo de la base reguladora, y los incentivos económicos asociados a la jubilación demorada produce un sistema en el que la

decisión del trabajador sobre el momento de la jubilación está fuertemente condicionada por reglas técnicas opacas que el propio interesado raramente comprende en su integridad.

La propuesta del informe es la siguiente. La edad de jubilación debe ser una decisión libre del trabajador, dentro de un rango razonablemente amplio —pongamos por caso entre los 60 y los 75 años—, con un cálculo actuarial transparente y previamente comunicado de la pensión correspondiente a cada momento posible. El cálculo debe ser técnicamente neutral —es decir, el sistema no debe ni penalizar ni favorecer ninguna edad específica, salvo por razones de gestión actuarial pura— y debe ser público para el interesado en el momento de la decisión. La modulación de la pensión en función de la edad elegida no debe descansar sobre coeficientes administrativos fijados políticamente, sino sobre el cálculo actuarial estándar que toma en cuenta la esperanza de vida proyectada, la carrera de cotización efectiva, el rendimiento implícito asignable a cada año adicional cotizado, y los parámetros vigentes del sistema.

La consecuencia de esta propuesta para los incentivos a la jubilación demorada es directa. Si el cálculo es técnicamente neutral, el trabajador que pueda y quiera permanecer activo después de la edad ordinaria recibirá una pensión proporcionalmente mayor que refleje su aportación adicional al sistema y su menor esperanza de vida en términos de período de percepción. La compatibilidad entre cobro de pensión y trabajo, prevista en términos limitados por la regulación vigente, debe extenderse a la compatibilidad plena: el trabajador que decida combinar jubilación efectiva con actividad remunerada debe poder hacerlo sin penalizaciones, sin perjuicio de las cotizaciones reducidas que correspondan por los riesgos efectivos de su actividad. La permanencia en activo del trabajador cualificado de mayor edad es uno de los pocos mecanismos disponibles para suavizar la transición demográfica española sin recurrir a flujos migratorios crecientes ni a aumentos adicionales de cotizaciones sobre los activos jóvenes.

Estas dos medidas —transparencia individualizada de derechos pasivos nocionales, libertad efectiva en la edad de jubilación con cálculo actuarial neutral— son técnicamente moderadas, no requieren ruptura institucional, y no comprometen la posición de los actuales pensionistas ni de los cotizantes con carreras avanzadas. Son, sin embargo, condiciones previas indispensables para la propuesta central del capítulo, que se desarrolla en el apartado siguiente.

7.6

La transición progresiva al sistema de capitalización

La propuesta central de este capítulo, anunciada en los anteriores, es la transición *progresiva del sistema español de pensiones desde el reparto hacia un modelo de capitalización.* La formulación exige varias precisiones que conviene fijar con claridad antes de desarrollar la propuesta.

Primera precisión. La transición es progresiva, no súbita. No se propone, ni sería técnicamente factible ni socialmente legítimo, que las personas que han cotizado durante décadas al sistema de reparto pasen sin más a un sistema de capitalización en el que sus aportaciones previas perderían efecto. La propuesta se limita a quienes inician su carrera laboral, o a quienes se incorporen al mercado laboral en cohortes que, por su edad y trayectoria, no tienen aún derechos pasivos nocionales de magnitud significativa. Las cohortes intermedias podrían incorporarse parcialmente, mediante mecanismos técnicos de canje que reconozcan los derechos acumulados como aportación inicial al sistema de capitalización. Las cohortes con derechos pasivos consolidados permanecen en el sistema de reparto en sus términos vigentes, con las salvaguardas necesarias para que la propia transición no debilite su posición.

Segunda precisión. La capitalización propuesta no implica necesariamente gestión privada exclusiva. El esquema técnico admite varias configuraciones. Una posibilidad es la gestión por entidades aseguradoras y de gestión patrimonial profesional, en régimen de competencia regulada, con supervisión estricta. Otra posibilidad es la creación de un fondo soberano español que atesore las aportaciones del sistema y sus rendimientos, gestionado bajo criterios técnicos estrictos y con gobernanza institucional independiente de los ciclos políticos. Una tercera posibilidad es la combinación de ambas, con un mínimo capitalizado en el fondo soberano y aportaciones adicionales canalizables a gestión privada según preferencia del cotizante. La discusión técnica sobre el vehículo es legítima y conviene tenerla con apertura. La elección entre alternativas no es lo doctrinalmente decisivo. Lo decisivo es el cambio de naturaleza institucional del derecho del cotizante.

Tercera precisión. La capitalización en sus primeros años de funcionamiento, cuando el fondo individual o colectivo aún es pequeño, debe combinarse con un componente de seguro de vida y accidentes que garantice prestaciones mínimas en caso de fallecimiento prematuro o invalidez del cotizante. Este componente cubre el riesgo demográfico individual durante el período de acumulación inicial, y se financia con una pequeña porción de la aportación dirigida específicamente a esa cobertura. El esquema es técnicamente estándar en sistemas de capitalización

maduros y no plantea dificultades de implementación.

Una vez fijadas estas precisiones, el argumento doctrinal a favor de la transición progresiva al sistema de capitalización se articula en cuatro puntos. Primero, la independencia respecto a la demografía. El sistema de capitalización es, de los modelos de pensión disponibles, el único que se mantiene operativo con independencia de la estructura demográfica del país. Las pensiones futuras se financian con el rendimiento acumulado de las aportaciones individuales —o colectivas, en el caso del fondo soberano—, no con las cotizaciones de las cohortes activas en cada momento. La pirámide invertida que destruye el reparto es, para la capitalización, irrelevante. La afirmación se enuncia con la honestidad técnica que merece: los rendimientos financieros también son sensibles, en horizontes muy largos, a las dinámicas demográficas globales que afectan al crecimiento económico y a las valoraciones de activos, pero la sensibilidad es de otro orden de magnitud que la dependencia inmediata del reparto.

Segundo, el reconocimiento del derecho de propiedad sobre las aportaciones. En un sistema de reparto, el cotizante no es propietario de sus aportaciones; recibe a cambio de ellas una promesa de pensión que el legislador puede modificar unilateralmente —y que ha modificado, en sentidos distintos, en cada reforma sucesiva— sin que el cotizante disponga de instrumentos jurídicos efectivos de protección. En un sistema de capitalización, las aportaciones son propiedad del cotizante. La pensión futura no es promesa política sino derecho patrimonial. La diferencia es de naturaleza institucional, no meramente técnica: cambia la posición del ciudadano frente al Estado en una de las dimensiones más importantes de su vida económica.

Tercero, el aumento de la libertad de movimientos. Los sistemas de reparto tienden a anclar territorialmente a la población. Un cotizante con muchos años acumulados en el sistema español, que se planteara emigrar por razones profesionales, familiares o personales, encuentra en su carrera de cotización un coste de salida importante: las prestaciones futuras no son trasladables, los derechos consolidados pueden quedar en suspenso, la coordinación internacional —incluso dentro de la Unión Europea— produce pérdidas de valor que rara vez se explicitan. En un sistema de capitalización, las aportaciones acumuladas son propiedad del cotizante y le acompañan donde decida fijar su residencia o su actividad. Esto no es una observación menor: es uno de los componentes específicos por los que la capitalización aumenta la libertad personal en un sentido directamente verificable.

Cuarto, la independencia política del pensionista. La pensión pública basada en sistemas de reparto se ha mostrado, en distintas democracias europeas, como un mecanismo de presión política sobre el voto del segmento poblacional de mayor edad. La promesa de revalorización por encima de las posibilidades del sistema, los anuncios de mejoras adicionales en proximidad electoral, las advertencias sobre lo que ocurriría con las pensiones si gobernase la opción rival, son

recursos del repertorio de la política española y europea contemporánea. No es responsabilidad de los pensionistas que estos recursos existan ni que sean eficaces; es responsabilidad del diseño institucional que los hace posibles. Un sistema de capitalización, al desvincular la pensión del legislador en cada momento, debilita la base institucional de esta forma de presión política y, con ello, contribuye a la calidad democrática del sistema.

La objeción que esta propuesta ha recibido recurrentemente, también en el contexto de la formulación del propio autor del informe en sede parlamentaria y mediática, es la del adjetivo neoliberal. La objeción merece respuesta directa. *Ese adjetivo despectivo, que tanto gusta a derecha e izquierda, que no se sabe muy bien qué significa y que es más peligroso aún que el de fascista*, no constituye argumento técnico ni doctrinal. La capitalización individual o colectiva es un mecanismo de financiación de pensiones de larga tradición en países de muy distinta configuración política e ideológica —Suecia, Países Bajos, Australia, Singapur, Chile en su versión propia—, y su evaluación técnica corresponde al ámbito de la economía de las pensiones, no al ámbito de la descalificación ideológica. Quien rechace la propuesta tiene la obligación argumentativa de explicar por qué prefiere mantener un sistema cuya insolvencia operativa creciente es matemáticamente verificable, y qué mecanismo alternativo propone para corregirla. La descalificación por adjetivo no constituye respuesta admisible.

La transición progresiva al sistema de capitalización es, por lo tanto, la propuesta central del informe en materia de pensiones. Su implementación efectiva requiere voluntad política sostenida durante varias legislaturas, gestión técnica solvente, gobernanza institucional independiente de los ciclos electorales, y comunicación pública honesta sobre los costes y los beneficios de la transición. Ninguna de estas condiciones es trivial. Todas son, sin embargo, condiciones que el Estado español es capaz de cumplir si la voluntad política existe y si el debate público se conduce con la información que las propuestas de transparencia del apartado 7.4 hacen posible.

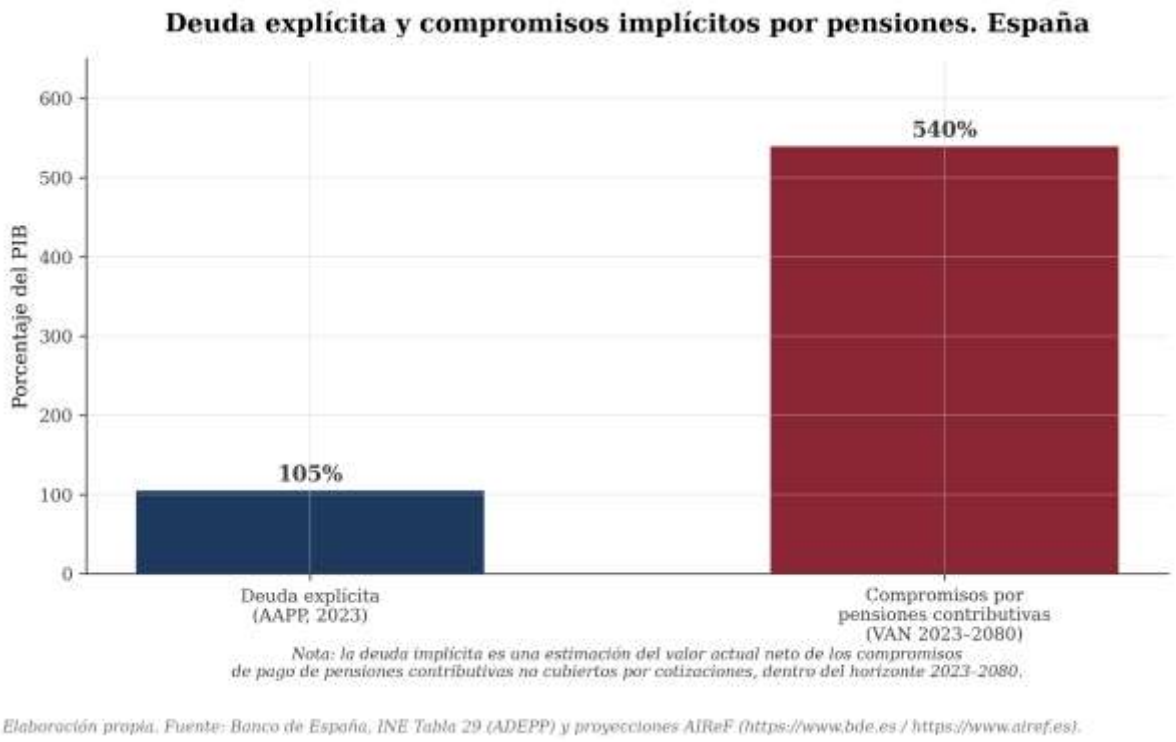


Gráfico 10. Deuda pública explícita vs. deuda implícita por compromisos del sistema de pensiones (% PIB).

Elaboración propia. Fuente: Banco de España, INE (Tabla 29 de Cuentas Nacionales, compromisos por pensiones) y AIReF.

7.7

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. El sistema español de pensiones constituye, en términos cuantitativos, el problema fiscal estructural más grave de la economía española. La deuda implícita por compromisos de pensiones, calculada por el Instituto Nacional de Estadística según metodología europea armonizada, ascendía a 6,1 billones de euros a 31 de diciembre de 2021, equivalentes al 496,3 % del PIB de aquel ejercicio. Sumada a la deuda pública explícita, sitúa el pasivo total del Estado español en el entorno del 600 % del PIB. La opacidad contable que mantiene esta deuda fuera del balance financiero de la Administración no se admitiría a ninguna entidad privada que asumiese compromisos análogos.

La consecuencia social de mantener indefinidamente esta situación, sin reforma estructural, es identificable con precisión

técnica. El equilibrio del sistema solo puede restablecerse por una combinación de tres vías: aumento creciente de las cotizaciones sobre los activos, reducción real de las prestaciones para los pasivos, o transferencias crecientes desde la imposición general —es decir, sobre el resto de los contribuyentes. Cualquiera de las tres, o cualquier combinación de ellas, traslada el coste del sistema hacia las cohortes más jóvenes, que sostienen un esquema del que recibirán proporcionalmente menos de lo que aportan. Es improbable que estas cohortes acepten esa transferencia con resignación indefinida una vez sea cuantitativamente verificable. La reforma estructural no es solo cuestión de aritmética actuarial: es condición de paz intergeneracional dentro del sistema de cobertura del retiro.

Segunda. El sistema de reparto, configuración institucional adoptada en su momento y mantenida hasta la fecha, depende estructuralmente de una variable que el legislador no controla: la estructura demográfica del país. La transición demográfica española —tasa de dependencia 31 % en 2022, 53,7 % proyectada para 2050; mayores de 64 años del 20 % al 30 %; jubilación masiva del baby boom iniciada en 2025; tasas de fecundidad estabilizadas entre las más bajas del mundo desarrollado— ha hecho que el presupuesto demográfico del sistema deje de cumplirse. La literatura técnica española y europea —Observatorio Demográfico CEU-CEFAS, trabajos de Alejandro Macarrón, El invierno demográfico europeo de la Fundación FAES— ha documentado el alcance del problema con precisión que el debate político no ha incorporado.

Tercera. Las reformas adoptadas en 2021 y prolongadas hasta 2025 han operado fundamentalmente sobre el lado del ingreso del sistema, sin abordar el diseño institucional. La eliminación del factor de sostenibilidad, el restablecimiento de la revalorización automática con el IPC, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional como incremento permanente de cotizaciones, el destope progresivo de las bases máximas, son medidas defendibles aisladamente que en conjunto consolidan un modelo en el que el desequilibrio se cubre con cotizaciones crecientes —que penalizan el coste laboral— y con transferencias permanentes desde la Administración Central a la Seguridad Social, contabilizadas como préstamos. La opacidad sobre el coste real de estas decisiones, en términos de gasto público proyectado y de margen presupuestario disponible para otras políticas, es el defecto más serio del proceso reformador reciente.

Cuarta. La transparencia es la condición previa de cualquier reforma seria del sistema. La publicación individualizada de los derechos pasivos nocionales —comunicación anual a cada cotizante del valor actual de los compromisos asumidos por el Estado a su favor, según su carrera de cotización efectiva, y proyección de la pensión esperable a la edad ordinaria— es técnicamente viable con los recursos disponibles. El precedente del modelo sueco, en funcionamiento desde principios de los años dos mil, confirma su factibilidad operativa. Lo que se exige a las

aseguradoras privadas y a las empresas que reconocen pensiones a sus empleados, debe exigirse al Estado en su condición de gestor del sistema público.

Quinta. La libertad efectiva en la edad de jubilación, con cálculo actuarial transparente y técnicamente neutral, completa el componente de transparencia del programa. El trabajador debe poder elegir el momento de su jubilación dentro de un rango razonable, con conocimiento previo y comunicado de la pensión correspondiente a cada momento posible, calculada según parámetros actuariales estándar y no según coeficientes administrativos fijados políticamente. La compatibilidad plena entre cobro de pensión y actividad remunerada, sin penalizaciones, es un componente operativo de esta libertad. La permanencia voluntaria del trabajador cualificado en activo es uno de los pocos mecanismos disponibles para suavizar la transición demográfica sin recurrir a aumentos adicionales de cotizaciones ni a flujos migratorios crecientes.

Sexta. La transición progresiva del sistema español desde el reparto hacia un modelo de capitalización constituye la propuesta institucional central del capítulo. La transición es progresiva —afecta a quienes inician su carrera laboral y a las cohortes que aún no han consolidado derechos pasivos significativos—, técnicamente flexible —admite gestión privada profesional regulada, fondo soberano español, o combinación de ambos esquemas— y compatible con un componente de seguro de vida y accidentes para los primeros años de acumulación. El argumento doctrinal a favor descansa en cuatro puntos: independencia respecto a la demografía, reconocimiento del derecho de propiedad sobre las aportaciones, aumento de la libertad de movimientos del cotizante, y debilitamiento de la base institucional de la presión política sobre el voto del pensionista.

Séptima. La descalificación por adjetivo —neoliberal en su uso más recurrente— no constituye argumento técnico ni doctrinal. La capitalización individual o colectiva es un mecanismo de financiación de pensiones de larga tradición en países de muy distinta configuración política e ideológica, y su evaluación corresponde al ámbito de la economía de las pensiones. Quien rechace la propuesta tiene la obligación argumentativa de explicar por qué prefiere mantener un sistema cuya insolvencia operativa creciente es matemáticamente verificable, y qué mecanismo alternativo propone para corregirla.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de reforma del sistema público de pensiones que articula transparencia inmediata, libertad efectiva del trabajador y transición institucional progresiva. La transparencia y la libertad pueden implementarse en plazos cortos y con consenso técnico amplio. La transición institucional requiere voluntad política sostenida durante varias legislaturas y debate público de calidad sobre los términos concretos de la implementación. Sin la transparencia previa, la transición no se entiende. Sin la transición, la transparencia se convierte en mera comunicación de un

problema irresoluble dentro del marco vigente.

El capítulo VIII se ocupa de la sanidad pública, donde reaparece —con configuración propia y con una articulación territorial específica— la cuestión doctrinal entre Estado garante y Estado provisor que recorrerá el conjunto del bloque III.

Notas

[1] Ministerio de Hacienda, nota de prensa "España cierra 2025 con un déficit público del 2,2 % del PIB y mejora por sexto año consecutivo el objetivo pactado con la UE", 31 de marzo de 2026. Disponible en https://www.hacienda.gob.es/

[2] Instituto Nacional de Estadística, *Cuentas no financieras de los sectores institucionales — Tabla complementaria sobre derechos por pensiones devengados en sistemas de seguridad social*, datos referidos a 31 de diciembre de 2021, publicados en diciembre de 2023. Disponible en https://www.ine.es/

[3] Observatorio Demográfico CEU-CEFAS, dirigido por Joaquín Leguina y coordinado por Alejandro Macarrón, *I Barómetro demográfico del CEU* (2024), *La inmigración en el mercado laboral español* (2024), *La inmigración en cifras: fronteras bajo presión y propuestas de actuación* (2025), *Cataluña: declive demográfico de una sociedad multicultural* (2024), *Iberoamérica: de los grandes crecimientos poblacionales al invierno demográfico* (2025). Disponibles en https://cefas.ceu.es/

[4] Macarrón, Alejandro, *Suicidio demográfico, decadencia económica y solidaridad entre generaciones* (IESE Business School, 2014); *Despoblación, envejecimiento social y baja natalidad* (Red Madre, 2015).

Capítulo VIII. Sanidad pública: garantía universal, provisión competitiva

8.1

Sanidad, problema fiscal y problema demográfico

El sistema sanitario público español es uno de los pilares del Estado del Bienestar y, en términos de consenso ciudadano sobre su valor, posiblemente el más sólido. Las encuestas sostenidas durante décadas sitúan a la sanidad pública entre las instituciones públicas mejor valoradas por los españoles, con índices de satisfacción que se han mantenido razonablemente altos incluso en los períodos de mayor tensión presupuestaria. Cualquier reforma seria del sistema debe partir del reconocimiento de ese consenso y trabajar dentro de él, no contra él. El presente capítulo se ocupa de cómo hacer compatible la preservación de ese consenso —garantía universal, calidad técnica, equidad en el acceso— con la corrección de las debilidades estructurales que el sistema arrastra y que, sin reforma, pondrán en riesgo precisamente lo que el ciudadano valora.

La magnitud económica del sistema es la siguiente. El gasto sanitario público español se sitúa en el entorno del 7 % del producto interior bruto en los últimos ejercicios, una cifra alineada con la media europea aunque significativamente inferior a la de los países de mayor renta —Alemania, Francia, Países Bajos, países nórdicos— y a la del Reino Unido tras los sucesivos planes de incremento de gasto del NHS desde finales de los años noventa. Aproximadamente el 92 % de ese gasto corresponde a las comunidades autónomas, que son titulares efectivas de la competencia sanitaria desde la culminación del proceso de transferencias en 20021. La gestión sanitaria es, por tanto, fundamentalmente autonómica; la financiación se canaliza por el Sistema de Financiación Autonómica regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y sus modificaciones posteriores, complementado por aportaciones específicas y por los fondos europeos de los últimos ejercicios.

La determinación demográfica del gasto sanitario, de la que se ha tratado en términos generales en el capítulo VII, opera con intensidad particular sobre la sanidad. El gasto sanitario per cápita aumenta de forma muy marcada en las edades avanzadas: la persona mayor de 65 años consume, según las series históricas del propio Ministerio de Sanidad y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, entre tres y cinco veces más recursos sanitarios que la persona en edad laboral, y la diferencia se amplía aún más en los tramos por encima de los 75 años. La transición demográfica española —descrita

en los capítulos I y VII: tasa de dependencia 31 % en 2022, 53,7 % en 2050; mayores de 64 años del 20 % al 30 %; centenarios de 14.000 a 226.000— tendrá sobre el gasto sanitario público un efecto comparable al que tendrá sobre el gasto en pensiones, aunque con matices propios: el envejecimiento incrementa la demanda sanitaria estructural; la innovación tecnológica eleva los precios de las prestaciones especializadas; el desarrollo del componente sociosanitario —cuidados de larga duración, dependencia— añade una capa adicional de gasto que el sistema actualmente atribuye en parte a sanidad y en parte a servicios sociales sin coordinación efectiva entre ambos.

A esta presión por el lado de la demanda se suma una presión específica por el lado de la oferta. El sistema sanitario español adolece de un cuello de botella sostenido en la formación de profesionales, particularmente en medicina, derivado de la limitación del numerus clausus universitario en relación con la demanda real del sistema y de la rigidez del sistema MIR como única vía de incorporación al servicio público. La consecuencia es la combinación, paradójica pero real, de un déficit creciente de médicos en buena parte del territorio —especialmente en atención primaria y en especialidades específicas— con la salida hacia otros países europeos de profesionales formados en España con financiación pública. La asimetría se intensifica en el medio rural y en las zonas con menor capacidad de retención profesional.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La sanidad pública española debe preservar lo que constituye su mayor activo institucional —cobertura universal financiada por el sistema fiscal general, con garantía pública del acceso— y reformar lo que constituye su mayor debilidad: la confusión doctrinal entre garantía universal y provisión pública directa exclusiva. La doctrina constitucional española obliga al Estado a garantizar la sanidad; no le impone la condición de proveedor único de los servicios sanitarios. Esa distinción, de raíz constitucional, abre el espacio para una reforma que mantiene íntegro el principio de cobertura universal mientras introduce competencia, elección y eficiencia en el modo de provisión. Esa misma reforma puede mejorar la sostenibilidad fiscal del sistema, su capacidad de respuesta a la presión demográfica y la satisfacción efectiva del usuario.

El capítulo se organiza en seis ejes operativos. El apartado 8.2 desarrolla la distinción doctrinal entre Estado garante y Estado provisor. El 8.3 trata la articulación territorial específica de la sanidad y la tensión, que el informe reconoce con honestidad, entre el principio general de descentralización y la aspiración ciudadana de igualdad sanitaria efectiva. El 8.4 desarrolla la propuesta central del capítulo: el modelo del mutualismo administrativo —MUFACE, ISFAS, MUGEJU— como caso de estudio interno del propio Estado y como referencia para la reforma del sistema general. El 8.5 trata los mecanismos complementarios de provisión competitiva: conciertos, colaboración público-privada, libertad de elección del paciente. El 8.6 aborda

las medidas técnicas de eficiencia y sostenibilidad. El 8.7 sintetiza.

8.2

Estado garante, Estado provisor: la distinción doctrinal

La cuestión doctrinal central del capítulo, y una de las cuestiones doctrinales centrales del informe en su conjunto, es la distinción entre el Estado garante y el Estado provisor. La formulación concisa es la siguiente*: el Estado tiene la obligación, porque así lo hemos querido los españoles en la Constitución, de asegurar la sanidad y la educación, pero en ninguna parte de nuestro texto constitucional dice que tenga que ser el provisor. Sólo dice que debe ser el garante. Por la garantía, nos han colado la provisión faltando al principio de subsidiariedad.* El argumento, expresado con esa contundencia, merece desarrollo técnico.

La Constitución Española establece, en su artículo 43, el derecho a la protección de la salud, y atribuye a los poderes públicos la organización y tutela de la salud pública mediante medidas preventivas y prestaciones y servicios necesarios. La fórmula es deliberadamente abierta. No prejuzga la titularidad pública o privada de los proveedores efectivos de los servicios; no establece monopolio público sobre la prestación sanitaria; no excluye la concurrencia de proveedores privados en el sistema. Lo que el texto constitucional impone al Estado es la garantía del derecho —su universalidad, su efectividad, su financiación pública en cuanto sea necesario para asegurarlo a quien por sí mismo no pueda procurárselo—, no la provisión monopolística de los servicios mediante una red exclusivamente pública.

La doctrina constitucional ha confirmado esta lectura en múltiples ocasiones. La compatibilidad entre la garantía pública del derecho y la concurrencia privada en la provisión está fuera de toda duda jurídica: existen conciertos sanitarios entre el sistema público y entidades privadas desde los inicios mismos del sistema sanitario español; existen mutualidades administrativas que ofrecen a sus beneficiarios la opción de elegir entre provisión pública y provisión privada con cargo al sistema público; existe ejercicio liberal de la medicina y aseguramiento privado complementario sin que ello haya planteado nunca tacha de constitucionalidad. Lo que se ha producido en las últimas décadas no es la confirmación constitucional del monopolio público de la provisión, sino su consolidación política como modelo dominante por la vía de los hechos.

Esa consolidación política responde a una operación intelectual identificable. Se trata de presentar la cobertura universal del derecho —objetivo legítimo, compartido por amplísimas mayorías sociales y políticas en España— como inseparable de la provisión pública directa monopolística. La operación consiste, técnicamente, en una confusión deliberada entre dos planos distintos: el plano del derecho —garantía universal, financiación pública, equidad en el acceso— y el plano de la organización —titularidad pública o privada de los centros, gestión administrativa o concertada, modos concretos de provisión—. Reformar el segundo plano no afecta al primero. La defensa del primero no implica congelar el segundo.

La crítica a esta confusión, conviene subrayarlo, no es crítica a la garantía universal. La garantía universal del derecho a la asistencia sanitaria con financiación pública es un consenso constitucional español del que el informe forma parte, no contra el que escribe. La crítica es a la pretensión del Estado de ser provisor único de los servicios, cuando esa pretensión no resulta exigida por la Constitución ni por la doctrina del Tribunal Constitucional, ni se sostiene comparativamente —los principales sistemas sanitarios europeos combinan en distintas proporciones provisión pública directa, gestión privada con financiación pública, aseguramiento social y aseguramiento privado complementario—, ni produce los mejores resultados en términos de eficiencia, calidad y satisfacción del usuario.

La referencia comparativa, aunque debe manejarse con prudencia metodológica, es ilustrativa. La gran división clásica de los sistemas sanitarios europeos opone los modelos Beveridge —impuestos generales, provisión pública directa, ejemplos en Reino Unido, Italia, países nórdicos y España— a los modelos Bismarck —cotización social específica, fondos o seguros sociales con concurrencia de prestadores públicos y privados, ejemplos en Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica—. La realidad operativa actual, sin embargo, es de hibridación creciente: los sistemas Beveridge incorporan crecientemente mecanismos de elección del usuario y de provisión privada concertada; los sistemas Bismarck mantienen alta cobertura universal con regulación pública estricta del aseguramiento. El sistema sanitario español, formalmente Beveridge, ya incorpora componentes Bismarck significativos —mutualismo administrativo, conciertos, medicina privada complementaria—. La cuestión no es por tanto si el sistema español debe ser puramente público o puramente privado, sino qué proporción y qué arquitectura concreta de hibridación produce mejores resultados para los objetivos institucionales que el propio sistema persigue.

La distinción garante/provisor es, en ese sentido, la herramienta doctrinal que permite plantear la pregunta correctamente. La discusión política se simplifica, y se hace además ideológicamente menos cargada, cuando se acepta que el debate no versa sobre la cobertura universal —que está fuera de discusión— sino sobre la mejor arquitectura

organizativa para hacerla efectiva. Los apartados siguientes desarrollan esta arquitectura en sus dos dimensiones: la articulación territorial y la articulación entre provisión pública directa y otras formas de provisión. La distinción doctrinal entre Estado garante y Estado provisor admite una ilustración complementaria que conviene formular. En las necesidades materiales más elementales del ser humano —alimentación, vestido, alojamiento básico— el ordenamiento institucional español, como el del conjunto de los países comparables, opera ya desde hace décadas según el modelo garante. El Estado no produce alimento ni confecciona ropa: garantiza, mediante el sistema de rentas mínimas, prestaciones no contributivas y políticas sociales focalizadas, que las personas en situación de carencia dispongan de los medios financieros para acceder a estos bienes en el mercado, mientras la producción y la distribución corresponden a la iniciativa privada en régimen de competencia. El arreglo es institucionalmente estable, técnicamente reconocible y socialmente aceptado: nadie discute hoy seriamente que el Estado deba ocuparse de poner panaderías o cooperativas textiles públicas para garantizar el derecho a la alimentación o al vestido.

La asimetría con sanidad y educación es operativamente identificable. En ambas, la garantía constitucional del derecho —artículo 27 para educación, artículo 43 para sanidad— se ha articulado históricamente mediante una combinación de provisión pública directa mayoritaria y financiación específica de provisión por iniciativa social (la red concertada en educación, los conciertos en sanidad). La pregunta institucional pertinente no es si el Estado debe garantizar el acceso universal —debe, y esa garantía es nuclear— sino si la provisión directa monopolística es la fórmula técnicamente óptima de cumplir esa garantía, o si la doctrina garante/provisor admite arreglos más eficientes. Las experiencias comparadas analizadas en este bloque —singularmente el modelo holandés en educación, la articulación pública-privada en los sistemas sanitarios alemán y francés, el sistema mutual administrativo español en su caso de estudio interno— sugieren que la pregunta merece tratarse con apertura técnica.

8.3

La articulación territorial: una tensión reconocida

El sistema sanitario español es competencialmente autonómico desde 2002. La transferencia se completó en aquel ejercicio con la incorporación al sistema general de las diez comunidades autónomas que aún la tenían pendiente, sumándose a Cataluña,

Andalucía, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra, que la habían recibido en años anteriores. La gestión sanitaria efectiva —contratación de personal, organización de centros, conciertos con privados, política farmacéutica, estructura de atención primaria, hospitales— corresponde a cada una de las diecisiete comunidades autónomas, con la coordinación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y el marco normativo común establecido por la legislación básica estatal —Ley 14/1986 General de Sanidad, Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, sucesivas reformas y desarrollos—.

El capítulo II del informe estableció el marco competencial general y la propuesta de límite a la fragmentación regulatoria mediante el principio de mercado único interno. La sanidad presenta, sin embargo, una característica específica que conviene reconocer con honestidad doctrinal: a diferencia de otros ámbitos sectoriales en los que la competencia interterritorial entre comunidades autónomas produce mejor adaptación a las preferencias locales y mayor eficiencia institucional, en sanidad el ciudadano español tiende a entender que el derecho a la asistencia sanitaria debe ser sustancialmente igual con independencia del territorio de residencia. La asimetría de calidades, tiempos de espera o cartera de prestaciones entre comunidades autónomas, que en otros ámbitos sería aceptable como expresión de preferencias democráticas distintas, en sanidad genera percepciones de desigualdad que el sistema político difícilmente puede ignorar.

La formulación honesta de esta tensión es la siguiente: tengo en la cabeza un servicio público especialmente, la sanidad. Tal vez convendría preguntarse entonces si, en algunas cosas, no queremos menos descentralización. La afirmación es excepcional en un informe que defiende, en términos generales, la descentralización efectiva como principio de organización institucional. Es excepcional, y precisamente por ello merece preservarse: no como retroceso del principio general, sino como reconocimiento de que el principio general admite modulaciones cuando se contrasta con preferencias ciudadanas estables y con realidades técnicas de cada ámbito sectorial. La calidad doctrinal de un informe no se mide por la rigidez con que aplica un principio, sino por la honestidad con que reconoce sus límites empíricos.

La traducción operativa de este reconocimiento, sin que comprometa la lógica autonómica del sistema, articula tres líneas concretas.

Primera, la garantía nacional efectiva de la cartera básica común del Sistema Nacional de Salud. La cartera de servicios garantizada nacionalmente, regulada por el Real Decreto 1030/2006 y sus modificaciones posteriores, debe ser un suelo cuyo cumplimiento se verifique con seguimiento real, transparencia pública por comunidad autónoma, y consecuencias operativas para los desempeños deficientes. Que la cartera esté formalmente

regulada no significa que esté efectivamente garantizada; el seguimiento de su prestación efectiva en cada comunidad autónoma, por encima de la mera enunciación normativa, es lo que convierte el suelo en garantía operativa.

Segunda, la transparencia comparada sistemática de indicadores sanitarios por comunidad autónoma: tiempos de espera por especialidad y procedimiento, mortalidad evitable, cobertura efectiva de programas preventivos, calidad asistencial en patologías prevalentes, satisfacción del usuario. La publicación sistemática de estos indicadores, con metodología armonizada y verificación independiente, opera por dos vías. Por la vía del control democrático, permite al ciudadano valorar el desempeño de su comunidad autónoma en un ámbito que le importa. Por la vía de la mejora institucional, expone la variabilidad existente y crea presión competitiva sobre las comunidades con desempeño peor para igualarse a las mejores. El precedente del Atlas de Variaciones de la Práctica Médica, desarrollado en España con apoyo del Ministerio de Sanidad y del Instituto de Salud Carlos III, indica que la metodología existe y solo requiere voluntad política de extensión sistemática2.

Tercera, la libertad efectiva del paciente para acceder a la asistencia sanitaria, también fuera de su comunidad autónoma de residencia, cuando los tiempos de respuesta de su comunidad superen plazos máximos garantizados nacionalmente. La compensación financiera entre comunidades, que ya existe técnicamente para algunos supuestos, debería extenderse y simplificarse para que el paciente con derecho de asistencia urgente o preferente que no encuentre respuesta en plazo en su sistema autonómico de origen pueda obtenerla en el de otra comunidad sin trabas administrativas. La medida tiene un efecto secundario relevante: convierte la asimetría territorial de tiempos de espera en coste efectivo para la comunidad con peor desempeño, lo que opera como incentivo de mejora.

Estas tres líneas mantienen íntegro el modelo competencial autonómico —no centralizan las competencias, no devuelven al Estado la gestión de los servicios— y, al mismo tiempo, atienden el componente de aspiración ciudadana de igualdad sustantiva en sanidad. Son la traducción institucional de la tensión arriba reconocida en los términos honestos citados.

8.4

El mutualismo administrativo: caso de estudio interno

La propuesta central de este capítulo, en términos de arquitectura organizativa, es la siguiente: el modelo del mutualismo administrativo —MUFACE, ISFAS, MUGEJU— constituye un caso de estudio interno del propio Estado español sobre la viabilidad y los efectos de un sistema sanitario público con elección efectiva entre provisión pública directa y provisión privada concertada. Su análisis es relevante, primero, porque demuestra que el modelo es técnicamente viable y socialmente aceptable; segundo, porque sus actuales dificultades indican qué condiciones operativas requiere su sostenibilidad; y tercero, porque expone con claridad la asimetría doctrinalmente injustificable de que el Estado reconozca a sus propios funcionarios una libertad de elección sanitaria que niega al resto de los ciudadanos.

El mutualismo administrativo español tiene una historia institucional larga. Sus tres mutualidades vigentes —la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), creada por la Ley 29/1975; el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), regulado por el Real Decreto Legislativo 1/2000; y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU)— cubren la asistencia sanitaria de aproximadamente un millón y medio de funcionarios y militares y de sus beneficiarios, con un total cercano a los dos millones de personas. Su régimen sanitario es específico: el mutualista puede elegir, anualmente, entre recibir la asistencia sanitaria a través del Sistema Nacional de Salud o a través de una de las entidades aseguradoras con las que la mutualidad mantiene concierto. La elección es individual, voluntaria y revocable cada año. La financiación es íntegramente pública: el Estado paga a la entidad elegida —pública o privada— la prima correspondiente, calculada según los términos del concierto vigente.

Los datos disponibles sobre la elección efectiva de los mutualistas son inequívocos en una dirección sostenida durante décadas: aproximadamente entre el 75 y el 85 % de los mutualistas elige la opción privada a través de las aseguradoras concertadas, frente a una minoría que opta por el Sistema Nacional de Salud. La cifra exacta varía según la mutualidad, el ejercicio y la comunidad autónoma de residencia, pero el orden de magnitud es estable y robusto. Esta elección sostenida, hecha durante décadas por personas que conocen ambos sistemas porque tienen acceso a ambos, y que pueden cambiar libremente cada año, constituye uno de los mejores experimentos naturales disponibles sobre las preferencias del usuario informado entre provisión pública directa y provisión privada concertada con financiación pública.

La interpretación de este dato debe hacerse con cuidado metodológico para evitar lecturas excesivas. No significa que el sistema privado sea, en términos absolutos, mejor que el Sistema Nacional de Salud: las primas pagadas por las mutualidades cubren, esencialmente, asistencia primaria, especializada y hospitalaria estándar, mientras que el SNS asume prestaciones de muy alta complejidad —oncología avanzada, trasplantes, enfermedades raras, asistencia urgente con grandes recursos— para las que el sistema privado concertado redirige hacia el público en muchos casos. No significa tampoco que la generalización del modelo a toda la población produzca exactamente los mismos resultados: los mutualistas son una población específica con perfiles socioeconómicos y demográficos no plenamente representativos del conjunto. Lo que el dato sí indica con robustez es lo siguiente: cuando un colectivo amplio dispone de elección efectiva con financiación pública entre provisión pública y provisión privada, una mayoría sostenida elige la privada, y el sistema funciona —ha funcionado durante décadas— con financiación contenida, calidad razonable y satisfacción declarada del usuario.

Las dificultades que el mutualismo administrativo ha experimentado en los últimos ejercicios, particularmente en MUFACE, son también ilustrativas. La queja sostenida de las aseguradoras concertadas se centra en la insuficiencia de la prima respecto a la evolución de los costes asistenciales; el riesgo, materializado parcialmente con la retirada de algunas entidades en convocatorias recientes, es que el modelo se erosione por subfinanciación administrativa más que por defecto intrínseco de su diseño. La conclusión técnica es que el modelo es viable pero requiere una financiación per cápita realista, equivalente al coste medio que el Sistema Nacional de Salud asume por usuario equivalente, ajustado por edad, género y morbilidad. Cuando esa equivalencia se respeta, el modelo opera; cuando se rompe por contención unilateral de la prima, la sostenibilidad de la red privada concertada se compromete.

Esta experiencia interna del propio Estado abre la cuestión doctrinalmente difícil que el sistema español ha eludido durante décadas. Si el Estado reconoce a sus propios funcionarios la opción efectiva entre provisión pública y provisión privada concertada con financiación pública, y un porcentaje sostenido y mayoritario de ellos elige la privada, ¿en qué se fundamenta negar esa misma opción al resto de los ciudadanos? La respuesta posible más sólida —que la generalización tendría costes administrativos o riesgos de selección adversa— es matizable: las dificultades técnicas son resolubles —el régimen jurídico del mutualismo administrativo aporta soluciones operativas, y las experiencias internacionales comparables ofrecen referencias adicionales— y los costes pueden valorarse contra los beneficios esperables en términos de satisfacción del usuario, presión competitiva sobre el desempeño del sector público, y descongestión efectiva de la atención primaria y especializada en la red pública.

La propuesta concreta del informe en esta materia se articula en tres pasos. *Primero,* mantener y fortalecer el mutualismo administrativo vigente —MUFACE, ISFAS, MUGEJU— con primas técnicamente equivalentes al coste medio efectivo del Sistema Nacional de Salud por usuario ajustado por riesgo; preservar la libertad de elección anual del mutualista; estabilizar la red de aseguradoras concertadas mediante contratos plurianuales con revisión técnica periódica. *Segundo*, abrir un proceso de extensión gradual y voluntaria del modelo de elección a otros colectivos, comenzando por aquellos cuyos perfiles institucionales lo hacen técnicamente más fácilmente articulable —empleados públicos no funcionarios, beneficiarios de regímenes especiales de la Seguridad Social, eventualmente colectivos profesionales con cobertura sanitaria de origen laboral—. *Tercero,* evaluar técnicamente, sobre la base de la experiencia acumulada en estos pasos previos, la viabilidad de una libertad de elección sanitaria generalizada mediante la cual cualquier ciudadano pudiera optar, con financiación pública, entre la provisión directa del Sistema Nacional de Salud y la provisión privada concertada, en condiciones técnicamente reguladas que garanticen cobertura, equidad y sostenibilidad financiera.

La afirmación honesta del informe es que el tercer paso es ambicioso, controvertido y requiere debate técnico y político de calidad antes de implementarse. La afirmación honesta es también que los dos primeros pasos son razonables, técnicamente factibles, y constituyen continuación natural del modelo de mutualismo administrativo que el Estado español opera con éxito desde hace medio siglo. Avanzar en estas dos primeras direcciones, sin precipitar la decisión sobre la tercera, es la senda doctrinalmente coherente y operativamente viable que el informe propone.

8.5

Provisión competitiva: conciertos, colaboración público-privada, libertad de elección

La provisión sanitaria privada con financiación pública no se agota, en el sistema español, en el mutualismo administrativo. Existen mecanismos de concertación general entre los servicios autonómicos de salud y centros privados —consultas externas, intervenciones quirúrgicas, pruebas diagnósticas, hospitalización en patologías específicas, transporte sanitario, hemodiálisis—, así como figuras de colaboración público-privada para la construcción y operación de centros sanitarios, que en algunas comunidades

autónomas han alcanzado magnitud significativa.

La evaluación de estos mecanismos es desigual y debe hacerse caso por caso, sin generalizaciones precipitadas en uno u otro sentido. La concertación clásica de servicios específicos con centros privados ha funcionado durante décadas en el sistema español sin generar controversia mayor, siempre que se preserve la equidad en el acceso, la calidad técnica del servicio prestado, y la transparencia de las condiciones contractuales. Algunas figuras de colaboración público-privada para la construcción y operación de hospitales, ensayadas con distinta intensidad en Madrid, Comunidad Valenciana y otras comunidades, han producido resultados heterogéneos: éxitos operativos en algunos casos, dificultades técnicas o financieras en otros, controversias políticas en casi todos. La conclusión sensata es la prudencia en su generalización, no su rechazo doctrinal: cada figura concreta debe evaluarse por sus resultados efectivos —coste, calidad, satisfacción del usuario, sostenibilidad financiera—, no por la titularidad pública o privada del operador como tal.

El informe recomienda en esta materia tres líneas operativas. Primera, la transparencia plena de los contratos de concertación y de colaboración público-privada en el sistema sanitario, con publicación sistemática de condiciones, costes efectivos y resultados de desempeño. La opacidad contractual, tanto la denunciada por los críticos de la concertación como la denunciada por sus defensores cuando se trata de evaluar la gestión pública directa, es enemiga común de la calidad institucional. Segunda, la evaluación técnica independiente de las figuras de colaboración público-privada vigentes, con metodología homologable internacionalmente, antes de tomar decisiones políticas sobre su extensión, mantenimiento o reversión. Tercera, el respeto a la libertad de elección efectiva del paciente dentro de la red sanitaria pública —elección de médico de atención primaria, elección de centro hospitalario para pruebas y consultas no urgentes, elección de profesional especialista en la medida de lo viable—, como mecanismo de mejora continua del sistema desde la propia preferencia del usuario.

Esta tercera línea, sobre la libertad de elección dentro de la red pública, merece énfasis particular. Algunas comunidades autónomas han avanzado en este componente con resultados positivos en términos de satisfacción declarada del paciente y de mejora del desempeño relativo de los centros mejor valorados. La generalización del principio, con las adaptaciones técnicas necesarias para preservar la planificación territorial del sistema, es uno de los mecanismos más efectivos de introducción de presión competitiva en el sistema sin alterar su titularidad pública.

8.6

Eficiencia y sostenibilidad: medidas técnicas

A las propuestas doctrinales y organizativas anteriores deben añadirse algunas medidas técnicas dirigidas específicamente a la eficiencia y la sostenibilidad financiera del sistema. Cinco merecen mención específica en este informe.

Primera, la transparencia comparada de la práctica clínica mediante extensión sistemática de los atlas de variaciones, con metodología armonizada y publicación accesible. La variabilidad de la práctica clínica entre centros, servicios y profesionales —medida en intervenciones realizadas, prescripciones farmacológicas, indicaciones quirúrgicas y diagnósticas— es uno de los indicadores más sólidos de ineficiencia evitable en los sistemas sanitarios. Su exposición pública opera como mecanismo de mejora continua sin penalización individual, porque genera incentivos a la convergencia hacia las mejores prácticas observadas.

Segunda, la racionalización del gasto farmacéutico mediante mecanismos de compra centralizada con respeto a la competencia, prescripción por principio activo cuando sea técnicamente equivalente, y revisión sistemática de la financiación pública de medicamentos sobre la base de evaluaciones coste-efectividad realizadas con metodología independiente y transparente. El gasto farmacéutico, que en algunos ejercicios ha crecido a ritmos significativamente superiores al gasto sanitario general, requiere mecanismos de contención técnicamente robustos sin que ello comprometa el acceso a innovaciones terapéuticas con valor clínico real.

