

BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 165-1, de 13/10/2017
cve: BOCG-12-B-165-1

**BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
XII LEGISLATURA
SERIE B: PROPOSICIONES DE LEY
13 DE OCTUBRE DE 2017**

Núm. 165-1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000132 Proposición de Ley relativa a la modificación de los criterios de aplicación de la regla de gasto (Orgánica).

Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

La Mesa de la Cámara en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

Proposición de Ley relativa a la modificación de los criterios de aplicación de la regla de gasto (Orgánica).

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de octubre de 2017.-P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, Carlos Gutiérrez Vicén.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presenta, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, la siguiente Proposición de Ley relativa a la modificación de los criterios de aplicación de la regla de gasto.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de septiembre de 2017.-Segundo González García, Alberto Garzón Espinosa, Alexandra Fernández Gómez y Josep Vendrell Gardeñes, Diputados.-Irene María Montero Gil, Portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

Página 2

PROPOSICIÓN DE LEY RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO (ORGÁNICA)

Exposición de motivos

I

A pesar de su origen en los sectores inmobiliario y financiero, la crisis que estalló en los años 2007-2008 en Estados Unidos mutó rápidamente a una crisis de la deuda pública de las economías periféricas de la Eurozona, a pesar del bajo nivel en el que se encontraban anteriormente déficit y deuda públicas. En concreto, en el caso español, en 2007 las cuentas públicas presentaban un superávit del 1,9 % del producto interior bruto (PIB), mientras que la deuda pública apenas suponía un 35,6 % del PIB, uno de los porcentajes más bajos de todos los países de la Eurozona. El incremento de déficit y deuda que se produjo durante los años posteriores fue consecuencia de la activación de los denominados estabilizadores automáticos, en forma de un incremento, coherente con el contexto de creciente desempleo y exclusión, de las partidas de gasto en protección social, y de una reducción de los ingresos públicos. A esto se sumó la importante carga que está suponiendo el rescate bancario desde el año 2009 (hasta 60.000 millones de euros que da por perdidos el Banco de España en su Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014). Es decir, que ese empeoramiento de las cuentas públicas poco tuvo que ver con algún tipo de insuficiencia en el control de las cuentas públicas del marco regulatorio anterior, ya subordinado al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Del mismo modo, las políticas de austeridad fiscal puestas en marcha desde el año 2010 se encuentran muy lejos de explicar la reducción del déficit público que se ha producido durante los últimos años. La prima de riesgo de los títulos de deuda pública no dejó de subir, hasta superar los 600 puntos básicos, a pesar de los recortes de gasto público e incrementos regresivos de impuestos aprobados. No fue hasta el anuncio, realizado en julio de 2012, por parte del

presidente del Banco Central Europeo acerca de una reorientación de la política monetaria de la institución, que dicha prima de riesgo comenzó a descender. Su materialización en forma de distintas medidas no-convencionales, especialmente el Programa de compras de valores del sector público, aún en marcha, es lo que ha permitido mantener la prima en niveles inferiores a los 150 puntos básicos, a pesar de que la deuda pública se encuentra en niveles record (99,4 % del PIB a finales de 2016). Es decir, ni las supuestas insuficiencias del anterior marco regulador de la estabilidad presupuestaria fueron responsables del desequilibrio de las cuentas públicas, ni la adopción del nuevo marco es lo que ha asegurado la parcial reducción de ese desequilibrio.

En el caso particular de las Corporaciones Locales (CCLL), durante los años previos al estallido de la actual crisis, mantuvieron saldos fiscales prácticamente equilibrados, con un déficit medio de apenas un 0,05 % del PIB entre 1999 y 2007. Esta cifra se situó sustancialmente por debajo del déficit medio de Gobierno Central (0,28 % del PIB) y las Comunidades Autónomas (0,34 % del PIB) y en un nivel cuatro veces inferior al déficit medio de los gobiernos locales en el conjunto de la Unión Europea (0,20 % del PIB). El empeoramiento posterior de las cuentas de las CCLL en España fue más una consecuencia de la escasez de fuentes tributarias de financiación que tienen disponibles, que de una presunta mala gestión de sus presupuestos. En todo caso, dicho déficit únicamente llegó a suponer un 0,8 % del PIB en su punto álgido, el año 2011, momento en el cual el déficit del conjunto de las administraciones públicas alcanzó el 9,6 % del PIB.

