

La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera – una visión de conjunto

**II Jornada técnica sobre Estabilidad Presupuestaria en Universidades
Universidad Carlos III de Madrid
Salón de Grados – Edificio Padre Soler - Campus de Leganés
22 de abril de 2013**

Violeta Ruiz Almendral
Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Letrada del Tribunal Constitucional

Madrid, 22 abril de 2013

La estabilidad presupuestaria

1. ¿De dónde venimos? (1992-2011)

(Equilibrio/estabilidad y debate económico; Tratado de Maastricht y UME como origen de la EP; La incorporación de la EP al sistema español de gasto público y sus consecuencias)

2. ¿Dónde estamos? (2011-2013)

(crisis y reforma de los Tratados y de la Constitución, *Six Pack*, *Two Pack*, y otros animales...)

3. Y ¿A dónde vamos?

Gasto público, El debate del gasto público en España

Equilibrio, estabilidad presupuestaria y endeudamiento del Estado

- Origen lejano Ss. XVIII-XIX (racionalismo): equilibrio presupuestario, control del déficit
 - ciclo presupuestario estricto, control del Ejecutivo por el Legislativo
 - Reglas presupuestarias, más que principios
- Debate s. XX: Gasto público (demanda agregada) como motor del crecimiento económico (J. M. KEYNES) vs. incidencia de la política monetaria para incidir en ese mismo crecimiento (M. FRIEDMAN)
 - Crisis del '29, “New Deal”, Fin 2ª guerra mundial: incremento gasto público
 - Estados del bienestar, incremento presión fiscal (Auge de la imposición sobre la renta)
 - Años 70-90: dos fenómenos:
 - Desregulación relativa mercados financieros; incremento del sector financiero (operaciones apalancadas, etc.)
 - Endeudamiento estatal creciente
 - Crisis del 09' ¿nuevas soluciones? (KEYNES 2.0.; James K Galbraith & co)
- **Deuda pública y crecimiento económico:** (vid Carmen Reinhart/Kenneth Rogoff; Luis Garicano/Jesús Fernández Villaverde, FT agosto 2012)
- Austeridad vs. reformas (crowding out)

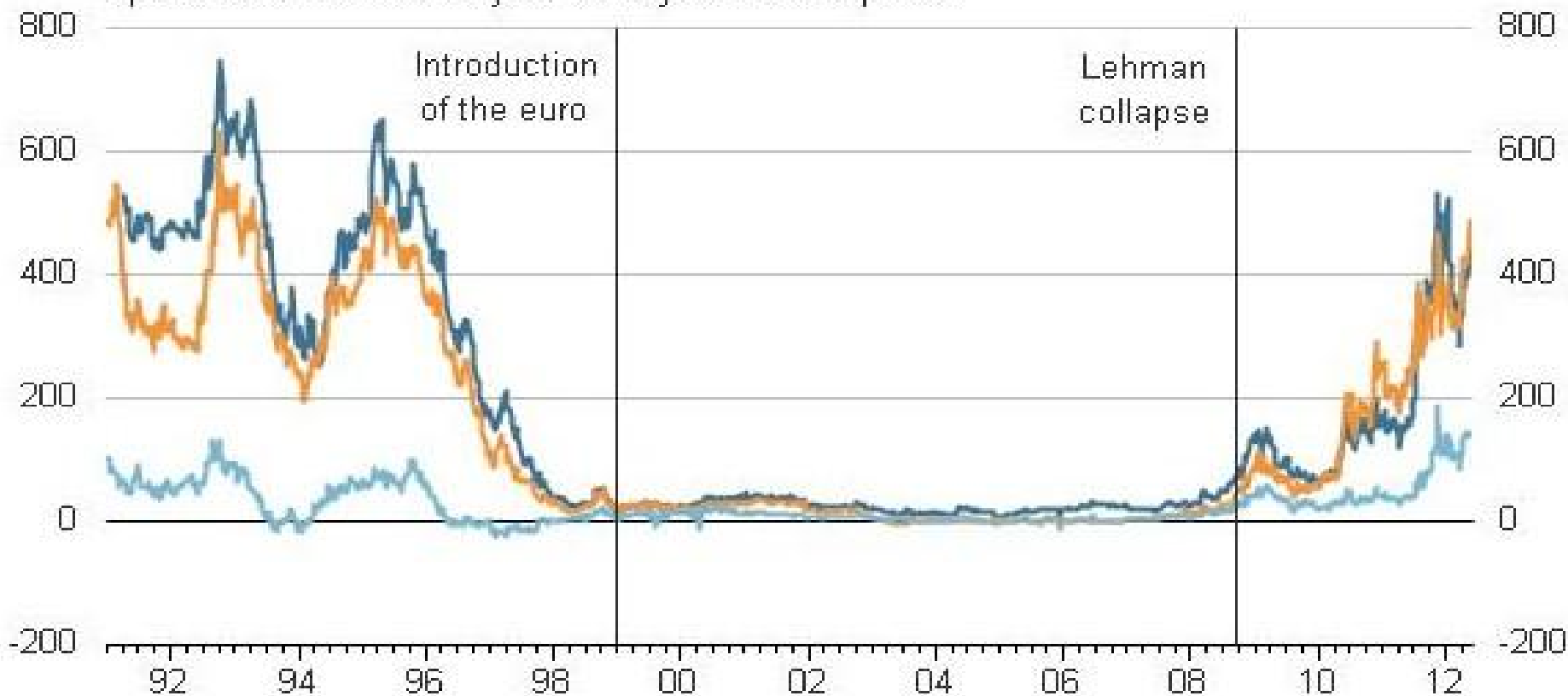
Primas de riesgo (1992-2012)

