



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XII LEGISLATURA

Núm. 26

25 de octubre de 2016

Pág. 2

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
(624/000001)

(Cong. Diputados, Serie B, núm. 47
Núm. exp. 122/000036)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Josep Lluís Cleries i González (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Palacio del Senado, 24 de octubre de 2016.—**Josep Lluís Cleries i González.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 **De don Josep Lluís Cleries i González (GPMX)**

El Senador Josep Lluís Cleries i González (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como afirma la exposición de motivos de la Proposición de Ley, con fecha 15 de julio de 2015, se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes Generales los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2016-2018, siendo estos los objetivos vigentes tanto para el año en curso, como para los dos próximos ejercicios, 2017 y 2018.

Posteriormente, el 2 de agosto de 2016, el Consejo de la Unión Europea decidió en el marco del procedimiento de déficit excesivo, una revisión de la senda, fijando los objetivos de déficit en el 4,6 %, 3,1 % y 2,2 % para los años 2016, 2017 y 2018, respectivamente, visto el desajuste entre los fijados inicialmente y la realidad, correspondiendo a las Cortes la competencia para su aprobación.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, que posteriormente se someterán al Pleno del Congreso y del Senado, para su aprobación. Este trámite no se ha efectuado en 2016 y, de acuerdo con la decisión del Consejo de la UE de 2 de agosto, debe efectuarse con urgencia para

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 26

25 de octubre de 2016

Pág. 3

reconsiderar los objetivos de déficit, no solo de los ejercicios 2017 y 2018, sino del presente ejercicio 2016. De hecho el Gobierno en funciones ya debería haber impulsado la modificación de la Ley Orgánica el primer día de la presente Legislatura, amparándose en su carácter de urgencia debidamente acreditado y por razones de interés general, lo cual hubiera permitido un trámite ordinario de modificación y aprobación de la misma.

Respecto al contenido, coincidimos con la proposición de ley en señalar que el actual Gobierno en funciones sujeta su actuación a importantes límites previstos en el artículo 21 de la Ley de Gobierno, entre los que destaca su imposibilidad de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni por lo tanto el límite de gasto no financiero previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por lo que debe modificarse la ley. Sin embargo consideramos que, si el Congreso o el Senado rechazan la propuesta del Gobierno, deben ser las Cortes Generales quienes propongan y aprueben los objetivos de déficit, lo cual requeriría modificar el artículo 15.6.

Por otra parte, la Disposición transitoria 1.ª de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tenía una importancia fundamental para garantizar que el esfuerzo presupuestario de austeridad exigido a las administraciones fuese asumido por todas ellas de manera proporcional en el periodo transitorio hasta 2020. Todas las administraciones debían reducir el déficit al mismo ritmo, de manera que su distribución porcentual entre el Estado y las comunidades autónomas cada año fuese el mismo que tenían justo antes de aprobar la ley, es decir a 1 de enero de 2012. Este mandato legislativo no ha sido nunca cumplido por los gobernantes del Partido Popular, sin que el Gobierno lo reconozca y sin que parezca estar dispuesto a rectificar y cumplir la Ley, pero además este principio también debería tenerse en cuenta para fijar los objetivos de déficit de manera diferenciada entre comunidades autónomas, tal y como ya ha manifestado reiteradamente la AIREF, proponiendo en sus informes que «se haga una distribución diferenciada de objetivos entre comunidades». Si estas cuestiones no puedan ser incorporadas a la modificación de la Ley, los senadores y senadoras del Partit Demòcrata Europeu Català se oponen a la aprobación de la misma. Por todo lo cual se presenta el presente veto.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2

De don Josep Lluís Cleries i González (GPMX)

RETIRADA

El Senador Carles Mulet García (GPMX) y el Senador Jorge Navarrete Pla (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Palacio del Senado, 24 de octubre de 2016.—**Carles Mulet García y Jorge Navarrete Pla.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 3

De don Carles Mulet García (GPMX)
y de don Jorge Navarrete Pla (GPMX)

El Senador Carles Mulet García (GPMX) y el Senador Jorge Navarrete Pla (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece limitaciones al déficit y la deuda pública y prioriza del pago de la deuda restringiendo sobremanera la capacidad del Estado para impulsar la economía asumiendo una función anti-cíclica 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,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 26