A pesar de ello, la aprobación en 2012 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha restringido sobremanera la capacidad de gasto de las CCLL. En concreto, la aplicación de la denominada "regla de gasto" está provocando que los gobiernos locales se encuentren obligados a mantener importantes superávits fiscales sin poder dedicarlos a hacer frente, en el marco de sus competencias, a las extraordinariamente altas tasas de exclusión social, de un 27,9 % de la población (según el indicador AROPE de la última Encuesta de Condiciones de Vida) que presenta actualmente nuestro país.

II

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), desarrollo de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, ha supuesto la consagración de la estabilidad presupuestaria como el principio máximo al que ha quedado supeditada el conjunto de la política económica y social de las administraciones públicas. Por sí solo, el apartado 3 de ese reformado artículo 135, en el que se da "prioridad absoluta" a los créditos para satisfacer los intereses

Página 3

y el capital de la deuda pública en el estado de gasto de los presupuestos, por encima de los créditos de las restantes políticas de gasto, entra en conflicto directo con la definición, en el artículo 1.1 de la Constitución, de nuestro Estado como un "Estado social y democrático de Derecho".

No sólo eso, sino que la aprobación de la LOEPSF ha supuesto una profundización en esa antisocial jerarquía de prioridades debido a la flagrante limitación de la autonomía de las CCLL, consagrada en el artículo 140 de la CE, así como de la suficiencia fiscal necesaria para llevar a cabo un desarrollo pleno de sus competencias. En concreto, la enunciación, en el artículo 12 de la citada Ley, de la denominada "regla de gasto" está restringiendo de manera injustificada la actuación de las CCLL en un contexto en el que coexisten importantes superávits presupuestarios con acuciantes necesidades sociales, debido a unos servicios públicos fundamentales debilitados después de años de fuertes restricciones presupuestarias.

Esa regla impide a las administraciones públicas utilizar el remanente de tesorería derivado de superávits fiscales para financiar las políticas económicas y sociales con las que garantizar unos mínimos niveles de bienestar, otorgando, como ya se ha mencionado, prioridad al pago de la deuda pública por encima de cualquier otro gasto público. No en vano, el artículo 11 de la LOEPSF establece la prohibición de incurrir en déficit estructural, entendido el mismo como una situación de saldo presupuestario negativo sin considerar los gastos e ingresos de carácter cíclico. Aunque la Ley identifica excepciones a la hora de aplicar los principios de estabilidad (aprobación de reformas tributarias con efectos presupuestarios a largo plazo, catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria), incluye sanciones económicas para las administraciones que no cumplan con los objetivos de estabilidad, así como mecanismos de intervención por parte del Gobierno central que socavan los principios de autonomía y autogobierno, además de la suficiencia fiscal, de los diversos ámbitos de la administración.

Junto con este quebranto de principios básicos, la regla de gasto es cuestionable por diversas razones más.

En primer lugar, la regla establece que la variación del gasto computable debe ser menor que la tasa de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo (un promedio de las tasas de los cinco años anteriores, el año en curso y los cuatro años posteriores). Resulta de por sí cuestionable referenciar la variación del gasto a una, por naturaleza inexacta y volátil, previsión de crecimiento, que provoca que la regla vaya variando con dichas previsiones. Por el contrario, resultaría más lógico ligar dicho gasto a las necesidades concretas de la economía y la sociedad a medio y largo plazo. En concreto, sería necesario asegurar un nivel de gasto que permita una financiación correcta de los servicios públicos fundamentales. En efecto, en otros países de nuestro entorno la financiación de estos servicios se hace de manera suficiente sin que por ello se produzca ningún tipo de desorden en las cuentas públicas.