fuente: Reuters graphics

Euro zone bond spreads

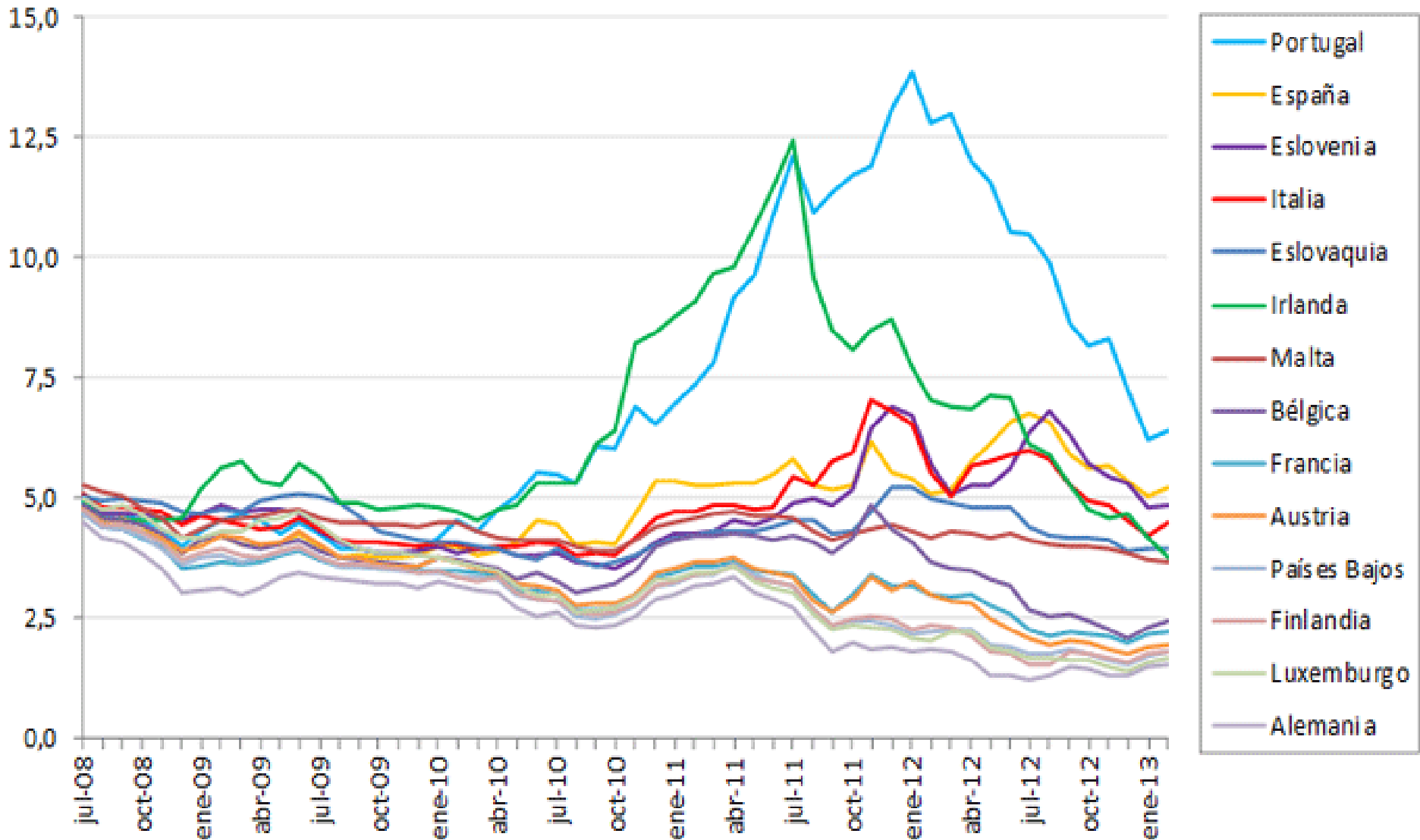
— Italy — Spain — France

Spread over German 10 year bond yield - basis points



Y ahora...

(data: wto.org)



El Tratado de Maastricht (1992)

- Mayor integración política (“*an ever closer Union*”)
- Ampliación de las materias objeto de regulación por parte de la Unión: ¿una constitución económica europea?
- Disociación entre la política económica y la monetaria (**único** en el mundo), y además:
 - BCE papel limitado: control estabilidad de precios (inflación) mediante tipos de interés
 - EEMM control limitado política económica

La estabilidad presupuestaria (versión 1.0)

- Construcción no lineal [elementos determinantes: “Sentencia Maastricht” (1993); “Plan Waigel” (1995)]
- **MARCO NORMATIVO UE:**
 - Artículo 126 TFUE
 - El “Pacto” de estabilidad y crecimiento (PEC)
 - Los Reglamentos de aplicación
- Creación BCE (1998)
- **Marco normativo español:**
 - Ley de estabilidad 2001
 - Reforma sustancial en 2006 (reformas EEAA no afecta; tampoco reforma del sistema de financiación autonómica de 2001 y 2009)
 - Reforma “silenciosa”: la Ley General Presupuestaria

¿Dónde estamos ahora?

- Estalla la crisis (2007-2008) financiera a la que sigue una crisis económica.
- En España es justo al revés.
- ¿Causas de la crisis?
 - Crisis financiera:
 - Apalancamiento excesivo (en parte incentivos fiscales; debt vs. equity)
 - Fallo de los sistemas de evaluación del riesgo al estar éste estructurado de forma compleja – operaciones de titulización (moral hazard)
 - Versión española: la expansión de las Cajas, regidas por personas poco cualificadas, criterios políticos, deuda inmobiliaria, etc.
 - Crisis económica
 - A consecuencia de la financiera
 - En España: a consecuencia del pinchazo de la burbuja (que pincha en parte por la crisis financiera); desapalancamiento excesivo, pone de manifiesto debilidades estructurales