25 de octubre de 2016

Pág. 4

por tanto, para fortalecer también los ingresos del Estado. Además, junto con la reforma constitucional, se limita la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, establecidas en el artículo 156 de la Constitución, y se impone a las Corporaciones Locales, ya de por sí acuciadas por el incumplimiento del compromiso de un nuevo sistema de financiación, el equilibrio presupuestario. Los ajustes presupuestarios no hacen sino deprimir aún más la economía y el empleo. El efecto negativo de los recortes sobre la demanda interna acentúa el retroceso de los ingresos tributarios y, por tanto, es más complicado reducir el déficit público. Y si la receta continúa siendo provocar nuevos ajustes para reducir un déficit público que se alimenta de los mismos, no encontraremos solución a los problemas de nuestra economía. A estas negativas consecuencias económicas y sociales hay que añadir que el nuevo marco de estabilidad presupuestaria es un instrumento con preocupantes elementos re-centralizadores, 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 auto-gobierno en los diversos ámbitos de la administración. La distribución de la llamada sostenibilidad financiera entre las distintas Administraciones Públicas 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. Se 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 se atenta gravemente contra la soberanía política y el desarrollo del auto-gobierno. 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. La Ley Orgánica 2/2012 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, esta Ley junto con el resto de reformas aprobadas hasta ahora, son un golpe de estado contra la autonomía local y dibujan un horizonte 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. En este contexto, el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, básicamente, intensifica la disciplina fiscal y financiera de las Administraciones territoriales acentuando el abuso de posición de control por parte del Gobierno con relación a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Poner a las Comunidades Autónomas que soliciten ayuda financiera bajo ese tipo de controles afecta al núcleo básico esencial de la autonomía de aquellas, porque estamos hablando de relaciones entre dos administraciones españolas, la general del Estado y la autonómica, que constitucionalmente se encuentran en pie de igualdad. Se incorpora en este Proyecto de Ley una nueva disposición adicional en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria relativa al cumplimiento del pago de los vencimientos de la deuda financiera para reforzar las garantías del pago de dichos vencimientos frente a cualquier otra partida presupuestaria. Se afirma que una situación de riesgo de incumplimiento de esos pagos atenta gravemente al interés general. Sin embargo, lo que atenta gravemente al interés general y es contrario al artículo 1.1 de la Constitución es establecer el pago de los intereses y el capital de la deuda financiera 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.

Si el simple hecho de dar prioridad el pago de la deuda y de los intereses que genera la misma por vía de la Constitución, ya suponen una disminución absoluta de las posibilidades económicas de las instituciones.

Las Corporaciones Locales ven mermada su capacidad económica de gestión en virtud del obligado equilibrio presupuestario. Las Corporaciones Locales asumen una parte muy significativa de las prestaciones sociales de las que dependen directamente un gran número de personas en el Estado Español. La obligación del equilibrio presupuestario junto la imposición de destinar los posibles superávits presupuestarios a pagar la deuda pública, ha hecho imposible el mantenimiento de muchas de esas prestaciones fundamentales para nuestra sociedad. No tiene ninguna lógica económica la imposición, por parte del legislador, de obligar a dedicar todo el posible superávit presupuestario de cualquier administración pública y menos todavía de las Corporaciones Locales que, como todos sabemos, prestan servicios sociales claves y además llevan soportando desde hace ya muchos años un nivel de infrafinanciación considerable.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 26

25 de octubre de 2016

Pág. 5

Además, actualmente, la distribución de los objetivos déficit en las Administraciones Públicas está siendo marcado por el Gobierno del Estado Español, sin seguir ningún criterio relacionado con el gasto que vienen asumiendo de manera continuada y algunas veces no siendo de su responsabilidad, las Administraciones Locales y/o Autonómicas. Lo que ha generado importantes desigualdades en el reparto, viéndose perjudicadas las Comunidades Autónomas. De este hecho también ha avisado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que ha pedido su subsanación.