Tercera, la reforma del sistema de formación e incorporación profesional. La combinación de numerus clausus universitario insuficiente para la demanda real del sistema, sistema MIR con plazas estructuralmente limitadas, y dificultad de retención profesional especialmente en atención primaria y en zonas rurales, exige revisión integral. Las medidas concretas son discutibles —ampliación de plazas en facultades de medicina, flexibilización de la incorporación de profesionales formados en otros sistemas con homologación rigurosa, incentivos económicos y profesionales específicos para la atención primaria y para la asistencia rural—, pero la dirección general es nítida: el déficit profesional es un cuello de botella estructural que ninguna reforma organizativa del sistema puede resolver por sí misma.

Cuarta, la consideración técnica de mecanismos de copago moderado y graduado

por renta para prestaciones específicas, exentas todas las prestaciones de carácter urgente, las hospitalarias, las del menor de edad y las de las personas en situación de vulnerabilidad acreditada. La cuestión es políticamente difícil y debe abordarse con honestidad técnica. El copago no se justifica recaudatoriamente —su rendimiento financiero es modesto— sino como mecanismo de modulación del uso del sistema en aquellas prestaciones donde el uso indiscriminado produce ineficiencias. La graduación por renta es condición indispensable para preservar la equidad en el acceso. La aplicación selectiva a ámbitos específicos, no generalizada, es la formulación técnicamente sostenible.

Quinta, el desarrollo de la coordinación sociosanitaria. La creciente importancia de los cuidados de larga duración, asociados a la transición demográfica, exige una coordinación efectiva entre el sistema sanitario y los servicios sociales que actualmente está fragmentada entre administraciones —sanitaria autonómica, servicios sociales autonómicos, servicios sociales municipales, dependencia con cofinanciación estatal—. La integración técnica de la atención sociosanitaria, sin que requiera necesariamente integración administrativa de los servicios actuales, mejora la atención efectiva al usuario y reduce duplicidades de gasto que el sistema actualmente arrastra.

8.7

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. La sanidad pública española es uno de los pilares mejor valorados por el ciudadano del Estado del Bienestar y debe preservarse en su componente esencial: cobertura universal del derecho con financiación pública. La presión demográfica —envejecimiento, pirámide invertida, gasto sanitario per cápita creciente con la edad— y la presión por el lado de la oferta —déficit profesional, cuello de botella formativo— sitúan al sistema ante una exigencia de reforma cuya inacción comprometerá precisamente lo que el ciudadano valora.

Segunda. La distinción doctrinal entre Estado garante y Estado provisor es la herramienta institucional adecuada para abordar la reforma. La Constitución impone al Estado la garantía del derecho a la protección de la salud; no le impone la condición de proveedor único monopolístico de los servicios sanitarios. La confusión deliberada entre garantía universal y provisión pública directa exclusiva es la operación intelectual mediante

la que el Estado ha ampliado su perímetro al margen de la exigencia constitucional, faltando al principio de subsidiariedad. Reformar el plano de la organización no afecta al plano del derecho; defender el derecho no exige congelar la organización.

Tercera. La articulación territorial autonómica del sistema sanitario, vigente desde 2002, presenta una tensión específica que el informe reconoce con honestidad: el ciudadano español tiende a entender que el derecho a la asistencia sanitaria debe ser sustancialmente igual con independencia del territorio, y la asimetría aceptable en otros ámbitos sectoriales lo es menos en sanidad. El informe propone preservar el modelo competencial autonómico y, simultáneamente, reforzar la garantía nacional efectiva mediante tres líneas: cumplimiento real de la cartera básica común con seguimiento transparente; publicación sistemática de indicadores comparados de desempeño por comunidad autónoma; libertad efectiva del paciente para acceder fuera de su comunidad de residencia cuando se superen plazos máximos garantizados nacionalmente.

Cuarta. El modelo del mutualismo administrativo —MUFACE, ISFAS, MUGEJU— constituye la propuesta institucional central del capítulo. El régimen sanitario que el Estado ofrece a sus funcionarios y militares desde hace medio siglo —elección anual entre Sistema Nacional de Salud y aseguradora privada concertada, financiación íntegramente pública— es un caso de estudio interno que demuestra la viabilidad técnica y social del modelo de elección con financiación pública. La elección sostenida del 75-85 % de los mutualistas por la opción privada, durante décadas y con plena información, es el mejor experimento natural disponible sobre las preferencias del usuario informado. La asimetría doctrinalmente injustificable es que el Estado reconozca a sus funcionarios una libertad sanitaria que niega al resto de los ciudadanos.

Quinta. La propuesta concreta articula tres pasos. Mantener y fortalecer el mutualismo administrativo vigente con primas técnicamente equivalentes al coste medio del Sistema Nacional de Salud por usuario ajustado por riesgo. Abrir un proceso de extensión gradual y voluntaria del modelo a otros colectivos institucionalmente articulables —empleados públicos no funcionarios, beneficiarios de regímenes especiales—. Evaluar técnicamente, sobre la experiencia acumulada, la viabilidad de una libertad de elección sanitaria generalizada con financiación pública. Los dos primeros pasos son razonables, técnicamente factibles y de continuidad natural con el modelo vigente; el tercero es ambicioso, controvertido y requiere debate de calidad antes de su implementación.

Sexta. Los mecanismos complementarios de provisión competitiva —conciertos clásicos, colaboración público-privada, libertad de elección dentro de la red pública— deben evaluarse caso por caso, con transparencia plena de contratos y resultados, y con metodología técnica independiente. La libertad efectiva de elección del paciente dentro de la red pública es uno de los mecanismos más efectivos de introducción de

presión competitiva sin alterar la titularidad pública del sistema y debe extenderse con las adaptaciones técnicas que preserven la planificación territorial.

Séptima. Las medidas técnicas de eficiencia y sostenibilidad complementan las propuestas doctrinales: transparencia comparada de la práctica clínica mediante atlas de variaciones; racionalización del gasto farmacéutico con compra centralizada y evaluación coste-efectividad independiente; reforma del sistema de formación e incorporación profesional para corregir el cuello de botella estructural; consideración técnica de copagos moderados graduados por renta en ámbitos específicos, con preservación de la equidad; coordinación sociosanitaria efectiva entre administraciones para responder a los cuidados de larga duración asociados al envejecimiento.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de reforma de la sanidad pública española coherente con la distinción doctrinal entre garantía y provisión, respetuoso del consenso ciudadano sobre la cobertura universal, y operativo en sus propuestas concretas. La reforma no compromete el activo institucional del sistema; lo refuerza al adaptarlo a la presión demográfica creciente y a las preferencias efectivas del usuario informado, tal como el propio Estado las ha verificado durante medio siglo en el régimen de sus funcionarios.

El capítulo IX se ocupa de la educación, donde reaparecen, con configuración específica, la distinción garante/provisor y el principio de subsidiariedad, articulados con la libertad efectiva de elección de los padres en relación con el modelo educativo que reciben sus hijos.

Notas

[1] Ministerio de Sanidad, *Sistema de Cuentas de la Salud*, series anuales sobre gasto sanitario público y privado en España. Disponible en https://www.sanidad.gob.es/

[2] Atlas VPM (Atlas de Variaciones de la Práctica Médica en el Sistema Nacional de Salud), proyecto desarrollado con apoyo del Ministerio de Sanidad y del Instituto de Salud Carlos III. Información disponible en https://www.atlasvpm.org/

Capítulo IX. Educación: garantía universal, libertad efectiva, instrucción

9.1

Diagnóstico: gasto, resultados y fragmentación normativa

El sistema educativo español dedica anualmente en torno al 4,5 % del producto interior bruto a la educación pública y concertada en sus distintos niveles —infantil, primaria, secundaria obligatoria y postobligatoria, formación profesional, universidad—, una cifra moderadamente inferior a la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y a la de los principales países europeos de referencia. La cobertura del derecho a la educación, formalmente universal y gratuita en los tramos obligatorios, está prácticamente generalizada en términos de matrícula. La gestión efectiva del sistema corresponde, como en sanidad, a las comunidades autónomas, con la coordinación normativa básica del Estado y la participación de las administraciones locales en aspectos específicos —edificios escolares, servicios complementarios, escolarización en algunos tramos—.

Los resultados del sistema, sin embargo, presentan debilidades sostenidas que conviene exponer con honestidad técnica antes de plantear cualquier reforma. España presenta, en las sucesivas evaluaciones del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos —PISA—, resultados próximos a la media de la OCDE en las tres competencias evaluadas —comprensión lectora, matemáticas y ciencias—, sin la mejora sostenida que cabría esperar de los esfuerzos de inversión pública y de reforma normativa acumulados durante las dos últimas décadas1. La distancia respecto a los países europeos de mejor desempeño —Estonia, Finlandia, Países Bajos, Polonia— es estable y no muestra tendencia clara de convergencia. La tasa de abandono escolar temprano, aunque ha mejorado significativamente respecto a las cifras de hace dos décadas, sigue situándose por encima de la media europea. Las tasas de repetición escolar son, en cambio, sensiblemente superiores a la media europea, lo que sugiere que el sistema se enfrenta a sus problemas de aprendizaje con un instrumento —la repetición— cuya eficacia comparativa la literatura técnica ha cuestionado. La diferencia de resultados entre comunidades autónomas, entre centros, y entre titularidades —pública, concertada, privada— es significativa y persistente.

A estas debilidades de resultados se suma un problema institucional específicamente español: la fragmentación normativa del sistema educativo en función del cambio de

mayoría política. Desde la aprobación de la Constitución de 1978, el sistema educativo español ha sido objeto de ocho leyes orgánicas sucesivas: la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares de 1980, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990, la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes de 1995, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación de 2002 —que no llegó a aplicarse plenamente—, la Ley Orgánica de Educación de 2006, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 2013, y la Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica de Educación de 2020 con sucesivas modificaciones hasta el ejercicio actual. Cada una de estas leyes ha modificado, en mayor o menor medida, el currículo, los criterios de evaluación, las modalidades de promoción y titulación, la articulación entre la red pública y la red concertada, y la organización institucional de los centros.

La consecuencia operativa de esta fragmentación es severa. Los centros educativos, los profesionales de la enseñanza y las familias operan bajo un marco normativo que no llega a estabilizarse antes de ser modificado por la siguiente mayoría. La calidad de un sistema educativo depende, entre otros factores, de la estabilidad institucional del marco en que opera; los profesionales necesitan plazos largos para implementar y evaluar metodologías; las familias necesitan previsibilidad sobre el modelo educativo que sus hijos recibirán durante doce o más años. La política educativa española ha priorizado sistemáticamente la afirmación ideológica de cada mayoría parlamentaria sobre la estabilidad institucional necesaria para que el sistema mejore. El precio se paga, año tras año, en los resultados de aprendizaje y en la frustración de los profesionales y las familias.

La universidad española presenta su propio diagnóstico, que no es el foco principal de este capítulo pero merece mención. Sus debilidades específicas —limitada autonomía efectiva, sistema de tasas y becas con margen de mejora, financiación pública insuficiente para los objetivos declarados, estructura de profesorado con rigideces de incorporación que el sistema MIR sanitario no resolvía y que la universidad ha abordado con instrumentos distintos pero igualmente discutibles— se desarrollan brevemente en el apartado 9.6.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La reforma del sistema educativo español requiere abordar simultáneamente cuatro dimensiones: la doble dimensión del derecho constitucional —universalidad y libertad de enseñanza—, la articulación entre las redes pública y concertada bajo la doctrina garante/provisor establecida en el capítulo VIII, la libertad efectiva de elección de centro por las familias, y la distinción técnica entre instrucción y adoctrinamiento que define los límites legítimos de la intervención del Estado en los contenidos curriculares. La reforma del marco normativo requiere, además, un esfuerzo de estabilización institucional que ninguna de las ocho leyes sucesivas ha conseguido: los marcos básicos del sistema educativo deben construirse para resistir

varios ciclos políticos, no para expresar la mayoría coyuntural de cada uno.

El capítulo se organiza en torno a esos ejes. El apartado 9.2 desarrolla el doble principio constitucional del artículo 27 de la Constitución. El 9.3 aplica la distinción garante/provisor al ámbito educativo y analiza la concertación como expresión institucional del pluralismo. El 9.4 trata la libertad efectiva de elección de centro y la propuesta de cheque escolar articulada con la concertación vigente. El 9.5 aborda la distinción doctrinal entre instrucción y adoctrinamiento y sus consecuencias para los contenidos curriculares. El 9.6 trata el pacto educativo, la articulación territorial, la lengua vehicular y la universidad. El 9.7 sintetiza.

9.2

El doble principio constitucional: artículo 27 de la Constitución Española

El artículo 27 de la Constitución Española, único precepto monográficamente dedicado a la educación en el texto constitucional, contiene una articulación de derechos cuya formulación equilibrada conviene leer con la atención que la materia merece. Su apartado 1 establece que todos tienen el derecho a la educación, y reconoce simultáneamente la libertad de enseñanza. Su apartado 3 garantiza el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Su apartado 4 afirma la enseñanza básica obligatoria y gratuita. Su apartado 6 reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. Su apartado 9 prevé la posibilidad de ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos establecidos por la ley.

El equilibrio que el texto establece es deliberado y resultado del consenso constituyente. La Constitución consagra simultáneamente dos derechos básicos en materia educativa: el derecho a la educación, en su dimensión universal, y la libertad de enseñanza, en su dimensión plural. Ambos derechos son constitucionalmente del mismo rango. Ambos vinculan al legislador. Ambos imponen al Estado obligaciones que no se agotan en uno solo de ellos. La Constitución no establece la primacía estructural de uno sobre el otro: los configura como complementarios y exige que el desarrollo legislativo respete a ambos.

La operación intelectual frecuente en la política educativa española de las últimas décadas ha consistido en dar primacía efectiva al primer derecho —universalidad— en detrimento del segundo —libertad—, hasta el

punto de presentar el segundo como obstáculo o concesión a remover. Esta operación, que se manifiesta en el lenguaje político y en formulaciones concretas de algunos desarrollos legislativos, no es coherente con el texto constitucional. La universalidad y la libertad no son alternativas excluyentes: son componentes del mismo derecho complejo, y la calidad institucional del sistema educativo se mide por la capacidad efectiva del Estado para garantizar ambos simultáneamente.

El derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral y religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones, recogido en el apartado 3 del artículo 27, merece mención específica. Su formulación es deliberadamente amplia: no se limita a la enseñanza religiosa confesional sino que cubre el conjunto de la formación moral, lo que incluye los valores, las creencias y la concepción del mundo que las familias quieren transmitir a sus hijos. Este derecho se traduce institucionalmente, entre otras cosas, en la libertad de creación de centros docentes con ideario propio reconocida en el apartado 6, y en la posibilidad de financiación pública de centros con dicho ideario prevista en el apartado 9 bajo los requisitos legales que se establezcan. El sistema concertado español es, doctrinalmente, el desarrollo institucional del derecho del apartado 3 articulado con la libertad de creación del apartado 6 y con la financiación pública del apartado 9.

La consecuencia operativa es la siguiente. Cualquier reforma educativa que pretenda contraer el ámbito de la libertad de enseñanza —limitando la creación de centros con ideario propio, dificultando el acceso a la concertación, restringiendo el alcance del derecho de elección de las familias— debe enfrentarse, no a una preferencia política contraria, sino a un mandato constitucional cuyo equilibrio no admite primar uno de los dos derechos consagrados a costa del otro. Y a la inversa: cualquier reforma que pretenda articular más eficazmente la libertad de enseñanza —ampliando las opciones efectivas de las familias, asegurando información transparente para que su elección sea informada, garantizando equidad en el acceso a las distintas redes— se sitúa dentro del marco constitucional, no contra él.

9.3

La distinción garante/provisor aplicada a la educación: la concertación

La distinción doctrinal entre Estado garante y Estado provisor, desarrollada en el capítulo VIII a propósito de la sanidad, se aplica a la educación con peculiaridades propias que conviene exponer con precisión.

La primera peculiaridad es histórica. El sistema educativo español, a diferencia del sanitario, ha contado tradicionalmente con un componente significativo de provisión privada o de iniciativa social, vinculado en buena parte a instituciones religiosas y a movimientos sociales con vocación educativa, mucho antes de la articulación moderna del sistema público. La extensión de la educación universal en España no se produjo mediante la sustitución de los centros privados de iniciativa social por una red exclusivamente pública, sino mediante la articulación de ambas redes con financiación pública. La Ley General de Educación de 1970, primer marco moderno del sistema, ya reconocía la concertación. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985 articuló el régimen de los conciertos en su forma básica vigente. La realidad operativa actual sitúa al alumnado de centros concertados en torno al 25 % del total escolarizado, con variaciones significativas entre comunidades autónomas y entre etapas educativas. El conjunto pública más concertada cubre la práctica totalidad del sistema; la enseñanza estrictamente privada no concertada es cuantitativamente menor.

La segunda peculiaridad es doctrinal. La concertación educativa española es, en términos institucionales, una expresión histórica del pluralismo educativo y del principio de subsidiariedad: la sociedad civil organizada —familias, comunidades religiosas, movimientos cívicos, fundaciones, cooperativas— provee educación con financiación pública en condiciones que la ley establece, y el Estado garantiza la universalidad del derecho mediante la combinación de provisión directa y de financiación de la provisión por iniciativa social. La articulación es coherente con la doctrina garante/provisor del informe: el Estado garantiza el derecho universal a la educación, sin exigir para ello la condición de provisor único. El sistema español, en este sentido, ya opera doctrinalmente más alineado con el modelo garante/provisor de lo que opera en sanidad. La cuestión es por tanto, en el caso educativo, no introducir una arquitectura doctrinalmente nueva, sino estabilizarla y refinarla.

La comparativa europea ilustra la pluralidad de modelos compatibles con el principio de garantía universal. Suecia, sistema que durante décadas operó como referencia europea del Estado del Bienestar socialdemócrata, introdujo en 1992 una reforma educativa que articula un cheque escolar generalizado permitiendo a las familias elegir entre centros públicos, centros privados con financiación pública —denominados friskolor— y centros estrictamente privados, con un cheque equivalente al coste medio de plaza pública que la familia aporta al centro elegido. La adopción de un esquema con esta arquitectura por un sistema institucionalmente vinculado a la socialdemocracia europea ilustra que la libertad efectiva de elección educativa no es atributo ideológico de ninguna posición política específica, sino opción técnica para articular la garantía universal del derecho con la pluralidad legítima de proyectos educativos. La evolución cuantitativa es significativa: del

orden de 60 centros privados acreditados a comienzos de los noventa, el sistema sueco superó los 800 en 2010 y supera hoy los 1.200 escuelas independientes, con una cuota cercana al 15 % del alumnado de primaria y al 30 % en bachillerato. Los resultados académicos han sido examinados de modo diverso por las evaluaciones internacionales, sin que ninguna conclusión técnica ponga en cuestión la viabilidad institucional del modelo. Países Bajos, por mandato constitucional desde la modificación de su Constitución en 1917, financia con criterios estrictamente equivalentes a los centros públicos y a los centros privados con ideario propio —religioso o laico—, sin distinción de trato; aproximadamente dos tercios del alumnado holandés cursa enseñanza en centros con ideario propio financiados públicamente. Bélgica mantiene un sistema doble en el que los centros públicos y los centros con ideario —fundamentalmente católicos en Flandes y Valonia, otros en menor proporción— operan con financiación pública sustancialmente equivalente. Francia, con su tradición específica de laicidad republicana, mantiene un sistema concertado para los centros privados que aceptan los términos del contrat d'association, con presencia significativa pero menor que en España.

La conclusión institucional de esta comparativa es que no existe un modelo europeo único. Existen modelos diversos compatibles con la garantía universal del derecho, todos ellos articulados sobre alguna combinación de provisión pública directa, provisión privada con financiación pública en condiciones reguladas, y provisión estrictamente privada. La cuestión institucional relevante es por tanto la calidad técnica de cada arquitectura concreta —la equidad efectiva en el acceso, la calidad académica de los centros financiados con fondos públicos, la transparencia de los criterios de admisión, la sostenibilidad financiera del modelo—, no la imposición ideológica de una arquitectura sobre las demás.

La propuesta del informe en esta materia es, primero, la consolidación institucional del régimen de conciertos como expresión histórica del pluralismo educativo español, eliminando las oscilaciones normativas con que cada legislatura ha modificado los términos básicos del modelo. Segundo, la equiparación efectiva de financiación entre centros públicos y centros concertados en condiciones técnicamente equivalentes —alumnado de etapa, nivel socioeconómico, necesidades educativas específicas atendidas—, eliminando las asimetrías que en la práctica han generado dificultades operativas a la red concertada y que han sido denunciadas con cifras concretas por las organizaciones del sector. Tercero, la transparencia plena de los criterios de admisión, las condiciones de funcionamiento y los resultados de cada centro, con publicación sistemática que permita a las familias elegir con información de calidad.

9.4

Libertad efectiva de elección de centro: cheque escolar y articulación con la concertación

La libertad efectiva de elección de centro por las familias, prevista normativamente desde la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985, ha sido en la práctica española objeto de modulaciones que en algunos contextos territoriales han operado contra su efectividad. Las dos modulaciones más relevantes son la zonificación escolar y la capacidad limitada de los centros concertados con relación a la demanda.

La zonificación escolar establece áreas geográficas dentro de las cuales se aplican criterios prioritarios de admisión, con la finalidad declarada de articular la planificación territorial del sistema. La aplicación práctica de la zonificación, sin embargo, ha producido en muchas comunidades autónomas una restricción efectiva de la elección: las familias se ven prácticamente condicionadas a escolarizar a sus hijos en el centro más próximo a su domicilio, con margen reducido para elegir centros de zonas distintas que pudieran ajustarse mejor a sus preferencias educativas. La cuestión es doctrinalmente delicada: la planificación tiene fundamentos técnicos legítimos —dimensión razonable de los centros, distancias asumibles, eficiencia logística—, pero su aplicación ha tendido a primar la organización administrativa sobre el derecho efectivo de elección.

La propuesta del informe es la flexibilización de la zonificación en dirección a distritos únicos o ampliados, en los que la familia disponga de un margen efectivo de elección entre un conjunto significativo de centros, públicos y concertados, sin que la dirección estricta determinada por el domicilio constriña la elección a un único centro de hecho. La medida no elimina la planificación; la modula para hacerla compatible con un derecho de elección que sea operativamente efectivo y no meramente formal. Las experiencias comparadas —el modelo de admisión holandés, el sistema sueco de elección, el modelo aplicado en algunas comunidades autónomas españolas con distrito único o ampliado— ofrecen referencias técnicas para el diseño concreto.

La capacidad limitada de los centros concertados respecto a la demanda es la segunda modulación operativa. En muchos territorios, especialmente en zonas urbanas, la demanda efectiva de plaza concertada supera la oferta disponible, lo que produce listas de espera y frustración del derecho de elección de las familias que no encuentran plaza en el modelo educativo de su preferencia. La causa es múltiple: limitaciones administrativas a la

apertura de nuevas unidades concertadas, congelación o restricción de los conciertos en algunas etapas educativas, asimetrías de financiación que dificultan la viabilidad económica de la red concertada en algunos territorios. La propuesta del informe es la ampliación de la oferta concertada en función de la demanda efectiva acreditada, dentro del marco normativo vigente y con los requisitos de calidad y equidad que la legislación establece.

La medida más ambiciosa que el informe propone en esta materia, planteada como objetivo a medio plazo y susceptible de implementación gradual, es la introducción de un cheque escolar articulado con la concertación vigente. La formulación es la siguiente. La financiación pública de la educación se canaliza, además de por la vía actual de provisión directa y de conciertos, mediante un cheque escolar nominativo que la familia puede aportar al centro de su elección entre los acreditados en el sistema. El cheque cubre el coste medio de plaza pública por etapa educativa y características del alumnado. Los centros públicos siguen siendo gratuitos para la familia y reciben la financiación correspondiente al cheque por cada alumno matriculado. Los centros concertados reciben el cheque como financiación principal, pudiendo establecer aportaciones adicionales reguladas por la familia para servicios complementarios. Los centros privados no concertados pueden incorporarse al sistema mediante adhesión a los requisitos técnicos y de transparencia que la regulación establezca, recibiendo en tal caso el cheque correspondiente.

El modelo así descrito no constituye ruptura del sistema vigente sino su evolución hacia mayor flexibilidad y mayor efectividad del derecho de elección. Mantiene la red pública gratuita, mantiene la red concertada en las condiciones esenciales que el régimen actual establece, y abre la posibilidad de incorporación al sistema con financiación pública de centros que actualmente operan estrictamente al margen del concierto. La articulación técnica concreta —cuantía del cheque, criterios de equivalencia entre etapas y características del alumnado, requisitos de transparencia y rendición de cuentas, condiciones de equidad en el acceso— es objeto del desarrollo legislativo que la propuesta requiere y debe abordarse con calidad técnica suficiente.

La objeción más sólida a esta propuesta sostiene que la generalización del cheque podría producir efectos no deseados de segregación social entre centros, con concentración del alumnado de mayor capacidad académica o de mayor renta familiar en algunos centros y del alumnado más vulnerable en otros. La objeción merece respuesta directa. La articulación técnica del cheque puede prever, y debe prever, mecanismos correctores de la segregación —ponderación del cheque al alza para alumnado vulnerable o con necesidades educativas específicas, criterios de admisión que aseguren la equidad, transparencia plena de los resultados que permita la rendición de cuentas pública—, sin que ello desnaturalice la

lógica de elección que el modelo introduce. Las experiencias comparadas indican que el riesgo de segregación es real pero gestionable mediante diseño técnico adecuado. La alternativa de no abordar la cuestión —mantener el sistema actual con sus modulaciones de hecho contra la elección efectiva— no produce, contrariamente a lo que a veces se afirma, ausencia de segregación: la produce por otras vías —residencial, fundamentalmente—, sin que el sistema disponga de instrumentos correctores comparables.

9.5

Instrucción frente a adoctrinamiento

La cuestión más doctrinalmente delicada de cualquier sistema educativo público es la determinación de los contenidos curriculares: qué se enseña, cómo se enseña, con qué criterios de evaluación. La cuestión, en sí misma, no es resoluble por completo en términos técnicos: toda decisión sobre el currículo incorpora valoraciones sobre lo que la sociedad considera relevante transmitir a las generaciones siguientes, y esas valoraciones son inevitablemente sustantivas. La pregunta institucional relevante no es si el currículo expresa valores —los expresa siempre, inevitablemente— sino qué tipo de valoración es legítimo que el Estado imponga a través del sistema educativo, y cuál es la frontera técnica que separa la transmisión de conocimientos verificables de la imposición de creencias particulares.

La distinción doctrinal que el informe propone es la siguiente: el sistema educativo público debe limitar la intervención del Estado, en lo relativo a contenidos curriculares, a la instrucción, sin extenderse al adoctrinamiento. La formulación admite la siguiente glosa: el Estado se ha arrogado funciones para alcanzar no se sabe bien qué objetivos, como por ejemplo la promoción de agendas ideológicas para las que se inmiscuye en la educación de nuestros hijos, más allá de la instrucción. La crítica es severa pero merece desarrollo técnico para que opere institucionalmente, no como mera denuncia política.

La definición técnica de la distinción es manejable. Instrucción es la transmisión de conocimientos cuya validez puede establecerse mediante procedimientos verificables —métodos científicos en ciencias naturales y sociales, criterios técnicos en disciplinas instrumentales, contraste empírico en historia y geografía, normas establecidas en lenguas, lógica formal en matemáticas—. Adoctrinamiento es la transmisión de creencias o valoraciones particulares como verdades indiscutibles, especialmente cuando

se trata de cuestiones sobre las que la sociedad democrática mantiene legítimamente posiciones plurales. La distinción no siempre es nítida en cada caso concreto —los contenidos científicos requieren marcos interpretativos, las disciplinas humanísticas combinan elementos técnicos y valorativos, la educación cívica trata cuestiones sobre las que el consenso es real pero modulado—, pero la dirección general es clara y operativa.

La intervención legítima del Estado en los contenidos curriculares se concentra, según esta distinción, en la instrucción: garantizar que los alumnos adquieran las competencias instrumentales —lectura, escritura, cálculo, razonamiento—, los conocimientos verificables en ciencias y humanidades, las destrezas técnicas profesionales en su caso, y el conocimiento del marco institucional democrático en el que viven. La intervención del Estado en el ámbito de las valoraciones sustantivas —concepción del mundo, valores morales que excedan el marco constitucional democrático compartido, identidades culturales o políticas particulares— es problemática, primero porque colisiona con el derecho de los padres a la formación moral de sus hijos del artículo 27.3 CE, y segundo porque convierte el sistema educativo público en instrumento de homogeneización ideológica al servicio de la mayoría política coyuntural.

La consecuencia institucional es importante: el adoctrinamiento estatal no es problema solo cuando proviene de un signo ideológico particular. La objeción al uso del sistema educativo como vehículo de agendas ideológicas se aplica, doctrinalmente, a todas las agendas ideológicas con independencia de su orientación política. La defensa del principio es defensa de una restricción institucional al Estado mismo, no afirmación partidista de una posición frente a otra. El precio de esta coherencia es la disposición a aceptar que ningún signo político —incluido el de quien suscribe estas páginas— está autorizado a usar el sistema educativo público para imponer su concepción del mundo a las familias.

Las consecuencias operativas de la distinción se articulan en tres líneas. Primera, la independencia técnica del currículo respecto del ciclo político. El diseño curricular debería corresponder, en sus elementos técnicos, a comisiones de expertos académicos con metodología transparente, evaluación pública y mandatos plurianuales que excedan los ciclos electorales. La aprobación política final corresponde, naturalmente, al Parlamento; pero el diseño técnico no debería ser modificable cada legislatura en función de la mayoría coyuntural. Segunda, la limitación del ámbito legítimo de intervención estatal a la instrucción técnicamente definida, con respeto al espacio de valoraciones sustantivas que corresponde a las familias y a los centros con ideario propio reconocidos en el régimen de la concertación. Tercera, la evaluación pública de los resultados del sistema mediante pruebas externas estandarizadas en los conocimientos instrumentales —comprensión lectora, matemáticas, ciencias, lengua, historia—, con publicación de resultados por centro que permita la rendición de cuentas

pública sobre la calidad efectiva de la instrucción transmitida.

Estas tres líneas, aplicadas conjuntamente, configuran un marco institucional en el que el Estado garantiza eficazmente lo que la Constitución le impone garantizar —el derecho universal a la educación, con calidad técnica y equidad en el acceso— sin extenderse al ámbito en el que la propia Constitución le impone respetar —la libertad de enseñanza, el ideario de los centros, el derecho de los padres a la formación moral de sus hijos—.

9.6

Pacto educativo, articulación territorial y otras cuestiones

La estabilidad institucional del marco normativo educativo, mencionada en el apartado 9.1 como debilidad estructural específicamente española, es el primero de los retos pendientes. Las ocho leyes orgánicas sucesivas desde 1980 no son simplemente expresión de pluralismo democrático: son síntoma de una incapacidad sostenida del sistema político español para construir un consenso básico sobre los elementos esenciales del sistema educativo, lo que tiene un coste real en términos de calidad operativa y de previsibilidad para profesionales y familias. La aspiración a un pacto educativo, recurrente en el debate público español durante décadas, no se ha materializado nunca en términos suficientes para producir estabilidad efectiva. La propuesta del informe en esta materia es modesta pero firme: los marcos básicos del sistema educativo —estructura de etapas, currículo instrumental, régimen de la concertación, criterios básicos de admisión, sistema de evaluación— deben construirse con vocación de permanencia plurianual, con mecanismos de modificación que requieran mayorías reforzadas o procedimientos institucionales agravados, de modo que el ciclo electoral ordinario no produzca por sí solo la modificación recurrente del marco. La calidad institucional que el sistema educativo necesita no se obtendrá hasta que se acepte políticamente que la educación es un ámbito en el que la estabilidad institucional importa más que la afirmación legislativa de cada mayoría coyuntural.

La articulación territorial del sistema educativo, competencialmente autonómica desde los traspasos completados a lo largo de los años ochenta y noventa, presenta tensiones específicas que conviene mencionar con sobriedad técnica.

La cuestión de la lengua vehicular de la enseñanza es la más visible. El artículo 3 de la Constitución Española establece que el castellano es la lengua española oficial del Estado, que todos los españoles tienen el deber

de conocerla y el derecho a usarla, y que las demás lenguas españolas son también oficiales en sus respectivas comunidades autónomas. El equilibrio del precepto, como el del artículo 27, es deliberado. La doctrina del Tribunal Constitucional —de modo singular en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, y en pronunciamientos posteriores— ha establecido que el sistema educativo debe garantizar el conocimiento efectivo de ambas lenguas oficiales y el uso de ambas como vehiculares en proporciones razonables, sin que ninguna de ellas pueda ser excluida como vehicular en el territorio en que comparten oficialidad. La aplicación práctica de esta doctrina, en algunas comunidades autónomas con lengua propia, ha sido objeto de controversia sostenida y de pronunciamientos judiciales adicionales que han aclarado el alcance del derecho. La posición del informe en esta materia es estrictamente técnica: el cumplimiento efectivo de la doctrina constitucional sobre la lengua vehicular es exigible, no susceptible de modulación política autonómica, y compatible con la legítima protección y promoción de las lenguas cooficiales en su ámbito propio. La cuestión, planteada con sobriedad, es una cuestión de garantía constitucional efectiva, no de afirmación identitaria de signo alguno.

La formación profesional dual merece, en este contexto, mención específica. España presenta una proporción de alumnos en modalidad dual sustancialmente inferior a la de los sistemas educativos europeos que han hecho de esta modalidad un eje central de su política de capital humano —Alemania, Austria, Suiza, en menor medida Países Bajos y los países nórdicos—. La consecuencia es doble: por el lado de la oferta laboral, una desconexión persistente entre la formación adquirida y las competencias efectivamente demandadas por el tejido productivo; por el lado de la productividad, la renuncia a uno de los mecanismos más eficaces de transferencia tecnológica y organizativa desde la empresa hacia el sistema formativo. La propuesta del informe es la fijación de un objetivo cuantitativo verificable —al menos la mitad de los alumnos de formación profesional en modalidad dual en un horizonte de cinco años—, articulado mediante consorcios entre administraciones autonómicas y organizaciones empresariales sectoriales, con financiación transferida contra resultados de empleabilidad medida a veinticuatro meses desde la titulación. No es una reforma educativa en sentido estricto: es política de oferta industrial articulada por la vía formativa.

Otras cuestiones de articulación territorial —diferencias significativas de inversión por alumno entre comunidades autónomas, asimetrías en la oferta de formación profesional dual, calidad desigual de las redes públicas y concertadas según territorios— se abordan con los instrumentos descritos en el capítulo VIII para la sanidad: cumplimiento efectivo de los marcos básicos comunes, transparencia comparada de indicadores de desempeño, libertad efectiva de elección dentro y, en supuestos excepcionales, fuera del territorio de residencia.

La universidad española merece, finalmente, mención breve. Sus debilidades específicas se sitúan en cuatro planos: limitada autonomía efectiva respecto a la regulación administrativa estatal y autonómica; sistema de financiación con tasas universitarias significativamente por debajo del coste real de la plaza, compensado por transferencias generales con criterios mejorables de eficiencia; sistema de profesorado con rigideces de incorporación y promoción que dificultan la captación y retención del talento académico de mayor nivel; sistema de evaluación de la calidad académica con instrumentos —agencias acreditadoras, indicadores de investigación— cuya calidad técnica es desigual. La reforma del sistema universitario español es materia que el informe reconoce como pendiente y que excede en complejidad técnica el espacio de este capítulo. Tres líneas merecen al menos enumerarse como dirección general de la reforma: ampliación de la autonomía efectiva de las universidades dentro del marco regulador básico, revisión del sistema de tasas y becas para hacerlo más coherente con el coste real de la plaza y con la equidad efectiva en el acceso, y reforma del régimen del profesorado en condiciones que permitan la incorporación competitiva de talento académico nacional e internacional.

9.7

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. El sistema educativo español dedica recursos públicos en línea moderadamente inferior a la media europea, con resultados de aprendizaje sostenidamente por debajo de la media OCDE en las evaluaciones internacionales y con tasas de abandono escolar y repetición superiores a las de los países europeos de mejor desempeño. La debilidad estructural específicamente española es la fragmentación normativa: ocho leyes orgánicas sucesivas desde 1980, cada una de las cuales modifica el marco básico antes de que el anterior llegue a estabilizarse. La calidad institucional del sistema educativo exige estabilidad del marco normativo a lo largo de varios ciclos políticos, no su modificación recurrente como expresión de cada mayoría coyuntural.

Segunda. El artículo 27 de la Constitución Española consagra simultáneamente dos derechos básicos del mismo rango: el derecho universal a la educación y la libertad de enseñanza, complementada por el derecho de los padres a la formación moral y religiosa de sus hijos. La operación intelectual frecuente en la política educativa española de las últimas décadas, consistente en primar el primero

sobre el segundo, no es coherente con el equilibrio constitucional y debe revertirse. La universalidad y la libertad no son alternativas excluyentes: son componentes del mismo derecho complejo y deben articularse simultáneamente.

Tercera. La distinción doctrinal entre Estado garante y Estado provisor, desarrollada en el capítulo VIII, encuentra en educación una aplicación con peculiaridad propia. El sistema español ya cuenta con un componente significativo de provisión por iniciativa social financiada públicamente —la red concertada, en torno al 25 % del alumnado—, expresión histórica del pluralismo educativo y del principio de subsidiariedad. La concertación es coherente con la doctrina garante/provisor del informe; la cuestión institucional no es introducir una arquitectura nueva sino estabilizar y refinar la vigente. La comparativa europea —Suecia, Países Bajos, Bélgica, Francia— ilustra la pluralidad de modelos compatibles con la garantía universal.

Cuarta. La libertad efectiva de elección de centro por las familias, prevista normativamente desde 1985, ha sido modulada en la práctica por la zonificación escolar restrictiva y por la capacidad limitada de la red concertada. El informe propone la flexibilización de la zonificación hacia distritos únicos o ampliados, la ampliación de la oferta concertada en función de la demanda efectiva, y la introducción gradual de un cheque escolar articulado con la concertación vigente. El cheque cubre el coste medio de plaza pública por etapa y características del alumnado, mantiene la gratuidad de la red pública, mantiene los términos esenciales de la concertación, y abre la posibilidad de incorporación al sistema con financiación pública de centros que actualmente operan estrictamente al margen.

Quinta. El sistema educativo público debe limitar la intervención del Estado en los contenidos curriculares a la instrucción —transmisión de conocimientos verificables y de competencias instrumentales— sin extenderse al adoctrinamiento —imposición de creencias o valoraciones particulares como verdades indiscutibles—. La distinción es técnica y operativa, no meramente retórica, y se aplica con coherencia institucional a todas las agendas ideológicas con independencia de su signo político. Las consecuencias operativas son tres: independencia técnica del currículo respecto del ciclo político, limitación del ámbito legítimo de intervención estatal, y evaluación pública mediante pruebas externas estandarizadas en los conocimientos instrumentales con publicación por centro.

Sexta. La estabilidad institucional del marco normativo educativo y la articulación territorial del sistema requieren mecanismos específicos. Los marcos básicos —estructura de etapas, currículo instrumental, régimen de la concertación, criterios básicos de admisión, sistema de evaluación— deben construirse con vocación de permanencia plurianual y mecanismos de modificación reforzados. La doctrina constitucional sobre la lengua vehicular —cumplimiento efectivo del derecho a recibir enseñanza vehicular en castellano y, en su caso, en la lengua cooficial, en proporciones razonables y sin exclusión de

ninguna— es exigible y compatible con la legítima protección de las lenguas cooficiales en su ámbito propio.

Séptima. La universidad española requiere reforma específica que excede el espacio de este capítulo, articulada al menos en tres líneas: ampliación de la autonomía efectiva dentro del marco regulador básico, revisión del sistema de tasas y becas en coherencia con el coste real de la plaza y con la equidad en el acceso, y reforma del régimen del profesorado en condiciones que permitan la captación y retención competitiva del talento académico.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de reforma educativa coherente con el doble principio constitucional del artículo 27, alineado con la doctrina garante/provisor del bloque III del informe, y operativo en sus propuestas concretas. La reforma no impone un modelo educativo único: amplía las opciones efectivas de las familias dentro de un marco institucional estable que el Estado garantiza con calidad técnica creciente. La reforma no excluye la red pública: la fortalece al someterla a la presión competitiva que la elección efectiva de las familias produce sobre el conjunto del sistema. La reforma no contrae el papel constitucional del Estado: lo precisa, distinguiendo lo que constitucionalmente le corresponde garantizar de lo que constitucionalmente le corresponde respetar.

El capítulo X, con el que se cierra el bloque III del informe, se ocupa del Estado del Bienestar en su relación con la cuestión demográfica y migratoria, donde converge buena parte del análisis desarrollado en los capítulos VII, VIII y IX en una formulación específica sobre la sostenibilidad institucional del modelo social español.

Notas

[1] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Programme for International Student Assessment (PISA), evaluaciones trianuales sucesivas. Ediciones disponibles en https://www.oecd.org/pisa/

Capítulo X. Estado del Bienestar, demografía e inmigración

10.1

El Estado del Bienestar español como sistema integrado

Los tres capítulos precedentes han abordado los componentes principales del Estado del Bienestar español como problemas analíticamente separables: el sistema de pensiones, el sistema sanitario, el sistema educativo. El presente capítulo, con el que se cierra el bloque III del informe, se ocupa del Estado del Bienestar en cuanto sistema integrado, en su relación con dos variables que condicionan estructuralmente su sostenibilidad y que han aparecido recurrentemente en los capítulos previos: la transición demográfica y la cuestión migratoria.

El Estado del Bienestar español, en su configuración moderna, es el conjunto de instituciones públicas que tienen por objeto garantizar a los ciudadanos —y, en condiciones reguladas por la legislación, a los residentes legales— una cobertura básica de necesidades sociales en cuatro ámbitos: pensiones —contributivas y no contributivas, jubilación, viudedad, orfandad, invalidez—, sanidad —cobertura universal con financiación pública—, educación —obligatoria y gratuita en los tramos básicos, con prolongación financiada en otros—, y servicios sociales —dependencia, vivienda social, prestaciones por desempleo, rentas mínimas, atención a colectivos vulnerables—. El conjunto absorbe aproximadamente el 25 % del producto interior bruto en términos de gasto público, una cifra que sitúa al modelo español en el rango medio-alto de los Estados del Bienestar europeos, con composición específica orientada hacia el componente de pensiones más que hacia el componente de prestaciones familiares o de inversión en vivienda social.

La sostenibilidad del modelo descansa, en el diseño original, sobre tres soportes operativos. Primero, una base contributiva amplia y creciente, integrada por la población en edad laboral con empleo formal, que financia mediante cotizaciones e impuestos directos el grueso del gasto en pensiones, sanidad y prestaciones contributivas. Segundo, una demografía expansiva o estable, en la que la pirámide poblacional mantiene una base más ancha que la cúspide y permite que la generación activa cubra el coste de las generaciones pasivas con margen razonable. Tercero, una legitimidad social del modelo sostenida en el tiempo, basada en la percepción ciudadana de equidad en el acceso, calidad razonable de las prestaciones, y correspondencia entre lo que cada cual aporta al sistema y lo que recibe de él.

Las tres condiciones se han debilitado simultáneamente en las últimas dos décadas. La base contributiva creció con fuerza durante el periodo de inmigración intensa de los años dos mil y se ha mantenido alta durante la fase de recuperación posterior a la crisis financiera, pero su crecimiento futuro está limitado por la demografía y por las dinámicas del mercado laboral. La demografía ha entrado en transición acelerada, con los rasgos descritos en los capítulos I y VII —tasa de dependencia 31 % en 2022 y 53,7 % proyectada para 2050, mayores de 64 años del 20 % al 30 %, baby-boom jubilándose desde 2025—. La legitimidad social del modelo, en su versión integrada, ha mostrado fisuras crecientes vinculadas a la percepción de desigualdad en el acceso entre colectivos, a las dificultades operativas de la sanidad y la educación pública en algunos territorios, y a la creciente desconfianza sobre la capacidad del sistema para mantener su perímetro de prestaciones a largo plazo.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La sostenibilidad del Estado del Bienestar español requiere abordar simultáneamente sus dos determinaciones estructurales: la demografía, que erosiona por el lado del envejecimiento y de la baja natalidad la base institucional del modelo; y la cuestión migratoria, que se relaciona con el modelo de Estado del Bienestar de modo más complejo de lo que admiten los análisis simplificadores de uno u otro signo. La política migratoria, abordada con honestidad analítica, es función directa de la configuración del Estado del Bienestar al que se aplica. La política familiar y natalista, abordada con realismo, tiene límites empíricos que conviene reconocer, pero también márgenes de mejora que el modelo español ha desaprovechado. Y todo ello debe articularse manteniendo la legitimidad social del modelo —que es, finalmente, el activo institucional más valioso que el sistema español ha construido y el que más conviene preservar—.

El capítulo se organiza en seis ejes operativos. El apartado 10.2 desarrolla la determinación demográfica del modelo en sus implicaciones específicamente institucionales. El 10.3 expone el análisis económico honesto de la hipótesis migratoria, en sus componentes a favor y en contra. El 10.4 desarrolla la propuesta doctrinal central del capítulo: el control de la inmigración como exigencia institucional del propio modelo de Estado del Bienestar. El 10.5 plantea las líneas de una política migratoria con enfoque económico-institucional. El 10.6 trata la política familiar y natalista, con sus límites empíricos y sus márgenes operativos. El 10.7 sintetiza el capítulo y cierra el bloque III.

10.2

La determinación demográfica del modelo

La transición demográfica española, descrita técnicamente en los capítulos I y VII, tiene sobre el Estado del Bienestar como sistema integrado consecuencias que exceden la suma de sus efectos sobre cada componente individual. Los capítulos VII a IX han documentado los efectos sobre pensiones, sanidad y educación. La consideración del modelo como conjunto añade dos elementos analíticos que conviene exponer separadamente.

El primero es la erosión simultánea de la base contributiva y expansión simultánea del coste prestacional. En un sistema en el que la generación activa financia el coste de las generaciones pasivas mediante cotizaciones e impuestos directos, la inversión de la pirámide demográfica produce un efecto de tijera: la base sobre la que recaen las cargas se contrae al mismo tiempo que las cargas crecen. El efecto es matemáticamente acumulativo. Cada cohorte que se incorpora a la jubilación lo hace con expectativa de vida creciente y con derechos de prestación en pensiones, sanidad y dependencia que han crecido sostenidamente con cada reforma de las últimas décadas. Cada cohorte que se incorpora al mercado laboral lo hace en cuantía menor que la inmediatamente anterior, con tasas de natalidad estabilizadas entre las más bajas del mundo desarrollado y con dinámicas de inserción laboral que difieren sensiblemente de las de las generaciones precedentes en cuanto a estabilidad, tipo de contrato, base de cotización efectiva y trayectoria profesional.

El segundo elemento, vinculado al anterior pero analíticamente distinto, es la erosión del consenso intergeneracional sobre el que el modelo descansa institucionalmente. El Estado del Bienestar es, en sus elementos contributivos, un contrato implícito entre generaciones: los activos de hoy financian a los pasivos de hoy bajo la promesa de que los activos de mañana los financiarán a ellos cuando sean pasivos. La sostenibilidad del contrato exige no solo viabilidad financiera sino también percepción de equidad intergeneracional. Cuando la generación que financia el sistema percibe sostenidamente que las prestaciones que recibirá son inferiores a las que financia, en términos de cuantía esperable, edad de acceso, calidad efectiva de los servicios y carga relativa sobre su renta disponible, la legitimidad del contrato se erosiona. La consecuencia política es la creciente dificultad para mantener mayorías sociales sostenidas en favor del modelo, especialmente entre los segmentos más jóvenes de la población. La consecuencia institucional es el riesgo de que el sistema entre en una espiral de deslegitimación que termine afectando a su capacidad operativa

antes incluso de que la insolvencia financiera se manifieste con plenitud.

La literatura técnica española y europea ha documentado con creciente detalle el alcance del problema en términos referenciados en el capítulo VII: los informes sucesivos del Observatorio Demográfico CEU-CEFAS dirigido por Joaquín Leguina y coordinado por Alejandro Macarrón, los trabajos del propio Macarrón sobre lo que ha llamado suicidio demográfico, y el análisis comparado de la Fundación FAES sobre el invierno demográfico europeo. La cuestión específicamente migratoria, apenas anunciada en el capítulo VII, encuentra desarrollo más detallado en el informe del Observatorio CEU-CEFAS La inmigración en cifras: fronteras bajo presión y propuestas de actuación, publicado en 2025, al que se hará referencia en el apartado 10.3.

La consecuencia institucional de este diagnóstico es directa para la formulación del capítulo. La sostenibilidad del Estado del Bienestar español no es un problema técnico de ajuste paramétrico que pueda resolverse con reformas aisladas en cada uno de sus componentes. Es un problema institucional cuyas causas son demográficas y cuyas soluciones, en consecuencia, deben abordar simultáneamente los dos vectores que la determinación demográfica plantea: el de la entrada de población por la vía migratoria, y el de la generación de población por la vía natalista. Los apartados siguientes desarrollan ambos vectores con la profundidad analítica que la materia merece.

10.3

La hipótesis migratoria: análisis económico honesto

La inmigración como variable de ajuste demográfica del Estado del Bienestar es una hipótesis recurrente en el debate público español y europeo. La hipótesis se formula, en su versión más simple, en los siguientes términos: si la población autóctona no se reproduce a tasas de reposición y la pirámide poblacional se invierte progresivamente, los flujos migratorios netos pueden compensar el déficit demográfico, ampliar la base laboral y contributiva del sistema, y mantener operativo el modelo institucional vigente. La hipótesis no es absurda. Es analizable y debe analizarse con honestidad.

El análisis económico exige distinguir varios componentes que el debate público suele mezclar. Conviene exponerlos separadamente.

Primero, el efecto sobre la base contributiva inmediata. La inmigración de perfil económico —población en edad laboral, con incorporación efectiva al mercado de trabajo

formal— produce un incremento inmediato de la base de cotizantes y de pagadores de impuestos directos, lo que mejora a corto plazo la situación financiera del sistema de pensiones, de las cuentas de la Seguridad Social y, en menor medida, de la recaudación tributaria general. Las series históricas del periodo 2000-2008, de fuerte inmigración neta hacia España, son ilustrativas: la base de cotizantes creció a ritmos que cualquier dinámica autóctona habría hecho imposibles, y la situación financiera del sistema de pensiones fue durante aquellos años más holgada de lo que cabría esperar de la trayectoria demográfica autóctona. Este componente del análisis es real y debe reconocerse.

Segundo, el efecto sobre el coste prestacional a medio y largo plazo. La población inmigrante incorporada al mercado laboral acumula derechos prestacionales con su carrera de cotización: derechos a pensión, a sanidad como cualquier residente legal, a educación de sus hijos en el sistema público, a las prestaciones contributivas y no contributivas que la legislación reconoce. Estos derechos se hacen efectivos en el momento que corresponde —jubilación, situación de necesidad, acceso al sistema sanitario o educativo—, lo que significa que el efecto neto sobre las cuentas públicas es positivo en la fase inicial de la trayectoria migratoria y se modera o invierte en fases posteriores. El análisis estático del incremento de cotizantes no captura el efecto dinámico del incremento simultáneo, con desfase temporal, de los derechos prestacionales que el sistema reconoce.

Tercero, el efecto sobre la presión sobre infraestructura social. La incorporación de población inmigrante al territorio español produce presión adicional sobre los servicios públicos territoriales —vivienda, sanidad de proximidad, plazas escolares, servicios sociales municipales, transporte público— en proporciones que dependen del volumen, del ritmo de incorporación, de la concentración geográfica y de la composición demográfica de los flujos. Esta presión exige inversión adicional en infraestructura social y, transitoriamente, ajustes operativos en los servicios que la inmigración utiliza intensivamente —urgencias sanitarias, atención primaria, escolarización en zonas de concentración, servicios sociales municipales—. La calidad operativa del sistema en algunos territorios y momentos ha sufrido por la combinación de incorporación rápida con inversión retrasada.

Cuarto, el efecto sobre la cohesión social y la legitimidad del modelo. Este componente es analíticamente más complejo y conviene tratarlo con precisión. La cuestión institucional relevante no es la inmigración en términos absolutos, sino la gestión de la inmigración: el ritmo de incorporación, la regularidad o irregularidad de los flujos, la integración efectiva en el mercado laboral formal y en los servicios públicos, la percepción ciudadana sobre la equidad del modelo en relación con las cargas y los beneficios distribuidos. Las experiencias europeas comparadas indican que la

inmigración bien gestionada se integra socialmente sin problema mayor; la inmigración mal gestionada produce tensiones en la cohesión social que el sistema político termina pagando, generalmente con sobrecosto para todos los implicados —incluida la propia población inmigrante, que es la primera afectada por la pérdida de legitimidad social del modelo de acogida—.

La conclusión analítica honesta es que la hipótesis migratoria como solución al problema demográfico del Estado del Bienestar español es parcialmente cierta, parcialmente insuficiente, y críticamente dependiente de cómo se gestione el proceso. Es parcialmente cierta porque el efecto a corto plazo sobre la base contributiva es real y verificable. Es parcialmente insuficiente porque el efecto a medio y largo plazo se modera al acumularse derechos prestacionales y porque el ritmo de inmigración requerido para compensar plenamente la dinámica demográfica autóctona excede los órdenes de magnitud que ningún país europeo ha gestionado con éxito durante períodos prolongados. Es críticamente dependiente de la gestión porque la diferencia entre inmigración bien gestionada e inmigración mal gestionada determina el saldo institucional final del proceso. El informe del Observatorio Demográfico CEU-CEFAS La inmigración en cifras: fronteras bajo presión y propuestas de actuación, publicado en 2025, ofrece datos cuantitativos detallados sobre los flujos efectivos hacia España y sobre las propuestas técnicas de gestión que la cuestión exige2.

La cuestión que el siguiente apartado plantea es por tanto institucional, no cuantitativa: ¿qué relación existe entre el modelo de Estado del Bienestar y el imperativo de control efectivo de la inmigración?

10.4

El control de la inmigración como exigencia institucional del modelo

La formulación doctrinal central de este capítulo es la siguiente: mientras el Estado provea o garantice de manera universal y gratuita determinados bienes y servicios, el control de la inmigración está más que justificado. La formulación, expuesta con la claridad que la cuestión exige, merece desarrollo institucional para que opere como argumento técnico y no como mero pronunciamiento político.

El argumento es el siguiente. La extensión del Estado del Bienestar —el perímetro de bienes y servicios cuya cobertura el Estado garantiza universalmente con financiación pública— y el imperativo de control de la inmigración son institucionalmente correlativos. Cuanto más

extenso es el perímetro de garantía pública, más imperativo es el control efectivo del acceso al sistema; cuanto más limitado es ese perímetro, menor es la exigencia institucional de control. La razón es elemental: la garantía universal de bienes y servicios con financiación pública crea un sistema de derechos cuyo coste recae sobre los contribuyentes residentes, y la sostenibilidad del sistema requiere que la relación entre titulares de derechos y contribuyentes se mantenga en proporciones técnicamente viables. Esta relación se altera con cualquier dinámica que modifique el perfil de la población residente sin la regulación correspondiente: se altera por la transición demográfica autóctona, por las dinámicas de envejecimiento, y se altera de modo particularmente intenso por flujos migratorios no regulados.

La afirmación tiene dos consecuencias institucionales relevantes. La primera es que el control migratorio efectivo no es decisión cultural, identitaria o ideológica: es exigencia institucional del propio modelo de Estado del Bienestar tal como el sistema español lo ha construido. Quienes defienden el Estado del Bienestar en su perímetro vigente o en perímetros más extensos están comprometidos doctrinalmente con la defensa del control migratorio efectivo, porque sin éste el modelo que defienden no es financieramente sostenible. La segunda es que la posición contraria —apertura migratoria sin restricción significativa— es coherente solo con un modelo de Estado del Bienestar más limitado, en el que la cobertura universal se restrinja a un perímetro menor de bienes y servicios y el resto se canalice por mecanismos contributivos individuales o por aseguramiento privado. La discusión política española sobre inmigración rara vez articula con claridad esta correlación institucional, lo que produce posiciones aparentemente contradictorias —defensa simultánea del Estado del Bienestar amplio y de la apertura migratoria sin restricciones— que no se sostienen analíticamente al someterlas a la prueba de la sostenibilidad financiera del sistema.

La referencia comparativa europea ilustra la operatividad del argumento. Los países nórdicos —Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega— construyeron a lo largo del siglo XX los Estados del Bienestar más extensos del mundo desarrollado, financiados por presión fiscal alta y articulados sobre cobertura universal de un perímetro amplio de bienes y servicios. Estos mismos países han operado, durante la mayor parte de su historia institucional moderna, controles migratorios estrictos: requisitos exigentes de incorporación, períodos largos de residencia para acceder al perímetro pleno de prestaciones, sistemas de selección por cualificación profesional o por necesidad acreditada. Cuando algunos de estos países —Suecia singularmente— relajaron los controles durante períodos específicos, la presión sobre el modelo institucional fue suficientemente intensa como para producir reformas posteriores en dirección a control reforzado. La lección institucional es nítida: Estado del Bienestar amplio y control migratorio estricto

no son posiciones contradictorias sino complementarias; el primero requiere el segundo para mantenerse operativo en el tiempo.

La distinción analítica entre sistemas Bismarck y sistemas Beveridge, mencionada en el capítulo VIII a propósito de la sanidad, refuerza el argumento. Los sistemas Bismarckianos, basados en cotizaciones específicas vinculadas al empleo y a fondos sectoriales con cobertura específica, son menos sensibles a las dinámicas migratorias que los sistemas Beveridgeanos, basados en impuestos generales y cobertura universal por residencia. En los primeros, la incorporación al sistema requiere efectivamente cotización; en los segundos, la cobertura es accesible con menos requisitos contributivos previos. El sistema español, formalmente Beveridgeano en sanidad y educación y mixto en pensiones, es estructuralmente sensible a las dinámicas migratorias en sus componentes principales. Esto es una característica institucional del modelo, no un juicio valorativo: significa simplemente que el modelo español requiere mecanismos de control y de modulación del acceso más exigentes que un modelo Bismarckiano puro, no porque sea peor o mejor, sino porque su arquitectura interna lo requiere para funcionar.

La consecuencia operativa de este argumento se concreta en el apartado siguiente.

10.5

Política migratoria con enfoque económico-institucional

La política migratoria española debe articularse, según el argumento desarrollado en el apartado anterior, con enfoque económico-institucional: como pieza coherente del modelo de Estado del Bienestar al que se aplica, no como cuestión autónoma de gestión administrativa o de pronunciamiento identitario. El informe formula en esta materia cinco líneas operativas.

Primera línea: la distinción nítida entre asilo e inmigración económica. España es signataria de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de los instrumentos internacionales posteriores que regulan el derecho de asilo, así como del marco europeo correspondiente. El asilo es un derecho humanitario regulado por compromisos internacionales que el Estado español honra y que el informe no cuestiona en su sustancia. La inmigración económica es una cuestión distinta: es decisión política nacional sobre la entrada al territorio de población en busca de oportunidades laborales o de mejora vital. La confusión entre ambos planos, que se produce con frecuencia en el debate público y en la gestión administrativa práctica, opera contra

la calidad del régimen de asilo —al saturar los procedimientos con casos que no son técnicamente de asilo— y contra la transparencia de la política migratoria económica —al desplazar parte de la decisión sobre entradas hacia procedimientos que no fueron diseñados para esa función—. La separación clara de ambos regímenes es condición previa de calidad técnica de cualquier política migratoria seria.

Segunda línea: la política de inmigración económica regulada por necesidades del mercado laboral, articulada mediante alguna variante del modelo de puntos que países como Canadá o Australia han desarrollado con éxito sostenido durante décadas. La política española de inmigración económica debería partir de una identificación periódica, técnicamente solvente y públicamente transparente, de las necesidades efectivas del mercado laboral por sectores, cualificaciones y territorios, y articular cupos y procedimientos de admisión coherentes con esas necesidades. Los flujos así regulados son ordenados, cumplen función económica identificable, y se integran con menores fricciones en el mercado laboral y en los servicios públicos territoriales que los flujos no regulados. La capacidad técnica del sistema español para esta gestión —Servicio Público de Empleo, observatorios laborales, autoridades autonómicas con competencia en política activa de empleo— existe y solo requiere articulación efectiva al servicio de una política que asuma su responsabilidad institucional. A esa articulación debería sumarse, como complemento técnico necesario, la reforma del régimen de homologación de títulos académicos y profesionales obtenidos en el extranjero. El procedimiento actual, con plazos medios superiores a los veinticuatro meses, opera en la práctica como una barrera regulatoria que destruye capital humano efectivamente disponible: profesionales cualificados que terminan ocupando puestos por debajo de su formación durante años, con pérdida agregada de productividad y deterioro de su propia inserción contributiva. La propuesta es instaurar un régimen de homologación automática condicionada para titulaciones procedentes de sistemas educativos reconocidamente equivalentes —Unión Europea, Espacio Económico Europeo, países terceros con convenios bilaterales de reconocimiento mutuo—, con verificación administrativa posterior y mecanismos ordinarios de revocación en caso de discrepancia documental. El coste fiscal es prácticamente nulo; el beneficio sobre productividad y base contributiva, inmediato.

Tercera línea: la equiparación de derechos prestacionales con el período de cotización efectiva, no exclusivamente con el período de residencia. La regla institucional sería la siguiente: el acceso pleno a las prestaciones contributivas del sistema —pensiones, en particular— requiere períodos de cotización equivalentes a los de los nacionales españoles, sin atajos ni acumulaciones forzadas. Las prestaciones no contributivas y los servicios universales —sanidad, educación obligatoria, servicios sociales básicos— se mantienen bajo el régimen vigente para residentes legales, con los mecanismos de financiación

correspondientes. Esta articulación es coherente con la lógica institucional del modelo y con las prácticas comparadas de los países europeos con Estado del Bienestar maduro, y no exige reformas constitucionales ni rupturas normativas significativas.

Cuarta línea: el control efectivo de la inmigración irregular, mediante la combinación de control de fronteras eficaz, procedimientos de retorno operativos cuando proceda, y prevención del empleo irregular que constituye uno de los principales factores de atracción y mantenimiento de los flujos irregulares. La inmigración irregular no es solo problema de seguridad u orden público; es problema de coherencia institucional del propio modelo de Estado del Bienestar, porque produce situaciones de hecho —residentes sin estatus jurídico claro, trabajadores en economía sumergida, familias en zonas de difícil acceso a servicios públicos— que el modelo no resuelve adecuadamente y que se traducen en costes operativos y en pérdidas de legitimidad institucional. La crítica al desorden migratorio no es crítica a los inmigrantes, que con frecuencia son la primera víctima del desorden; es crítica a la incapacidad institucional para regular un proceso que afecta sustantivamente a la sostenibilidad del modelo que se pretende preservar.

Quinta línea: la integración efectiva de la población inmigrante regularmente incorporada al sistema, mediante mecanismos de aprendizaje del idioma, conocimiento del marco institucional español, y articulación con el mercado laboral formal y con los servicios públicos. La integración no es objetivo identitario sino institucional: facilita la incorporación contributiva al modelo, reduce las fricciones operativas en los servicios públicos, y refuerza la legitimidad social del proceso migratorio. Las experiencias comparadas —Alemania con su sistema de cursos de integración, países nórdicos con sus programas específicos— ofrecen referencias técnicas para el diseño concreto. La cuestión, de nuevo, es técnica antes que política.

Estas cinco líneas configuran una política migratoria coherente con el modelo de Estado del Bienestar al que se aplica, técnicamente articulable con los recursos institucionales disponibles, y compatible con los compromisos internacionales del Estado español en materia de derecho humanitario. La política así articulada no es restrictiva por preferencia ideológica: es regulada por exigencia institucional del modelo de Estado social que el conjunto del informe presupone como marco de referencia.

10.6

Política familiar y natalidad: límites y márgenes

El segundo vector de la determinación demográfica del Estado del Bienestar, complementario del migratorio, es la natalidad. La cuestión exige tratamiento honesto, con reconocimiento explícito de los límites de la política pública en esta materia y con identificación realista de los márgenes que sí existen.

El reconocimiento honesto empieza por aceptar que la política natalista, en sentido estricto, ha producido en Europa resultados modestos en relación con las expectativas que sus promotores planteaban. Los países que han desarrollado políticas natalistas activas durante décadas —Francia con su sistema de quotient familial y de allocations familiales; Hungría con sus políticas agresivas de incentivos fiscales y prestaciones a las familias numerosas; otros países del Este europeo con instrumentos similares— han obtenido tasas de natalidad superiores a las de los países sin tales políticas, pero la diferencia es significativamente menor de lo que cabría esperar de la magnitud de los recursos comprometidos, y las tasas resultantes siguen estando por debajo del nivel de reposición en la mayoría de los casos. La conclusión técnica es que la natalidad responde a un conjunto amplio de factores —culturales, religiosos, de estructura del mercado laboral, de coste de vivienda, de expectativas vitales de la población joven— de los que la política fiscal y prestacional pública es solo uno y no necesariamente el principal. Esperar que la política natalista resuelva por sí sola el problema demográfico es esperanza no realista.

El reconocimiento honesto continúa por aceptar, sin embargo, que España presenta márgenes específicos de mejora en su política familiar que el sistema no ha desarrollado con la atención que la materia merece. Tres márgenes son identificables.

Primero, la fiscalidad familiar. El sistema tributario español, descrito en el capítulo V, no incorpora en su tratamiento de la unidad familiar mecanismos comparables a los que sistemas como el francés han desarrollado con éxito sostenido. La propuesta del tax flat con mínimo exento familiar desarrollada en aquel capítulo es un componente de respuesta a esta limitación, pero su articulación con un tratamiento más sustantivo de la familia como unidad fiscal —incluyendo, eventualmente, alguna variante del quotient familial francés— merece desarrollo técnico complementario. La cuestión se aborda con detalle adicional en el bloque IV del informe, en el contexto del Estatuto del Patrimonio Familiar y de la fiscalidad de transmisiones intergeneracionales.

Segundo, la vivienda. La dificultad de acceso a vivienda asequible para los segmentos jóvenes

de la población es uno de los factores empíricamente correlacionados con el retraso en la decisión de tener hijos y con la menor descendencia final. Las dinámicas del mercado inmobiliario español, articuladas con las dinámicas del mercado laboral y con la regulación urbanística autonómica y municipal, han producido en las últimas dos décadas un cuadro en el que la edad media de emancipación, la edad media del primer hijo y el coste relativo del acceso a vivienda están entre los más desfavorables de Europa. Las propuestas técnicas en esta materia exceden el espacio del presente capítulo y se desarrollan en el bloque IV, pero conviene dejar constancia de que la política de vivienda tiene impacto demográfico mayor que la política natalista en sentido estricto y debería abordarse con esa perspectiva como uno de sus criterios.

Tercero, la conciliación efectiva entre vida laboral y vida familiar. España presenta debilidades específicas en esta materia: jornadas laborales con horarios poco compatibles con la atención a hijos pequeños, infraestructura de educación infantil con cobertura desigual, servicios de apoyo a la dependencia y a la atención de mayores con desarrollo limitado. Las propuestas técnicas combinan elementos de fiscalidad —deducciones por gastos efectivos de cuidado de hijos y dependientes— con elementos de regulación del mercado laboral —flexibilidad horaria, teletrabajo, permisos parentales— y con elementos de inversión pública en infraestructura social específica —educación infantil, servicios de cuidado de larga duración—. La articulación efectiva de las tres dimensiones es lo que produce resultados; las medidas aisladas en una sola dimensión tienen efecto limitado.

La conclusión institucional de este apartado es matizada. La política familiar y natalista no es solución al problema demográfico —no lo será, técnicamente, en los plazos compatibles con la dinámica del Estado del Bienestar—, pero es componente legítimo y, en algunos planos, importante de una política demográfica seria. España tiene márgenes específicos de mejora que el sistema no ha desarrollado, y esos márgenes deben abordarse con la honestidad de saber que su aportación al problema demográfico será modesta, no resolutiva. La claridad sobre ambos componentes —límites empíricos de la política natalista, márgenes españoles específicos no desarrollados— es lo que permite formular una política realista sin que cargue sobre ella expectativas que no puede cumplir.

10.7

Síntesis del capítulo y cierre del bloque III

Siete tesis cierran el capítulo y el bloque:

Primera. El Estado del Bienestar español, en cuanto sistema integrado, absorbe aproximadamente el 25 % del PIB en gasto público y descansa institucionalmente sobre tres soportes operativos que se han debilitado simultáneamente en las últimas dos décadas: una base contributiva amplia y creciente, una demografía expansiva o estable, y una legitimidad social del modelo sostenida en el tiempo. La sostenibilidad del modelo no se resolverá indefinidamente con reformas paramétricas en cada uno de sus componentes; requiere abordar simultáneamente sus dos determinaciones estructurales —demografía y migración— y articular una política familiar realista en sus márgenes operativos.

Segunda. La determinación demográfica del modelo opera como tijera sobre sus fundamentos institucionales: erosiona la base contributiva mientras expande el coste prestacional, y erosiona el consenso intergeneracional sobre el que la legitimidad política del modelo descansa. El diagnóstico técnico está documentado en la literatura especializada española y europea —Observatorio Demográfico CEU-CEFAS dirigido por Joaquín Leguina y coordinado por Alejandro Macarrón; análisis comparado del invierno demográfico europeo; trabajos sucesivos sobre demografía y economía— con precisión que el debate político no ha incorporado.

Tercera. La hipótesis migratoria como solución al problema demográfico es parcialmente cierta, parcialmente insuficiente, y críticamente dependiente de la gestión. Es parcialmente cierta porque el efecto a corto plazo sobre la base contributiva es real. Es parcialmente insuficiente porque el efecto a medio y largo plazo se modera al acumularse derechos prestacionales y porque los flujos requeridos para compensar plenamente la dinámica demográfica autóctona exceden los órdenes de magnitud que ningún país europeo ha gestionado con éxito durante períodos prolongados. Es críticamente dependiente de la gestión porque la diferencia entre inmigración bien gestionada e inmigración mal gestionada determina el saldo institucional final.

Cuarta. La formulación doctrinal central del capítulo es que el control efectivo de la inmigración no es decisión cultural, identitaria o ideológica: es exigencia institucional del propio modelo de Estado del Bienestar tal como el sistema español lo ha construido. Mientras el Estado provea o garantice de manera universal y gratuita determinados bienes y servicios, el control de la inmigración está más que justificado, no por preferencia

política sino por coherencia institucional con el modelo que se pretende preservar. La defensa del Estado del Bienestar amplio y la defensa del control migratorio efectivo son posiciones complementarias, no contradictorias. La referencia comparativa de los países nórdicos confirma operativamente la correlación.

Quinta. La política migratoria española debe articularse según cinco líneas operativas: distinción nítida entre asilo —derecho humanitario regulado por compromisos internacionales— e inmigración económica —decisión política nacional—; política de inmigración económica regulada por necesidades del mercado laboral mediante variantes del modelo de puntos; equiparación de derechos prestacionales con el período de cotización efectiva; control efectivo de la inmigración irregular mediante combinación de control de fronteras, procedimientos de retorno, y prevención del empleo irregular; integración efectiva de la población inmigrante regularmente incorporada mediante aprendizaje del idioma, conocimiento del marco institucional, y articulación con el mercado laboral formal.

Sexta. La política familiar y natalista exige tratamiento honesto. La política natalista en sentido estricto produce en Europa resultados modestos respecto a sus expectativas y no resuelve por sí sola el problema demográfico. España presenta, sin embargo, márgenes específicos de mejora que el sistema no ha desarrollado: fiscalidad familiar más coherente con el tratamiento de la unidad familiar como sujeto fiscal —que el bloque IV desarrollará en el contexto del Estatuto del Patrimonio Familiar—; política de vivienda con consideración explícita de su impacto demográfico; conciliación efectiva entre vida laboral y vida familiar mediante combinación de fiscalidad, regulación del mercado laboral e inversión en infraestructura social específica.

Séptima. El cierre del bloque III articula los componentes desarrollados en sus cuatro capítulos —pensiones, sanidad, educación, Estado del Bienestar y demografía— en un programa coherente de reforma del modelo social español. La reforma preserva el activo institucional más valioso del modelo —la legitimidad social de un sistema construido a lo largo de medio siglo— y aborda simultáneamente sus debilidades estructurales: la insostenibilidad financiera de los sistemas de reparto sin abordar el diseño institucional, la confusión entre garantía y provisión que ha consolidado un modelo de Estado expansivo más allá de la exigencia constitucional, la fragmentación normativa del sistema educativo subordinada al ciclo político, y la determinación demográfica que ha quedado fuera del marco institucional con que el sistema opera.

El conjunto de los cuatro capítulos del bloque III configura un programa de reforma del Estado del Bienestar español que el informe presenta con la honestidad de saber que no es agradable en sus implicaciones políticas, no es popular en sus exigencias temporales, y no es fácil en su articulación técnica. Es, sin embargo, el conjunto de propuestas que la coherencia institucional del modelo exige si el modelo ha de seguir operativo en las próximas

décadas. La alternativa —mantener la inacción institucional bajo la forma del ajuste cosmético sucesivo de cada componente— es la trayectoria que conduce, con mayor o menor lentitud según los ciclos económicos, hacia la pérdida de viabilidad del conjunto. Reconocer este dilema con claridad es la condición previa para que el debate público sobre el futuro del modelo se conduzca con la calidad informativa que la materia merece.

El bloque IV del informe se ocupa de las reformas microeconómicas y de oferta —mercado laboral, regulación, supply-side micro, patrimonialización de las familias—, en las que el marco institucional construido en los bloques II y III encuentra su complemento operativo. La reforma fiscal del bloque II y la reforma del Estado del Bienestar del bloque III, sin las reformas microeconómicas del bloque IV, son condiciones necesarias pero no suficientes de la transformación económica que el informe propone. Sin las primeras dos, las terceras carecen de la base fiscal e institucional sobre la que sostenerse. Sin las terceras, las primeras dos no producen los rendimientos económicos que de ellas cabe esperar. El conjunto articula un programa de reforma estructural cuyas piezas son interdependientes y cuya evaluación debe hacerse, finalmente, como conjunto.

Notas

[1] Para las referencias completas véase capítulo VII: Observatorio Demográfico CEU-CEFAS, dirigido por Joaquín Leguina y coordinado por Alejandro Macarrón —disponible en https://cefas.ceu.es/—; Macarrón, Alejandro, Suicidio demográfico, decadencia económica y solidaridad entre generaciones (IESE Business School, 2014) y Despoblación, envejecimiento social y baja natalidad (Red Madre, 2015); Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), El invierno demográfico europeo. Causas, consecuencias, propuestas (2013), disponible en https://fundacionfaes.org/.

[2] Observatorio Demográfico CEU-CEFAS, La inmigración en cifras: fronteras bajo presión y propuestas de actuación (2025); La inmigración en el mercado laboral español (2024). Disponibles en https://cefas.ceu.es/

Bloque IV — Reformas microeconómicas y patrimonialización

Capítulo XI. Mercado laboral: la reforma siempre pendiente

11.1

Diagnóstico: el problema estructural sostenido

El mercado laboral español ha presentado durante el último medio siglo una característica que lo distingue de los mercados laborales del resto de la Unión Europea: tasas de desempleo sostenidamente superiores a la media comunitaria, con picos extraordinarios en cada crisis económica y resistencia estructural a la baja durante las fases expansivas. La cifra contemporánea sintetiza el problema: España mantiene en los últimos ejercicios tasas de paro que se sitúan en torno al 11-12 % de la población activa, y tasas de paro juvenil que superan el 25 %, las más altas de Europa entre los países de renta comparable1. La diferencia con la media de la zona euro es persistente, no coyuntural, y ha resistido los efectos de cuatro décadas de cambios sucesivos en la regulación laboral, en la coyuntura económica y en el ciclo demográfico.

La formulación es directa: el elevado desempleo ha sido probablemente el principal fracaso de la política económica española en los últimos cincuenta años. La afirmación no es retórica: cuantitativamente, el coste acumulado del paro estructural español en términos de producción no realizada, de capital humano desperdiciado y de gasto público en prestaciones es probablemente la primera entre las externalidades negativas de la política económica española del último medio siglo, por encima incluso del coste fiscal de las decisiones tomadas en otros ámbitos. La política económica española ha gestionado mejor algunos otros frentes —la transición monetaria al euro, la integración en el mercado único, la modernización de su sistema productivo en algunos sectores específicos— de lo que ha gestionado el suyo propio. La reforma del mercado laboral es otra de las reformas que siempre están pendientes en España y que nunca se hacen.

Tres datos cuantitativos sintetizan la magnitud del problema desde el lado de la productividad, que conviene exponer brevemente porque son condición de cualquier análisis institucional posterior.

Primero, la productividad del trabajador español ha aumentado entre 2007 y 2022 en aproximadamente un 12,7 %, según los datos del Observatorio de productividad y competitividad del BBVA2. Esto es: el trabajador español promedio produce más por hora trabajada al final del periodo que al principio. La cifra desmiente la afirmación

recurrente de que el trabajador español es estructuralmente menos productivo que sus equivalentes europeos.

Segundo, la productividad del capital ha caído en el mismo periodo aproximadamente un 26,2 %. Esto es: cada unidad de capital invertido en la economía española produce significativamente menos al final del periodo que al principio. La causa está en la calidad de las inversiones realizadas: políticas monetarias laxas que abarataron artificialmente el coste de financiación; ayudas públicas canalizadas según prioridades de la agenda política antes que de la rentabilidad esperada; intervencionismo que desplazó la decisión empresarial de los criterios técnicos hacia los criterios reglamentarios.

Tercero, la renta per cápita real ha caído en el periodo 2007-2023 aproximadamente un 4 %, a pesar de que el PIB ha crecido en términos reales y la productividad del trabajador individual ha mejorado. La razón es que la población ha crecido más que el producto, y las horas trabajadas por habitante han caído. Esta es la realidad económica más relevante para el ciudadano medio, y la que peor explican la mayoría de los discursos políticos sucesivos: trabajamos menos, repartimos entre más, y por eso, a pesar de ser cada uno más productivo cuando trabaja, individualmente nos empobrecemos.

La conclusión de este diagnóstico cuantitativo es que el problema del mercado laboral español no es un problema de productividad del trabajador. Es un problema institucional: las reglas que organizan la contratación, el despido, la negociación colectiva, las cargas sociales y el salario mínimo producen un mercado liberal en lo formal pero rígido e intervenido en lo operativo, en el que las decisiones empresariales sobre incorporación de mano de obra están sistemáticamente sesgadas hacia la cautela —contratación temporal, externalización, sustitución por capital intensivo cuando es técnicamente posible— por la rigidez del marco que regula la incorporación indefinida. La consecuencia operativa es la dualidad estructural del mercado entre trabajadores con vinculación estable y trabajadores con vinculación precaria, una bolsa de paro estructural que la economía no consigue reabsorber durante los ciclos expansivos, y un dinamismo empresarial menor del que el tejido productivo español permitiría con un marco institucional distinto.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La reforma del mercado laboral español requiere abordar de modo articulado cinco dimensiones: la dualidad temporal/indefinido y el régimen del despido; el salario mínimo y su modulación; las cotizaciones sociales y la transparencia del coste laboral total; la negociación colectiva y la autonomía efectiva de la empresa; y la flexibilidad de las modalidades contractuales. La reforma no se obtiene desregulando el mercado: se obtiene racionalizando un marco que en sus elementos centrales se diseñó para una economía industrial estable que no es la española actual, y cuya rigidez interna produce más precariedad que la que evita. El primer derecho del trabajador es a trabajar; cualquier marco regulatorio que dificulte

sistemáticamente el ejercicio de ese derecho se está colocando contra los trabajadores que aún no han accedido al mercado o han salido de él, no a su favor.

El capítulo se organiza en seis ejes operativos. El apartado 11.2 trata la dualidad y la reforma del despido. El 11.3 aborda el salario mínimo. El 11.4 desarrolla la cuña fiscal sobre el trabajo y la propuesta de transparencia salarial. El 11.5 trata la negociación colectiva. El 11.6 aborda modalidades contractuales y la posición específica del autónomo, anunciando el desarrollo del capítulo XV. El 11.7 sintetiza.

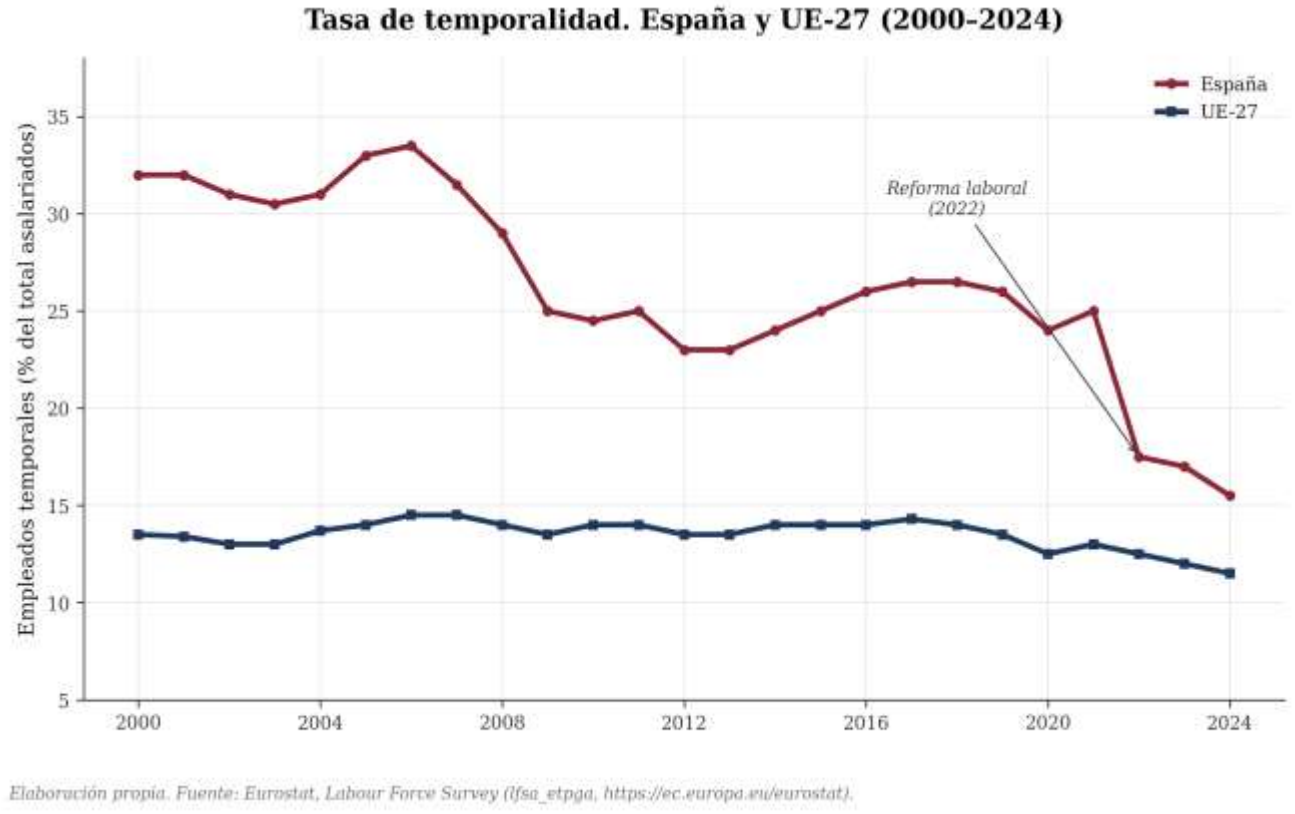


Gráfico 11. Tasa de temporalidad en el empleo asalariado, España vs. UE-27, 2000–2024 (%).

Elaboración propia. Fuente: Eurostat, EPA-LFS (lfsa_etpga).

11.2

Dualidad, contratación y reforma del despido

La dualidad del mercado laboral español entre trabajadores con contrato indefinido y trabajadores con contrato temporal es, en sus orígenes históricos, consecuencia directa de la regulación introducida progresivamente desde los años ochenta. El marco vigente entonces hacía técnicamente difícil la contratación indefinida —por la rigidez del régimen de extinción y por las indemnizaciones asociadas— y estableció un cauce paralelo de contratación temporal con menores cargas regulatorias destinado a facilitar la incorporación al empleo. La consecuencia, sostenida durante cuatro décadas, fue una segmentación del mercado en la que el contrato temporal se convirtió en la vía habitual de entrada para los trabajadores menos cualificados, los más jóvenes y los menos vinculados al tejido productivo establecido, mientras el contrato indefinido se reservaba a los trabajadores con vinculación previa estable o a los sectores con menor exposición competitiva.

La reforma laboral de 2012, adoptada en el contexto de la crisis financiera, abordó algunos elementos del problema con instrumentos técnicamente coherentes. Flexibilizó la causa económica del despido, reduciendo el margen de discrecionalidad judicial sobre la concurrencia de la causa y aproximando el régimen español al estándar europeo. Redujo la indemnización por despido improcedente del régimen ordinario, manteniéndola sin embargo en niveles superiores a los de la mayoría de los países europeos. Modificó la prevalencia de los convenios de empresa sobre los sectoriales, abriendo espacio a la adaptación efectiva de las condiciones laborales a la realidad de cada centro de trabajo. Permitió el descuelgue empresarial de las condiciones del convenio de aplicación en supuestos específicos. Estos elementos —independientemente de su valoración política— tenían fundamento técnico identificable: pretendían reducir las fricciones en la incorporación y en la salida del empleo formal, condición operativa para que el mercado funcionase con menor dualidad estructural.

La reforma laboral de 2021-2022, adoptada con cambio de mayoría política, ha operado en dirección contraria en la mayoría de sus elementos centrales. Ha restringido sustancialmente las modalidades de contratación temporal, reduciendo a tres los supuestos legítimos —circunstancias de la producción, sustitución, formación— y elevando la presunción de fraude para los demás casos. Ha restablecido la prevalencia de los convenios sectoriales sobre los de empresa en aspectos clave —singularmente la cuantía salarial—. Ha endurecido las consecuencias de los incumplimientos formales en los procedimientos de extinción, ampliando la

calificación de improcedencia. Ha reforzado la posición de los representantes de los trabajadores en los procesos de negociación y ha incrementado las cargas administrativas de la contratación temporal hasta el punto de hacerla operativamente desincentivada.

La evaluación honesta de los efectos de esta reforma es matizada y debe hacerse con prudencia técnica, no con afirmación política precipitada. La reforma ha producido, ciertamente, una reducción significativa de las cifras oficiales de contratación temporal, en parte por sustitución efectiva por contratos indefinidos —resultado positivo cuando es real— y en parte por desplazamiento hacia modalidades específicas como el contrato fijo discontinuo, cuya naturaleza estadística es discutible y cuyo régimen efectivo no equivale plenamente a la estabilidad indefinida tradicional. Las cifras de paro han mejorado, pero su mejora es difícilmente atribuible exclusivamente a la reforma laboral en un contexto de fuerte expansión del empleo asociada al ciclo económico, a los fondos europeos y a la inmigración neta. La calidad del empleo creado, medida por sus condiciones efectivas de estabilidad, productividad y remuneración, es objeto de debate técnico abierto cuyo cierre requeriría series de datos más extensas que las disponibles. El juicio prudente es que algunos elementos de la reforma —particularmente la consolidación del fijo discontinuo como modalidad operativa, y la presunción de indefinición— han producido ajustes operativos en el mercado cuya consolidación o reversión a medio plazo dependerá de la evolución del ciclo y de las decisiones empresariales subsiguientes.

La propuesta del informe en esta materia se articula sobre el principio de contrato indefinido como modalidad ordinaria con régimen flexible de extinción. La articulación técnica concreta combina cinco líneas operativas.

Primera: el contrato indefinido debe ser, doctrinalmente, la modalidad ordinaria de contratación, pero su régimen de extinción debe ser razonablemente flexible para que la indefinición no opere como factor disuasorio de la contratación inicial. La indemnización por despido improcedente, situada en España en niveles superiores a la media europea, debe converger hacia el rango medio europeo, sin que ello suponga eliminación del derecho indemnizatorio del trabajador despedido sin causa.

Segunda: las modalidades de contratación temporal deben mantener su utilidad operativa para los supuestos en que la naturaleza del trabajo lo justifique —proyectos de duración determinada, picos productivos verificables, sustitución de trabajadores en situación de incapacidad, formación—. La eliminación efectiva de la temporalidad por la vía de la presunción agravada de fraude no resuelve el problema de fondo: simplemente lo desplaza hacia modalidades sustitutivas con régimen análogo bajo nombre distinto.

Tercera: la predictibilidad jurídica del régimen de extinción es un componente operativo central. La calificación judicial del despido —procedente, improcedente, nulo—

produce en España un nivel de variabilidad e imprevisibilidad que en otros sistemas europeos se gestiona con criterios técnicos más estables. La predictibilidad reduce el coste contingente de la decisión empresarial y, por tanto, el sesgo hacia la cautela en la contratación.

Cuarta: el componente cuasi-fijo del coste laboral —cotizaciones sociales con escasa flexibilidad respecto al ciclo, cargas administrativas de incorporación y salida, coste del cumplimiento normativo— debe revisarse técnicamente, articulando alguna combinación de cotización proporcional al ciclo y simplificación del régimen administrativo. La cuestión específica de las cotizaciones se desarrolla en el apartado 11.4.

Quinta: las modalidades específicas para colectivos con dificultades de inserción —jóvenes en su primer empleo, parados de larga duración, personas en situaciones específicas de vulnerabilidad— deben mantenerse y articularse técnicamente con incentivos efectivos, sin que su existencia sea sustitutiva de un marco general que funcione adecuadamente para el conjunto de los trabajadores.

La articulación efectiva de estas cinco líneas, en el marco institucional español, no exige rupturas normativas mayores: exige una reforma técnicamente coherente del Estatuto de los Trabajadores y de la legislación complementaria, con voluntad política sostenida durante varias legislaturas. Esto último es la condición que el sistema español rara vez ha cumplido en materia laboral.

11.3

Salario mínimo: lógica institucional y modulación

El salario mínimo interprofesional ha experimentado en España, durante el periodo 2018-2024, incrementos sucesivos que lo han elevado significativamente respecto a su nivel anterior y respecto al salario medio del sector privado, con incremento acumulado superior al 50 % en términos nominales. La política se ha presentado políticamente como instrumento de mejora de la remuneración de los trabajadores menos cualificados y de reducción de la pobreza laboral. La evaluación honesta de sus efectos requiere distinguir varios planos analíticos que el debate público suele mezclar.

El salario mínimo, en su lógica institucional, opera como mecanismo de protección de los trabajadores con menor poder negociador frente a la posibilidad de remuneraciones por debajo del nivel que la sociedad considera mínimamente aceptable. Su justificación

doctrinal es legítima y compatible con el marco constitucional español. La cuestión técnica relevante no es por tanto si debe existir salario mínimo —sí debe existir—, sino dónde debe situarse su nivel, con qué criterios debe modularse, y qué efectos secundarios produce sobre los segmentos del mercado laboral que pretende proteger.

La evidencia empírica acumulada sobre los efectos del salario mínimo es matizada. Niveles moderados respecto al salario medio del mercado tienen efectos limitados sobre el empleo agregado y mejoran efectivamente la remuneración de los trabajadores afectados. Niveles elevados respecto al salario medio —el indicador habitual es el porcentaje del salario mínimo sobre el salario medio del sector privado— tienen efectos más significativos sobre el empleo de los trabajadores menos cualificados y de los sectores con menores márgenes de productividad, especialmente cuando el salario mínimo se aplica de modo uniforme en todo el territorio nacional sin modulación territorial o sectorial. El umbral a partir del cual los efectos negativos sobre el empleo se hacen relevantes es objeto de debate técnico, pero existe acuerdo en la literatura especializada en que un salario mínimo sostenidamente por encima del 55-60 % del salario medio del sector privado produce efectos identificables sobre el empleo de los segmentos menos cualificados.

Cabe formularlo con claridad: la política de salarios mínimos asegurados, en una economía con problemas de productividad, dificulta el acceso de los jóvenes al mercado laboral o impide a ciertos sectores y regiones de España competir. La afirmación tiene tres componentes técnicamente articulables.

Primero: el salario mínimo opera como barrera de entrada para los trabajadores menos cualificados, particularmente jóvenes en su primer empleo y trabajadores con períodos previos de inactividad. La razón es que un salario mínimo elevado fija el coste laboral por encima de la productividad esperada de estos trabajadores en sus primeros años de incorporación, lo que disuade la contratación. Las consecuencias —paro juvenil estructuralmente alto, dificultad de inserción de parados de larga duración— son verificables empíricamente en las series sucesivas del mercado laboral español.

Segundo: la aplicación territorialmente uniforme del salario mínimo en un país con diferenciales territoriales significativos de productividad y nivel de precios produce efectos asimétricos. Un nivel de salario mínimo razonable para Madrid, Cataluña o el País Vasco puede ser excesivo respecto a la productividad media de Extremadura, Cuenca o algunas zonas del medio rural, donde el coste laboral así fijado puede situarse por encima de la capacidad efectiva de generación de valor de las empresas locales. La consecuencia es desplazamiento de actividad hacia la economía sumergida o renuncia a la formalización de actividades que en otras condiciones serían viables.

Tercero: la aplicación sectorialmente uniforme produce efectos análogos sobre sectores con productividad media baja —agricultura, hostelería en zonas de menor

presión turística, servicios personales, comercio minorista en zonas no metropolitanas—, donde el coste laboral así fijado puede comprometer la viabilidad operativa de algunas actividades.

La propuesta del informe combina tres líneas. Primera: mantenimiento del salario mínimo como instrumento institucional, con modulación de su nivel respecto al salario medio del sector privado en rangos que la evidencia empírica indica como compatibles con el empleo —por debajo del 60 % del salario medio en términos generales—. Segunda: consideración técnica de mecanismos de modulación territorial o sectorial que permitan adaptar el nivel efectivo a las condiciones de productividad locales, bajo el marco de una negociación colectiva que opere efectivamente como instrumento de adaptación. Tercera: complementación del salario mínimo con instrumentos fiscales —deducciones por trabajo, complementos a la renta del trabajo de baja cuantía— que mejoren la renta disponible del trabajador sin trasladar el coste íntegro a la empresa contratante. La combinación de estos tres elementos produce un sistema de protección de la remuneración mínima más efectivo y con menos efectos secundarios sobre el empleo que el sistema vigente, basado exclusivamente en la fijación administrativa centralizada.

11.4

Cuña fiscal y transparencia del coste laboral total

La carga fiscal sobre el trabajo en España, descrita en términos generales en el capítulo V, se compone de tres componentes principales: las cotizaciones sociales a cargo del trabajador, las cotizaciones sociales a cargo de la empresa, y el impuesto sobre la renta de las personas físicas en el componente que grava los rendimientos del trabajo. La suma de estos tres componentes constituye la cuña fiscal sobre el trabajo: la diferencia entre el coste laboral total que asume la empresa y la renta neta que percibe el trabajador después de impuestos y cotizaciones.

La cuña fiscal española se sitúa, según los datos comparados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en niveles próximos a la media de la Unión Europea para el trabajador medio, con composición específica orientada hacia las cotizaciones sociales —particularmente las cotizaciones de la empresa— más que hacia el impuesto sobre la renta. Para los segmentos de remuneración más alta, la cuña española se sitúa por encima de la media europea, debido a la combinación de tipos marginales elevados del IRPF y a las cotizaciones progresivamente reducidas como porcentaje al alcanzar la base

máxima de cotización. Para los segmentos de remuneración más baja, la cuña es relativamente alta también, debido al peso fijo de las cotizaciones independientemente del nivel salarial.

La consecuencia económica de la cuña fiscal así estructurada es triple. Primera, encarecimiento del coste laboral total respecto a la productividad del trabajador, lo que reduce los incentivos empresariales a la contratación formal y favorece la sustitución por capital o el desplazamiento hacia la economía sumergida. Segunda, reducción de la renta disponible del trabajador respecto al coste laboral total, lo que reduce el atractivo del empleo formal y el incentivo del trabajador a aumentar su esfuerzo productivo. Tercera, opacidad respecto al coste real de las prestaciones sociales y de las decisiones políticas que afectan a la cuña: el trabajador medio español conoce su salario neto y su cotización del trabajador, pero rara vez tiene presente el coste laboral total que la empresa asume por su contratación, lo que impide al ciudadano valorar con información completa el peso efectivo del Estado sobre su renta.

La propuesta del informe en esta materia es la siguiente: incorporar las cotizaciones llamadas de la empresa al salario bruto del trabajador. La medida es, en términos contables, neutra: el coste laboral total que la empresa asume no se modifica; la cotización mantiene su función financiera respecto a la Seguridad Social; el trabajador no percibe efectivamente más renta neta de lo que percibe ahora porque la cotización se descontaría en el momento del cálculo del neto. Lo que la medida modifica es la visibilidad del coste fiscal del trabajo: el trabajador conoce el salario bruto efectivo —que pasa a incluir las cotizaciones de la empresa, hoy invisibles para él— y, por descuento, el peso conjunto de cotizaciones e impuestos sobre su retribución total.

La importancia institucional de esta medida es mayor de lo que su naturaleza aparentemente técnica sugiere. La opacidad del coste laboral total es uno de los mecanismos por los que el debate público sobre el peso del Estado en la economía se conduce con información incompleta. Cuando el trabajador percibe que su salario bruto es 1.800 euros y su salario neto 1.450, puede sentir que el Estado le sustrae 350 euros mensuales —la cotización del trabajador y el IRPF—. Cuando, en realidad, la empresa paga por su trabajo aproximadamente 2.350 euros, de los cuales 900 son sustracción fiscal —cotizaciones de empresa, cotizaciones de trabajador e IRPF agregados—, el coste real del Estado sobre el trabajo es del 38-39 %, no del 19-20 % aparente. La diferencia no es trivial: condiciona la valoración ciudadana sobre las decisiones políticas que afectan al gasto público, sobre las propuestas de reforma fiscal, y sobre la legitimidad efectiva de la presión tributaria que el Estado ejerce.

La medida fue propuesta en su momento desde la oposición parlamentaria y no fue aceptada por las mayorías sucesivas3. La razón implícita es transparente: ningún Gobierno tiene incentivo a hacer visible al ciudadano la magnitud real de la presión fiscal sobre el trabajo, porque la visibilidad reduce la capacidad de actuar políticamente sobre las decisiones que la afectan. La transparencia

salarial no es una cuestión técnica; es una cuestión institucional sobre la calidad democrática del debate público.

La propuesta complementaria, articulable con la anterior, es la reducción técnicamente programada de la cuña fiscal en sus componentes con mayor efecto sobre el empleo. Las cotizaciones de empresa para los trabajadores con remuneración cercana al salario mínimo, particularmente para los jóvenes en su primer empleo y para los parados de larga duración, podrían reducirse mediante deducciones específicas durante períodos limitados, con el doble objetivo de incentivar la contratación de los segmentos con mayor dificultad de inserción y de reducir el coste fiscal de la entrada en el mercado formal. La medida tiene precedentes en otros sistemas europeos —Francia con sus allègements de charges, Alemania con sus Mini-Jobs en su versión técnicamente reformada— y en algunas regulaciones específicas españolas que han operado intermitentemente con resultados positivos en sus períodos de aplicación. La articulación técnica concreta debe valorarse en el marco de la consolidación fiscal del Bloque II, sin que la reducción focalizada produzca pérdida significativa de recaudación agregada.

Gráfico 12. Cuña fiscal sobre el trabajador medio sin hijos: IRPF y cotizaciones sociales (% del coste laboral total, 2024).

Elaboración propia. Fuente: OCDE, Taxing Wages 2025 (https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-policy/taxing-wages-brochure.pdf).

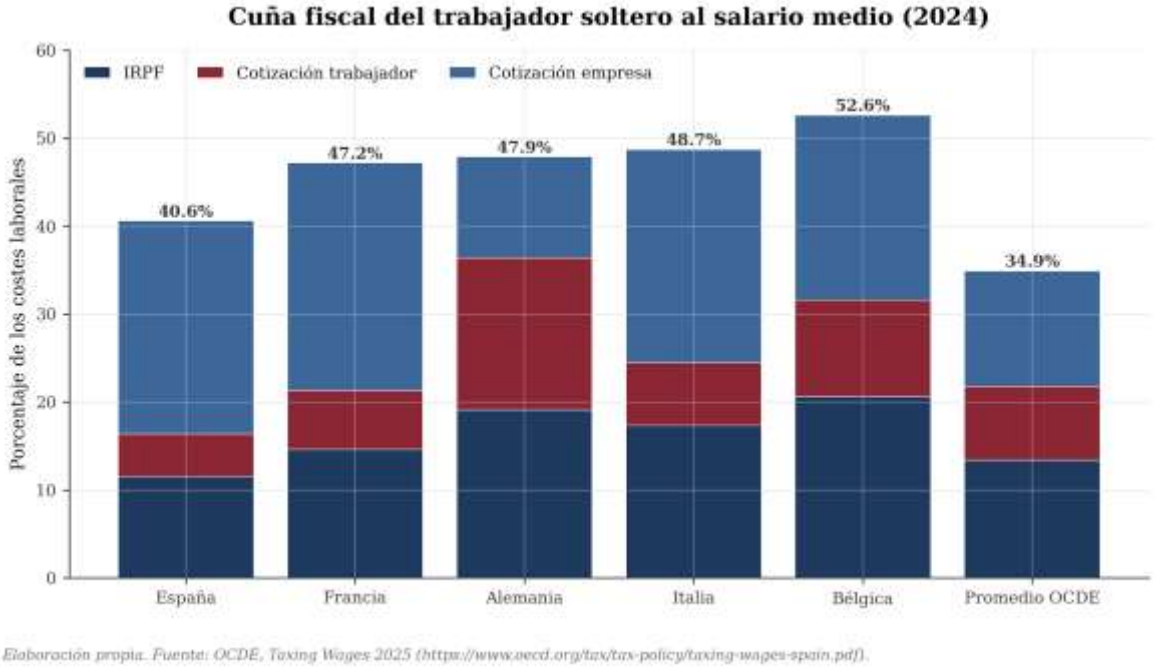


Gráfico 12. Cuña fiscal sobre el trabajador medio sin hijos: IRPF y cotizaciones sociales (% del coste laboral total, 2024).
Elaboración propia. Fuente: OCDE, Taxing Wages 2025 (https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-policy/taxing-wages-brochure.pdf).

11.5

Negociación colectiva y autonomía empresarial

La negociación colectiva es el mecanismo institucional mediante el cual representantes de los trabajadores y representantes empresariales acuerdan las condiciones laborales que se aplican en un determinado ámbito —empresa, sector, territorio—. En España, el sistema vigente combina convenios sectoriales —de aplicación general en todo un sector— y convenios de empresa —aplicables al ámbito específico de cada centro de trabajo—. La articulación entre ambos niveles ha sido objeto de modificaciones legislativas sucesivas con efectos directos sobre el grado de adaptación de las condiciones laborales a la realidad operativa de cada empresa.

La reforma de 2012 estableció la prevalencia del convenio de empresa sobre el sectorial en aspectos esenciales, particularmente en la cuantía salarial. La reforma de 2021-2022 ha restablecido la prevalencia del sectorial. Las dos posiciones tienen argumentos defendibles que conviene exponer brevemente. La prevalencia del convenio sectorial preserva un suelo común de condiciones para todo el sector, evita la competencia desleal entre empresas mediante la reducción de salarios, y mantiene un nivel de coordinación que algunos sectores con tradición negociadora estable consideran preferible. La prevalencia del convenio de empresa permite la adaptación efectiva de las condiciones a la realidad operativa de cada centro, facilita la incorporación de mejoras vinculadas a la productividad específica, y otorga a los representantes de los trabajadores y a la dirección empresarial el espacio operativo para ajustes técnicos que el convenio sectorial no permite.

La posición del informe en esta materia es matizada y técnica. La prevalencia generalizada del convenio sectorial es problemática cuando opera como mecanismo de uniformización rígida que impide la adaptación efectiva a la heterogeneidad real del tejido empresarial. Es razonable cuando preserva suelos comunes en aspectos básicos —salario mínimo del sector, jornada máxima de referencia, cláusulas básicas de salud laboral— sin pretender uniformidad operativa más allá de lo que la coherencia del sector exige. La articulación técnicamente equilibrada combina prevalencia sectorial en suelos comunes verificables y prevalencia de empresa en aspectos operativos específicos, con mecanismos de descuelgue que permitan a las empresas con dificultades técnicamente acreditadas adaptarse a sus circunstancias sin que el convenio sectorial opere como obstáculo a su viabilidad.

La cuestión específica de la representatividad sindical y de la legitimidad negociadora merece mención. El sistema español, basado en la representatividad acreditada por

elecciones sindicales, atribuye capacidad negociadora a los sindicatos con representación cualificada y mantiene el monopolio de hecho de la negociación colectiva en manos de un número reducido de organizaciones. La cuestión es legítima y deriva de la propia configuración constitucional de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva. Lo que el informe propone no es la modificación de este marco, sino su aplicación técnica con criterios que aseguren la representatividad efectiva, la transparencia de la negociación y la rendición de cuentas pública sobre los acuerdos alcanzados. La calidad de la negociación colectiva depende de la calidad de los negociadores, no de las reglas formales; pero las reglas formales pueden facilitar o dificultar el acceso a la negociación de actores con representatividad real efectiva.

11.6

Modalidades contractuales y la posición del autónomo

El régimen español de contratación laboral, además de los contratos indefinido y temporal en sus variantes, contiene un conjunto de modalidades específicas que conviene mencionar para completitud. El contrato a tiempo parcial, el contrato fijo discontinuo, el contrato de formación y aprendizaje, el contrato de prácticas, el contrato relevo, los contratos específicos para colectivos con dificultades de inserción. Cada uno de estos regímenes responde a funciones específicas y todos requieren depuración técnica para que cumplan sus objetivos sin generar nuevas formas de dualidad encubierta.

La posición específica del trabajador autónomo merece tratamiento singular y se desarrolla con detalle en el capítulo XV, en el contexto del tejido empresarial. Conviene aquí dejar constancia de tres elementos que conectan con el análisis de este capítulo. Primero: el régimen del autónomo en España opera, en muchos supuestos, como régimen de contratación laboral encubierta —el llamado falso autónomo—, en el que el trabajador asume formalmente la condición de autónomo pero opera bajo dependencia económica efectiva de un cliente principal con todas las características funcionales de la relación laboral. La regulación de estas situaciones, articulada en torno a la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente —TRADE—, es técnicamente compleja y los pronunciamientos judiciales recientes han añadido inestabilidad jurídica al régimen vigente. Segundo: las cotizaciones del autónomo, reformadas en los últimos ejercicios para vincularlas a los rendimientos efectivos en lugar de a una base de cotización elegida libremente, tienen efectos sobre las

decisiones de incorporación al régimen y sobre la sostenibilidad de la actividad de los autónomos con menor facturación. Tercero: la responsabilidad patrimonial del autónomo, no limitada a su patrimonio empresarial sino extendida a su patrimonio personal y familiar, constituye un factor disuasorio del emprendimiento que el régimen vigente solo ha abordado parcialmente con figuras como el emprendedor de responsabilidad limitada, cuya aplicación efectiva ha sido moderada. La propuesta de un Estatuto del Empresario que limite la responsabilidad patrimonial del autónomo en condiciones técnicas equivalentes a las de las sociedades mercantiles se desarrolla en el capítulo XV.

11.7

Síntesis del capítulo

Cinco tesis cierran el capítulo:

Primera. El mercado laboral español ha presentado durante el último medio siglo tasas de paro estructural sostenidamente superiores a las de los países europeos comparables, con tasas de paro juvenil entre las más altas de Europa. El elevado desempleo es probablemente el principal fracaso de la política económica española en los últimos cincuenta años. La causa no es la productividad del trabajador español, que ha mejorado en términos individuales durante las últimas décadas; es la rigidez institucional del marco regulatorio del mercado laboral, que produce un mercado liberal en lo formal pero rígido e intervenido en lo operativo, con consecuencias sostenidas sobre el empleo, la dualidad estructural y la calidad efectiva de la inserción laboral.

Segunda. La reforma del régimen de contratación y despido debe articularse sobre el principio del contrato indefinido como modalidad ordinaria con régimen flexible de extinción. La indemnización por despido improcedente debe converger hacia el rango medio europeo. Las modalidades temporales deben mantenerse para los supuestos en que la naturaleza del trabajo lo justifique. La predictibilidad jurídica del régimen de extinción es componente operativo central. El componente cuasi-fijo del coste laboral —cotizaciones, cargas administrativas— debe revisarse técnicamente para reducir su efecto disuasorio sobre la contratación.

Tercera. El salario mínimo, instrumento institucionalmente legítimo, debe mantenerse en niveles compatibles con el empleo de los segmentos con menor productividad —indicativamente por debajo del 60 % del salario medio del sector privado—, con consideración técnica de mecanismos de modulación territorial o sectorial que permitan adaptar el

nivel efectivo a las condiciones de productividad locales, y con complementación mediante instrumentos fiscales —deducciones, complementos a la renta del trabajo— que mejoren la renta disponible sin trasladar el coste íntegro a la empresa contratante.

Cuarta. La cuña fiscal sobre el trabajo en España, próxima a la media europea para el trabajador medio pero por encima en los segmentos de remuneración alta, debe reducirse en los componentes con mayor efecto sobre el empleo, particularmente las cotizaciones de empresa para los segmentos de remuneración cercana al salario mínimo. La transparencia del coste laboral total mediante la incorporación de las cotizaciones de empresa al salario bruto del trabajador es una propuesta institucional sobre la calidad democrática del debate público que se formuló en su momento desde la oposición parlamentaria y que las mayorías sucesivas no aceptaron. La ausencia de transparencia es funcional a la opacidad sobre el peso real del Estado en la renta del trabajo.

Quinta. La negociación colectiva debe articularse técnicamente sobre la base de prevalencia sectorial en suelos comunes verificables y prevalencia de empresa en aspectos operativos específicos, con mecanismos de descuelgue para las empresas con dificultades técnicamente acreditadas. El régimen del trabajador autónomo y la propuesta del Estatuto del Empresario, anunciados en este capítulo, se desarrollan en el capítulo XV en el contexto del tejido empresarial.

El conjunto de estas cinco tesis configura un programa de reforma del mercado laboral coherente con el principio de que el primer derecho del trabajador es a trabajar y con la doctrina general del informe sobre el papel del Estado en la economía. La reforma no se obtiene desregulando el mercado: se obtiene racionalizando un marco que en sus elementos centrales se diseñó para una economía industrial estable que no es la española actual. La reforma laboral seria es una de las reformas que siempre están pendientes en España; las propuestas de este capítulo articulan los elementos técnicos para que esa pendencia, finalmente, deje de serlo.

El capítulo XII se ocupa de la reforma regulatoria y de la carga normativa que pesa sobre la actividad económica, con conexión directa al diagnóstico expuesto en el capítulo III sobre seguridad jurídica y a las propuestas de mercado único interno operativo del capítulo II.

Notas

[1] Eurostat, Unemployment rates by sex, age and citizenship, series mensuales y trimestrales sobre tasas de paro en los Estados miembros de la Unión Europea. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/

[2] Observatorio de productividad y competitividad, BBVA. Datos disponibles hasta 2022 sobre productividad agregada, productividad del trabajador y productividad del capital de la economía española.

[3] La propuesta fue formulada en el ámbito parlamentario y mediático en el momento de

su responsabilidad como diputado, sin que las mayorías parlamentarias sucesivas la incorporasen al ordenamiento.

Capítulo XII. Reforma regulatoria y carga normativa sobre la actividad económica

12.1

La carga normativa como problema económico

El capítulo III del informe trató la dimensión jurídico-institucional de la regulación pública: la seguridad jurídica, la predictibilidad del marco normativo, la calidad técnica de la legislación, el papel del juez. El presente capítulo se ocupa de la dimensión específicamente económica del mismo problema: la carga regulatoria que pesa sobre la actividad productiva, el coste agregado del cumplimiento normativo, los efectos sobre la productividad y sobre la asignación de recursos de la sobrerregulación, y los instrumentos técnicos disponibles para racionalizarla. La distinción entre ambos planos es operativa: una regulación puede ser jurídicamente clara y previsible y, al mismo tiempo, económicamente excesiva por su carga acumulada sobre quien debe cumplirla; al revés, una regulación moderada en su exigencia económica puede ser jurídicamente deficiente si está mal redactada o si su aplicación es errática.

La magnitud económica del problema español es identificable mediante varios indicadores convergentes. El Product Market Regulation Indicator de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sitúa a España, en sus ediciones más recientes, en posiciones intermedias-altas de carga regulatoria entre los países de su grupo, con debilidades específicas en regulación administrativa, complejidad de los procedimientos para la actividad empresarial, y articulación competencial entre niveles de administración1. Los informes anuales del Doing Business del Banco Mundial —discontinuados a partir de 2021 por cuestiones metodológicas pero referenciables como serie histórica— situaban a España en posiciones que oscilaban entre la 25 y la 35 en el ranking mundial, con desempeños buenos en algunos epígrafes —resolución de insolvencia, comercio transfronterizo— y peores en otros —apertura de empresa, obtención de permisos

de construcción, registro de propiedad—. La metodología actual de comparación internacional, articulada a través del proyecto B-READY del propio Banco Mundial, mantiene aproximadamente las mismas conclusiones cualitativas con metodología técnicamente afinada.

La consecuencia macroeconómica de la sobrecarga regulatoria, en términos cuantitativos, ha sido objeto de estimaciones sucesivas. Los trabajos académicos disponibles para la economía española sitúan el coste agregado del cumplimiento regulatorio empresarial en porcentajes del producto interior bruto que varían según la metodología empleada, pero que sistemáticamente se sitúan en órdenes de magnitud relevantes —entre el 4 y el 6 % del PIB en estimaciones moderadas, hasta cifras superiores en metodologías más amplias—. Estas cifras incluyen tanto el coste directo del cumplimiento —recursos humanos dedicados a tareas regulatorias, asesoramiento profesional, sistemas técnicos de cumplimiento— como el coste indirecto en términos de inversiones no realizadas, retrasos en la entrada de nuevas actividades y desplazamiento de actividad económica desde sectores con mayor carga regulatoria hacia sectores con menor exigencia. La cifra exacta no es lo decisivo; lo decisivo es que el orden de magnitud es relevante y que la dinámica reciente apunta al alza, no a la baja.

El diagnóstico es directo: la productividad legislativa es tan exagerada que es muy difícil conocer el marco normativo al que una actividad está obligada. La afirmación, extensamente documentada en el capítulo III en sus dimensiones jurídicas, tiene también dimensión específicamente económica: la inflación normativa produce un coste de búsqueda regulatoria que recae sobre el operador económico —particularmente sobre la pequeña empresa y el autónomo— y que opera como impuesto encubierto sobre la actividad productiva, sin contrapartida recaudatoria para el Estado y con efectos asignativos negativos sobre la economía agregada.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La reducción de la carga regulatoria sobre la actividad económica no se obtiene por desregulación sumaria —que normalmente produce resultados regulatorios indeseables— sino por la aplicación sistemática de metodologías técnicas de mejora regulatoria que evalúen ex ante los costes y beneficios de cada nueva norma, evalúen ex post los efectos efectivos de la regulación vigente, y articulen mecanismos institucionales que penalicen la inflación regulatoria sin merma de la calidad técnica del marco. España dispone formalmente de algunos de estos instrumentos —la Ley de Procedimiento Administrativo Común, las normas sobre análisis de impacto, las directrices de mejora regulatoria—, pero su aplicación operativa es desigual y muy mejorable. El capítulo plantea la articulación técnica de la mejora regulatoria como instrumento operativo de política económica.

12.2

Better regulation: la metodología internacional disponible

La política regulatoria moderna, articulada como disciplina técnica desde finales del siglo XX en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, se basa en un conjunto de metodologías aplicables transversalmente a la elaboración de normas en cualquier ámbito sectorial. Tres componentes estructuran el enfoque.

Primer componente: análisis de impacto regulatorio ex ante. Toda nueva norma con efectos significativos sobre la actividad económica o sobre los operadores afectados debe ir acompañada, antes de su aprobación, de un análisis técnicamente solvente que estime sus costes —de cumplimiento, administrativos, indirectos— y sus beneficios esperados —en términos de los objetivos sustantivos que la norma persigue—. El análisis debe ser público, debe permitir la verificación independiente de sus supuestos, y debe condicionar la decisión política de aprobación: si los costes son manifiestamente desproporcionados a los beneficios esperables, la norma debe revisarse o no aprobarse. La metodología de referencia internacional es el Regulatory Impact Assessment —RIA— desarrollado por la OCDE, con guías técnicas detalladas y benchmarking de prácticas nacionales2.

Segundo componente: evaluación ex post. La regulación vigente debe ser objeto de evaluación periódica de sus efectos efectivos, contrastando los resultados observables con los objetivos declarados en el momento de su aprobación. Las normas que no producen los efectos esperados, o que producen efectos secundarios significativos no anticipados, deben revisarse o derogarse. La evaluación ex post completa el ciclo institucional de la regulación: sin ella, el sistema acumula normas sin mecanismos efectivos de depuración, y la inflación regulatoria es la consecuencia inevitable.

Tercer componente: instrumentos institucionales de freno a la inflación normativa. Países distintos han adoptado instrumentos distintos. El one in, two out británico, vigente durante varios años con resultados mixtos, exigía la derogación de normas equivalentes a dos veces el coste regulatorio de cada nueva norma adoptada. El sistema canadiense de regulatory budget, articulado mediante presupuesto cuantitativo de carga regulatoria asignado a cada departamento, opera con lógica análoga. La cláusula de caducidad —sunset clause— incorpora a la propia norma una previsión de extinción automática transcurrido un plazo determinado salvo evaluación expresa que justifique su mantenimiento. Estos instrumentos no son perfectos —ninguno lo es— pero introducen contrapesos institucionales a la dinámica natural del

proceso regulatorio, que tiende a la acumulación normativa sin depuración correlativa.

El conjunto de los tres componentes, articulado con calidad técnica suficiente, constituye el núcleo de la mejora regulatoria contemporánea. Su aplicación efectiva en España es desigual, como se desarrolla en el apartado siguiente.

12.3

La aplicación de la mejora regulatoria en España

España dispone, en términos formales, de un marco institucional que recoge los componentes principales de la mejora regulatoria. La Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público establecen el marco básico. Las normas sobre análisis de impacto en la elaboración de normas de la Administración General del Estado —Real Decreto 931/2017 y normas concordantes— articulan el régimen específico del análisis de impacto. El Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa proporcionan instrumentos formales de planificación y evaluación. Diversas comunidades autónomas han desarrollado normativas propias en la misma dirección, con grados desiguales de sofisticación técnica.

La aplicación efectiva de este marco formal es, sin embargo, significativamente inferior a su diseño aparente. Tres debilidades operativas merecen mención.

Primera: el análisis de impacto regulatorio se elabora frecuentemente con calidad técnica insuficiente y como mero requisito formal, sin que su contenido condicione efectivamente la decisión política sobre la norma. El análisis suele realizarse después de que la decisión sustantiva ya esté tomada, lo que invierte la lógica del instrumento: en lugar de servir como información para la decisión, sirve como justificación de una decisión ya adoptada. La consecuencia es que el análisis de impacto opera como cumplimiento ritual antes que como instrumento técnico real.

Segunda: la evaluación ex post de la regulación vigente es prácticamente inexistente como práctica sistemática. Los informes anuales de evaluación normativa, en su versión efectivamente publicada, suelen reducirse a inventarios formales sin análisis técnico de los efectos efectivos de las normas evaluadas. La depuración del marco vigente es, en consecuencia, escasa: las normas se acumulan sin que su utilidad efectiva se contraste con la frecuencia que la calidad institucional exigiría.

Tercera: los instrumentos de freno a la inflación normativa son débiles. España no dispone de una regla equivalente al one in, X out británico ni al regulatory budget canadiense; las cláusulas de caducidad son excepcionales en lugar de habituales; el control parlamentario sobre la productividad normativa del Gobierno es operativamente insuficiente. La consecuencia es que el flujo de nueva regulación se acumula sin mecanismos efectivos de compensación, lo que produce la dinámica de inflación normativa que el capítulo III ya documentó en sus dimensiones jurídicas.

La consecuencia agregada es que el problema español no se sitúa en el plano del diseño institucional, sino en el plano de la aplicación efectiva. Las herramientas existen formalmente; se utilizan operativamente con calidad insuficiente. La reforma necesaria es por tanto menos de cambio normativo que de cambio en la cultura institucional de su aplicación, lo que exige instrumentos específicos.

La propuesta del informe se articula en cuatro líneas. Primera, fortalecimiento del análisis de impacto regulatorio mediante metodología técnica armonizada, capacitación profesional de las unidades responsables, supervisión independiente de la calidad de los análisis, y revisión sistemática de los análisis manifiestamente deficientes con devolución del proyecto normativo a su redacción técnica. Segunda, programa sistemático de evaluación ex post de las normas con mayor impacto sobre la actividad económica, con metodología técnicamente armonizada, calendario público de revisiones, y consecuencias operativas —revisión, simplificación, derogación— para las normas cuyos efectos efectivos diverjan significativamente de los anunciados. Tercera, introducción gradual de instrumentos de freno regulatorio, comenzando por la generalización de las cláusulas de caducidad para regulación sectorial específica, y considerando la adopción de algún instrumento cuantitativo agregado de tipo regulatory budget que asigne presupuesto regulatorio a cada departamento ministerial. Cuarta, autoridad técnica independiente de mejora regulatoria con competencias específicas de supervisión metodológica, evaluación pública de la calidad de los análisis de impacto, y emisión de informes públicos sobre la dinámica regulatoria del sistema español. Esta autoridad puede articularse como organismo de nueva creación o como ampliación competencial de instituciones existentes —la propia Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia—; la cuestión institucional concreta es discutible, lo decisivo es que la función exista con autoridad técnica suficiente.

12.4

La Directiva de Servicios europea y su transposición incompleta

Un caso paradigmático del problema español de aplicación efectiva por encima del diseño institucional formal es la transposición de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva Bolkestein. La directiva, una de las piezas más significativas del programa europeo de mercado único de la primera década del siglo XXI, estableció el principio general de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios entre los Estados miembros, exigió la eliminación de barreras administrativas no justificadas técnicamente, e impuso a los Estados miembros la sustitución de los regímenes de autorización previa por regímenes de comunicación o declaración responsable en la mayoría de las actividades de servicios.

España transpuso la directiva mediante dos instrumentos normativos principales: la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio —conocida como Ley Paraguas—, que estableció el marco general de la transposición; y la Ley 25/2009 de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio —conocida como Ley Ómnibus—, que modificó simultáneamente más de cuarenta leyes sectoriales para alinearlas con el nuevo régimen. La transposición formal fue ambiciosa: España optó por una transposición de máximos, extendiendo el principio de libre prestación incluso a sectores que la directiva permitía mantener bajo régimen específico. La consecuencia teórica era una de las regulaciones de servicios más liberalizadoras de la Unión Europea.

La aplicación operativa, sin embargo, ha sido significativamente menos consistente que la transposición formal. Tres elementos lo ilustran. Primero, las comunidades autónomas y las administraciones locales han desarrollado sucesivamente regulaciones específicas que, en muchos casos, han reintroducido por la vía territorial las barreras que la transposición estatal había eliminado. Segundo, el régimen de declaración responsable, técnicamente sustitutivo de la autorización previa, ha sido objeto de aplicación restrictiva por parte de algunas administraciones, con exigencias documentales acumulativas que en la práctica reproducen el régimen anterior. Tercero, los procedimientos de control posterior, que sustituyen institucionalmente al control previo, no han sido siempre articulados con eficacia técnica suficiente, lo que produce una situación operativamente insatisfactoria: ni control previo eficaz —eliminado formalmente por la transposición— ni control posterior eficaz —insuficientemente desarrollado en su sustitución—.

La consecuencia agregada es que el potencial liberalizador de la transposición Bolkestein se ha materializado en proporción inferior a la que sus términos formales permitían. La Comisión Europea, en sus revisiones periódicas de la implementación de la directiva, ha señalado a España entre los Estados miembros con margen significativo de mejora en la aplicación efectiva, particularmente en el ámbito autonómico y local. La cuestión no es responsabilidad exclusiva de los Gobiernos centrales sucesivos, dado que parte significativa del problema se sitúa en las regulaciones de niveles administrativos inferiores; pero la coordinación efectiva del ordenamiento agregado es responsabilidad institucional del conjunto del sistema, y es ahí donde el sistema español muestra debilidades operativas sostenidas.

La propuesta del informe en esta materia es la aplicación efectiva del marco Bolkestein ya transpuesto, con tres líneas operativas. Refuerzo de los mecanismos de coordinación interadministrativa para asegurar que la regulación autonómica y local respete la lógica de la directiva. Aplicación rigurosa por la administración competente del régimen de declaración responsable, sin reintroducción encubierta de exigencias documentales propias del régimen de autorización previa. Desarrollo técnico de los mecanismos de control posterior con dotación suficiente para que su efectividad iguale la del control previo que sustituyen.

12.5

Sobrerregulación sectorial: dos casos ilustrativos

Conviene cerrar el análisis con dos casos sectoriales en los que el problema de la sobrerregulación adquiere expresión específica reconocible y susceptible de propuestas técnicas concretas.

Distribución comercial. La regulación española de la distribución comercial, articulada en torno a la Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista y a las regulaciones autonómicas correspondientes, mantiene en algunas comunidades autónomas un régimen de autorización específica para grandes establecimientos comerciales —la segunda licencia comercial— que en la práctica opera como instrumento de regulación del tejido comercial existente, antes que como instrumento de planificación urbanística o ambiental. El régimen ha sido objeto de pronunciamientos sucesivos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre su compatibilidad con el derecho comunitario, con sentencias que han reducido el alcance admisible de las restricciones autonómicas pero sin eliminar plenamente la asimetría

territorial que el sistema produce. El resultado operativo es la combinación de ámbitos territoriales con régimen liberalizado y ámbitos territoriales con régimen restrictivo, con efectos identificables sobre la inversión, la competencia y los precios al consumidor en cada uno de ellos. La depuración técnica de este marco, en línea con la jurisprudencia europea ya acumulada, es tarea pendiente cuya consecuencia económica directa es relevante.

Vivienda turística y plataformas digitales. La regulación española de la vivienda turística, materia originariamente de competencia autonómica con desarrollo posterior en el ámbito local, ha experimentado en los últimos años una proliferación normativa intensa: regulaciones autonómicas con requisitos heterogéneos entre comunidades, ordenanzas municipales con criterios divergentes incluso entre municipios próximos, intervenciones estatales puntuales sobre los registros de actividad y sobre las plataformas digitales de intermediación. La heterogeneidad regulatoria resultante es notable y produce un coste de cumplimiento significativo para los operadores —singularmente los pequeños propietarios— sin que la diversidad de respuestas normativas haya producido los resultados perseguidos en términos de equilibrio entre actividad turística, mercado de vivienda residencial y cohesión urbana. La cuestión es, en sus dimensiones específicamente regulatorias, ejemplo paradigmático de fragmentación normativa sin calidad técnica que la justifique. La cuestión sustantiva del impacto del alquiler turístico sobre el mercado residencial se aborda en el capítulo XIII; aquí basta con dejar constancia de que el componente regulatorio de la cuestión es susceptible de mejora técnica significativa con instrumentos de coordinación que el sistema institucional español tiene disponibles pero opera con calidad insuficiente.

Los dos casos ilustran el problema agregado del capítulo: la sobrerregulación sectorial no se resuelve por desregulación sumaria —que produciría resultados no deseables en el equilibrio entre intereses concurrentes— sino por aplicación sistemática de mejora regulatoria, evaluación de los efectos efectivos de la regulación vigente, y articulación técnica de las regulaciones que distintos niveles administrativos producen sobre la misma actividad.

Transporte terrestre. El sector del transporte por carretera y del transporte ferroviario español presenta un conjunto de regulaciones cuya justificación económica es, en algunos casos, difícilmente sostenible. La limitación efectiva del peso máximo autorizado de los vehículos de transporte de mercancías en algunos itinerarios, la exigencia regulatoria de disponer de una pluralidad mínima de vehículos para acceder a la actividad —que opera como barrera de entrada efectiva sobre los operadores individuales— y el régimen específico de los servicios portuarios de carga y descarga —cuya configuración ha sido objeto de sucesivas reformas con resultados operativos limitados— son ejemplos de regulación con efecto restrictivo sobre la competencia y con justificación técnica débil al examinarlos con la metodología de análisis de

impacto regulatorio descrita en el apartado 12.2.

La cuestión institucional pertinente no es la denuncia sectorial sino la disposición de un catálogo sistemático de barreras regulatorias a la competencia, elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con encargo institucional explícito y revisión periódica, que sirva de base técnica para la depuración progresiva del marco regulatorio. La existencia de este catálogo —que España no tiene en formato consolidado y operativo— es condición instrumental de la mejora regulatoria que el conjunto del capítulo articula. Su elaboración, su publicación y su uso institucional sucesivo son tarea técnica concreta y abordable.

12.6

Articulación competencial: regulación autonómica y mercado único interno

La regulación económica en España opera, en la mayoría de los ámbitos, sobre marco competencial compartido entre el Estado y las comunidades autónomas, con incorporación adicional de regulación municipal en aspectos específicos —licencias urbanísticas, regulación local de actividad, ordenanzas sectoriales—. La consecuencia operativa, descrita en el capítulo II del informe, es la fragmentación del marco regulatorio aplicable a la actividad económica, que opera contra la efectividad del mercado único interno.

El capítulo II propuso, como instrumento institucional principal, la aplicación efectiva del principio de mercado único interno: el operador que cumpla la regulación de su comunidad autónoma de origen puede operar en cualquier otra comunidad autónoma sin que esta pueda imponerle exigencias adicionales no manifiestamente justificadas por razones técnicas concretas. La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado de 2013, que articula este principio, debe aplicarse efectivamente, con mecanismos institucionales de seguimiento y, en su caso, control jurisdiccional sobre las regulaciones autonómicas que vulneren su efectividad.

A esta articulación competencial debe añadirse, desde la perspectiva específica de este capítulo, la aplicación de la mejora regulatoria también al ámbito autonómico. Las comunidades autónomas son productoras significativas de regulación con impacto directo sobre la actividad económica, y la calidad técnica de su producción normativa varía sensiblemente entre territorios. La generalización de los instrumentos de mejora regulatoria al ámbito autonómico, mediante coordinación con las administraciones autonómicas y con respeto pleno de su

autonomía competencial, es componente operativo de cualquier política de reducción de la carga regulatoria agregada del país.

El Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios, articulado en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios europea, y los mecanismos de coordinación autonómica derivados de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, son los instrumentos institucionales disponibles para esta articulación. Su funcionamiento efectivo requiere dotación técnica suficiente, periodicidad real de las reuniones, y publicidad sistemática de las conclusiones operativas alcanzadas. Las debilidades observadas en el funcionamiento de estos mecanismos en los últimos ejercicios, documentadas en los informes anuales del propio Ministerio competente, indican que el problema no es de diseño institucional sino de operación efectiva.

12.7

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. La carga regulatoria sobre la actividad económica es problema económicamente relevante, no solo jurídicamente relevante. España presenta indicadores convergentes de carga normativa intermedia-alta entre los países de su grupo, con coste agregado del cumplimiento estimable en órdenes de magnitud relevantes —entre el 4 y el 6 % del PIB en estimaciones moderadas, según metodología—. La inflación normativa documentada en el capítulo III tiene en su dimensión económica un correlato directo: coste de búsqueda regulatoria, impuesto encubierto sobre la actividad productiva, efectos asignativos sobre la asignación de recursos.

Segunda. La metodología internacional de la mejora regulatoria, articulada en torno a tres componentes —análisis de impacto regulatorio ex ante, evaluación ex post sistemática, instrumentos institucionales de freno a la inflación normativa—, dispone de referencias técnicas solventes en países y organismos internacionales. Su aplicación efectiva es la condición necesaria de cualquier reducción significativa de la carga regulatoria sin pérdida de la calidad técnica del marco.

Tercera. España dispone formalmente de un marco institucional que recoge los componentes principales de la mejora regulatoria —Leyes 39/2015 y 40/2015, normas sobre análisis de impacto, plan e informe anual normativos— pero su aplicación operativa es significativamente inferior al diseño aparente.

El análisis de impacto se elabora con calidad técnica insuficiente y como cumplimiento ritual; la evaluación ex post es prácticamente inexistente; los instrumentos de freno a la inflación normativa son débiles. El problema español no es de diseño institucional, es de aplicación efectiva.

Cuarta. La transposición española de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior —Directiva Bolkestein— se realizó mediante la Ley Paraguas y la Ley Ómnibus de 2009 con vocación liberalizadora amplia, incluso de máximos respecto a las exigencias mínimas de la propia directiva. La aplicación operativa, sin embargo, ha sido significativamente menos consistente: regulaciones autonómicas y locales han reintroducido por la vía territorial barreras que la transposición había eliminado; el régimen de declaración responsable ha sido objeto de aplicación restrictiva con exigencias documentales acumulativas; los mecanismos de control posterior no han alcanzado eficacia equivalente al control previo sustituido. La aplicación efectiva del marco Bolkestein ya transpuesto, con coordinación interadministrativa rigurosa, constituye una de las palancas operativas de mayor potencial inmediato sobre la carga regulatoria agregada.

Quinta. Dos casos sectoriales ilustran el problema agregado en su forma específica. La regulación de la distribución comercial mantiene en algunas comunidades autónomas regímenes de autorización para grandes establecimientos cuya compatibilidad con el derecho europeo ha sido reducida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea pero no plenamente eliminada, con asimetría territorial que afecta a inversión, competencia y precios al consumidor. La regulación de la vivienda turística presenta heterogeneidad normativa intensa entre comunidades autónomas y municipios, con coste de cumplimiento significativo para los operadores y sin resultados sustantivos proporcionales a la complejidad regulatoria desplegada. Ambos casos son susceptibles de mejora técnica significativa con instrumentos disponibles operativos con calidad insuficiente.

Sexta. La propuesta del informe se articula en cuatro líneas operativas: fortalecimiento del análisis de impacto regulatorio mediante metodología armonizada y supervisión independiente de calidad; programa sistemático de evaluación ex post de las normas con mayor impacto económico; introducción gradual de instrumentos de freno regulatorio —generalización de cláusulas de caducidad, consideración de un regulatory budget departamental—; autoridad técnica independiente de mejora regulatoria con competencias de supervisión metodológica y evaluación pública.

Séptima. La articulación competencial entre Estado, comunidades autónomas y administraciones locales, descrita en el capítulo II, requiere la aplicación efectiva del principio de mercado único interno mediante la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, complementada con la generalización de los instrumentos de mejora regulatoria al ámbito autonómico mediante mecanismos de

coordinación que respeten plenamente la autonomía competencial.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de reforma regulatoria coherente con el diagnóstico del capítulo III, articulado como complemento operativo del análisis jurídico-institucional. La reforma no exige rupturas normativas mayores: exige la aplicación efectiva de instrumentos técnicos que el sistema español tiene formalmente reconocidos pero opera con calidad insuficiente. El cambio cultural de la institución es, en este caso, más relevante que el cambio normativo formal.

El capítulo XIII se ocupa de la vivienda y del suelo, ámbito en el que la articulación entre regulación urbanística autonómica y municipal, fiscalidad de la vivienda, y dinámica del mercado inmobiliario producen un cuadro económico con consecuencias específicamente significativas para el patrimonio de las familias y para el problema demográfico abordado en el capítulo X.

Capítulo XIII. Vivienda y suelo: oferta, regulación y mercado

13.1

Diagnóstico del mercado de vivienda español

El mercado de vivienda español presenta en la última década un cuadro económico cuyas magnitudes principales conviene exponer con precisión técnica antes de plantear cualquier diagnóstico institucional. El precio medio de la vivienda libre, según los datos del Ministerio de Vivienda y del Instituto Nacional de Estadística, ha experimentado en el período posterior a la crisis financiera una recuperación sostenida, con incrementos acumulados particularmente significativos en los grandes núcleos urbanos —Madrid, Barcelona, las áreas metropolitanas de Bilbao, Málaga, Valencia, Sevilla— y con estabilidad o incremento moderado en el conjunto del territorio. Los precios del alquiler residencial han evolucionado en dirección concordante, con incrementos acumulados en las grandes ciudades que han duplicado en algunos casos el incremento del IPC general durante el mismo período1. La consecuencia para el ciudadano medio, particularmente para los segmentos jóvenes y de menor renta, es que el coste relativo del acceso a la vivienda —medido como porcentaje de la renta disponible dedicada a vivienda— se ha situado en niveles que exceden los considerados sostenibles por la literatura técnica especializada y se sitúan entre los más altos de Europa.

La consecuencia agregada de esta dinámica es triple. Primera, la patrimonialización familiar —activos financieros e inmobiliarios menos deuda, en términos de la riqueza neta de los hogares— ha experimentado un deterioro significativo en términos reales. Según los datos del Banco de España, la riqueza de las familias españolas representaba antes de la crisis de 2008 algo más de once veces la renta bruta disponible de esas mismas familias; los datos más recientes sitúan ese múltiplo en algo más de nueve veces, lo que supone una pérdida del 20 % aproximadamente en términos reales2. La caída no se debe a una distribución desfavorable hacia los hogares, sino a la combinación del deterioro del valor real de los activos y del incremento del endeudamiento relativo, en un contexto en que la generación más joven encuentra dificultades crecientes para constituir patrimonio propio.

Segunda, la edad media de emancipación del joven español se ha situado en los últimos ejercicios entre las más altas de la Unión Europea, con una proporción muy significativa de menores de treinta años conviviendo todavía en el hogar de origen en condiciones que en otros países europeos se consideran propias de la primera adolescencia. La causa fundamental es económica: la combinación de

precios de vivienda elevados, mercado laboral con dualidad e inestabilidad para los jóvenes, y rentas de inicio profesional moderadas, hace que el primer acceso a la vivienda autónoma resulte operativamente difícil para una mayoría significativa de los menores de treinta años. La consecuencia demográfica, anunciada en el capítulo X, es directa: el retraso de la emancipación es factor explicativo de primer orden del retraso del primer hijo y, por tanto, de la baja natalidad española.

Tercera, la cohesión territorial del país se ha visto afectada por dinámicas asimétricas: las grandes áreas metropolitanas concentran demanda residencial creciente sin que la oferta haya respondido en proporción equivalente, mientras zonas rurales y ciudades pequeñas presentan situaciones de despoblación y vivienda vacante que la política pública no ha conseguido revertir. La asimetría territorial es factor coadyuvante del problema demográfico autonómico documentado en los informes del Observatorio Demográfico CEU-CEFAS, citados en el capítulo VII.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. El problema español de la vivienda no es fundamentalmente un problema de demanda excesiva ni un problema de especulación financiera, aunque ambos elementos hayan estado presentes en distintos momentos del ciclo. Es fundamentalmente un problema de oferta insuficiente, agravado por una regulación urbanística que produce escasez crónica de suelo desarrollable en las zonas con mayor demanda, complementado por un régimen de alquiler cuyas modificaciones recientes han generado retraimiento de la oferta sin que sus objetivos declarados —reducción de precios, aumento de la accesibilidad— se hayan materializado en resultados verificables, y completado por una fiscalidad que penaliza la transacción y la movilidad residencial. La política de vivienda seria debe abordar simultáneamente los cuatro componentes —oferta de suelo, régimen de alquiler, fiscalidad de la transacción, política específica de vivienda social—, articulados como sistema y no como medidas aisladas.

El capítulo se organiza en torno a esos componentes. El apartado 13.2 desarrolla el problema central de la oferta de suelo y la regulación urbanística. El 13.3 trata el régimen del alquiler residencial. El 13.4 se ocupa del impacto de la vivienda turística sobre el mercado residencial. El 13.5 aborda la fiscalidad de la transacción inmobiliaria y la movilidad residencial. El 13.6 articula la conexión entre vivienda y demografía con remisión al capítulo X. El 13.7 sintetiza.

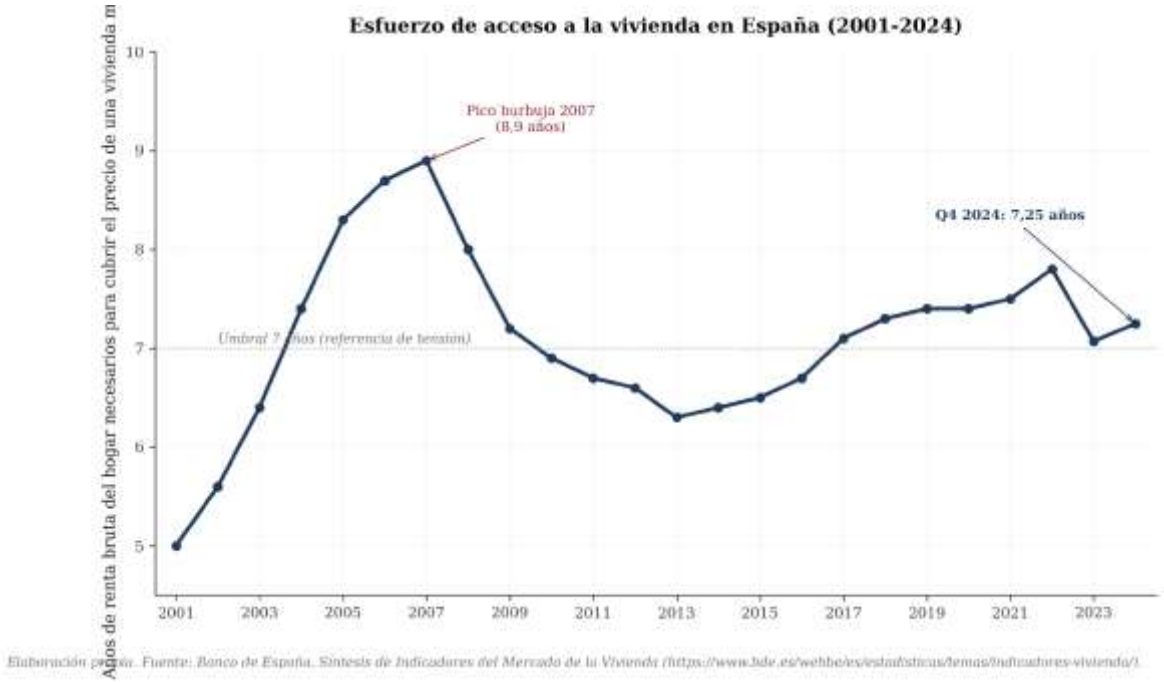


Gráfico 15. Esfuerzo de acceso a la vivienda en España: ratio precio vivienda / renta bruta del hogar (2001-2024).

Elaboración propia. Fuente: Banco de España, Síntesis de Indicadores del Mercado de la Vivienda (https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/temas/indicadores-vivienda/).

13.2

El problema fundamental: oferta de suelo y regulación urbanística

La oferta de vivienda residencial nueva en las zonas con mayor demanda de la economía española se sitúa, en los ejercicios recientes, en niveles muy inferiores a los necesarios para mantener el equilibrio del mercado en términos de precios accesibles para los segmentos de renta media y media-baja. La cifra de viviendas iniciadas en el conjunto del país es significativamente inferior a la cifra técnicamente requerida según las proyecciones de formación de hogares del Instituto Nacional de Estadística, particularmente concentradas en las áreas metropolitanas con mayor presión demográfica. La causa no es la falta de demanda solvente —que existe y está documentada— ni la falta de capacidad técnica del sector constructor —que dispone de capacidad operativa significativa—, sino la escasez efectiva de suelo desarrollable en las localizaciones con mayor demanda, problema cuya raíz es regulatoria.

La regulación urbanística española se articula en tres niveles administrativos. La legislación básica estatal —Real Decreto Legislativo 7/2015 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana— establece el marco general. La legislación autonómica, competencialmente plena en materia urbanística, desarrolla el marco específico de cada comunidad autónoma con normas que difieren significativamente entre territorios. La planificación municipal —Plan General de Ordenación Urbana, Planes Parciales, Planes Especiales— concreta el desarrollo efectivo del suelo en cada término municipal. La interacción entre los tres niveles produce un proceso de calificación y desarrollo del suelo cuya duración media, según los estudios disponibles, se sitúa en plazos que oscilan habitualmente entre ocho y quince años desde la primera tramitación urbanística hasta la entrega efectiva de las viviendas a sus adquirentes finales. Esta duración es significativamente superior a la de los principales países europeos de referencia y constituye una de las debilidades estructurales del mercado español.

Tres elementos de la regulación vigente merecen mención específica como factores explicativos del problema.

Primero, el régimen de calificación del suelo establece, en la mayoría de las legislaciones autonómicas, una distinción entre suelo urbano consolidado, suelo urbanizable y suelo no urbanizable, con procedimientos específicos para el paso entre categorías que requieren desarrollo de planeamiento, evaluaciones ambientales, informes sectoriales múltiples, y aprobaciones políticas en distintos niveles. Cada uno de estos componentes responde a finalidades técnicas legítimas, pero su acumulación produce un cuello de botella institucional en el tránsito del suelo no desarrollable al suelo efectivamente edificable. La consecuencia es que el suelo edificable disponible en cada momento es significativamente inferior al suelo técnicamente apto, con efecto directo sobre el precio del suelo y, por tanto, sobre el coste final de la vivienda.

Segundo, la discrecionalidad municipal en la aprobación efectiva del planeamiento y en la concesión de licencias produce, en muchos municipios, plazos administrativos prolongados que añaden incertidumbre a la inversión y elevan el coste financiero del desarrollo inmobiliario. Las garantías procesales son técnicamente legítimas; la cuestión es que su aplicación efectiva en plazos razonables exige una capacidad técnica municipal y una predisposición política a la efectividad operativa que muchos municipios no han desarrollado o han perdido en los últimos ejercicios.

Tercero, la fiscalidad sobre el desarrollo inmobiliario —cesiones obligatorias de aprovechamiento, contribuciones especiales, tributos asociados a la edificación, costes de urbanización repercutidos al desarrollo— eleva el coste del producto final en proporciones significativas, particularmente en municipios con haciendas locales débiles que financian parte de su gasto corriente con cargo a este flujo. La cuestión es legítima desde la perspectiva de la financiación local, pero su

agregación con los demás componentes del coste produce un cuadro en que la vivienda nueva en las zonas de mayor demanda parte de una base de coste muy superior a la que justificaría el coste técnico de la construcción y del suelo en términos puros.

La propuesta del informe en esta materia se articula sobre tres ejes operativos. Primero, la agilización efectiva de la transformación de suelo mediante reducción técnica de plazos en cada uno de los niveles del proceso, articulación de procedimientos integrados que sustituyan la concatenación de informes sectoriales sucesivos por evaluaciones integrales con plazos máximos vinculantes, y régimen de silencio administrativo positivo en supuestos donde la inactividad de la administración no se justifique técnicamente. Segundo, la reducción de la discrecionalidad municipal en aspectos donde su utilidad técnica no compensa la incertidumbre que genera, sin que ello suponga eliminación de las competencias municipales sustantivas. Tercero, la racionalización de las cargas fiscales y de cesión asociadas al desarrollo inmobiliario, mediante revisión técnica de su agregación efectiva y articulación con instrumentos alternativos de financiación local —que se trata en el capítulo XVI en el contexto de la articulación territorial—.

13.3

El régimen del alquiler residencial

El mercado de alquiler residencial en España, históricamente menos desarrollado que en los principales países europeos, ha experimentado en las últimas décadas un crecimiento significativo en términos de proporción del parque de vivienda destinado al alquiler, con incremento desde el 13-15 % de los años noventa hasta cifras que se sitúan en el entorno del 24-26 % en los ejercicios recientes. Esta expansión ha sido positiva en términos de funcionalidad del mercado: el alquiler ofrece alternativa al acceso a la vivienda en propiedad para los hogares jóvenes, los hogares con empleo móvil y los segmentos de renta para los que la compra no es viable en condiciones de mercado.

La regulación del alquiler residencial ha experimentado en los últimos ejercicios modificaciones significativas que conviene exponer con precisión técnica. La Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos, modificada en sucesivas ocasiones —2013, 2019, y la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda— articula el marco vigente. Las modificaciones de 2019 ampliaron la duración mínima del contrato de alquiler de tres a cinco años en el caso de propietarios personas físicas, y de tres a siete en el caso de personas jurídicas, con prórrogas

tácitas adicionales. La Ley 12/2023 introdujo elementos adicionales: regulación de las llamadas zonas de mercado residencial tensionado, con limitaciones efectivas a los incrementos de renta en las renovaciones; vinculación de los nuevos contratos en zonas tensionadas a un índice de referencia aplicable a determinados grandes propietarios; modificación de los criterios de procedimiento para los desahucios en supuestos específicos; obligaciones específicas para los grandes propietarios.

La evaluación técnica de los efectos de estas modificaciones, particularmente las introducidas en 2023, debe hacerse con prudencia metodológica que reconozca tanto la legítima preocupación social que motiva las medidas como sus efectos secundarios identificables sobre el mercado. La literatura económica acumulada sobre regulación de alquileres en sus diversas formas internacionales —desde los controles directos de precios al estilo de Berlín o París hasta las limitaciones de incrementos del estilo del rent stabilization neoyorquino— es clara en una dirección: las regulaciones que limitan los precios o los incrementos en el mercado de alquiler tienden a producir, en períodos prolongados, retraimiento de la oferta —por desplazamiento hacia el mercado de venta o hacia modalidades específicas como el alquiler turístico—, deterioro del mantenimiento del parque existente —al reducir la rentabilidad efectiva del propietario—, y reducción del dinamismo del mercado en términos de movilidad de los inquilinos. Los precios efectivos en el mercado libre que coexiste con el regulado tienden a aumentar más rápidamente que en ausencia de regulación, lo que produce dualidad de mercado análoga a la que se documenta en otros ámbitos regulatorios.

Los datos disponibles sobre los efectos de la Ley 12/2023, todavía limitados por la corta serie temporal post-vigencia, apuntan en direcciones consistentes con esta literatura: retraimiento de la oferta de alquiler en algunas de las zonas declaradas tensionadas, desplazamiento parcial hacia alquiler de temporada o turístico, evolución de precios de alquiler libre que no muestra signos de la convergencia a la baja que las medidas perseguían. La cautela metodológica obliga a no precipitar conclusiones sobre series cortas, pero la dirección es identificable y consistente con la evidencia internacional.

La propuesta del informe en esta materia se articula sobre la doctrina de que el problema del alquiler residencial no se resuelve por intervención sobre los precios sino por aumento efectivo de la oferta —desarrollado en el apartado 13.2—, complementado por medidas técnicamente articuladas de protección del inquilino que no produzcan los efectos secundarios documentados en la literatura. Cuatro líneas operativas concretan esta orientación.

Primera: estabilidad y predictibilidad del marco contractual del alquiler, con preservación de las garantías sustantivas del inquilino —duración mínima razonable, predictibilidad de los incrementos durante la duración contractual, protección frente a

desahucios injustificados— sin extensión a regulaciones que limiten la formación de precios en el mercado.

Segunda: agilización técnica de los procedimientos de desahucio en supuestos manifiestamente injustificados —impago acreditado, ocupación sin título—, con respeto pleno de las garantías procesales del inquilino y con dotación de mecanismos de protección social específicos para los supuestos de vulnerabilidad acreditada. La cuestión de la ocupación ilegal sin título contractual previo, fenómeno significativamente más extenso en España que en los principales países europeos comparables, requiere tratamiento específico mediante simplificación procedimental que respete las garantías constitucionales.

Tercera: incentivos fiscales específicos para la oferta efectiva de alquiler de larga duración a precios contenidos, mediante deducción técnicamente diseñada que premie objetivamente la decisión del propietario que renuncia a la maximización del rendimiento a corto plazo a cambio de estabilidad del arrendamiento.

Cuarta: política sostenida de vivienda social en alquiler mediante promoción pública o concertada, con dotación dimensionada que sitúe a España en niveles equivalentes a los principales países europeos de referencia. España presenta, según los datos comparados disponibles, una proporción de vivienda social en el parque total significativamente inferior a la de Países Bajos, Austria, Francia o Reino Unido, con margen de mejora cuantitativamente significativo.

13.4

Vivienda turística y mercado residencial

La proliferación de la vivienda turística en las grandes ciudades españolas, articulada en los últimos años en torno a las plataformas digitales de intermediación, ha tenido efectos identificables sobre el mercado de alquiler residencial en algunos territorios específicos. La cuestión es legítima y requiere tratamiento técnico, pero conviene situar su magnitud en términos cuantitativamente correctos, sin precipitar tampoco conclusiones que la evidencia disponible no sostiene plenamente.

La proporción del parque residencial efectivamente destinado a alquiler turístico en las zonas de mayor concentración —centros históricos de algunas grandes ciudades, áreas turísticas costeras, determinados barrios de alta demanda— puede ser significativa, con porcentajes que en algunos casos superan el 5-8 % del parque total. La proporción agregada

en términos de ciudad o región es, en cambio, sensiblemente menor. La consecuencia es que el efecto sobre el mercado residencial agregado es real pero geográficamente concentrado: las medidas regulatorias que pretenden corregir el efecto deben ser proporcionales a su localización efectiva, no generalizadas.

Como ya se anticipó en el capítulo XII, el régimen regulatorio español de la vivienda turística adolece de fragmentación intensa: regulaciones autonómicas heterogéneas, ordenanzas municipales con criterios divergentes incluso entre municipios próximos, intervenciones estatales puntuales sobre los registros de actividad y sobre las plataformas. La consecuencia operativa es coste significativo de cumplimiento sin resultados sustantivos proporcionales a la complejidad regulatoria desplegada.

La propuesta del informe en esta materia se articula sobre tres líneas. Primera: armonización técnica del marco regulatorio entre administraciones, mediante mecanismos de coordinación que respeten la autonomía competencial pero produzcan resultados verificables en términos de simplificación operativa. Segunda: regulación municipal específica donde la concentración local de vivienda turística produzca efectos demostrables sobre el mercado residencial, con criterios técnicos verificables y mecanismos de evaluación periódica que ajusten la regulación a sus efectos efectivos. Tercera: respeto al derecho de propiedad y a la libre disposición del propietario sobre su vivienda, con regulación que pueda imponer requisitos técnicos de actividad, registro, fiscalidad y convivencia, pero que no impida la actividad como tal salvo en supuestos manifiestamente justificados por externalidades demostradas sobre la cohesión del entorno residencial inmediato.

13.5

Fiscalidad de la transacción inmobiliaria

La transacción inmobiliaria en España soporta una agregación tributaria que conviene exponer con precisión, porque su magnitud agregada tiene efectos identificables sobre la movilidad residencial y sobre la formación de patrimonios familiares.

La compraventa de vivienda nueva está sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido al tipo del 10 % aplicable a vivienda y al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados con tipos autonómicos que oscilan entre el 0,5 y el 2,5 % según comunidad autónoma. La compraventa de vivienda usada está sujeta al Impuesto sobre

Transmisiones Patrimoniales con tipos autonómicos que oscilan entre el 4 y el 11 % según comunidad autónoma y características de la operación. Adicionalmente, la transmisión de inmuebles devenga, a cargo del transmitente, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana —conocido como plusvalía municipal—, gestionado por los ayuntamientos con tipos que pueden alcanzar, en términos efectivos, el 29 % del incremento de valor calculado según los criterios técnicos vigentes3. La operación está acompañada también de gastos notariales, registrales, gestoría, y en su caso comisiones de intermediación profesional.

La consecuencia agregada es que la transacción inmobiliaria estándar en España incorpora una cuña fiscal y de costes asociados que, según las características específicas de la operación, puede situarse entre el 8 y el 15 % del valor de la operación, con variaciones significativas según comunidad autónoma y municipio. Esta cuña opera como coste muerto sobre la movilidad residencial: el propietario que valora cambiar de vivienda por razones laborales, familiares o vitales debe absorber una pérdida fiscal significativa en cada operación, lo que reduce los incentivos a la movilidad y produce el fenómeno conocido de los propietarios que no cambian de casa por los impuestos. La consecuencia económica agregada es subóptima: reduce la asignación eficiente del stock residencial, dificulta la adaptación del parque a las necesidades cambiantes de los hogares, y opera contra la eficiencia del mercado de trabajo cuando la movilidad residencial es factor de movilidad laboral.

Conviene formular con precisión la implicación que de esto se sigue para el problema de oferta identificado en el apartado 13.2. Una parte significativa de las transacciones que la cuña fiscal desincentiva no se compensan con compras alternativas del mismo propietario: las que se asocian a reducción de tamaño tras la emancipación de los hijos, herencias recibidas por quienes no necesitan la vivienda, separaciones que dejan en propiedad de uno solo la antigua residencia común, o traslados a casa de familiares y a residencias. En estos supuestos, la transmisión que no se realiza por razones fiscales retiene una vivienda que de otro modo se habría incorporado a la oferta —en compra o en alquiler— sin que su propietario genere demanda equivalente en otra parte del mercado. El exceso tributario sobre la transacción no afecta sólo a la eficiencia asignativa del stock: opera como reducción efectiva de la oferta disponible en una parte no menor de los supuestos. El diagnóstico de 13.2 describe la escasez por el lado de la nueva construcción —suelo desarrollable insuficiente en las zonas con mayor demanda—; el presente apartado añade una vía complementaria por el lado del stock existente —parque fiscalmente inmovilizado—. Una política de vivienda que sólo atiende a una de las dos vías es media política de vivienda.

La cuestión específica del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana merece tratamiento detallado en el contexto de la transmisión

intergeneracional, que se desarrolla en el capítulo XVI. La cuestión de fondo es que el impuesto opera sobre incrementos de valor nominales, sin considerar la inflación acumulada durante el período de tenencia, lo que produce gravámenes efectivos sobre plusvalías que en términos reales pueden no existir. La sentencia del Tribunal Constitucional de 2021 declaró la inconstitucionalidad de aspectos centrales de la regulación anterior y obligó a una reforma técnica que mejoró parcialmente la situación, pero el problema de fondo —el carácter nominal de la plusvalía gravada— subsiste en términos significativos.

La propuesta del informe en esta materia se articula sobre el principio general de reducción de la fiscalidad de la transacción ordinaria de vivienda, mediante revisión técnica de los tipos aplicables al ITP y al AJD en las comunidades autónomas con tipos sensiblemente superiores a la media, racionalización del IIVTNU para corregir el carácter nominal de la base imponible y para ajustar el tipo efectivo a la realidad económica de las operaciones, y consideración técnica de mecanismos específicos para la primera vivienda habitual y para los supuestos de movilidad por razón laboral o familiar. La cuestión específica de la transmisión intergeneracional —herencias, donaciones— se aborda en el capítulo XVI con tratamiento articulado al Estatuto del Patrimonio Familiar.

13.6

Vivienda y demografía

El capítulo X del informe identificó la dificultad de acceso a la vivienda como factor empíricamente correlacionado con el retraso en la decisión de tener hijos y con la menor descendencia final, y anunció el desarrollo específico de la cuestión en el presente capítulo. La conexión es directa y debe formularse con la honestidad técnica que la cuestión merece.

La emancipación tardía del joven español, situada según los datos comparados europeos entre las más tardías de la Unión Europea, no es preferencia cultural sino consecuencia económica de la combinación de mercado laboral con dualidad e inestabilidad —documentado en el capítulo XI— y mercado de vivienda con accesibilidad insuficiente para las rentas de inicio profesional —documentado en este capítulo—. La consecuencia secuencial es que la formación efectiva de hogares jóvenes se retrasa varios años respecto a otros países europeos, lo que produce un retraso correlativo de la edad media del primer hijo y, por la mecánica biológica de la fertilidad, una reducción del número final de hijos por mujer.

El componente demográfico del problema español, descrito en el capítulo X en sus dimensiones agregadas, tiene en la dificultad de acceso a la vivienda uno de sus componentes operativos identificables.

La política de vivienda con consideración explícita de su impacto demográfico es, por tanto, política demográfica indirecta. Las medidas desarrolladas en este capítulo —agilización de la oferta de suelo, regulación racional del alquiler, fiscalidad reducida de la transacción, vivienda social en proporciones equiparables a las europeas— operan, además de su efecto directo sobre el mercado residencial, como instrumentos indirectos de mejora de la dinámica demográfica. La combinación con las medidas específicas de fiscalidad familiar, conciliación y patrimonialización familiar desarrolladas en los capítulos XVI y siguientes constituye el marco articulado de política demográfica que el informe propone.

13.7

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. El mercado de vivienda español presenta en la última década un cuadro de precios crecientes, particularmente en las grandes áreas metropolitanas, con efectos sostenidos sobre el coste relativo del acceso a la vivienda para los segmentos jóvenes y de renta media-baja. La consecuencia agregada es la combinación de pérdida del 20 % aproximadamente en términos reales de la riqueza neta de los hogares respecto a la situación pre-2008, edad de emancipación entre las más altas de Europa, y asimetría territorial creciente.

Segunda. El problema español de la vivienda no es fundamentalmente un problema de demanda excesiva ni de especulación, sino un problema de oferta insuficiente agravado por una regulación urbanística que produce escasez crónica de suelo desarrollable en las zonas con mayor demanda. La duración media del proceso de transformación del suelo, que se sitúa entre ocho y quince años, es significativamente superior a la de los principales países europeos y constituye una debilidad estructural identificable.

Tercera. La reforma de la regulación urbanística requiere agilización efectiva de la transformación de suelo mediante reducción técnica de plazos, articulación de procedimientos integrados que sustituyan la concatenación de informes sectoriales sucesivos, régimen de silencio administrativo positivo en supuestos donde la inactividad administrativa no se justifique técnicamente, reducción de la discrecionalidad municipal en

aspectos donde su utilidad técnica no compense la incertidumbre que genera, y racionalización de las cargas fiscales y de cesión asociadas al desarrollo inmobiliario.

Cuarta. La regulación del alquiler residencial debe abordarse desde la doctrina de que el problema no se resuelve por intervención sobre los precios sino por aumento efectivo de la oferta. La evidencia internacional acumulada sobre regulaciones de precios o incrementos en el mercado de alquiler indica retraimiento de la oferta, deterioro del mantenimiento del parque, reducción del dinamismo del mercado, y dualidad mercado regulado/mercado libre con efectos secundarios significativos. La protección del inquilino debe articularse con instrumentos técnicamente eficaces que no produzcan estos efectos: estabilidad contractual, agilización procedimental en supuestos de incumplimiento manifiesto, incentivos fiscales a la oferta de larga duración a precios contenidos, y política sostenida de vivienda social en alquiler en proporciones equiparables a las europeas.

Quinta. La vivienda turística produce efectos identificables sobre el mercado residencial en zonas geográficamente concentradas, con magnitud significativa local pero proporcionalmente menor en términos agregados. El régimen regulatorio adolece de fragmentación intensa entre administraciones, que requiere armonización técnica con mecanismos de coordinación, regulación municipal específica donde se demuestre necesidad por externalidades, y respeto al derecho de propiedad sobre la vivienda con regulación proporcional a los efectos demostrados.

Sexta. La fiscalidad agregada de la transacción inmobiliaria en España —IVA o ITP, AJD, IIVTNU, costes notariales y registrales— se sitúa entre el 8 y el 15 % del valor de la operación según características específicas, con efectos identificables sobre la movilidad residencial. La reducción técnica de esta cuña fiscal —revisión de tipos autonómicos, racionalización del IIVTNU para corregir su carácter nominal, mecanismos específicos para primera vivienda habitual y para movilidad por razón laboral o familiar— constituye componente operativo de la política de vivienda. La fiscalidad específica de la transmisión intergeneracional se desarrolla en el capítulo XVI.

Séptima. La política de vivienda con consideración explícita de su impacto demográfico es política demográfica indirecta. La emancipación tardía es consecuencia económica, no preferencia cultural; la dificultad de acceso a la vivienda es factor explicativo de primer orden del retraso del primer hijo y de la baja natalidad española documentada en el capítulo X. El conjunto de las medidas desarrolladas en este capítulo, combinado con las medidas específicas de fiscalidad familiar y patrimonialización abordadas en el capítulo XVI, constituye el marco articulado de política demográfica que el informe propone.

El capítulo XIV se ocupa de la energía y de la política industrial, ámbito en el que la articulación entre transición energética,

costes de la energía para hogares y empresas, dependencia exterior y posición competitiva de España presenta retos específicos cuya gestión condiciona la viabilidad de buena parte del programa económico planteado en los capítulos previos.

Notas

[1] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana e Instituto Nacional de Estadística, series sobre precio medio de la vivienda libre, índice de precios de la vivienda y estadísticas del mercado de alquiler. Disponibles en https://www.mivau.gob.es/ y https://www.ine.es/

[2] Banco de España, Cuentas Financieras de la Economía Española, series sobre riqueza neta de los hogares en relación con la renta bruta disponible.

[3] Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, dictado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021.

Capítulo XIV. Energía y política industrial

14.1

Diagnóstico: precios de la energía y posición competitiva

La energía constituye una de las dimensiones de la economía española en las que la articulación entre regulación pública, mercado y posición competitiva internacional presenta retos específicos cuya gestión condiciona la viabilidad de buena parte del programa económico planteado en los capítulos previos. La cuestión es relevante por dos vías simultáneas. Primera vía: el coste de la energía es uno de los componentes principales de la estructura de costes empresarial, particularmente en los sectores intensivos en consumo —industria pesada, transformación, química, metalúrgica—, y un coste energético sostenidamente superior al de los competidores europeos opera como factor estructural de pérdida de competitividad. Segunda vía: el coste de la energía afecta directamente a la renta disponible de los hogares, particularmente a los segmentos de menor renta para los que el peso de la factura energética sobre el presupuesto familiar es proporcionalmente mayor.

El cuadro cuantitativo de los precios energéticos españoles en los últimos ejercicios presenta varios elementos relevantes. El precio mayorista del mercado eléctrico, gestionado por el Operador del Mercado Ibérico de la Energía —OMIE— en el ámbito del mercado ibérico compartido con Portugal, ha experimentado en el periodo 2021-2024 una volatilidad histórica vinculada a la combinación de la crisis energética europea derivada de la guerra de Ucrania, las dinámicas internacionales del precio del gas natural y las políticas regulatorias de transición energética. Los precios de la electricidad para la industria española se sitúan, según los datos comparados de Eurostat, en niveles intermedios-altos entre los principales países europeos, con diferencial sostenido respecto a los países con mix energético más diversificado o con mayor peso de la generación nuclear1. Los precios para hogares presentan un cuadro análogo, con asimetrías específicas vinculadas a la estructura de la tarifa regulada y a los componentes no estrictamente energéticos —impuestos, peajes, cargos, IVA— que constituyen aproximadamente la mitad de la factura final.

A este cuadro de precios se añade un elemento institucional de significación específica. El 28 de abril de 2025, la Península Ibérica experimentó un apagón eléctrico generalizado que afectó simultáneamente a España y Portugal, con interrupción del suministro durante varias horas y consecuencias económicas y sociales que, aunque limitadas en su duración, expusieron debilidades en la gestión técnica del sistema en condiciones de

alta penetración de generación renovable variable2. Los procesos de investigación técnica iniciados por las autoridades competentes —Red Eléctrica de España, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, autoridades europeas de supervisión del sistema eléctrico— están en curso al cierre del informe, y conviene no precipitar conclusiones sobre las causas técnicas concretas mientras los análisis no se completen. Lo que sí cabe afirmar institucionalmente es que el episodio expone la importancia técnica de la gestión de la operación del sistema en transiciones energéticas con cambio rápido del mix de generación, y exige tratamiento institucional serio con independencia de la lectura política que cada formación quiera dar al evento.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La política energética española debe articularse con el doble objetivo de contener el coste de la energía en los niveles compatibles con la competitividad de la industria española y con la renta disponible de los hogares, y gestionar técnicamente la transición del mix de generación con criterios de seguridad de suministro, sostenibilidad financiera del sistema y realismo sobre los plazos y los costes de cada una de las tecnologías. La cuestión específica de la política industrial —que se aborda articuladamente en el capítulo— debe orientarse hacia la dimensión horizontal —marco institucional, capital humano, infraestructuras, regulación de calidad— y limitar la dimensión vertical —selección discrecional de sectores ganadores, ayudas selectivas, intervención política sobre decisiones empresariales—, cuya evidencia comparada es desigual y cuyas consecuencias sobre la productividad agregada del capital documentadas en el capítulo XI son problemáticas.

El capítulo se organiza en torno a cuatro ejes. El apartado 14.2 trata el mix energético en clave técnica. El 14.3 aborda el mercado eléctrico, su estructura y las intervenciones regulatorias recientes. El 14.4 se ocupa de la política industrial y de la distinción entre sus dimensiones horizontal y vertical. El 14.5 trata la transición energética con honestidad sobre costes y plazos. El 14.6 sintetiza.

14.2

El mix energético: tratamiento técnico no identitario

El mix de generación eléctrica español ha experimentado en los últimos quince años una transformación significativa. La proporción de la generación renovable —fundamentalmente eólica y solar fotovoltaica, con aportación de hidráulica, biomasa y otras tecnologías— ha pasado de cifras inferiores al 30 % de la generación total en los primeros años de la

década de 2010 hasta superar el 50 % en los ejercicios recientes, con días específicos en los que la generación renovable instantánea ha cubierto la totalidad de la demanda peninsular. La generación nuclear, articulada en torno a las cinco centrales actualmente operativas —Almaraz I y II, Ascó I y II, Cofrentes, Trillo, y Vandellós II—, mantiene una aportación estable en el entorno del 20 % del total. La generación con gas natural, mediante centrales de ciclo combinado, opera como generación de respaldo y de balance, con peso variable según las condiciones del sistema. El carbón, históricamente significativo, ha sido objeto de cierre acelerado por razones combinadas de coste, regulación europea sobre emisiones y decisiones empresariales, con peso actualmente residual.

La cuestión del mix óptimo de generación es, desde el punto de vista institucional, una cuestión técnica antes que ideológica. Conviene tratarla así, sin caer ni en negacionismo climático ni en fanatismo verde, dos posiciones extremas que ofrecen al ciudadano una claridad ilusoria sustituyendo el análisis técnico por la afirmación identitaria. La economía española opera dentro de un marco europeo de objetivos vinculantes de descarbonización, articulado en torno al European Green Deal y a sus desarrollos legislativos sucesivos —Fit for 55, mecanismo de ajuste fronterizo de carbono, sistema de comercio de emisiones reformado—. Estos objetivos son condicionante institucional sobre el que la política española opera, no variable libre que cada Gobierno pueda redefinir según preferencias. Lo que sí es discutible —y debe discutirse con calidad técnica— es el ritmo concreto de la transición, los instrumentos específicos que la implementan, la articulación con la seguridad de suministro y con el coste de la energía, y la asignación de los costes de transición entre operadores, consumidores y administraciones.

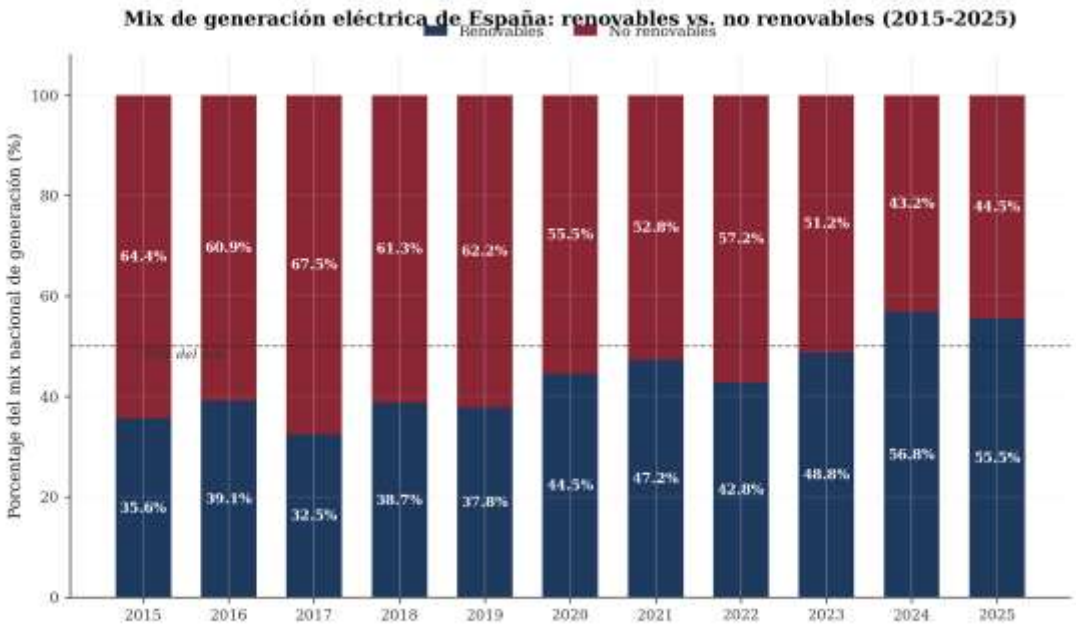
Tres elementos del mix español merecen tratamiento técnico específico.

Primer elemento: la capacidad nuclear instalada y el calendario vigente de cierre. La regulación actual prevé el cierre escalonado de las centrales nucleares españolas entre 2027 y 2035, en el marco del Protocolo suscrito en 2019 entre el Gobierno y los operadores nucleares. La cuestión es relevante por tres razones técnicas: la capacidad nuclear es generación firme, no dependiente de la disponibilidad meteorológica, y aporta seguridad al sistema en momentos de alta demanda o de baja generación renovable; el coste variable de la generación nuclear, una vez amortizada la inversión, es competitivo respecto a las alternativas; el cierre anticipado respecto al final de vida útil técnico de las instalaciones produce una pérdida de capacidad firme cuya sustitución exige inversiones adicionales en otras tecnologías. El debate sobre el calendario de cierre es legítimo y debería conducirse en términos técnicos, evaluando el coste de la prolongación frente a su sustitución y considerando escenarios alternativos sobre la base de criterios verificables. La reapertura del debate, al amparo de las experiencias de algunos países europeos —Bélgica, Países Bajos— que han

revisado calendarios análogos en años recientes, no exige por sí misma una decisión específica, exige análisis técnico solvente que el sistema institucional español puede y debe realizar.

Segundo elemento: la gestión técnica del sistema con creciente proporción de generación renovable variable. La transición acelerada del mix introduce retos técnicos identificables: gestión de la inercia eléctrica del sistema, capacidad de respuesta a perturbaciones, almacenamiento, redes de transporte y distribución. El episodio del 28 de abril de 2025, mencionado en el apartado anterior, ha situado en el debate público la importancia de estos componentes técnicos. La inversión en redes inteligentes, en almacenamiento —baterías, bombeo hidráulico, hidrógeno como vector—, en interconexiones internacionales y en mecanismos de respuesta de la demanda es, en consecuencia, condición operativa de la transición. La política energética debe atender a esta dimensión con la misma seriedad con que atiende a la incorporación de nueva capacidad de generación.

Tercer elemento: la dependencia energética exterior. España importa aproximadamente el 70 % de su energía primaria, fundamentalmente petróleo y gas natural. Esta dependencia es estructural y deriva de la escasa disponibilidad de recursos fósiles autóctonos. La transición a un mix con mayor proporción de generación eléctrica renovable —que aprovecha recursos autóctonos: viento, sol, agua— mejora estructuralmente la posición de la balanza energética y reduce la exposición a las dinámicas geopolíticas de los mercados internacionales de hidrocarburos. Este es uno de los argumentos técnicamente más sólidos a favor de la transición, con independencia de las consideraciones climáticas: la autonomía energética relativa es elemento de seguridad económica y geopolítica del país.



Elaboración propia. Fuente: Red Eléctrica de España, Informe del Sistema Eléctrico Español (https://www.sistemaelectrico-ree.es/es/informe-del-sistema-electrico).

Gráfico 16. Mix de generación eléctrica de España: renovables vs. no renovables (2015-2025).

Elaboración propia. Fuente: Red Eléctrica de España, Informe del Sistema Eléctrico Español (https://www.sistemaelectrico-ree.es/es/informe-del-sistema-electrico).

14.3

Mercado eléctrico: estructura, regulación y marginalismo

El mercado eléctrico español opera, desde su liberalización articulada en torno a la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico y sus desarrollos posteriores, sobre un esquema de mercado mayorista en el que la formación de precios sigue el criterio del coste marginal. El precio horario del mercado se establece como el coste de la última unidad de generación necesaria para cubrir la demanda en cada momento; todas las unidades cuya oferta haya sido casada perciben ese precio marginal, con independencia de su coste específico de generación. El esquema, de tradición en los mercados eléctricos europeos y articulado en el marco regulatorio comunitario, ha sido objeto de debate intenso en los últimos ejercicios por sus consecuencias sobre la formación de precios en condiciones de alta volatilidad del coste del gas natural, tecnología que con frecuencia opera como marginal en el sistema español.

La cuestión técnica relevante es la siguiente. En momentos en que la demanda excede la capacidad disponible de generación renovable e hidráulica disponible y la generación

nuclear, las unidades de gas natural —ciclos combinados— operan como tecnología marginal y fijan el precio del mercado para todas las demás unidades casadas. Cuando el coste del gas natural se eleva por causas internacionales —como ocurrió singularmente desde 2021—, el precio del mercado eléctrico mayorista se eleva en proporción correlativa, incluso para horas en que la generación renovable o nuclear cubre proporciones significativas de la demanda. El operador renovable o nuclear, cuyo coste técnico no se ha modificado, percibe el mismo precio elevado que el operador de gas natural, lo que produce el llamado windfall profit —beneficio extraordinario— en las tecnologías inframarginales en períodos de tensión de precios.

Las intervenciones regulatorias recientes en el mercado eléctrico español han pretendido, con instrumentos diversos, mitigar las consecuencias de esta dinámica. La excepción ibérica aprobada por la Comisión Europea en 2022 introdujo un tope al precio del gas utilizado en la generación eléctrica española y portuguesa durante un periodo limitado, con compensación articulada para los operadores afectados. Las minoraciones extraordinarias sobre los beneficios de las tecnologías inframarginales han operado de modo intermitente. Las modificaciones del régimen de la tarifa de último recurso y del bono social han incidido en la formación del precio para los consumidores específicos. La articulación agregada de estas medidas ha producido, según los datos disponibles, mitigación parcial de las tensiones de precios, con efectos secundarios identificables sobre la inversión y sobre la señal de precios al consumidor.

La cuestión sustantiva del diseño del mercado mayorista —marginalismo o alternativas— es objeto de debate técnico abierto en el ámbito europeo. El Reglamento UE 2024/1747 sobre la mejora del diseño del mercado interior de la electricidad, adoptado en 2024 tras debate sostenido, introduce modificaciones técnicas que combinan preservación del marginalismo en el mercado spot con desarrollo de instrumentos de cobertura a largo plazo —contracts for difference bidireccionales, power purchase agreements con respaldo público— que pretenden estabilizar la financiación de las inversiones renovables y nucleares sin alterar el funcionamiento del mercado de corto plazo. La aplicación efectiva en España de estos instrumentos es la línea operativa con mayor recorrido institucional disponible, con plazos compatibles con la sostenibilidad financiera del sistema y sin generar las distorsiones que las intervenciones discrecionales sobre precios producen.

La propuesta del informe en esta materia es la siguiente. Primera: aplicación efectiva en España del marco renovado del mercado eléctrico europeo, con desarrollo solvente de los instrumentos de cobertura a largo plazo —contracts for difference, PPAs— como mecanismo principal de gestión de la volatilidad. Segunda: minimización de las intervenciones discrecionales sobre precios que producen distorsiones identificables en la inversión y en las decisiones de los operadores, manteniendo los mecanismos de protección del consumidor vulnerable —bono social

ampliado y técnicamente articulado— como instrumento focalizado. Tercera: revisión técnica de los componentes no estrictamente energéticos de la factura eléctrica —impuestos, peajes, cargos— para asegurar que su agregación no oculte el coste real de la energía y permita al consumidor evaluar correctamente el peso fiscal sobre el suministro.

14.4

Política industrial: dimensión horizontal y dimensión vertical

La cuestión de la política industrial ha vuelto al primer plano del debate europeo en los últimos ejercicios, en el contexto de las tensiones geopolíticas, de la transición energética y de la competencia con las grandes potencias industriales —Estados Unidos con su Inflation Reduction Act, China con sus programas estatales de industrialización dirigida—. El debate ha producido en España, como en el resto de Europa, propuestas de mayor intervención pública en sectores específicos —semiconductores, hidrógeno verde, baterías eléctricas, defensa, biotecnología—, articuladas en torno a los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica —PERTE— y a otros instrumentos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La cuestión doctrinal que el informe plantea es la siguiente: la política industrial, como categoría conceptual, no es uniforme. Existen formas de política industrial que son técnicamente eficaces y compatibles con un marco económico ortodoxo; existen otras formas que son problemáticas y cuya evidencia comparada es desigual o negativa. La distinción técnica fundamental es la que separa la política industrial horizontal de la política industrial vertical.

Política industrial horizontal: actuación pública sobre los factores de producción y el marco institucional comunes a toda la actividad económica. Incluye el capital humano —educación, formación profesional dual, capacitación técnica—, las infraestructuras —transporte, energía, telecomunicaciones, banda ancha—, la calidad regulatoria —objeto del capítulo XII—, la seguridad jurídica —objeto del capítulo III—, el sistema fiscal —objeto del capítulo V—, el mercado de capitales —objeto del capítulo XVII—. Esta dimensión de la política industrial es no discriminatoria entre sectores: mejora las condiciones operativas para todas las actividades económicas, dejando que el mercado seleccione los sectores y las empresas competitivos en cada momento sobre la base de la información que su actividad genera. La

evidencia comparada sobre la eficacia de la política industrial horizontal es robusta y consistente: los países que han mejorado sostenidamente estas dimensiones de su marco económico han mejorado correlativamente su productividad agregada y su posición competitiva. Esta dimensión de la política industrial es, en términos del informe, plenamente coherente con la doctrina general y debe ser componente operativo central de la política económica española.

La política industrial horizontal exige, como complemento técnico, estabilidad institucional plurianual en el conjunto de instrumentos que afectan a la actividad industrial: marco fiscal, regulación sectorial, política de competencia, política de I+D+i, formación profesional, infraestructuras. La sensibilidad de las decisiones de inversión industrial a los plazos del ciclo político es elevada, y la inestabilidad regulatoria opera como factor disuasorio comparable en magnitud a los diferenciales fiscales o de coste laboral. La articulación de un marco institucional de horizonte plurianual —concretado en compromisos verificables sobre fiscalidad de la inversión productiva, sobre régimen regulatorio aplicable, sobre objetivo de gasto público en I+D+i convergiendo hacia el 2 % del PIB con cuantificación de senda, y sobre integración operativa entre el sistema público de investigación y el tejido industrial— es probablemente la reforma de política industrial de mayor impacto agregado disponible. El detalle institucional concreto admite distintas configuraciones; lo institucionalmente decisivo es que el conjunto opere con la estabilidad efectiva que las decisiones de inversión industrial exigen.

En el plano operativo, la racionalización de las capacidades del sistema español de innovación —hoy fragmentadas entre Administración Central, agencias estatales, comunidades autónomas, universidades y centros de investigación, con duplicidades identificables y costes de coordinación significativos— es condición instrumental de la efectividad del gasto público en I+D+i. La integración con criterios técnicos de las capacidades dispersas, sin merma de la autonomía investigadora que la calidad académica exige, es tarea pendiente cuya consecuencia sobre la eficiencia agregada del sistema es relevante.

Política industrial vertical: actuación pública dirigida a sectores o tecnologías específicas, mediante ayudas selectivas, exenciones fiscales focalizadas, contratación pública dirigida, intervenciones regulatorias específicas o financiación pública preferente. Esta dimensión, llamada también de campeones nacionales o political picking of winners, presenta una evidencia comparada significativamente más desigual. Los casos de éxito documentados —desarrollo industrial coreano de los años setenta-ochenta, programa aeroespacial europeo, algunas iniciativas asiáticas específicas— combinan circunstancias institucionales y técnicas no fácilmente replicables, con disciplina exportadora exigente, con ciclos largos de evaluación independiente, y con capacidad técnica del Estado para gestionar incentivos sin captura de las industrias receptoras. Los casos de fracaso o de eficacia discutible son

significativamente más numerosos y con frecuencia se concentran en operaciones donde la decisión política sobre qué sector apoyar prevaleció sobre la evaluación técnica de su potencial competitivo real.

La aplicación de esta distinción al caso español produce conclusiones operativas claras. La política industrial española debe priorizar abrumadoramente la dimensión horizontal: el capital humano —con la reforma educativa del capítulo IX, la reforma del mercado laboral del capítulo XI, y la reforma universitaria que requiere desarrollo específico—; las infraestructuras —con planificación técnica de calidad y respecto al marco regulatorio europeo—; la calidad regulatoria y la seguridad jurídica —objeto de los capítulos XII y III—; el marco fiscal y financiero. La dimensión vertical debe limitarse a supuestos en que la justificación técnica sea robusta y los mecanismos de evaluación independiente sean suficientes para asegurar que las ayudas no se desvíen hacia operaciones que el mercado no validaría. La crítica formulada sobre las ayudas públicas que han ido a aquello que primaba en la agenda ideológica del Gobierno sintetiza la dirección que debe evitarse en términos institucionales: la política industrial vertical no debe servir como vehículo de la afirmación política de la mayoría coyuntural sobre el sistema productivo.

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica y los demás instrumentos del Plan de Recuperación deben evaluarse, desde esta perspectiva, caso por caso, distinguiendo aquellos que actúan sobre dimensiones horizontales —banda ancha, capacitación digital, eficiencia energética del parque edificado— de aquellos que operan sobre selección sectorial específica con riesgos identificables. La rendición de cuentas pública sobre los resultados efectivos de cada instrumento es condición operativa de la calidad de la política, con independencia del color político de la mayoría que la implemente.

14.5

Transición energética: honestidad sobre costes y plazos

La transición energética, en el sentido amplio que comprende la descarbonización de la generación eléctrica, la electrificación de la demanda, la mejora de la eficiencia energética del parque edificado y del transporte, y el desarrollo de vectores energéticos alternativos —hidrógeno, gases renovables—, es proceso de larga duración cuya gestión exige honestidad técnica sobre tres dimensiones que el debate público con frecuencia simplifica.

Primera dimensión: los costes de la transición. La transición tiene costes de inversión significativos, articulados a lo largo de décadas, que recaen sobre operadores, consumidores y administraciones en proporciones que dependen del diseño regulatorio de cada componente. Estos costes son, en parte, compensados a largo plazo por el menor coste variable de la generación renovable y por la reducción de la dependencia exterior; pero la transición efectiva exige asumir el coste de inversión durante el periodo de transformación. Pretender que la transición no tiene coste, o que el coste lo asumirán íntegramente operadores con beneficios extraordinarios sin trasladarlo al consumidor, es información incompleta. La política energética seria debe explicitar el coste, articular su distribución en términos técnicamente justos, y atender específicamente a los segmentos vulnerables mediante el bono social y otros instrumentos focalizados.

Segunda dimensión: los plazos. La transición energética opera sobre plazos largos —décadas, no legislaturas—, que exigen estabilidad regulatoria sostenida en el tiempo. Las modificaciones recurrentes del marco regulatorio —retribuciones a la generación renovable, peajes, cargos, programas de apoyo— operan contra la calidad del proceso, porque introducen incertidumbre regulatoria que eleva el coste de las inversiones necesarias. La estabilidad institucional que este capítulo reclama, en línea con la reclamada en otros capítulos del informe respecto a la educación, el mercado laboral o el sistema fiscal, es condición operativa de la transición eficaz.

Tercera dimensión: las dependencias críticas. La transición no elimina las dependencias energéticas exteriores; las redefine. La generación eléctrica renovable depende de tecnologías —paneles solares, aerogeneradores, baterías— cuya cadena de suministro está concentrada actualmente en pocos países, con China en posición dominante en varios componentes. El hidrógeno verde requiere infraestructura específica, redes de transporte y almacenamiento. Las redes inteligentes exigen materiales críticos —litio, cobalto, tierras raras— cuya disponibilidad depende de mercados internacionales con dinámica geopolítica propia. La política energética debe atender a estas dependencias mediante estrategia técnica de diversificación, sin caer en autarquías costosas pero sin dejar la transición a merced de cadenas de suministro vulnerables a tensiones internacionales.

14.6

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. La política energética española opera sobre un mercado eléctrico ibérico con liberalización mayorista y precios que se han situado en niveles intermedios-altos entre los principales países europeos, con consecuencias identificables sobre la competitividad industrial y sobre la renta disponible de los hogares. El episodio del apagón ibérico del 28 de abril de 2025 expone la importancia técnica de la gestión del sistema en transiciones con cambio rápido del mix de generación, exigiendo tratamiento institucional serio con independencia de la lectura política del evento.

Segunda. El mix de generación eléctrica español ha experimentado una transformación significativa hacia mayor proporción de renovables, manteniendo la generación nuclear como respaldo firme y el gas como tecnología de balance. La cuestión del mix óptimo es técnica antes que ideológica y debe tratarse así, sin negacionismo climático ni fanatismo verde. El debate sobre el calendario de cierre nuclear es legítimo y debería conducirse con análisis técnico solvente sobre coste de prolongación frente a sustitución.

Tercera. La gestión técnica del sistema eléctrico con creciente proporción de generación renovable variable exige inversión en redes inteligentes, almacenamiento, interconexiones internacionales y mecanismos de respuesta de la demanda con la misma seriedad con que se aborda la incorporación de nueva generación. La dependencia energética exterior española —aproximadamente el 70 % de la energía primaria importada— constituye uno de los argumentos técnicamente más sólidos a favor de la transición, con independencia de las consideraciones climáticas.

Cuarta. El mercado mayorista español opera con criterio marginalista en línea con los mercados eléctricos europeos. Las intervenciones discrecionales sobre precios producen distorsiones identificables en la inversión y deben minimizarse, manteniendo los mecanismos de protección del consumidor vulnerable focalizados —bono social técnicamente articulado—. La aplicación efectiva del Reglamento UE 2024/1747 sobre la mejora del diseño del mercado interior de la electricidad, con desarrollo solvente de los instrumentos de cobertura a largo plazo —contracts for difference, PPAs—, constituye la línea operativa de mayor recorrido institucional disponible.

Quinta. La política industrial, como categoría conceptual, no es uniforme. La distinción técnica fundamental separa la política industrial horizontal —actuación sobre factores comunes: capital humano, infraestructuras, calidad regulatoria, seguridad jurídica, marco fiscal y financiero— de la política industrial vertical —ayudas

selectivas a sectores o tecnologías específicas, political picking of winners—. La evidencia comparada favorece de modo robusto la primera dimensión y es significativamente más desigual respecto a la segunda.

Sexta. La política industrial española debe priorizar abrumadoramente la dimensión horizontal: el capital humano, las infraestructuras, la calidad regulatoria y la seguridad jurídica, el marco fiscal y financiero. La dimensión vertical debe limitarse a supuestos con justificación técnica robusta y mecanismos de evaluación independiente suficientes para evitar que las ayudas se desvíen hacia operaciones que el mercado no validaría. Los instrumentos del Plan de Recuperación deben evaluarse caso por caso desde esta distinción, con rendición de cuentas pública sobre los resultados efectivos de cada uno.

Séptima. La transición energética exige honestidad técnica sobre tres dimensiones que el debate público con frecuencia simplifica: los costes de la transición, que son significativos y deben distribuirse técnicamente; los plazos, que son largos y exigen estabilidad regulatoria sostenida; y las dependencias críticas, que la transición redefine pero no elimina, y que requieren estrategia técnica de diversificación.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de política energética e industrial coherente con la doctrina general del informe, alineado con el marco europeo vigente, y técnicamente articulable con los instrumentos institucionales disponibles. La política energética seria es condición operativa de la competitividad de la economía española y de la sostenibilidad de la renta disponible de los hogares; su gestión con calidad técnica es responsabilidad institucional que excede la duración de cualquier mayoría política individual.

El capítulo XV se ocupa del tejido empresarial español —pymes, autónomos, emprendimiento—, ámbito en el que se concentran buena parte de las consecuencias operativas de las propuestas desarrolladas en los capítulos previos sobre fiscalidad, regulación, mercado laboral, vivienda y energía.

Notas

[1] Eurostat, Electricity prices for non-household consumers y Electricity prices for household consumers, series semestrales sobre precios de la electricidad en los Estados miembros de la Unión Europea. Disponibles en https://ec.europa.eu/eurostat/

[2] Apagón eléctrico del 28 de abril de 2025 en la Península Ibérica. Procesos de investigación técnica iniciados por Red Eléctrica de España (REE), Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y autoridades europeas competentes. Resultados pendientes de publicación al cierre del informe.

Capítulo XV. Tejido empresarial: pymes, autónomos, emprendimiento

15.1

El problema del tamaño empresarial español

El tejido empresarial español presenta una característica estructural que condiciona, simultáneamente, la productividad agregada de la economía, la calidad del empleo, la innovación, la capacidad exportadora y la sostenibilidad fiscal del sistema: las empresas españolas son, en promedio, más pequeñas que las europeas. La diferencia no es marginal y sus consecuencias económicas son cuantitativamente significativas, como ha documentado con precisión el informe Crecimiento Empresarial. Situación de las pymes en España comparada con la de otros países europeos publicado por la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) en enero de 20251.

Las cifras agregadas del informe son las siguientes. El tamaño medio de la empresa española es de 4,8 personas, frente a una media europea de 5,9. Las pymes —empresas con menos de 250 trabajadores— constituyen el 99,8 % del tejido empresarial español, una proporción superior a la de los países europeos de mayor renta y desarrollo industrial. La proporción específica de empresas con menos de 50 trabajadores en el sector privado no financiero ni agrícola, indicador estándar de la pequeñez relativa, sitúa a España en la cifra del 99,19 %, por encima de la media de los quince países europeos analizados (98,89 %) y a distancia significativa de Alemania (97,44 %), Dinamarca (98,05 %) o Austria (98,33 %). La asimetría es particularmente intensa en sectores específicos —transporte, comercio—, donde la proporción de microempresas y pequeñas empresas alcanza cotas aún superiores.

La consecuencia económica directa de este menor tamaño medio se documenta en el propio informe en términos cuantitativos. La productividad española, medida como ventas por ocupado, es la tercera más baja entre los países europeos analizados. La rentabilidad media de las empresas españolas es correlativamente menor, lo que reduce la acumulación de capital disponible para la reinversión y, por tanto, la capacidad de crecimiento futuro. La menor rentabilidad opera como factor estructural de un círculo vicioso en el que la pequeñez genera menor productividad, la menor productividad genera menor rentabilidad, la menor rentabilidad reduce la capitalización, y la menor

capitalización limita la capacidad de crecimiento empresarial. La consecuencia agregada para la economía española es identificable: si España igualara la composición media europea de su tejido empresarial, según la simulación contenida en el propio informe CEPYME, el PIB aumentaría aproximadamente un 5,6 %, se crearía un millón de empleos, la tasa de paro se reduciría en cerca de cuatro puntos porcentuales, el peso de la deuda pública caería en casi seis puntos, y se generarían recursos tributarios suficientes para reducir el déficit fiscal en al menos el 1,5 % del PIB sin aumentar la presión tributaria efectiva.

Estos datos no son menores. Son, en realidad, una de las cuantificaciones más solventes disponibles del coste agregado que la rigidez del marco institucional español impone a su economía: aproximadamente seis puntos porcentuales de PIB y un millón de empleos perdidos, año tras año, por la combinación de regulaciones, fiscalidad, cargas burocráticas y barreras al crecimiento que el propio sistema produce sin contrapartida verificable.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. El problema del tamaño empresarial español no es función de la falta de espíritu emprendedor, ni de la cultura económica de los empresarios españoles, ni de circunstancias geográficas o demográficas específicas: es función directa del marco institucional. Las normas tributarias, contables, laborales y administrativas vigentes producen escalones regulatorios —incrementos discontinuos de obligaciones y costes que se activan al superar determinados umbrales de empleados o facturación— que operan como desincentivos identificables al crecimiento. La empresa que se aproxima a un umbral —10 empleados, 50 empleados, 250 empleados; 6 millones de facturación, 8 millones; 1 millón de activos, 4 millones— evalúa racionalmente el balance entre los beneficios marginales de seguir creciendo y los costes adicionales que el escalón impone, y con frecuencia opta por no superarlo. El llamado síndrome del empleado 50, identificado tanto por la literatura técnica como por el informe CEPYME, sintetiza la dinámica: la empresa española mediana detiene su crecimiento justo antes del umbral que dispararía cargas adicionales significativas2.

El capítulo se organiza en torno a esta tesis. El apartado 15.2 desarrolla los obstáculos institucionales al crecimiento. El 15.3 trata la posición específica del trabajador autónomo y la propuesta del Estatuto del Empresario. El 15.4 aborda la financiación del tejido empresarial, con conexión al capítulo XVII. El 15.5 trata la utilización ideológica del campo empresarial en algunas regulaciones recientes. El 15.6 sintetiza.

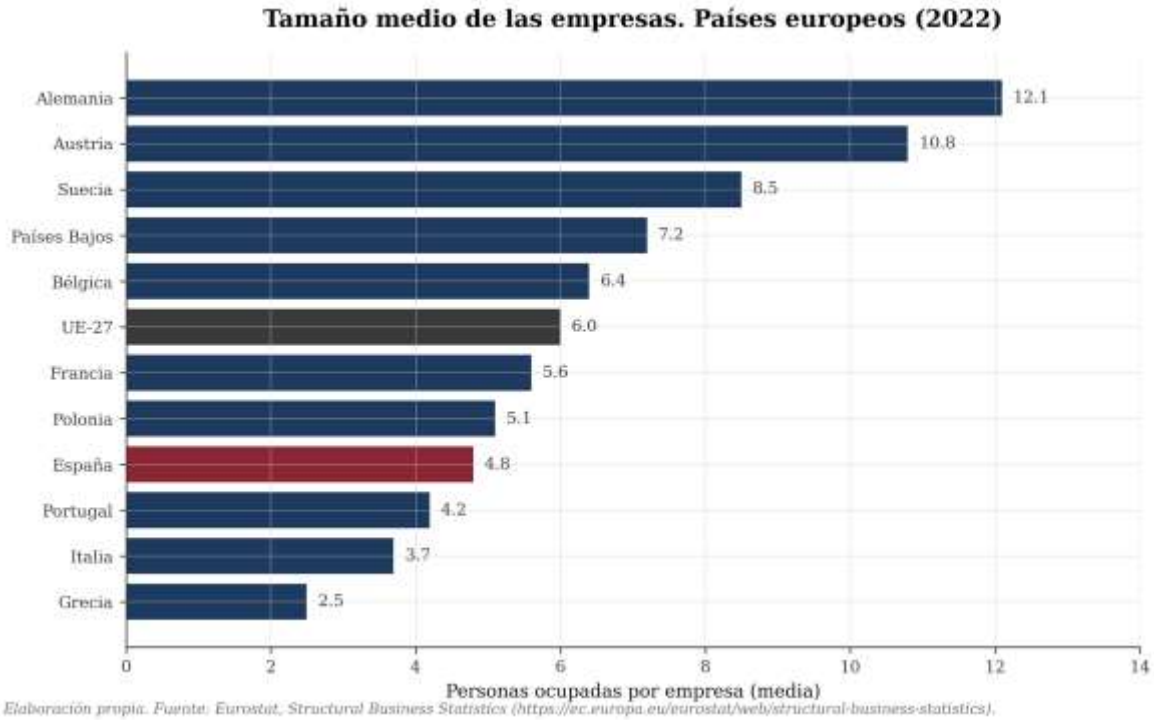


Gráfico 13. Tamaño medio de la empresa (empleados por empresa) en países UE.

Elaboración propia. Fuente: Eurostat, Structural Business Statistics (sbs_sc_sca_r2).

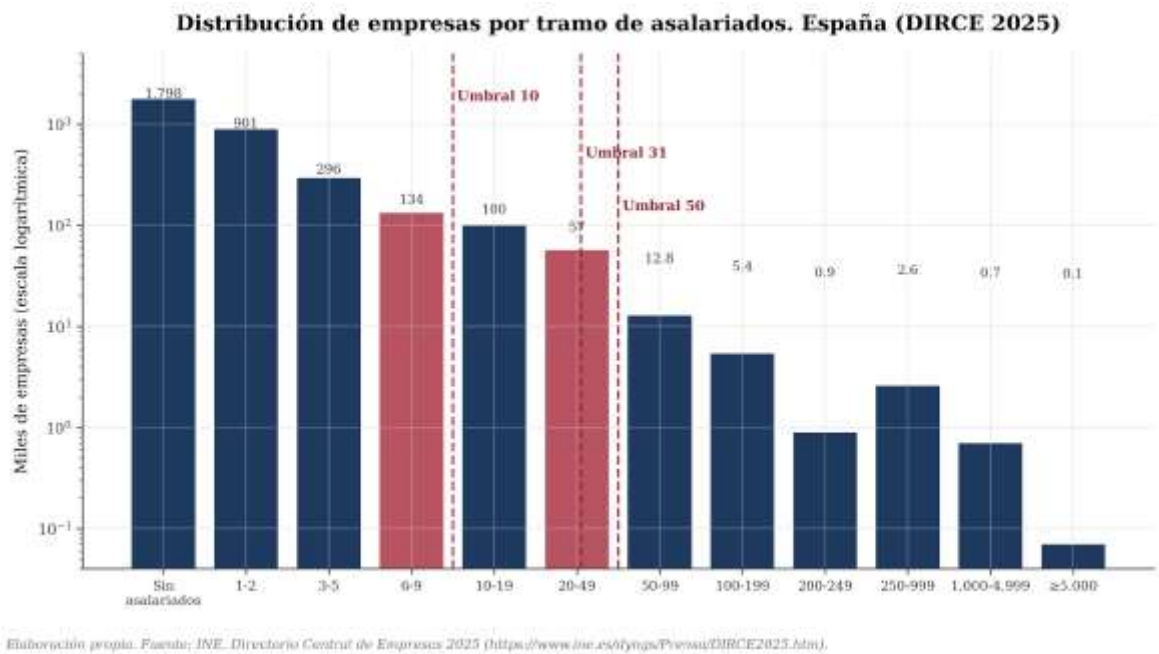


Gráfico 14. Distribución del tejido empresarial español por estrato de asalariados y umbrales regulatorios críticos (DIRCE 2025).

Elaboración propia. Fuente: INE, Directorio Central de Empresas — DIRCE 2025 (https://www.ine.es/dyngs/Prensa/DIRCE2025.htm).

15.2

Obstáculos institucionales al crecimiento

Los obstáculos institucionales al crecimiento de las empresas españolas, documentados con precisión en el informe CEPYME, se articulan en torno a cuatro ámbitos principales que conviene exponer con concreción técnica.

Primer ámbito: regulaciones laborales. El umbral de 10 empleados activa la obligación de nombrar un delegado de personal con 15 horas mensuales remuneradas para tareas de representación, así como la obligación de financiar al menos el 10 % del coste total de la formación de los empleados y la aplicación de las normas de despido colectivo si todos los empleados son despedidos. El umbral de 31 empleados eleva el número de delegados a tres y abre la designación entre ellos de un delegado de prevención de riesgos. El umbral de 50 empleados —el más significativo en términos de impacto operativo— exige la creación de un comité de empresa de cinco miembros con derecho a información trimestral sobre la situación económica de la empresa, planes de producción y otros aspectos relevantes; añade obligaciones específicas en materia de igualdad, plan de igualdad obligatorio con registro retributivo desagregado, y otras obligaciones formales. Cada uno de estos componentes tiene fundamento institucional legítimo en la articulación de las relaciones laborales; su acumulación, sin embargo, opera como coste fijo discontinuo que la empresa pondera al evaluar el cruce del umbral.

Segundo ámbito: regulaciones contables. La superación de determinados umbrales —activos superiores a 1 millón de euros, ventas superiores a 2 millones de euros y más de 10 trabajadores; o el conjunto análogo para el siguiente nivel: 4 millones de activos, 8 millones de ventas y más de 50 trabajadores— activa la inaplicación de los criterios contables especiales y la imposibilidad de presentar balances simplificados, con incremento correlativo del coste de elaboración y auditoría de la información contable. La superación de umbrales superiores activa la obligación de auditoría externa, plan de cuentas completo, y obligaciones específicas de información que para empresas pequeñas o medianas representan un coste fijo significativo en términos de su facturación.

Tercer ámbito: regulaciones tributarias. La cifra de 6 millones de euros de ventas dispara la condición de gran empresa a efectos fiscales, con consecuencias en términos de pago mensual de retenciones por IRPF, liquidación periódica del IVA, y otras obligaciones tributarias que para empresas con esa facturación representan carga administrativa relevante. La articulación tributaria del Impuesto sobre Sociedades, descrita en el capítulo V, sitúa a España con uno de los tipos más altos entre los países europeos: el 25 % del tipo general es el séptimo más elevado de Europa, junto con Bélgica y Austria, y solo superado por Malta, Portugal, Alemania, Italia,

Francia y Países Bajos; incluso el tipo reducido del 23 % aplicable a pequeñas empresas con facturación de hasta un millón de euros supera la media general europea del 20,1 %. Existen seis países europeos en los que el tipo general del Impuesto sobre Sociedades es la mitad o menos que en España: Irlanda, Chipre (12,5 % cada uno), Bulgaria (10 %), Montenegro, Islandia y Hungría (9 % cada uno). El efecto sobre la rentabilidad de la inversión, la capitalización disponible para la reinversión y la solvencia para el acceso al crédito es directo y operativo.

Cuarto ámbito: cotizaciones sociales. España tiene uno de los tipos totales de cotizaciones sociales más elevados de Europa —el quinto más alto entre los 35 países europeos analizados, solo superado por Francia, Países Bajos, Eslovaquia y República Checa—, con una composición específica en la que las cotizaciones a cargo del asalariado son aproximadamente la mitad de la media europea y las correspondientes al empleador son aproximadamente el doble. Esta asimetría contribuye a la opacidad sobre el coste laboral total documentada en el capítulo XI, y opera como factor específico de encarecimiento del trabajo en España respecto a sus competidores europeos. Hay seis países europeos en los que las cotizaciones totales son la mitad o menos que en España: Dinamarca (7,7 %), Suiza (11,7 %), Islandia (12,5 %), Irlanda (15,1 %), Chipre (16,6 %) y Malta (20 %).

A estos cuatro ámbitos se añade la carga burocrática general, que el informe CEPYME documenta en términos sintéticos: la cifra de páginas editadas en los boletines oficiales con nueva normativa cada año supera ampliamente el millón. La inflación normativa documentada en los capítulos III y XII tiene en el tejido empresarial español su consecuencia operativa más visible. La pyme española dedica recursos humanos y financieros desproporcionados respecto a su tamaño al cumplimiento normativo, recursos que las empresas mayores pueden internalizar con menor coste relativo y que las grandes empresas externalizan a asesoramiento profesional especializado.

La propuesta del informe en esta materia recoge, articulándolas con la doctrina general de los capítulos previos, las nueve líneas operativas que el propio informe CEPYME formula como conclusión. Primera: principio think small first —toda legislación debe partir de la dimensión real de la empresa española, sin legislar como si todas las empresas fueran grandes—. Segunda: principio una más, al menos una menos en producción normativa, articulado con la propuesta del regulatory budget del capítulo XII. Tercera: reducción efectiva de costes, cargas burocráticas y barreras regulatorias para liberar recursos hacia inversión productiva. Cuarta: marco laboral flexible y estable, articulado con las propuestas del capítulo XI. Quinta: hacer efectivos los escalones regulatorios solo después de cuatro años consecutivos de cumplimiento de los requisitos correspondientes, evitando que se disparen por crecimiento circunstancial. Sexta: medidas que promuevan la fusión de empresas como mecanismo de aumento de tamaño medio. Séptima: acceso efectivo de las pymes a

la financiación alternativa, articulado con las propuestas del capítulo XVII. Octava: medidas que favorezcan la inversión de personas físicas y jurídicas en pymes españolas. Novena: profesionalización de la gestión de las pymes y formación específica para el empresariado.

15.3

El trabajador autónomo y el Estatuto del Empresario

El capítulo XI anunció el desarrollo específico de la posición del trabajador autónomo. La cuestión merece tratamiento detallado en el contexto del tejido empresarial, porque el autónomo —tres millones y medio largos de personas en España, según los datos del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia— constituye una parte sustantiva del tejido productivo y presenta problemas específicos que no admiten tratamiento mediante las categorías generales aplicables a la empresa con personalidad jurídica.

Tres elementos definen la posición específica del autónomo en el sistema español.

Primer elemento: la confusión patrimonial. La actividad económica del autónomo, a diferencia de la de las sociedades mercantiles que gozan de responsabilidad limitada al patrimonio aportado, opera bajo el principio general de responsabilidad patrimonial universal del artículo 1911 del Código Civil. El autónomo responde de las deudas derivadas de su actividad con todo su patrimonio presente y futuro, sin distinción entre el patrimonio destinado a la actividad y el patrimonio personal y familiar. Las responsabilidades de los que ejercen actividades económicas han llegado a extremos insostenibles, muy especialmente para los pequeños empresarios y autónomos. La regulación de la figura del emprendedor de responsabilidad limitada, articulada por la Ley 14/2013 de Apoyo al Emprendedor y posteriores desarrollos, permite teóricamente al autónomo proteger su vivienda habitual del alcance de las responsabilidades empresariales, pero su aplicación efectiva ha sido muy limitada por requisitos formales restrictivos y por la incertidumbre práctica sobre el alcance de la protección. La consecuencia operativa es que el autónomo en situación de fracaso empresarial enfrenta con frecuencia la pérdida no solo de los activos afectos a la actividad sino también del patrimonio familiar acumulado, lo que produce el efecto disuasorio sobre el emprendimiento que el sistema ha ignorado durante décadas.

Segundo elemento: el régimen de cotizaciones. Las cotizaciones del autónomo, históricamente articuladas mediante la

elección libre de la base de cotización por parte del propio interesado, han sido reformadas en los últimos ejercicios mediante el sistema de cotización por ingresos reales, articulado por el Real Decreto-ley 13/2022 y desarrollado en el período 2023-2025. El sistema vincula la cotización efectiva a los rendimientos netos del trabajo del autónomo, con tramos de cotización por ingreso y mecanismos de regularización anual. La reforma resuelve algunos problemas del sistema anterior —que permitía la cotización a la base mínima incluso para autónomos con ingresos muy elevados, generando déficit prestacional futuro— pero ha introducido complejidad operativa significativa y tensión específica para los autónomos con menor facturación, para los que la cotización mínima del sistema vigente puede operar como barrera efectiva al mantenimiento de la actividad. La cuestión es matizable y requiere ajuste técnico fino más que reforma estructural adicional.

Tercer elemento: el llamado falso autónomo. Una proporción significativa de los autónomos formalmente registrados como tales operan en condiciones funcionales que se aproximan o equivalen a la relación laboral por cuenta ajena: dependencia económica de un cliente principal, organización del trabajo determinada por ese cliente, ausencia de organización empresarial autónoma. La regulación del trabajador autónomo económicamente dependiente —TRADE—, articulada en torno al Estatuto del Trabajo Autónomo de 2007 y a las modificaciones posteriores, pretendió ordenar este espacio intermedio mediante figura específica con derechos parciales similares a los del trabajador por cuenta ajena. Los pronunciamientos judiciales y administrativos sucesivos sobre situaciones específicas —singularmente en el ámbito de las plataformas digitales de intermediación, con la Ley 12/2021 conocida como Ley Rider— han añadido inestabilidad jurídica al régimen vigente sin resolver plenamente el problema de fondo. La cuestión es delicada: la regulación restrictiva produce desplazamiento de actividad hacia modalidades menos eficientes o hacia la economía sumergida; la regulación laxa permite la utilización del régimen autónomo para evadir las protecciones del trabajo por cuenta ajena. El equilibrio operativo no está resuelto en el sistema español.

La propuesta institucional central del informe en esta materia es la articulación de un Estatuto del Empresario que reconozca técnicamente la limitación de responsabilidad patrimonial del autónomo en condiciones equivalentes a las de las sociedades mercantiles. La fórmula técnica concreta admite varias configuraciones, pero la dirección doctrinal es la siguiente: el autónomo que afecte un patrimonio específico a su actividad económica —patrimonio de afectación documentado, registrado y técnicamente delimitado— debe responder de las deudas derivadas de la actividad únicamente con ese patrimonio afecto, preservando el patrimonio personal y familiar de la responsabilidad universal. La medida no constituye blindaje genérico —los autónomos seguirían respondiendo en términos generales por sus actividades civiles personales—, sino

reconocimiento técnico de que el ejercicio de actividad económica con responsabilidad limitada es derecho institucional que debe estar disponible para el autónomo en condiciones técnicamente equiparables a las del empresario societario.

A esta propuesta debe añadirse una revisión efectiva del régimen de la segunda oportunidad. La regulación vigente, introducida por la Ley 25/2015 y modificada por la Ley 16/2022 de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, articula un mecanismo de exoneración del pasivo insatisfecho para los empresarios y autónomos en situación de insolvencia. La aplicación práctica del régimen, sin embargo, ha sido limitada por requisitos restrictivos, por procedimientos prolongados, y por la desigual aplicación judicial entre territorios. La regulación sobre segunda oportunidad desarrollada por los gobiernos de Rajoy no se puede decir que haya sido un éxito. La revisión técnica del régimen para hacerlo operativamente accesible al empresario en situación de fracaso empresarial es complemento natural del Estatuto del Empresario y conjuntamente con éste articula el marco jurídico-económico que el autónomo y el pequeño empresario español necesitan para asumir el riesgo emprendedor sin que el fracaso empresarial se convierta en baldón que impida aprovechar las capacidades y ganas de emprender de muchos individuos.

15.4

Financiación del tejido empresarial

La financiación del tejido empresarial español, particularmente el de las pymes y los autónomos, presenta debilidades estructurales que el informe CEPYME documenta con precisión y que el capítulo XVII desarrollará en el contexto del sistema financiero general. Conviene aquí dejar constancia de los elementos específicos que afectan al tejido empresarial.

España tiene un mercado financiero con peso histórico predominante del crédito bancario y desarrollo limitado de la financiación alternativa —mercado de capitales, capital riesgo, business angels, crowdfunding equity, financiación participativa—. Esta estructura es funcional para empresas de tamaño grande con acceso directo al mercado de capitales y para empresas con relación bancaria estable, pero opera contra las empresas pequeñas y medianas que presentan perfiles de riesgo más elevados, garantías reales menos sustantivas y necesidades financieras más fragmentadas. La consecuencia agregada es que las pymes españolas se financian a tipos de interés más caros que sus homólogas europeas, según los datos comparados del Banco Central Europeo

y del propio Banco de España, con diferenciales sostenidos que afectan directamente a su rentabilidad y a su capacidad de inversión.

La cuestión específica de la morosidad merece mención. El plazo medio de pago a proveedores en España, particularmente cuando el deudor es la propia Administración pública o las empresas grandes con poder de negociación dominante respecto a proveedores pequeños, supera con frecuencia los plazos legales establecidos por la Ley 3/2004 sobre medidas de lucha contra la morosidad. La consecuencia para las pymes es presión específica sobre la liquidez operativa y necesidad de financiación adicional para cubrir el desfase entre el devengo de los costes y el cobro efectivo de las facturas. El capítulo VI del informe propuso, como instrumento institucional, la generalización de la Cuenta Única Fiscal que permitiera a las empresas compensar saldos frente a las administraciones; la articulación operativa de este mecanismo, junto con el cumplimiento efectivo de la regulación sobre morosidad, constituye componente específico de la mejora del entorno financiero del tejido empresarial.

Las propuestas concretas que el capítulo XVII desarrollará en el ámbito del sistema financiero —desarrollo del mercado de capitales español, ampliación del capital riesgo, instrumentos específicos para la financiación de la pyme— constituyen el complemento operativo de las propuestas de este capítulo en el ámbito específicamente empresarial. El conjunto articulado configura el entorno financiero que el tejido empresarial español necesita para superar el círculo vicioso documentado en los apartados precedentes.

15.5

Empresa y agendas ideológicas

Una cuestión doctrinal específicamente delicada de los últimos ejercicios merece tratamiento explícito en este capítulo: la utilización del marco regulatorio sobre la actividad empresarial como vehículo de afirmación de agendas ideológicas que exceden la función económica propia de la empresa. La cuestión exige tratamiento técnico y doctrinal preciso para que opere institucionalmente.

La empresa, en términos económicos, es el conjunto de recursos organizados para producir valor añadido con el que remunerar a sus trabajadores y a sus propietarios. Esta es su función económica y, en términos de Friedman ortodoxo o de teoría general de la empresa, su

función social legítima: la creación de valor económico mediante la combinación productiva de recursos en condiciones de competencia y respeto al marco institucional. La empresa que cumple esta función —genera valor económico, paga salarios competitivos, paga impuestos, respeta el marco regulatorio— está cumpliendo simultáneamente su función social, sin que esta exija desarrollos adicionales sustantivos que excedan ese marco.

La regulación reciente, sin embargo, ha tendido a ampliar el perímetro funcional asignado a la empresa más allá de esta función económica. Las exigencias específicas en materia de responsabilidad social corporativa, gobernanza ESG —ambiental, social y de gobernanza—, informes de sostenibilidad obligatorios, due diligence de cadena de suministro, obligaciones específicas en materia de igualdad y diversidad, han producido una proliferación normativa que impone a la empresa funciones que en sentido estricto corresponden al ámbito político —concreción de objetivos sociales y ambientales, articulación de prioridades distributivas— y que, al desplazarse al ámbito empresarial, alteran simultáneamente la función económica de la empresa y la articulación democrática de las decisiones políticas.

La crítica a esta dinámica es directa: no es su fin, el de las empresas, ser instrumentos de adoctrinamiento en la ideología del gobernante de turno. La formulación es contundente y merece desarrollo institucional. La objeción no es a la regulación de las empresas en términos generales —que es legítima y necesaria—, ni a las obligaciones específicas en materia laboral, fiscal, ambiental, sanitaria o de cualquier otro ámbito sustantivo cuya regulación corresponda al Estado por razones técnicamente verificables. La objeción es a la utilización de la empresa como vehículo de transmisión política de objetivos cuya legitimidad democrática no se ha articulado mediante las vías ordinarias del proceso político. Cuando el Estado impone a las empresas, mediante regulaciones específicas, agendas que exceden las funciones económicas propias de la actividad empresarial, se está produciendo un desplazamiento de la responsabilidad política que afecta tanto a la calidad democrática del sistema como a la eficiencia operativa del tejido productivo.

La cuestión específica de las cuotas y reservas de empleo para colectivos definidos por el Estado como históricamente discriminados o vulnerables ilustra la dinámica con concreción. La existencia de mecanismos institucionales de igualdad de oportunidades efectiva es plenamente legítima y forma parte del marco constitucional español. La articulación específica de esos mecanismos mediante cuotas obligatorias, reservas de empleo o requisitos diferenciales de selección que excedan la igualdad real de oportunidades —operando, por tanto, como mecanismo de discriminación positiva con efectos sobre la decisión empresarial específica— es objeto legítimo de debate político, pero su imposición vía regulación a la actividad empresarial debe articularse con criterios técnicos verificables que justifiquen su necesidad por encima de los

mecanismos generales de igualdad de oportunidades del marco constitucional.

La propuesta del informe en esta materia es, por tanto, doble. Primera: respeto pleno al marco regulatorio específicamente articulado para garantizar la igualdad real de oportunidades, los derechos laborales sustantivos, la protección ambiental técnicamente justificada, y los demás objetivos sustantivos que el ordenamiento español reconoce como vinculantes para la actividad empresarial. Segunda: revisión técnica de la regulación que excede esos objetivos y que opera como vehículo de transmisión de agendas políticas a través de la actividad empresarial, con criterio de devolver a la empresa su función económica propia y al sistema político la responsabilidad sustantiva sobre las decisiones de orientación social que la sociedad democrática quiera adoptar por las vías ordinarias del proceso político.

15.6

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. El tamaño medio de la empresa española es de 4,8 personas frente a 5,9 de la media europea. Las pymes constituyen el 99,8 % del tejido empresarial. La consecuencia económica es un círculo vicioso entre pequeñez, baja productividad, baja rentabilidad, baja capitalización y limitada capacidad de crecimiento. Si España igualara la composición media europea de su tejido empresarial, el PIB aumentaría aproximadamente un 5,6 %, se crearía un millón de empleos, la tasa de paro caería en cuatro puntos, el peso de la deuda pública se reduciría en seis puntos y el déficit fiscal caería en al menos el 1,5 % del PIB sin aumentar la presión tributaria. Estos datos cuantifican el coste agregado que la rigidez del marco institucional impone a la economía española.

Segunda. Los obstáculos institucionales al crecimiento se articulan en cuatro ámbitos principales: regulaciones laborales con escalones discontinuos de obligaciones a partir de 10, 31 y 50 empleados; regulaciones contables con umbrales de activos, ventas y trabajadores que activan obligaciones específicas; regulaciones tributarias con la condición de gran empresa a 6 millones de facturación y un Impuesto sobre Sociedades del 25 % entre los más altos de Europa; cotizaciones sociales totales entre las más elevadas, con asimetría entre asalariado y empleador respecto a la media europea. La carga burocrática general —más de un millón de páginas anuales en boletines oficiales con

nueva normativa— afecta desproporcionadamente a las pymes.

Tercera. La propuesta del informe recoge las nueve líneas operativas formuladas por el informe CEPYME 2025: principio think small first, principio una más, al menos una menos, reducción efectiva de costes y cargas, marco laboral flexible y estable, hacer efectivos los escalones regulatorios solo después de cuatro años de cumplimiento, fomento de fusiones, acceso a financiación alternativa, incentivos a la inversión en pymes, profesionalización de la gestión.

Cuarta. El trabajador autónomo presenta tres elementos específicos: confusión patrimonial entre actividad y patrimonio personal/familiar bajo el principio de responsabilidad universal del artículo 1911 del Código Civil; régimen de cotizaciones por ingresos reales reformado en 2022-2025 con tensión específica para autónomos de menor facturación; cuestión del falso autónomo no resuelta plenamente. La propuesta institucional central es el Estatuto del Empresario con limitación efectiva de responsabilidad mediante patrimonio de afectación documentado, registrado y técnicamente delimitado, en condiciones equiparables a las de las sociedades mercantiles. La revisión técnica del régimen de segunda oportunidad complementa la propuesta.

Quinta. La financiación del tejido empresarial español adolece de peso predominante del crédito bancario y desarrollo limitado de la financiación alternativa, con efectos identificables sobre el coste de financiación de las pymes respecto a sus homólogas europeas. La cuestión de la morosidad —singularmente cuando el deudor es la Administración pública o empresas grandes con poder de negociación dominante— produce presión sobre la liquidez operativa de las pymes. Las propuestas específicas se desarrollan en el capítulo XVII; la generalización de la Cuenta Única Fiscal propuesta en el capítulo VI constituye instrumento operativo complementario.

Sexta. La regulación reciente ha tendido a ampliar el perímetro funcional asignado a la empresa más allá de su función económica propia, mediante exigencias en materia de responsabilidad social corporativa, gobernanza ESG, informes de sostenibilidad obligatorios, due diligence de cadena de suministro y obligaciones específicas que en sentido estricto corresponden al ámbito político. La empresa no es instrumento de adoctrinamiento en la ideología del gobernante; es organización productiva cuya función económica —creación de valor mediante combinación productiva de recursos— constituye simultáneamente su función social legítima.

Séptima. La propuesta del informe es respeto pleno al marco regulatorio específicamente articulado para garantizar la igualdad real de oportunidades, los derechos laborales sustantivos, la protección ambiental técnicamente justificada y los demás objetivos sustantivos del ordenamiento, con revisión técnica de la regulación que excede esos objetivos y opera como vehículo de transmisión de agendas políticas a través de la actividad empresarial. La devolución de la

responsabilidad política sustantiva al sistema político y de la función económica propia al tejido empresarial es elemento de calidad democrática y de eficiencia productiva.

El conjunto de estas siete tesis configura un programa de reforma del marco institucional aplicable al tejido empresarial coherente con la doctrina general del informe, alineado con el diagnóstico cuantitativo del informe CEPYME 2025, y articulable con las propuestas desarrolladas en los capítulos previos sobre fiscalidad, regulación, mercado laboral y vivienda. La pequeña y mediana empresa española y el autónomo son la base efectiva del tejido productivo del país; las propuestas de este capítulo configuran el entorno institucional que necesitan para superar el círculo vicioso de pequeñez, baja productividad y limitado crecimiento que ha caracterizado al sistema durante las últimas décadas.

El capítulo XVI se ocupa de la familia como unidad económica, de la patrimonialización familiar y de la fiscalidad de las transmisiones intergeneracionales, donde converge buena parte del análisis desarrollado en los capítulos previos sobre fiscalidad, vivienda y empresa familiar.

Notas

[1] Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), Crecimiento Empresarial. Situación de las pymes en España comparada con la de otros países europeos. Alternativas para facilitar el crecimiento de las pymes españolas (enero 2025). Realización técnica de Diego Barceló Larrán. Disponible en https://www.cepyme.es/

[2] El llamado síndrome del empleado 50 sintetiza la dinámica empíricamente documentada: la distribución de empresas españolas por número de empleados muestra concentraciones específicas en los tramos inmediatamente anteriores a los umbrales regulatorios, con discontinuidades estadísticamente verificables que apuntan a comportamiento empresarial de evitación deliberada de los escalones regulatorios.

Notas
[1] Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), Crecimiento Empresarial. Situación de las pymes en España comparada con la de otros países europeos. Alternativas para facilitar el crecimiento de las pymes españolas (enero 2025). Realización técnica de Diego Barceló Larrán. Disponible en https://www.cepyme.es/.
[2] El llamado síndrome del empleado 50 sintetiza la dinámica empíricamente documentada: la distribución de empresas españolas por número de empleados muestra concentraciones específicas en los tramos inmediatamente anteriores a los umbrales regulatorios, con discontinuidades estadísticamente verificables que apuntan a comportamiento empresarial de evitación deliberada de los escalones regulatorios.

Capítulo XVI. Familia y patrimonialización: Estatuto del Patrimonio Familiar y transmisiones intergeneracionales

16.1

La familia como unidad económica: planteamiento doctrinal

Este capítulo se ocupa de la familia como unidad económica y de la patrimonialización familiar como elemento institucional del modelo económico español. El planteamiento doctrinal que vertebra el capítulo, en términos directos, es el siguiente: las familias necesitan patrimonio. El patrimonio otorga seguridad y, lo que es más importante, mayor libertad frente a los avatares de la vida y los poderosos. Un propietario es un hombre más libre que uno que no lo es. La afirmación, expuesta con esa claridad, exige desarrollo institucional para que opere como argumento técnico.

La función económica del patrimonio familiar es triple. Primera: seguridad. El patrimonio familiar acumulado ofrece a los hogares un colchón de protección frente a los avatares económicos —pérdida de empleo, enfermedad prolongada, gastos imprevistos significativos, dificultades empresariales en el caso de las familias con actividad económica propia—. La existencia de este colchón reduce la dependencia familiar respecto a las prestaciones públicas y, al mismo tiempo, libera al Estado de la asunción de demandas de protección que el patrimonio privado puede atender por sí mismo. Segunda: autonomía. El patrimonio familiar constituye la base material sobre la que la familia puede tomar decisiones vitales —vivienda, formación de los hijos, vejez, emprendimiento— sin dependencia coyuntural de la voluntad ajena. La autonomía patrimonial es uno de los componentes específicamente relevantes de la libertad real de las personas, en términos que distinguen entre el reconocimiento jurídico abstracto de la libertad y su ejercicio efectivo en condiciones de independencia material. Tercera: libertad frente al poder. La existencia de patrimonios familiares en una proporción amplia de la población constituye un componente estructural del pluralismo social y de la limitación efectiva del poder político. Una sociedad en la que la mayoría de las familias dependa de las prestaciones públicas y carezca de patrimonio propio es una sociedad con menor capacidad de resistencia frente a la centralización política, de cualquier signo, que haga del control sobre el flujo de prestaciones un instrumento de dominación.

La doctrina del informe en esta materia es coherente con lo desarrollado en los capítulos previos del bloque III. La distinción garante/provisor del capítulo VIII, aplicada a la cuestión patrimonial, produce una conclusión específica: familias más patrimonializadas

necesitarán menos ayuda pública y el Estado, como mecanismo de solidaridad, podrá concentrarse en aquellos casos más dramáticos. La proposición no es retórica. Articula una arquitectura institucional concreta: el Estado garantiza un suelo común mediante el Estado del Bienestar dimensionado a las necesidades reales no cubiertas por la patrimonialización privada; las familias, mediante su capacidad de ahorro y acumulación patrimonial, reducen el perímetro de su demanda al sistema público y liberan recursos para los casos genuinamente vulnerables; la sociedad civil, mediante la organización familiar y comunitaria del cuidado y la solidaridad intergeneracional, sostiene buena parte de las funciones que en otras configuraciones recaerían sobre el Estado. La articulación es la traducción específica del principio de subsidiariedad al ámbito patrimonial.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La patrimonialización familiar española se encuentra en proceso de deterioro sostenido, documentado por los datos del Banco de España citados en el apartado siguiente, que reduce simultáneamente la seguridad efectiva de los hogares, su autonomía operativa y la sostenibilidad agregada del modelo social. La reversión de esta dinámica exige cuatro líneas operativas articuladas: tratamiento fiscal de la familia como unidad económica con instrumentos técnicamente solventes —quotient familial y mecanismos análogos—; racionalización de la fiscalidad de las transmisiones intergeneracionales —sucesiones, donaciones, plusvalía municipal— para evitar la erosión patrimonial que el régimen vigente produce; articulación de un Estatuto del Patrimonio Familiar que defina un conjunto de activos básicos sujetos a tributación y cargas mínimas para facilitar su crecimiento y transmisibilidad; y articulación con la política familiar específica desarrollada en otros capítulos del informe.

El capítulo se organiza en torno a estas líneas. El apartado 16.2 desarrolla el diagnóstico cuantitativo del deterioro del patrimonio familiar español. El 16.3 trata el tratamiento fiscal de la unidad familiar y la propuesta del quotient familial. El 16.4 aborda la fiscalidad de las transmisiones intergeneracionales. El 16.5 desarrolla la propuesta institucional central del capítulo: el Estatuto del Patrimonio Familiar. El 16.6 articula la conexión con la política familiar específica. El 16.7 sintetiza.

16.2

El deterioro del patrimonio familiar español

La riqueza neta de los hogares españoles —activos financieros e inmobiliarios menos deudas, en términos agregados— ha experimentado en las últimas dos décadas un deterioro identificable que conviene exponer con precisión cuantitativa. Según las series del Banco de España, la riqueza de las familias españolas representaba antes de la crisis de 2008 algo más de once veces la renta bruta disponible de esas mismas familias, en términos agregados. Los últimos datos disponibles sitúan ese múltiplo en algo más de nueve veces. La caída es del orden del 20 % en términos reales, según la formulación desarrollada en este informe1.

La descomposición de esta caída por componentes es relevante. La fracción inmobiliaria del patrimonio familiar —fundamentalmente vivienda habitual, segundas viviendas y otros inmuebles— ha experimentado evolución desigual: la corrección de precios posterior a la crisis financiera produjo deterioro inicial significativo, parcialmente compensado por la recuperación posterior pero con composición territorial asimétrica. La fracción financiera —depósitos, fondos de inversión, planes de pensiones, valores cotizados— ha mostrado evolución más estable pero con escasa capacidad efectiva de protección frente a la inflación, dada la concentración del ahorro español en instrumentos de depósito de baja remuneración. El endeudamiento familiar, fuertemente reducido en términos relativos en el periodo posterior a la crisis financiera, ha estabilizado la proporción de deuda sobre renta disponible en niveles inferiores a los de 2007, lo que constituye un dato favorable, pero su contrapartida ha sido la limitación de la capacidad de inversión inmobiliaria de las nuevas cohortes de hogares.

A la dinámica agregada se añade un elemento de distribución intergeneracional. La acumulación patrimonial se concentra crecientemente en las cohortes que adquirieron vivienda en el periodo expansivo previo a 2008 y consolidaron su patrimonio durante las décadas siguientes. Las cohortes posteriores a esa fecha encuentran dificultades crecientes para constituir patrimonio propio, por la combinación de mercado laboral con dualidad e inestabilidad —documentado en el capítulo XI—, dificultad de acceso a la vivienda —documentado en el capítulo XIII—, y rentas de inicio profesional moderadas en términos reales. La consecuencia es una asimetría intergeneracional creciente que opera contra la cohesión social y contra la sostenibilidad del propio modelo de patrimonialización familiar a medio plazo: si las generaciones nuevas no acumulan patrimonio propio, no solo carecen de la seguridad y autonomía que el patrimonio proporciona, sino que, cuando reciban por

sucesión el patrimonio de sus progenitores, lo harán a edades en las que el efecto sobre sus decisiones vitales fundamentales —emancipación, formación de hogar propio, decisión de tener hijos— ya se habrá producido en condiciones de menor capacidad económica.

Las causas de este deterioro son múltiples y se han abordado en capítulos previos del informe. La presión fiscal sobre el trabajo —documentada en el capítulo V y en su componente de cotizaciones en el capítulo XI—, la dificultad de acceso a la vivienda —capítulo XIII—, el deterioro de la productividad del capital —capítulo XI—, la inflación normativa que afecta especialmente a la pequeña empresa familiar —capítulos XII y XV—, son componentes específicos del cuadro agregado. Este capítulo se ocupa específicamente de los componentes que afectan a la constitución, mantenimiento y transmisión del patrimonio familiar como tal, dejando a los capítulos previos los componentes que afectan a su generación primaria a través del trabajo y de la actividad económica.

16.3

La unidad familiar como sujeto fiscal: el quotient familial

El sistema fiscal español, descrito en el capítulo V, mantiene en su componente principal —el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas— un tratamiento de la unidad familiar técnicamente limitado en relación con el de los principales sistemas europeos comparables. El IRPF español incorpora elementos de tratamiento familiar —reducción por mínimo personal y familiar, posibilidad opcional de tributación conjunta con sus correcciones específicas, deducciones por descendientes— pero su articulación agregada no produce el reconocimiento operativo de la familia como unidad económica que sistemas como el francés han desarrollado con efectos identificables sobre la dinámica demográfica y sobre la equidad horizontal del sistema tributario.

El quotient familial francés, vigente en el sistema tributario galo desde 1945 con sucesivas modificaciones técnicas, articula el tratamiento de la unidad familiar mediante el siguiente mecanismo. La renta del hogar se divide entre un número de partes atribuido en función de la composición familiar: una parte por cada cónyuge, media parte por cada uno de los dos primeros hijos, una parte por cada hijo adicional a partir del tercero, con coeficientes específicos para situaciones particulares. La renta resultante de esta división se grava según la tarifa progresiva del impuesto, y la cuota se multiplica posteriormente por el número de

partes para obtener la cuota final del hogar. El efecto agregado es la modulación de la progresividad efectiva del impuesto en función del número de personas que dependen económicamente de cada renta, con lógica articulada sobre la idea de que un hogar de cuatro personas con una determinada renta no se encuentra en la misma capacidad económica que un hogar individual con la misma renta nominal.

La cuestión institucional relevante es que el quotient familial constituye un instrumento técnico de equidad horizontal —tratamiento similar de capacidades económicas similares— sin que ello implique la introducción de incentivos discriminatorios entre tipos de unidad familiar que el ordenamiento constitucional no establecería. La modulación por composición familiar se aplica a la unidad económica efectiva, sea cual sea su configuración específica. Lo que el sistema reconoce es el hecho económico de que las decisiones de gasto y consumo de un hogar dependen no solo de la renta agregada sino del número de personas a las que esa renta debe atender, y traduce institucionalmente ese hecho en la articulación del impuesto.

La propuesta del informe en esta materia, anunciada en el capítulo X.6 sobre política familiar y demografía, es la incorporación al sistema español de algún mecanismo articulado análogo al quotient familial francés, o al menos el desarrollo del régimen vigente hacia un reconocimiento más sustantivo de la unidad familiar como sujeto fiscal. La articulación técnica concreta admite varias configuraciones: incremento significativo de los mínimos familiares, modulación de la tarifa según composición familiar, opción más favorable de tributación conjunta, deducciones específicas técnicamente diseñadas. La cuestión fundamental no es la elección concreta entre estas configuraciones sino el reconocimiento operativo de la unidad familiar como sujeto del impuesto en términos institucionalmente sustantivos. Este reconocimiento opera, además del efecto directo sobre la equidad horizontal del sistema, como componente indirecto de la política demográfica documentada en el capítulo X: la reducción de la presión fiscal efectiva sobre los hogares con hijos contribuye a la mejora de las condiciones económicas asociadas a la decisión reproductiva, sin que la política natalista se reduzca a esta dimensión ni opere como su único instrumento.

Esta propuesta debe articularse con coherencia respecto al tax flat con mínimo exento familiar desarrollado en el capítulo V. La compatibilidad técnica es directa: la estructura flat opera sobre el tipo aplicable, mientras que el reconocimiento de la unidad familiar opera sobre la base imponible o sobre la modulación del tipo según composición familiar. Las dos dimensiones son articulables y conjuntamente configuran un IRPF coherente con la doctrina general del informe sobre tratamiento fiscal del trabajo y reconocimiento institucional de la familia como unidad económica.

16.4

Fiscalidad de las transmisiones intergeneracionales

La transmisión patrimonial entre generaciones —herencia en sentido estricto, donación entre vivos, sucesión empresarial— constituye uno de los mecanismos centrales de constitución y crecimiento del patrimonio familiar a lo largo del tiempo. Su tratamiento fiscal en España presenta un cuadro específico cuya descripción técnica conviene exponer con precisión, dada la heterogeneidad territorial y la concurrencia de figuras tributarias diversas.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. La cesión es competencia normativa de las comunidades autónomas, con marco básico estatal, lo que ha producido divergencia significativa entre territorios. Algunas comunidades autónomas —singularmente Madrid, La Rioja, Galicia, Andalucía y otras de modo creciente en los últimos años— han establecido bonificaciones del 99 % o aproximadamente totales para transmisiones entre cónyuges y entre padres e hijos, con cuota efectiva muy reducida para las transmisiones más habituales en el ámbito familiar. Otras comunidades autónomas mantienen tipos efectivos significativamente superiores, con consecuencias específicas sobre la decisión de localización de la residencia fiscal de las personas con patrimonio significativo y, en términos agregados, con efectos sobre la equidad territorial del sistema. La armonización autonómica, descrita en el capítulo V.6 como cuestión institucional general, presenta en el ámbito de Sucesiones y Donaciones una manifestación específica que requiere tratamiento técnico solvente.

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana —plusvalía municipal—. Gestionado por los ayuntamientos, este impuesto grava el incremento de valor del suelo urbano puesto de manifiesto con ocasión de la transmisión, con tipos que pueden alcanzar el 29 % del incremento calculado según los criterios técnicos vigentes. La cuestión es relevante por dos vías. Primera: el impuesto se aplica a transmisiones inter vivos —compraventa, donación— y a transmisiones mortis causa, lo que produce duplicidad efectiva con el Impuesto sobre Sucesiones en el segundo caso. Segunda: la base imponible, articulada tras la sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021 mediante el Real Decreto-ley 26/2021, se calcula sobre el incremento nominal del valor, sin considerar la inflación acumulada durante el período de tenencia. La consecuencia es que en períodos de inflación significativa, como los experimentados en 2021-2024, el impuesto puede gravar plusvalías nominales que en términos reales —deflactando el valor de adquisición por la inflación acumulada— pueden ser inferiores o incluso inexistentes. El gravamen efectivo opera, en estos supuestos,

no sobre una plusvalía real sino sobre la conservación del valor adquisitivo del activo, lo que constituye un caso paradigmático de erosión patrimonial por inflación documentado en términos generales en el capítulo IV.

La consecuencia agregada de esta articulación es identificable. cada vez son más frecuentes en España las renuncias a herencias por no poder asumir las mismas. La afirmación refleja un fenómeno empíricamente documentado: la combinación de Impuesto sobre Sucesiones —en las comunidades autónomas con tipos elevados—, plusvalía municipal sobre el componente inmobiliario —con el carácter nominal de la base que produce gravámenes efectivos sobre incrementos no reales—, y la liquidez requerida para satisfacer ambos tributos en un plazo limitado, sitúa a algunos herederos en la disyuntiva entre asumir cargas tributarias significativas con financiación que con frecuencia no está disponible, o renunciar a la herencia. La consecuencia es subóptima desde la perspectiva económica agregada: produce desafectación de patrimonios cuya transmisión intergeneracional ordinaria habría constituido elemento de continuidad y de constitución de patrimonios familiares, sin que la recaudación efectiva del sistema mejore en proporción equivalente al daño patrimonial producido.

La propuesta del informe en esta materia se articula en cinco líneas operativas.

Primera: la armonización efectiva del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones mediante el establecimiento de un suelo común estatal —en términos de bonificación mínima para transmisiones entre cónyuges, entre padres e hijos y entre hermanos en supuestos específicos— que las comunidades autónomas puedan complementar con bonificaciones adicionales pero sin establecer cuotas efectivas significativamente superiores a la del suelo común. La cuestión competencial es delicada, dado que la cesión normativa autonómica es marco vigente, pero la armonización del suelo común es articulable mediante reforma técnica de la legislación básica estatal y mediante coordinación autonómica con respeto a las competencias efectivas de cada nivel.

Segunda: la racionalización del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana mediante corrección técnica de su carácter nominal, con introducción del mecanismo de actualización por inflación que permita gravar exclusivamente plusvalías reales y no la mera conservación del valor adquisitivo del activo durante el período de tenencia.

Tercera: en transmisiones mortis causa, el aplazamiento del devengo del IIVTNU al momento en que el activo salga de la familia. El mecanismo articula la idea de que la transmisión intergeneracional no constituye realización efectiva del incremento de valor —el activo continúa en el ámbito familiar—, lo que justifica técnicamente el diferimiento del impuesto al momento de la realización efectiva, cuando el activo sea efectivamente transmitido fuera del ámbito familiar mediante venta o transmisión a sujeto no familiar. La medida no elimina el impuesto: lo

difiere al momento técnicamente más coherente con su lógica.

Cuarta: la integración técnica entre Impuesto sobre Sucesiones y plusvalía municipal en transmisiones mortis causa, evitando la duplicidad efectiva mediante alguna combinación de exclusión, deducción mutua, o aplicación alternativa según la liquidez efectiva del heredero.

Quinta: el fraccionamiento extendido y los aplazamientos efectivos para los supuestos en los que la herencia incluya activos no líquidos —empresa familiar, vivienda habitual, otros inmuebles— y la liquidez requerida para satisfacer los tributos asociados a la transmisión no esté disponible en el momento del devengo. La cuestión es técnica y articulable mediante reforma del régimen de fraccionamiento y aplazamiento de la deuda tributaria.

16.5

El Estatuto del Patrimonio Familiar

La propuesta institucional central de este capítulo, anunciada en los capítulos VII, X y XV, es la articulación de un Estatuto del Patrimonio Familiar que defina un conjunto de activos básicos sujetos a la mínima tributación y cargas posibles, que facilite su crecimiento y su transmisibilidad intergeneracional. La formulación exige precisión técnica para que opere como propuesta institucional efectiva.

Naturaleza del Estatuto. El Estatuto del Patrimonio Familiar no constituye una nueva figura jurídica sustantiva sobre la propiedad —que se mantiene en los términos del marco constitucional español y del Código Civil—, sino un régimen tributario y de cargas específico aplicable a un conjunto definido de activos que la ley reconoce como núcleo de la patrimonialización familiar. Los activos incluidos en el Estatuto siguen siendo propiedad de los sujetos que los poseen, en los términos del derecho civil ordinario; lo que el Estatuto establece es un régimen de tributación, transmisión y cargas específico que reconoce su función económica particular.

Activos incluidos. El núcleo del Estatuto debería comprender la vivienda que constituye el domicilio familiar y otros activos, financieros, empresariales o inmobiliarios, que sirvan para facilitar la independencia de las familias en caso de necesidad y para la vejez. La articulación técnica concreta requiere definición precisa de los activos elegibles. Cuatro categorías son identificables como núcleo razonable.

Primera categoría: la vivienda habitual como activo central del patrimonio familiar. La definición técnica de vivienda habitual está disponible en el ordenamiento español —residencia continuada por al menos tres años, con excepciones específicas— y puede operar como criterio inicial.

Segunda categoría: el ahorro previsional específicamente afecto a la vejez. Productos como los planes de pensiones, los planes de previsión asegurados y, en el contexto del capítulo VII, los eventuales mecanismos de capitalización individual articulados con la transición progresiva del sistema de pensiones, constituyen el componente financiero específicamente vinculado a la independencia patrimonial en la fase de jubilación.

Tercera categoría: la empresa familiar en términos técnicamente equivalentes a los reconocidos por la Recomendación de la Comisión Europea de 1994 sobre la transmisión de la pequeña y mediana empresa, asumida en el ordenamiento español mediante diversas normas tributarias y mercantiles. La empresa familiar como activo del patrimonio familiar requiere protección específica frente a la fiscalidad de transmisión, dado que su discontinuidad por incapacidad de asumir las cargas tributarias de la sucesión produce destrucción de valor económico significativamente superior a la recaudación obtenida.

Cuarta categoría: el ahorro familiar canalizado a inversión productiva —productos financieros específicamente vinculados a la inversión empresarial, capital riesgo de proximidad, financiación de pymes mediante instrumentos que el capítulo XVII desarrollará—. La incorporación de esta categoría al Estatuto constituye el complemento técnico del desarrollo del mercado de capitales y de la financiación alternativa para el tejido empresarial documentados en los capítulos XV y XVII.

Régimen tributario aplicable. El régimen específico del Estatuto debería articular fiscalidad mínima en cuatro dimensiones. Tributación corriente sobre el patrimonio: exclusión efectiva de los activos incluidos del Impuesto sobre el Patrimonio en los términos vigentes en cada comunidad autónoma. Tributación de los rendimientos: tratamiento específico que reconozca la función económica de los activos incluidos. Tributación de la transmisión intergeneracional: bonificación significativa o exención para las transmisiones entre cónyuges y entre padres e hijos, articulada con las propuestas del apartado 16.4 sobre Sucesiones y plusvalía municipal. Tributación de la transmisión efectiva fuera del ámbito familiar: tratamiento ordinario, sin que el Estatuto opere como blindaje genérico, sino como reconocimiento técnico de la función económica de los activos durante su permanencia en el ámbito familiar.

Articulación con la doctrina general del informe. El Estatuto del Patrimonio Familiar es la traducción operativa, en términos tributarios, de la doctrina garante/provisor desarrollada en el bloque III. La articulación es la siguiente: el Estado mantiene su función de garante mediante el Estado del Bienestar

dimensionado a las necesidades reales no cubiertas por la patrimonialización privada; las familias, mediante el Estatuto, disponen de un marco institucional que facilita la constitución y transmisión del patrimonio básico necesario para su independencia económica; el sistema, en su agregado, opera con menor presión sobre el Estado del Bienestar, mejor focalización del gasto público en los casos genuinamente vulnerables, y mayor capacidad de las familias de responder por sí mismas a las contingencias vitales. El conjunto refuerza simultáneamente la libertad personal —en su dimensión específicamente patrimonial— y la sostenibilidad institucional del modelo social.

La propuesta requiere desarrollo legislativo específico que articule técnicamente cada uno de los componentes mencionados, con respeto a las competencias autonómicas en materia tributaria y con coordinación efectiva entre los distintos niveles administrativos implicados. La cuestión es ambiciosa y excede el marco de una sola legislatura, pero su dirección general es coherente con la tradición jurídica española —que ha reconocido históricamente regímenes tributarios específicos para determinadas categorías de activos vinculados a funciones económicas particulares— y con las experiencias comparadas de otros sistemas europeos en materia de protección fiscal del patrimonio familiar y empresarial.

16.6

Articulación con la política familiar específica

Las propuestas desarrolladas en este capítulo se articulan con las propuestas específicas de política familiar anunciadas en otros capítulos del informe, configurando conjuntamente el marco de política familiar y demográfica que el sistema español requiere.

Tres conexiones operativas merecen mención específica. Primera: la articulación con la política de vivienda del capítulo XIII. La accesibilidad de la vivienda para los hogares jóvenes constituye condición operativa de la formación efectiva de unidades familiares y, por tanto, presupuesto material de la patrimonialización familiar de las nuevas cohortes. Las propuestas del capítulo XIII —agilización de la oferta de suelo, racionalización del régimen de alquiler, fiscalidad reducida de la transacción— operan, además de su efecto directo sobre el mercado residencial, como instrumentos de política familiar indirecta. La vivienda habitual incluida en el Estatuto del Patrimonio Familiar es el complemento operativo en la fase de mantenimiento y transmisión patrimonial.

Segunda: la articulación con la política de conciliación entre vida laboral y vida familiar,

anunciada en el capítulo X.6 y articulable mediante combinación de instrumentos fiscales —deducciones específicas por gastos efectivos de cuidado de hijos y dependientes—, regulación del mercado laboral —flexibilidad horaria, teletrabajo, permisos parentales— e inversión pública en infraestructura social específica —educación infantil de cero a tres años con cobertura efectiva, servicios de cuidado de larga duración con dotación suficiente—. La articulación de las tres dimensiones es lo que produce resultados; las medidas aisladas en una sola dimensión tienen efecto limitado.

Tercera: la articulación con la política demográfica general del capítulo X. Las propuestas de este capítulo no constituyen política natalista en sentido estricto —cuyos límites empíricos se reconocieron honestamente en el capítulo X— sino articulación institucional del marco económico-fiscal en el que la decisión de formar hogar y tener hijos se adopta. La mejora de las condiciones materiales asociadas a esa decisión —mediante reconocimiento efectivo de la unidad familiar como sujeto fiscal, racionalización de las transmisiones intergeneracionales, Estatuto del Patrimonio Familiar— opera como componente indirecto pero significativo del marco demográfico, sin pretensión de ser solución única ni resolutiva del problema demográfico documentado en los capítulos I, VII y X.

16.7

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. Las familias necesitan patrimonio. El patrimonio otorga seguridad frente a los avatares de la vida, autonomía operativa para las decisiones vitales, y libertad efectiva frente al poder político de cualquier signo. Una sociedad con familias patrimonializadas en proporción amplia es una sociedad con mayor pluralismo, menor dependencia respecto al Estado, y mayor capacidad de resistencia frente a la centralización política. La patrimonialización familiar es traducción operativa, en términos económicos, del principio constitucional de libertad real de las personas.

Segunda. La riqueza neta de los hogares españoles ha experimentado en las últimas dos décadas una caída del orden del 20 % en términos reales, según los datos del Banco de España: de aproximadamente once veces la renta bruta disponible antes de la crisis de 2008 a algo más de nueve veces en los datos recientes. La distribución intergeneracional del patrimonio se concentra crecientemente

en cohortes que adquirieron vivienda en el periodo expansivo previo a 2008, con asimetría intergeneracional creciente que opera contra la cohesión social y contra la sostenibilidad del modelo a medio plazo.

Tercera. El sistema fiscal español mantiene en el IRPF un tratamiento de la unidad familiar técnicamente limitado en relación con los principales sistemas europeos. La incorporación de un mecanismo articulado análogo al quotient familial francés, o el desarrollo del régimen vigente hacia un reconocimiento más sustantivo de la familia como sujeto fiscal —con incremento significativo de los mínimos familiares, modulación de tarifa según composición familiar, mejora de la opción de tributación conjunta, deducciones específicas técnicamente diseñadas—, constituye instrumento de equidad horizontal y componente indirecto de la política demográfica. La articulación es compatible con el tax flat con mínimo exento familiar desarrollado en el capítulo V.

Cuarta. La fiscalidad de las transmisiones intergeneracionales presenta heterogeneidad autonómica intensa en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y problema técnico específico en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana —plusvalía municipal—, cuya base nominal grava plusvalías que pueden no ser reales en períodos de inflación. La consecuencia agregada es la frecuencia creciente de renuncias a herencias por incapacidad de asumir las cargas tributarias asociadas a la transmisión. La propuesta articula armonización efectiva del Impuesto sobre Sucesiones, racionalización del IIVTNU mediante corrección de su carácter nominal, aplazamiento del devengo en transmisiones mortis causa al momento en que el activo salga de la familia, integración técnica entre tributos para evitar duplicidad efectiva, y fraccionamiento extendido para herencias con activos no líquidos.

Quinta. La propuesta institucional central del capítulo es el Estatuto del Patrimonio Familiar, régimen tributario y de cargas específico aplicable a un conjunto definido de activos que la ley reconozca como núcleo de la patrimonialización familiar. El Estatuto incluye cuatro categorías de activos: vivienda habitual, ahorro previsional afecto a la vejez, empresa familiar en términos equivalentes a los de la Recomendación europea de 1994, y ahorro familiar canalizado a inversión productiva. El régimen aplicable articula tributación corriente mínima sobre el patrimonio, tratamiento específico de los rendimientos, bonificación significativa o exención de la transmisión intergeneracional, y tratamiento ordinario en la transmisión efectiva fuera del ámbito familiar.

Sexta. El Estatuto del Patrimonio Familiar es la traducción operativa, en términos tributarios, de la doctrina garante/provisor del bloque III. Familias más patrimonializadas necesitarán menos ayuda pública y el Estado, como mecanismo de solidaridad, podrá concentrarse en aquellos casos más dramáticos. El sistema agregado opera con menor presión sobre el Estado del Bienestar, mejor focalización del gasto público en los

genuinamente vulnerables, y mayor capacidad de las familias de responder por sí mismas a las contingencias vitales.

Séptima. Las propuestas de este capítulo se articulan con las propuestas específicas de otros capítulos del informe: política de vivienda accesible para los hogares jóvenes —capítulo XIII— como condición operativa de la formación efectiva de unidades familiares; política de conciliación entre vida laboral y familiar mediante combinación de instrumentos fiscales, regulatorios e infraestructurales; política demográfica general del capítulo X de la que las propuestas de este capítulo son componente indirecto pero significativo. El conjunto configura el marco articulado de política familiar y demográfica que el sistema español requiere.

El capítulo XVII se ocupa del sistema financiero y de la financiación de la economía productiva, con desarrollo específico del mercado de capitales español, de la articulación entre crédito bancario y financiación alternativa, y de los instrumentos institucionales que el sistema financiero requiere para servir adecuadamente al tejido empresarial documentado en el capítulo XV y al ahorro familiar canalizado a inversión productiva incluido en el Estatuto del Patrimonio Familiar de este capítulo.

Notas

[1] Banco de España, Cuentas Financieras de la Economía Española, series sobre riqueza neta de los hogares en relación con la renta bruta disponible.

Capítulo XVII. Sistema financiero y financiación de la economía productiva

17.1

Estructura del sistema financiero español: una infraestructura económica

El sistema financiero constituye la infraestructura económica sobre la que opera el resto del sistema productivo. Su función esencial es canalizar el ahorro hacia la inversión —de las familias hacia las empresas, del presente hacia el futuro, de los sectores con capacidad de financiación hacia los sectores con necesidad de financiación—, con la doble exigencia institucional de hacerlo eficientemente y con seguridad. La calidad técnica del sistema financiero condiciona, por esta vía, la productividad del capital, la capacidad de las familias de constituir patrimonio rentable, y la viabilidad operativa de las propuestas desarrolladas en los capítulos previos del informe sobre tejido empresarial, capitalización del sistema de pensiones, ahorro familiar canalizado a inversión productiva y patrimonialización familiar.

La estructura del sistema financiero español presenta tres rasgos diferenciales respecto a los principales sistemas europeos comparables, cuya descripción técnica conviene exponer antes de plantear cualquier propuesta institucional.

Primer rasgo: el peso predominante de la banca en la financiación de la economía. España, como buena parte de los países del sur europeo, mantiene un sistema financiero en el que el crédito bancario constituye la fuente principal de financiación empresarial, con peso relativo de la financiación bancaria significativamente superior al de los sistemas anglosajones —Reino Unido, Estados Unidos— y al de algunos sistemas continentales con mercado de capitales más desarrollado —Países Bajos, países nórdicos—. El sistema bancario español, además, presenta concentración elevada después de los procesos de consolidación posteriores a la crisis financiera de 2008-2014: cinco entidades de crédito —BBVA, CaixaBank, Banco Santander, Banco Sabadell, Bankinter— concentran una proporción mayoritaria del crédito y del depósito del sistema, con algunas entidades menores y filiales de bancos extranjeros que completan el cuadro. Esta concentración tiene componentes positivos —solvencia agregada del sistema, capacidad técnica de las entidades, eficiencia operativa— y componentes problemáticos —menor competencia efectiva en algunos segmentos, dificultad de acceso a la financiación para perfiles de empresa que no encajen en los criterios estándar de las grandes entidades—.

Segundo rasgo: el subdesarrollo relativo del mercado de capitales. La capitalización bursátil de las empresas cotizadas en la Bolsa de Madrid en relación con el producto interior bruto se sitúa en niveles significativamente inferiores a los de los principales mercados europeos —el Euronext en su conjunto, la Bolsa de Londres antes y después del Brexit, la propia Borsa Italiana o los mercados nórdicos— y a una distancia mayor aún de los mercados anglosajones. El mercado primario español —emisiones de capital y de deuda corporativa— presenta volúmenes relativamente modestos, particularmente en el segmento de las empresas medianas que en otros sistemas acceden al mercado mediante ofertas públicas de venta para crecer, profesionalizar la gestión y articular relevo generacional. El segmento alternativo de empresas en crecimiento —el BME Growth, sucesor del antiguo Mercado Alternativo Bursátil— ha experimentado evolución desigual con incorporaciones intermitentes pero sin alcanzar la masa crítica de los mercados análogos europeos.

Tercer rasgo: el peso institucional del ahorro en depósito. Las familias españolas mantienen una proporción del ahorro en depósitos bancarios y en productos garantizados significativamente superior a la de los hogares europeos comparables, con menor exposición a productos de inversión a largo plazo —fondos de inversión, planes de pensiones, valores cotizados directamente—. Esta composición del ahorro tiene varias consecuencias económicas. Por el lado del ahorrador, la rentabilidad real del ahorro en depósito ha sido históricamente baja y, en períodos de inflación significativa como los del trienio 2021-2023, claramente negativa, lo que ha producido erosión patrimonial sostenida. Por el lado de la economía agregada, el ahorro en depósito se canaliza preferentemente a financiación de corto plazo a través del balance bancario, sin alimentar suficientemente los mercados de capital riesgo, capital privado y capitalización de empresas en crecimiento que en otros sistemas operan como motor del dinamismo empresarial.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La financiación de la economía productiva española requiere una transformación articulada del sistema financiero en cuatro dimensiones: solidez técnica del sistema bancario con supervisión competente y prudencial; desarrollo significativo del mercado de capitales, particularmente en el segmento de empresas en crecimiento; expansión de la financiación alternativa —capital riesgo, capital privado, crowdfunding equity, business angels— que opere como complemento del crédito bancario; canalización efectiva del ahorro familiar hacia productos de inversión productiva mediante incentivos fiscales adecuados y arquitectura de productos accesibles. La articulación de estas cuatro dimensiones es condición operativa de las propuestas desarrolladas en los capítulos previos sobre patrimonialización familiar, financiación del tejido empresarial y transición progresiva del sistema de pensiones hacia mecanismos de capitalización.

El capítulo se organiza en torno a estas dimensiones. El apartado 17.2 trata el sistema

bancario y su supervisión. El 17.3 desarrolla el mercado de capitales y la propuesta de su impulso institucional. El 17.4 aborda la financiación alternativa. El 17.5 articula la financiación específica de la pyme. El 17.6 trata la política monetaria europea y sus efectos sobre la disciplina financiera del sistema español. El 17.7 sintetiza.

17.2

El sistema bancario español: posición, supervisión, retos

El sistema bancario español ha experimentado en los últimos quince años una transformación profunda derivada de la crisis financiera de 2008-2014, del proceso de reestructuración de las cajas de ahorros, de la integración progresiva en el marco supervisor europeo, y de las dinámicas competitivas de la banca digital. El cuadro resultante es una banca técnicamente sólida en términos agregados, con ratios de solvencia que cumplen los requerimientos europeos, capacidad de generación recurrente de resultados, y estructura operativa significativamente racionalizada respecto a la de hace dos décadas.

La supervisión del sistema bancario español opera en el marco del Mecanismo Único de Supervisión —MUS—, integrado en el Banco Central Europeo desde 2014, que supervisa directamente las entidades bancarias significativas de la zona euro mediante Equipos Conjuntos de Supervisión —Joint Supervisory Teams— en los que participan supervisores del propio BCE y del Banco de España. Las entidades menos significativas son supervisadas directamente por el Banco de España bajo el marco común europeo. La arquitectura supervisora ha mejorado significativamente la calidad técnica del control prudencial respecto a la situación previa a la crisis, con metodologías armonizadas de evaluación —Supervisory Review and Evaluation Process, SREP—, ejercicios de pruebas de resistencia con metodología comparable, y articulación con el Mecanismo Único de Resolución para los supuestos de inviabilidad de entidades.

Tres retos institucionales merecen mención específica en el ámbito bancario español.

Primer reto: la competencia efectiva en el sistema. La concentración descrita en el apartado anterior plantea cuestiones específicas sobre la calidad de la competencia entre entidades. La normativa europea de competencia, el control de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la articulación con la Comisión Europea en operaciones de relevancia comunitaria, constituyen el marco institucional. La cuestión

técnica relevante es la efectividad operativa del control y la atención a los segmentos donde la competencia efectiva pueda ser menor —singularmente la financiación de la pyme en zonas territoriales con menor densidad de oferta bancaria—. La operación de fusión actualmente en curso entre BBVA y Banco Sabadell, anunciada en 2024 y en fase de pronunciamiento por las autoridades competentes al cierre del informe, es manifestación específica de esta cuestión y debe evaluarse con criterios técnicos rigurosos sobre sus efectos competitivos efectivos.

Segundo reto: la digitalización del sistema bancario. La transformación digital de la banca tradicional, la incorporación de operadores digitales nativos —banca digital, neobancos—, y la articulación con plataformas tecnológicas, han modificado significativamente el panorama operativo en los últimos ejercicios. La cuestión presenta dimensiones positivas —reducción de costes, mejora del servicio al cliente, accesibilidad— y dimensiones que requieren atención técnica —exclusión financiera de segmentos poblacionales con menor acceso digital, particularmente personas mayores; ciberseguridad; supervisión de operadores transfronterizos—. La regulación europea —PSD2 sobre servicios de pago, normativa específica sobre proveedores de servicios de pago de iniciación—, constituye el marco; su aplicación efectiva en el sistema español es la cuestión operativa.

Tercer reto: el equilibrio entre solvencia y crédito a la economía. La regulación prudencial post-2008, articulada en torno a Basilea III y sus desarrollos europeos —CRR/CRD—, ha incrementado los requerimientos de capital y liquidez de las entidades bancarias con efectos identificables sobre la capacidad de las entidades de extender crédito a la economía. La cuestión técnica relevante es el equilibrio entre la solvencia agregada del sistema —objetivo institucional legítimo— y el flujo efectivo de crédito hacia la economía productiva, particularmente hacia las pymes. La regulación europea ha incorporado en sus desarrollos sucesivos factores correctores —SME supporting factor, tratamiento específico de la financiación de pymes en la normativa de capital— cuya aplicación efectiva en el sistema español requiere atención técnica continuada.

La propuesta del informe en el ámbito bancario es de continuidad articulada con el marco europeo vigente, con tres líneas operativas. Primera: aplicación rigurosa del marco supervisor europeo, con dotación técnica suficiente al Banco de España y articulación efectiva con el BCE. Segunda: atención específica de la autoridad de competencia a los segmentos donde la competencia efectiva pueda ser menor, con instrumentos técnicos que aseguren la oferta crediticia efectiva en todo el territorio y para todos los segmentos empresariales. Tercera: evaluación técnica continuada del equilibrio entre regulación prudencial y flujo de crédito a la economía, con utilización efectiva de los factores correctores europeos disponibles en el ámbito de la financiación de pymes.

17.3

El mercado de capitales: subdesarrollo y propuesta de impulso

El subdesarrollo relativo del mercado de capitales español respecto a sus homólogos europeos es uno de los déficits estructurales más significativos del sistema financiero del país. La cuestión es cuantificable mediante varios indicadores convergentes.

La capitalización bursátil de las empresas cotizadas en relación con el PIB se sitúa en España en niveles inferiores a la media europea y muy por debajo de los referentes anglosajones. El número de empresas que dan el salto a cotización efectiva mediante ofertas públicas de venta es modesto en términos comparados, y muestra evolución desigual a lo largo del ciclo. El segmento alternativo —BME Growth tras la sucesión del antiguo MAB— concentra un número de empresas significativamente inferior al de mercados análogos como AIM en Londres o Euronext Growth. La emisión de deuda corporativa por empresas españolas no financieras es proporcionalmente baja en relación con las economías comparables, con concentración en las grandes corporaciones cotizadas y limitada participación de empresas medianas que en otros mercados acceden con relativa fluidez al mercado de deuda.

Las causas del subdesarrollo son múltiples y de naturaleza distinta. Primera causa: la cultura empresarial española, históricamente caracterizada por la preferencia por el control familiar, la aversión a la disolución del control accionarial mediante apertura a inversores externos, y la confianza en la financiación bancaria como vía principal. Esta cultura es modificable —y se ha modificado parcialmente en las cohortes empresariales más recientes— pero opera todavía como factor explicativo significativo. Segunda causa: el régimen fiscal de la inversión bursátil, históricamente menos favorable que el de la inversión en otros activos, particularmente cuando se comparan con los regímenes específicos de fomento del ahorro a largo plazo en otros países. Tercera causa: la cantidad y calidad del flujo de empresas susceptibles de salida a bolsa —relacionada directamente con el problema del tamaño empresarial documentado en el capítulo XV—. Cuarta causa: la infraestructura específica del mercado, en términos de costes de salida a cotización, requisitos formales, asesoramiento profesional disponible para empresas medianas, que en algunos segmentos sigue operando como barrera de entrada al mercado.

La propuesta del informe se articula en cinco líneas operativas dirigidas al impulso institucional del mercado de capitales español.

Primera línea: régimen fiscal específico de la inversión a largo plazo. La propuesta articula tratamiento favorable —exclusión del Impuesto sobre el Patrimonio en los términos

descritos en el capítulo XVI, tributación reducida de los rendimientos generados, mecanismos de reinversión sin tributación intermedia— para los productos de inversión específicamente vinculados a la inversión productiva: cuentas de inversión a largo plazo a estilo de las Plan d'Épargne en Actions francesas, Individual Savings Accounts británicas en su variante de inversión en acciones, productos análogos de los sistemas nórdicos. La medida canaliza el ahorro familiar —documentado en el capítulo XVI como excesivamente concentrado en depósitos— hacia financiación productiva, con beneficio doble para el ahorrador —rentabilidad real superior a largo plazo— y para la economía agregada —flujo estable de capital hacia las empresas—.

Segunda línea: régimen específico para la salida a cotización de empresas medianas. La articulación técnica concreta combina simplificación de los requisitos formales para incorporación al BME Growth o segmentos análogos, incentivos fiscales específicos para los inversores que adquieran capital en operaciones de salida a bolsa de empresas medianas con permanencia temporal mínima, y articulación con los instrumentos del propio mercado para mejorar la liquidez efectiva de los valores incorporados.

Tercera línea: desarrollo del mercado de deuda corporativa mediante adaptación regulatoria que facilite el acceso de empresas medianas al mercado de bonos, articulación con plataformas de emisión digital, y reducción de los costes formales de las operaciones. La inspiración técnica está disponible en las experiencias del MARF —Mercado Alternativo de Renta Fija— español, cuya consolidación operativa es la cuestión de fondo.

Cuarta línea: fondo soberano español articulado con la transición progresiva del sistema de pensiones hacia mecanismos de capitalización, según se expuso en el capítulo VII. La constitución del fondo soberano puede articularse simultáneamente con su utilización como instrumento de canalización de inversión productiva en el mercado español, en condiciones técnicas que aseguren la independencia profesional de la gestión y el respeto a los criterios de rentabilidad y diversificación que el régimen patrimonial del fondo exige.

Quinta línea: régimen específico para la empresa familiar en la transmisión generacional con utilización del mercado de capitales como vía técnica. La articulación combina los beneficios del Estatuto del Patrimonio Familiar del capítulo XVI con instrumentos específicos del mercado que faciliten la apertura del capital familiar a inversores externos sin pérdida del control efectivo cuando la familia desee mantenerlo, y con vías técnicas de salida ordenada cuando la sucesión generacional no sea viable en términos familiares.

17.4

Capital riesgo, financiación alternativa y fintech

A las propuestas sobre el mercado de capitales en sentido estricto deben añadirse las propuestas específicas sobre el conjunto de la financiación alternativa, segmento que en otros sistemas europeos opera como complemento eficaz del crédito bancario para perfiles de empresa que el sistema bancario tradicional atiende con dificultad: empresas en fase inicial, empresas con modelos de negocio innovadores, empresas con perfiles de riesgo específicos que la banca tradicional no internaliza adecuadamente.

El capital riesgo y el capital privado han experimentado en España desarrollo significativo en las últimas dos décadas, con presencia creciente de gestores nacionales y de gestores internacionales con actividad en el mercado español. La asociación profesional del sector —SpainCap, antes ASCRI— documenta cifras agregadas que muestran evolución positiva, aunque con magnitudes que siguen siendo proporcionalmente inferiores a las de los principales mercados europeos. El segmento de venture capital específicamente vinculado a empresas tecnológicas en fase inicial ha desarrollado ecosistemas relevantes en Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y otras ciudades, con concentración geográfica que en algunos casos limita el acceso de empresas localizadas fuera de los nodos principales.

La financiación participativa —crowdfunding y crowdlending en sus distintas variantes— constituye un segmento adicional con marco regulatorio europeo articulado por el Reglamento (UE) 2020/1503 sobre proveedores europeos de servicios de financiación participativa para empresas. España dispone de varias plataformas autorizadas que operan en el segmento, con volúmenes que han crecido sostenidamente pero que siguen siendo modestos en términos absolutos.

Los business angels y la inversión informal de personas físicas en empresas en fase inicial constituyen un canal específico cuya articulación institucional en España es incipiente respecto a la de mercados con mayor tradición —Reino Unido, Estados Unidos, mercados nórdicos—. La cuestión es relevante porque buena parte de la innovación empresarial española depende en sus fases iniciales de la disponibilidad de financiación informal de proximidad.

El segmento de fintech, articulado en torno a operadores que combinan tecnología financiera y modelos de negocio innovadores, ha experimentado desarrollo significativo en los últimos ejercicios, con operadores españoles que han alcanzado dimensión internacional —singularmente en pagos, banca digital y servicios de inversión— y con incorporación al mercado español de

operadores internacionales con presencia activa. La regulación europea —MiCA sobre criptoactivos, DORA sobre resiliencia digital, normativa específica de servicios de pago— constituye el marco operativo, con transposición y aplicación nacional en proceso continuado.

Las propuestas del informe en este ámbito articulan tres líneas operativas. Primera: incentivos fiscales específicos para la inversión de personas físicas en empresas en fase inicial mediante figuras técnicas equivalentes a los Enterprise Investment Schemes británicos o a las deducciones específicas de otros sistemas europeos, con condiciones técnicas que aseguren la finalidad inversora real y la permanencia temporal mínima del capital invertido. Segunda: articulación regulatoria que reduzca las fricciones operativas en la financiación participativa, con respeto a los marcos europeos vigentes y con dotación supervisora suficiente. Tercera: tratamiento técnico equilibrado del segmento fintech, con marco regulatorio que facilite la innovación dentro de garantías de seguridad jurídica y de protección del consumidor financiero.

17.5

La financiación específica de la pyme

El capítulo XV documentó la posición específica del tejido empresarial español, en particular de las pymes, y identificó la financiación como uno de los componentes del círculo vicioso que limita el crecimiento empresarial: pequeñez, baja productividad, baja rentabilidad, dificultad de acceso a la financiación, limitada capacidad de inversión, mantenimiento de la pequeñez. Las propuestas de este capítulo abordan específicamente el componente financiero del círculo.

Tres líneas operativas concretas merecen mención adicional sobre las ya expuestas en los apartados anteriores.

Primera: aplicación efectiva del SME supporting factor y de los demás instrumentos europeos específicamente articulados para la financiación de pymes en el marco prudencial bancario. La normativa europea reconoce el papel específico de las pymes en la economía y articula tratamientos correctores en el cómputo de capital regulatorio asociado al crédito a estas empresas. La cuestión es técnica pero relevante: la utilización efectiva de estos instrumentos por las entidades bancarias españolas, articulada con la supervisión correspondiente, opera como instrumento concreto de mejora del flujo

crediticio a las pymes sin merma de la solidez prudencial del sistema.

Segunda: articulación efectiva del Instituto de Crédito Oficial —ICO— y de otros instrumentos públicos de apoyo a la financiación de pymes. El ICO opera mediante líneas específicas con intermediación bancaria —el banco concede el crédito al cliente, el ICO refinancia o avala la operación—, articulación que combina la capacidad técnica de las entidades bancarias con la cobertura específica del riesgo público. La cuestión técnica relevante es la calidad de la articulación efectiva: dimensión adecuada de las líneas, condiciones competitivas para las pymes beneficiarias, agilidad operativa en la concesión y formalización, evaluación rigurosa del riesgo asumido por el sistema público. La utilización de instrumentos análogos europeos —Fondo Europeo de Inversiones, programas específicos del Banco Europeo de Inversiones— es complemento operativo de la articulación nacional.

Tercera: desarrollo de instrumentos específicos para la pyme en el mercado de capitales, complementarios del crédito bancario. La articulación combina el segmento BME Growth del mercado bursátil, el MARF del mercado de deuda corporativa, plataformas de financiación participativa específicamente orientadas a pymes, y vehículos de capital privado dedicados al segmento. La cuestión es construir un ecosistema completo de financiación alternativa que opere como complemento del crédito bancario, no como sustituto, atendiendo a los perfiles de empresa que el sistema bancario internaliza con dificultad.

A estas tres líneas debe añadirse la articulación con el problema específico de la morosidad documentado en el capítulo XV, particularmente cuando el deudor es la Administración pública o las empresas grandes con poder de negociación dominante respecto a proveedores pequeños. La generalización de la Cuenta Única Fiscal propuesta en el capítulo VI constituye instrumento operativo específico, articulado con el cumplimiento efectivo de la regulación europea y nacional sobre plazos de pago.

17.6

Política monetaria y disciplina financiera

Una cuestión específicamente relevante en este capítulo, dado que el sistema financiero español opera en el marco del Sistema Europeo de Bancos Centrales y bajo la política monetaria común articulada por el Banco Central Europeo, es la relación entre la política

monetaria europea y la disciplina financiera del sistema español.

España es Estado miembro de la Unión Económica y Monetaria desde la introducción del euro en 1999. La política monetaria común —fijación de los tipos de interés oficiales, operaciones de mercado abierto, programas de compras de activos, articulación de la liquidez del sistema— corresponde al BCE y se ejecuta por el conjunto del Eurosistema —BCE más bancos centrales nacionales, incluido el Banco de España—. La política monetaria común no es variable libre del Gobierno español, lo que constituye, simultáneamente, restricción institucional y ancla de estabilidad: restricción en el sentido de que España no puede ajustar la política monetaria a sus circunstancias específicas; ancla en el sentido de que la disciplina monetaria que el BCE articula opera como contención frente a las tentaciones inflacionarias de las autoridades políticas nacionales.

La política monetaria del BCE durante el período 2014-2022 —articulada en torno a tipos oficiales reducidos, en algunos momentos negativos, y a programas amplios de compras de activos— produjo, según los datos comparados disponibles, condiciones financieras excepcionalmente expansivas para los Estados miembros y para los operadores económicos del área del euro. La cuestión técnica es objeto de debate académico abierto, pero conviene reconocer dos efectos identificables sobre el sistema económico español.

Primer efecto: la política monetaria expansiva sostenida facilitó la financiación del déficit público español en condiciones que el ajuste fiscal posterior a la crisis financiera de 2008-2014 difícilmente habría hecho sostenibles en otras condiciones. La cuestión es que el recurso al BCE ha sido permanente y los tipos bajos, lejos de ser una oportunidad para reducir los déficit y, por ende, la deuda públicos, se han convertido en un acicate para la deudodependencia. La afirmación es severa pero técnicamente fundamentada: las condiciones financieras excepcionales debieron operar como ventana para la consolidación fiscal, en lugar de operar como sustituto de la consolidación que el sistema institucional español no llegó a articular en la magnitud requerida.

Segundo efecto: las políticas monetarias laxas pueden haber distorsionado las decisiones de inversión empresarial. La afirmación, en términos directos —las políticas monetarias laxas de los últimos años probablemente han animado a muchos empresarios a entrar en actividades poco rentables, dado que los costes de financiación eran extraordinariamente bajos—, es coherente con la literatura económica sobre los efectos de las condiciones monetarias expansivas sobre la asignación del capital. Cuando el coste de financiación se sitúa artificialmente por debajo del que correspondería a las condiciones de equilibrio del mercado, las decisiones de inversión incorporan proyectos que en condiciones normales no habrían sido viables. La consecuencia agregada es la pérdida de productividad del capital documentada en el

capítulo XI: -26,2 % en el período 2007-2022, según los datos del Observatorio de productividad y competitividad del BBVA. La política monetaria expansiva no es la causa única de este deterioro, pero constituye factor explicativo identificable.

La consecuencia institucional es la siguiente. La política monetaria europea ha entrado, desde 2022, en una fase de normalización con tipos oficiales que se han situado en niveles más coherentes con las condiciones de equilibrio del sistema. Esta normalización opera como restablecimiento de la disciplina financiera del sistema, con efectos distributivos —ahorradores recuperan rentabilidad real positiva, deudores asumen el coste real del crédito— y asignativos —proyectos de inversión se evalúan con criterios de rentabilidad coherentes con las condiciones financieras— que conviene preservar. La política económica nacional debe articularse en consecuencia, asumiendo la disciplina financiera que el sistema europeo restablece y trasladándola al sector público —consolidación fiscal del capítulo IV—, al sector empresarial —productividad del capital del capítulo XI— y al sector financiero —solidez prudencial articulada con flujo de crédito a la economía productiva—. La política económica española opera mejor cuando asume la disciplina del marco europeo que cuando intenta sustraerse a ella mediante márgenes coyunturales de gasto público o de regulación expansiva.