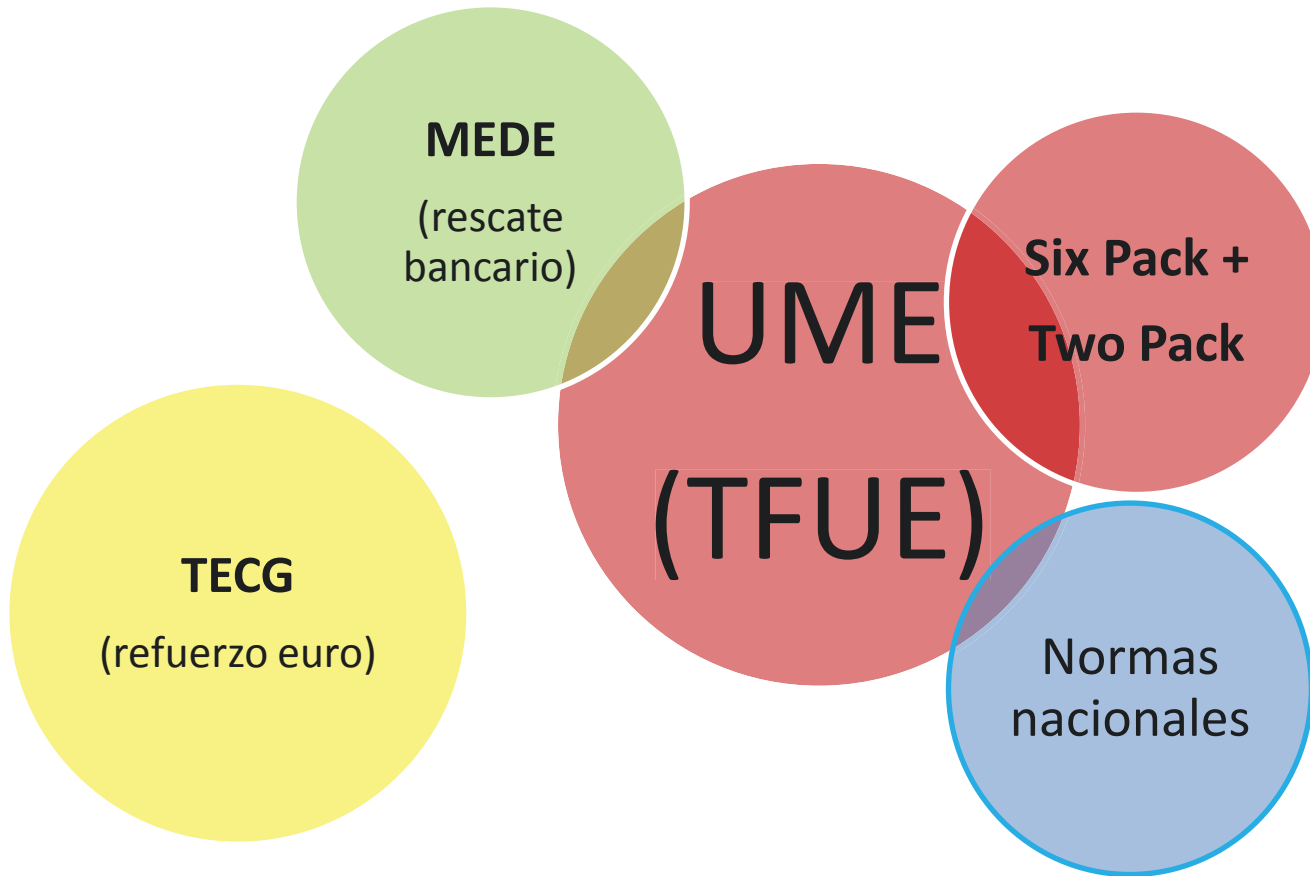
Explosión normativa

- TFUE (modificación art. 136)
- Six Pack (5 Reglamentos y una Directiva) y 2-Pack (2 Reglamentos)
 - El Reglamento (CE) núm. 1466/1997, de 7 de julio, del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, (modificado en 2005 y en 2011, Six Pack, Reglamento 1175/2011)
 - El Reglamento (CE) núm. 1467/1997, de la misma fecha, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, (modificado en 2005 y en 2011, Six Pack, Reglamento 1177/2011)
 - El Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro,
 - El Reglamento (UE) núm. 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro,
 - El Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos
 - Directiva 2011/85/UE, del Consejo, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros
- **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG o “Fiscal Compact”)**
- **MEDE (España, MoU)**