En el caso de un Gobierno en funciones, este no tiene la legitimidad parlamentaria, puesto que no ha sido elegido, por el citado parlamento. En el caso que implica la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, un Gobierno en funciones carece de la legitimidad necesaria para realizar una propuesta de reparto de la senda fiscal entre las Administraciones Públicas en tanto que Poder Ejecutivo al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por ello venimos reclamando que el reparto quede reflejado en la PELOSO y sea proporcional de acuerdo con un criterio objetivo, como es el volumen del gasto público asumido, para dar tranquilidad a las Administraciones Públicas respecto al objetivo de déficit que tendrán que asumir.

Por estas razones y por la inadmisión de las tres enmiendas, una de modificación y dos de adición, presentadas a la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por Compromís en el Congreso de los Diputados, se presenta esta propuesta de veto y se solicita la devolución de este Proyecto de Ley al Congreso de los Diputados.

El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (GPER), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Palacio del Senado, 24 de octubre de 2016.—El Portavoz, **Santiago Vidal Marsal**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 4 Del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (GPER)

El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (GPER), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

La presente Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pretende aprobar por trámite de urgencia y lectura única uno de los aspectos más relevantes de la política económica tanto del Gobierno Español como de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, como es la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, entre ellos el límite de déficit de dichas Administraciones.

Desde Esquerra Republicana nos oponemos a la Proposición presentada por el Partido Popular tanto por motivos procedimentales como por los efectos que sobre la población tendrá la aplicación de dicha propuesta.

Para empezar, el Partido Popular, como ya nos tiene acostumbrados, tensiona al máximo los Reglamentos de ambas Cámaras y acumula dos procedimientos excepcionales: urgencia y lectura única.

En un aspecto de tanta trascendencia como es la modificación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para la aprobación de los objetivos de déficit requeridos por la Unión Europea, lo normal es que el trámite parlamentario asegure la plena intervención de todos los sujetos políticos y que lo puedan hacer con plena capacidad de enmienda, negociación, debate y publicidad. Lejos de ello, acumulan procedimientos excepcionales, cercenando los derechos de los parlamentarios a intervenir de forma plena en su tramitación. Sorprende el uso del procedimiento de urgencia, motivado por el requerimiento de la Unión Europea, derivado de los incumplimientos de déficit del Gobierno español respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados en 2015, para el período 2016-2018.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 26

25 de octubre de 2016

Pág. 6

En todo caso, ya hace meses que podrían haber acelerado la actividad parlamentaria y presentado esta Proposición de Ley.

Aún más sorprendente es el procedimiento de lectura única, reservado para los proyectos cuya naturaleza así lo aconseja o su simplicidad de formulación lo permite. La naturaleza del proyecto, una ley orgánica que determina los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Administraciones difícilmente puede aconsejar el trámite en lectura única, impidiendo con ello la posibilidad de los Grupos Parlamentarios y, por extensión del propio Senado, a realizar enmiendas. La simplicidad de la formulación se debe única y exclusivamente a la presentación de un proyecto de ley meramente declarativo. Pero lo que no tiene parangón alguno, lo que supone un vicio de procedimiento insalvable, es la acumulación de ambos procedimientos, con fines distintos, y cuyo único objetivo es finalizar la tramitación lo antes posible.

En tal sentido, una de las enmiendas que pretendíamos realizar era en la redacción del artículo 15.6 de la Ley para establecer que en caso que las Cortes Generales (Congreso y Senado) rechazaran los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propuestos por el Gobierno, éstos sean propuestos y aprobados, en el plazo máximo de un mes, por el Congreso de los Diputados, garantizando la seguridad y estabilidad de las Administraciones Públicas ante situaciones de desgobierno y/o provisionalidad como la que a día de hoy se sufre en el Estado.

En cuanto a su contenido, cabe indicar que en su momento, el Estado Español constitucionalizó la preferencia política de anteponer el pago de los intereses de la deuda al bienestar de la ciudadanía. Por ello, el Consejo de la Unión Europea, decidió en agosto de este año y en el marco del procedimiento de déficit excesivo, una revisión de cuáles debían de ser los objetivos de déficit para los años 2016, 17 y 18, marcando unos límites de 4,6 %, 3,1 % y 2,2 % respectivamente.