En todo caso, esta regla, tal y como se encuentra formulada, implica necesariamente una pérdida continuada de peso del gasto público sobre el PIB en un contexto de ya significativo alejamiento de nuestro país respecto a los niveles medios de la Unión Europea. Hay que resaltar que detrás de esta brecha con Europa respecto a la relevancia del gasto público se esconde una situación de infradesarrollo del Estado de bienestar español, que, según los indicadores de referencia, como la diferencia entre el índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias sociales, presenta una mejor capacidad redistributiva, agravada como consecuencia de las políticas de austeridad fiscal puestas en marcha desde 2010.

En segundo lugar, tal y como es aplicada, la regla de gasto supone un agravio comparativo para las CCLL, respecto al grado de exigencia de consolidación fiscal que sufren en comparación con la Administración Central. En efecto, el mal diseño de la regla provoca que en la práctica se aplique de manera independiente respecto del objetivo de estabilidad, que es lo que determina el esfuerzo de consolidación financiera del Estado. Dado que la regla de gasto no considera el incremento de los ingresos vinculado a la mejora de la coyuntura económica, la regla se acaba convirtiendo en un criterio más exigente en términos de consolidación fiscal que el que se deriva de aplicar el objetivo de estabilidad.

De hecho, siguiendo este último, en vez de la regla, es posible incrementar el gasto público en caso de una mejora en la previsión de ingresos, a pesar de que esa mejora resulte de una evolución positiva del ciclo económico. De este modo, el Estado no se encuentra obligado a llevar a cabo reformas tributarias que permitan un incremento de recaudación de carácter permanente para así poder aumentar el gasto. Más aún, a diferencia también del caso de las CCLL, no existe una evaluación real de cumplimiento de la regla de gasto por parte del Estado.

Todo ello provoca que el esfuerzo de consolidación fiscal que se exige a los CCLL sea mayor del que sería equitativo exigir en consonancia con la responsabilidad que estas corporaciones deben tener respecto al cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal. A pesar de que los niveles de gasto y

Página 4

deuda de las CCLL son sustancialmente inferiores a los de las Comunidades Autónomas y el Estado (5,7 % de gasto público local sobre el PIB frente a un 42,4 % del PIB de gasto público total y 2,9 % de deuda local sobre el PIB frente a un 99,4 % del PIB de total de deuda pública en 2016), fue el superávit de las primeras el que permitió el cumplimiento de los objetivos de déficit del conjunto de las administraciones públicas en 2016. Esto muestra la absoluta desproporcionalidad que la aplicación de la regla de gasto genera en el aporte relativo que tienen que hacer cada una de las distintas administraciones al cumplimiento de esos objetivos.

Este fenómeno, que se ha convertido en estructural no sólo implica una profunda inequidad entre administraciones, sino que va a provocar que se siga ampliando la diferencia en el saldo presupuestario que mantienen las CCLL españolas en comparación con las del promedio de la UE-28 (0,5 % del PIB en el caso español vs. 0,1 % en la media europea). De esta manera, va a resultar aún más complicado que las CCLL españolas puedan acercarse al grado de prestación de servicios públicos de su competencia presente en el resto de Europa.

En tercer lugar, la aplicación de la regla tiene diversas consecuencias negativas. La primera la fuerte limitación que supone para incrementar el gasto social. Aunque a priori la regla contribuye a suavizar las oscilaciones en épocas de crisis, en realidad obstaculiza la recuperación del gasto público necesario para garantizar una cobertura suficiente de los servicios públicos.

La segunda consecuencia negativa que tiene la regla de gasto es sobre el crecimiento económico. El efecto contracíclico se debe a lo contraproducente que resulta una limitación del gasto público en un contexto en el que, a pesar de la paulatina recuperación de las tasas de crecimiento del PIB, tanto las necesidades sociales, como el ritmo de creación de empleo son completamente insuficientes para asegurar la mejora de las condiciones de vida de la población, tal y como lo demuestra el nivel que mantiene el indicador AROPE, que apenas se ha reducido durante los últimos años.