Explosión normativa (doméstica)

- Normas nacionales
 - Reforma de la Constitución (art. 135 CE; pero no 134 ni 136)
 - Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
 - Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Normas autonómicas (por ejemplo...)
 - LEY 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera (Galicia)
 - Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria (Cataluña) [acuerdo previo al recurso de inconstitucionalidad ante TC; destino superávits]
 - Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón

Marco jurídico (euro/no euro)



Las nuevas reglas en España

- La reforma constitucional “exprés” (art. 167 CE).
- Nuevo art. 135 CE
 - “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria
 - 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un **déficit estructural** que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

- Art. 2: Ámbito subjetivo: problema entes empresariales
- Art. 4 “sostenibilidad” (¿nuevo principio?)
- Art. 8 “responsabilidad” (traslado sanciones UE)
- Art. 11 déficit (2020)
 - ¿desaparece regla de oro? (inversión/déficit)
 - Apreciación circunstancias, ¿papel CPFF?
- Art. 12 “**regla de gasto**” “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”
- Art. 13 “deuda” (2020)
- Art. 14 “fijación de objetivo”
 - 14.5 relevancia informes económicos

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

- ART. 15 Fijación objetivos individuales CCAA: por el Gobierno (informe CPFF)
- Arts. 17 y ss: procedimiento supervisión (similar UE)
- Art. 23:
 - Traslado sanciones UE (depósito)
 - “envío delegación de expertos”
- Disposiciones adicionales
 - DA 1ª ¿rescate CCAA? (con condiciones)
- Septiembre 2012: “Fondo de Liquidez Autonómico”

Interpretación armónica, ¿principios? ¿reglas?

¿Cómo funciona todo esto...?

- Flujo información continua a la Comisión y Consejo (programas de estabilidad)
- Sistema de “alertas rápidas” por parte de la Comisión
- En España, además, sistema interno (aprobación del OEP en las CCGG; reparto de déficit entre CCAA a través del CPFF).

Transformación del ciclo presupuestario

(European Semester)

CICLO PRESUPUESTARIO (134 CE)			
Tradicional		Actual	
Fase	Órganos que intervienen	Fase	Órganos que intervienen
-		Objetivo de estabilidad	Gobierno, Comisión-Consejo, Cortes Generales
Elaboración	Gobierno	Elaboración	Gobierno (Comisión)
Aprobación	Cortes Generales	Aprobación	Cortes Generales
Ejecución	Gobierno	Ejecución	Gobierno
Control	Gobierno (IGAE)/Cortes Generales (TCu)	Control	Gobierno (IGAE), Comisión/Consejo (Eurostat), Cortes Generales (TCu)

El Two Pack (armonización presupuestaria)

- Refuerza el “European Semester”, que se centra en la coordinación previa
- Examen del proyecto de Presupuestos (medicina preventiva); remisión anteproyecto a la Comisión en octubre.
- Calendario común de ciclos presupuestarios
- Coordinación de la supervisión de los países en riesgo

Estabilidad y Parlamentos nacionales

- ¿Hay vida parlamentaria después del Six Pack/TECG/Two Pack?
- El Parlamento y el Presupuesto:
 - La LPGE como ley especial (reservado a un contenido y ese contenido reservado a ella)
 - Tramitación limitada e iniciativa sólo del Estado
 - Fenómeno de las leyes de Acompañamiento
- ¿Y ahora?
 - Objetivo de estabilidad presupuestaria
 - TCu depende de las Cortes Generales

ALGUNOS DATOS Y ALGUNA CONCLUSIÓN

España es un país fuertemente descentralizado

Nivel/año	1982	1996	2011
Estado	53	37.5	20.9
Seguridad Social	32.5	29.2	29.9
CCAA	3.6	22.3	35.7
EELL	10.6	11.6	13.6

¿Sabemos lo que pasa en cada nivel de gobierno?

