



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 45

20 de abril de 2012

Pág. 2

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
(621/000002)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 3
Núm. exp. 121/000003)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Palacio del Senado, 18 de abril de 2012.—**Joan Saura Laporta y Jordi Guillot Miravet.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

De Don Joan Saura Laporta (GPEPC) y de Don Jordi Guillot Miravet (GPEPC)

El Senador Joan Saura Laporta (GPEPC) y el Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

En septiembre de 2011 se reformó el artículo 135 de la Constitución española para introducir al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico estrictas limitaciones a las finanzas públicas y a la capacidad del Estado para impulsar la economía y desarrollar el Estado social. Y se hizo al dictado de gobiernos e instituciones extranjeras no refrendadas democráticamente por nuestra ciudadanía.

Efectivamente, en un contexto de turbulencias bursátiles y financieras y bajo la presión de los mercados, la cancillera alemana Ángela Merkel, el presidente francés Nicolás Sarkozy, y el propio Banco Central Europeo impusieron dicha reforma como condición a la compra de deuda española.

Reforma que es frontalmente antisocial. El apartado 3 del reformado artículo 135 establece que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones gozará de prioridad absoluta, lo cual atenta gravemente contra el artículo 1.1 de la Constitución al introducir ese pago como un valor superior a los de la justicia y la igualdad en la definición del Estado español como Estado social y democrático de Derecho.

Las estrictas limitaciones al déficit y la deuda pública y la priorización del pago de la deuda, restringen sobremedida la capacidad del Estado para impulsar la economía asumiendo una función anticíclica y desarrollar el Estado social. Porque el Estado no solo invierte en infraestructuras físicas, sino también en justicia, investigación, sanidad o educación que son gastos esenciales para el desarrollo económico del país y, por tanto, para fortalecer también los ingresos del Estado.

El nivel de endeudamiento de cualquier agente económico, para ser sostenible, depende de múltiples variables y es arriesgado fijar cifras arbitrarias e inflexibles para limitarlo. Y desde luego, no siempre los problemas provienen del sector público, tal y como demuestra la crisis en España donde derivan en mayor medida del endeudamiento privado. En todo caso, en lo que respecta al sector público, es importante considerar, a la hora de estimar la sostenibilidad de las finanzas públicas, las políticas que se financian con el endeudamiento, el stock de deuda existente, el nivel de infraestructuras y de bienes y servicios públicos, o la estructura y suficiencia de los ingresos públicos. Y por supuesto, considerar a su vez la fase del ciclo económico en la que se encuentre la economía.

Además, la reforma constitucional limita la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, establecidas en el artículo 156 de la Constitución, e impone a las Corporaciones Locales, ya de por sí acuciadas por el incumplimiento del compromiso de un nuevo sistema de financiación, el equilibrio presupuestario.

Así las cosas, este Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera desarrolla el nuevo artículo 135 de la Constitución, que en su apartado 5 establece que una ley orgánica regulará la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En la exposición de motivos de este proyecto de ley se afirma que la crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la todavía en vigor Ley de Estabilidad Presupuestaria, ya que en su marco se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, con un 11,2% del PIB en 2009.

Pero lo cierto es que, además de la acción de los estabilizadores automáticos, los paquetes de medidas discrecionales de impulso fiscal frente a la crisis que se articularon en nuestro país y en el resto de países europeos, aún considerando su distinta naturaleza y cuantía, pretendían sostener la demanda agregada, la actividad económica y el empleo. En su ausencia podríamos haber caído en una depresión económica generalizada. Se puede cuestionar la composición del estímulo fiscal pero no que ha evitado males mayores. Muy al contrario, abandonar totalmente la política de estímulos y procurar un severo ajuste presupuestario acabará por precipitar a la economía de nuevo hacia la recesión. En esas estamos.