Los incumplimientos de déficit del Gobierno español respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados en 2015, para el período 2016-2018, con lo que el Estado español deberá llevar a cabo un ajuste adicional de medio punto, con una previsión de recortes importantes que rondan los 5.000 millones de € en partidas sociales, que afectarán gravemente a las clases medias y trabajadoras. Un nuevo mazazo al Estado del Bienestar a la vez que se privatizan las políticas sociales, agudizando la perversa espiral neoliberal de enriquecimiento de las clases oligárquicas y de empobrecimiento de las clases medias y trabajadoras. Un recorte aún más grave teniendo presente que el Gobierno, en vistas al proceso electoral que estaba en ciernes en su momento, se dedicó a bajar los impuestos con fines claramente electoralistas.

Por tanto, el Estado español, mediante esta Ley, impone arbitrariamente unos objetivos de déficit ilegítimos y éticamente reprobables, porque afectan directamente a los servicios directos a la ciudadanía, en lugar de suprimir administraciones públicas carentes de competencias, a la vez que se está recortando a las CCAA su capacidad de presupuestar gastos sociales, y obligando a reducir su inversión en políticas sociales y en derechos fundamentales.

Por todo ello, y reivindicando la necesidad de corregir la Ley para reducir el sufrimiento de las personas más necesitadas, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana presenta esta propuesta de veto a una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para que sea debatida en el Pleno del Senado.

El Grupo Parlamentario Unidos Podemos-en Comú Podem-en Marea (GPPOD), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Palacio del Senado, 24 de octubre de 2016.—El Portavoz, **Ramón María Espinar Merino**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 5 Del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-en Comú Podem-en Marea (GPPOD)

El Grupo Parlamentario Unidos Podemos-en Comú Podem-en Marea (GPPOD), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tiene como principal objetivo atender a un contratiempo en la aplicación de la misma por parte de un gobierno que se encuentre en funciones según lo previsto en el artículo 101.2 de la Constitución Española. Dicha reforma solamente pretende atender una situación no prevista por la ley pero conserva intactos sus objetivos y sus mecanismos de intervención, los cuáles encorsetan a las Administraciones Públicas y comprometen su capacidad para sostener los servicios públicos. Con el principio de estabilidad presupuestaria, la estabilidad se convierte en un dogma de aplicación a corto plazo, y se sobrepasan incluso los límites establecidos por la Unión Europea en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que contempla un déficit estructural del 0,5 %, mientras que la ley no permite incurrir en déficit alguno. Con la regla de gasto se impide a las Administraciones Públicas utilizar el remanente de tesorería derivado de superávits fiscales para financiar gastos sociales, debiendo ser utilizado en el pago de la deuda. Y con la regla de la deuda se establece como prioridad absoluta de las Administraciones Públicas el pago de la deuda, por encima del sostenimiento del conjunto de los servicios públicos que conforman el Estado Social y Democrático de Derecho en desarrollo del artículo 1.1 de la Constitución Española que establece como valores superiores del ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad. Además la ley desarrolla mecanismos de sanción y de intervención sobre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales que condicionan plenamente su autonomía, contrariamente a lo establecido en el artículo 156 de la Constitución Española. En definitiva estamos ante una reforma que se basa en la excepcionalidad de no poder hacer cumplir la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pero que no corrige los problemas fundamentales a los que esta ley somete a las Administraciones Públicas, esto es, la aplicación de las políticas de austeridad y el socavamiento de la autonomía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

En septiembre de 2011, a instancia de instituciones y gobiernos extranjeros, se reformó el artículo 135 de la Constitución Española para introducir limitaciones estrictas en las finanzas públicas condicionando gravemente la capacidad del Estado para impulsar la economía, así como para sostener el Estado de Bienestar. En su apartado 3, dicho artículo establece que el pago de los intereses y el capital de la deuda de las Administraciones Públicas tienen prioridad absoluta, lo cual colisiona con el artículo 1.1 de la Constitución que establece la justicia y la igualdad como valores superiores del ordenamiento jurídico en la definición de España como Estado social y democrático de Derecho.