Informe de Fiscalización del TCu (n. 896/2011), 30 de junio de 2011 (pp. 75 y ss)

- No hay organigrama de todo el sector público estatal, autonómico y local (quién hace qué y con qué dinero)
- No hay información diferenciada de los recursos adicionales al sistema de financiación que se reciben por las Administraciones territoriales de la AGE (subvenciones, convenios, etc.): escasa transparencia
- La información no viene avalada por un órgano externo a la Administración (idem para el cuadro macroeconómico)

Objetivo de estabilidad presupuestaria 2012-2014

(previsto a 24.06.2011)

Ente público	2010	2011	2012	2013	2014
Estado	-5.7	-4.8	-3.2	-2.1	-1.5
Comunidades Autónomas	-2.8	-1.3	-1.3	-1.1	-1.0
Entidades Locales	-0.5	-0.3	-0.3	-0.2	0.0
Seguridad Social	-0.2	+0.4	+0.4	+0.4	+0.4
Total Administraciones Públicas	-9.2	-6.0	-4.4	-3.0	-2.1
Previsiones de crecimiento PIB		1.8	2.9	3.1	

Unos meses más tarde...

- Cifra real de crecimiento previsto para 2012: **-1.7 %** (frente a un crecimiento del **2.9 %** previsto)
- Déficit real en 2011: 8.5 % (frente al 6% previsto)
- Vid “Diana” ESADE <http://www.esade.edu/sites-esade/esp/diana>

Objetivo de estabilidad presupuestaria 2013-2015

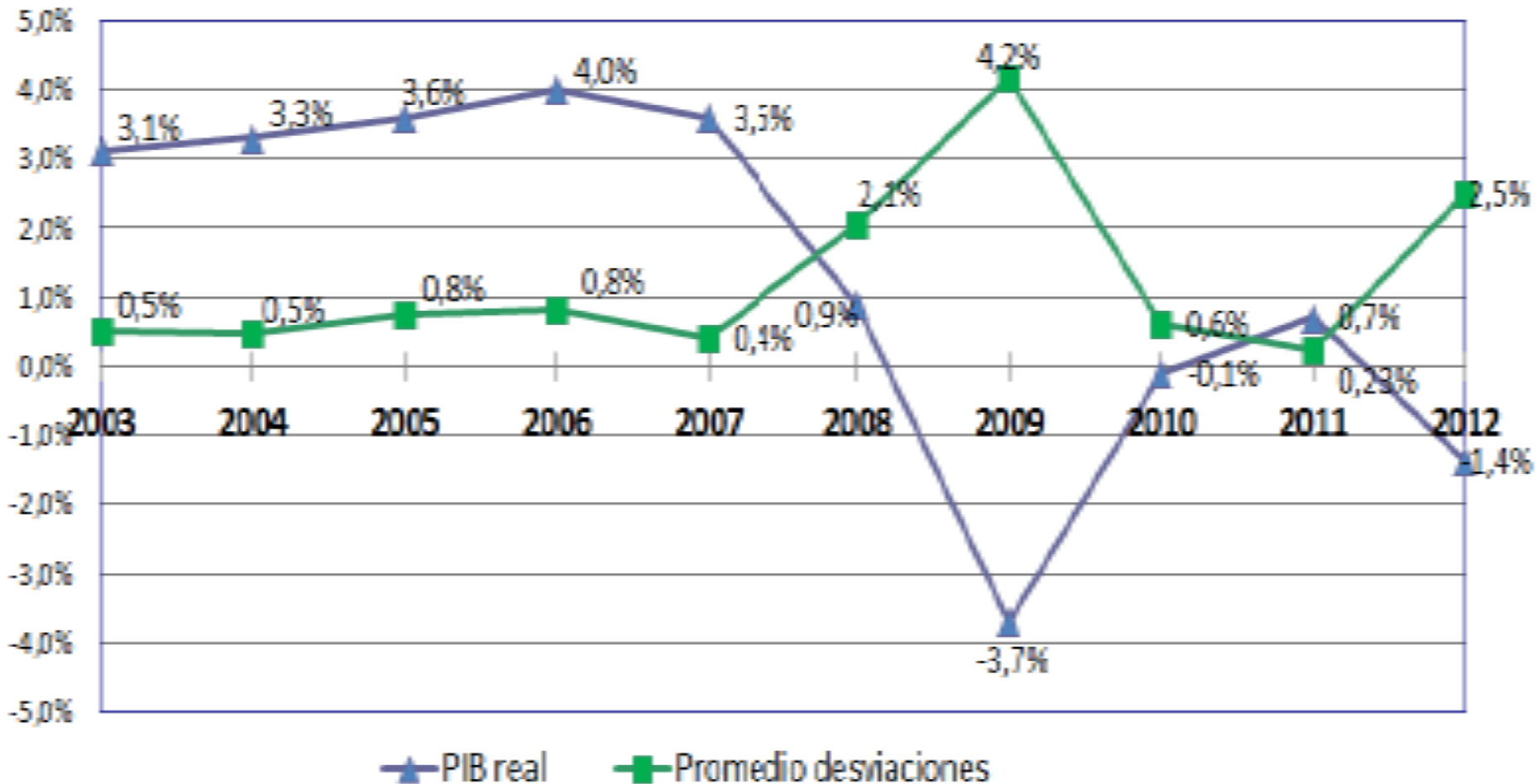
(previsto a 20.07.2012)