Se ha renunciado a mantener a corto plazo el impulso fiscal para potenciar la recuperación económica y el empleo y establecer una programación razonable de consolidación presupuestaria a medio plazo que «tranquilece» a los mercados, a los inversores financieros. Evidentemente, compatibilizar ambas cuestiones no es sencillo en ausencia de una iniciativa común europea que apueste por el crecimiento y el empleo, pero no es imposible, sobre todo si consideramos la cuestión de los ingresos públicos.

Los déficits en los que hemos incurrido explican una parte relevante del aumento de nuestra deuda pública, que se situó en el 61,1% del PIB en 2010 y en el 69,6% del PIB en 2011, ratios en todo caso inferiores al promedio europeo (en la zona euro los valores han alcanzado el 82,5% y 88% respectivamente). Pero también inciden en el aumento de la deuda las ayudas a la banca y el apoyo financiero a las empresas que se han llevado a cabo. Así, los estímulos fiscales y financieros temporales y la actuación de los estabilizadores automáticos tienen carácter cíclico y no tienen impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo al corregirse su efecto a medida que la economía se recupere. Sin embargo, el impacto fiscal que finalmente produzca el apoyo al sector bancario o la pérdida de ingresos asociada al pinchazo de la burbuja inmobiliaria, sí tienen un carácter estructural.

Esta cuestión es importante a la hora de analizar la estructura de los ingresos públicos y la sostenibilidad de las finanzas públicas en nuestro país. Desde 2008 se ha producido una brutal y desproporcionada caída de la recaudación tributaria hasta el punto que la presión fiscal pasó del 37,1% a poco más del 30% del PIB en los momentos álgidos de la crisis. Descontando el efecto de las medidas discrecionales en materia de ingresos, la escasa progresividad del sistema tributario, las deficiencias en la gestión y en la lucha contra el fraude y el impacto de la desaparición de bases fiscales ligadas a la burbuja inmobiliaria, son elementos que cobran gran relevancia para explicar el desplome de los ingresos. Y tampoco conviene olvidar el coste de las sucesivas reformas desfiscalizadoras en los impuestos directos adoptadas por

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 45

20 de abril de 2012

Pág. 4

distintos gobiernos a favor del ciclo económico y que ahora pasan factura. Un coste en términos de recaudación potencial de unos 30.000 millones de euros anuales.

Además del margen existente en materia de lucha contra el fraude fiscal, el impacto pernicioso de un recorte en el gasto público es superior al de un aumento de los impuestos directos porque el gasto público tiene un efecto más directo sobre la demanda agregada, mientras que si la subida impositiva afecta a los contribuyentes de mayor capacidad económica, con una propensión a consumir menor en términos relativos, los efectos negativos sobre la demanda son menores.

Llegados a este punto podemos afirmar que tanto la reforma constitucional como su desarrollo a través de este proyecto de ley orgánica son innecesarios, pues ya tenemos instrumentos legales suficientes para fijar límites razonables al déficit y la deuda. La inclusión de límites de déficit y deuda no es precisa por reiterativa, pues figura inscrita en el Tratado de la Unión Europea que ya forma parte de nuestro marco jurídico. El artículo 126.2 del Tratado de Lisboa impone los límites de un 3% del PIB de déficit y un 60% del PIB en deuda pública.

Otra cuestión importante es definir el principio de estabilidad presupuestaria como la situación en la que las Administraciones Públicas no incurren en déficit estructural. El déficit estructural puede entenderse como el saldo presupuestario sin considerar los gastos e ingresos de carácter cíclico, y puede entenderse también que con esta referencia se preserva en cierta medida la acción de los estabilizadores automáticos. Pero el problema es que el déficit estructural es una estimación y hay distintas metodologías para calcularlo. La Comisión Europea, el FMI y la OCDE son los principales organismos que estiman este concepto y las divergencias son apreciables. Por ejemplo, la Comisión Europea ha calculado para España un déficit estructural del 7% del PIB en 2010, pero para la OCDE fue del 5,2%.