17.7

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. El sistema financiero español presenta tres rasgos diferenciales respecto a los principales sistemas europeos: peso predominante de la banca en la financiación de la economía con concentración elevada del sistema bancario; subdesarrollo relativo del mercado de capitales con capitalización bursátil, número de empresas cotizadas y volumen del mercado primario inferiores a los referentes europeos; peso institucional excesivo del ahorro en depósito con menor exposición a productos de inversión a largo plazo y consecuencias específicas sobre la rentabilidad real del ahorro y sobre la canalización productiva del capital.

Segunda. El sistema bancario español opera bajo el marco del Mecanismo Único de Supervisión del BCE con calidad técnica significativamente mejorada respecto a la situación previa a 2014. Los tres retos institucionales relevantes son la competencia efectiva en el sistema —con atención específica a los segmentos donde la concentración pueda

producir efectos competitivos negativos—, la digitalización con sus dimensiones positivas y sus riesgos —exclusión de segmentos poblacionales, ciberseguridad—, y el equilibrio entre regulación prudencial y flujo de crédito a la economía productiva con utilización efectiva de los factores correctores europeos —SME supporting factor— en el ámbito de la financiación de pymes.

Tercera. El subdesarrollo del mercado de capitales español es uno de los déficits estructurales más significativos del sistema financiero. Las propuestas articuladas combinan régimen fiscal específico de la inversión a largo plazo —cuentas de inversión a largo plazo con tratamiento favorable, articuladas con el Estatuto del Patrimonio Familiar—, régimen específico para la salida a cotización de empresas medianas, desarrollo del mercado de deuda corporativa con consolidación operativa del MARF, fondo soberano español articulado con la transición progresiva del sistema de pensiones hacia capitalización, y régimen específico para la empresa familiar en la transmisión generacional con utilización del mercado de capitales como vía técnica.

Cuarta. La financiación alternativa —capital riesgo, capital privado, crowdfunding, crowdlending, business angels, fintech— ha experimentado desarrollo significativo en España pero con magnitudes proporcionalmente inferiores a las de los principales mercados europeos. Las propuestas articulan incentivos fiscales específicos para la inversión de personas físicas en empresas en fase inicial, articulación regulatoria con reducción de fricciones operativas en financiación participativa, y tratamiento técnico equilibrado del segmento fintech con respeto al marco europeo y dotación supervisora suficiente.

Quinta. La financiación específica de la pyme requiere aplicación efectiva del SME supporting factor europeo y demás instrumentos prudenciales correctores; articulación operativa rigurosa del Instituto de Crédito Oficial y de los instrumentos europeos análogos; desarrollo de un ecosistema completo de financiación alternativa que opere como complemento del crédito bancario para los perfiles de empresa que el sistema bancario internaliza con dificultad; y atención específica al problema de la morosidad mediante la Cuenta Única Fiscal propuesta en el capítulo VI y mediante el cumplimiento efectivo de la regulación europea sobre plazos de pago.

Sexta. La política monetaria europea constituye, simultáneamente, restricción institucional y ancla de estabilidad para España. La política expansiva del período 2014-2022 facilitó la financiación del déficit público español en condiciones que operaron como acicate para la deudodependencia en lugar de oportunidad para la consolidación, y pudo distorsionar las decisiones de inversión empresarial con efectos identificables sobre la productividad del capital. La normalización de la política monetaria desde 2022 opera como restablecimiento de la disciplina financiera del sistema, con efectos distributivos y asignativos que conviene preservar.

Séptima. La política económica española opera mejor cuando asume la disciplina del marco europeo que cuando intenta sustraerse a ella mediante márgenes coyunturales de gasto público o de regulación expansiva. La articulación entre consolidación fiscal —capítulo IV—, productividad del capital —capítulo XI—, solidez prudencial del sistema financiero y flujo efectivo de crédito a la economía productiva, configura el marco macroeconómico-financiero coherente sobre el que operan las propuestas microeconómicas y patrimoniales desarrolladas en los capítulos previos.

El capítulo XVIII se ocupa de la posición de España en la economía global, con desarrollo del marco europeo como ancla institucional, de la política comercial como factor de productividad, de la atracción de inversión exterior, y de los vectores estratégicos —Iberoamérica, Mediterráneo, Atlántico— que articulan la inserción exterior del modelo económico español.

Capítulo XVIII. España en la economía global: marco europeo y posicionamiento exterior

18.1

España como economía abierta

Las propuestas desarrolladas en los capítulos precedentes operan, en su totalidad, sobre una economía abierta a los flujos internacionales de bienes, servicios, capital, trabajo y conocimiento. La inserción exterior no constituye, por tanto, un componente accesorio del modelo económico español: es condición operativa de cada una de las propuestas previas. La fiscalidad articulada en los capítulos IV-VI opera en el marco de un sistema tributario que compite por la atracción de inversión y por la retención de actividad económica con los demás sistemas tributarios europeos. El mercado laboral del capítulo XI opera en condiciones de movilidad transfronteriza creciente del talento. El sistema financiero del capítulo XVII opera en el marco de la Unión Económica y Monetaria. El conjunto de las reformas microeconómicas del Bloque IV opera con horizonte de competencia abierta en el mercado único europeo.

España es, en términos cuantitativos, una economía estructuralmente abierta. La suma

de exportaciones e importaciones de bienes y servicios se sitúa, en los últimos ejercicios, en el entorno del 80 % del producto interior bruto, cifra superior a la de las grandes economías continentales —Alemania, Francia, Italia— y comparable a la de los Países Bajos en términos de apertura relativa. La balanza por cuenta corriente ha mostrado, desde la corrección de los desequilibrios posteriores a la crisis financiera de 2008, una posición consistentemente superavitaria —entre el 0,5 % y el 3,5 % del PIB según ejercicios—, lo que constituye una transformación estructural significativa respecto a la posición deficitaria sostenida del período expansivo previo. La posición de inversión internacional neta, medida como diferencia entre los activos financieros del resto del mundo en España y los activos financieros de España en el resto del mundo, sigue siendo deudora pero en proceso continuado de mejora desde 2014.

La estructura de la apertura exterior española ha experimentado en las últimas dos décadas una transformación cualitativa relevante. La especialización exportadora ha evolucionado desde el predominio histórico de los productos agrarios y de la primera transformación industrial hacia una composición más diversificada que incluye automoción, química, farmacéutica, maquinaria, alimentación elaborada, servicios profesionales y turismo. El número de empresas exportadoras regulares ha crecido sostenidamente, con concentración progresiva en el segmento de exportación estable a múltiples mercados que la literatura técnica reconoce como indicador de competitividad consolidada. La distribución geográfica de las exportaciones mantiene a la Unión Europea como principal mercado —en torno al 60 % del total de exportaciones de bienes—, con presencia creciente en Estados Unidos, Iberoamérica, Magreb y mercados asiáticos seleccionados.

La tesis que vertebra el capítulo es la siguiente. La inserción exterior española debe articularse sobre cuatro componentes coherentes: el marco europeo como ancla institucional simultánea de restricción y de estabilidad, cuya disciplina opera mejor para España cuando se asume que cuando se intenta eludir; la política comercial común europea con apertura comercial efectiva como factor de productividad agregada, sin caer en el retorno a las tentaciones proteccionistas; la atracción de inversión exterior mediante competitividad fiscal, regulatoria e institucional, sin recurso a política industrial discrecional; y la articulación de los vectores estratégicos específicamente españoles —Iberoamérica, Mediterráneo, Atlántico— como dimensión propia de la inserción exterior que España puede capitalizar mejor que cualquier otra economía europea.

El capítulo se organiza en torno a estos componentes. El apartado 18.2 trata el marco europeo. El 18.3 aborda la política comercial. El 18.4 desarrolla la atracción de inversión exterior. El 18.5 articula los vectores estratégicos. El 18.6 sintetiza.

18.2

El marco europeo: restricción y ancla institucional

España es Estado miembro fundador de la Unión Europea desde 1986 y forma parte del núcleo institucional europeo en sus dimensiones principales: mercado único interior, política comercial común, política monetaria única a través de la Unión Económica y Monetaria, articulación financiera mediante el Mecanismo Único de Supervisión bancaria —descrito en el capítulo XVII—, y participación en los instrumentos de política fiscal y económica coordinada. La pertenencia europea no es, para España, dimensión accesoria de la política económica nacional: constituye el marco institucional dentro del cual esa política opera, con restricciones específicas y con anclas de estabilidad que conviene analizar separadamente.

La dimensión de restricción. El marco europeo impone a España un conjunto de obligaciones institucionales en materias tributaria, regulatoria, fiscal y monetaria, que limitan la discrecionalidad de las autoridades nacionales. La política monetaria, articulada a través del BCE, no es variable libre del Gobierno español. La política fiscal opera bajo el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de su desarrollo reciente, articulado en el Marco fiscal de la Unión Europea reformado aprobado en 2024, que combina criterios cuantitativos sobre déficit y deuda con planes plurianuales nacionales acordados con la Comisión Europea. La política comercial corresponde a la competencia exclusiva de la Unión, ejercida por la Comisión bajo mandato del Consejo. Las normas sobre ayudas de Estado, articuladas en el marco de los artículos 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, limitan el recurso a la política industrial discrecional documentado críticamente en el capítulo XIV. El marco regulatorio del mercado único, descrito en los capítulos II y XII, condiciona la regulación nacional en múltiples ámbitos sectoriales. El conjunto de estas restricciones es real y sustantivo; pretender ignorarlo o eludirlo no es política económica viable.

La dimensión de ancla. Las mismas restricciones que la pertenencia europea impone operan, simultáneamente, como anclas de estabilidad institucional para las autoridades nacionales. El marco fiscal europeo opera como contrapeso técnico frente a las tentaciones expansivas de los Gobiernos nacionales, particularmente en períodos pre-electorales. La política monetaria del BCE opera como restricción frente a las tentaciones inflacionarias documentadas históricamente en distintos países, incluida España, antes de la incorporación a la Unión Económica y Monetaria. Las normas sobre ayudas de Estado operan como contrapeso frente a las dinámicas clientelares de la política industrial

discrecional. El marco regulatorio del mercado único opera como contrapeso frente a las dinámicas proteccionistas internas que sin él podrían reproducirse en las distintas comunidades autónomas. El sistema institucional europeo, en su conjunto, contribuye a la calidad de gobernanza del sistema español por la vía de la disciplina externa que aporta.

La conclusión institucional, en términos articulados con la tesis cerradora del capítulo XVII, es la siguiente: la política económica española opera mejor cuando asume la disciplina del marco europeo que cuando intenta sustraerse a ella. La afirmación no es entusiasta ni acrítica respecto al funcionamiento concreto de las instituciones europeas en cada momento; es reconocimiento técnico de que el conjunto de la arquitectura institucional europea aporta a España, en términos agregados, ganancia de calidad de gobernanza superior a la pérdida de margen discrecional que comporta. La defensa del marco europeo, desde esta perspectiva, no es subordinación sino reconocimiento del beneficio neto que el sistema produce.

Tres áreas específicas merecen mención adicional desde la perspectiva del informe.

Primera: la agenda fiscal europea. Las iniciativas europeas de coordinación fiscal en materia de imposición societaria —Pilar Uno y Pilar Dos del marco OCDE/G20 transpuestos al ordenamiento europeo, propuesta de Base Imponible Común Consolidada y sus desarrollos posteriores— articulan progresivamente un suelo común que limita la competencia fiscal a la baja entre Estados miembros. La cuestión es legítima desde la perspectiva de la coherencia interna del mercado único, pero su articulación técnica concreta debe asegurar que no opere como mecanismo de armonización al alza que reduzca la competitividad fiscal de los Estados miembros frente a terceros países —Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, jurisdicciones asiáticas—. La posición española debería defender, en consecuencia, suelos comunes razonables compatibles con competitividad fiscal externa preservada.

Segunda: la agenda regulatoria europea. La proliferación normativa europea de los últimos ejercicios —Reglamento General de Protección de Datos, Digital Services Act y Digital Markets Act, Corporate Sustainability Reporting Directive, Corporate Sustainability Due Diligence Directive, Reglamento de Inteligencia Artificial, Reglamento sobre criptoactivos, marco de taxonomía financiera sostenible— ha producido un volumen y una complejidad regulatoria significativa cuya aplicación operativa en el sistema empresarial europeo —y, por tanto, en el español— constituye carga sustantiva. La cuestión, ya tratada en el capítulo XV en su dimensión específicamente empresarial, requiere desde la perspectiva exterior una posición española activa en la fase de elaboración normativa europea, orientada a la calidad técnica del diseño y a la atención de los efectos sobre la competitividad relativa de la industria europea respecto a sus competidores globales.

Tercera: los fondos europeos. Los instrumentos del Marco Financiero Plurianual

y del NextGenerationEU —Plan de Recuperación y Resiliencia, REACT-EU, fondos estructurales y de cohesión, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— han constituido en los últimos ejercicios el principal componente de la inversión pública española. La cuestión técnica relevante es la calidad de la utilización efectiva de estos fondos: orientación hacia inversión productiva con retorno verificable, articulación con la política industrial horizontal del capítulo XIV, evaluación rigurosa ex post de los proyectos financiados. La cuestión no es política, en términos de adhesión o crítica al diseño europeo de los fondos; es operativa, en términos de aprovechamiento efectivo del recurso disponible para la transformación estructural de la economía española.

18.3

Política comercial: apertura como factor de productividad

La política comercial es, desde el Tratado de Roma, competencia exclusiva de la Unión Europea, ejercida por la Comisión bajo mandato del Consejo. España no dispone, por tanto, de política comercial propia en sentido estricto; sí dispone de capacidad de influencia sobre la formación de la política comercial europea mediante su posición en el Consejo y mediante la articulación de sus intereses sectoriales y nacionales en el proceso institucional comunitario.

La doctrina del informe en materia comercial es de apertura. La apertura comercial es uno de los factores que históricamente han contribuido más significativamente al crecimiento de la productividad agregada en las economías desarrolladas. La especialización productiva conforme a las ventajas comparativas, la incorporación de tecnología y conocimiento mediante los flujos comerciales, la disciplina competitiva que la importación introduce sobre los productores nacionales, son mecanismos institucionalmente identificables cuya operación produce mejoras de productividad y de bienestar agregado a largo plazo. La apertura tiene, ciertamente, costes de ajuste sectoriales que pueden ser significativos en términos locales y temporales, y exige políticas internas de acompañamiento del ajuste para los segmentos productivos y poblacionales afectados, pero el balance neto es positivo cuando estos elementos se articulan con calidad técnica suficiente.

La política comercial europea atraviesa en los últimos ejercicios una transición desde la apertura comercial entendida como objetivo estratégico hacia un modelo más matizado en

el que la apertura se articula con consideraciones específicas de seguridad económica, soberanía estratégica, condiciones laborales y ambientales, y reciprocidad en el acceso a terceros mercados. Esta transición se manifiesta en instrumentos como el Mecanismo de Ajuste Fronterizo de Carbono —CBAM—, el Reglamento sobre subvenciones extranjeras, los instrumentos antidumping y antisubsidios reforzados, las cláusulas en los acuerdos comerciales sobre desarrollo sostenible y derechos humanos, y los mecanismos de control de inversiones extranjeras directas en sectores estratégicos. La transición es comprensible en el contexto geopolítico actual y responde a preocupaciones técnicamente legítimas, pero su articulación efectiva debe cuidar específicamente que no se convierta en proteccionismo encubierto que erosione las ganancias de productividad asociadas históricamente a la apertura comercial.

La posición española en la política comercial europea debería articular cuatro elementos coherentes con la doctrina general del informe.

Primera línea: defensa activa de la apertura comercial efectiva, particularmente en los acuerdos comerciales con terceros países —Mercosur, Australia, Nueva Zelanda, países asiáticos seleccionados— donde España presenta intereses ofensivos identificables en sectores específicos —agroalimentario, automoción, química, servicios profesionales—.

Segunda línea: respaldo a los instrumentos de defensa comercial técnicamente articulados —antidumping, antisubsidios, salvaguardias— frente a prácticas no equilibradas de competidores globales, sin que esta posición opere como cobertura para protección sectorial discrecional de industrias domésticas no competitivas.

Tercera línea: atención específica a los efectos del CBAM sobre la industria española en transición energética, articulando la aplicación del instrumento con instrumentos paralelos de apoyo a la adaptación industrial sin que el resultado neto deteriore la competitividad relativa de la industria europea.

Cuarta línea: defensa activa del mercado único interior europeo como espacio natural de las empresas españolas, con aplicación rigurosa de las cuatro libertades fundamentales y eliminación efectiva de las fragmentaciones nacionales que persisten en algunos ámbitos sectoriales —servicios, mercados de capitales, energía, regulación financiera—.

18.4

Atracción de inversión exterior y posicionamiento

España presenta, en términos objetivos, una posición razonablemente atractiva para la inversión exterior directa, pero opera por debajo de su potencial relativo en términos de captación efectiva de proyectos de inversión. Las cifras agregadas de inversión exterior directa entrante muestran evolución desigual a lo largo del ciclo, con concentración en sectores específicos —energía renovable, infraestructuras, inmobiliario, sector servicios— y participación menor en los sectores tecnológicos e industriales avanzados que en otros países europeos atraen volúmenes proporcionalmente superiores.

La atracción de inversión exterior depende de un conjunto articulado de factores institucionales que el informe ha venido tratando capítulo a capítulo. Marco regulatorio con calidad técnica suficiente —capítulos III, XII— y articulación competencial que no genere fragmentación interna —capítulo II—. Marco fiscal competitivo en los componentes que afectan a las decisiones de localización empresarial —capítulo V—, particularmente en el Impuesto sobre Sociedades, el tratamiento de los dividendos y los beneficios reinvertidos, y la fiscalidad de los expatriados que las empresas internacionales desplazan a sus sedes españolas. Mercado laboral con estabilidad institucional y predictibilidad regulatoria —capítulo XI—. Capital humano con disponibilidad de profesionales cualificados, capacidad técnica y científica, idiomas —dimensión que conecta con el capítulo IX—. Infraestructuras con calidad técnica y dimensionamiento adecuado, ámbito propio de la política industrial horizontal del capítulo XIV. Sistema financiero con desarrollo del mercado de capitales —capítulo XVII—.

La cuestión específica del Impuesto sobre Sociedades como instrumento de atracción de inversión merece mención. El Impuesto de Sociedades es una herramienta de competencia internacional para atraer inversiones. Irlanda lo ha demostrado en los últimos años. La afirmación, desarrollada en el capítulo V en sus dimensiones técnicas internas, tiene en la perspectiva exterior una dimensión específica: España compite efectivamente con otros sistemas europeos por la localización de centros de decisión empresarial, sedes regionales de multinacionales, centros de investigación y desarrollo, y operaciones financieras internacionales. La fiscalidad societaria es uno de los factores —no el único— que las empresas internacionales consideran en sus decisiones de localización. España goza de un territorio, población, infraestructuras y una calidad de vida que la hace muy atractiva para el establecimiento de empresas. Apoyémoslas. Retengamos a las que tenemos y animémoslas a reinvertir aquí. Traigamos las más que

podamos de otros países. La formulación es clara: la posición de partida es favorable, lo que falta es la articulación institucional que la convierta en captación efectiva.

La cuestión del capital humano internacional merece atención específica. España presenta una posición desigual en términos de captación y retención de talento internacional. Por un lado, dispone de algunos imanes específicos —algunas instituciones académicas con prestigio, sectores tecnológicos en crecimiento, calidad de vida apreciada— que atraen talento. Por otro lado, ha experimentado en las últimas dos décadas flujos significativos de salida de profesionales españoles cualificados hacia otros países europeos —singularmente científicos, profesionales sanitarios, ingenieros— por causas combinadas de mercado laboral con dualidad —documentado en el capítulo XI—, fiscalidad personal en el segmento de remuneraciones altas —documentado en el capítulo V—, y limitaciones específicas del sistema universitario y de investigación.

La propuesta del informe en esta materia se articula en cuatro líneas operativas. Primera: aplicación rigurosa de la doctrina general del informe sobre fiscalidad, regulación, mercado laboral y mercado financiero, dado que la atracción de inversión es función de la calidad agregada del marco económico-institucional, no de medidas específicas adicionales sobre las generales. Segunda: revisión del régimen específico de los expatriados —régimen Beckham en su versión actual— para articularlo con criterios coherentes de competitividad respecto a regímenes análogos europeos —Lavoratori Impatriati italiano, Inpatriate Tax Regime portugués—, asegurando que España no quede en desventaja relativa específicamente identificable en este componente. Tercera: articulación específica de instrumentos de atracción de centros de decisión empresarial, con tratamiento favorable de las operaciones de relocalización de sedes y de centros de investigación y desarrollo. Cuarta: política activa de retención y retorno de talento español emigrado, mediante combinación de oportunidades profesionales en el sistema público de investigación, instrumentos fiscales específicos, y articulación con el sistema empresarial privado.

18.5

Vectores estratégicos: Iberoamérica, Mediterráneo, Atlántico

España presenta tres vectores estratégicos específicamente propios cuya articulación efectiva constituye dimensión diferencial respecto a otras economías europeas, y cuya

capitalización institucional España puede realizar con ventaja relativa que ningún otro Estado miembro tiene en la misma medida.

Vector iberoamericano. La proximidad lingüística, jurídica, cultural e institucional con los países de Iberoamérica constituye un activo de la inserción exterior española sin equivalente en otros países europeos. España es, históricamente y en el presente, el segundo inversor en términos cumulados en muchos países iberoamericanos, con presencia significativa de empresas españolas en sectores estratégicos —banca, telecomunicaciones, energía, infraestructuras, alimentación, hostelería—. Las exportaciones españolas a Iberoamérica, aunque proporcionalmente menores que las europeas, mantienen volúmenes significativos y composición orientada a productos de mayor valor añadido. La articulación institucional de este vector se canaliza a través de instrumentos como las Cumbres Iberoamericanas, la Secretaría General Iberoamericana —SEGIB—, los acuerdos bilaterales sucesivos, la red diplomática y consular, y la presencia institucional pública y privada.

La cuestión técnica relevante es que el vector iberoamericano opera por debajo de su potencial relativo. Las dinámicas de los últimos ejercicios —tensiones políticas en algunos países, ciclos económicos asimétricos, reorientación de algunos países hacia otros polos económicos globales— han reducido en algunos momentos la capacidad operativa del vector. La transición demográfica iberoamericana, documentada en el informe del Observatorio CEU-CEFAS Iberoamérica: de los grandes crecimientos poblacionales al invierno demográfico citado en el capítulo VII, introduce además consideraciones específicas sobre la evolución a medio plazo de los mercados iberoamericanos como destino de exportación e inversión, y como origen de flujos migratorios. La política española hacia Iberoamérica debe adaptarse a estos elementos con realismo técnico, manteniendo el vector como prioridad estratégica pero con instrumentos actualizados y con criterios técnicos de evaluación de su rendimiento efectivo.

Vector mediterráneo y africano. España presenta posición geográfica privilegiada respecto al Magreb y, en términos más amplios, respecto al continente africano en su conjunto. La frontera marítima y terrestre con Marruecos, la proximidad con el Mediterráneo oriental, la posición atlántica frente a la fachada occidental africana, son elementos específicamente españoles que ningún otro Estado miembro de la Unión Europea posee en la misma combinación. La articulación efectiva de este vector ha sido históricamente menor de lo que su potencial sugería, con presencia económica española en el Magreb y en África subsahariana proporcionalmente inferior a la francesa, británica, alemana o portuguesa. Las dinámicas demográficas africanas —crecimiento poblacional sostenido, urbanización acelerada, expansión de la clase media en algunos países, ventana de oportunidad económica documentada por las instituciones internacionales— configuran un horizonte de medio plazo en el que el vector

africano puede ganar peso significativo en la estructura de las relaciones económicas europeas, y en el que España dispone de ventajas relativas específicas que conviene capitalizar.

Vector atlántico. Las relaciones económicas con Estados Unidos, mantenidas con relativa estabilidad a lo largo de las últimas décadas, han adquirido en los últimos ejercicios dinámica específica. España es Estado miembro de la OTAN desde 1982, dispone de bases militares estadounidenses con tratamiento institucional específico, y mantiene flujos comerciales y de inversión significativos con el otro lado del Atlántico. La incertidumbre sobre la evolución del marco multilateral atlántico tras los cambios políticos en Estados Unidos en los últimos ejercicios introduce consideraciones específicas que la política exterior y económica española debe articular con realismo técnico, manteniendo la solidez del vector atlántico como pieza estratégica del posicionamiento global español.

La articulación coherente de estos tres vectores estratégicos —iberoamericano, mediterráneo-africano, atlántico— constituye dimensión específicamente española de la inserción exterior, complementaria del marco europeo general y articulable con él. La cuestión es de estrategia institucional sostenida, no de acción coyuntural. España opera mejor en el sistema económico global cuando capitaliza sus ventajas relativas específicas que cuando intenta competir solo en las dimensiones donde otros países europeos disponen de posiciones más sólidas.

18.6

Síntesis del capítulo

Siete tesis cierran el capítulo:

Primera. España es una economía estructuralmente abierta —apertura próxima al 80 % del PIB en suma de exportaciones e importaciones— con balanza por cuenta corriente sostenidamente superavitaria desde 2014 y posición de inversión internacional neta en proceso continuado de mejora. La inserción exterior no es componente accesorio del modelo económico español: es condición operativa de cada una de las propuestas desarrolladas en los capítulos previos del informe.

Segunda. El marco europeo opera simultáneamente como restricción y como ancla institucional. Las restricciones —política monetaria común, marco fiscal, ayudas de Estado, política comercial común, regulación del mercado único— son reales y sustantivas; las anclas —disciplina monetaria, contención

de las tentaciones expansivas nacionales, contrapeso al proteccionismo interno y al clientelismo industrial— constituyen ganancia neta de calidad de gobernanza. La política económica española opera mejor cuando asume la disciplina del marco europeo que cuando intenta sustraerse a ella. La defensa del marco europeo no es subordinación: es reconocimiento del beneficio neto que el sistema produce.

Tercera. La agenda fiscal europea —Pilar Uno y Pilar Dos OCDE/G20, propuestas de armonización societaria— debe articularse con suelos comunes razonables compatibles con competitividad fiscal externa preservada. La agenda regulatoria europea exige posición española activa orientada a la calidad técnica del diseño y a la atención de los efectos sobre la competitividad relativa de la industria europea. Los fondos europeos requieren utilización efectiva orientada a inversión productiva con retorno verificable, articulada con la política industrial horizontal y con evaluación rigurosa ex post.

Cuarta. La política comercial europea, en su transición desde la apertura como objetivo estratégico hacia un modelo articulado con consideraciones de seguridad económica y reciprocidad, debe cuidar específicamente que los nuevos instrumentos —CBAM, Reglamento sobre subvenciones extranjeras, defensa comercial reforzada— no operen como proteccionismo encubierto. La posición española debe defender activamente la apertura comercial efectiva en los acuerdos con terceros países, respaldar los instrumentos de defensa comercial técnicamente articulados, atender específicamente los efectos del CBAM sobre la industria española en transición, y defender el mercado único interior europeo con aplicación rigurosa de las cuatro libertades.

Quinta. La atracción de inversión exterior es función de la calidad agregada del marco económico-institucional español —fiscalidad, regulación, mercado laboral, capital humano, infraestructuras, sistema financiero— más que de medidas específicas de atracción adicionales sobre las generales. España goza de territorio, población, infraestructuras y calidad de vida que la hacen objetivamente atractiva; lo que falta es la articulación institucional que convierta esa atractividad en captación efectiva. El Impuesto sobre Sociedades es una herramienta de competencia internacional para atraer inversiones; Irlanda lo ha demostrado. La revisión del régimen de expatriados, los instrumentos específicos de atracción de centros de decisión, y la política activa de retención y retorno de talento español, articulan las líneas operativas concretas.

Sexta. Los tres vectores estratégicos específicamente españoles —iberoamericano, mediterráneo-africano, atlántico— constituyen dimensión diferencial de la inserción exterior española respecto a otras economías europeas. El vector iberoamericano opera por debajo de su potencial y debe adaptarse a las dinámicas recientes con realismo técnico, manteniendo la prioridad estratégica con instrumentos actualizados. El vector mediterráneo-africano dispone de horizonte de medio plazo significativo

asociado a las dinámicas demográficas africanas, en el que España tiene ventajas relativas específicas que conviene capitalizar. El vector atlántico requiere articulación realista de la incertidumbre sobre el marco multilateral, manteniendo su solidez como pieza estratégica del posicionamiento global español.

Séptima. La inserción exterior española opera mejor cuando capitaliza las ventajas relativas específicas del país que cuando intenta competir solo en las dimensiones donde otros países europeos disponen de posiciones más sólidas. La articulación coherente del marco europeo como ancla, la apertura comercial efectiva, la atracción de inversión mediante calidad institucional agregada, y los vectores estratégicos diferenciales, configura el posicionamiento exterior que el modelo económico español necesita para operar con eficacia en el sistema global.

El capítulo XIX cierra el informe con la síntesis articulada del conjunto de las propuestas desarrolladas en los dieciocho capítulos previos, recorriendo las cuatro convicciones que vertebran el programa —disciplina fiscal, reformas de oferta, Estado limitado, subsidiariedad— como sistema coherente de transformación institucional de la economía española.

Notas

[1] Observatorio Demográfico CEU-CEFAS, Iberoamérica: de los grandes crecimientos poblacionales al invierno demográfico (2025). Disponible en https://cefas.ceu.es/. Citado en el capítulo VII.

Capítulo XIX. Síntesis: cuatro convicciones articuladas

19.1

El programa como sistema coherente

El informe ha desarrollado a lo largo de dieciocho capítulos un conjunto articulado de propuestas sobre la economía española, organizadas en cuatro bloques —marco institucional, marco fiscal, Estado del Bienestar, reformas microeconómicas y de patrimonialización— y completadas con un capítulo específico sobre la inserción exterior. La lectura sucesiva de los capítulos puede sugerir, equivocadamente, que el conjunto es una agregación de propuestas sectoriales independientes susceptibles de aplicación selectiva. La realidad doctrinal es la contraria: el programa constituye un sistema coherente cuyas piezas se sostienen mutuamente y cuya evaluación debe hacerse, finalmente, como conjunto.

El presente capítulo de cierre no añade propuestas nuevas. Recorre las cuatro convicciones que vertebran el programa, expone las interdependencias entre los bloques que las articulan, y reflexiona sobre la calidad institucional como condición previa de la efectividad de cualquiera de las propuestas. La cuestión de la secuencia temporal de implementación, de las prioridades operativas y de las condiciones políticas concretas no se trata aquí: corresponde al ámbito de la decisión política, no del análisis económico-institucional, y excede deliberadamente el alcance de este informe. Lo que el informe ofrece es la base técnica e intelectual sobre la que esa decisión política puede articularse con calidad informativa suficiente.

19.2

Las cuatro convicciones articuladas

El programa descansa sobre cuatro convicciones que lo vertebran transversalmente. Conviene exponerlas como sistema, recogiendo en cada caso los componentes específicos del informe que las articulan operativamente.

Primera convicción: disciplina fiscal. La sostenibilidad financiera del Estado es

condición operativa de su propia supervivencia institucional. Un Estado que opera con déficits estructurales sostenidos en el tiempo, que no reconoce contablemente la magnitud real de sus compromisos futuros, y que se financia recurrentemente con deuda pública creciente sin disciplina técnica, deteriora simultáneamente su capacidad de respuesta a las contingencias futuras y la libertad efectiva de las generaciones siguientes, sobre las que recaen las decisiones de gasto adoptadas en el presente. La disciplina fiscal no es opción de política económica conservadora frente a alternativas igualmente legítimas: es exigencia institucional de la propia continuidad del sistema democrático y del Estado del Bienestar que la sociedad ha construido.

Esta convicción se traduce operativamente en el bloque II del informe —reglas fiscales con superávits primarios mínimos en fases expansivas, reconocimiento contable de la deuda implícita por pensiones, sistema tributario simplificado con tipos competitivos y mínimos exentos suficientes, administración tributaria con simetría efectiva entre Estado y contribuyente—, en la propuesta de transición progresiva del sistema de pensiones del capítulo VII, en la racionalización del mercado eléctrico y de la política industrial del capítulo XIV, en la reforma de la fiscalidad de las transmisiones intergeneracionales del capítulo XVI, y en la disciplina financiera articulada con el marco europeo del capítulo XVII.

Segunda convicción: reformas de oferta. El crecimiento sostenible de la economía española depende de la productividad agregada del sistema, no de la expansión de la demanda mediante gasto público o expansión monetaria. La productividad, a su vez, depende de la calidad del marco institucional dentro del que operan los factores productivos: trabajo, capital, conocimiento, capacidad empresarial. Las reformas que actúan sobre estos factores y sobre el marco que los articula —reformas del lado de la oferta, en sentido amplio— son las que producen las ganancias estables de productividad que se traducen en mejora real del nivel de vida.

Esta convicción se traduce operativamente en la reforma del mercado laboral del capítulo XI, en la reforma regulatoria del capítulo XII, en la política de vivienda y suelo del capítulo XIII, en la política energética y la distinción entre política industrial horizontal y vertical del capítulo XIV, en la reforma del marco institucional aplicable al tejido empresarial del capítulo XV, y en el desarrollo del mercado de capitales y de la financiación alternativa del capítulo XVII. Las reformas de oferta articuladas en el bloque IV no son agregación de medidas sectoriales: son la aplicación sistemática de la convicción a cada uno de los ámbitos en que opera el sistema productivo español.

Tercera convicción: Estado limitado. El Estado tiene un papel institucional necesario y legítimo —garantizar derechos, asegurar la cobertura de necesidades básicas, regular la actividad económica con calidad técnica, proveer los bienes públicos genuinos— que no es subsumible en su perímetro operativo concreto. La Constitución española obliga al

Estado a garantizar la sanidad, la educación, las pensiones, la cobertura social básica; no le obliga, ni en su texto ni en su doctrina constitucional, a ser proveedor único monopolístico de los servicios. La distinción entre Estado garante y Estado provisor es la herramienta institucional que permite articular esta convicción operativamente: el Estado garantiza, mediante el sistema fiscal y el ordenamiento jurídico, los derechos universales que la Constitución reconoce; la provisión efectiva de los servicios puede combinarse con criterios de competencia regulada, libertad de elección y participación de la iniciativa social, cuando esa combinación produzca mejor resultado en términos de calidad técnica, eficiencia operativa y satisfacción del usuario.

Esta convicción se traduce operativamente en la reforma del sistema de pensiones del capítulo VII —transparencia de los derechos pasivos, libertad efectiva en la edad de jubilación, transición progresiva al sistema de capitalización—, en la reforma del sistema sanitario del capítulo VIII —preservación de la garantía universal con apertura del modelo de provisión competitiva siguiendo el referente del mutualismo administrativo—, en la reforma del sistema educativo del capítulo IX —concertación como expresión institucional del pluralismo, libertad efectiva de elección de centro, distinción técnica entre instrucción y adoctrinamiento—, y en la política migratoria del capítulo X como exigencia institucional del propio modelo de Estado del Bienestar.

Cuarta convicción: subsidiariedad. La organización institucional del sistema social y económico debe articularse desde abajo hacia arriba, atribuyendo al nivel más cercano al ciudadano —familia, comunidad civil, pequeña y mediana empresa, administración local, comunidad autónoma, Estado, Unión Europea— las decisiones y responsabilidades que cada nivel pueda asumir adecuadamente, y reservando al nivel inmediatamente superior solamente aquellas que el inferior no pueda gestionar con calidad técnica suficiente. El principio se aplica simultáneamente en su dimensión social —entre familia, sociedad civil y Estado— y en su dimensión territorial —entre municipios, comunidades autónomas, Estado y Unión Europea—.

Esta convicción se traduce operativamente en la articulación competencial y mercado único interior del capítulo II, en la cuestión territorial del Estado del Bienestar de los capítulos VIII-IX, en la patrimonialización familiar y el Estatuto del Patrimonio Familiar del capítulo XVI —familias más patrimonializadas necesitan menos ayuda pública y permiten al Estado focalizar la solidaridad en los casos genuinamente vulnerables—, en la reforma del marco institucional aplicable a la pequeña empresa familiar del capítulo XV, y en la articulación con el marco europeo como ancla institucional del capítulo XVII y XVIII —subsidiariedad ascendente que reconoce las dimensiones que solo pueden articularse adecuadamente al nivel europeo, como la política monetaria o el mercado único—.

19.3

Interdependencias entre los bloques

Las cuatro convicciones se articulan operativamente a través de los cuatro bloques del informe, con interdependencias específicas que conviene exponer porque son la razón institucional de que las propuestas operen como sistema y no como agregación.

Bloque II y bloque III. La consolidación fiscal seria —disciplina fiscal del bloque II— y la reforma del Estado del Bienestar —Estado limitado del bloque III— son interdependientes. La consolidación fiscal sin reforma del Estado del Bienestar es operativamente imposible: el peso del gasto en pensiones, sanidad, educación y servicios sociales sobre el conjunto del gasto público es tal que las reglas fiscales no pueden cumplirse sostenidamente sin reforma de los componentes principales del Estado del Bienestar. La reforma del Estado del Bienestar sin consolidación fiscal es operativamente innecesaria: la presión fiscal sobre el ciudadano y sobre la actividad económica resulta insostenible con un perímetro de gasto público creciente, y deslegitima cualquier propuesta de reorganización del modelo. Las dos dimensiones operan, por tanto, articuladas: la transición progresiva del sistema de pensiones requiere disciplina fiscal sostenida durante el período de transición; la reforma del sistema sanitario y educativo requiere marco fiscal que reconozca el coste de la transición y que permita su financiación sin merma de los derechos universales garantizados.

Bloque III y bloque IV. La reforma del Estado del Bienestar —bloque III— y las reformas microeconómicas y de patrimonialización —bloque IV— son interdependientes. La sostenibilidad del Estado del Bienestar a medio plazo depende de la productividad de la economía y de la capacidad de las familias de sostener su independencia económica con menor demanda de prestaciones públicas: las reformas de oferta y de patrimonialización son, en este sentido, complemento operativo de la reforma del Estado del Bienestar, no agenda separable. A su vez, las reformas microeconómicas operan sobre supuestos demográficos, de capital humano y de estructura social que dependen de la calidad del Estado del Bienestar: la reforma del sistema educativo del capítulo IX condiciona el capital humano disponible para la economía productiva; la política demográfica del capítulo X condiciona la base contributiva futura del sistema; la articulación entre capacidad pública y capacidad privada del Estado del Bienestar condiciona la presión fiscal efectiva sobre la actividad económica y, por tanto, sobre el sistema productivo.

Bloque II y bloque IV. La consolidación fiscal —bloque II— y las reformas microeconómicas y de patrimonialización —bloque IV— son interdependientes. La fiscalidad simplificada

con tipos competitivos del capítulo V y la administración tributaria simétrica del capítulo VI son condición operativa de la viabilidad de las reformas del bloque IV: sin reforma fiscal coherente, la reforma del mercado laboral, de la regulación, del tejido empresarial, del sistema financiero y de la patrimonialización familiar opera contra fiscalidad y administración que neutralizan parte de los beneficios pretendidos. Por su parte, las reformas microeconómicas amplían la base imponible mediante crecimiento agregado superior, lo que permite la consolidación fiscal sin recurso a presión tributaria creciente: las reformas de oferta son, en este sentido, condición de viabilidad de la consolidación fiscal seria a medio plazo.

Marco institucional general. El bloque I —marco institucional, mercado único interior, seguridad jurídica— constituye la base sobre la que operan los demás bloques. Sin diagnóstico macroeconómico riguroso —capítulo I—, las propuestas posteriores carecen de la información cuantitativa que las justifica. Sin articulación competencial efectiva y mercado único interior —capítulo II—, las reformas microeconómicas y fiscales se fragmentan en su aplicación. Sin seguridad jurídica y calidad regulatoria —capítulo III—, ninguna de las propuestas posteriores produce los rendimientos esperables: la seguridad jurídica es la base institucional sobre la que opera el conjunto del sistema económico, y su deterioro neutraliza la efectividad de cualquier reforma sectorial específica.

Inserción exterior. El capítulo XVIII articula la inserción exterior española como dimensión específica del programa. La articulación es coherente con las cuatro convicciones: la disciplina del marco europeo refuerza la disciplina fiscal interna; la apertura comercial es factor operativo de las reformas de oferta; la atracción de inversión es función de la calidad institucional agregada; los vectores estratégicos diferenciales operan como capitalización de las ventajas relativas españolas. La inserción exterior no es agenda separada del programa interno: es la dimensión exterior del mismo programa.

19.4

La calidad institucional como condición previa

El conjunto de las propuestas desarrolladas en el informe descansa, en último término, sobre una condición previa que no es propuesta sustantiva sino exigencia operativa: la calidad institucional del sistema dentro del que las propuestas se articulan. Esta exigencia merece tratamiento específico en el cierre porque

condiciona la viabilidad efectiva de todo lo anterior.

La calidad institucional comprende varias dimensiones articuladas.

Dimensión normativa: estabilidad del marco legal a lo largo de los ciclos políticos, con mecanismos que dificulten la modificación recurrente de los marcos básicos en función de las mayorías coyunturales. La fragmentación normativa documentada en capítulos sucesivos —ocho leyes orgánicas educativas desde 1980, modificaciones recurrentes del marco laboral, reformas tributarias parciales de signo cambiante— opera contra la efectividad de cualquier propuesta. La estabilidad institucional no implica congelación: implica que los marcos básicos se construyan con vocación de permanencia plurianual y que su modificación se articule con mayorías reforzadas o procedimientos institucionales que aseguren la sustantividad del consenso.

Dimensión técnica: capacidad técnica solvente en las administraciones que ejecutan las políticas, en los reguladores sectoriales que supervisan los mercados, en los organismos de control que verifican el cumplimiento de las reglas, y en las instituciones de evaluación que valoran los efectos efectivos de las políticas. La calidad técnica no se obtiene por decreto: requiere selección rigurosa del personal, formación continua, retribución competitiva con el sector privado en los puestos de mayor responsabilidad técnica, y protección efectiva frente a las dinámicas de captura partidaria.

Dimensión informativa: transparencia operativa sobre las decisiones públicas, los resultados de las políticas y la situación efectiva de las cuentas y servicios públicos. La transparencia no es opción de gobernanza: es condición de la calidad democrática del sistema. El informe ha insistido sucesivamente en este componente —reconocimiento contable de la deuda implícita por pensiones, transparencia comparada de indicadores sanitarios y educativos por comunidad autónoma, evaluación pública de los instrumentos de política industrial y de los fondos europeos, transparencia salarial mediante incorporación de las cotizaciones empresariales al salario bruto—. La opacidad sostenida sobre componentes esenciales del funcionamiento del sistema deteriora simultáneamente la calidad de las decisiones públicas y la confianza ciudadana en las instituciones.

Dimensión de evaluación: capacidad institucional de medir los efectos efectivos de las políticas, contrastarlos con sus objetivos declarados, y modular la acción pública en consecuencia. La evaluación rigurosa es la herramienta técnica que permite distinguir las políticas que funcionan de las que no, las que requieren ajuste de las que requieren mantenimiento, las que han cumplido su función de las que ya son obsoletas. El sistema español dispone de instrumentos formales de evaluación que opera con calidad significativamente inferior a la disponible. La mejora de la cultura evaluadora es condición operativa transversal del conjunto de las reformas.

Estas cuatro dimensiones —estabilidad normativa, capacidad técnica, transparencia, evaluación— constituyen el sustrato institucional sobre el que opera cualquier programa de reforma. Su construcción no es propuesta sectorial añadida a las propuestas previas: es exigencia transversal cuya satisfacción condiciona la efectividad de todas ellas.

19.5

Cierre

Los dieciocho capítulos previos han articulado un programa de reforma estructural de la economía española. Las cuatro convicciones que lo vertebran —disciplina fiscal, reformas de oferta, Estado limitado, subsidiariedad— operan transversalmente sobre los cuatro bloques que las articulan operativamente. Las interdependencias entre los bloques hacen del conjunto un sistema coherente cuyas piezas se sostienen mutuamente. La calidad institucional es la condición previa transversal sobre la que el programa, en su totalidad, descansa.

El informe no propone agenda detallada de implementación. Las decisiones sobre prioridades, secuencia temporal, articulación con los ciclos políticos, instrumentos parlamentarios concretos y condiciones de viabilidad social pertenecen al ámbito de la decisión política, no al del análisis económico-institucional. El informe ofrece la base técnica e intelectual sobre la que esa decisión puede articularse, no la decisión misma. La traducción de las propuestas en acción institucional efectiva es responsabilidad de los actores políticos que asuman el programa, en los términos y con los plazos que cada momento histórico permita.

Algunas de las propuestas son técnicamente moderadas y de implementación relativamente sencilla. Otras son ambiciosas y requieren voluntad política sostenida durante varias legislaturas. Otras son profundamente transformadoras y exigen consenso social amplio antes de su implementación efectiva. La calidad institucional del sistema español permite, en términos generales, abordar el conjunto con la calidad técnica suficiente; lo que requiere es que la voluntad política se ajuste al horizonte temporal que las reformas serias exigen, no al de la mayoría coyuntural de cada ciclo electoral.

La economía española dispone de los recursos materiales, humanos y institucionales para sostener un modelo de prosperidad y libertad superior al que actualmente realiza. Las debilidades estructurales documentadas en el informe —productividad estancada, paro

estructural, deuda explícita e implícita acumulada, deterioro del patrimonio familiar, fragmentación normativa, debilitamiento del consenso intergeneracional sobre el modelo social— son reales y exigen tratamiento serio. Pero ninguna de ellas es destino: todas son consecuencia de decisiones institucionales que pueden modificarse mediante decisiones institucionales distintas. La transformación que el informe propone no es revolución ni ruptura; es la aplicación sistemática, sostenida en el tiempo y con calidad técnica suficiente, de las reformas que la propia economía española lleva décadas necesitando y que, por razones identificables a lo largo del informe, no ha llegado a articular plenamente.

España ha construido en las últimas décadas un Estado social y democrático de derecho que constituye el activo institucional más valioso del país. Su preservación a medio y largo plazo no se obtiene por inacción ni por afirmación retórica; se obtiene por reforma seria de los componentes que ya no funcionan adecuadamente y por refuerzo deliberado de los que requieren consolidación. El informe ha intentado contribuir a esa tarea desde la honestidad técnica del análisis económico-institucional, sin pretensión de ofrecer solución única a problemas que admiten enfoques distintos, pero con la convicción de que el debate público sobre el futuro del modelo económico español opera mejor cuando dispone de la base informativa que la materia merece. Esa contribución es lo que el informe ha pretendido. Su utilidad efectiva, finalmente, dependerá del uso que de él se haga en el debate público y en la decisión política de los próximos ejercicios.