Ente público	2011*	2012* (real Feb. 2013)	2013	2014	2015
Estado	-5.13	-3.83	-3.8	-2.7	-2.1
CCAA	-3.31	-1.73	-0.7	-0.1	0.2
Entidades	-0.45	-0.20	0	0	0
Locales					
Seguridad Social	-0.07	- 0.96	0	0	0
Total Administraciones Públicas	-8.96 (-9.44**)	-6.74 (-9.99**)	-4.5	-2.8	-1.9
Previsiones de crecimiento PIB	0.7	-1.5	-0.5	1.2	1.9

***2011 y 2012: datos a 28.Febrero 2013; 2013-2015 objetivo aprobado en 2012; ** con ayudas bancarias**

Diana ESADE (2009)

Evolución PIB Vs Evolución Promedio Desviaciones



Conclusiones: estabilidad presupuestaria y gasto público

- **Verdades a medias**

- La estabilidad implica limitación del gasto público (pero: incremento ingresos tributarios)
- Afecta a la justicia y la equidad en el gasto (pero: deuda y equidad intergeneracional)
- Limita los recursos de las CCAA y las EELL y por tanto su autonomía financiera (pero: corresponsabilidad fiscal)
- Limita el poder del Parlamento (pero: budgetary offices?)

- **Otras verdades fuera del relato:**

- Tipo de interés y política económica (divorcio contra natura)
- Valores absolutos 3-60, ¿qué sentido tienen?
- ¿sanciones otra vez?
- El problema del “suelo de ingresos” (junto al techo de gasto): ¿vale nuestro sistema tributario en el s. XXI? (rise and fall of the personal income tax)
- Fuentes Quintana y la enmienda del 31.2 CE
- El limitado papel de las leyes

iGracias!

Las ideas de esta presentación se desarrollan en estos trabajos:

- RUIZ ALMENDRAL, V.: “Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica”, en libro colectivo Integración fiscal europea y sistemas financieros nacionales, Instituto Vasco de Administración Pública, 2013 (en prensa).
- RUIZ ALMENDRAL, V.: “Curbing the Deficit in Spain and its Autonomous Communities: a Constitutional Conundrum”. *Dutch Constitutional Law review/Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (2013)
- RUIZ ALMENDRAL, V.: “The Spanish legal framework to curb the Public debt and the Deficit”. *European Constitutional Law Review* (Cambridge, 2013).
- RUIZ ALMENDRAL, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”. *Revista Europea de Derecho Europeo (Civitas)*, n. 41/2012.
- RUIZ ALMENDRAL, V.: “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. *Revista Española de Control Externo* (2012) .
- RUIZ ALMENDRAL, V.: “Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism”. *eJournal of Tax Research*, (Australia); Volume 10, Number 1/2012, (pp. 88-125).
- RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, 2008.