El «déficit cero» estructural será el principio rector de lo que ahora se entiende como estabilidad presupuestaria, déficit que podrá ser superado sólo en situaciones excepcionales por el Estado y las Comunidades Autónomas o alcanzar hasta el 0,4% del PIB en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo.

A todo ello hay que sumar la regla de gasto, que limita su crecimiento tomando como referencia la variación del PIB, la ya comentada prioridad absoluta de pago de la deuda pública, y los ya conocidos límites de déficit y deuda pública que la normativa europea establece.

El caso es que todos estos límites son arbitrarios y tienen poco sentido desde el punto de vista macroeconómico porque sus potenciales efectos sobre la economía y el empleo sólo pueden ser negativos. La crisis ha disparado el déficit y la deuda, alimentada también por los rescates al sector privado, y muchas administraciones tienen serios problemas de solvencia. Fijar la prioridad en los ajustes presupuestarios, sin reformas de calado en los ingresos públicos, conducirá a recortes en el gasto social, al deterioro de los servicios públicos y a la amortización de empleo público.

A estas negativas consecuencias económicas y sociales hay que añadir que esta reforma es un instrumento con preocupantes elementos recentralizadores, que incluye sanciones económicas para las administraciones que no cumplan con los objetivos presupuestarios, así como mecanismos de intervención del gobierno central, que socavan los principios de autonomía y autogobierno en los diversos ámbitos de la administración.

El texto presentado supone un reparto injusto del esfuerzo de la estabilidad presupuestaria y un sesgo que impone mayor disciplina a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pero que permite mayor margen a la Administración Central.

Este proyecto de ley vulnera e invade las competencias autonómicas y locales en materia de autonomía presupuestaria consagradas tanto en la Constitución Española como en los distintos estatutos de autonomía y atenta gravemente contra la soberanía política y el desarrollo del autogobierno.

Tampoco podemos olvidar que, en el contexto de crisis, están siendo las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos los que más esfuerzos presupuestarios realizan por la naturaleza social de sus competencias. El Gobierno del Estado no puede abstraerse de esta realidad. Si lo hace, por omisión está poniendo en grave peligro servicios públicos básicos del Estado de Bienestar.

Este proyecto de ley se basa en un extremo dogmatismo presupuestario y del estado centralista, con una única voz que se impone al resto, sin diálogo, propia de un Estado uniformizador que se provee de unos instrumentos de control y sanción para castigar a los presuntos incumplimientos de estabilidad, atentando al funcionamiento normal de la democracia con la disolución de consistorios, desmantelando con un simple artículo los procesos electorales democráticos. En definitiva, este texto junto con el resto de reformas aprobadas hasta ahora, son un golpe de estado contra la autonomía local y dibujan un horizonte

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 45

20 de abril de 2012

Pág. 5

de ayuntamientos como meros gestores de unos servicios obligatorios y bajo la tutela del Estado, sin tener presente el principio de subsidiariedad y la capacidad organizativa y de servicios de los ayuntamientos.

Por último, el Gobierno ha considerado necesario agilizar al máximo la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley orgánica argumentando que, ante la gravedad de la situación económica, es necesario adoptar cuanto antes las medidas de disciplina fiscal. Sin embargo, no será hasta 2020 cuando deban cumplirse plenamente los límites que hacen referencia al déficit estructural y al volumen de deuda pública, si bien los efectos perniciosos del ajuste fiscal son ya evidentes.

Sin llegar a los límites escandalosos del procedimiento de reforma del artículo 135 de la Constitución (declaración de situación de excepcionalidad para la reducción de los plazos parlamentarios al mínimo imprescindible y aprobación del mecanismo de lectura única) ahora este proyecto de ley orgánica se tramita por el procedimiento de urgencia de manera injustificada.

Por todos estos motivos se propone el rechazo del texto del Proyecto de Ley y su devolución al Gobierno.

cve: BOCG_D_10_45_399