Las estrictas limitaciones sobre el déficit y la deuda pública, así como la prioridad del pago de la misma, restringen profundamente las capacidades del Estado para implementar una política económica anticíclica y para desarrollar la vertiente social del mismo. Se debe tomar en cuenta que las Administraciones Públicas realizan inversiones muy relevantes y sostienen el conjunto de servicios públicos, gastos que tienen una importancia estratégica para el desarrollo del país y, con ello, también para los ingresos del Estado. Por tanto con la reforma del artículo 135 de la Constitución y su desarrollo en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se han restringido las oportunidades para revertir la grave situación económica que atraviesa España y se ha puesto en peligro la propia capacidad del Estado para dotarse de recursos y sostener su actividad.

Con la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la estabilidad deja de ser un principio rector de la política económica a medio y largo plazo, y pasa a medirse momento a momento. Esto convierte el principio de estabilidad en un dogma de cumplimiento obligatorio que no atiende al contexto económico, ni responde a perturbaciones de distinta índole, ni tampoco se adapta a las variaciones del ciclo económico.

El principio de estabilidad presupuestaria en España tiene una aplicación excesivamente rígida incluso para los parámetros de la Unión Europea. Debemos fijarnos en que el saldo estructural que marca la Ley de Estabilidad Presupuestaria y de Suficiencia Financiera es del 0 %, a pesar de que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento permite hasta un 0,5 %. Con este tipo de medidas se ha llevado al extremo la aplicación del dogma de la austeridad, no solamente por encima de cualquier criterio económico responsable sino incluso más allá de lo establecido por las propias instituciones europeas e internacionales que promovían este tipo de políticas.

Es arriesgado fijar cifras arbitrarias e inflexibles como objetivos de déficit para limitar el endeudamiento público. En cualquier caso, para estimar la sostenibilidad de las finanzas públicas es importante considerar aquellas políticas de gasto que se financian con endeudamiento, el *stock* de deuda existente, los bienes y servicios públicos existentes, o la estructura y suficiencia de los ingresos públicos. Y, por supuesto,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 26

25 de octubre de 2016

Pág. 8

es especialmente importante considerar la fase del ciclo económico en que se encuentra la economía. Ninguno de estos aspectos ha sido tomado en consideración a la hora de fijar dichos objetivos, lo cual genera una gran rigidez y la imposibilidad de adaptarlos a la situación concreta de las finanzas públicas y a las condiciones cambiantes de la economía.

Es cierto, los déficits fiscales en los que han incurrido las administraciones públicas explican una parte relevante del aumento de nuestra deuda pública, que se situó en el 61,1 % del PIB en 2010, y por encima del 100 % en el año 2015. 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 anticíclico 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.

La estabilidad presupuestaria y financiera no debe analizarse solamente desde la perspectiva del gasto, sino también desde la perspectiva de los ingresos fiscales. Conviene no olvidar el coste de las sucesivas reformas desfiscalizadoras en los impuestos directos adoptadas por 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. España ingresa en la actualidad 9 puntos porcentuales del PIB menos que la media europea. Por tanto, existe margen para reducir el déficit público a través de un incremento de los ingresos tributarios. 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 esta ley orgánica fueron innecesarios, pues ya teníamos 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.

Es relevante la definición del principio de estabilidad presupuestaria como la situación en la que las Administraciones Públicas no incurren en déficit estructural. Con esta referencia se preserva en cierta medida la acción de los estabilizadores automáticos. Por un lado, 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 otro lado, la ley identifica excepciones a la hora de aplicar los principios de estabilidad, que son: reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, catástrofes naturales, recesión económica grave y situaciones de emergencia. Sin embargo ninguna de ellas ha quedado concretada por la legislación.

Por otra parte, la aplicación del reformado artículo 135 de la Constitución Española a través de su desarrollo en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera limita la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, establecidas en el artículo 156 de la Constitución. Y, además, impone a las Entidades Locales el equilibrio financiero pese a su delicada situación por el incumplimiento del compromiso de un nuevo sistema de financiación.

La inclusión en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la llamada Regla de Gasto impide a las Administraciones Públicas utilizar el remanente de tesorería derivado de superávits fiscales para financiar gastos que sean socialmente necesarios. Esta es una limitación excesiva incluso para los parámetros y los objetivos de la ley que encorseta todavía más a las Corporaciones Locales y viola su autonomía.

El desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera implica graves 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. Además 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. Esta 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.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 26

25 de octubre de 2016

Pág. 9

En el contexto de crisis, están siendo las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos quienes más esfuerzos presupuestarios realizan por la naturaleza social de sus competencias, con el desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se ponen en grave peligro los servicios públicos básicos del Estado de Bienestar. El Partido Popular ha reservado para la Administración Central un mayor margen fiscal y ha externalizado los recortes hacia las Comunidades Autónomas. En tanto que son estas las que soportan buena parte del gasto del Estado de Bienestar, estos recortes implican una degradación constante de los servicios públicos. Un ejemplo gráfico de dicho desequilibrio se puede observar en que para el conjunto de las Administraciones Públicas existe un mayor margen de déficit del 1,8 % mientras que en el caso de las Comunidades Autónomas se ha obtenido, hasta el momento, un margen de mayor déficit del 0,4 %, 4,5 veces menos.

Hubiese sido posible y deseable otro tipo de propuesta de reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Una propuesta que situara como objetivo de dicha ley la fijación de los principios y las normas que deberían regir en las administraciones públicas para lograr la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera pero desde un enfoque mucho más apropiado en términos macroeconómicos y también sociales, impidiendo que estos preceptos se antepongan a la atención de las necesidades de las y los ciudadanos y al correcto funcionamiento del Estado.

Para ello hubiese sido necesario contemplar la inclusión de un elemento de flexibilización de la aplicación de los límites en el déficit público y deuda pública: la consideración como «situación de emergencia» —que permite la excepcionalidad en el cumplimiento de los límites de estabilidad presupuestaria— a cualquier periodo de tiempo caracterizado por una tasa de desempleo superior al 10 %, y a cualquier periodo de tiempo en el que exista una tasa de población en riesgo de pobreza superior a la media de la UE27 de los últimos cinco años. El déficit público no es sino la manifestación de registrar una tasa de paro enormemente alta, y la mejor forma de reducirlo es a través de la creación de empleo.

Hubiese sido necesario también ampliar la posibilidad de incurrir en déficit estructural con medidas estructurales que tuvieran efectos presupuestarios a largo plazo hasta en un 1 % del PIB en vez de en un 0,4 %. Este tipo de actuaciones deberían ser consideradas como inversiones que tendrían un importante impacto positivo en el futuro tanto en la economía, como en el empleo, y también en los ingresos fiscales de las Administraciones Públicas.

Una reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Suficiencia Financiera pensada para revertir sus efectos antisociales en las políticas públicas hubiese tenido que suprimir la prioridad absoluta al pago de deuda pública por encima de cualquier otro gasto. Esta es una disposición frontalmente antisocial porque, como se ha citado anteriormente, introduce el pago de los intereses y el capital de la deuda pública como un valor superior a los de la justicia y la igualdad establecidos en el artículo 1.1 de la Constitución.

El texto debatido debería modificar la ley para corregir la obligación de que las Corporaciones Locales deban mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, al ser una previsión que acaba con cualquier tipo de autonomía financiera de estas administraciones. Además debería añadirse la eliminación de las medidas coercitivas y la retención a las Corporaciones Locales de recursos derivados de la participación en los tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores. Se trata de medidas claramente excesivas y lesivas para dichas instituciones. Y también habría que suprimir la regla de gasto, por entender que responde a un simple interés por intensificar las restricciones presupuestarias hasta un nivel irresponsable.

Finalmente debería eliminarse la necesidad de generar superávit en la Seguridad Social, pero asegurando su sostenibilidad, evitando el sesgo a recortar la cuantía de las pensiones que supone la actual redacción de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En definitiva, esta propuesta no supone modificación alguna de los objetivos, las restricciones y los mecanismos de intervención que prevé la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. No adapta el principio de estabilidad presupuestaria establecido por esta y no atiende a los efectos nocivos sobre las Administraciones Públicas que originan las reglas de deuda y de gasto. Todo ello supone el mantenimiento de una legislación que es fundamentalmente antisocial, que afecta al sostenimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, y que es dañina para la economía española en su conjunto. Además la reforma conserva intactos los instrumentos de intervención y sanción sobre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales transgrediendo su autonomía.

Por todo ello, se presenta la siguiente propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.