Dado que, como se ha mencionado, la deuda acumulada por las CCLL apenas supone un 3 % del PIB, cumpliendo ya con el límite que se les asigna en el apartado 1 del artículo 13 de la LOEPSF, es posible afirmar que la aplicación de la regla de gasto a dichas corporaciones carece de fundamento. Por el contrario, la obligación de cumplir con ella supone una injerencia en la autonomía local especialmente difícil de justificar en un contexto en el que la mayoría de las corporaciones presentan superávit presupuestarios e importantes remanentes de tesorería; cumplen los límites de deuda respecto a ingresos fijados por la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento; y en el que, además, respetan el periodo medio máximo de pago a proveedores establecido por la Ley 15/2010 sobre medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, mientras se ven impedidas en la provisión de los servicios públicos de su competencia.

III

Tal y como explica la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF, la aplicación de la regla de gasto que se deriva de la LOEPSF es distinta de la interpretación que se hace de ella a nivel europeo, donde en vez de aplicarse a cada una de las administraciones públicas, se aplica al conjunto de las mismas; donde no se activa mientras el país tenga abierto un procedimiento de déficit excesivo; y donde es un indicador del objetivo a medio plazo y, por tanto, su incumplimiento no tiene consecuencias en forma de sanciones. La regulación que se deriva de la LOEPSF, en cambio, impone, en el contexto de un procedimiento de déficit excesivo abierto a nuestro país, una regla injustificadamente rígida a todas y cada una de las administraciones, basada en unas previsiones volátiles y cambiantes, que las administraciones autonómicas y locales se ven obligadas a cumplir bajo amenaza de mayor control y sanciones con parte de la Administración Central.

Por otro lado, el apartado 1 del artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificado por el artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local establece que las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, "siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias". Como se ha mencionado más arriba, el cumplimiento de dichos principios queda asegurado, por un lado, por el mantenimiento de superávit presupuestarios y remanentes de tesorería, y, por el otro, por el respeto a los límites de deuda sobre ingresos y los periodos máximo de pago a proveedores en una mayoría de las CCLL.

Página 5

IV

En este contexto resulta justificada una reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que modifique la regulación de la regla de gasto, de modo que permita a las Corporaciones Locales que cumplen con los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como con el periodo máximo de pago de la deuda comercial reinvertir su superávit fiscal para garantizar la prestación de los servicios públicos de su competencia.

Por ello, visto lo anterior, se presenta la siguiente Proposición de Ley sobre modificación de la regla de gasto.

La Proposición de Ley se estructura en 9 artículos y 2 disposiciones finales.

Artículo único.

Se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 12, que queda redactado como sigue:

"La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Esta regla no será de aplicación a aquellas Corporaciones Locales que cumplan con los principios de estabilidad presupuestaria, entendida ésta como el mantenimiento de una posición de superávit o equilibrio presupuestario; y sostenibilidad financiera, entendida ésta como el mantenimiento de un nivel de endeudamiento inferior al 110 % de los recursos corrientes y el mantenimiento de un plazo medio de pago a proveedores inferior a los 30 días.

No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta Ley."

Dos. Se suprime el apartado 5 del artículo 12.

Tres. Se suprime el último párrafo del apartado 4 del artículo 24.

Cuatro. Se suprime el artículo 25.

Cinco. Se suprime el artículo 26.

Seis. Se suprime el apartado 1 del artículo 32.

Siete. Se suprime el apartado 8 de la disposición adicional primera.

Ocho. Se modifica el apartado 2 de la disposición adicional cuarta, que queda redactado como sigue:

"La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general."

Nueve. Se suprime la disposición final sexta.

Disposición final primera. Título competencial.

Lo dispuesto en esta Ley tiene carácter básico al dictarse al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.13.^a y 14.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la Hacienda general y Deuda del Estado, respectivamente.

Página 6

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente.