

Propuestas de política económica



© Fundación Progreso y Democracia, 2011

Publica: Fundación Progreso y Democracia
Calle Cedaceros 11, 2º H.
28014 Madrid (España)

ISBN: 978-84-937433-6-9

Edición literaria al cuidado de Miguel Ángel Quintana Paz

Ilustración y diseño de portada: Pablo Uría

Diseño y maquetación

FIGURA & FONDO
c o c i n a d e i d e a s

Propuestas de política económica

- p 013** Prólogo, por Álvaro Anchuelo Crego
- p 025** Primera parte:
La estrategia global frente a la crisis y la necesidad de un Pacto de Estado
- p 027** I. Resoluciones de Política Económica aprobadas en el I Congreso Nacional de UPyD. Madrid, 20-22 de noviembre de 2009.
- p 049** II. Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010. Congreso de los Diputados, 15 de octubre de 2009.
- p 061** III. Análisis de las propuestas del Gobierno para el "Pacto del Zurbano" (Acuerdo Político para la Recuperación del Crecimiento Económico y la Creación de Empleo), 4 de marzo de 2010.
- p 073** IV. Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de Economía Sostenible. Congreso de los Diputados, 2 de junio 2010.
- p 083** V. Interpelación urgente sobre la necesidad de un Pacto de Estado. Congreso de los Diputados, 21 de mayo de 2009; Moción de 2 de junio de 2009.

- p 091** VI. Discurso de Rosa Díez sobre el verdadero Pacto entre PSOE y PP para no cambiar nada. Congreso de los Diputados, 17 de febrero de 2010.
- p 097** Segunda parte:
La reforma financiera y la despolitización de las cajas de ahorro
- p 099** VII. Discurso de Rosa Díez sobre el Fondo de Adquisición de Activos Financieros. Congreso de los Diputados, 20 de octubre de 2008.
- p 103** VIII. Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de despolitizar la gestión de las cajas de ahorros. Congreso de los Diputados, 10 de diciembre de 2009. Moción de 22 de diciembre de 2009.
- p 111** IX. Proposición No de Ley para la limitación de los intereses de demora en los préstamos hipotecarios. Congreso de los Diputados, 24 de septiembre de 2008.
- p 117** X. Proposición No de Ley para la regulación del mercado hipotecario. Congreso de los Diputados, 25 de noviembre de 2008.

- p 127 Tercera parte:
La reforma del Estado autonómico
- p 129 XI. Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de recortar el gasto autonómico superfluo. Congreso de los Diputados, 13 de mayo de 2010. Moción de 20 de mayo de 2010.
- p 139 XII. Discurso de Rosa Díez sobre las medidas antisociales del Gobierno para reducir el déficit. Congreso de los Diputados, 27 de mayo de 2010.
- p 143 XIII. Proposición No de Ley acerca del catálogo de regulaciones administrativas de carácter económico de las comunidades autónomas. Congreso de los Diputados, 18 de mayo de 2008.
- p 149 XIV. Pregunta al Gobierno sobre las diferencias salariales entre Administraciones Públicas. Congreso de los Diputados, 10 de abril de 2008.
- p 155 XV. Proposición No de Ley sobre la reforma de la financiación autonómica. Congreso de los Diputados, 18 de mayo de 2009.
- p 161 XVI. Enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la financiación autonómica. Congreso de los Diputados, 20 de octubre de 2009.

- p 169 XVII. Posición política de UPyD ante la reforma del sistema de financiación autonómica, 6 de febrero de 2009.
- p 181 XVIII. Propuesta de UPyD para la reforma de la financiación autonómica. Junio de 2008.
- p 203 XIX. Proposición No de Ley sobre la creación del “semestre español”. Congreso de los Diputados, 7 de junio de 2011.
- p 213 Cuarta parte:
La reforma fiscal y la lucha contra el fraude
- p 215 XX. Propuesta de Resolución sobre la lucha contra el fraude en España en el Debate sobre el Estado de la Nación. Congreso de los Diputados, 15 de julio de 2010.
- p 223 XXI. Ante la subida de impuestos. Nota para la página web de UPyD por Álvaro Anchuelo, coordinador del Grupo de Economía, 26 de septiembre de 2009.
- p 229 Quinta parte:
La reforma laboral
- p 231 XXII. Proposición No de Ley para promover la reforma del mercado de trabajo. Congreso de los Diputados, 15 de febrero de 2010.

- p 239** XXIII. Documento base con la propuesta de UPyD para la reforma del mercado de trabajo en España, 27 de enero de 2010.
- p 247** XXIV. Proposición No de Ley para ampliar el acceso a la Renta Activa de Inserción a los desempleados que agotan el resto de prestaciones. Congreso de los Diputados, 8 de septiembre de 2009.
- p 253** Sexta parte:
La reforma de la Administración local
- p 255** XXV. Discurso de Rosa Díez sobre el Fondo Estatal de Inversión Local. Congreso de los Diputados, 11 de diciembre de 2008.
- p 259** XXVI. Nota de prensa sobre el coste de las entidades locales y la necesidad de fusionarlas, diciembre de 2010.
- p 265** XXVII. Nota de prensa sobre la reforma de la financiación local, marzo de 2010.
- p 269** XXVIII. Proposición No de Ley para combatir la morosidad. Congreso de los Diputados, 9 de marzo de 2009.

- p 273** XXIX. Proposición No de Ley para limitar el incremento de las tasas y precios públicos. Congreso de los Diputados, 24 de septiembre de 2008.
- p 279** Séptima parte:
La reforma de las pensiones
- p 281** XXX. Carta a las Mesas del Congreso y del Senado para eliminar los privilegios en las pensiones de jubilación de los parlamentarios, 30 de abril de 2010.
- p 287** XXXI. La muerte del Pacto de Toledo. Entrada en el blog de Rosa Díez del 30 de enero de 2010.
- p 293** XXXII. Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social. Congreso de los Diputados, 10 de mayo de 2011.

Prólogo

Álvaro Anchuelo Crego

El propósito de este libro es recopilar las principales propuestas de política económica realizadas por UPyD. Para ello se centra especialmente en las que se han plasmado en iniciativas defendidas en el Congreso de los Diputados. Tales iniciativas parlamentarias, además de transmitir nuestras propuestas, han obligado al resto de los grupos a retratarse frente a ellas. Pese a tratarse de propuestas eminentemente razonables, casi en su totalidad han contado con el rechazo unánime tanto de PSOE como de PP (por no hablar de los partidos nacionalistas). Resulta sintomático del deterioro de nuestra democracia, sin embargo, que a menudo estos partidos hayan defendido en otros foros lo que rechazaban en el Congreso, o que hayan presentado como propias posteriormente propuestas similares a las que a UPyD se le habían rechazado. De hecho, el mensaje de UPyD ha calado muy por encima de lo que cabría esperar de su actual fuerza parlamentaria. Asuntos que cuando UPyD los planteaba por primera vez eran tabúes, como el solapamiento y el gasto superfluo de las Administraciones autonómicas, o la debilidad de la Administración central, hoy forman parte del consenso social (eso sí, sin ningún reconocimiento del papel desempeñado por nuestro partido).

El libro comienza presentando las grandes líneas de la propuesta económica de UPyD, tal y como se recogieron en las Resoluciones de Política Económica aprobadas en el I Congreso Nacional del partido. Este I Congreso se celebró en Madrid entre los días 20 y 22 de noviembre de 2009. Se trató de un ejercicio democrático y participativo, sin parangón en ningún otro partido, que permitió enriquecer esas grandes líneas gracias a centenares de enmiendas, pues

cualquier afiliado podía presentar tantas como considerase oportuno. Junto a los rasgos principales de la propuesta económica, que luego se han ido detallando en las iniciativas concretas, pueden también encontrarse en las resoluciones los grandes principios filosóficos que la informan. UPyD propugna una economía de libre mercado, sujeta a las intervenciones del Estado que sean necesarias para corregir sus fallos (incluyendo los medioambientales) y para mejorar la equidad en la distribución de la renta. En UPyD propugnamos, por tanto, una política económica basada en los mejores conocimientos que se han derivado del análisis económico, sin apelar a tabúes ideológicos y sin alentar prejuicios carentes de fundamento. Nuestra política apela, así, al papel del Estado en la conducción de los asuntos económicos, pero a la vez propugna que ese papel sea complementario del mercado y no invada las actividades propias de la libre iniciativa privada.

Otros documentos que permiten tener una visión amplia de la postura de UPyD en temas de política económica son las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley Presupuestos Generales del Estado de cada año. No en vano se trata del gran debate económico anual en el Congreso sobre las medidas económicas a corto plazo. De todas las presentadas, se ha seleccionado para este libro la Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley Presupuestos Generales del Estado para 2010, presentada en el Congreso de los Diputados el 15 de Octubre de 2009, por ser la que con mayor detalle analiza las cuentas públicas desde la perspectiva del “Estado residual” que hemos construido. En ellas se elabora una radiografía que permite desenmascarar, detrás de las grandes cifras macroeconómicas, un Estado impotente, vacío de competencias, incapaz de articular unas políticas comunes frente a la crisis y que continúa avanzando en su propio desmantelamiento para alimentar un diseño autonómico insostenible. Se denunciaban también en esa enmienda las costosas e ineficientes medidas que el Gobierno aplicaba (el fondo de inversión local o la deducción de los 400 euros en el IRPF), así como los problemas de deuda pública que podían terminar provocando, como así ha terminado sucediendo, al apostarse todo a una crisis de corta duración y a una recuperación de nuestros vecinos que tirase de nosotros. En esto, como en tantas otras cosas, el tiempo ha terminado dándonos la razón, más pronto que tarde.

El siguiente texto incluido en este libro contiene el análisis que UPyD realizó de las propuestas del Gobierno para el “Pacto del Zurbarano”, ese simulacro propagandístico de un pacto verdadero que tuvo lugar en marzo de 2010. En el documento publicado, además de señalar los defectos de la propuesta del Gobierno, insuficiente y mal enfocada, se resumía nuestra alternativa, basada en reformas estructurales profundas (que abarcan incluso el régimen electoral o el reparto competencial de la Constitución). Otro análisis crítico de las caóticas

propuestas gubernamentales puede encontrarse en el cuarto documento aquí incluido, la Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de Economía Sostenible, presentada en el Congreso de los Diputados el 2 de junio 2010.

Esta primera parte del libro, de carácter más general y titulada “La estrategia global frente a la crisis y la necesidad de un Pacto de Estado”, concluye con dos documentos adicionales. Uno recoge la interpelación urgente sobre, precisamente, la necesidad de un Pacto de Estado para hacer frente a la crisis, presentada en el Congreso de los Diputados el 21 de mayo de 2009 y seguida de la correspondiente moción el 2 de junio de 2009. El otro, un importante discurso de Rosa Díez en el Congreso de los Diputados, pronunciado el 17 de febrero de 2010, denuncia la existencia de un verdadero Pacto entre PSOE y PP: el de no cambiar nada esencial. En no despolitizar las cajas de ahorros, no revisar la financiación autonómica ni las competencias de las comunidades autónomas, no reformar en sentido participativo la ley electoral o no perseguir la existencia de una justicia independiente, PP y PSOE están de acuerdo. Sería importante que los ciudadanos españoles comprendiesen que, pese a sus mutuas descalificaciones, ambos partidos no son más que las dos caras del mismo problema. Entre los dos nos han llevado a la situación actual, y ninguno pretende alterar seriamente lo que entre ambos disfrutaban. De ahí la necesidad de un partido como UPyD.

La segunda parte del libro, como indica su título, contiene cuatro iniciativas relacionadas con la reforma del sistema financiero y la despolitización de las cajas de ahorros. UPyD siempre ha señalado la urgencia de las medidas financieras, ya que mientras el crédito no se recupere será imposible que lo hagan el consumo y la inversión. En el discurso de nuestra diputada Rosa Díez sobre el Fondo de Adquisición de Activos Financieros. (Congreso de los Diputados, 20 de octubre de 2008), por ello, apoyamos las medidas más inmediatas de rescate financiero. No obstante, allí se señalaban unos requisitos adicionales que han terminado siendo incumplidos, como que los gestores de entidades con problemas resultasen penalizados, que el coste recayese a la larga sobre las entidades y no sobre el contribuyente o que se actuase con rapidez para intervenir y sanear las entidades con problemas. Por no atenderse, a día de hoy el crédito continúa congelado y numerosas entidades financieras sin sanear, gravitando como una amenaza sobre unas cuentas públicas ahora exhaustas.

Entre los problemas del sistema financiero destaca la politización de las cajas de ahorros. Está en la raíz de los problemas que estas entidades actualmente padecen, al haberse utilizado como instrumentos para la concesión de créditos por motivos de política regional (como el aeropuerto de Ciudad Real) o a empresarios afines a los poderes públicos, olvidando en esos casos los

criterios de gestión del riesgo, por lo que su tasa de morosidad es notablemente superior a la de los bancos. En diciembre de 2009, mediante una Interpelación urgente al Gobierno y su correspondiente Moción, señalamos la necesidad de despolitizar la gestión de las cajas y propusimos cómo hacerlo de verdad, preservando además su carácter social. El Consejo de Administración debería estar formado exclusivamente por consejeros profesionales y la presencia política habría de limitarse a participar en el diseño de la estrategia general que debe regir los fines y usos de la obra social. Si se hubiera condicionado el rescate público a la aceptación de las reformas, estas podrían haber sido de gran calado. Pero tanto PSOE como PP se opusieron y entre los dos han sacado adelante una reforma alternativa que no ha despolitizado las cajas. Siguen los mismos gestores de siempre, incluso ahora con más puestos a repartir en las bancos nuevos creados por los SIP (Sistemas Institucionales de Protección).

Otras dos medidas propuestas por UPyD iban destinadas a corregir abusos concretos. Una Proposición No de Ley de 2008 pedía la limitación de los intereses de demora en los préstamos hipotecarios, de forma que tuviesen un tope máximo (hasta ahora inexistente). Con enmiendas que mantenían lo esencial, esta Proposición No de Ley sí que fue aprobada en el Congreso en 2010. No por ser más razonable que el resto de propuestas, sino por su menor carga política. Otra Proposición No de Ley de 2008 buscaba mejorar la regulación del mercado hipotecario, para evitar en el futuro las prácticas que pueden desencadenar burbujas especulativas.

El tercer bloque de propuestas, agrupadas en la tercera parte de este libro, titulada “La reforma del Estado autonómico”, se centra tal propósito: una reforma estructural clave para España y que desempeña un papel crucial en el ideario de UPyD. El mal diseño de nuestras Administraciones, por los solapamientos e ineficiencias que conlleva, aumenta innecesariamente el gasto público. La Fundación Progreso y Democracia ha publicado un libro, *El coste del Estado autonómico*, que estima en unos 26.000 millones de euros anuales el gasto superfluo de las comunidades autónomas. Aquí incluimos la interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de recortar el gasto autonómico superfluo, de 13 de mayo de 2010, con su correspondiente moción de 20 de mayo de 2010. En ella, recordábamos al Gobierno todos los artículos constitucionales que le permiten (y obligan a) controlar el gasto autonómico, le instábamos a estudiar las duplicidades y disminuirlas, así como le indicábamos los instrumentos que le permitirían hacerlo: macar un límite de gasto a las comunidades, no avalar las emisiones de deuda por encima de los déficits permitidos (algo en contra de lo cual votó el Gobierno, pero que se ha visto obligado a hacer por primera vez poco después) o retener la entrega de las transferencias, así como incluso retener parte del importe de los anticipos a

cuenta de la participación en los tributos del Estado que corresponda a las comunidades infractoras. Señalábamos al incoherencia de que, hoy en día, la Comisión Europea tenga un mayor control sobre la Administración central española que ésta sobre sus comunidades autónomas. Los organismos internacionales, las agencias de *rating*, el Banco de España... se sumarían meses después a lo que venimos años señalando.

Como contraste, curiosamente en esas mismas fechas el Gobierno daba la respuesta de donde sí que estaban ellos dispuestos a recortar el gasto. No en ineficiencias y duplicidades que benefician a la clase política del PSOE, el PP y los nacionalistas, sino en las pensiones, el gasto en dependencia o los magros salarios de los funcionarios (enfermeros, maestros, guardias civiles, bomberos, etc.). Este libro incluye por ello el discurso de Rosa Díez en el Congreso sobre las medidas antisociales del Gobierno para reducir el déficit, de 27 de mayo de 2010.

El mal diseño del Estado autonómico afecta a la economía por muchas otras vías, además de por su efecto en el gasto público, el déficit y la deuda. Una de las repercusiones más graves se produce a través de la ruptura del mercado interno español que, de manera poco visible pero no por ello menos cierta, provoca. UPyD, para calibrar el problema, solicitó mediante una Proposición No de Ley en el Congreso que se realizase un simple catálogo de las regulaciones administrativas de carácter económico de las comunidades autónomas, que pudiese servir de base en el futuro a la promulgación de leyes de armonización estatales. Pese a lo moderado y razonable de la petición, fue también rechazada. No obstante, las organizaciones empresariales cada vez con mayor claridad señalan la gravedad del asunto. ¿Tiene sentido ser entusiastas teóricos del Mercado Único Europeo y, al mismo tiempo, destruir el mercado único español que disfrutamos desde hace siglos?

Una de las muchas desigualdades que el mal diseño autonómico provoca es el de las injustificadas diferencias salariales entre funcionarios que realizan trabajos similares en las diferentes Administraciones Públicas, sin que ni siquiera a los sindicatos parezca importarles demasiado. El 10 de abril de 2008 UPyD formuló una pregunta al Gobierno sobre el tema.

La laberíntica financiación autonómica está en la base de parte de los problemas del Estado autonómico, debido a los agravios diferenciales que provoca. Por ello UPyD ha prestado particular atención a esta cuestión. En esta tercera parte del libro se incluyen también varias iniciativas: una Proposición No de Ley solicitando en el Congreso la reforma de la financiación autonómica, la enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la financiación autonómica presentado por el Gobierno, un resumen de la posición

de UPyD ante la reforma del sistema de financiación autonómica y el más extenso documento base de 2008 con la Propuesta de UPyD para la reforma de la financiación autonómica. Como en ellos puede verse, se pide el cálculo adecuado del cupo vasco y la aportación Navarra, así como un sistema común para todas las comunidades, mediante la potenciación de los mecanismos de multilateralidad, cooperación y equidad, como el Fondo de Compensación Interterritorial.

Los déficits provocados por los excesivos gastos autonómicos dan lugar a un endeudamiento que ha generado dudas, tanto en la Comisión europea como en el FMI o los mercados financieros internacionales, sobre la solvencia del conjunto de la deuda pública española. Esto provoca un diferencial de tipos de interés que afecta por igual a todos los españoles (incluidos empresas y familias endeudadas), no sólo a los habitantes de las comunidades excesivamente deficitarias. En la Unión Europea, un problema similar ha dado lugar a la creación del llamado “semestre europeo”, por el que los presupuestos nacionales han de someterse a la supervisión comunitaria antes de ir a los respectivos parlamentos nacionales para su aprobación. Como no tiene sentido que la Unión Europea tenga mayor capacidad de control sobre los Estados soberanos que la componen que el Gobierno español sobre las comunidades autónomas, una Proposición No de Ley recogida en este libro (al final de su tercera parte) proponía recientemente en el Congreso introducir un mecanismo similar en España, que denominamos el “semestre español”.

Puede que ni siquiera la reducción del gasto superfluo baste para equilibrar las cuentas públicas, dada la caída de la recaudación ligada al sector inmobiliario. Para aumentar los ingresos públicos, UPyD propone en primer lugar una lucha contra el fraude más decidida. No parece legítimo exigir más a los que ya cumplen sin ocuparse del fraude, cuando la economía sumergida en España se estima en el 20% del PIB. UPyD ha mantenido esta bandera en el Congreso reiteradamente, por ejemplo en la propuesta de resolución sobre la lucha contra el fraude en España presentada en el Debate sobre el Estado de la Nación de 2010, que este libro incluye en su cuarta parte, titulada “La reforma fiscal y la lucha contra el fraude”. El segundo texto de esta misma parte, titulado “Ante la subida de impuestos”, recalca la necesidad de una reforma fiscal integral, que reparta de manera más equitativa una carga que hoy cae desmesuradamente sobre las rentas del trabajo dependiente.

Entre las reformas estructurales que necesita la economía española resalta la laboral, dado que nuestra tasa de paro, en el 20%, duplica la media de la Unión Europea. Frente a la reforma timorata del Gobierno, que ha reducido la brecha entre los contratos indefinidos y los temporales pero sin erradicar la dualidad, UPyD ha propuesto una reforma mucho más ambiciosa. Se basa en la idea de

un contrato único con indemnización creciente en el tiempo, avalada por los mejores especialistas académicos en la materia. Los detalles pueden verse en dos de los documentos incluidos en la quinta parte de este volumen, titulada “La reforma laboral”: se trata de la Proposición No de Ley para promover la reforma del mercado de trabajo presentada en el Congreso el 15 de febrero de 2010 y el Documento base con la propuesta detallada de UPyD para la reforma del mercado de trabajo en España. En nuestro modelo, la mayor flexibilidad debe ir ligada a una mayor seguridad. Por ello, también hemos hecho propuestas para ampliar el acceso a la Renta Activa de Inserción a los desempleados que agotan el resto de prestaciones y para coordinar ésta con las (muy desiguales) rentas mínimas de inserción pagadas por las comunidades autónomas, que deberían homogeneizarse. Esto puede verse, por ejemplo, en la Proposición No de Ley de 8 de septiembre de 2009 incluida también en esta parte del presente libro.

La reforma de la Administración local es otra de las medidas pendientes en España y a ella le dedicamos la sexta parte de este volumen, que lleva ese mismo título. En el discurso de Rosa Díez sobre el Fondo Estatal de Inversión Local puede leerse la crítica de UPyD al equivocado enfoque del Gobierno de gastar miles de millones de euros en obras menores, que no mejoran la productividad y crearon un empleo artificial y precario. A la vez que se malgastaba así el dinero público, se eludían las reformas de fondo que la Administración local lleva años reclamando. UPyD ha hecho una propuesta muy novedosa: la de fusionar los servicios de las entidades locales pequeñas, hasta crear unidades de alrededor de 20.000 habitantes, en vez de los 8.112 municipios que hoy tiene nuestro país. El ahorro calculado es de 16.000 millones al año, como puede verse en la nota de prensa sobre la publicación del estudio, incluida asimismo en esta parte del libro. El siguiente texto es otra nota de prensa sobre la reforma de la financiación local, a la que debería haberse dado prioridad sobre la reforma de la financiación autonómica. Es necesario definir con claridad las competencias de estas Administraciones y dotarlas de los recursos económicos necesarios en un esfuerzo compartido por la Administración central y las autonómicas.

Los dos documentos recogidos a continuación son Proposiciones No de Ley presentadas en el Congreso sobre asuntos vinculados a las Administraciones locales. La primera es una Proposición No de Ley para combatir la morosidad, mediante el establecimiento de plazos máximos de pago. La segunda, una Proposición No de Ley para limitar el incremento de las tasas y precios públicos a, como máximo, el objetivo de inflación del Banco Central Europeo, una iniciativa todavía actual a comienzos de 2011, cuando este libro parte para la imprenta, ya que se acaban de producir de nuevo fuertes subidas en el transporte público y otros servicios esenciales.

Por último, se incluyen en la séptima y última parte de este volumen, “La reforma de las pensiones”, tres textos sobre tal tema. El primero es otra propuesta en la que UPyD se ha quedado honrosamente sola: la carta a las Mesas del Congreso y del Senado para eliminar los privilegios en las pensiones de jubilación de los parlamentarios. Resulta insultante que diputados y senadores tomen decisiones restrictivas sobre las pensiones ajenas y se nieguen a tocar las suyas, pero así es. A continuación, “La muerte del Pacto de Toledo” (un texto del blog de Rosa Díez) comenta algunas de las grandes líneas de nuestra propuesta para la reforma de las pensiones. El aumento de la edad de jubilación debería ser incentivado, flexible y voluntario. Debería acompañarlo un acercamiento de la edad de jubilación real a la legal, penalizando las prejubilaciones como método de ajuste del empleo. El libro finaliza con la enmienda a la totalidad de UPyD al proyecto de reforma de la Seguridad Social presentado por el Gobierno, donde esas grandes líneas de la propuesta alternativa de UPyD para reformar las pensiones se concretan.

Tal vez el lector eche en falta la postura de UPyD respecto a otras reformas estructurales importantes, como la educación o la energía. Ello se debe a que, dada su relevancia, son asuntos que cuentan con su propio Grupo de trabajo y han dado lugar a sus propias publicaciones¹.

Las propuestas económicas de UPyD, que aquí se resumen, son fruto de un trabajo colectivo. El papel central lo han desempeñado los componentes del Grupo de Economía nacional, compuesto por personas de un alto nivel de cualificación, con experiencia en el ámbito académico, el empresarial o el de la Administración. Hoy lo componemos Luis de Velasco, Manuel Sarachaga, Jaime de Piniés, Enrique Calvet, Alfonso Pérez Rey, Luis Sastre, Carlos Mallo, Julián Javier San Martín, Rocío Gallego, Javier Ordóñez y Álvaro Anchuelo. Gracias a todos ellos por su generosidad y dedicación desinteresada, así como a los que formaron parte del Grupo en el pasado. Gracias también a Rosa Díez, a Carlos Martínez Gorriarán y al resto de componentes del Grupo de asesoramiento parlamentario por su tarea de aproximar las posturas a la realidad y hacerlas más cercanas al conjunto de la ciudadanía. Otros Grupos de trabajo, especialmente el de Administraciones Públicas (coordinado por Ramón Marcos) han colaborado estrechamente con el nuestro, teniendo el protagonismo en temas clave como la reforma de las pensiones o el coste del Estado Autonómico. Francisco Jerez y Lucas Calvo han realizado una importante labor de coordinación entre los diferentes Grupos. Beatriz Becerra, León Arsenal y Miguel Ángel Quintana Paz han estado al cuidado de la

1 Manuel Hernández Iglesias y Miguel Ángel Quintana Paz (dirs.): *Acerca de la educación en España. Fundación Progreso y Democracia: Madrid, 2010; Grupo de Medio Ambiente y Energía: Políticas energéticas. Fundación Progreso y Democracia: Madrid, 2009.*

edición del libro, cuya existencia debe mucho a su entusiasmo y disciplina. El agradecimiento final tiene obligadamente que ser para todos los militantes, votantes y simpatizantes de UPyD, en suma, para todos los que hacen posible este ilusionante proyecto colectivo que España tanto necesita. Su apoyo ha sido activo y crítico, por lo que sus enmiendas, preguntas, intervenciones... han ido perfilando lo que, entre todos, hemos construido.

Álvaro Anchuelo Crego

Catedrático de Economía Aplicada

Coordinador del Grupo de Economía de UPyD

**Primera parte:
La estrategia
global frente
a la crisis
y la necesidad
de un Pacto
de Estado**

**I.
Resoluciones
de Política
económica
aprobadas en
el I Congreso
Nacional de UPyD.
Madrid, 20-22
de noviembre de
2009.**

TÍTULO IV

El cambio en el modelo económico: hacia una economía competitiva, eficiente y equitativa

INTRODUCCIÓN

143.

El bienestar de los ciudadanos es el objetivo central del funcionamiento del sistema económico. Este debe conducirse por una política económica atenta a la mejor configuración institucional de las relaciones de mercado, al respeto a los derechos de propiedad y a la libertad de los agentes económicos — productores y consumidores, trabajadores y empresarios— para establecer sus transacciones. UPyD propugna una economía de libre mercado, sujeta a las intervenciones del Estado que sean necesarias para corregir sus fallos (incluyendo los medioambientales) y mejorar la equidad en la distribución de la renta. En la concepción de la economía que nos inspira, acorde con el Estado social y democrático de derecho que define la Constitución, tanto el mercado como el sector público son necesarios. El mercado, cuando se dan las condiciones que permiten su correcto funcionamiento, asigna los recursos de manera eficiente, aunque ello no obste a que la regulación pública sea imprescindible para atenuar sus fallos, proveer los bienes o servicios públicos y repartir mejor la riqueza y la renta. Equidad y eficiencia no son conceptos antitéticos, pues sólo las sociedades que cuentan con unos mecanismos correctores de la desigualdad económica adecuados y que ofrecen las mismas oportunidades a todos sus ciudadanos alcanzan altos niveles de eficiencia, competitividad y desarrollo.

144.

Desde una perspectiva doctrinal, consideramos que los viejos debates que vinculaban el liberalismo con la derecha y el intervencionismo con la izquierda se encuentran trasnochados y no responden a la realidad actual del consenso macroeconómico en el que se recogen las tradiciones clásica, keynesiana y neoclásica del pensamiento económico. Desde los años noventa se ha ido configurando así una cierta síntesis transversal de esas tradiciones, cada una de las cuales aporta elementos válidos para la política económica en el corto, medio y largo plazo. Por ello, esa política, dependiendo de su horizonte temporal, puede y debe emplear instrumentos de estímulo de la demanda, tanto de carácter fiscal como monetario, y debe también promover las reformas

estructurales que mejoren las condiciones de la oferta. Todo ello, prestando una especial atención a la evaluación de los efectos que las actuaciones del Estado tienen a lo largo del tiempo.

145.

En UPyD propugnamos, por tanto, una política económica basada en los mejores conocimientos que se han derivado del análisis económico, sin apelar a tabúes ideológicos y sin alentar prejuicios carentes de fundamento tanto en la teoría económica como en los estudios empíricos de las economías reales. Nuestra política apela, así, al papel del Estado en la conducción de los asuntos económicos, pero, a la vez, propugna que ese papel sea complementario del mercado y no invada las actividades propias de la libre iniciativa privada.

IV.1 – LA DOBLE CRISIS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

146.

La economía española, una vez cerrado el ciclo expansivo que se inició a mediados de la década de los noventa, atraviesa una grave crisis. En ella incide de forma importante la crisis financiera internacional que, iniciada en Estados Unidos durante el verano de 2007, se generalizó mundialmente a lo largo del año 2008. Pero, en la explicación de la crisis, también son muy relevantes los factores de orden interno. Destacan entre estos los referidos a la existencia de un modelo de crecimiento insostenible basado, además de en el endeudamiento externo, en la expansión del sector inmobiliario (asentada en procesos especulativos alimentados por unas condiciones financieras extraordinariamente relajadas), en el desarrollo de unos servicios turísticos destinados a visitantes de renta media o baja, así como en una industria en la que apenas se cuenta con actividades de alta tecnología. Asimismo, entre esos factores internos se deben mencionar los que explican la falta de competitividad internacional de las empresas españolas, debida en gran parte a deficiencias en su gestión por culpa de una cultura empresarial excesivamente cortoplacista, al mal funcionamiento de un mercado de trabajo que crea empleos precarios, a las deficiencias formativas de una buena parte de la mano de obra (derivadas del fracaso del sistema educativo), a la dependencia energética, a la existencia de barreras crecientes en el mercado interior, a la multiplicidad de regulaciones restrictivas de la competencia y a unas instituciones judiciales que no permiten

garantizar suficientemente los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos.

147.

Pero a la crisis económica se añaden también los efectos perversos que sobre la economía tienen unas instituciones políticas que dificultan, en vez de alentar, el desarrollo económico. Ello ha sido el resultado de un proceso de descentralización autonómica guiado por fines de clientelismo político, que continúa en permanente revisión pese a que ya ha llegado demasiado lejos. Esto es así en términos de recursos, pues las comunidades autónomas gestionan casi en 36% del gasto público total, una proporción que excede claramente al promedio de los países federales de la Unión Europea —Bélgica, Austria y Alemania— en los que los Gobiernos regionales se adjudican sólo un 25%. Y lo es también en el ejercicio de unas competencias reguladoras que ha dado lugar a una genuina fragmentación del mercado interior en numerosos sectores. El excesivo gasto autonómico (reflejado en ejemplos como el aumento del número de funcionarios y cargos de libre designación que cobran remuneraciones más altas que los de la Administración central, las televisiones autonómicas, la creación de empresas públicas regionales) supone un despilfarro de los recursos de los ciudadanos y tiende a generar un déficit público estructural. Por el contrario, debido a que el gasto del Estado se encuentra en su mayor parte comprometido por la atención al Estado del Bienestar y al sostenimiento de los servicios esenciales de carácter nacional — como la seguridad, la defensa, la justicia y las relaciones internacionales— es muy reducido el margen existente para las políticas comunes discrecionales, en especial las inversiones públicas, que son necesarias para abordar la crisis.

148.

En estas circunstancias, la coordinación de la política económica entre las distintas Administraciones Públicas —el Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones locales— bajo la dirección del Gobierno se ha visto crecientemente dificultada tanto porque cada una de ellas, en el ejercicio de su autonomía y bajo una pulsión localista y clientelar que muchas veces las aleja de la lealtad institucional que cabría esperar, no ha tenido en cuenta a las demás, como porque, en la práctica, el Estado ha renunciado a ejercer incluso las competencias residuales de ordenación general que le permitirían limitar y disciplinar los programas de gasto y las acciones reguladoras de las comunidades autónomas y de los Ayuntamientos.

149.

Los ciudadanos no han sacado ventaja de este estado de cosas. El fracaso del sistema educativo, las crecientes desigualdades en el acceso a servicios públicos esenciales como la sanidad, la discriminación lingüística con respecto al idioma español en las regiones que cuentan con lenguas cooficiales, la inseguridad jurídica que se deriva de una Administración judicial obsoleta y fragmentada, y la falta de una verdadera igualdad de oportunidades ante las Administraciones autonómicas y locales para licitar en sus concursos o para obtener de ellas ayudas y subvenciones, son problemas relevantes que se dejan sentir con una intensidad cada vez mayor. Hasta la gestión del agua se ha fragmentado.

150.

Pero lo más relevante ahora es que, con la actual organización territorial del Estado, es prácticamente inviable el desarrollo de una política para impulsar la salida de la crisis, pues el Estado no dispone de los recursos suficientes y se ve impelido a malgastarlos en dar satisfacción a los intereses espurios de los Gobiernos regionales, en especial de aquellos que, ostentados por coaliciones nacionalistas, intercambian reconocimientos competenciales o dotaciones presupuestarias por su apoyo político en el Parlamento de la Nación. De ahí que sea impostergable la revisión del marco competencial de las diferentes Administraciones para resolver los principales problemas, también los económicos, que acucian a los ciudadanos. Esta es una tarea que deberá emprenderse a la vez que se aborda la política económica para afrontar la crisis.

IV.2 – UNA POLÍTICA ECONÓMICA PARA ESPAÑA

151.

La política económica que se requiere en España tiene que abordar simultáneamente la corrección de los efectos de una coyuntura adversa en el corto plazo y las necesidades de un cambio estructural que permita asentar sobre bases sólidas el crecimiento a largo plazo. Y ello, dentro de un estricto marco de disciplina financiera en las Administraciones Públicas que impida el derroche de unos recursos que son muy escasos, así como una continua

apelación al déficit y, por tanto, a un endeudamiento que puede llegar a pesar gravemente sobre las generaciones futuras y causar daños al sector privado de la economía. Por ello, UPyD rechaza las medidas de parcheo que se han ido adoptando por el Gobierno a lo largo de la actual legislatura y apela a la realización de los esfuerzos que sean necesarios para que, desde un diagnóstico compartido, los expertos en Economía, las fuerzas políticas, los sindicatos y las organizaciones empresariales puedan llegar a la formulación de un ambicioso programa de política económica orientado hacia la salida de la crisis. Por otro lado, la economía no sólo debe ser competitiva y equitativa, sino medioambientalmente sostenible. Se trata de objetivos armonizables y es imprescindible armonizarlos si queremos transmitir un planeta habitable a las generaciones futuras.

152.

Regulación y supervisión financiera. La crisis económica ha puesto de manifiesto las deficiencias del marco regulador y de supervisión del sistema financiero nacional e internacional. Unas deficiencias que han conducido a unos excesivos niveles de riesgo en las entidades financieras y, derivado de él, a la contracción de la liquidez y el crédito que está perjudicando a las familias y empresas. Tanto en España como en los demás países, singularmente en Estados Unidos y la Unión Europea, ha sido necesario arbitrar una política de estabilización financiera muy costosa en recursos que, en nuestro caso, ha adolecido de falta de transparencia y de suficiente impulso político para exigir responsabilidades a los gestores de las entidades y abordar las reformas necesarias en el marco de supervisión de las entidades de crédito.

153.

El actual sistema de regulación necesita una reformulación que amplíe su perímetro a todo tipo de entidades, productos y mercados financieros. El nuevo sistema de regulación financiera tiene que adquirir la amplitud que sea necesaria para que puedan evitarse los comportamientos susceptibles de crear riesgos sistémicos o que pongan en peligro la estabilidad del sistema financiero. Tiene, asimismo, que evitar el arbitraje regulador tanto entre empresas como entre países. Tiene también que asegurar un tratamiento justo e igualitario para los consumidores e inversores en productos financieros, asegurando un alto grado de protección y evitando abusos o conductas poco transparentes de las entidades financieras con respecto a ellos. Los productos financieros de nuevo diseño habrán de ser aprobados por el organismo regulador antes de su introducción en el mercado. La regulación no debe frenar la innovación

financiera, pero sí hacer que ésta sea transparente y comprensible para los consumidores, de manera que puedan acceder a toda la información relevante y elegir libremente. Y, finalmente, la regulación tiene que adaptarse rápidamente a los cambios tecnológicos que inciden sobre el negocio financiero. Todo esto sin perder nunca de vista la misión principal del sistema financiero: canalizar el ahorro de forma que el crédito fluya hacia las familias y las empresas que lo necesiten.

154.

Algunos aspectos concretos de la regulación financiera deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, las entidades financieras deben ver fortalecidos sus ratios de capital y constituir reservas de carácter anticíclico. Asimismo se deben limitar los riesgos de liquidez y se han de establecer reglas muy estrictas con respecto al empleo de vehículos financieros fuera del balance. En segundo término, debe revisarse el papel de las agencias de *rating* o calificación crediticia en el sistema financiero y su responsabilidad en la evaluación de los riesgos. También es preciso fortalecer las normas internacionales de contabilidad y las técnicas de evaluación de riesgos (para evitar su excesiva concentración). En tercer lugar, se deben regular y supervisar los diferentes vehículos de inversión, estandarizando y simplificando los productos derivados, así como los sistemas para su compensación. Finalmente, han de establecerse mayores controles sobre los fondos de inversión.

155.

En el ámbito europeo deben darse pasos para la constitución de un sistema homogéneo de supervisión financiera en el que se tengan en cuenta los sectores bancario y de seguros, así como los mercados de valores. Ese sistema puede reunir a los diferentes supervisores nacionales, aunque debe estar dotado de una autoridad supranacional orientada a evitar que cualquier relajación en la actividad supervisora de cualquiera de los países participantes se convierta en un elemento de competencia desleal o cree riesgos a las entidades financieras de los demás países. Además, es conveniente la separación funcional e institucional entre las actividades de regulación y de supervisión financiera.

156.

La constitución de entidades financieras de gran tamaño debe ser sometida a estrictas reglas de vigilancia de la competencia. Aunque las fusiones entre entidades financieras pudieran llegar a ser necesarias en algunos casos, no

es prudente una política que las promueva de manera indiscriminada y, menos aún, una política que tenga como única finalidad la de diluir o camuflar los riesgos excesivos asumidos por algunas de ellas.

157.

Las cajas de ahorros. Estas se han convertido en el elemento más vulnerable del sistema financiero español. Su regulación, en la que juegan un papel fundamental las leyes autonómicas, ha propiciado una excesiva politización de sus órganos de administración y gestión, al establecer una suerte de reparto de cuotas entre los partidos políticos, los sindicatos y las diferentes Administraciones Locales. Además, las dificultades que conlleva la ampliación de su capital fundacional hacen que afronten las consecuencias de la crisis financiera desde una posición de debilidad. Todo ello hace urgente la reforma del marco regulador de las cajas de ahorros, de manera que, conservando su carácter social, puedan ver reforzada su posición financiera a la vez que despolitizada su administración.

158

De manera urgente debe reformarse la legislación vigente —la LORCA— con la finalidad de reducir la participación de las Administraciones Públicas en sus órganos de gobierno. Asimismo, la reforma de la LORCA debe incluir la cesión al Banco de España de las atribuciones en materia de supervisión y las competencias sancionadores que actualmente ostentan las comunidades autónomas.

159.

La política fiscal. La política fiscal es uno de los principales instrumentos de política económica de que disponen el Estado y las comunidades autónomas. Su manejo requiere que las correspondientes Administraciones desarrollen actuaciones coordinadas, tanto en la perspectiva de los ingresos como en la de los gastos, tratando de equilibrar ambos flujos, lo que no excluye que, en coyunturas adversas, puedan contabilizarse déficit; y lo contrario en las coyunturas favorables. En todo caso, los déficits fiscales han de ser sostenibles, lo que implica su limitación dentro de un marco razonable de financiación a través de las emisiones de deuda pública. A este respecto, como principio general el límite del 3% del PIB establecido en el Pacto de Estabilidad de la Unión Europea no debería ser sobrepasado, de manera que, cuando las circunstancias empujen poderosamente determinados capítulos de gasto,

como son los del sostenimiento del desempleo o la realización de programas extraordinarios de inversión, entonces el Gobierno deberá actuar reduciendo otros conceptos de gasto corriente y, en último extremo, generando nuevos ingresos. Las multas en ningún caso deberán utilizarse como un instrumento de recaudación.

160.

El sistema fiscal español presenta algunas deficiencias que es necesario corregir para que no siga mermándose su capacidad recaudatoria y no sea cada vez menos equitativo. Las reformas fiscales que son necesarias se deben orientar básicamente a mejorar y simplificar el diseño del sistema, evitando que la presión fiscal supere la media de los países de la Unión Europea. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se ha acabado configurando dualmente como un impuesto progresivo sobre las rentas del trabajo y un impuesto proporcional sobre las rentas personales del capital. Una reforma que elimine esta dualidad, incremente la progresividad del impuesto y potencie el control de todo tipo de rentas es estrictamente necesaria.

El esfuerzo fiscal que realizan los españoles estaría más legitimado si estuviese acompañado de un mayor esfuerzo de todas las Administraciones Públicas para luchar decididamente contra el fraude fiscal, recortar sus gastos superfluos y aplicar reformas en el modelo autonómico que lo hiciesen menos costoso. Una distribución de la carga más equitativa, distinta de la actual (en la que los impuestos recaen con más fuerza sobre los trabajadores por cuenta ajena con rentas bajas o medias, mientras que las rentas altas disponen de mecanismos para eludirlos o incluso evadirlos) constituiría otra importante fuente de legitimación. Asimismo, resulta imprescindible estudiar y mejorar la discriminatoria situación fiscal y laboral que padecen los trabajadores autónomos.

161.

Como arriba anticipamos, UPyD considera necesaria una mejora en la lucha contra el fraude fiscal, basada en una decidida voluntad política que hasta hoy no ha existido. De nada sirve legislar a este respecto si no se dispone de una Administración tributaria eficaz, dotada de medios, motivada y respaldada por el Gobierno y la sociedad. Ello hace necesario un urgente reforzamiento material y personal de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), y una reorganización de sus servicios de inspección. Asimismo, consideramos que la AEAT debe ver reforzado su papel en el sistema fiscal para asegurar la

unidad del mercado nacional. En este sentido, aunque cierta participación de los Gobiernos autonómicos en sus órganos rectores puede ser razonable, no debe aceptarse la pretensión de proceder a su descentralización a través de la potenciación de los consorcios tributarios con las comunidades autónomas, pues esos consorcios supondrán la ruptura de la coordinación estatal, disminuirán la eficacia en la recaudación tributaria y afectarán negativamente a la lucha contra el fraude fiscal. Mención especial merece la lucha decidida a escala internacional contra los denominados paraísos fiscales, basados en el secreto bancario y centros de lavado de dinero, por sus efectos nocivos tanto en el terreno fiscal como en el financiero.

162.

El gasto público debe sujetarse a pautas de austeridad que eliminen las partidas superfluas y limiten su cuantía total, especialmente en lo que se refiere a los gastos corrientes de las Administraciones Públicas. Ello resulta compatible con recuperar un funcionariado bien formado, motivado y remunerado, con espíritu de servicio público. La remuneración de los funcionarios deberá ser similar, cuando realicen la misma función, independientemente de la Administración en la que trabajen. El control del gasto corriente permitirá potenciar el papel de la inversión pública, especialmente en la coyuntura de crisis por la que atraviesa la economía española. Las inversiones públicas deben programarse siguiendo criterios de eficiencia, de manera que incidan positivamente sobre la productividad del sector privado de la economía. Rechazamos, por ello, los programas de inversión orientados hacia la propaganda del Gobierno —como el realizado dentro del Plan E para financiar obras menores de los Ayuntamientos—; y rechazamos también que los programas presupuestarios de inversión se dirijan más a compensar los compromisos políticos del Gobierno con las minorías nacionalistas que a potenciar el crecimiento del conjunto de la economía española. El gasto público social es aún insuficiente y se encuentra varios puntos por debajo de la media de la OCDE, lo que se manifiesta en carencias de todo orden dentro de este capítulo esencial para la equidad y la cohesión social. Por ello, han de hacerse los esfuerzos necesarios a fin de mejorar las prestaciones sociales, en especial a las personas más desfavorecidas, y aumentar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, planteándose como objetivo la convergencia con la UE-27 en el plazo más corto posible.

Es necesario promover la transparencia en las cuentas de todas las Administraciones Públicas. Han de buscarse fórmulas para que sindicatos y organizaciones empresariales se financien al margen de los presupuestos públicos.

163.

La financiación de las comunidades autónomas. El sistema de financiación autonómica ha entrado en crisis debido a la insuficiencia de sus previsiones de actualización, a la presión política del nacionalismo catalán para apartar a Cataluña de la solidaridad interregional, a la persistencia de los privilegios derivados del régimen foral del País Vasco y Navarra, y al hecho de que no se haya integrado en él el régimen económico-fiscal de Canarias. La resolución de esa crisis requiere la integración de todas las comunidades autónomas en un sistema común y solidario de financiación, a fin de ajustar el modelo territorial a criterios de igualdad entre los ciudadanos.

164.

El sistema de financiación autonómica resultante de la reforma debe responder a los principios de multilateralidad, solidaridad y suficiencia, de manera que proporcione los recursos que se requieren para el ejercicio de las competencias autonómicas sin que este implique privilegios para unos españoles en detrimento de otros. Ello hace que rechacemos las pretensiones de bilateralidad planteadas por el nacionalismo catalán, así como sus propuestas de nivelación parcial con las que se pretende garantizar sólo una parte de las competencias autonómicas, pues de ello se pueden derivar severas desigualdades entre los ciudadanos, dependiendo de la parte del territorio nacional en el que vivan. Asimismo, la financiación autonómica debe diseñarse con criterios de simplicidad y transparencia, evitando la proliferación de fondos de compensación de situaciones particulares o específicas de determinadas comunidades autónomas, pues ello no conducirá sino a aumentar las desigualdades regionales.

165.

En la perspectiva de los ingresos de las comunidades autónomas, consideramos desastutzada la transferencia de determinados impuestos a las comunidades autónomas —como el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales— en cuantías que impliquen dejar en sus manos la mitad o más de la correspondiente recaudación. Aunque un alto grado de corresponsabilidad fiscal es deseable, en el actual nivel competencial de las comunidades autónomas su logro implica una transferencia de impuestos a todas luces excesiva, que deja al Estado muy disminuido para poder afrontar los graves problemas por los que atraviesa la economía. Por ello, tal como antes se ha señalado, hubiese sido preferible que, antes de modificar en profundidad el Sistema de Financiación Autonómica, se

hubiese entrado en el debate sobre el reparto territorial de las competencias —y del poder que se asocia a ellas— a fin de ajustar el modelo territorial a criterios de igualdad entre los ciudadanos, eficacia en la prestación de los servicios públicos y eficiencia en la asignación de los recursos presupuestarios. Si se hubiese operado de esa manera, el paquete fiscal a transferir habría sido muy inferior al propuesto.

166.

En particular, consideramos no deseable aumentar el porcentaje transferido del IRPF, dado que este impuesto es uno de los pocos instrumentos de que dispone el Estado para desarrollar una política redistributiva; y menos aún la ampliación de las competencias normativas de las comunidades autónomas con respecto a dicho impuesto, pues ello puede afectar gravemente a su carácter progresivo, con la consiguiente pérdida de equidad en la distribución de la renta entre los españoles. Tampoco es aceptable el nivel y, sobre todo, la pretensión de ceder competencias normativas en el IVA y los Impuestos Especiales. Las diferencias territoriales en los impuestos actuarán como incentivos a la movilidad del capital, con lo que se deslocalizarán las empresas hacia las comunidades autónomas de menor carga impositiva. Por tanto, es previsible que la diferenciación fiscal entre las comunidades autónomas en cuanto a los impuestos actúe como un poderoso elemento de ruptura de la unidad de mercado en favor de las más ricas, añadiendo un problema adicional a los ya graves que se derivan de la crisis económica. El sistema de financiación de las comunidades debería cumplir los criterios de transparencia (de forma que los ciudadanos conozcan qué parte de los impuestos que pagan van destinadas a financiarlas) y corresponsabilidad (para que asuman el coste de la impopularidad de subir los impuestos, cuando corresponda hacerlo).

167.

La financiación local. La política territorial española debe prestar una especial atención al tradicionalmente relegado ámbito local. Es necesario definir con precisión las tareas y competencias de los ayuntamientos, así como dotarlos de un nuevo modelo de financiación, que les dote de suficientes recursos para hacer frente a sus importantes funciones. Para ello, además de los tributos propios, hay que aumentar su participación en los tributos del Estado y de las propias comunidades autónomas. Con carácter inmediato han de promoverse medidas para combatir la preocupante morosidad que existe en el ámbito de las Administraciones locales.

168.

El cambio en el modelo productivo. La salida de la crisis requiere una reasignación intersectorial de los recursos de capital para favorecer el cambio en el modelo productivo. La economía española no puede seguir centrada en sectores de bajo nivel de productividad basados en tecnologías poco sofisticadas y en la producción de bienes y servicios para los que la competencia se establece básicamente en los precios. Debe transitarse hacia una economía más intensiva en el empleo del conocimiento y de la innovación tecnológica, así como en la utilización de mano de obra de creciente cualificación. También se requieren reformas estructurales que aumenten la competencia, impulsen la eficiencia y, en definitiva, configuren unas condiciones de oferta favorables a la libre iniciativa de los empresarios en cuanto a la realización de inversiones de carácter productivo. El sector agrario no debe quedar al margen de estos cambios, dado su valor no sólo económico, sino como conservador del medio rural.

169.

El mercado de trabajo. Una de las reformas estructurales más urgentes para la economía española es la del mercado de trabajo. Anclado todavía en instituciones heredadas del franquismo, el mercado de trabajo adolece, entre otros problemas, de una tasa de paro que duplica la de los países de nuestro entorno, una elevada tasa de temporalidad y una desigual cobertura de la protección social. La reforma del mercado de trabajo se debe orientar hacia la unificación de las condiciones jurídicas de empleo de todos los trabajadores, acabando así con la distinción entre los que cuentan con contratos indefinidos y los que están sujetos a una contratación de carácter temporal no causal. Una unificación que ha de operar tanto en lo que se refiere a las condiciones salariales, como en lo que concierne al coste del despido. El despido forma parte, junto a las prestaciones correspondientes, de la protección del desempleo, por lo que se hace necesaria una reasignación entre ambos tipos de protección, que se acompañe de una mejora de las políticas activas de empleo (formación y ayuda en la búsqueda de un nuevo empleo a los parados). Es necesario pasar de un sistema centrado en la protección del puesto de trabajo a uno centrado en la protección del trabajador y el empleo. Propugnamos, por ello, con respecto a las indemnizaciones, un alineamiento hacia las condiciones medias que prevalecen en los países de la Unión Europea. Respecto a los incentivos al empleo que tienen como fundamento la reducción de las cuotas a la Seguridad Social, su simplificación resultaría muy conveniente.

El acuerdo de sindicatos y organizaciones empresariales es deseable para emprender estas reformas pero, dado su carácter ineludible, el Gobierno

no puede dejar de hacer frente a su responsabilidad escudándose en una posible falta de acuerdo. El proceso de globalización exige que las economías dispongan de una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a unas condiciones cambiantes.

170.

Otro aspecto relevante del mercado de trabajo español es el que se refiere a la negociación colectiva. Esta se concreta en España en la negociación de convenios de ámbito sectorial y provincial que conducen a un importante desajuste entre las condiciones salariales y las condiciones de productividad de las empresas. Se trata de un modelo muy ineficiente que afecta de manera severa a la competitividad de las empresas. Por ello entendemos que es preciso modificar el marco normativo de la negociación colectiva de manera que las condiciones salariales reflejen mejor la situación individual de las empresas. En la negociación colectiva, las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, por ejemplo promoviendo unos horarios más racionales, deberían tener un mayor protagonismo.

171.

El impulso de las políticas activas de empleo debe incluir el incremento de los recursos de que disponen, por una parte, y favorecer la coordinación de las comunidades autónomas en este campo, por otra. Es necesario establecer mayores controles de calidad en los programas y cursos desarrollados. Asimismo se debe reformar el Servicio Público de Empleo Estatal para dotarlo de una mayor eficacia, de forma que permita optar a las ofertas de empleo en igualdad de condiciones desde cualquier parte del territorio nacional, a la vez que se reconoce un papel más destacado a la participación del sector privado en la intermediación para el empleo.

172.

Los empresarios innovadores y que gestionan sus empresas de manera moderna, con una visión a largo plazo y la participación de sus trabajadores, respetando las normas de la Responsabilidad Social Corporativa, realizan un papel imprescindible para lograr el progreso económico y social. La tarea de las PYMES y los autónomos como creadores de riqueza y empleo ha de ser valorada por la sociedad. UPyD defiende también la existencia de sindicatos fuertes y representativos a nivel nacional y de empresa, por ser organizaciones que facilitan el diálogo social y que ejercen un poder compensatorio.

173.

El sistema de pensiones. Un elemento clave que define el carácter de una sociedad es el que alude a la forma en la que trata a sus mayores. Por ello debe progresarse en la mejora de las pensiones, una parte importante de las cuales es, aún hoy, muy reducida. Como consecuencia de las adversas condiciones que ha impuesto la demografía española de las tres últimas décadas, el actual sistema de pensiones puede no resultar sostenible a largo plazo. Los estudios más solventes señalan que los problemas financieros del sistema de pensiones comenzarán a ser acuciantes a mediados de la década de 2020, por lo que conviene prestarles atención desde el momento actual. La adopción de acuerdos basados en un diagnóstico serio entre las fuerzas políticas y sociales en este terreno es imprescindible. Como contribución a esos acuerdos, UPyD propugna una política de reformas en el sistema de pensiones que garantice su solvencia a la vez que mantenga el poder adquisitivo de los pensionistas. En este sentido, se deberían estudiar medidas como el alargamiento de la vida laboral, de manera que se incentive el retraso voluntario de la edad de jubilación por encima de los actuales 65 años y la mejora de los incentivos fiscales para la constitución voluntaria de fondos de pensiones privados, de modo que exista un mayor equilibrio entre el sistema de reparto de las pensiones públicas y el de capitalización de las privadas. UPyD propone que se exija a los diputados, los senadores y el resto de cargos públicos idénticas condiciones a las de cualquier ciudadano para el cálculo de las pensiones de jubilación.

174.

Por otra parte, consideramos que, en las actuales condiciones de la economía española, no es razonable mantener el actual sistema de prejubilaciones del que se benefician las grandes empresas, transfiriendo una parte del coste de la renovación de sus plantillas al Estado. Proponemos, por ello, que se penalicen fiscalmente.

175.

El modelo energético. El modelo energético español adolece de tres problemas relevantes que es necesario solucionar en el medio plazo: 1. El alto nivel de dependencia de las importaciones de energía primaria, petróleo, gas natural y uranio, principalmente. 2. El elevado coste de la generación de energía eléctrica debido a la insuficiente capacidad instalada de las centrales de bajo coste frente a la expansión de la capacidad de las de alto coste. 3. La baja eficiencia energética. 4. El incumplimiento de los compromisos internacionales

en cuanto a la emisión de CO₂ a la atmósfera. Un cambio en el modelo energético se impone, por tanto, para reducir la dependencia y vulnerabilidad del sistema energético, para reducir los costes de la energía eléctrica que drenan competitividad a la economía y para contribuir a la lucha contra el cambio climático.

176.

El cambio en el modelo energético requiere un aumento de la contribución de la energía nuclear a la oferta eléctrica española. Para ello, resulta conveniente la ampliación por diez años de los plazos de operación de las centrales nucleares actualmente operativas, siempre que cumplan con los requisitos de seguridad que establezca el Consejo de Seguridad Nuclear. Asimismo, en el marco de la planificación energética a medio y largo plazo que ha de plasmarse en la elaboración consensuada de un Plan Nacional de Energía, debe programarse la construcción de nuevos grupos nucleares que sustituyan y amplíen los actualmente existentes. Esta opción temporal por la energía nuclear permitirá ganar tiempo hasta que se desarrollen energías renovables más fiables y baratas.

177.

El medio ambiente y la energía han de verse no como lastres que amenazan el crecimiento económico, sino como factores de progreso, que pueden convertirse en elementos dinamizadores de la economía, al generar oportunidades de I+D y trabajos de alta cualificación.

178.

La ampliación de la capacidad nuclear no debe impedir el imprescindible aumento de la capacidad instalada de producción de electricidad a partir de energías renovables. No obstante, se debe incentivar la I+D en este campo con la finalidad de reducir sus costes operativos y mejorar su eficiencia. Tampoco deben descuidarse las medidas de ahorro (en el ámbito del transporte, la vivienda...) que primen un uso eficiente de la energía.

179.

El cambio en el modelo energético se debe acompañar por una transformación de sistema regulatorio del sector de manera que se abra a la competencia

en todos sus segmentos. Asimismo, deben reducirse progresivamente, con el objetivo final de eliminarse, las subvenciones de explotación a las empresas del sector.

180.

Restaurar la unidad del mercado interior. La proliferación de regulaciones en el ámbito autonómico ha dado lugar, durante los últimos años, a la existencia de barreras crecientes a la libre circulación en el mercado interior español; unas barreras que se manifiestan en dificultades para la libre movilidad de los trabajadores y para la participación de las empresas en los diferentes mercados regionales. Singularmente, las barreras de carácter lingüístico se han tornado en un poderoso elemento de discriminación que dificulta la movilidad de las familias, impide el acceso de muchas personas a la función pública y obstaculiza la competencia por parte de las empresas ajenas a las regiones en las que se han erigido. Asimismo, muchos Gobiernos autonómicos han establecido trabas regulatorias al acceso a los mercados públicos, en especial a la licitación en los contratos de suministros o de obras. Por ello, propugnamos la intervención del Estado para restablecer la unidad del mercado mediante la remisión a las Cortes Generales de leyes de armonización de las disposiciones normativas de las comunidades autónomas en materia económica, de forma que se cumpla de manera efectiva el artículo 139.2 de la Constitución.

181.

Cambios regulatorios y competencia. El marco regulador de numerosas actividades de la economía española, especialmente en el sector de servicios, favorece la existencia de prácticas anticompetitivas entre las empresas y entre los profesionales, en detrimento de los intereses de los consumidores, que actúan como un freno para la eficiencia y, por tanto, para el desarrollo. Por ello, propugnamos una política de liberalización que de paso a una mayor competencia en los mercados.

182.

Asimismo, deben realizarse las reformas necesarias para eliminar los numerosos obstáculos injustificados que aún subsisten para la creación de empresas; también deben reducirse sustancialmente las de cargas administrativas establecidas sobre estas.

183.

Una mención especial debe hacerse, en este capítulo de la política económica, a los órganos reguladores y de supervisión de los mercados financieros, energéticos y de telecomunicaciones y de la competencia, pues sus deficiencias son notorias. Una mayor independencia de los órganos estatales correspondientes, reforzando su capacidad investigadora y sancionadora, y estableciendo reglas más estrictas para preservar la competencia entre las empresas que operan en esos mercados, así como los derechos e intereses de los usuarios de sus servicios, son las reformas más urgentes.

184.

La política de I+D e innovación. El cambio en el modelo productivo, el aumento de la productividad y la mejora de la capacidad competitiva de las empresas requiere también una transformación del sistema nacional de innovación. Este sistema ha adquirido cierto desarrollo en las últimas décadas, especialmente en sus segmentos de investigación científica, pero se muestra desequilibrado en cuanto a las empresas innovadoras. La insuficiencia de estas últimas es el principal problema que presenta el sistema de innovación, por lo que un objetivo prioritario de la política de I+D+i ha de ser su reforzamiento. Ello requiere mejorar los programas de financiación pública de las actividades de investigación e innovación en las empresas, así como los incentivos fiscales a la I+D. También se requiere una política más activa y planificada a medio y largo plazo de las diferentes Administraciones Públicas para propiciar, por la vía de la competencia, los proyectos de innovación en las empresas a través de los grandes programas de compras e inversiones públicas. Asimismo ha de ponerse en marcha un programa que facilite el retorno de los investigadores españoles de vanguardia que actualmente trabajan fuera de nuestro país.

185.

Poner el énfasis en la empresa no significa olvidar el papel de las instituciones académicas en la creación y transmisión del conocimiento. Es necesario reforzar los mecanismos de transferencia del conocimiento desde las universidades a las empresas. La financiación pública de las actividades de investigación científica básica y aplicada en las universidades y los organismos de investigación dependientes de las Administraciones Públicas no sólo es necesaria, sino que debe ampliarse con urgencia. Esas Administraciones deben buscar los procedimientos de valoración de los grupos de investigación que les permitan proceder a su financiación, bajo criterios de excelencia, de una forma

más eficaz que la actualmente vigente, que sólo se basa en la evaluación de proyectos. En particular, deben arbitrarse los procedimientos que permitan evitar el encastillamiento en los órganos de gestión de la política científica de determinadas elites o grupos académicos que acaban capturándolos para sus intereses. Asimismo, las distintas instituciones científicas, más allá de sus investigadores individualmente considerados, deben ser sometidas a un sistema permanente de evaluación del que dependa su continuidad o su supresión.

186.

Las políticas de equidad. La equidad en la distribución de la renta es también un objetivo básico para UPyD, por considerarla uno de los requisitos del desarrollo económico. Un nivel adecuado de equidad no sólo contribuye a la estabilidad institucional y política, sino que también aumenta el tamaño del mercado, favoreciendo así el progreso técnico y el crecimiento. En España se dio un gran avance en la equidad desde el momento de la constitución del sistema democrático hasta mediada la década de los años noventa. Desde entonces, apenas se han dado pasos que se reflejen en los indicadores de equidad, de manera que la distribución de la renta apenas ha experimentado cambios y, como corolario, persisten casi inalterados los problemas de pobreza entre los españoles. Todo ello hace ineludible una nueva política de equidad.

187.

Esa política, más allá de los cambios en la fiscalidad directa y en el sistema de pensiones que se han enunciado en los párrafos precedentes, debe asentarse sobre dos pilares fundamentales: por una parte, la lucha por la equiparación salarial entre los hombres y mujeres que acabe con la discriminación de estas en el mercado de trabajo; por otra, la atención a los problemas económicos de las familias dando prioridad, singularmente, a la infancia.

188.

La discriminación salarial de las mujeres puede ser combatida a través de los cambios en el modelo de negociación colectiva; por medio también de un reforzamiento de las instituciones que favorecen la conciliación de la vida laboral y familiar; y a través de la inspección de trabajo.

189.

La protección económica de la familia requiere el incremento del subsidio familiar por hijos, en especial para aquellas con menores recursos, hasta alcanzar al menos el nivel promedio de los países de la Unión Europea. Requiere, asimismo, una mejora de los derechos y prestaciones de las familias numerosas. Y también algunos cambios en la fiscalidad indirecta, mediante la aplicación del tipo más bajo del IVA a los productos y servicios específicamente destinados a la infancia y a las personas de la tercera edad o con discapacidad.

190.

UPyD propugna cumplir el mandato constitucional del derecho a una vivienda digna mediante políticas que no generen privilegios inadmisibles ni sirvan para nutrir la especulación inmobiliaria. Propugnamos dinamizar el mercado del alquiler, priorizando en esa figura el uso de fondos públicos para la vivienda protegida y garantizando la protección jurídica del arrendador.

191.

España presenta una de las tasas de pobreza relativa más altas de Europa. La pobreza ha sido, además, muy persistente a lo largo del tiempo, de manera que su nivel apenas se ha modificado en las dos últimas décadas. Ello hace necesaria una mejora de las actuaciones políticas en esta materia. La pobreza se combate principalmente favoreciendo la participación de las personas con desventajas en el mercado de trabajo, muy especialmente de las mujeres pertenecientes a los hogares con menos recursos. La pobreza se combate también prestando una especial atención a los grupos de inmigrantes que encuentran más dificultades para su inserción laboral o que no logran integrarse en la sociedad española. Y la pobreza se combate mejorando las cuantías de las prestaciones sociales no contributivas, acercándolas a la renta media del conjunto de los españoles, un aspecto este que se ha desatendido durante los tres últimos lustros y que requiere indudablemente un aumento del gasto público en esta materia.

**II.
Enmienda a
la totalidad al
Proyecto de Ley
Presupuestos
Generales del
Estado para 2010.
Congreso de los
Diputados, 15 de
octubre de 2009.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a iniciativa de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y ss. del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Enmienda a la Totalidad al Proyecto de Ley Presupuestos Generales del Estado para 2010* (N^o de expediente 121/000042).

Congreso de los Diputados, 15 de octubre de 2009

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2010 que ha presentado el Gobierno ante el Congreso de los Diputados se basa en unas previsiones macroeconómicas poco creíbles. Por el lado de los gastos, aumentan o mantienen los superfluos y, condicionados por los mayores gastos en desempleo e intereses de la deuda provocados por la mala gestión de la crisis, recortan los gastos estratégicos, incluso en la promoción de exportaciones o en I+D. Por el lado de los ingresos, suben los impuestos en contra de las recomendaciones del G20, de forma regresiva y sin un plan global para combatir la crisis. El déficit público y la deuda pública siguen desbocados, con los riesgos futuros que ello implica. Siendo todo esto muy preocupante, lo peor de estos Presupuestos desde la perspectiva de UPyD reside en que son las cuentas de un “Estado residual”, que ha perdido la capacidad de actuación que le permitía articular políticas comunes y que continúa avanzando en su propio desmantelamiento, para alimentar un diseño autonómico insostenible.

Los Presupuestos se basan en unas previsiones macroeconómicas poco creíbles

El cuadro macroeconómico sobre el que se basan las previsiones de ingresos y gastos de estos Presupuestos es poco realista. Aunque esta vez no lo sea tan exageradamente como el año pasado, en el que las delirantes previsiones macroeconómicas han terminado provocando una desviación del 18% en los ingresos y del 22% en los gastos. En su discusión, UPyD ya planteó con claridad el verdadero escenario, recesivo y deflacionario, a que nos encaminábamos.

Se prevé en los actuales Presupuestos que el PIB siga cayendo durante 2010 un 0,3%. Los organismos internacionales y los analistas independientes prevén una caída mayor (por ejemplo, del 0,7% en el caso del Fondo Monetario Internacional). Según este organismo, España es la única de las quince mayores economías del mundo que seguirá en recesión en 2010; en la zona del euro, sólo Irlanda tendrá un comportamiento peor que el español. Esto interrumpe el proceso de convergencia con Europa. No cabe mayor contraste entre todo esto (con el propio Gobierno esperando otro año de recesión) y el discurso triunfalista que siguen manteniendo los medios oficiales.

El cuadro macroeconómico también reconoce que no se espera crear empleo en 2010. Se espera una destrucción de 303.000 empleos más, lo que llevaría la tasa de paro a finales de 2010 al 18,9%, con 4.369.000 parados. Por desgracia, esto (pese a su gravedad) es demasiado optimista. Eurostat estima que, en la actualidad, la tasa de paro en España es ya del 18,5% con 4.300.000 parados.

Es decir, que estamos ya prácticamente en la situación que el Gobierno espera para dentro de más de un año. Organismos como la OCDE prevén para entonces una tasa de paro de al menos el 20%, con entre 4,6 y 4,8 millones de parados. Otros datos ponen de manifiesto el excesivo optimismo: en 2009 el gasto en desempleo (prestaciones y subsidios, excluyendo las políticas activas de formación y recolocación) puede ascender a 32.000 millones de euros, y lo previsto para 2010 en este apartado son 30.974, menos que en 2009.

Aún más optimistas son las previsiones de ingresos para 2010. Pese a que continuará la recesión, predicen aumentos considerables en los ingresos públicos. Esperan una subida de la recaudación por IVA de nada menos que el 26,1%, cuando los mismos Presupuestos predicen una caída adicional del consumo privado del 0,4%. En el IRPF prevén una subida del 7,2% en la recaudación. El total de ingresos públicos aumentaría un 5,3%.

Por el lado del gasto, se aumenta lo superfluo y se recorta lo estratégico

Estos presupuestos no son austeros. El gasto se reduce sólo un 3,9%, y tomando como base de comparación no lo inicialmente presupuestado para 2009 (en ese caso, lo que se da es un aumento del 17,3%) sino el gasto desbocado que al final ha terminado produciéndose. Resulta sorprendente que, dada la ineficiencia de parte del gasto y la excesiva burocracia, sea imposible realizar un recorte mayor de gastos superfluos, que legitime la subida de impuestos ante los ciudadanos. Las autoridades aprietan el cinturón más a unos ciudadanos ya exhaustos, pero no se aprietan el suyo nada. El gasto en personal, por ejemplo, crece un 2,7%. Tampoco se suprimen una serie de "Ministerios fantasma", meramente propagandísticos, que administran presupuestos que no justifican esa categoría: Igualdad (con un presupuesto de 77,6 millones de euros), Política Territorial (con 102 millones) y Vivienda (con 1.487 millones). El Plan del Carbón, para comprar carbón nacional de escasa calidad y contaminante (con la excusa de constituir reservas) costará 967,3 millones en 2010. Las ayudas al cine se incrementan.

El comportamiento de algunas de las principales partidas del gasto refleja fielmente la magnitud de la hecatombe económica que estamos viviendo y ante la que, paradójicamente, el Gobierno presume.

La más significativa es, por supuesto, la de los gastos en desempleo. Alcanzarán los 38.000 millones en 2010, si incluimos las políticas activas de formación, inserción laboral y bonificaciones a la contratación. Sin ellas (7.749 millones) el gasto en prestaciones y subsidios es de 30.612 millones. En total, la suma de prestaciones y políticas activas equivale a alrededor de un 3,8% del

PIB. El Gobierno presume de este incremento del gasto social, que sólo refleja la mayor dureza de la crisis en España. No son, por otro lado, gastos para salir de la crisis, para actuar sobre sus causas, si no para paliar sus consecuencias negativas.

Otro síntoma del fracaso del Gobierno está en la partida de pago de intereses por la deuda pública. Para 2010 se presupuestan 23.200 millones (2,21% del PIB), debido al enorme endeudamiento generado. Eso pese a que, en la actualidad, los tipos de interés se mantienen todavía muy bajos. Existe el riesgo de que se genere un círculo vicioso de más gasto por intereses, más déficit, más deuda y más gasto por intereses. Esta partida irá quitando margen para otras actuaciones y se trata de un endeudamiento que recae fundamentalmente sobre la Administración central.

Esta misma Administración central, en medio de su penuria, ha ido transfiriendo recursos al resto de Administraciones, sobre todo las autonómicas, como luego se detallará. Por eso, entre su gasto se recoge una elevada cantidad que no es en realidad tal, pues es gasto en transferencias a las Administraciones territoriales, para que gasten ellas. En concreto, en 2010 se presupuestan 53.632 millones en transferencias a las comunidades autónomas y 17.760 millones a los Ayuntamientos (que siguen con graves problemas de financiación, de ahí que parte de este dinero provenga del refuerzo que supone un nuevo fondo de inversión local de 5.000 millones, el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad, el cual deja otra vez en manos locales el diseño de los proyectos).

Con estos lastres, no queda mucho margen para grandes alegrías. En efecto, así sucede. Pese a la retórica oficial sobre el cambio de modelo económico, lo que en realidad se está haciendo es recortar las partidas estratégicas que irían en esa línea, es decir, donde menos se debería. En resumen, se aumenta el gasto superfluo y, como el mayor gasto derivado de la crisis obliga a gastar menos en algo, se recorta el gasto estratégico.

En el año 2009, el Ministerio de Ciencia dejó sin gastar el 32% de su presupuesto inicial, además de estar sujeto a una permanente inestabilidad. En 2010, su presupuesto se reduce un 15%. Hay 200 millones menos para proyectos de investigación competitivos, 115 menos para el CSIC, se recorta el Plan Avanza de desarrollo de la sociedad de la información... En cualquier caso, el presupuesto total del Ministerio de Ciencia e Innovación (de 2.072 millones) no da para mucho, se incrementa o disminuya algo. El gasto en I+D+i, englobando el de distintos Ministerios, sobre todo Ciencia e Industria, cae un 3,1%.

El presupuesto de Educación sube un 3,34%. Se trata, sin embargo, de un presupuesto total muy pequeño (3.088 millones de euros) pues, pese a su importancia, es un asunto dejado fundamentalmente en manos de las comunidades autónomas, que controlan el 95% del gasto educativo. Dentro de él, caen partidas estratégicas. Sólo se presupuestan 12,2 millones para implantar Bolonia. Los gastos para la aplicación de la LOE (Ley Orgánica Educación), relacionados con la gratuidad de la enseñanza infantil o los programas de refuerzo en centros de primaria y secundaria, caen un 10,1%. Eso sí, se encuentran 100 millones para el programa Escuela 2.0, que incluye el reparto masivo de portátiles en quinto de primaria.

Estas incoherencias entre los objetivos estratégicos declarados y lo que se hace en realidad afectan a otras partidas de gasto. Queremos exportar más a nuestros vecinos para que nos saquen de la recesión, y el presupuesto del ICEX se reduce el 17,8%. Queremos una economía sostenible y respetuosa con el medio ambiente, pese a incumplir Kioto y, sin embargo, el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente se disminuye el 10,5%. Nos preocupa integrar a los cinco millones de inmigrantes llegados en pocos años a nuestro país y, no obstante, se disminuye un 50%, hasta dejarlo en sólo 100 millones, el Fondo de Acogida e Integración de Inmigrantes. Queremos apoyar la economía productiva y sostener la demanda mediante la construcción de infraestructuras, pero el gasto en infraestructuras se reduce un 3,9% (un 19% las obras hidráulicas, un 9,67% las medioambientales, un 8,8% los puertos y un 7% la seguridad en los aeropuertos). Sólo se mantienen en ferrocarril (pero por el AVE, mientras se deja de lado el transporte de mercancías; de los 8.758 millones destinados al ferrocarril, 5.160 se los lleva el AVE) y en carreteras.

Por el lado de los ingresos, se suben los impuestos, en contra de las recomendaciones del G20, de forma regresiva y sin un plan global

El Gobierno, en contra de las más elementales enseñanzas de la teoría económica, está aplicando una política fiscal procíclica y presume de ello. En los años de crecimiento, bajó innecesariamente los impuestos, echando más leña al fuego de la burbuja especulativa. Ahora, en mitad de una grave recesión, se ve forzado a subirlos, poniendo en peligro la recuperación y contraviniendo las recomendaciones del G20. El haber gastado tanto prematuramente y en actividades ineficientes, unido al hundimiento de la recaudación impositiva provocado por la crisis, ha desequilibrado gravemente las cuentas públicas y agotado en poco tiempo todo el margen proporcionado por el bajo endeudamiento inicial. Esos errores cometidos por el Gobierno desde el inicio de la crisis son los que le fuerzan ahora a cometer nuevos errores.

Las subidas de impuestos incorporadas en este Presupuesto son meros parches destinados a recaudar más. No forman parte de una reforma fiscal en profundidad, una de las reformas estructurales que nuestra economía tiene pendiente (en la que podrían tener cabida aspectos como la reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, la lucha contra el fraude o la introducción de la imposición medioambiental). Esa reforma fiscal integral, a su vez, debería ser una pieza de un Plan global contra la crisis, unos II Pactos de la Moncloa, del que también se carece.

La subida de impuestos, en contra de lo que se afirma oficialmente, no afectará sólo “a los ricos”; por el contrario, es una subida regresiva. La subida del IVA (del 16% al 18% el tipo general e incluso del 7% al 8% el tipo reducido) grava el consumo de las familias, afectando más a las más pobres, que consumen prácticamente todos sus ingresos. La supresión de la deducción de 400 euros en el IRPF afectará a las rentas del trabajo que hasta ahora se beneficiasen de ella. La subida del tipo con que se grava las rentas del capital en el IRPF, del 18% al 19% para los primeros 6.000 euros, y al 21% para cifras superiores, recaudará una cantidad casi simbólica (800 millones de euros) frente a la recaudación de la subida del IVA (5.150 millones) y de la supresión de los 400 euros (5.700 millones). De esos 800 millones, una buena parte provendrá de los intereses y dividendos de pequeños ahorradores. La bajada del Impuesto de Sociedades, del 30% al 25%, para PYMES (y para los autónomos en el IRPF) tampoco tendrá demasiados efectos; la menor recaudación se estima en 700 millones de euros. La limitan condiciones muy restrictivas: sólo afecta a las empresas con menos de 25 trabajadores, con ingresos inferiores a 5 millones de euros y que mantengan la plantilla. Por otro lado, el Impuesto de Sociedades grava los beneficios de las empresas, en el caso de que los tengan. Esta medida, por tanto, beneficiará a las empresas capaces de mantener su plantilla y que están obteniendo beneficios, es decir, aquellas que menos lo necesitan.

Además de equivocada en su diseño, la subida de impuestos no logrará un incremento de la recaudación capaz de mitigar significativamente el deterioro de las cuentas públicas. El déficit público en 2009 rondará el 10% del PIB, es decir, unos 100.000 millones de euros. Frente a este enorme agujero, la subida proporcionará unos 10.950 millones, aproximadamente la mitad de los pagos de intereses de la deuda pública, por ponerla en perspectiva comparada. Esos 10.950 millones se obtendrán cuando la subida esté operando plenamente pero, como el incremento del IVA no entrará en vigor hasta el 1 de julio de 2010, el aumento de la recaudación que permitirá obtener en 2010 será sólo de 6.500 millones.

En cualquier caso, ha de recordarse que estas subidas de impuestos han estado precedidas, en junio de 2009, de las de los impuestos especiales que gravan la gasolina y el tabaco. Probablemente habrá otras en el futuro inmediato, además de la anunciada eliminación de las deducciones por compra de vivienda en el IRPF a partir de 2011. La revisión de los valores catastrales, la elevación de las tasas (cuando el IPC está cayendo) o la mayor recaudación por multas de tráfico son otras formas de incrementar la recaudación. Pero siempre de manera poco transparente y sin una visión global de cómo enfrentarse a la crisis, con ánimo meramente recaudatorio. En vez de esto, se requería informar a los ciudadanos sobre la gravedad de la situación y la necesidad de hacer sacrificios, pero sabiendo exactamente para qué.

Otra grave deficiencia del Presupuesto presentado por el lado de los ingresos se debe a que ni se plantea el reforzar la lucha contra el fraude. Se estima por los especialistas que la economía sumergida supone en España entre el 25% y el 30% del PIB. Da lugar a un enorme fraude fiscal en las diferentes figuras impositivas, como el IRPF o el IVA. Pues bien, en este Presupuesto a la ya infradotada AEAT se le recortan los recursos en un 6,1%, lo que se añade al recorte del 3,1% de 2009. La plantilla se reduce en 252 personas y las inversiones reales caen un 16,8%. Toda una declaración de intenciones, cuando simultáneamente se está exigiendo más a los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones.

El déficit y la deuda siguen siendo insostenibles, con los riesgos que ello implica

El Presupuesto prevé un déficit considerable para el conjunto de las Administraciones Públicas en 2010, del 8,1% del PIB. Probablemente, incluso esta abultada cifra se quede pequeña, según las previsiones de los analistas independientes y de los organismos internacionales, que no descartan que el déficit vuelva a ser de alrededor de un 10% del PIB, como en 2009. De ese 8,1%, junto al 5,4% que corresponde a la Administración Central, se prevén déficits del 2,5% para las comunidades autónomas y del 0,4% para las corporaciones locales, que se antojan excesivamente optimistas. La preocupante situación hacia la que se encamina la Seguridad Social queda reflejada. Se prevé que tenga un superávit, pero únicamente del 0,2% del PIB, y debido fundamentalmente a los intereses que devenga el Fondo de Reserva. El superávit de la Seguridad Social, que venía compensando los déficits de otras Administraciones, está ya a punto de desaparecer (para no volver, dado el envejecimiento de la población en ciernes).

Los déficits sin precedentes están provocando un comportamiento insostenible de la deuda pública. Va a alcanzar el 53,4% a finales del año 2009. Para finales

del 2010 se espera que alcance el 62,5%, lo que implica un incremento de nueve puntos en un año. Esta trayectoria explosiva va a provocar que casi se duplique la deuda respecto al PIB existente en 2007, antes de la crisis. Si no se corrige pronto, el desbocamiento de la deuda pública puede tener consecuencias nefastas. Las rebajas en la calificación crediticia, o la subida de los tipos de interés por el Banco Central Europeo, encarecerían esta financiación, generando un círculo vicioso de más pagos de intereses, más déficit y más deuda. Puede llegarse a un escenario en que resulte complicado seguir captando financiación para las Administraciones Públicas en esta cuantía, sobre todo en el extranjero. Por otro lado, existen indicios de que se está produciendo un “efecto expulsión” por el que los bancos prefieren comprar deuda pública (es decir, prestar a las Administraciones Públicas, algo en principio menos arriesgado) en vez de dar créditos al sector privado, que tanto los necesita.

Recuérdese, por último, que esta enorme deuda pública habrá de devolverse, con los correspondientes intereses, en el futuro. Esto no sólo supondrá un lastre para las generaciones futuras, también puede afectarnos ya al dificultar la recuperación del consumo y la inversión privada, puesto que familias y empresas esperan unos impuestos más altos en el futuro (para hacer frente a la deuda pública).

Desde una perspectiva territorial, los Presupuestos reflejan un “Estado residual”

Los Presupuestos Generales del Estado, sobre todo en la versión consolidada que incluye el gasto de la Seguridad Social, parecen tener una dimensión y, por tanto, una capacidad de actuación formidable. En 2010, el gasto consolidado previsto es de 330.471 millones de euros, equivalentes a aproximadamente una tercera parte del PIB español. Esta primera impresión es totalmente engañosa, aunque a los partidos que han permitido que se llegue a la situación actual (el PSOE, el PP y los partidos nacionalistas) no les interese deshacer la ilusión. En realidad, detrás de esas grandes cifras lo que subyace es un Estado residual, cuyos dirigentes han ido entregando toda capacidad de articular unas políticas comunes.

Ha de tenerse en cuenta que la inmensa mayor parte de ese gasto es un gasto previamente comprometido, que no otorga ninguna capacidad de actuación discrecional. Se trata de transferencias obligatorias, en las que el Estado sólo hace de intermediario entre los ingresos públicos y los destinatarios últimos que realmente los gastan. Así, 108.282 millones se gastan en pagar las pensiones de la Seguridad Social, 30.612 millones en las prestaciones y subsidios de desempleo a los parados, 83.595 millones en transferencias

a otras Administraciones (53.632 a las comunidades autónomas, 17.760 a las corporaciones locales y 12.202 a la Unión Europea), 23.267 millones en los pagos de intereses de la deuda pública. Cuando se hacen todos estos ajustes, lo que les queda a los ministerios para realizar políticas activas, una vez deducidos los 27.572 de gastos de personal, equivale aproximadamente a tan sólo un 5% del PIB. Este “Estado residual” ha quedado reducido a la impotencia por las cesiones de los grandes partidos (PSOE y PP) a unas muy reducidas minorías nacionalistas, cuyos votos necesitaban para poder mantenerse en el poder. Así, nos encontramos con partidas como la del Ministerio de Educación, sobre las que se mantiene el ritual de analizar si suben o bajan, cuando su cuantía total es ridícula (3.088 millones, la vigésima parte de un gasto educativo que controlan las comunidades autónomas en un 95%). Incluso la única partida activa de cierta influencia que quedaba, el gasto en infraestructuras, está siendo preasignando en los nuevos Estatutos.

Este proceso autodestructivo del Estado, iniciado hace décadas, ha sido llevado a sus últimos extremos bajo el mandato del Gobierno actual, que todavía camina en la dirección del desmantelamiento progresivo, pese a lo escaso del camino que falta por recorrer. Así, recientemente ha aprobado una reforma de la financiación autonómica que concederá 11.000 millones de euros adicionales a las comunidades autónomas; recursos cedidos por una Administración central en una situación presupuestaria insostenible. No obstante, parece que ésta prefiere aumentar las dificultades de su propia situación a cambio de mantener un gasto autonómico sin control. Esta reforma afecta al presupuesto de 2010: de los escasos 6.500 millones adicionales que se espera recaude la subida de impuestos, 2.000 serán para las comunidades y 800 para los Ayuntamientos, dejando únicamente 3.700 en manos de la Administración central.

Otro ejemplo del voluntario vaciamiento del Estado, que empeora su mala situación para mejorar la de las comunidades: la liquidación en 2010 de los anticipos del Fondo de Suficiencia en 2008 debería llevar a que las comunidades devolviesen a la Administración central 7.313 millones que recibieron de más, pero la devolución se ha pospuesto hasta 2011.

Asimismo, se recogen partidas de inversiones para cumplir con los nuevos Estatutos: 670 por el catalán, 300 por el de Baleares y 150 por el de Castilla y León. De esta forma, se ha aceptado que una comunidad determine unilateralmente cómo ha de usarse el dinero común.

Incluso para lograr la aprobación de estos mismos Presupuestos de 2010 es probable que se avance aún más en esa dirección. Los nacionalistas vascos condicionan sus votos al blindaje del concierto, que el PSOE (y parece que también el PP, o parte de él) apoya. Sólo UPyD votó en contra en la cámara vasca.

Un concierto que da lugar a un cupo mal calculado, opaco y discriminatorio.

Por el contrario, el Fondo de Compensación Interterritorial, contemplado en la propia Constitución como instrumento para reducir las desigualdades regionales, se dota únicamente con 1.206 millones, un 9,46% menos que en 2009.

UPyD cree que la dirección correcta es exactamente la contraria y esa es una de las principales razones que le lleva a rechazar plenamente los Presupuestos presentados. Al calor de los ingresos impositivos que, de forma excepcional, proporcionaba la burbuja inmobiliaria, se ha construido un aparato burocrático (central más regional más local) que genera un gasto público insostenible con unos ingresos normales. Por ello, el déficit público español tiene un carácter estructural y no desaparecerá automáticamente cuando la recesión finalice. Los superávits temporales de la Seguridad Social, otro de los elementos que permitía enmascarar lo que estaba sucediendo, están también a punto de desaparecer.

Valoración general

En resumen el proyecto de Presupuestos presentado constituye, por tercer año consecutivo, una oportunidad perdida para hacer frente a la crisis con el principal instrumento de política económica en manos nacionales. Ni es austero, ni reequilibra las cuentas públicas, ni favorece el cambio de modelo económico. Confunde las medidas paliativas de las consecuencias de la crisis (como el gasto en desempleo) con las soluciones que afectan a sus causas. Carece de un proyecto global de política presupuestaria tanto por el lado de los ingresos (donde incorpora una subida de impuestos meramente recaudatoria, en vez de una reforma fiscal integral) como por el de los gastos (en el que recorta el gasto estratégico en vez del superfluo). No se encuadran, por otro lado, en un Plan global contra la crisis del que sean una pieza. Por eso no impulsa, en lo que de él depende, las reformas estructurales que necesita la economía española. Reformas como las institucionales (de las comunidades autónomas o la Justicia), la educativa, la del mercado de trabajo, la energética... que no tienen porqué ser costosas presupuestariamente. La estrategia que incorporan es la de mantenerse en el poder y esperar a ver si nuestros vecinos salen de la crisis y ayudan a tirar de nuestra economía, careciendo por tanto de ambición y de proyecto propio para España.

Por todo ello, *Unión Progreso y Democracia (UPyD)*, por medio de su Diputada, Dña. Rosa Díez González, con esta enmienda a la totalidad *rechaza el Proyecto de Ley Presupuestos Generales del Estado para 2010 y pide su devolución al Gobierno.*

III.
Análisis de las
propuestas
del Gobierno
para el “Pacto
del Zurbano”
(Acuerdo
Político para la
Recuperación
del Crecimiento
Económico y
la Creación de
Empleo),
4 de marzo de
2010.

1. Evaluación del contexto que soporta e introduce el documento del Gobierno

El planteamiento inicial del Gobierno en su documento evidencia una gran contradicción, pues sigue sin reconocer la gravedad de la situación económica y se reafirma en la bonanza de las medidas tomadas hasta ahora. Si la situación no fuese preocupante y las medidas hubieran sido positivas, no se entendería ni la necesidad de esta Comisión, ni la urgencia del pacto, ni el continuo incremento del paro.

UPyD considera frustrante que el Gobierno haga un diagnóstico incompleto y equivocado sobre el origen de la crisis y obvie las peculiaridades intrínsecamente españolas. Un análisis que resulta conservador y complaciente respecto de las políticas que ha venido desarrollando y sobre sus nulos o escasos efectos para combatir la crisis y crear empleo. Además, el Gobierno sigue dibujando un horizonte de futuro irreal, desmentido por todos los informes de los expertos tanto nacionales como internacionales.

Por último el documento no contempla ninguna de las grandes medidas anticrisis que serían propias de un Pacto de Estado, por lo que en conclusión podemos afirmar que esta propuesta del Gobierno no responde ni a las expectativas creadas en la sociedad ni a las necesidades de España.

Unión Progreso y Democracia fue un partido pionero en la propuesta de un gran Pacto de Estado (solicitado en el Pleno del Congreso de los Diputados por primera vez el 10 de febrero 2009) con el que hacer frente a la crisis, puesto que los diferentes problemas que padece la economía española están interrelacionados y superan lo económico y social: la crisis que sufre España es también institucional. Por eso defendimos en su día la necesidad de construir algo más serio y más ambicioso que los meros acuerdos puntuales: un Pacto de Estado basado en un diagnóstico común sobre los orígenes y las medidas para salir de la crisis.

Es necesario un baño de realismo. La caída de la producción y la disminución de los recursos a repartir hacen imposible que todos podamos mejorar o seguir igual que antes. Sin embargo, sí cabe repartir los costes de manera más justa y sentar las bases para la reanudación del crecimiento. Ello requiere la aplicación de medidas que pueden ser poco populares a corto plazo pero que resultan imprescindibles para salir de la crisis y diseñar un horizonte de futuro estable y competitivo. Eso sólo será posible con un gran acuerdo que para nosotros ha de tener el contenido y la categoría de Pacto de Estado, algo que el Gobierno ni siquiera ha propuesto en el documento que analizamos.

Tras dos años y medio de crisis, con 4.300.000 personas en el paro, la necesidad del Pacto se hace aún más acuciante. En situaciones parecidas, como la crisis de los años setenta, los gobernantes, los partidos políticos y el conjunto de la sociedad supieron estar a la altura de las circunstancias elaborando los Pactos de la Moncloa. Hoy la sociedad lo demanda mayoritariamente y en nuestra mano (particularmente en la del Gobierno) está responder a esa necesidad y a esa expectativa. Pero a la vista de esta propuesta que hoy analizamos se puede constatar que, siendo el Pacto deseable, las posibilidades de que se materialice son, a nuestro juicio, mínimas. Resulta evidente que un Pacto de Estado no está ente los objetivos del Gobierno, que parece estar más preocupado por la repercusión mediática del proceso negociador y por culpar a la oposición de no mostrar suficiente voluntad para solucionar los problemas entre todos.

Por eso, tras asistir a la primera reunión plenaria del día 25 de febrero con un espíritu constructivo y una vez recibido el documento con las propuestas gubernamentales, UPyD constata que el Gobierno no ha dado los pasos necesarios para que el Pacto que España necesita sea posible.

Tal Pacto sólo sería posible si el Gobierno identificase una situación de especial gravedad, la explicase a los ciudadanos españoles, reconociese los errores cometidos en su gestión y consensuase un Plan común de calado con el resto de formaciones políticas.

Ninguno de estos requisitos se cumple. El Gobierno afirma que la recuperación está a la vuelta de la esquina, pero ese diagnóstico (en nuestra opinión equivocado) contradice el consenso nacional, europeo e internacional y es intrínsecamente contradictorio con el llamamiento al Pacto. Si el Gobierno cree realmente que estamos a punto de salir de la crisis, ¿para qué habría de impulsar un acuerdo cuya necesidad negó en los momentos en los que reconocía la recesión? Desde esa óptica optimista gubernamental, ¿qué necesidad habría de recabar hoy el apoyo de los demás grupos? ¿O sólo se nos llama para que firmemos un contrato de adhesión?

Otro elemento de preocupación que nos genera este documento es que el Gobierno insista en que la política económica seguida hasta hoy en solitario es la correcta y se deba, en consecuencia, seguir aplicando la misma. No compartimos ese diagnóstico; y nos preocupa seriamente que el Gobierno no sea capaz de hacer autocrítica y de asumir su responsabilidad respecto a las consecuencias generadas por una política errónea y tardía que ha convertido a España en un país que duplica las tasas de paro de la Unión Europea.

A modo de ejemplo queremos citar los efectos de algunas de esas políticas de las que el Gobierno sigue haciendo gala:

- Las medidas para reactivar el crédito no han tenido éxito: el Fondo de adquisición de activos financieros fue utilizado muy por debajo de lo previsto y el plan de avales tampoco alcanzó el nivel esperado, siendo en ambos casos medidas que no han logrado que el crédito fluya hacia empresas y familias, como en su día anunció el Gobierno.
- El FROB ha sido un auténtico fiasco y sigue sin ser utilizado, por la férrea oposición de determinadas comunidades autónomas a acometer fusiones en base a criterios de mercado, así como por la inoperancia del Gobierno para cambiar la LORCA y condicionar las ayudas públicas a la despolitización de las cajas de ahorros.
- Las líneas ICO han sido otro fracaso y han quedado en buena parte sin utilizar.
- El Plan E ha sido una de las causas del déficit actual, sin que haya tenido efectos duraderos en la creación de empleo que se puedan constatar objetivamente.
- Otras medidas (deducción de 400 euros, ayudas a la emancipación, etc.), de las que hoy ya el Gobierno no habla, también han contribuido a que llegásemos a la actual situación.
- La política fiscal aplicada durante los años previos a la crisis fue procíclica y contraproducente. Eran momentos en los que el Gobierno debió hacer frente a las debilidades estructurales de nuestra economía y de nuestro mercado de trabajo.

2. Evaluación de las medidas propuestas por el Gobierno

El conjunto de medidas propuestas por el Gobierno no tienen el calado suficiente para enfrentarse a la situación.

La creación de empleo mediante la rehabilitación de viviendas es una idea que ya figura en la Ley de Economía Sostenible, y que se apoya en la actual legislación (ya se aplica el tipo reducido a la rehabilitación de vivienda y se puede deducir en el IRPF de forma equivalente a la compra de vivienda). Lo que la medida propone es ampliar los supuestos a otras reformas. No es que sea una mala idea, pero en un contexto de endeudamiento de las familias, alto desempleo y con un importante stock de vivienda nueva sin vender por

falta de crédito, resulta inverosímil que se pueda generar con esta medida la actividad económica necesaria para alcanzar el objetivo de empleo calculado, nada menos que 350.000 empleos.

Los juegos de números del Gobierno con los empleos creados resultan una ofensa a la mínima inteligencia. El mejor ejemplo ha sido el Plan E: el Gobierno ha contado como un empleo creado cualquier minuto en el que una persona trabajara; ha dado igual que fuera un contrato de una semana a tiempo parcial o de tres meses a tiempo completo. Todo ha valido para la suma. Al finalizar las obras, el resultado ha sido cero empleos estables. Esta costumbre de poner número de empleos a los planes es peligrosa y el Gobierno lo hace de forma reiterada y engañosa. En este sentido conviene recordar que la contabilización de puestos de trabajo creados o por crear ha de limitarse al equivalente a tiempo completo en cómputo anual. Una creación de 350.000 empleos requeriría generar una cifra de negocio del orden del 1% del PIB aproximadamente; y eso rehabilitando viviendas. Parece poco factible, y en todo caso no se trataría más que de una solución transitoria, pues se entiende que no es éste el camino a seguir en un hipotético “cambio de modelo productivo”.

El hecho de que parte de estas actividades se realicen hoy sin declarar fiscalmente tampoco hace concebir muchas esperanzas de que la reducción de un IVA que a menudo no se paga las estimule demasiado.

En cuanto a la *construcción de más viviendas de protección oficial (VPO)*, no parece una medida acertada cuando hay más de un millón de viviendas sin vender. En este campo sería conveniente potenciar empresas de alquiler, que es un mercado que en España es reducido en comparación con otros países europeos.

Sobre la *puesta en marcha de una nueva línea de préstamos del Instituto de Crédito Oficial (ICO)* –200.000 euros como máximo cada uno–, hemos de decir que aunque esta propuesta, la más novedosa del documento gubernamental, contempla que sea el ICO quien los preste directamente, no parece que este tenga oficinas ni personal suficiente para gestionar el volumen de crédito previsto, por lo que la contratación mediante concurso de una entidad financiera intermediaria, que se llevará un margen por la gestión, deberá incluir el análisis del riesgo. Si el riesgo lo corre el ICO, pero el análisis para la concesión del crédito y la gestión es a cargo de una entidad bancaria, cabe preguntarse qué incentivo tiene esa entidad para analizar rigurosamente la solvencia del cliente. Salvo que se establezca una penalización adecuada por operaciones fallidas (que la única adecuada es que la entidad corra total o parcialmente con el riesgo, en cuyo caso no va a conceder las operaciones que hasta ahora no concedía), cabe incluso el peligro de que la entidad desvíe al ICO las

operaciones que no desee asumir por demasiado arriesgadas, con lo que la entidad pública podría tener un elevado porcentaje de fallidos que finalmente pagaremos todos los contribuyentes.

Plazos de pago: Esta medida también está recogida en la Ley de Economía Sostenible. Además el grueso del problema que se pretende atajar no se solucionará hasta que no se subsane el problema financiero de los ayuntamientos con la aprobación de una nueva ley de financiación local.

Simplificación administrativa: También está en la Ley de Economía Sostenible. En todo caso sería necesario materializarla en medidas concretas.

Internacionalización, pymes, I+D: Son medidas que en buena parte se anticipan en la Ley de Economía Sostenible. Como ya hemos dicho en otras ocasiones, parece contradictorio y es poco creíble esta propuesta del Gobierno de elevar las inversiones en I+D cuando en los Presupuestos de 2010 se ha recortado esta partida.

Transporte: También figuran en su mayor parte en la Ley de Economía Sostenible en su mayor parte.

Energía: Nos resulta preocupante que se limite a hacer una apuesta decidida por la cogeneración y las renovables sin hablar de costes ni relacionarlas con la competitividad ni la dependencia energética, con un planteamiento a plazo demasiado corto que no define el papel de la energía nuclear en el mix energético nacional.

La proclama de *elevar el peso de la industria en la economía* parece más una declaración de intenciones que un plan de política industrial. Para que fuera una estrategia precisa y la industria creciera de forma considerable en su aportación al PIB sería preciso sentar las bases que permitan a los agentes privados decidir el rumbo de los sectores. Dentro de esas bases han de estar aspectos como una energía barata y asegurada, un personal formado en todos los niveles de cualificación, etc. Nada de eso forma parte de las propuestas del Gobierno.

Y, por último, el *principio de Austeridad*, que no es otra cosa que una proclama de buenas intenciones mientras todo el recorte quede en manos de la Administración General del Estado y ésta no utilice los mecanismos de coordinación y control con las comunidades autónomas, que gestionan casi el 40% del gasto. Por otra parte, no parece muy ambicioso solicitar un ahorro de 10.000 millones a las comunidades autónomas cuando se les acaba de otorgar con el nuevo Sistema de Financiación Autonómica un incremento de fondos de 11.000 millones de euros.

Resulta evidente que las medidas no tienen globalmente el calado suficiente ni van a las raíces últimas de la crisis. Un corto número de medidas importantes, de choque, sería más relevante que un catálogo de numerosas propuestas secundarias como las que el Gobierno nos ha propuesto, quizá para aparentar que se hacen muchas cosas, aunque éstas sean muy poco importantes. Para tomar medidas administrativas o rebajar el IVA a las obras domésticas el Gobierno puede bastarse solo, no se necesita un Pacto de Estado.

3. Las propuestas de Unión Progreso y Democracia

UPyD reclama un Pacto con mayor ambición de país, pensado a largo plazo, que no eluda el hecho de que la crisis no es sólo económica sino que tiene un claro componente institucional. Así como llama la atención la poca importancia de las numerosas medidas incluidas, aún preocupa y sorprende más lo que se deja fuera del Pacto:

- La reforma del mercado de trabajo.
- La reforma del sistema de pensiones.
- La reforma del sistema financiero (principalmente cajas de ahorros).
- La reforma del sistema educativo.
- La reforma de los mecanismos de coordinación y control entre Administraciones Públicas.

La explicación de esas ausencias no nos resulta nada convincente: la reforma laboral (porque queda en manos únicamente de los “agentes sociales”); la reforma de las pensiones (porque está encomendada al Pacto de Toledo); la reforma educativa (porque camina con su propio pacto de mínimos). Cuestiones tan importantes no pueden dejarse al margen de esta negociación como si la educación o la reforma laboral no tuvieran nada que ver con el cambio de modelo productivo o las pensiones con las cuentas públicas.

En consecuencia y para paliar esos vacíos incomprensibles en la negociación de un acuerdo eficaz para enfrentarse a la crisis, Unión Progreso y Democracia plantea las siguientes de las propuestas:

El saneamiento del sistema financiero, que en nuestra opinión no puede desvincularse de su reestructuración y profesionalización. El rescate español resulta muy peculiar, pues las cajas que necesitan el dinero público ponen las condiciones bajo las que están dispuestas a recibirlo. Debería ser al

revés: a cambio del dinero público del rescate, deberían exigirse condiciones como la asunción de responsabilidades por parte de los malos gestores, la profesionalización y despolitización de los órganos rectores de las cajas, el fin de los vetos autonómicos a las fusiones entre cajas de diferentes comunidades o la cesión al Banco de España de las tareas de regulación y supervisión. Eso sí que sería una verdadera reforma financiera.

La consolidación fiscal requiere reformas de gran calado. Al calor de los ingresos fiscales generados por la burbuja inmobiliaria, España ha construido unas Administraciones Públicas caras y disfuncionales, imposibles de mantener si no se realizan cambios profundos que impliquen un esfuerzo de austeridad en todas ellas.

El mayor margen de ahorro existe en las Administraciones autonómicas, con su proliferación de televisiones, órganos consultivos y asesores, delegaciones en el resto de España y el extranjero, empresas públicas... No se trata, sin embargo, únicamente de una cuestión de cuánto se gasta. Los distintos niveles de Gobierno actúan de forma descoordinada (entre ellos y con los niveles superiores), y a menudo ni la información se intercambia. Las Administraciones locales han asumido competencias impropias para las que carecen de recursos suficientes.; y la Administración central ha cedido competencias sin reducir en la misma proporción los servicios administrativos que las prestaban. La conclusión es que resulta urgente y *necesario reformar el propio modelo de Estado*, racionalizándolo para reducir el componente estructural del déficit público. Ese objetivo no se logrará tan solo recortando algunas partidas de gasto.

La consecuencia más preocupante de la situación actual de duplicidades y desgobiernos varios es que la Administración central no tiene margen para estabilizar ella sola las cuentas del conjunto, pues el núcleo de sus gastos son transferencias con poco margen discrecional (pensiones de jubilación, prestaciones y subsidios de paro, intereses de la deuda pública o transferencias al resto de Administraciones). Dada la gravedad de la situación, que nos conduce a un país inviable, si el Gobierno no se atreve a iniciar la reforma del propio modelo de Estado, al menos no debería renunciar a su papel de garante del interés general.

Por eso proponemos *que utilice su competencia para establecer techos de gasto a las demás Administraciones*, así como para *avaluar o no sus emisiones de deuda*. Debería, asimismo, emprender una *evaluación de la eficiencia del gasto público* en todas las partidas y niveles de gobierno, de forma que sirviese de guía a los recortes.

La ampliación de la Renta Activa de Inserción a los trabajadores menores de 45 años: Un ejemplo particularmente sangrante de la descoordinación entre Administraciones es el de la protección a los trabajadores que van agotando prestaciones y subsidios. Este es uno de los temas en los que no se debe ahorrar. Creemos que la actual ayuda de 426 euros debería sustituirse por la Renta Activa de Inserción. Esto evitaría discriminar a los que primero perdieron los subsidios y daría permanencia al programa.

Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas constituyen el último escalón de ayuda para los trabajadores en paro que agoten incluso la prestación de 426 euros, que sólo dura 6 meses y se renueva, pero no para las mismas personas. Hoy en día, las condiciones de acceso, la duración y la cuantía son muy distintas entre comunidades. El Gobierno debería garantizar el que se *homogeneizasen en todas las comunidades para evitar discriminaciones.*

Lucha contra el fraude fiscal: Por el lado de los ingresos públicos ha de enfatizarse la lucha contra el fraude fiscal, tema de crucial importancia sobre el que existe acuerdo entre los partidos y que de forma sorprendente se soslaya en la propuesta del Gobierno. Esa lucha ha de centrarse no tanto en exigir algo más a los que ya tributan como en hacer aflorar las enormes bolsas de fraude que operan hoy al margen del sistema fiscal. Esto debería ser un prerrequisito, junto a la austeridad del gasto, antes de abordar cualquier subida de impuestos.

La reforma de la financiación local y autonómica es otra cuestión que sorprende que no se incluya en el Pacto. La defectuosa financiación local es una de las causas tanto de la burbuja inmobiliaria como de la morosidad. La propia financiación autonómica se ha resuelto mal en la última reforma y debiera reconsiderarse, incluyendo cuestiones como una mayor importancia del Fondo de Compensación Interterritorial.

La reforma del mercado de trabajo, que debe abordar decididamente el problema de la dualidad y la segmentación que aboca a los grupos más débiles de la sociedad, como los jóvenes, a un horizonte de desempleo sin prestaciones o precariedad laboral. Para ello, debería introducirse un único contrato indefinido con indemnización por despido creciente para todas las nuevas contrataciones.

La reforma del sistema de pensiones ha de basarse en el alargamiento voluntario e incentivado de la vida laboral, en la penalización fiscal de las prejubilaciones y en una recuperación de la economía que permita aumentar el número de cotizantes a la Seguridad Social.

La reforma de la justicia y de los organismos de supervisión (CNMV, CNE...) debería asimismo abordarse en el Pacto, dadas sus importantes repercusiones económicas. Es preciso lograr una mayor independencia y un funcionamiento más eficiente.

La reforma del modelo energético es insoslayable. Y dentro de ella no puede eludirse la necesidad de abrir un debate en el que primen los criterios técnicos en vez de los eslóganes de consumo partidario sobre el papel de la energía nuclear y su imprescindible presencia en el mix energético nacional.

La reforma educativa debe formar parte de las cuestiones a debatir en este foro entre el Gobierno y los partidos políticos. Y un acuerdo que aborde esa necesaria reforma no debe ignorar la libertad de elección lingüística, que además de ser un derecho indiscutible de los ciudadanos tiene importantes efectos sobre la movilidad de las personas. Lo anterior está relacionado con la necesidad de garantizar la unidad del mercado interno de bienes, servicios y factores productivos.

Pedimos que estas propuestas de calado y ambiciosas se incorporen al debate abierto con el Gobierno y el conjunto de fuerzas políticas.

Y concluimos expresando nuestro convencimiento de que el Pacto que España necesita debe abordar ineludiblemente la reforma del *sistema electoral* (para dar un mayor control a los electores sobre sus representantes) y de *la propia Constitución* (para aclarar el reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno).

Madrid, cuatro de marzo de 2010.

**IV.
Enmienda a
la totalidad al
Proyecto de Ley
de Economía
Sostenible.
Congreso de los
Diputados,
2 de junio 2010.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a iniciativa de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y ss. del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente la siguiente *Enmienda a la Totalidad al Proyecto de Ley de Economía Sostenible (Nº de expediente 121/000042)*.

Congreso de los Diputados, 2 de junio de 2010

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

El Proyecto de Ley de Economía Sostenible que ha presentado el Gobierno ante el Congreso de los Diputados consta de un conjunto variopinto de disposiciones totalmente desestructurado. Se trata de un auténtico cajón de sastre, de medidas ad hoc poco hilvanadas entre sí, no de un marco integrado de actuación. Estamos, además, ante una Ley que se ha visto superada por los acontecimientos antes de llegar al Congreso de los Diputados en forma de Proyecto de Ley del Gobierno.

Además de desordenadas, las medidas propuestas se caracterizan por la timidez. Son pequeñas medidas puntuales de escaso alcance, vacías de contenido o (en el mejor de los casos) que pueden lograr mejoras marginales con un impacto muy limitado. Algunas serían más propias de la gestión cotidiana de los respectivos Ministerios o de desarrollos reglamentarios. Otras se solapan con otras medidas ya existentes (como las derivadas del mal llamado “Pacto del Zurbaro” o la Ley de Estabilidad Presupuestaria). En general, esta Ley se ha quedado anticuada, se ha visto superada por los acontecimientos, antes de nacer.

Hacer listas de objetivos o reconocer la importancia de lograrlos no es lo mismo que saber cómo alcanzarlos. Las medidas han de concretarse para que no se queden en buenas intenciones. En este proyecto de Ley de Economía Sostenible, ni siquiera se especifica algo tan elemental como su financiación, que cabe presumir poco generosa en vista del ahogo presupuestario a que nos ha conducido la política económica del Gobierno.

Aún más importante es lo que se omite, como la reforma del mercado de trabajo, tema inseparable del cambio de modelo productivo o de la mejora del capital humano. Los grandes retos se eluden, brillan por su ausencia.

En suma, siguiendo la tónica ya habitual en este Gobierno, la Ley propuesta tiene un carácter eminentemente propagandístico y mediático. Tales paquetes suelen contener declaraciones de buenas intenciones junto a numerosas medidas vacías pero que apuntan en la buena dirección, de forma que resulte difícil oponerse a ellas. No obstante, en las actuales circunstancias, las pequeñas medidas ya no bastan. Se requieren con urgencia medidas más ambiciosas, que aborden los problemas básicos a los que nos enfrentamos con claridad y valentía.

El Proyecto es, además, un claro ejemplo de mala técnica normativa, en el que se mezclan en el articulado declaraciones programáticas (más propias de la parte expositiva), artículos innecesarios por hallarse regulados ya en otras

normas, modificaciones de muy diversos textos legales dispersos y mezclados entre el articulado y las disposiciones complementarias con una redacción harto confusa. Contraviene así el principio de seguridad jurídica que establece el artículo 9.3 de nuestra Constitución, que implica que el legislador debe evitar la confusión normativa.

Título I. Mejora del entorno económico

Se echa de menos la inclusión del principio de igualdad o armonización normativa, imprescindible en una norma que supuestamente persigue lograr “una economía productiva y competitiva”. Como UPyD viene denunciando, en España en este momento hay más de cien mil normas en vigor entre leyes y reglamentos con contenido económico, lo que suponen una grave dificultad para cualquier empresario, al incrementar sus costes y provocar la ruptura de la unidad de mercado. Además, la propia Ley de Economía Sostenible vulnera principios como el de simplicidad.

Respecto a los organismos reguladores, sólo se establece una reducción en el número de sus miembros, pero sin crear mecanismos efectivos (especialmente en el procedimiento de elección de sus miembros) para garantizar su independencia. Siguen estando tuteladas por los respectivos ministerios, que proponen a sus miembros para que los nombre directamente el Gobierno. Resultan insuficientes los mecanismos de control parlamentario y el establecimiento de unos requisitos claros de profesionalidad. La comparecencia previa antes del nombramiento por y la presentación de una memoria anual es insuficiente. El Congreso no tiene poder efectivo para exigir una rendición de cuentas. No puede objetar a los nombramientos del Gobierno. No tiene capacidad sancionadora. Ni queda claro si puede rechazar la memoria anual del organismo regulador o cuáles serían las consecuencias. Además, la LES se limita a referirse a algunos de los organismos reguladores, excluyendo otros. Aún menos se plantea una reforma general de la Justicia.

En el capítulo III, sobre los mercados financieros, no figura una reforma de las cajas que las despoliticen, unida a la exigencia de responsabilidades a los malos gestores. Sólo se incluyen normas sobre los salarios de los directivos. La ley se cumplirá simplemente mediante la publicación de la compensación de los más altos ejecutivos de las entidades. Sin embargo, trabajadores sin responsabilidades ejecutivas dentro de las entidades financieras pueden ser también una fuente de generación de riesgos que lleven incluso a la bancarrota de la entidad.

El capítulo IV trata sobre la sostenibilidad financiera del sector público. No se incluye en él ninguna medida de reducción del gasto superfluo, coordinado con las comunidades autónomas. Menos aún un rediseño del costoso Estado de las autonomías o una reforma de la financiación local. Buena parte de los preceptos incluidos ya están recogidos en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Estrictamente hablando, la única aportación efectiva consiste en la autorización al Gobierno para que castigue a aquellas entidades locales que incumplan la obligación de remitirle sus liquidaciones presupuestarias mediante la retención de parte de las transferencias estatales que les puedan corresponder ¿Por qué sólo a las entidades locales? Este precepto debería ampliarse a las comunidades autónomas en asuntos como penalizar el incumplimiento de los compromisos de déficit o respetar los techos de gastos que se pudieran establecer.

La colaboración público-privada, tan elogiada en el capítulo V, constituye en realidad un procedimiento peligroso, por hipotecar el futuro a 40 años, si se utiliza profusamente.

Título II. Competitividad

En el capítulo I, sobre la simplificación administrativa, los trámites se comprimen en el tiempo, pero no se suprimen. Tampoco se ataca la necesidad de obtener licencias de varias Administraciones, incluso para una empresa ya autorizada en el territorio nacional pero que cuente con establecimientos múltiples. Este tipo de medidas de reducción de plazos en la creación empresas, ventanilla única... han sido varias veces anunciadas. En realidad, según el Banco Mundial España es uno de los países de la OCDE en peor situación a este aspecto.

El capítulo IV, sobre telecomunicaciones y sociedad de la información, amplía los requisitos de servicio universal a servicios de banda ancha de 1Mbps, muy por encima del estándar europeo, ignorando que no es baja la cobertura en España, sino el porcentaje de usuarios de estos servicios. Ello es debido a que una limitada competencia en el sector permite que sus precios sean relativamente más elevados (un 13,5% más altos) que los del resto de los países EU-15. Por otro lado, se aborda una reorganización del espectro radioeléctrico sin declarar sus objetivos y dejando al Gobierno total libertad para su desarrollo posterior mediante Real Decreto.

El capítulo V se ocupa de la Ciencia e Innovación. No se entra en el asunto de una reforma educativa a fondo, con vuelta de esta competencia clave a la Administración central. Sólo se ocupa de temas menores para mejorar el sistema de patentes, así como de formular deseos de que se creen empresas de

base tecnológica. Al promover los derechos de la propiedad intelectual, incurre en el error de contemplar la posibilidad de retirar contenidos que vulneren el copyright, cerrando páginas web. Derivar a la jurisdicción contencioso-administrativa cuestiones que no deberían hurtarse a la jurisdicción civil sólo contribuirá a incrementar la litigiosidad en la protección de los derechos de propiedad intelectual.

En el sistema universitario, los Campus de Excelencia son el único punto contemplado respecto al fomento de la competencia en la universidad. La dotación económica del programa es muy escasa y mediante créditos blandos. Serían necesarias otras actuaciones que permitieran apoyar a unidades más pequeñas que las universidades, como los departamentos, de forma selectiva.

El capítulo VI, sobre la internacionalización de las empresas, es contradictorio con la reducción de los recursos del ICEX en los presupuestos generales del Estado. Por otro lado, la internacionalización ha de cimentarse en la competitividad de la economía, sin la que estas leves reformas no tendrán efecto. No se señala la necesidad de suprimir todas las oficinas de las comunidades autónomas en el exterior, ya que sólo el Estado tiene competencias y capacidad de coordinación para desempeñar esta labor.

De la misma limitación de enfoque adolece el capítulo VII, dedicado a la Formación Profesional. No se puede aislar la reforma de la Formación Profesional de su financiación, ni de aspectos del funcionamiento del mercado laboral. Por ejemplo, la excesiva temporalidad de los entrantes en el mercado de trabajo, la falta de adaptación del sistema de prestaciones por desempleo a las necesidades de formación y la escasa flexibilidad de la jornada laboral desincentivan la formación continua en las empresas.

Título III. Sostenibilidad medioambiental

El capítulo I se ocupa del modelo energético. Las energías renovables, si no se introducen adecuadamente en el mix energético, pueden generar problemas de garantía de suministro, al dificultar la igualdad instantánea entre oferta y demanda de electricidad. Su disponibilidad depende de variables exógenas, muy volátiles y difícilmente predecibles, como la pluviosidad, la radiación solar o la intensidad del viento. Para absorber las variaciones en la disponibilidad de las fuentes renovables, la garantía de suministro en el sector eléctrico exige el mantenimiento de una capacidad de reserva firme y flexible que aporte fiabilidad al sistema. De lo contrario, se podrían producir colapsos generalizados y cortes indiscriminados en el suministro eléctrico. Por ello, se requeriría un Plan Energético en el que se replantease el uso de la energía nuclear, algo que

no se plantea en esta Ley. También se ignoran el defectuoso diseño de las primas a las renovables, las contradictorias ayudas al contaminante carbón nacional (no se especifica si se prevé la captación y secuestro del CO₂ que emita) o la necesidad de un marco legal estable y predecible. Los criterios de competitividad y coste deberían introducirse explícitamente en la toma de decisiones, cuantificándolos.

El capítulo II, sobre reducción de emisiones, está vacío de contenido, pues los instrumentos que se mencionan ya están legalmente establecidos (Sistema Europeo de Comercio de Emisiones) o considerados en otros documentos (Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia). Otros instrumentos, como los impuestos ambientales dentro de un esquema de reforma fiscal verde, no se contemplan.

El capítulo III, sobre transporte y movilidad sostenible, no aborda problemas prioritarios del transporte como la infrautilización del ferrocarril para el transporte de mercancías. Potenciarlo disminuiría la congestión en las carreteras y reduciría el impacto ambiental. Pero la cuota del transporte de mercancías por ferrocarril no ha dejado de disminuir en España: en 2007 sólo el 4.1% de las mercancías se transportaban por ferrocarril, frente a un 18% en la UE. Se ha preferido la repercusión mediática del AVE a conectar los puertos a la red de ferrocarril, por ejemplo.

Respecto al capítulo IV, sobre la rehabilitación de viviendas, resulta dudoso que la rehabilitación vaya a aumentar significativamente en el actual contexto de endeudamiento de los agentes. Muchas de las medidas se solapan con otras ya aprobadas tras el mal llamado "Pacto del Zurbano". Aquí se encuentra, no obstante, uno de los escasos aciertos de importancia: equiparar fiscalmente el alquiler y la compra de vivienda. Aunque es algo que se pospone a 2011 y habrá que ver si se aplica. Se echan en falta medidas para mejorar la calidad de las estadísticas inmobiliarias, muy defectuosas hoy en día. También es criticable que no deje de dilatarse el período para que afloren las pérdidas en el valor del suelo y las viviendas de promotoras e inmobiliarias, lo que afecta al saneamiento de bancos y cajas (impide saber la magnitud del problema y permite posponer las decisiones mientras el crédito permanece congelado).

Valoración general

La idea de cambiar el modelo de crecimiento por Ley resulta absurda. En realidad, lo que se presenta es una larga lista de medidas sin ninguna coherencia o visión global, ocurrencias sueltas que carecen del rango de verdaderas reformas estructurales. Algunas apuntan en la dirección correcta,

pero son de muy escaso calado. Una vez más, lo que se busca es aparentar que se hace algo, puro marketing político.

Para ello, se crean órganos y comités innecesarios, se decreta una proliferación de informes... lo que resulta contradictorio con el propósito de agilizar, reducir costes, mejorar la competitividad. Contradictorio y gravemente lesivo para un mercado ya enormemente fragmentado.

Las medidas propuestas no tienen ninguna credibilidad. Muchas fueron ya anunciadas en programa electoral socialista de 2004, diseñado en su parte económica por Miguel Sebastián. Otras se solapan con medidas propuestas en otros ámbitos. Además, es una incógnita cómo se va a financiar lo propuesto, especialmente ahora, cuando el margen presupuestario se ha agotado tras el enorme gasto ineficiente (como la deducción de 400 euros en el IRPF, la supresión del Impuesto de Patrimonio o el cheque bebé) en que hemos incurrido.

El hecho de que no se aborden aspectos fundamentales del cambio de modelo, como la reforma laboral, la reforma educativa íntegra desde primaria, la sostenibilidad del sistema de pensiones o sanitario, el rediseño del Estado autonómico (para garantizar la unidad del mercado interior, la coordinación y la preservación de las políticas comunes), la reforma fiscal, la lucha contra el fraude o la reforma de la Justicia, hace que este Proyecto de Ley sea no sólo inútil sino nocivo, habida cuenta que nos distrae sobre lo que debiera de ser nuestra tarea fundamental.

Otros aspectos socialmente importantes también se soslayan, como el papel de los discapacitados en el nuevo modelo productivo. Se omite, por ejemplo, la accesibilidad universal como principio rector de las actuaciones públicas, o que el cumplimiento efectivo de la cuota de reserva del 2% de contratación para trabajadores con discapacidad en las empresas privadas sea requisito indispensable para acceder a los contratos públicos, así como a las subvenciones o ayudas de cualquier tipo. Tales cuestiones deberían además incorporarse en el apartado dedicado a la responsabilidad social de las empresas.

Resulta paradójico y hasta un gesto de hipocresía política que la sostenibilidad siga siendo el mantra del Gobierno que nos ha llevado a la situación política, económica y social más insostenible desde la Transición a la democracia.

En resumen el proyecto presentado constituye un engaño más y una oportunidad perdida para hacer frente a la crisis. No favorece el cambio de modelo económico y carece de un proyecto global. Por eso no impulsa, en

lo que de él depende, las reformas estructurales que necesita la economía española. Carece, por tanto, de ambición y de proyecto propio para España. En suma, estamos ante un Proyecto de Ley contraproducente, que desvía la atención sobre las cuestiones importantes y que es una demostración más de obcecación del Ejecutivo empeñado en demorar la hora de abordar las reformas estructurales que nuestra economía y España necesitan.

Por todo ello, Unión Progreso y Democracia (UPyD), por medio de su diputada D^a Rosa Díez González, con esta enmienda a la totalidad rechaza el Proyecto de Ley de Economía Sostenible y pide su devolución al Gobierno.

V.
Interpelación
urgente sobre la
necesidad de un
Pacto de Estado.
Congreso de los
Diputados, 21 de
mayo de 2009.
Moción de 2 de
junio de 2009.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia (UPyD), al amparo de lo dispuesto en el artículo 180 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso, presenta la siguiente *Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de convocar a los agentes sociales, económicos y políticos para que desde un diagnóstico común se formule un pacto de Estado que nos permita enfrentar con garantías de éxito la crisis política, económica y social que atraviesa España*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 21 de mayo de 2009

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Ante la grave crisis económica y social que sufre nuestro país, con una tasa de paro que se sitúa por encima del 17%, con más de cuatro millones de personas desempleadas, con una tasa de paro juvenil y femenino que duplica la media de la UE, con un millón de hogares en los que todos los miembros familiares están desempleados y con nulas expectativas para salir de esta situación, que implica no sólo un deterioro de la convivencia sino la ausencia de esperanza de futuro, se presenta la siguiente *Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de convocar a los agentes sociales, económicos y políticos para que, desde un diagnóstico común, se formule un Pacto de Estado que nos permita enfrentarnos con garantías de éxito a esta situación*, para su debate en Pleno.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en los artículos 184.2 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Moción, consecuencia de la Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de convocar a los agentes sociales, económicos y políticos para que desde un diagnóstico común se formule un pacto de Estado que nos permita enfrentar con garantías de éxito la crisis política, económica y social que atraviesa España, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 27 de mayo de 2009

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Nuestro país se halla inmerso en una grave crisis política, económica y social. A las causas exógenas, debidas a una crisis financiera global, hay que añadir determinadas características estructurales de la economía española que la agravan en nuestro país. Tales características negativas son la excesiva dependencia económica de la construcción y venta de viviendas, así como la baja capacidad de innovación de la mayoría de las empresas españolas, con la consiguiente incapacidad para producir bienes de gran calidad y alto valor añadido que incorporen conocimiento e investigación, capaces de competir ventajosamente con la producción de otras economías avanzadas. Además, nuestros costes laborales son muy superiores a los de las economías emergentes que compiten con España en los mismos mercados y campos productivos. El resultado es que las empresas españolas deben recurrir a los despidos y al cese de la producción en cuanto se produce una retracción continuada de la actividad económica, con el consiguiente perjuicio para el empleo y el inmediato aumento de la tasa de paro, un recurso tradicional muy acentuado en esta crisis por la falta de créditos e inversiones a consecuencia de las dificultades del sector financiero. Además, el estallido de una burbuja inmobiliaria (cuya existencia era negada sistemáticamente por los poderes públicos responsables de velar por la buena marcha de la economía), añade otros graves problemas de tipo financiero y productivo, endeudando a las familias, provocando la crisis del complejo sector de la construcción y afectando severamente a las entidades financieras implicadas. La subsiguiente disminución del consumo y del crédito acaba cerrando el círculo de la crisis provocando cierres adicionales de empresas y el cese de la actividad de muchos autónomos. Muchos trabajadores arrojados al desempleo están además notoriamente endeudados por el alto coste de las viviendas y por la disminución real y constante de los salarios laborales, en comparación con las rentas del capital, durante el periodo anterior de crecimiento económico, que en España ha sido también un periodo de constante aumento de las desigualdades de renta y por lo tanto de la desigualdad social. En efecto, la parte del PIB correspondiente a las rentas salariales ha bajado hasta un mínimo histórico: el 46%, diez puntos por debajo de la media europea.

La consecuencia de esta suma de factores negativos económicos, sociales y políticos es una tasa de paro muy superior a la media europea, derivada de una velocidad vertiginosa de destrucción del empleo. La tasa de paro ya se sitúa por encima del 17 %, con más de cuatro millones de personas desempleadas y una tasa de paro juvenil y femenino que duplica la media de la UE; con un millón de hogares en los que todos los miembros familiares están desempleados, con más de un millón de parados que ya no cobran subsidio de desempleo y con nulas expectativas para salir de esta situación, lo que implica no sólo un deterioro de la convivencia sino la ausencia de esperanza de un futuro mejor.

A día de hoy existe un amplio consenso sobre la necesidad de poner en marcha un cambio del modelo económico español que ayude a una más rápida y mejor salida de la crisis y que evite recaer en el futuro en similares dificultades y problemas. La política económica resulta esencial para impulsar el cambio de modelo, mediante el apoyo a los sectores económicos más pujantes y prometedores, vinculados a la innovación y generadores de un empleo productivo y de calidad, y evitando la repetición de los vicios que produjeron la burbuja inmobiliaria. La crisis actual también brinda una gran oportunidad para acometer de una vez reformas esenciales en ámbitos muy ligados a la economía, como la educación, la política científica y de investigación, la política energética, la racionalización de la Administración, la financiación de las entidades locales y la gestión del suelo y del urbanismo.

La mejora de la educación en todos sus niveles, desde la infantil hasta la universitaria, debe formar parte fundamental de la política indispensable para salir de la crisis y cambiar de modelo productivo. Las graves deficiencias de nuestro sistema educativo no son el menor de los factores que agravan la crisis económica, puesto que el fracaso escolar forma un círculo vicioso con el empleo de baja calidad, ya que los jóvenes que abandonan prematuramente la escolarización engrosan la mano de obra sin cualificar, poco productiva y mal retribuida que está en la raíz de la baja competitividad de nuestra economía. Por razones similares pero de signo inverso, la economía española se muestra sistemáticamente incapaz de emplear adecuadamente el talento y los conocimientos de miles de universitarios e investigadores jóvenes que abandonan cada año España sin que se tomen las medidas necesarias para retenerles y aprovechar su alta capacitación en empleos de calidad bien retribuidos y estables, tanto públicos como privados, ligados al desarrollo permanente de la innovación, el conocimiento, la alta tecnología y la investigación.

También hay una amplia coincidencia en que la crisis actual exige respuestas internacionales, en concreto el fortalecimiento de la Unión Europea, dado que la escala y profundidad de la crisis excede la capacidad de reacción de los Estados nacionales. Por las mismas razones de fondo, afrontar la crisis económica es una tarea que excede con mucho la capacidad de un partido o de acuerdos puntuales entre algunos partidos para dar soporte parlamentario al Gobierno de la nación. A la crisis económica hay que añadir una crisis política que también empeora la primera, especialmente porque impide acometer la obtención de un diagnóstico común sobre las causas de la crisis y sus soluciones. La excesiva dependencia política de los pactos del Gobierno con pequeños partidos nacionalistas sin responsabilidad ni visión de Estado y el desmesurado peso de los intereses autonómicos y locales en la inversión pública y, en general, en todas las medidas de política social, educativa y económica, impiden también emprender una estrategia contra la crisis que tenga en cuenta

los intereses generales. Resulta vital, por eso mismo, un gran Pacto de Estado que asocie al desarrollo de una política contra la crisis a todos los partidos parlamentarios, además de a los agentes sociales y económicos.

En consecuencia, el Grupo Parlamentario Mixto (Unión Progreso y Democracia) presenta la siguiente Moción, consecuencia de la Interpelación urgente:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a impulsar de inmediato un pacto de Estado por el empleo, la protección social y la economía productiva, en el que participen los agentes políticos, económicos y sociales. Dicho acuerdo deberá abordar a partir de un diagnóstico común, las reformas necesarias de nuestro sistema productivo, favoreciendo la competitividad, el empleo de calidad y el reequilibrio de la distribución de la renta y la riqueza.

VI.
Discurso de
Rosa Díez sobre
el verdadero
Pacto entre
PSOE y PP para
no cambiar nada.
Congreso de los
Diputados, 17 de
febrero de 2010.

Señor Presidente, no voy a entretenerme demasiado en analizar su discurso. Una vez más, ha diseñado usted un *universo paralelo*, ese en el que las cosas ocurren según sus deseos y en el que usted vive completamente *ajeno a la cruda realidad*. Además, estamos acostumbrados a que haga propuestas con la mano derecha y las retire inmediatamente con la mano izquierda. O viceversa. No le dedicaré pues más tiempo.

Los datos que en esta mañana se han puesto sobre la mesa acreditan la magnitud del drama económico y social que vive nuestro país, en el que no insistiré. Pero les voy a dar otra mala noticia: la crisis que vive España no es sólo económica y social, tiene también un componente institucional, es una crisis política. ¿Cómo separar la crisis política e institucional del coste de un Estado autonómico mal diseñado y de las ineficiencias de todo tipo que genera: falta de políticas comunes, descoordinación, duplicidades, solapamientos, ruptura del mercado interno, costes administrativos injustificados, deficitarias televisiones autonómicas, menor movilidad de las personas por las políticas lingüísticas...? ¿Puede un Gobierno que ha promovido activamente este despropósito liderar las fórmulas para corregirlo? ¿Puede hacerlo el principal partido de la oposición, coautor de esta situación y responsable en muchas de las instituciones que protagonizan el desmán?

Hoy se ha hablado mucho de Pactos. Pero en España ya existe un gran pacto entre los dos grandes partidos políticos llamados nacionales: un pacto para que no cambie nada. Se lo cuento:

- El PSOE y el PP han pactado una financiación autonómica que es una nueva vía de agua para España, pero que le garantiza a cada uno mantener su poder territorial.
- El PSOE y el PP han pactado no despolitizar ni profesionalizar los órganos de dirección de las cajas de ahorros, próximo gran quebradero de cabeza de nuestro sistema financiero, pero que garantiza a ambos su cuota de poder y su capacidad de veto.
- El PSOE y el PP se niegan a revisar los muros competenciales que impiden una verdadera reforma del modelo educativo: mientras haya diecisiete leyes educativas cualquier acuerdo será un mero placebo.
- Ni el PSOE ni el PP están dispuestos a revisar la ley electoral, una ley injusta que pervierte el sistema y garantiza a ambos la alternancia en el poder.

- Ni el PSOE ni el PP están dispuestos a abordar las profundas reformas legales necesarias para que la justicia sea eficaz e independiente. Ambos se sienten a gusto con un sistema que les permite designar magistrados afines y tratar de “manejar” alternativamente los órganos de gobierno de los jueces o los Altos Tribunales.
- Qué decir de la demostrada incapacidad para adoptar una política energética común. Obsérvese el espectáculo que estamos viviendo con los llamados cementerios nucleares y llegarán a la misma conclusión que yo: sálvese quien pueda.

Presidente, señorías: en España ya existe un pacto entre el PSOE y el PP. Como dije antes, no es un pacto de Estado; es un pacto de hierro, un pacto de intereses que debilita al Estado. Un pacto para no acometer ninguna de las grandes reformas que nuestro país necesita y que explican la gravedad de la crisis.

Lo que España necesita es que rompan ustedes ese pacto para mantener su hegemonía alternativa y territorial. Lo que España necesita es que el Gobierno de la nación recupere instrumentos para intervenir eficazmente en las políticas que garanticen la cohesión, la igualdad, la competitividad, la justicia, la unidad de mercado, la educación, la competitividad del país.

No quiero engañarme ni engañar a nadie. Ustedes, principalmente usted, señor Presidente, no pueden liderar las grandes reformas que España necesita. No pueden hacerlo porque no creen en ellas; y porque su supervivencia depende de que nada cambie, aunque el país se nos vaya por el desagüe del fregadero.

Presidente, hace un año, exactamente el 10 de febrero del año pasado y en un Pleno similar a este, le pedí que convocara un pacto o convocara elecciones. Yo entonces aún creía que era posible un diagnóstico común que nos permitiera llegar a un acuerdo para enfrentarnos en mejores condiciones a la crisis y a sus repercusiones. Desde entonces, han ocurrido muchas cosas; todas malas. Han puesto en marcha un sistema de financiación autonómica que es una locura: 11.000 millones para cumplir con el Gobierno de Cataluña y tapan la boca al resto; han anunciado y desmentido reformas; han aprobado unos presupuestos que ha tenido que revisar veinte días más tarde; hemos llegado a un déficit del 11,4 del PIB; han seguido defendiendo la politización de las cajas de ahorros; no han atendido a los imprescindibles ajustes del gasto público salvo con titulares desmentidos por la realidad (este año, menos del 9% de la reducción comprometida ante Bruselas para tres ejercicios...)

Presidente, hemos perdido un año. Y ha quedado demostrado que ustedes son incapaces de abordar y liderar el pacto que España necesita. Presidente, los ciudadanos tenemos derecho a un Gobierno que lidere, que se anticipe a los problemas, que los aborde con rigor, que se comprometa, que deje de echar la culpa a los demás por los males que nos aquejan. Si no es usted capaz de hacer más de lo que ha hecho, deje a los españoles que decidan. Tome en cuenta lo que le digo: convoque elecciones.

**Segunda parte:
La reforma
financiera y la
despolitización
de las cajas de
ahorro**

VII.

**Discurso de
Rosa Díez sobre
el Fondo de
Adquisición
de Activos
Financieros.
Congreso de los
Diputados, 20 de
octubre de 2008.**

Presidente, señorías: circunstancias extraordinarias, decisiones extraordinarias. En estas circunstancias y en un ejercicio de responsabilidad política, Unión Progreso y Democracia, como ya le adelanté al presidente, apoyará la convalidación de los dos decretos-leyes presentados por el Gobierno, aunque tengamos objeciones acerca de su contenido instrumental. Al dar nuestro voto a la convalidación de los decretos-leyes no damos, por tanto, un cheque en blanco al Gobierno para que actúe sin limitación alguna. Nuestro voto será un voto exigente con el Gobierno para que su política se conduzca con la responsabilidad que se reclama por los ciudadanos.

En cuatro ámbitos seremos exigentes. En primer lugar, exigiremos transparencia, control y traslación a las entidades financieras del coste de la intervención del Estado. En este sentido, proponemos que el Banco de España asuma el control del órgano decisorio y no se le considere un mero asesor técnico. Además, la aplicación de estas medidas en ningún caso debe sustituir a las que, para preservar la estabilidad del sistema financiero español, pudiera tener que tomar en el futuro el Banco de España. La transparencia debe traducirse también en un adecuado control de la acción del Gobierno, tanto por el Congreso de los Diputados como por el Tribunal de Cuentas. A la transparencia y al control debe añadirse una exigencia de traslación de los costes de las operaciones a las entidades financieras que se beneficien de ellas. En particular, con respecto al fondo para la adquisición de activos financieros, se debe establecer la obligación de que, en el caso de que se contabilizaran pérdidas en el momento en que se liquide y se extinga el fondo, estas pérdidas, señor presidente, sean asumidas con cargo a sus beneficios futuros por las entidades financieras que lo hayan utilizado.

En segundo lugar, exigiremos que la intervención del Estado debe eludir el problema del riesgo moral –como aparece en los decretos llamado– y transmitir un mensaje claro a las entidades financieras de que han de asumir los costes de sus errores de gestión. El Estado, señorías, debe proteger a los depositantes, no a los accionistas y gestores bancarios, velando por que el sistema financiero funcione adecuadamente y sirva para canalizar el ahorro hacia la inversión en condiciones de rentabilidad. Por ello, intervenciones extraordinarias como las que se plantean han de penalizar las conductas irresponsables de riesgo, o acabarían transmitiendo un mensaje al sector financiero que, en vez de consolidarlo, contribuiría a su mal funcionamiento. Esta intervención extraordinaria ha de ser acompañada, insisto, por un mensaje muy claro a las entidades financieras de que no se van a tolerar futuras conductas de riesgo excesivo.

Asimismo, y en esta misma dirección, sería conveniente impulsar, dentro del ámbito penal si fuera necesario, una legislación sobre responsabilidades en

la gestión de entidades financieras que, en los casos de conducta punible, obligara a los implicados a responder de los daños económicos causados con la totalidad de su patrimonio personal. El Estado debe condicionar sus participaciones en el capital de las entidades crediticias cuando la compra de títulos exceda del 3% del capital de estas y debe tener una representación en su Consejo de Administración con voz y voto –como ha dicho ya algún parlamentario que ha intervenido antes–, porque esos consejeros serían los que podrían velar por que el dinero de los ciudadanos, invertido para salvar a las entidades, sea correctamente empleado en su más rápida recuperación.

En tercer lugar, es impostergable una revisión de la regulación del sistema financiero. La necesidad de intervención de los Gobiernos, ejerciendo un papel que invade claramente las competencias de los bancos centrales, ha señalado que estos últimos no estaban suficientemente preparados para afrontar la crisis o no disponían –que es lo que, a mi juicio, ha ocurrido– de los instrumentos necesarios para ello. En el caso concreto de España es urgente examinar, a la luz de los acontecimientos, el papel ejercido en la crisis por el Banco Central Europeo y por el Banco de España. Por todo ello, en relación con esta última consideración, propondremos la creación en el Congreso de los Diputados de una comisión de investigación sobre la crisis financiera, con la finalidad de plantear los cambios que se consideren necesarios y reordenar el papel de las instituciones de regulación y supervisión.

Por último, presidente, las actuaciones sobre el sistema financiero que hoy vamos a convalidar –espero– no ocultan la carencia de la política económica del Gobierno en orden a afrontar la crisis de la economía real. La crisis financiera se ha trasladado a la economía real. En el caso español ello ha puesto de manifiesto las graves carencias del sistema productivo que están en la base de su baja competitividad. Por ello, debemos insistir en nuestra crítica a las severas deficiencias de la política económica del Gobierno, tal y como hemos hecho en nuestra enmienda a la totalidad de los presupuestos que mañana debatiremos en esta cámara.

Termino como empecé, presidente. Daremos nuestro apoyo a la convalidación de estos decretos-leyes y entiéndase que nuestro voto será exigente con el Gobierno y que en ningún caso será un cheque en blanco.

Gracias.

VIII.
Interpelación
urgente al
Gobierno sobre
la necesidad de
despolitizar la
gestión de las
cajas de ahorros.
Congreso de los
Diputados, 10
de diciembre de
2009.
Moción de 22
de diciembre de
2009.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia (UPyD), al amparo de lo dispuesto en el artículo 180 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso, presenta la siguiente *Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de despolitizar la gestión de las cajas de ahorros*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 10 de diciembre de 2009

Exposición de motivos

Después de más de dos décadas de aplicación de la LORCA, la politización de las cajas de ahorros se ha convertido en un hecho indiscutible. Estas cajas representan hoy la mitad del sistema financiero español. La necesaria adecuación de las cajas de ahorros a la nueva situación económica hace urgente una profesionalización de su gestión. En consecuencia, parece conveniente abordar urgentemente la mejora del marco regulador de las cajas con el fin de incrementar su pluralidad, garantizar la representación de todos los agentes sociales y económicos, dotarlas de un mayor grado de independencia, una mayor transparencia y una gestión despolitizada. Todo ello sin perder sus actuales fundamentos y objetivos. La aceptación de tales reformas por parte de las comunidades autónomas y las cajas debería convertirse en un requisito imprescindible para acceder a los recursos del FROB. Por tanto, se presenta la siguiente *Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de despolitizar la gestión y los órganos de dirección de las cajas de ahorros*, para su debate en Pleno.

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en los artículos 184.2 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Moción, consecuencia de la Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de despolitizar los órganos de gobierno y la gestión de las cajas de ahorros*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 2009

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

La politización de las cajas de ahorros es un hecho indiscutible, del que los recientes acontecimientos en las Cajas de Castilla-La Mancha y de Madrid sólo constituyen los últimos lamentables ejemplos.

Tras más de dos décadas de aplicación la Ley sobre Órganos Rectores de las cajas de ahorros (LORCA), que fue aprobada el 2 de agosto de 1985, los partidos políticos se han convertido en los únicos definidores de los intereses y estrategias de las mismas. No sólo controlan las cajas en virtud de su representación en las Administraciones locales y autonómicas, sino también a través de los representantes de los impositores, siendo los impositores independientes una minoría. Los sindicatos, a su vez, controlan la representación que la ley reconoce a los empleados. Las comunidades autónomas han asumido un fuerte protagonismo en los órganos rectores de las cajas de ahorros, realizando frecuentes modificaciones legales en los órganos de gobierno para aumentar su propia representación.

El resultado de todo ello es que hoy las cajas de ahorros, que gozan de la confianza de muchos millones de españoles y representan la mitad del sistema crediticio español, se han convertido en entidades sometidas al control y la tutela de las Administraciones autonómicas y locales.

La politización de la gestión de las cajas está en la raíz de los problemas que estas entidades actualmente padecen. Al haberse utilizado como instrumentos para la concesión de créditos por motivos de política regional (como el aeropuerto de Ciudad Real) o a empresarios afines a los poderes públicos, olvidando en esos casos los criterios de gestión del riesgo, su tasa de morosidad es notablemente superior a la de los bancos. También se han utilizado como instrumento en operaciones de control empresarial, como el caso de La Caixa y Endesa puso de relieve. Por ello, las cajas han recortado más la concesión del crédito a las familias y empresas que los bancos, según datos del Banco de España, dada la mayor gravedad de su situación. Esa misma politización dificulta hoy solucionar los problemas que padecen al interferir, por ejemplo, en las necesarias fusiones entre cajas de diferentes comunidades autónomas.

En consecuencia, la necesaria adecuación de las cajas de ahorros a la nueva situación económica provocada por la crisis y a las normas del buen gobierno corporativo pasa, entre otras cosas, por una profesionalización de la gestión relacionada con su actividad bancaria, sin por ello impedir que los representantes políticos puedan velar por los intereses de la sociedad, definiendo la estrategia general de su obra social.

Resulta imprescindible abordar urgentemente la mejora del marco regulador de las cajas de ahorros, con el fin de incrementar su pluralidad, garantizar la representación de todos los agentes sociales, dotarlas de un mayor grado de independencia, una gestión profesional, una mayor transparencia y una menor vinculación política. Todo ello puede lograrse sin perjudicar sus objetivos sociales.

Por consiguiente, el Grupo Parlamentario Mixto (Unión Progreso y Democracia) presenta la siguiente Moción consecuencia de la Interpelación urgente:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que en el plazo de tiempo más breve posible se introduzcan las siguientes reformas en las normas legales que regulan las cajas de ahorros:

1. Separar la obra social de la actividad bancaria.
2. Con ese fin, se creará un nuevo Consejo Social Consultivo, en el que estarán representadas las Administraciones Públicas y las entidades y corporaciones de derecho público junto al resto de grupos presentes en la Asamblea, para decidir conjuntamente sobre la estrategia general que debe regir los fines y usos de la obra social.
3. El Consejo de Administración deberá estar formado exclusivamente por consejeros profesionales, aunque algunos de ellos puedan ser propuestos por los distintos grupos representativos pero no por las Administraciones Públicas.
4. La Asamblea General ha de democratizar la elección de los consejeros generales, para garantizar una representación plural de los distintos grupos interesados. Para ello, los trabajadores elegirán directamente a sus representantes.

El Gobierno promoverá un segundo bloque de reformas tales como:

- a) Eliminar el derecho de veto de las comunidades autónomas en las fusiones entre cajas de diferentes comunidades. Esto es necesario para reestructurar el sector y salvar algunas cajas en apuros.
- b) Ceder al Banco de España las funciones de regulación y supervisión de las cajas que hoy tienen las comunidades autónomas a fin de que no coincida el órgano rector con quien legisla sobre ellos.

- c) Incrementar la transparencia, introduciendo la obligación de rendir cuentas públicamente de manera trimestral.
- d) Incrementar las sanciones de carácter personal a los miembros de los órganos de administración que incurran en conductas negligentes.
- e) Condicionar los recursos del FROB a la aceptación por parte de las comunidades autónomas y de las cajas de estas reformas.

IX.

**Proposición No
de Ley para la
limitación de
los intereses
de demora en
los préstamos
hipotecarios.**

**Congreso de los
Diputados, 24 de
septiembre de
2008.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia al amparo de lo dispuesto en el artículo 193 y ss. del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley sobre la limitación de los intereses de demora en los créditos y préstamos hipotecarios y otras prácticas bancarias referentes a los mismos*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 24 de septiembre de 2008

D^a Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Debido a la crisis financiera que se ha extendido sobre la economía mundial y también sobre la española, en los últimos meses se está incrementando la morosidad del crédito hipotecario, de manera que actualmente supera el 1% y continúa ampliándose. Ello no es sino el reflejo de las dificultades por las que atraviesan las familias de menor nivel de renta para hacer frente a sus compromisos hipotecarios en un contexto de crecimiento de los tipos de interés variables pactados en la mayoría de los créditos. Se estima así que, en pocos meses, entre 140.000 y 150.000 familias o personas pueden tener problemas de morosidad hipotecaria, lo que confiere a este asunto una dimensión social que debe ser atendida por los poderes públicos.

La morosidad hipotecaria supone para quien la sufre un incremento de los costes del crédito, toda vez que, en los contratos de adhesión correspondientes, se establecen los intereses de demora que han de ser satisfechos. El Banco de España, dentro de los criterios de buenas prácticas bancarias referidas a las operaciones hipotecarias, establece que la información que obligatoriamente deben facilitar las entidades financieras acerca de los intereses de demora son “el tipo de interés de demora, expresado sea en forma de tanto por ciento anual, sea añadiendo un margen al tipo de interés de referencia”, por una parte, y “la base sobre la que se aplicará el interés de demora y su forma de liquidación”. Sin embargo, el Banco de España no ha regulado dicho tipo de interés ni ha establecido límite alguno para él, quedando su determinación al pacto entre las partes contratantes de cada crédito hipotecario.

En este marco de completa libertad de mercado, en el que se da un desigual poder de negociación entre las entidades financieras y los consumidores de los créditos hipotecarios, fruto del cual estos han de adherirse a los contratos que les proponen aquellas, no es infrecuente que se pacten tipos de interés de demora de entre el 20 y el 35%. Unos tipos de interés claramente usurarios, según se ha dictaminado en sentencias judiciales, que añaden una enorme dificultad a las personas que, por diversas circunstancias, no pueden afrontar en algún determinado momento los pagos derivados de los créditos hipotecarios que han suscrito.

Esta ausencia regulatoria con respecto al tipo de interés de demora en los créditos hipotecarios, contrasta con el tratamiento que esos tipos tienen en otras operaciones comerciales y bancarias. Así, para las relaciones comerciales entre empresas la Ley 3/2004, de 29 de septiembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, estableció, en su artículo 7.2, con respecto al tipo de interés de demora “que el deudor estará obligado a pagar será la suma del tipo de interés aplicado por el

Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de financiación efectuada antes del primer día del semestre natural de que se trate más siete puntos porcentuales”.

En cuanto a los intereses por descubierto en cuentas bancarias, también se ha establecido un tipo máximo por parte del Banco de España. Este, en efecto, para reaccionar ante los elevados intereses que bancos y cajas de ahorros cobraban por descubiertos en cuenta –por encima del 29%–, decidió poner límite a esa usura encubierta y en la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, sobre la transparencia de las operaciones y protección de la clientela, fijó un tope al interés aplicado a los descubiertos en cuenta de los consumidores. Así, la TAE de estos no puede sobrepasar las 2,5 veces el interés legal del dinero, de manera que actualmente asciende al 13,75%.

Estos antecedentes ponen de relieve que sería razonable que el Banco de España –o, en su caso, el Gobierno en el ejercicio de sus competencias reguladoras– estableciera algún tipo de limitación a los tipos de interés de demora en los créditos hipotecarios, de manera que no pudieran sobrepasar un determinado máximo. Además, ello estaría plenamente justificado, desde una perspectiva doctrinal, toda vez que existen fallos de mercado en el sector hipotecario debido a la existencia de información asimétrica entre las partes contratantes de los créditos y asimetría de poder de mercado en las entidades financieras. Y también desde un punto de vista constitucional, dado que la Constitución ordena a todos los poderes públicos que garanticen “la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces... los legítimos intereses económicos de los mismos” (artículo 51.1).

Por tales motivos, en esta Proposición No de Ley se insta al Gobierno a regular los tipos de interés de demora en los créditos hipotecarios, de manera que estos se sitúen en un nivel próximo a los intereses por descubierto o a los intereses de demora comercial.

Asimismo, para rebajar los niveles de dificultad que afrontan las familias afectadas por la morosidad, sería conveniente que los gastos de tramitación de las cuotas impagadas, reflejados en las comisiones de reclamación de impagados, que actualmente pueden llegar a encarecer las operaciones en hasta un 8%, se reduzcan.

Finalmente, dado que el problema de la morosidad hipotecaria puede llegar a alcanzar niveles muy elevados que para nada convienen a la estabilidad del sistema financiero, resulta conveniente que, como ya se ha hecho en Estados Unidos, se desarrollen políticas activas destinadas a reducirla. Por ello, en esta Proposición No de Ley se insta al Gobierno a crear una Agencia

Nacional de Renegociación de Deudas Bancarias cuya finalidad sería disponer de una institución pública de mediación en la que pudieran ponerse en común, caso a caso, los intereses de prestamistas y prestatarios. A este respecto, conviene recordar que la Reserva Federal norteamericana ha recomendado a las entidades financieras que estudien las ejecuciones hipotecarias caso a caso; y también ha exhortado a esas entidades a rebajar el tipo de interés a los prestatarios si con ello se puede evitar la ejecución de la deuda.

Proposición No de Ley

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que, en el plazo de tres meses:

1. Recomiende al Banco de España o, en su caso, desarrolle por sí mismo la regulación de los tipos de interés de demora en los préstamos y créditos hipotecarios, de manera que estos tengan un límite máximo situado entre el tipo de interés por descubierto bancario y los intereses de demora comercial.
2. Recomiende al Banco de España o, en su caso, desarrolle por sí mismo la regulación de las comisiones de reclamación por impagos en los préstamos y créditos hipotecarios a fin de reducir los actuales gastos de tramitación por impago hasta un nivel razonable que se ajuste a los costes reales de las operaciones administrativas correspondientes.
3. Recomiende al Banco de España el fortalecimiento de la vigilancia sobre las prácticas abusivas de los bancos y cajas de ahorros en materia de créditos hipotecarios.
4. Incremente y fortalezca la regulación y supervisión de las entidades de reunificación de deudas, atendiendo especialmente a las posibles prácticas abusivas de este sector.
5. Proceda a la creación y regulación, dependiendo del Ministerio de Economía o del Banco de España, de una Agencia Nacional de Renegociación de Deudas Bancarias cuya competencia sería la de actuar como entidad de mediación entre prestamistas y prestatarios en los casos de morosidad hipotecaria.

X.
Proposición
No de Ley para
la regulación
del mercado
hipotecario.
Congreso de los
Diputados, 25
de noviembre de
2008.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en los artículos 193 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición No de Ley para modificar la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 25 de noviembre de 2008

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

La reciente Ley 41/2007 adolece de una serie de deficiencias y disfunciones que resulta imperativo solventar y que, a los efectos de una mayor claridad en la exposición, dividiremos en tres grupos.

Primero

La Ley 41/2007, aprobada por la Cortes Generales cuatro meses después del inicio de la llamada crisis *subprime*, ampara y fomenta prácticas bancarias y financieras que son precisamente las que hoy en día se considera que están en el origen de la actual crisis económica.

La Ley ha introducido una serie de innovaciones fundamentales tanto en el mercado primario (que comprende la generación del crédito hipotecario), como en el mercado secundario (que comprende la creación de valores hipotecarios como instrumento de movilización de ese crédito), siguiendo como pauta el ejemplo de otros sistemas teóricamente más eficientes, pero que en la práctica han revelado no serlo tanto.

En lo que hace al mercado primario, la Ley ha introducido nuevas modalidades de hipoteca, entre las que destacan, a los efectos que aquí interesan, la llamada hipoteca *flotante* o *global* y la llamada hipoteca recargable. Ambas modalidades responden a lo que en el ámbito anglosajón se denomina *Mortgage Equity Withdrawal* o la utilización de garantías hipotecarias para finalidades distintas de la adquisición de vivienda. Fundamentalmente, para financiar consumo. En la práctica bancaria española esta idea se suele presentar bajo el concepto “movilización del patrimonio”. Una característica de las familias españolas es el altísimo porcentaje de vivienda en propiedad. Es cierto que se trata de una propiedad financiada en su mayor parte, pero las constantes subidas de precios de los últimos años han generado un –aparente– excedente de valor susceptible ser movilizado para captar nueva deuda. El incremento de riqueza de los españoles se ha apoyado durante la última década en la revalorización de viviendas urbanas (76% del incremento patrimonial global de las familias españolas) motivada por una demanda inelástica sostenida a su vez por la bajada en los tipos de interés.

La idea a la que obedecen estas nuevas modalidades de hipoteca es utilizar ese excedente de valor para garantizar nuevos préstamos, básicamente dirigidos a financiar consumo. La hipoteca *flotante* y la *recargable* pueden garantizar diferentes obligaciones absolutamente futuras, por lo que una vez constituidas facilitan el endeudamiento a tales fines. Por otra parte, presentan la ventaja

para las entidades financieras de que, al estar asegurados con hipoteca, esos créditos pueden ser refinanciados en el mercado secundario a través de la creación de los correspondientes valores hipotecarios.

No obstante, presentan también serios inconvenientes. Al fomentar un endeudamiento inmoderado incentivan también el rigor de la inevitable contracción, lo que por sí sólo ya sería suficientemente grave. Pero, además, en la medida en que esa contracción determinará una bajada en el precio de los activos (pinchazo de la burbuja) creará situaciones de *negative equity* (inmuebles que valen menos que la deuda hipotecaria que gravita sobre ellos) lo que, inevitablemente, no puede dejar de repercutir en el mercado secundario, perjudicando su solvencia. Por último, los defectos que se detallan en los dos apartados siguientes de esta exposición no hacen más que agravar los inconvenientes mencionados.

Debido a lo reciente de la reforma, estas modalidades no ha tenido oportunidad real de agravar la actual crisis, pero no cabe duda de que en el futuro, una vez superada, no sólo no harán nada por evitar su repetición, sino que tenderán a que los ciclos sean todavía más pronunciados.

Por lo que hace al mercado secundario, la propia Exposición de Motivos de la Ley indica que uno de sus principales objetivos es hacer posible “una mayor sofisticación desde el punto de vista financiero de las emisiones de cédulas y bonos hipotecarios”, permitiendo diseñar la emisión con las características que se desee. Ya sea incluyendo activos líquidos de sustitución en la cartera de la emisión, ya sea cubriendo el riesgo de tipo de interés a través de contratos de derivados financieros asociados a una emisión, que facilitan la aplicación de técnicas sofisticadas de ingeniería financiera, o cualquier otra modalidad semejante, pues se da libertad al emisor para que dé a los valores la configuración financiera que estime pertinente.

La falta de transparencia en la que se incurre en muchas ocasiones con estos mecanismos de “sofisticación” es una de las causas de la fortísima desconfianza existente hoy en día en los mercados, que está en el propio origen de la actual crisis. Por ello, resulta imperativo completar la regulación imponiendo los límites y las medidas de control necesarios para hacer perfectamente inteligibles al inversor los riesgos asociados.

Por último, la Ley permite que los créditos hipotecarios existentes en la cartera de la entidad, que son movilizados por medio de la correspondiente emisión de títulos hipotecarios, puedan alcanzar el 80% del valor de tasación cuando se financie la construcción, rehabilitación o adquisición de viviendas. Incluso permite alcanzar el 95% si se reúnen dos condiciones: a) que se hipoteque la

vivienda y b) que se cuente con garantías adicionales prestadas por entidades aseguradoras o entidades de crédito.

Parece indudable que el descenso en el precio de los activos que estamos viviendo, y que probablemente estemos condenados a vivir en los próximos meses, basta para calificar de excesivos esos límites, siendo imprescindible proceder a su reducción.

Segundo

La Ley 41/2007 establece un régimen privilegiado a favor de las entidades de crédito que no tiene especial justificación por razón del interés público.

Ese régimen tiene múltiples manifestaciones, pero una de las más chocantes consiste en que esas nuevas modalidades hipotecarias sólo pueden constituirse a favor de entidades de crédito, lo que es especialmente grave en el caso de la *flotante* y de la *recargable*, dado el privilegio que implica frente a otros posibles acreedores. No debe olvidarse que tanto la *flotante* como la *recargable* llevan implícita una reserva de rango hipotecario a favor de posibles créditos futuros todavía no nacidos frente a créditos anteriores, que pueden verse postergados sin causa económica suficiente. Es más, pese a que se incluyó durante la tramitación parlamentaria la posibilidad de constituir la hipoteca flotante a favor de las Administraciones Públicas, estas cuentan con mayores limitaciones objetivas que los bancos.

Además, esta restricción subjetiva no es sólo una opción de política legislativa que va en contra de la tendencia europea (véase el Libro Blanco sobre la Integración de los Mercados de Crédito Hipotecario de la Unión Europea) sino que se ha ido más lejos de lo que el supuesto marco competitivo europeo exigía. Se pretende incorporar a nuestro ordenamiento mecanismos que existen en el Derecho comparado europeo, especialmente en el alemán. Pero lo cierto es que en el Derecho alemán el paralelo de nuestra hipoteca *flotante* (la *Höchstbetragshypothek* del 1190 BGB) puede constituirse a favor de cualquier acreedor.

El único argumento ofrecido por la Exposición de Motivos (“la especial normativa de supervisión a las que están sometidas aquellas [las entidades de crédito]” no basta para justificar tamaña excepción, pues esa supervisión no tiene como objetivo atajar los abusos de posición dominante, el menoscabo al crédito territorial del propietario, ni la perturbación del tráfico inmobiliario, que son los riesgos fundamentales que implica la introducción de estas figuras hipotecarias. Puestos a admitirlas en nuestro ordenamiento jurídico,

no hay ningún motivo de peso para prohibir a cualquier acreedor que no sea una entidad financiera –pensemos en el crédito comercial entre empresarios– disfrutar de las mismas armas que estas en su negociación con los deudores.

En realidad, estos privilegios vienen motivados por una concepción ingenua que tiende a considerar que cualquier ventaja competitiva concedida a las entidades de crédito frente al resto de acreedores resulta beneficiosa para el país, en cuanto fomenta la concesión masiva de crédito, lo que está en la base misma de los sistemas de economía de mercado. Se considera que, al asegurar a los bancos una posición de ventaja frente a otros acreedores potenciales del deudor, se proporciona a este un eficiente recurso financiero.

Pensamos que basta observar la situación actual de restricción del crédito en la que nos encontramos inmersos para valorar adecuadamente la repercusión que a tal fin producen la concesión de esos y otros privilegios. Pero es más, la Ley no sólo restringe la competencia de las entidades frente a otros acreedores, sino que incluso la entorpece entre las propias entidades financieras. Un ejemplo claro es la forma en la que ha regulado la subrogación hipotecaria entre entidades, permitiendo a la entidad primitiva enervar la subrogación por la nueva entidad si manifiesta fehacientemente su disposición a ofrecer al cliente unas condiciones que igualen o mejoren la oferta primitiva.

Ese derecho a enervar entorpece e incluso en muchas ocasiones imposibilita el proceso subrogatorio en perjuicio del consumidor. Y ello en aras a preservar un supuesto derecho de la entidad inicial a no sufrir “una expropiación de negocio injustificada”, según literalmente se ha llegado a afirmar. En realidad, si el prestatario tiene derecho a amortizar anticipadamente la deuda, no existe el más mínimo interés protegible en el primer acreedor a oponerse a que la subrogación de hipoteca tenga lugar, obligando a su cliente a incurrir en mayores gastos para llegar al mismo resultado (cancelación de hipoteca y constitución de una nueva a favor del nuevo prestamista).

Tercero

La Ley 41/2007 adolece de una falta de detalle normativo en aspectos clave de la reforma introducida que compromete gravemente la seguridad jurídica.

El espíritu y la letra de la Ley tienen como finalidad fundamental la eliminación de límites, la remoción de obstáculos y trámites y la flexibilización de los instrumentos involucrados, como señala expresamente la propia Exposición de Motivos. En una palabra: incidir en el camino desregulatorio anteriormente iniciado y completado por otros mercados considerados más eficientes.

Pero al margen de que tal camino pueda ser más o menos conveniente –y la experiencia por la que estamos pasando demuestra no serlo mucho–, lo que técnicamente es criticable es eliminar un límite sin prever normativamente las consecuencias últimas que ese nuevo campo de libertad puede arrostrar. La Ley incurre en este defecto en múltiples ocasiones. En lo referente al mercado secundario, ya se ha hecho referencia a esa libertad prácticamente total de configuración de las emisiones escasamente compensada con control o límite alguno. Pero, en el ámbito del mercado primario, la situación no es menos grave, pues las nuevas modalidades hipotecarias nacen prácticamente huérfanas de regulación o límites de ningún tipo. Y si bien la falta de límites implica siempre riesgo de abuso, la de regulación es fuente de preocupante inseguridad jurídica.

De nuevo la hipoteca *flotante* y la *recargable* son las que salen peor paradas. En cuanto a la *flotante*, resulta muy inconveniente que no se haya regulado prácticamente nada en relación a su ejecución, dejando en el limbo cuestiones absolutamente claves como la posibilidad o no de ejecución parcial por alguna de las deudas aseguradas con subsistencia de la hipoteca. Tampoco se ha regulado el fenómeno de la pluralidad de acreedores, la subrogación hipotecaria por otra entidad de crédito, la cancelación anticipada, ni la forma de cálculo del saldo líquido garantizado. Tampoco se ha impuesto ningún límite al plazo de duración de la hipoteca.

Esta ausencia de regulación es perniciosa por distintos motivos. En primer lugar, porque facilitan el abuso de posición dominante, pues estas cuestiones terminarán siendo reguladas por las entidades en sus condiciones generales, con el consiguiente riesgo de ineficiencia derivado de las inevitables asimetrías informativas. De igual forma, se incrementa la situación de subordinación y dependencia del deudor con relación al banco. Una vez constituida la hipoteca global, el banco obtiene automáticamente una posición de fuerza de cara a negociar las condiciones concretas de los créditos futuros. La natural lógica de maximizar su posición negociadora hará que las endurezca hasta el límite en que al deudor le compense una cancelación anticipada o un procedimiento de subrogación –que, como hemos indicado, la figura no facilita en absoluto– cuestionando así el teórico abaratamiento de precios.

En segundo lugar, porque la incertidumbre sobre cuestiones clave incentivará la litigiosidad judicial en este ámbito, con las nefastas consecuencias que ello lleva consigo.

En tercer lugar, porque dificultará la circulación de la propiedad y el crédito territorial. La hipoteca global en garantía de un conjunto de obligaciones presentes y futuras disminuye el valor en cambio de la finca, en función de

la dificultad de cancelación de la misma, hasta la práctica amortización de la propiedad. El posible adquirente siempre se encuentra obligado a descontar el riesgo derivado de la indeterminación, pero en nuestro caso esta es enorme, entre otros motivos mientras no se impida que el acreedor pueda proceder a ejecuciones de créditos individuales con subsistencia de la hipoteca en garantía de los restantes. Pero además, desde el momento en que esa “movilización” solo juega a favor de un único acreedor, también se limita la disponibilidad del bien para garantizar deudas a favor de otros acreedores. Dado que esa amortización de la propiedad se siente también en la ejecución por el motivo indicado (subsistencia en garantía de los restantes créditos), el resultado normal es que el único rematante será el banco, lo que en la práctica convierte a esta hipoteca en un pacto comisorio en su peor modalidad.

Proposición No de Ley

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a modificar en el plazo de 3 meses la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario en lo siguiente:

1. Completar la regulación existente sobre emisiones de cédulas y bonos hipotecarios imponiendo los límites y medidas de control que impidan que la sofisticación de las mismas entorpezca la transparencia necesaria para que el inversor pueda valorar de forma simple los riesgos asociados.
2. Reducir el porcentaje actual de la deuda garantizada en relación al valor de tasación al 70% en todo caso para que los créditos puedan ser movilizados en el mercado secundario.
3. Suprimir la modalidad de la hipoteca *recargable*.
4. Suprimir la modalidad de la hipoteca *flotante*, o en su defecto modificarla regulando específicamente su procedimiento de ejecución, prohibiendo en todo caso la ejecución parcial, regulando la pluralidad de acreedores, la cancelación anticipada y el procedimiento de subrogación hipotecaria, permitiendo que pueda constituirse a favor de cualquier acreedor e imponiendo un límite a su duración.
5. Modificar el procedimiento de subrogación hipotecaria con la finalidad de que la entidad financiera no pueda oponerse a la misma en ningún caso.

**Tercera parte:
La reforma
del Estado
autonómico**

XI.
Interpelación
urgente al
Gobierno sobre
la necesidad de
recortar el gasto
autonómico
superfluo.
Congreso de los
Diputados, 13 de
mayo de 2010.
Moción de 20 de
mayo de 2010.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia (UPyD), al amparo de lo dispuesto en el artículo 180 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso, presenta, para su debate en Pleno, la siguiente Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de que el Gobierno utilice todas sus competencias constitucionales para recortar el gasto autonómico superfluo en orden a corregir las duplicidades, la ineficiencia y la falta de transparencia de las comunidades autónomas y garantizar así la viabilidad y la sostenibilidad y la autonomía de España.

Congreso de los Diputados, 13 de mayo de 2008

Exposición de motivos

La Constitución atribuye al Estado, en su artículo 149.1.13^a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. El artículo 149.1.14^a le otorga competencia exclusiva sobre “Hacienda general y deuda del Estado”.

Dichas competencias constitucionales facultan al Gobierno de la nación para aplicar medidas como la introducción de un techo de gasto a las comunidades autónomas, o hacer que el incumplimiento del límite de déficit tenga consecuencias. El Estado cuenta con otros instrumentos de intervención para velar por el interés general, tales como no avalar las emisiones de deuda autonómica o condicionar la transferencia de la parte de la recaudación impositiva que corresponde a las comunidades autónomas. Es inaceptable que la Comisión Europea ejerza más control sobre el Gobierno de España que este sobre las diecisiete comunidades autónomas.

Por todo ello y dada la gravísima situación de crisis institucional, política y económica que atraviesa nuestro país, se presenta la siguiente *Interpelación Urgente al Gobierno sobre la necesidad de que el Gobierno utilice todas sus competencias constitucionales para recortar el gasto autonómico superfluo en orden a corregir las duplicidades, la ineficiencia y la falta de transparencia de las comunidades autónomas y garantizar así la viabilidad y la sostenibilidad y la autonomía de España.*

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en los artículo 184.2 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Moción*, consecuencia de la *Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de que el Gobierno utilice todas sus competencias constitucionales para recortar el gasto autonómico superfluo*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 20 de mayo de 2010

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Uno de los muchos errores del Gobierno en la gestión de esta crisis económica ha sido tratar de combatirla mediante un constante derroche en medidas muy costosas e ineficientes. Es el caso de los 12.000 millones de euros dejados de recaudar por la deducción de 400 euros en el IRPF, los 13.000 millones en los dos fondos de inversión local, o los 11.000 millones para la reforma de la financiación autonómica. Estos dispendios han llevado al agotamiento de todos los márgenes de actuación presupuestaria cuando todavía estábamos en mitad de la crisis, privando al Estado de sus principales instrumentos de intervención económica y financiera. Una política contraproducente que sólo ha respondido a la satisfacción a muy alto precio de los intereses electorales del partido del Gobierno y de sus socios. Pero este combate obstinado contra la realidad económica ha terminado por convertir a España en un peligro para el conjunto de la zona del euro, e incluso para Estados Unidos. El deterioro de la evaluación (*rating*) de nuestra deuda pública, el incremento del diferencial del tipo de interés necesario para colocarla (reflejando una alta prima de riesgo) o el hundimiento de la bolsa, son algunos de los indicadores de la situación límite a donde han sido arrastradas nuestras finanzas públicas, haciendo necesario un cuantioso y urgente rescate internacional para evitar lo peor. Ahora bien, esa intervención salvadora ha llevado a España a la humillante situación de los países en desarrollo incapaces de manejar sus finanzas con un mínimo de rigor y solvencia, obligando a terceros a intervenir sus cuentas públicas para preservar el interés general. La nuestra es a día de hoy una economía intervenida, tutelada y controlada desde el exterior, sometida a rigurosos controles del cumplimiento de las condiciones impuestas.

Debido a sus compromisos políticos con los partidos nacionalistas que necesita para tener mayoría parlamentaria, y como consecuencia del peso cada vez más desorbitado de los intereses autonómicos sobre la cada vez más raquífica política nacional, el Gobierno se ha empeñado en concentrar los recortes del gasto público en los presupuestos de la Administración central del Estado. Todo indica que se propone profundizar en esta misma línea pese al deterioro de la situación financiera. Sin embargo, es un hecho que la Administración central del Estado ya no tiene capacidad para realizar grandes recortes, salvo que se decida desmantelar por completo sus restos, como también es un hecho que su capacidad de gasto y ahorro carecen del peso necesario para equilibrar por sí solos el conjunto de las cuentas públicas. Algunos datos para demostrarlo: hoy, la Administración central sólo controla el 20% del gasto público, correspondiendo otro 36% a las comunidades autónomas, el 30% a la Seguridad Social y un 14% a los entes locales. En lo que se refiere a los funcionarios y empleados públicos, 320.124 trabajan para la Administración central (excluidos los 263.323 del ejército y las fuerzas de seguridad del Estado), frente a

los 1.345.577 de funcionarios y empleados de las comunidades autónomas. Además, las previsiones del déficit público de las distintas Administraciones según la actualización del Programa de Estabilidad prevén que este año, sobre el total de 9,8% del PIB de déficit público, corresponda un 6,2% a la Administración central del Estado, el 3,2% a las comunidades autónomas y el 0,7% a las corporaciones locales. Pues bien, la previsión de déficit para el año 2011, hasta el 7,5% del PIB, adjudica a la Administración central del Estado el 2,5%, a las comunidades autónomas el 4,2% y a los entes locales el 1%. Además, se debe recordar que si bien el déficit alcanzado por las comunidades autónomas parece modesto en comparación con el déficit de la Administración central del Estado, se trata de una mera apariencia. En efecto, el déficit autonómico sería mucho mayor si la Administración central no soportase la totalidad del grueso de los gastos que son consecuencia automática de la crisis (como prestaciones por desempleo y carga financiera), si no se hubieran inyectado a las comunidades autónomas 11.000 millones de euros incumpliendo el compromiso de respetar los límites autonómicos de déficit, si los anticipos del sistema de financiación no hubieran sido tan claramente superiores a la recaudación real y, finalmente, si la liquidación del sistema no se produjera con tantos años de retraso. O lo que es igual, todo el esfuerzo de reducción del déficit descansa en la Administración central del Estado, mientras comunidades autónomas y Administración local incrementan su porcentaje del mismo.

Ha de tenerse en cuenta que la mayor parte del gasto de la Administración central está previamente comprometido, careciendo de cualquier capacidad de actuación discrecional. Son transferencias obligatorias en las que el Estado hace de intermediario entre los ingresos públicos y los destinatarios últimos que realmente los gastan. Así, 30.612 millones se destinan a las prestaciones y subsidios de desempleo y 23.267 millones al pago de intereses de la deuda pública. Cuando se hacen todos estos ajustes, y una vez deducidos los 27.572 de gastos de personal, lo que les queda a los ministerios para sus políticas activas equivale aproximadamente a un 5% del PIB. Se trata de un verdadero "Estado residual", reducido a la impotencia y el raquitismo por las cesiones de los grandes partidos a sus secciones autonómicas, cada vez más poderosas y ajenas al interés general, y a las minorías nacionalistas, contrarias por principio a cualquier concepto de política nacional.

Es cierto que la crisis económica en curso tiene otros factores y causas además del descontrol del déficit público. Una reforma laboral que acabe con la duplicidad del mercado de trabajo y propicie el empleo, una política energética más racional, la mejora de la productividad, la despolitización de las cajas de ahorros, una reforma fiscal progresiva o la modificación del sistema de financiación de las comunidades autónomas son, sin ánimo de exhaustividad, otras actuaciones indispensables para superar cuanto antes la crisis económica. Sin

embargo, la actuación del Estado para corregir cuanto antes el desequilibrio de las finanzas públicas en las Administraciones autonómica y local es sin duda una de las medidas más urgentes en esta coyuntura. Una medida que, por razonables exigencias de solvencia y responsabilidad, reclaman también los mercados internacionales en los que España debe buscar financiación y colocar sus emisiones de deuda pública.

El Estado debe ejercer el papel de coordinación y supervisión general de las finanzas que le otorga la Constitución, al que ha renunciado para satisfacer objetivos particulares espurios. La actual impotencia e incapacidad es la consecuencia de una deriva política muy negativa que se podía haber evitado, pues la Constitución atribuye al Estado, en su artículo 149.1.13^a, las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y competencia exclusiva sobre “Hacienda general y deuda del Estado” en el artículo 149.1.14^a. Los artículos 103.1, 128.1, 131.1 y 150.3 también sirven de base para apoyar medidas de corrección y racionalización de las finanzas públicas como las que solicitamos con esta moción. Se trata de aplicar medidas como la introducción de un techo de gasto a las comunidades autónomas y entes locales, o hacer que el incumplimiento del límite de déficit tenga consecuencias financieras. El Estado dispone para actuar de instrumentos no sólo legales sino también financieros, como rechazar el aval de las emisiones de deuda autonómica cuando se incurra en déficits injustificados, o condicionar la transferencia de la parte de la recaudación impositiva estatal que corresponde a las comunidades autónomas a la observación de una adecuada disciplina financiera. Es un hecho, tan insólito como inaceptable, que la Comisión europea tiene más capacidad de control de las políticas del Gobierno de España que el que este ejerce sobre las diecisiete comunidades autónomas.

La actuación del Estado debería iniciarse recortando el número de consejerías y parlamentarios de las comunidades autónomas, de personal de confianza y de libre designación, de las llamadas “embajadas autonómicas”, de empresas del sector público no administrativo como radios y televisiones públicas, observatorios, agencias, consorcios y fundaciones de todo tipo cuya existencia no responda o no haya servido para la eficaz prestación de servicios públicos, o en la práctica dupliquen la función de agencias estatales activas. En conjunto son fuente de un gasto superfluo que, según los cálculos de UPyD, podría alcanzar los 26.000 millones de euros anuales y cuyo recorte facilitaría mucho la recuperación económica. Un recorte de tan solo 15.000 millones de gasto superfluo o ineficaz permitiría retirar las medidas antisociales de ajuste sobre las pensiones y salarios de los funcionarios recientemente anunciadas. Y todo esto sin modificar las competencias que la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen a las comunidades autónomas.

Por todas estas razones, el Grupo Parlamentario Mixto (Unión Progreso y Democracia) presenta la siguiente moción, consecuencia de la interpelación urgente:

El Gobierno ha de hacer uso de las competencias que le atribuye la Constitución en los artículos 103.1, 128.1, 131.1, 149.1.13^a, 149.1.14^a y 150.3 para recortar el gasto superfluo de las Administraciones autonómicas en un mínimo de 15.000 millones de euros. Para ello:

1º) Introducirá un techo de gasto obligatorio a cada comunidad.

2º) Introducirá mecanismos de penalización para los incumplimientos de dicho techo o de los compromisos de déficit. Entre estos mecanismos podrá:

2.a. No avalar las emisiones de deuda autonómica que sirvan para financiar un déficit superior al permitido.

2.b. Retener parte del importe de los anticipos a cuenta de la participación en los tributos del Estado que corresponda a la comunidad infractora.

3º) Investigará la existencia de duplicidades y solapamientos de las Administraciones y de sus entes públicos, suprimiendo o reduciendo el tamaño de todos aquellos superfluos e ineficaces.

Aplicadas estas medidas, deberán dejarse sin efecto la reciente congelación de las pensiones y la bajada del sueldo de los funcionarios.

XII.
Discurso de
Rosa Díez sobre
las medidas
antisociales del
Gobierno para
reducir el déficit.
Congreso de los
Diputados, 27 de
mayo de 2010.

Presidente, señorías, señores del Gobierno: Tomo la palabra para anunciar el voto negativo sobre este conjunto de medidas antisociales, injustas y perfectamente evitables. Injustas, porque rebajan el sueldo a los profesores, porque rebajan el sueldo al personal sanitario –los peor pagados de Europa, por cierto–, porque rebajan el sueldo a los guardias civiles, a los policías nacionales, a los bomberos; injustas, porque recaen sobre los más débiles; injustas, porque limitan las pensiones, bloquean el crecimiento de las mismas, rompiendo así el último pacto en vigor; porque van contra los dependientes. Evitables, porque todo esto se podría haber evitado si ustedes hubieran hecho lo contrario de lo que hicieron, o sea, si hubieran evitado despilfarrar con medidas populistas durante la primera parte de esta legislatura; evitables también si ustedes hicieran lo que tienen que hacer, eso es aplicar sobre las comunidades autónomas los criterios Maastricht. Con los criterios de las tres mejores, nos ahorraríamos 21.000 millones de euros al año. Con las mismas competencias, sin restringir ningún tipo de servicio de las comunidades autónomas a los ciudadanos, solamente con que aplicaran los criterios Maastricht, los criterios de las más eficientes, 21.000 millones. Por tanto, injustos, estos recortes antisociales, y, además, evitables.

Anuncio también mi voto en contra porque no es cierto lo que nos han dicho; no es cierto que estas sean las mismas medidas que han tomado en el resto de países europeos y que España esté haciendo lo mismo que hace el resto de países europeos. Señores del Gobierno, señora vicepresidenta, la primera gran diferencia, nuestro hecho diferencial como españoles en esta materia, es que ustedes no tienen ni mayoría ni consensos. No tienen mayoría en este Parlamento porque ustedes han decidido no tener mayoría y no tienen consenso porque han dedicado la primera parte de esta legislatura a romper, continuando con lo que hicieron en la anterior, todos los consensos básicos, todos los acuerdos de Estado; todos, absolutamente todos. Por eso, no se comparen ustedes con los países de nuestro entorno, que han tomado medidas económicas y sobre el déficit porque tenían acuerdos con los grupos políticos de la oposición –caso de Portugal– antes de llevar el decreto, o porque tenían acuerdos básicos, mayorías parlamentarias. No estamos en la misma situación. Además, y peor todavía, no estamos en la misma situación porque también el hecho diferencial de España, de esta España a la que ustedes nos han llevado, a la que su Gobierno nos ha llevado, es que aquí su política nos ha conducido a la quiebra. No solo a la quiebra económica, que también, no solo a la quiebra social, esa de los cinco millones de parados, que también, a la quiebra política, a la quiebra institucional, a la ruptura de lo común. Han hecho tanto alarde de lo importante que es lo diferente que al final en este país no hay nadie que defienda lo común porque su propio Gobierno se ha dedicado a quitar importancia a la defensa de lo común.

Ustedes nos han llevado a la quiebra política; lo más grave que está ocurriendo en España en este momento es precisamente eso. Y además de que han roto todos los puentes, de que nos han llevado a la quiebra, estamos en una situación, señora vicepresidenta, señores del Grupo Socialista y señores del Gobierno, de emergencia nacional; de emergencia nacional desde el punto de vista político, no desde el punto de vista económico que ya hasta para ustedes está claro; de emergencia nacional, de emergencia política, esta es nuestra grandísima debilidad. ¿Qué tiene que ocurrir, señores vicepresidentes y señores ministros, para que ustedes se den cuenta de que estamos en una situación de gravísima emergencia nacional sin instrumentos, sin cuajo político, sin unidad suficiente para enfrentarnos a esta crisis política? ¿Qué tiene que ocurrir o en qué idioma se lo tienen que decir para que nos demos cuenta de que estamos en esta situación de emergencia nacional? Es una situación de emergencia nacional que no se arregla con decretos ni con llamadas a la responsabilidad porque los primeros que no asumen su responsabilidad son ustedes. La única responsabilidad que ustedes pueden asumir y que les pido nuevamente que asuman es la responsabilidad que le corresponde a quien ha dejado el banco vacío en este momento, la responsabilidad de devolvernos a los ciudadanos españoles nuestra autonomía, la autonomía de decidir quién queremos que nos gobierne y, sobre todo, cómo queremos que nos gobiernen.

Señores vicepresidentes: Pásenle el recado al ausente, pásenle el recado al Presidente del Gobierno y díganle que, por favor, por patriotismo y por autonomía política convoque elecciones.

XIII.

**Proposición No
de Ley acerca
del catálogo de
regulaciones
administrativas
de carácter
económico de
las comunidades
autónomas.**

**Congreso de los
Diputados, 18 de
mayo de 2008.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 193 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley sobre el Catálogo de Regulaciones Administrativas de carácter económico de las comunidades autónomas*, para su debate en Pleno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de mayo de 2008.

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

La actividad reguladora de las Administraciones Públicas, referida a las actividades de producción de bienes y servicios, a su distribución o a sus condiciones generales de funcionamiento, tiene su justificación en la corrección de los fallos del mercado que encuentran su raíz en las condiciones tecnológicas, de información o institucionales de este, o en los objetivos redistributivos y de estabilización de los Gobiernos. Las regulaciones que corrigen fallos del mercado tienden generalmente a favorecer la eficiencia y, con ella, el desarrollo económico. Pero las regulaciones orientadas por objetivos de redistribución o estabilización conducen muchas veces a reducir la eficiencia y a generar barreras a la entrada en los mercados, en beneficio de las empresas ya instaladas y en detrimento de la competencia.

Por otra parte, aun cuando las Administraciones Públicas orienten su actividad reguladora a la corrección de fallos del mercado, pueden generar ineficiencias con ella si existen problemas de información asimétrica y costes de agencia, si los costes de transacción inherentes a la regulación son elevados, si la incertidumbre sobre sus costes y beneficios es alta o si se dan fallos del sector público.

En estas circunstancias, desde la segunda mitad de la década de 1990 diversas organizaciones internacionales y Gobiernos nacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Europea y la Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe (UNICE), han alertado acerca de los posibles efectos negativos de las regulaciones administrativas de carácter económico, en especial cuando esas regulaciones son excesivas, superpuestas y acumulativas en un mismo sector de actividad. Y, consecuentemente con ello, han propiciado las políticas de revisión de las regulaciones y, en su caso, de desregulación para favorecer la competencia en los mercados y la eficiencia en la asignación de los recursos económicos.

España no ha sido ajena a esta orientación revisionista de la actividad reguladora del Estado y, en general, ha aplicado las directrices europeas en esta materia, favoreciendo así una mayor competencia en determinados mercados. Sin embargo, mientras el Estado ha propiciado la desregulación de los mercados competitivos y la regulación procompetitiva de los que reúnen la condición de monopolio natural, no ha ocurrido lo mismo con respecto a los Gobiernos de las comunidades autónomas, de manera que en muchos de estos se ha registrado una auténtica proliferación normativa que se traduce en la existencia de varios miles de normas publicadas.

Desde diferentes instancias empresariales y sindicales se ha llamado la atención acerca de los efectos perniciosos que pudieran derivarse de la acción normativa de las comunidades autónomas en materia económica, toda vez que con ella se están generando barreras a la movilidad de los factores productivos, tanto de capital como de trabajo. El Consejo de Cooperación Económica, en su labor de asesoramiento a la Comisión Europea, ha alertado recientemente acerca de la necesidad de favorecer en España políticas que restablezcan la unidad de mercado, en tanto en cuanto que esta se ha visto mermada por las regulaciones autonómicas. A su vez, algunos estudios académicos realizados en los últimos años han aportado evidencias de que las regulaciones autonómicas tienen un efecto negativo sobre las ganancias de productividad, lo que se traduce en un menor desarrollo de las comunidades autónomas en las que la proliferación normativa ha sido mayor.

La Constitución española prestó atención a los problemas que se acaban de aludir. Por una parte, ordenó a los poderes públicos “la defensa de la productividad” en el marco de la libertad de empresa (artículo 38). Por otra, prohibió que cualquier autoridad adopte “medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español” (artículo 139). Y asimismo autorizó al Estado para “dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas... cuando así lo exija el interés general” (artículo 150.3).

Por todo ello, Unión Progreso y Democracia, por medio de su representación en el Grupo Mixto del Congreso de los Diputados, insta en esta Proposición no de Ley al Gobierno para que aborde el problema que se ha venido generando con la proliferación de las regulaciones autonómicas de carácter económico en orden a la unidad del mercado nacional y a la libertad de circulación de trabajadores, capitales y mercancías dentro de él. Para ello, se insta al Gobierno para que elabore un *Catálogo de las regulaciones administrativas de carácter económico de las comunidades autónomas* y para que ponga en marcha a partir de él la necesaria actividad legislativa destinada a armonizar esas regulaciones, a fin de suprimir los obstáculos a libre circulación y restablecer plenamente la unidad del mercado.

Proposición No de Ley

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Encargar al Ministerio de Economía y Hacienda la elaboración de un *Catálogo de las regulaciones administrativas de carácter económico*

de las comunidades autónomas en el que se recojan todas las disposiciones legislativas y reglamentarias emanadas de los órganos competentes de las comunidades autónomas que se refieran a las actividades agrarias, energéticas, industriales y de servicios, a la actividad laboral de los trabajadores o a cualesquiera otra materia que tenga incidencia económica.

2. El referido *Catálogo*, que deberá estar realizado en el plazo de seis meses, servirá de base para la elaboración de un dictamen acerca de las materias que requieren la elaboración de leyes de armonización por parte del Estado, clasificándolas por su mayor o menor urgencia. Para ello, el Ministerio de Economía y Hacienda recabará entre los expertos académicos y profesionales de estas materias los informes que considere convenientes.
3. Dicho dictamen y los informes aludidos en el punto anterior serán remitidos al Congreso para su conocimiento en la Comisión de Economía y Hacienda y publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda para general conocimiento, antes de que transcurra un año desde la aprobación de la presente Proposición no de Ley.

XIV.

Pregunta al
Gobierno sobre
diferencias
salariales entre
Administraciones
Públicas.

Congreso de los
Diputados, 10 de
abril de 2008.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

D^a Rosa Díez González, diputada por Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes *Preguntas al Gobierno*, para las que se solicita respuesta por escrito, *relativas a la actuación del Gobierno con respecto a las diferencias salariales entre funcionarios que realizan la misma función en distintas Administraciones.*

Congreso de los Diputados, 10 de abril de 2008

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

1. Diagnóstico de la situación

El caso de la huelga de funcionarios de Justicia que dependen de la Administración General del Estado se une a otras quejas similares provenientes de la Policía Nacional y Guardia Civil, todo lo cual constituye un problema: *La paulatina pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios que trabajan para la Administración General del Estado en relación con los que trabajan para otras Administraciones autonómicas e incluso de ámbito local.*

Esta situación de creciente desigualdad se ha hecho delante del Gobierno de turno, que no sólo no ha hecho nada para evitarlo sino que ha incumplido las propias competencias que la Constitución le atribuye. En efecto, el artículo 149.1.18.a de la Constitución española establece:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]

18.a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas [...].

¿Cómo van a sentirse igualmente tratados los ciudadanos cuando los funcionarios con quienes se relacionan tienen muy diversos grados de satisfacción con el salario que perciben?

Podría argumentarse que las diferencias salariales vienen a responder al legítimo ejercicio de su autonomía, a diversos grados de eficacia o a la diferente presión impositiva en las diversas comunidades autónomas y Ayuntamientos, favoreciéndose de esta manera una “sana competencia” entre Administraciones; pero este claramente no es el caso. No sólo porque la eficacia, productividad, dificultad de tareas o cargas de trabajo no es menor en la Administración General del Estado, cuando no claramente mayor, sino porque los mayores salarios no tienen ninguna relación con la diferente presión impositiva e incluso en algunos casos van acompañados de algunos de los mayores déficits de nuestro país. Y en cuanto al ejercicio de su autonomía, esta no puede nunca implicar privilegios económicos o sociales ni atentar contra el interés general de España.

Cabe concluir, por tanto, que dicha diferencia salarial tiene otros fundamentos que al ciudadano medio se le escapan y que el Gobierno debería explicar. Lo cierto es que dichas diferencias, cuando no verdaderas discriminaciones, están trayendo consecuencias perniciosas que degeneran en conflictos sociales y afectan a la motivación del personal, por de pronto de la Administración General del Estado, y por tanto indirectamente a los ciudadanos que se benefician potencialmente de su trabajo.

Estas consecuencias negativas eran previsible para cualquier observador medianamente informado. Si para el Gobierno no lo fueron, se debe, entre otras cosas, a sus carencias estructurales en materia de planificación estratégica y mapas de riesgos. En efecto, si desde el Estado se permite la barra libre en materia de sueldos de funcionarios, siempre habrá una comunidad autónoma o Ayuntamiento que se destaque del resto, lo que derivará en presiones para que el resto los imite. A ello se añaden efectos perversos. Por ejemplo, en determinados organismos de la Administración General del Estado, incluso en áreas muy sensibles (Dirección General de Tráfico), su personal prefiere irse a trabajar a un Ayuntamiento que permanecer o progresar en su institución de origen.

Esta situación además cobra carta de legitimación en la reciente Ley 7/2007, del 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado público, cuyo artículo 21 señala:

Determinación de las cuantías y de los incrementos retributivos.

1. Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos.

2. No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal.

El apartado primero parece remitirse a la Ley de Presupuestos de cada comunidad autónoma, mientras el segundo es cierto que fija en principio un tope general al incremento de la masa global; pero dicho incremento opera sobre cuantías que parten en algunos casos con enormes desigualdades y que, además, pueden distribuirse de manera gravemente atentatoria contra el interés general.

Por otra parte, a esta discriminación entre Administraciones se une otra discriminación en el interior de cada Administración. El Gobierno de la nación debe responder de las desigualdades injustificadas que subsisten en el interior de la propia Administración General del Estado entre distintos Departamentos ministeriales, por ejemplo en cuanto niveles específicos por puestos de idéntico nivel y similares funciones; así como, sobre todo, en relación a la masa salarial en concepto de productividad para cada Departamento.

En consecuencia de todo ello, se formulan las siguientes preguntas al Gobierno:

2. Preguntas

- a) ¿Cuál es el salario medio, para categorías semejantes, en cada comunidad autónoma y en la Administración General del Estado del personal de Administración de Justicia?
- b) ¿Cuál es el salario medio, para categorías semejantes, en las comunidades autónomas con policía propia, Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes y en la Administración General del Estado respecto al personal de cuerpos de seguridad y policía local?
- c) ¿Cuál es el salario medio de puestos por nivel (hasta el nivel 24 por un lado y entre el 24 y el nivel 30 por otro) en las comunidades autónomas, en Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes y en la Administración General del Estado?
- d) ¿Cuál es el salario medio de puestos por nivel (hasta el nivel 24 por un lado y entre el 24 y el nivel 30) en cada uno de los distintos departamentos ministeriales?
- e) ¿Cuál es el salario medio de puestos por nivel (hasta el nivel 24 por un lado y entre el 24 y el nivel 30) en las entidades gestoras de la Seguridad Social?
- f) ¿Cuál es el salario medio de puestos asimilados a los anteriores en las distintas agencias?
- g) ¿Cuál es la masa salarial destinada a productividad en cada departamento ministerial?
- h) ¿Cuál es la razón, a juicio del Gobierno, que justifique dichas discrepancias (caso de haberlas)?
- i) ¿Tiene previsto el Gobierno minorar esas diferencias? ¿Cómo, en su caso?
- j) ¿Tiene previsto el Gobierno coordinar su actuación al respecto con las comunidades autónomas y Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes? ¿Cómo, en su caso?
- k) ¿Tiene previsto el Gobierno mejorar las retribuciones del personal de la Administración General del Estado?

XV.

**Proposición No
de Ley sobre
la reforma de
la financiación
autonómica.**

**Congreso de los
Diputados, 18 de
mayo de 2009.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en los artículos 193 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley sobre la financiación autonómica* para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 18 de mayo de 2009

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

La economía española está atravesando una profunda crisis en la que se combinan los efectos de la crisis financiera internacional y de sus propias debilidades competitivas, así como de su desmesurada especialización en los sectores inmobiliario y de la construcción. Una política económica para salir de la crisis requiere una acción coordinada de todas las Administraciones Públicas –principalmente las del Estado y las comunidades autónomas, dada la distribución de competencias existente entre ellas– bajo la dirección del Gobierno. Tal coordinación es, en la práctica, inexistente, no sólo como consecuencia del ejercicio de la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno, sino también de la renuncia del Estado a ejercer las competencias residuales de ordenación general que le permitirían limitar y disciplinar los programas de gasto y las acciones reguladoras de las comunidades autónomas. En este contexto resulta esencial resolver lo antes posible el problema de la financiación autonómica.

La reforma del sistema de financiación autonómica debe realizarse no porque desde Cataluña se esté exigiendo el cumplimiento de las previsiones de su nuevo Estatuto de Autonomía, sino porque, aun cuando el actualmente vigente se concibió en 2001 como permanente, el curso de los acontecimientos económicos y sociales ha provocado su rápida obsolescencia. Tres son los aspectos que, a este respecto, deben tenerse en cuenta: 1) El primero es el fortísimo crecimiento que ha experimentado la población española en los últimos años, principalmente como fruto de la inmigración extranjera, y que se ha localizado principalmente en Baleares, Murcia, Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid, La Rioja y Cataluña, planteando así un problema financiero a estas regiones. 2) El segundo tiene que ver con el hecho de que el sistema de financiación autonómica diseñado en 2001 no había previsto este incremento diferenciado de la demanda de servicios públicos derivado del aumento de la población, pues los índices de actualización de los recursos se diseñaron teniendo en cuenta la recaudación fiscal del Estado, pero no las variaciones de la población a atender con esos recursos. 3) Y el tercero se deriva de la aprobación en 2006 de la Ley de Dependencia; una ley que impele a las comunidades autónomas a ampliar las ayudas y servicios prestados a las personas dependientes, lo que tiene también implicaciones de carácter económico, al ser necesario allegar unos mayores recursos para su financiación.

Proposición No de Ley

En su virtud el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que:

Aborde de manera inmediata la reforma del sistema de financiación autonómica teniendo en cuenta los siguientes principios de carácter general:

1. El marco multilateral de negociación del sistema entre las diferentes Administraciones, tal como se consagra en los preceptos constitucionales.
2. La garantía de la financiación completa de las competencias autonómicas, tanto en lo referente a la educación, sanidad y asistencia social, como a las relativas a la Justicia, las políticas activas de empleo, la seguridad laboral, la cultura, la protección del patrimonio histórico, el turismo, el desarrollo rural, el mantenimiento de las redes de carreteras o ferroviarias autonómicas o el apoyo financiero a las corporaciones locales, a fin de que las diferencias estatutarias entre las comunidades autónomas no “puedan implicar privilegios económicos o sociales”, tal como se exige en la Constitución.
3. La simplicidad del propio sistema de financiación autonómica, de manera que se fundamente en idénticas reglas para todas las comunidades autónomas para evitar así la proliferación de fondos de carácter especial que, lejos de favorecer la igualdad entre todos los ciudadanos, sólo puede conducir a amplificar sus diferencias; y para asimismo evitar que este sistema de financiación deje de tratar a todas las regiones por igual en términos de población equivalente, pues la corrección de los desequilibrios territoriales debe reservarse, de acuerdo con la Constitución, al Fondo de Compensación Interterritorial.
4. La limitación de las transferencias de carácter fiscal que puedan dar lugar a una reducción de la progresividad de los impuestos directos o a severos problemas de gestión de la recaudación que redundarían en un aumento del fraude fiscal. En particular, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas debe mantenerse en su integridad dentro del ámbito administrativo del Estado; y en el IVA y los Impuestos Especiales las competencias normativas sólo se transferirán en lo que no pueda afectar a la unidad del mercado nacional español.
5. La determinación de reglas de actualización del sistema que contemplen de manera objetiva los cambios en la demanda de los servicios públicos competencia de las comunidades autónomas, singularmente

los derivados de las variaciones cuantitativas de la población residente en cada comunidad autónoma y de sus características demográficas.

6. La potenciación del papel de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de manera que su gestión sirva no sólo para evitar el fraude fiscal, sino también para asegurar la unidad del mercado nacional. En este sentido se debe arbitrar la participación activa de las comunidades autónomas en los órganos rectores de la AEAT, sin que por ello se proceda a su descentralización.

Asimismo, en el marco de la revisión del sistema de financiación autonómica, el Gobierno procederá a renegociar con las Administraciones autonómicas correspondientes, las metodologías de fijación del cupo del País Vasco y de la aportación de Navarra, de manera que se subsanen los elementos espurios que actualmente contienen y que conducen a una subvaloración de la participación de esas comunidades autónomas en las cargas financieras del Estado.

También en el marco de la revisión del sistema de financiación autonómica, el Gobierno procederá a la integración del régimen económico-fiscal de Canarias dentro de dicho sistema, de manera que los recursos propios de esta comunidad autónoma, derivados de su singular fiscalidad indirecta, se contabilicen dentro del mismo.

XVI.

**Enmienda a la
totalidad del
Proyecto de
Ley Orgánica
de reforma de
la financiación
autonómica.**

**Congreso de los
Diputados, 20 de
octubre de 2009.**

A la Mesa de la Comisión de Economía y Hacienda

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a iniciativa de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Enmienda a la Totalidad al Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas*, con N^o de expediente 121/000038.

Congreso de los Diputados, 20 de octubre de 2009

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Unión Progreso y Democracia manifiesta, en primer lugar, su discrepancia con el propio método seguido en la negociación que ha conducido a esta reforma. Por primera vez se ha aplicado lo previsto en el (todavía no sabemos si constitucional) Estatuto de Autonomía de Cataluña respecto a la bilateralidad. Se ha negociado primero con los interlocutores catalanes del Gobierno y, una vez que a ellos el resultado les ha parecido el adecuado, se ha presionado al resto de comunidades para que lo acepten bajo la amenaza de negarles más recursos.

En esta negociación bilateral, ni siquiera se han seguido los cauces institucionales correctos. El Gobierno de España ha negociado directamente con ERC, un partido político con menos votos ciudadanos que UPyD, mientras los presidentes de comunidades tan relevantes como Madrid o Galicia no disponían de la misma información.

Respecto al contenido de la reforma, una vez más se justifica el resultado con el argumento habitual de que “todos salen ganando”. En realidad, todas las Administraciones autonómicas de régimen común reciben más dinero, pero se trata de recursos (más de 11.000 millones de euros) que pierde la Administración central. Los mayores porcentajes de participación que logran las regiones en los impuestos estatales debilitan al Estado, que sigue avanzando en su proceso de centrifugación. Esto le va dejando cada vez menos posibilidades de articular políticas comunes para hacer frente a los problemas comunes.

Estos cambios implicarán un mayor déficit y más deuda pública para la Administración central, en un momento en que ambas variables están fuera de control. Esa deuda habrá de repagarse en el futuro, con los correspondientes intereses. Para ello serán necesarios impuestos más altos, como ya se está empezando a comprobar. No son las medidas más recomendables, en el actual contexto de crisis, para reanimar el consumo y la inversión.

Al menos una parte del gasto en el que incurren las Administraciones autonómicas parece superfluo (como el abrir embajadas en el extranjero o el mantener televisiones deficitarias). Sin embargo, no existe ninguna exigencia de control del gasto ligada a los mayores recursos. Nada garantiza que el dinero recibido por una comunidad se gaste en educación, sanidad, servicios sociales u otra partida concreta. Por tanto, no es cierto que se garanticen mínimos comunes en educación, sanidad o servicios sociales. Debería exigirse un cumplimiento de objetivos mínimos verificables en esos ámbitos.

En el nuevo sistema se ha aceptado la filosofía de que el Fondo de Garantía sólo persiga la “nivelación parcial”, limitada a educación, sanidad y servicios sociales. Esto deja de lado la nivelación de actividades como la Justicia, las

políticas activas de empleo o el medio ambiente, no menos esenciales. Por otro lado, una vez aceptado ese principio la igualdad entre ciudadanos de diferentes comunidades puede verse progresivamente erosionada en futuras negociaciones.

Por otro lado, una vez más no ha funcionado la “corresponsabilidad fiscal”. Cuando las comunidades autónomas necesitan más recursos, no recortan gastos o intentan obtenerlos con sus medios dentro del sistema pactado, sino que recurren a una reforma del sistema para que la Administración central se los ceda.

Incluso en el caso de los incrementos de recursos que se hacen usando el sistema, sin modificarlo, a la Administración central se le sigue dejando el impopular papel de ser quien suba los impuestos, para lograr unos aumentos en la recaudación que van a beneficiar en mayor medida a las comunidades. Otros efectos perversos provienen de la forma en que funciona el sistema de liquidación, sobre todo en una fase recesiva como la actual. Los recursos que reciben las comunidades son pagos a cuenta basados en unas previsiones de recaudación excesivamente optimistas. Las diferencias no se liquidan hasta dos años después, lo que hace que las comunidades autónomas no se vean afectadas en la fase recesiva por el verdadero recorte de ingresos hasta entonces. Por si esto no bastase para incentivar la falta de corresponsabilidad y de austeridad, para las liquidaciones de 2008 y 2009 el plazo se ha elevado a 3 años y se permite pagar las devoluciones en cómodos plazos de 48 meses. Esto contribuirá a que el problema del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas siga vigente hasta después del 2015.

El nuevo sistema es más complejo y menos transparente que el anterior, con una multiplicación de los fondos que permite a cada comunidad decir que es la más favorecida por alguno de ellos.

Asimismo, las medidas de coordinación que se establecen entre la AEAT y las Administraciones tributarias autonómicas resultan insuficientes, lo que es especialmente preocupante en un contexto como el actual, de caída de la recaudación e incremento del fraude.

Llama la atención el alto porcentaje de los nuevos recursos (3.800 millones de 11.000, un 34,5%) destinados a Cataluña, cuando se trata de una de las regiones más ricas y toda España padece una grave crisis económica.

A esta comunidad además (como a las demás bilingües) se le prima por los costes de la “normalización lingüística”. Se multiplica por 2,5 la financiación de estas políticas. No sólo se aceptan por el Gobierno de la nación, sino que

incluso se priman. Esto sin ni siquiera aclarar qué partidas se están multiplicando exactamente, ni a cuánto asciende la financiación adicional por este concepto. UPyD considera que esta medida debería suprimirse o, al menos, ligarse a una garantía efectiva del bilingüismo.

Los nuevos porcentajes de impuestos cedidos (50% de IRPF e IVA, 58% de impuestos especiales) son los predeterminados en el Estatuto de Cataluña con lo que, finalmente, una parte del país ha logrado dictar sus decisiones al conjunto.

UPyD considera que la reforma únicamente debería haber tenido en cuenta el incremento de la población que la inmigración ha provocado en algunas comunidades, calcular el mayor gasto que supone (en servicios sociales, sanidad, educación...) y compensarlas por esas cantidades, introduciendo un mecanismo de revisión de la población automático, pero sin cambiar más que en eso el modelo existente. En este cálculo, deberían incluirse también los mayores ingresos que la población inmigrante proporciona a las comunidades vía impuestos, lo que reduce el coste neto del aumento de población.

A cambio de los recursos adicionales, deberían exigirse contrapartidas a las comunidades, como su uso para cubrir ciertas necesidades sociales mínimas, una disminución cuantificable en el gasto corriente superfluo o la garantía del bilingüismo efectivo.

Ninguna reforma de la financiación autonómica debería olvidar el asunto del cálculo correcto del cupo vasco y la aportación navarra. Esas situaciones de privilegio están en la base de la dinámica centrífuga desatada, al querer Cataluña alcanzar progresivamente situaciones similares y verse el resto de comunidades forzado a no quedarse atrás para no ser discriminadas. Como es imposible generalizar los privilegios vascos y navarros sin desmantelar el Estado, la igualación debe realizarse calculando cupo y aportación correctamente, de forma que proporcionen una financiación per cápita similar a la del régimen general.

El caso de Canarias también es peculiar, pues disfruta de un sistema de financiación especial que le otorga un nivel de recursos superior, aunque no sea tan exagerado como en los casos vasco y navarro y pueda justificarse en parte por la insularidad. Por ello, no se propone eliminarlo, pero sí que sus recursos propios (el IGIC canario y otras exacciones) se reflejen en el sistema, dejando claro cuánto reciben por habitante.

Por último, los desequilibrios territoriales deben corregirse a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), como prevé la Constitución y la pérdida

de fondos europeos aconseja. Para ello, UPyD reclama el aumento de los recursos del FCI hasta llegar a dotarlo con 4.000 millones de euros.

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

**XVII.
Posición política
de UPyD ante
la reforma del
sistema de
financiación
autonómica,
6 de febrero
de 2009.**

La crisis económica en España

La economía española está atravesando una crisis de gran calado, fruto de la crisis financiera internacional y de sus propias debilidades competitivas, así como de su desmesurada especialización en los sectores inmobiliario y de la construcción. Las cifras en las que esa crisis se expresa –caída de la producción, reducción del PIB, aumento del desempleo y desequilibrio en las cuentas públicas– son las más negativas que se conocen desde que, en 1959, el colapso del sector exterior dio lugar al desmoronamiento del sistema autárquico impulsado por el régimen franquista.

Las previsiones efectuadas por el Gobierno en la *Actualización del Programa de Estabilidad* señalan para 2009 una reducción del 1,6% en el PIB, un nivel de desempleo del 15,9% de la población activa –equivalente a 3,6 millones de parados–, una disminución de la inflación (IPC) hasta el 1% –con caídas significativas en los precios de los bienes de inversión y de las importaciones–, un desequilibrio en las cuentas exteriores del orden del 6,6% del PIB y un abultado déficit público hasta alcanzar el 5,8% del PIB. Este escenario señala que, en un contexto de menor actividad económica y de desempleo masivo de la mano de obra, la economía española va a seguir necesitando una importante financiación exterior para poder hacer frente a sus necesidades, singularmente por la negativa incidencia del comportamiento de unas Administraciones Públicas que no van a poder financiar con los impuestos sus programas de gasto.

Estas previsiones del Gobierno, con ser muy negativas, están siendo cuestionadas por diferentes instituciones, entre las que destaca la Comisión Europea, de manera que se señala que el panorama de la economía española puede llegar a ser aún más grave. El análisis del Grupo de Economía de UPyD indica a este respecto que la pérdida de ocupación durante 2009 podría llegar a más de 900.000 personas –un 5% de los afiliados a la Seguridad Social–, con lo cual la tasa de desempleo alcanzaría al 18% de la población activa. Ello como consecuencia de una disminución del PIB próxima al 3%. En estas circunstancias, el déficit de las Administraciones Públicas podría situarse en el 8%, muy por encima de la previsión del Gobierno. A su vez, la tasa de inflación, medida por el IPC, podría ser nula o incluso negativa. Todo ello dibuja una situación económica extremadamente problemática, difícil de abordar por la política económica, que preludia, si no se toman las medidas adecuadas, una larga depresión.

En definitiva, como señalábamos en nuestra enmienda a la totalidad de los Presupuestos Generales del Estado, *nos enfrentamos a un escenario macroeconómico caracterizado por la depresión, el paro y la deflación*. Es en

este escenario en el que debe situarse la propuesta de reforma del sistema de financiación autonómica que ha anunciado el Gobierno, aunque sin especificar todos sus extremos.

La política económica para la salida de la crisis

La salida de la crisis requiere una política económica que aborde simultáneamente cuatro objetivos:

1. En primer lugar, la estabilización financiera, de manera que se sanee el sistema crediticio para que refleje lo antes posible la desvalorización de sus activos y permita así que se recupere la confianza en las entidades financieras y se reemprendan con suficiente intensidad sus tareas de intermediación entre el ahorro y la inversión.
2. En segundo término, el impulso de la Formación Bruta de Capital Fijo, para lo que se requiere una ampliación de los programas de inversiones públicas en infraestructuras de carácter económico, susceptibles de incidir positivamente sobre la productividad del sector privado de la economía.
3. En tercer lugar, el estímulo de la competitividad microeconómica mediante la realización de reformas estructurales referidas al mercado de trabajo, la formación del capital humano (educación), el marco regulador y de supervisión de los mercados, el aumento de la competencia, la unidad del mercado nacional y los incentivos a la innovación y la internacionalización.
4. Y finalmente, la reasignación intersectorial de los recursos mediante el traslado de los capitales invertidos en el sector inmobiliario y otras actividades sobredimensionadas hacia los sectores industriales y de servicios cuya demanda puede ser expansiva. En otros términos, la transformación del modelo productivo.

Abordar estos cuatro objetivos *requiere una acción coordinada de todas las Administraciones Públicas* –principalmente las del Estado y las comunidades autónomas, dada la distribución de competencias existente entre ellas– bajo la dirección del Gobierno. *Tal coordinación es, en la práctica, inexistente*, tal como se ha puesto de relieve en la elaboración de los presupuestos de las diferentes Administraciones para 2009, pues se han registrado todo tipo de soluciones, desde la austeridad hasta la expansión descontrolada en el gasto corriente y desde la restricción en las inversiones hasta el incremento moderado de estas.

La descoordinación de la política económica es el resultado del ejercicio de la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno, por una parte. Es también consecuencia, por otra, de la renuncia del Estado a ejercer las competencias residuales de ordenación general que le permitirían limitar y disciplinar los programas de gasto y las acciones reguladoras de las comunidades autónomas. Y es, en fin, el resultado de la pulsión localista que impregna la actuación de estas últimas alejándolas de la lealtad institucional que cabría esperar de sus Gobiernos autonómicos.

La descoordinación de la política económica se ve favorecida por el hecho de que, *en España, el proceso de descentralización ha llegado demasiado lejos. Es así en términos de gasto*, pues las comunidades autónomas gestionan alrededor de un tercio del gasto público total, una proporción esta que excede claramente el promedio de los principales países federales –Canadá, Estados Unidos, Austria, Alemania y Suiza– en los que los Gobiernos regionales se adjudican poco más del 20% del gasto. Y lo es *también en el ejercicio de las competencias reguladoras*, lo que ha dado lugar a una genuina fragmentación del mercado interior en numerosos sectores –distribución comercial, inspección de vehículos, seguridad alimentaria, mercado de trabajo, transporte de mercancías por carretera, viviendas protegidas, publicidad, juegos y apuestas, energías renovables, telefonía móvil y gestión del agua, entre otros–.

Los ciudadanos no han sacado ventaja de este estado de cosas. El fracaso del sistema educativo, las crecientes desigualdades en el acceso a servicios públicos esenciales como la sanidad, la discriminación lingüística en las regiones que cuentan con una lengua cooficial además del castellano, la inseguridad jurídica que se deriva de una Administración judicial obsoleta y fragmentada y la falta de una verdadera igualdad de oportunidades ante las Administraciones autonómicas para licitar en sus concursos o para obtener de ellas ayudas y subvenciones son problemas relevantes que se dejan sentir con una intensidad cada vez mayor.

Pero lo más relevante, en el momento actual, es que *con la actual organización territorial del Estado es prácticamente inviable el desarrollo de una política para la salida de la crisis*, pues el Estado no dispone de los recursos suficientes y se ve impelido a malgastarlos en dar satisfacción a los intereses espurios de los Gobiernos regionales, en especial de aquellos que, ostentados por coaliciones nacionalistas, intercambian reconocimientos competenciales o dotaciones presupuestarias por su apoyo político en el Parlamento de la Nación.

De ahí que, como hemos destacado reiteradamente en el programa de UPyD y en nuestra acción política, *sea impostergable la revisión del marco competencial de las diferentes Administraciones* para resolver los principales

problemas, también los económicos, que acucian a los ciudadanos. Esta es una tarea que *debería haberse emprendido antes de abordar la reforma del sistema de financiación autonómica*.

¿Era necesario reformar el sistema de financiación autonómica?

La reforma del sistema de financiación autonómica ha sido impulsada por el Gobierno gracias a la presión ejercida por los partidos políticos catalanes – tanto por los estrictamente nacionalistas, como CiU y ERC, como por los supuestamente nacionales, como el PSC-PSOE y el PP– en exigencia del cumplimiento de las previsiones del nuevo Estatuto de Cataluña en materia de financiación.

Conviene señalar que el Estatuto de Cataluña no es la única norma estatutaria que contiene en su articulado normas sobre financiación ni la que inaugura este tipo de regulaciones de contenido económico-financiero. Otros estatutos de autonomía ya lo habían hecho con anterioridad, sin recibir por ello la atención del Estado, toda vez que todos los Gobiernos anteriores al actual entendieron que el artículo 157 de la Constitución reservaba en exclusiva esta materia al Estado. La Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), promulgada en 1980 y posteriormente corregida en varias ocasiones, responde a este planteamiento. Es por ello evidente que *el Gobierno de Rodríguez Zapatero, al dar prioridad a las exigencias del Estatuto de Cataluña, provoca una ruptura radical en la ordenación de la financiación autonómica y abre una crisis en el sistema cuyas consecuencias pueden llegar a ser muy graves*.

En consecuencia, este origen espurio de la reforma que plantea el Gobierno es claramente rechazable. Y también lo son sus consecuencias, tal como se señalará más adelante. Pero no por ello cabe decir que la reforma no debería haberse planteado, pues, aun cuando el actual sistema de financiación autonómica se concibió en 2001 como permanente, el curso de los acontecimientos económicos y sociales ha provocado su rápida obsolescencia. Tres son los aspectos que, a este respecto, deben tenerse en cuenta:

1. El primero es el fortísimo crecimiento que ha experimentado la población española en los últimos años, principalmente como fruto de la inmigración extranjera. Así, desde 2002 hasta ahora el número de habitantes ha aumentado en 4,3 millones de personas. Y es previsible, según las proyecciones del INE, que en la próxima década España cuente con 3,8 millones de habitantes adicionales.

Este aumento de la población ha repercutido sobre la demanda de los servicios públicos, sobre todo la de los de carácter universal como la educación y la sanidad. Y lo ha hecho de manera diferenciada entre unas comunidades autónomas y otras, pues el aumento de población se ha localizado principalmente en Baleares, Murcia, Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid, La Rioja y Cataluña, lo cual plantea un problema financiero a estas regiones.

2. El segundo tiene que ver con el hecho de que el sistema de financiación autonómica diseñado en 2001 no había previsto este incremento diferenciado de la demanda de servicios públicos derivado del aumento de la población. Ello se debe a que los índices de actualización de los recursos se diseñaron teniendo en cuenta la recaudación fiscal del Estado, pero no las variaciones de la población a atender con esos recursos.

Como consecuencia, en las comunidades autónomas mencionadas existe un problema financiero relevante derivado del defectuoso diseño del sistema aprobado en 2001.

3. Y el tercero se deriva de la aprobación en 2006 de la Ley de Dependencia; una ley que impele a las comunidades autónomas a ampliar las ayudas y servicios prestados a las personas dependientes, lo que tiene también implicaciones de carácter económico al ser necesario allegar unos mayores recursos para su financiación.

El Gobierno podría haber atendido a estas razones para plantear la reforma del sistema de financiación autonómica. Si lo hubiera hecho, habrían bastado algunos retoques en cuanto al cálculo de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas y a los procedimientos de actualización anual de las principales cifras del sistema. La negociación correspondiente habría sido políticamente poco costosa, los resultados ya serían palpables en el momento actual y el sistema de financiación no habría entrado en contradicción con los requerimientos que la crisis económica plantea a las finanzas públicas. Pero no ha sido así.

¿Por qué UPyD rechaza la propuesta del Gobierno?

Unión Progreso y Democracia, una vez estudiada la propuesta del Gobierno para reformar el sistema de financiación autonómica, considera que *debe rechazarla, no sólo por ser incompatible con la política económica que se requiere para salir de la crisis –tal como antes se ha argumentado–, sino también por sus*

carencias de planteamiento y sus graves implicaciones en orden a la generación de desigualdades entre los ciudadanos españoles.

1. En primer lugar, debemos destacar que la propuesta del Gobierno no alude a la corrección de los privilegios de las comunidades forales. *El Gobierno olvida deliberadamente que ni el País Vasco ni Navarra contribuyen a la solidaridad entre los españoles* –tal como ordena, con relación a la financiación de las comunidades autónomas, el artículo 156 de la Constitución– y que, además, *cuentan con un sistema de financiación claramente privilegiado que se deriva de la deficiente y engañosa metodología de fijación de su participación en las cargas financieras del Estado*. El cupo vasco y la aportación navarra –notablemente subvalorados en más de 2.000 millones de euros al año el primero y de 700 millones la segunda– se han convertido así en un “pufo”, en un engaño que perjudica a la mayoría de los ciudadanos.
2. Tampoco el Gobierno ha integrado en el sistema de financiación el *régimen económico-fiscal de Canarias*, de manera que los recursos propios de esta comunidad derivados de su singular fiscalidad indirecta –que aportan la cuarta parte de los que dispone su Gobierno autonómico– siguen sin contabilizarse en aquel. Desde UPyD hemos reclamado reiteradamente que se corrija esta distorsión en el sistema de financiación autonómica para darle una mayor transparencia.
3. El Gobierno, con su propuesta, *ha dado carta de naturaleza al principio de bilateralidad* exigido por los partidos políticos catalanes. Ello se refleja, por una parte, en la adopción de los principales conceptos que se introdujeron en el nuevo Estatuto de Cataluña –como los de “nivelación parcial” y de “esfuerzo fiscal”– y, por otra, en la cesión por el Estado del “paquete de impuestos” reclamado por esos partidos. Y se refleja también en la propia conducción de las negociaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, que se han desarrollado fuera del marco institucional establecido al no haberse convocado el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La bilateralidad es radicalmente incompatible con nuestro sistema constitucional, que exige un marco multilateral en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. *Cuando el Gobierno reconoce esa bilateralidad no sólo se sitúa al margen de la Constitución, sino que daña gravemente el carácter unitario y descentralizado del Estado, propiciando su fragmentación*. En UPyD no podemos aceptar este ataque a las instituciones que se realiza por la vía de los hechos, diluye la legalidad y genera una situación de anomia que preludia un escenario de ingobernabilidad.

4. Como consecuencia de la aceptación por el Gobierno del concepto de “nivelación parcial” *sólo se garantiza la financiación para una parte de los gastos autonómicos*. Esa parte, que puede oscilar entre el 65 y el 80% del gasto total de cada comunidad autónoma, *sólo garantizará la igualdad de los españoles en cuanto a la percepción de unos servicios mínimos de educación, sanidad y asistencia social*. El diseño del sistema excluye así la financiación completa de otras competencias autonómicas como las relativas a la Justicia, las políticas activas de empleo, la seguridad laboral, la cultura, la protección del patrimonio histórico, el turismo, el desarrollo rural, el mantenimiento de las redes de carreteras o ferroviarias autonómicas o el apoyo financiero a las Corporaciones Locales. En todos estos ámbitos, la reforma del sistema de financiación autonómica se orienta hacia la divergencia y la desigualdad ente los ciudadanos, lo que no es compatible con el mandato constitucional de que las diferencias estatutarias entre las comunidades autónomas no “puedan implicar privilegios económicos o sociales”.

En idéntica dirección se orienta la aceptación del *concepto de “esfuerzo fiscal”* a los efectos de compensar a las comunidades autónomas que, con más intensidad, lo realicen. Ese es un *concepto falaz porque son las personas y no los territorios quienes pagan impuestos*. Y lo hacen en mayor medida cuanto más elevado es su nivel de renta, pues el sistema fiscal se ha diseñado con un carácter progresivo para que así sea. El concepto de “esfuerzo fiscal”, impuesto por el nacionalismo catalán, *conduce también a la desigualdad*, pues el proyecto del Gobierno diseña un fondo específico para añadir recursos a las comunidades autónomas que más impuestos recaudan, es decir a las más ricas, a aquellas con mayor nivel de renta per cápita.

5. El Gobierno ha propuesto un conjunto aún indeterminado *de fondos especiales para compensar todos los descontentos*. Al tradicional “Fondo de suficiencia”, que ahora se limita a una parte del gasto y cambia su denominación por la de “Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales”, se añade un “Fondo de suficiencia global”, otros dos “de convergencia autonómica” –“el Fondo de competitividad” y el “Fondo de cooperación”– y, según se ha anunciado verbalmente, un “Fondo de población” y otro “Fondo de lenguas cooficiales”.

Esta proliferación de fondos, lejos de favorecer la igualdad entre todos los ciudadanos, conducirá a amplificar sus diferencias, pues va a dar lugar a que los Gobiernos de las comunidades autónomas de mayor renta cuenten con más recursos por habitantes que los de las regiones

de menor renta. Además, *el Gobierno se propone financiar una buena parte de estos fondos con nuevos recursos del Estado, lo que hará que el déficit público amplíe el stock de la deuda pública, lo que tendrá efectos colaterales en el agravamiento de la crisis económica.*

Asimismo el Gobierno, con su propuesta de múltiples fondos, introduce en el sistema de financiación autonómica la consideración de los desequilibrios regionales. Ello contradice el mandato constitucional que ordena que ese sistema trate a todas las regiones por igual en términos de población equivalente y que los desequilibrios territoriales se corrijan a través del *Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)*. UPyD ha reclamado el aumento de los recursos de este FCI para llegar en 2020 a un total de 4.000 millones de euros, a fin de que se pueda abordar una sólida política de desarrollo regional, alejada de la demagogia y los criterios clientelares con los que el Gobierno está manejando este ámbito de la política económica.

6. En UPyD *tampoco podemos aceptar la transferencia de determinados impuestos a las comunidades autónomas* –el 50% del IRPF y del IVA y el 58% de los Impuestos Especiales– *en los términos establecidos por el Gobierno.*

Aunque un alto grado de corresponsabilidad fiscal es deseable, en el actual nivel competencial de las comunidades autónomas su logro implica una transferencia de impuestos a todas luces excesiva que deja al Estado muy disminuido para poder afrontar los graves problemas por los que atraviesa la economía. Por ello, tal como antes hemos señalado, *hubiese sido preferible que, antes de modificar en profundidad el sistema de financiación autonómica, se hubiese entrado en el debate sobre el reparto territorial de las competencias –y del poder que se asocia a ellas– a fin de ajustar el modelo territorial a criterios de igualdad entre los ciudadanos, eficacia en la prestación de los servicios públicos y eficiencia en la asignación de los recursos presupuestarios.* Si se hubiese operado de esa manera, el paquete fiscal a transferir hubiese sido muy inferior al propuesto.

En particular, *es poco deseable la transferencia del IRPF*, dado que este impuesto es uno de los pocos instrumentos de que dispone el Estado para desarrollar una política redistributiva. Más aún, el proyecto de reforma del sistema de financiación autonómica contempla no sólo la cesión del 50% del rendimiento de este impuesto, sino que la compañía de una ampliación notable de las competencias normativas con respecto a él. Ello puede afectar gravemente al carácter progresivo del

impuesto, con la consiguiente pérdida de equidad en la distribución de la renta entre los españoles. Es evidente que el Gobierno quiere incentivar la competencia fiscal entre las comunidades autónomas; pero lo hace partiendo de condiciones de desigualdad, pues, con la nivelación parcial, las regiones de mayor nivel de renta van a disponer de más recursos por habitante –y, por tanto, de un mayor margen para reducir los impuestos– que las de menor nivel de renta. En consecuencia, *la competencia fiscal no va a servir de incentivo para la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, sino más bien de estímulo para la práctica de políticas populistas en las regiones ricas.*

Tampoco es aceptable el nivel y, sobre todo, la pretensión de ceder competencias normativas en el IVA y los Impuestos Especiales. Tal cesión normativa generará diferencias territoriales en estos impuestos que actuarán como incentivos a la movilidad del capital, con lo que se deslocalizarán las empresas hacia las comunidades autónomas de menor carga impositiva. Por tanto, es previsible que la diferenciación fiscal entre las comunidades autónomas en cuanto a los impuestos indirectos *actúe como un poderoso elemento de ruptura de la unidad de mercado* –nuevamente en favor de las más ricas– añadiendo un problema adicional a los ya graves que se derivan de la crisis económica.

7. Finalmente, *consideramos que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) debe ver reforzado su papel en el sistema fiscal* para asegurar la unidad del mercado nacional. En este sentido, aunque la participación prevista de los Gobiernos autonómicos en sus órganos rectores es razonable, no puede aceptarse la pretensión de proceder a su descentralización a través de la potenciación de unos consorcios tributarios con las comunidades autónomas, tal como se reclama por los partidos políticos catalanes. Esos consorcios, además de potenciar la bilateralidad, suponen la ruptura de la coordinación estatal, disminuyen la eficacia en la recaudación tributaria y afectan negativamente a la lucha contra el fraude fiscal.

**XVIII.
Propuesta de
UPyD para la
reforma de la
financiación
autonómica.
Junio de 2008.**

1. La financiación autonómica en la Constitución de 1978

La financiación de las comunidades autónomas es sin duda uno de los elementos fundamentales del denominado “Estado de las Autonomías” que instaura la Constitución de 1978.

Esta, en su artículo 2 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de “nacionalidades y regiones”, dentro del principio de unidad de la Nación española y del principio de solidaridad entre ellas.

Este artículo encuentra su desarrollo en mayor profundidad en el Título VIII (artículos 137-158). En el Capítulo III de este Título se detallan los elementos básicos del denominado “Estado de las Autonomías” y concretamente los artículos 156, 157 y 158 se dedican de forma específica a regular la financiación de las comunidades autónomas. Esta tiene como finalidad garantizar la autonomía de las comunidades autónomas, permitiendo el ejercicio de sus competencias, bajo el principio de coordinación con la Hacienda pública estatal y el ya mencionado principio de solidaridad.

En este sentido, el artículo 157 establece una relación de los recursos financieros de las comunidades autónomas y establece los límites a la capacidad tributaria de estas, que se apoya en el artículo 133. Así mismo, el artículo 157 establece que mediante ley orgánica se regularán las competencias financieras de las comunidades autónomas, las normas de resolución de conflictos con el Estado y las formas de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de financiación.

Por su parte, el artículo 158 establece que en los Presupuestos Generales del Estado podrán establecerse asignaciones específicas para garantizar la financiación de las comunidades autónomas en función de las competencias que hayan asumido y para garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos. En este mismo artículo se establece la existencia de un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que tiene como destino financiar proyectos de inversión en las comunidades autónomas que permitan reducir desequilibrios económicos según el principio de solidaridad, que también se refleja en el artículo 138.

Adicionalmente a lo establecido en el Título VIII, la disposición adicional primera consagra el respeto y garantía de los derechos históricos forales, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Dado este esquema constitucional, son dos los grandes sistemas que se han configurado con el desarrollo autonómico:

- Sistema de financiación de régimen común
- Sistema de financiación foral.

Por último, y como elemento imprescindible para analizar la financiación autonómica, es necesario hacer mención al principio básico de igualdad, que es uno de los valores supremos de nuestra Constitución que, además de plasmarse en los artículos 1 y 14, se recoge también en el Título VIII. Concretamente, el artículo 138.2 prohíbe que las diferencias entre comunidades autónomas impliquen privilegios económicos y sociales y el artículo 139.1 establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Sistemas de financiación

Como hemos visto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 y en la disposición adicional 1ª de la Constitución, se han desarrollado dos sistemas diferentes de financiación.

Por una parte, el *sistema de financiación de régimen común* se regula mediante la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Ley 8/1980 (LOFCA). Esta misma ley establece en sus disposiciones adicionales primera y segunda que la financiación de las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra se regirá por sus propios sistemas forales.

Este sistema, que ha ido evolucionando desde su nacimiento y se ha modificado sucesivamente desde la aprobación de la LOFCA, se encuentra actualmente desarrollado mediante la Ley 21/2001, fruto de los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio de ese mismo año.

El sistema se basa en los principios constitucionales mencionados (autonomía, suficiencia, solidaridad, igualdad, coordinación, etc.), así como en otros establecidos en la propia ley (estabilidad, generalidad, equilibrio financiero del Estado, etc.).

El cálculo de la financiación de las distintas comunidades autónomas parte del establecimiento o determinación de las necesidades globales a financiar teniendo en cuenta las competencias homogéneas (sin incluir las competencias singulares, cuya financiación se añade a la ordinaria en las comunidades autónomas que corresponda) asumidas en 2002, pero utilizando

datos del año base de cálculo (1999), último liquidado en esos momentos. Esta masa financiera se reparte entre las comunidades autónomas en función de su participación relativa en dichas necesidades, calculada con una serie de indicadores de necesidad para cada uno de los tres bloques de competencias definidos (comunes, sanidad y servicios sociales).

Así, las necesidades comunes se asignan básicamente por población (94%) y otros criterios (superficie, dispersión e insularidad). Las necesidades globales de sanidad se reparten en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%). Y las necesidades para atender los servicios sociales se asignan en función únicamente de la población mayor de 65 años.

El reparto incluye también otras cláusulas adicionales: las garantías de mínimos y las reglas de modulación, dotadas con fondos y ajustes o correcciones adicionales para compensar determinadas situaciones (“Fondo de renta relativa”, “Fondo para paliar la escasa densidad de población”, “Respeto del statu quo”, “Modulación del crecimiento”, “Fondo de incapacidad temporal”, etc.).

Una vez definidas las necesidades en cada comunidad autónoma, el sistema dispone de una serie de ingresos que serían suficientes para financiarlas (según el concepto de “nivelación total”), bajo el supuesto de que las comunidades autónomas no ejercen sus competencias normativas de carácter tributario para modificar sus ingresos (en tal caso, el mayor o menor ingreso no es compensado por el sistema). Estos ingresos proceden de los rendimientos de los impuestos cedidos y del mecanismo de cierre que constituye el Fondo de Suficiencia.

Tiene especial importancia en el sistema el denominado Fondo de Suficiencia. Este se calcula detrayendo de la financiación normativa asignada a cada comunidad autónoma la suma de la recaudación normativa de los tributos cedidos, tasas afectas y participaciones en los impuestos compartidos, de tal forma que sirve, como se ha dicho, de “mecanismo de cierre” para completar la financiación necesaria de cada comunidad autónoma, pudiendo ser también negativo (casos de Madrid o Baleares).

Los impuestos cedidos son los siguientes:

- Al 100% se ceden los Impuestos sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y sobre el Juego.

- Todas las tasas afectas a los servicios traspasados.
- La tarifa autonómica del IRPF (33%).
- El 35% de la recaudación líquida por IVA y el 40% de la de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos.
- El 100% de las recaudaciones líquidas del Impuesto sobre la Electricidad, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Especial sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Cada comunidad autónoma recibe el importe real de la recaudación de cada uno de los tributos cedidos en función del porcentaje de reparto y de los índices de imputación definidos, así como el importe del Fondo de Suficiencia calculado con los datos del año base, independientemente de cuál haya sido la recaudación real y actualizado mediante el Índice de Ingresos Tributarios del Estado de cada año. A continuación, en la figura 1 podemos ver el reparto de los recursos asignados por el sistema en el año 2006 y el detalle del reparto del Fondo de Suficiencia.

Figura 1. Recursos por comunidades autónomas – 2006 (en millones de euros)

Comunidades autónomas	IRPF	IVA	Resto	Fondo de Suficiencia	Total
Cataluña	5.055	3.688	7.484	2.693	18.920
Galicia	1.102	1.232	1.712	3.613	7.659
Andalucía	2.907	3.311	5.737	9.035	20.990
Asturias	563	525	729	1.088	2.905
Cantabria	303	290	507	687	1.787
La Rioja	173	146	260	375	954
Murcia	545	543	1.208	1.102	3.398
Comunidad Valenciana	2.321	2.148	4.488	2.606	11.563
Aragón	785	642	1.167	1.096	3.690
Castilla-La Mancha	725	743	1.558	2.351	5.377
Canarias	740	0	866	3.184	4.790
Extremadura	305	401	551	1.913	3.170
Baleares	548	905	1.199	-212	2.440
Madrid	5.419	3.419	6.531	-182	15.187
Castilla y León	1.141	1.134	1.877	3.048	7.200
Total C. Autónomas	22.632	19.127	35.874	32.397	110.030

Al margen de los recursos provenientes del sistema, las comunidades autónomas pueden obtener otros fuentes de financiación (fondos europeos

por ejemplo) o hacer uso de sus competencias tributarias para establecer nuevos tributos o modificar la presión fiscal derivada de los tributos cedidos con competencias normativas, lo que les reportará mayor o menor financiación que la definida por el sistema; esta será una decisión propia que no vendrá compensada en más o en menos por el mismo sistema.

Por su parte, el *sistema foral* que rige en las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra funciona de forma inversa al régimen común, al otorgar a los órganos forales una gran autonomía y al ser estos quienes recaudan todos sus impuestos. Por aquellas competencias no asumidas por estas comunidades autónomas y ejercidas por el Estado (Defensa, Asuntos Exteriores, Casa Real y FCI) pagan a este una cantidad, denominada “cupo” en el caso del País Vasco o “aportación” en el caso de Navarra.

La normativa vigente para el País Vasco la encontramos en el Concierto Económico regulado por la Ley 12/2002, modificada por la Ley 28/2007, donde se establece que la potestad tributaria corresponde a las diputaciones forales: estas aportan los recursos necesarios para financiar los presupuestos de la comunidad conforme a la Ley Autonómica 6/2002. Y, en el caso de Navarra, el Convenio Económico está regulado por la Ley 28/1990, modificada por la Ley 48/2007.

El cálculo tanto del cupo como de la aportación se realiza aplicando el índice de imputación fijado para cada una de estas dos comunidades autónomas al gasto total del Estado en las competencias no transferidas a estos territorios; no se tienen en cuenta en ningún caso aportaciones a las políticas de solidaridad aplicadas en el resto de comunidades autónomas, salvo el pago porcentual al FCI. En la siguiente figura 2 se detallan los recursos obtenidos por estas dos comunidades autónomas en 2005.

Figura 2. Recursos forales – 2005 (en millones de euros)

Concepto	País Vasco	Navarra
Impuestos Directos	5.076	1.330
Impuestos Indirectos	6.081	1.561
Tasas y otros	106	24
Cupo/Aportación	-1.250	-447
Total de recursos	10.014	2.467

Adicionalmente, todas las comunidades autónomas, independientemente de su sistema de financiación, pueden recibir otros recursos complementarios de financiación, como el FCI, diferentes Fondos Europeos, etc.

3. Situación actual: un análisis crítico

Una vez descritos los dos sistemas y sus bases de funcionamiento, es preciso realizar un análisis de ambos en términos dinámicos y de ejecución real que permita determinar su grado de fiabilidad y de cumplimiento de los objetivos perseguidos, así como detectar los fallos que deban ser corregidos en una posible reforma.

Para realizar el análisis es preciso tener siempre presente que el objetivo último ha de ser el respeto a los principios constitucionales de solidaridad, igualdad y autonomía financiera.

Una vez definido este objetivo, y por lo que se refiere al *sistema de financiación de régimen común*, los resultados de los últimos años (2006 es el último ejercicio liquidado hasta la fecha) muestran los siguientes aspectos destacables:

- a. El sistema contiene importantes *defectos de equilibrio dinámico*, de manera que la evolución de la financiación aportada no se comporta de forma equivalente a la evolución de las necesidades reales. Esto se ha traducido en diferencias en cuanto a la financiación por habitante (considerando la población “corregida”, mediante las variables diferenciales consideradas en el sistema) y por tanto en una deficiencia en el cumplimiento del principio de igualdad de acceso a los servicios públicos.

Es importante resaltar que dichas diferencias no se producen como consecuencia de la utilización de la capacidad tributaria de las comunidades autónomas, lo cual sería admisible (esto es, si un mayor nivel de servicios fuera consecuencia de una mayor presión fiscal o viceversa), sino de un funcionamiento defectuoso del sistema.

- b. Por otra parte, la *autonomía financiera* por la parte de los ingresos no ha alcanzado un nivel deseable, lo que ha impedido lograr la deseable responsabilidad compartida entre las comunidades autónomas y el Estado.

Las deficiencias en cuanto al equilibrio dinámico se han debido, por una parte, a las divergencias existentes entre las necesidades reales y las definidas en el modelo base, que utiliza datos de 1999. Las principales diferencias se han producido por la evolución de la población (muy distinta según en qué comunidad autónoma) o factores adicionales como la inmigración, que sin embargo no han afectado a la evolución de los recursos asignados por comunidad autónoma.

Asimismo, también se han producido fuertes incrementos en el gasto sanitario

y en los gastos sociales, que seguirán produciéndose a consecuencia de la aplicación de la Ley de Dependencia.

Por otro lado, otra deficiencia clave del sistema es la definición estática del Fondo de Suficiencia. Tal como se ha descrito, este se calcula (partiendo de los datos del año base de 1999) detrayendo de la financiación normativa asignada a cada comunidad autónoma la suma de la recaudación normativa de los tributos cedidos, tasas afectas y participaciones en los impuestos compartidos. Este Fondo se actualiza anualmente mediante el Índice de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

Es decir, que este Fondo de Suficiencia, o “mecanismo de cierre” que debería en buena lógica variar periódicamente para nivelar necesidades, no se recalcula sino que simplemente se actualiza en función del citado índice, es decir, crece en todas las comunidades autónomas al mismo ritmo y no en función de sus necesidades particulares. De esta forma, aquellas comunidades autónomas que incrementen sus ingresos tributarios más que sus necesidades no verán minorado proporcionalmente su Fondo de Suficiencia, como sería deseable, y viceversa. Esto ha beneficiado a determinadas comunidades autónomas y perjudicado a otras.

También se han producido defectos en el funcionamiento del sistema debido a las desviaciones entre la recaudación real y la normativa o teórica. Con el fin de incentivar la eficiencia de las comunidades autónomas en la recaudación, en los cálculos de partida (determinantes para el resto de años) se sustituyó la recaudación real por una normativa o teórica, que partiendo de la inicial del año base crece al mismo ritmo que los ITE. Esto ha provocado que con el paso del tiempo la utilización de un índice común para todas y para todos los impuestos haya alejado la recaudación real de la normativa y que esta diferencia sea muy distinta en cada comunidad autónoma. De esta forma aquellas comunidades autónomas donde la renta crezca más que la población (esto es, la recaudación real per cápita crezca más que la normativa y por tanto se obtengan más recursos) se verán beneficiadas y viceversa.

Así mismo, se ha constatado el ineficiente funcionamiento de los ajustes, correcciones y “modulaciones” del sistema, que generan diferencias entre comunidades autónomas de carácter arbitrario.

El caso específico de Canarias supone también un elemento de distorsión del sistema, o al menos de falta de transparencia, ya que dada su especial consideración a efectos fiscales dentro del Estado disfruta de una presión fiscal por tributos indirectos menor que en el resto de España, que no se debe a una menor prestación de servicios. Sin embargo, los rendimientos de sus tributos específicos (IGIC, arbitrios insulares y otras figuras tributarias específicamente

canarias) no se deducen de las necesidades para calcular su participación en el Fondo de Suficiencia. Este especial tratamiento debe ser reflejado adecuadamente para mejorar la transparencia del sistema, ya que si se incluyeran dichos recursos específicos (más de 1.500 millones de euros en el año 2006) en los resultados del sistema, este reflejaría una financiación por habitante sensiblemente superior a la media.

Para ilustrar la evidencia de las mencionadas carencias, las siguientes figuras 3 y 4 muestran la evolución de los recursos per cápita disponibles por comunidad autónoma.

Figura 3. Financiación por habitante (euros/habitante)

Comunidades Autónomas	1999	2002	2003	2004	2005	2006
Cataluña	1.523	1.864	1.990	2.171	2.400	2.671
Galicia	1.588	1.940	2.078	2.232	2.476	2.771
Andalucía	1.490	1.807	1.976	2.155	2.386	2.645
Asturias	1.539	1.898	2.062	2.210	2.398	2.701
Cantabria	1.828	2.185	2.370	2.539	2.877	3.153
La Rioja	1.950	2.263	2.375	2.589	2.785	3.124
Murcia	1.424	1.658	1.777	1.943	2.231	2.494
Comunidad Valenciana	1.393	1.678	1.792	1.967	2.175	2.423
Aragón	1.659	2.008	2.169	2.304	2.567	2.906
Castilla-La Mancha	1.575	1.902	1.991	2.182	2.456	2.795
Canarias	1.563	1.766	1.846	1.952	2.153	2.413
Extremadura	1.685	2.049	2.243	2.368	2.608	2.923
Baleares	1.540	1.677	1.774	1.918	2.185	2.474
Madrid	1.440	1.771	1.908	2.056	2.259	2.578
Castilla y León	1.651	2.023	2.155	2.337	2.576	2.864
	1.527	1.839	1.974	2.138	2.367	2.650

Figura 4. Financiación por habitante (índice)

Comunidades Autónomas	1999	2002	2003	2004	2005	2006
Cataluña	99,7	101,3	100,9	101,5	101,4	100,8
Galicia	104,0	105,5	105,3	104,4	104,6	104,6
Andalucía	97,5	98,3	100,1	100,8	100,8	99,8
Asturias	100,8	103,2	104,5	103,3	101,3	101,9
Cantabria	119,7	118,8	120,1	118,7	121,5	119,0
La Rioja	127,6	123,1	120,3	121,1	117,7	117,9
Murcia	93,2	90,2	90,1	90,9	94,3	94,1
Comunidad Valenciana	91,2	91,3	90,8	92,0	91,9	91,4
Aragón	108,6	109,2	109,9	107,7	108,4	109,7
Castilla-La Mancha	103,1	103,4	100,9	102,1	103,8	105,5
Canarias	102,3	96,1	93,6	91,3	90,9	91,1
Extremadura	110,3	111,4	113,7	110,8	110,1	110,3
Baleares	100,8	91,2	89,9	89,7	92,3	93,3
Madrid	94,3	96,3	96,7	96,1	95,4	97,3
Castilla y León	108,1	110,0	109,2	109,3	108,8	108,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Analizando los datos se puede comprobar cómo las diferencias tienden a reducirse, excepto en algunos casos es los que los aumentos de población no han sido acompañados por incrementos en la actividad económica de equivalente magnitud, como es el caso de Baleares. Esta tendencia a la igualación se produce porque aquellas comunidades autónomas que se vieron beneficiadas inicialmente mediante los mecanismos del sistema (aquellas con menores rentas) obtienen menores rendimientos de los tributos cedidos y sus recursos por habitante se van acercando, por término medio, al resto. Y al revés ocurre con las comunidades autónomas de mayor renta. Este efecto se refleja también en la dispar evolución por comunidad autónoma de recursos y de población (como puede verse en la subsiguiente figura 5), la cual pone también de manifiesto las posibles dificultades de sostenibilidad futura del sistema en caso de que las necesidades continúen creciendo al mismo ritmo.

Figura 5. Evolución de recursos y población

Comunidades Autónomas	Incremento 1999-2006 (%)	
	Población	Recursos
Cataluña	14,9	96,5
Galicia	1,4	77,0
Andalucía	9,2	93,6
Asturias	-0,7	74,0
Cantabria	7,5	85,4
La Rioja	15,5	96,1
Murcia	21,1	112,6
Comunidad Valenciana	18,2	104,7
Aragón	7,6	89,6
Castilla-La Mancha	11,9	99,1
Canarias	19,3	83,2
Extremadura	1,2	75,2
Baleares	21,8	93,1
Madrid	16,8	109,5
Castilla y León	1,4	76,3
Total	10,9	93,6

El crecimiento anual de recursos del 13% contrasta con un crecimiento de la población del 1,6%, ya que supone una media de crecimiento anual de los recursos per cápita, y por tanto de las necesidades, superior al 10%, difícilmente sostenible cuando se produzcan periodos de declive económico y menor recaudación fiscal.

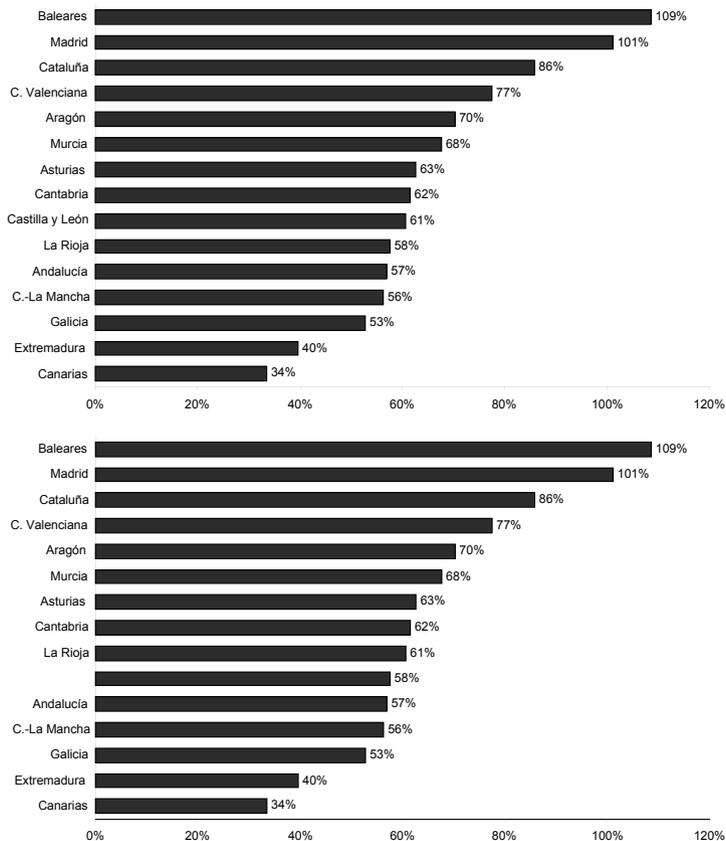
Por otra parte, como se ha comentado anteriormente, se han producido deficiencias en la responsabilidad o autonomía financiera, que se plasman en la elevada dependencia que las comunidades autónomas tienen de las transferencias estatales en su financiación (figura 6). Sólo dos de ellas, Madrid y Baleares, tienen una tasa de cobertura superior al 100% de sus necesidades definidas a través del conjunto de ingresos que facilita el sistema, es decir,

cuentan con un Fondo de Suficiencia negativo (figura 7). El resto alcanza de media un grado de suficiencia financiera del orden del 70%, esto es, dependen de las nivelaciones estatales en aproximadamente un 30%.

Figura 6. Evolución de la dependencia financiera

Concepto	1986	1992	1997	2002	2006
Fondo de Suficiencia (antes de 2002 PIE)	2.743	9.112	8.186	22.635	32.423
Total Recursos Sistema de Financiación	6.504	22.782	33.938	71.336	110.057
Total Recursos Comunidades Autónomas	11.180	35.064	51.819	96.319	143.687
Dependencia del Sistema de Financiación (%)	58,2	65,0	65,5	74,1	76,6
Dependencia del Fondo de Suficiencia (%)	42,2	40,0	24,1	31,7	29,5

Figura 7. Tasa de cobertura 2006 (recursos tributarios sobre necesidades):



Esta situación puede generar efectos no deseados sobre el comportamiento de los gestores autonómicos, dado que la no existencia de un modelo definitivo con responsabilidad compartida entre Estado y comunidades autónomas incentiva continuas demandas de mayores cesiones tributarias o de recursos adicionales para financiar el creciente gasto público. Solamente cuando se instaure un sistema definitivo en el que las comunidades autónomas sean responsables de gestionar tanto el gasto como también el ingreso asociado, en un marco de suficiencia financiera, desaparecerá el incentivo mencionado, dado que la única vía para alcanzar una mejor situación financiera será su propia actuación sobre el gasto (contención) o sobre el ingresos (utilizando su propia capacidad tributaria).

Es importante insistir que todo análisis debe partir de la eliminación de cualquier diferencia en la financiación que se derive de modificaciones tributarias por parte de la comunidad autónoma, en cuyo caso esta debe asumir sus consecuencias positivas o negativas.

En cuanto al análisis del *sistema foral*, este pone de relieve una de las mayores distorsiones del modelo en su conjunto. Tal como se viene constatando desde el comienzo del mismo, la aplicación práctica del sistema foral implica que las haciendas de estas comunidades autónomas disponen sistemáticamente de casi el doble de recursos que el resto de haciendas sometidas al régimen común, lo que supone una situación de privilegio difícilmente asumible a la luz de los principios de igualdad y de solidaridad.

Esta situación se deriva no tanto del respeto a los derechos forales que recoge la disposición adicional primera de la Constitución, sino a su plasmación práctica, esto es, al modo en que los denominados “cupos” vasco y “aportación” navarra son calculados y pagados.

Por una parte, existe una importante incoherencia entre el principio constitucional de solidaridad y el hecho de que en el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra no se incluya (salvo la excepción mencionada, no significativa, del FCI) la parte correspondiente a la contribución de estas comunidades autónomas a los fondos de solidaridad con el resto. Este asunto tiene especial relevancia ya que se trata de dos de las comunidades autónomas más ricas y que por tanto deberían ser contribuyentes netos a los fondos de solidaridad interterritoriales.

Por otra parte, y como ha quedado demostrado en diversos estudios, los mecanismos mediante los que se calculan el cupo y la aportación se basan en unas reglas pactadas políticamente entre el Estado y estas comunidades autónomas que se traducen en una sistemática infravaloración del coste de las competencias estatales no asumidas por estas. Dicha infravaloración ha sido

cuantificada (en un estudio de Mikel Buesa de 2007²) en más de 2.000 millones de euros anuales en el caso del País Vasco y casi 700 millones de euros en el caso de Navarra.

La figura 8 refleja el importe de recursos per cápita disponibles en estas comunidades autónomas y su comparación con la media de aquellas sujetas al régimen común.

Figura 8. Evolución de los recursos del sistema foral

Concepto	2003		2004		2005	
	País Vasco	Navarra	País Vasco	Navarra	País Vasco	Navarra
Recursos tras cupo/aportación	9.175,5	2.458,0	9.906,6	2.618,6	11.263,4	2.914,2
Recursos per cápita	4.344,0	3.559,3	4.674,0	3.713,0	4.712,7	4.156,6
Media del sistema común	1.973,5	1.973,5	2.138,3	2.138,3	2.367,3	2.367,3
Diferencia (euros/habitante)	2.370,5	1.585,8	2.535,8	1.574,7	2.345,5	1.789,3
Diferencia (%)	120%	80%	119%	74%	99%	76%

4. Las reformas estatutarias

La Constitución establece en su artículo 147 que el Estatuto de Autonomía será la norma institucional básica de cada comunidad autónoma; y define cuál es su contenido mínimo. Además se reconocen como leyes orgánicas, por lo que se integran también dentro del ordenamiento jurídico estatal y forman, junto con la propia Constitución y otras normas a la que esta se remite directamente, el denominado “bloque constitucional”.

Sin embargo, y a pesar de la importancia que la Constitución concede a los estatutos, el artículo 157 reserva a una ley orgánica y no a los propios estatutos la regulación del ejercicio de las competencias financieras por parte de las comunidades autónomas, así como la normativa en cuanto a la colaboración financiera entre estas y el Estado. Dicha ley orgánica es la ya mencionada LOFCA.

Siguiendo este marco normativo, los Estatutos han respetado el contenido del artículo 157 y el de la LOFCA y se han limitado a replicar su contenido hasta el proceso de reformas iniciado en la pasada legislatura.

² Mikel Buesa: *El pufo vasco*. IAIF (Universidad Complutense), documento de trabajo número 54 (noviembre 2007), en <http://eprints.ucm.es/7945/1/58.pdf>

En ese periodo se ha reformado diferentes estatutos (Cataluña, Andalucía, Valencia, Baleares y Aragón) que han incluido una serie de condicionantes al sistema de financiación: con lo cual se han arrogado competencias reservadas a la LOFCA y han abierto así una vía de reforma indirecta de dicho sistema e incluso de la propia Constitución.

Como era de esperar, estos condicionantes están siendo adoptados por algunos de los proyectos de reforma del resto de Estatutos que ya están en marcha, lo que complica la situación cada vez más.

Dichos condicionantes son los siguientes:

- a. Podemos destacar en primer lugar el *establecimiento de un criterio de reparto de fondos* sobre el cual ha de girar el sistema de financiación.

Tanto el Estatuto catalán como el balear o el aragonés hacen referencia explícita a que la financiación ha de depender de la capacidad o esfuerzo fiscal de cada comunidad autónoma. Esto supondría supeditar la financiación a la recaudación por habitante, es decir, a la renta media de cada comunidad autónoma, lo que significa una clara violación del principio de solidaridad y explica la insistente demanda de publicación de las denominadas balanzas fiscales por parte de algunos dirigentes autonómicos.

El resto de estatutos o proyectos de reformas también establecen cuáles han de ser las variables para determinar el reparto o asignación de las necesidades financieras, cada uno en función de sus intereses particulares (población, envejecimiento, densidad de población, insularidad, superficie, etc.), lo que de llevarse a la práctica supondría un sistema inaplicable, al no existir reglas de financiación comunes.

- b. En segundo lugar, el estatuto catalán establece un *incremento en el grado de cesión de determinados tributos* (incremento al 50% de la cesión del IRPF e IVA y del 58% de los impuestos especiales). Independientemente de la bondad de esta medida en términos de suficiencia financiera de las comunidades autónomas, no es esta una competencia estatutaria, sino que ha de ser objeto de regulación, como hemos dicho, mediante reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), según establece el artículo 157 de la Constitución.
- c. En tercer lugar, también el Estatuto catalán establece el concepto de *"nivelación parcial"*, es decir, de limitación de la garantía de igualdad

sólo a los denominados *servicios básicos* (educación, sanidad y servicios sociales esenciales). Esta disposición es también contraria a los principios constitucionales y a la propia LOFCA, no sólo porque invade competencias reservadas a esta ley, sino porque limita el principio constitucional de solidaridad.

- d. En cuarto lugar, los estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón establecen la *creación de comisiones y otros mecanismos que sustituyen la multilateralidad* establecida en la LOFCA (que tiene al Consejo de Política Fiscal y Financiera como principal órgano de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas) por *una bilateralidad* que es también claramente contraria a la propia Constitución.
- e. En quinto lugar, la mayoría de los nuevos estatutos y de los proyectos de reforma incluyen *cláusulas que condicionan las inversiones del Estado en cada comunidad autónoma*. Aunque no afecta de forma directa al sistema de financiación, se trata nuevamente de una inconstitucional invasión de competencias estatales que impediría en la práctica una aplicación simultánea de todas ellas, pues dichas cláusulas remiten a la variable más favorecedora para la comunidad autónoma que la define en cada caso (peso sobre el PIB, población, superficie, etc.), de forma que la suma de lo que el Estado debería invertir en cada una sería superior a la inversión total definida por el Estado.

5. Propuestas de reforma

En primer lugar es preciso destacar que el actual sistema ha estado sujeto a una permanente provisionalidad desde su nacimiento, lo que ha alentado continuas demandas autonómicas para obtener mayores recursos y ha impedido profundizar en la mencionada corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Es por tanto básico lograr que cualquier reforma esté encaminada a definir un sistema definitivo y estable, lo que no implica que dicho sistema no pueda contemplar revisiones periódicas de los recursos atribuidos a cada comunidades autónomas en función de sus necesidades y conforme a criterios predefinidos, sino más bien al contrario.

Así mismo, cualquier reforma ha de perseguir por una parte, y como es lógico, la corrección de las mencionadas deficiencias, aspecto clave para garantizar la estabilidad y pervivencia del sistema, y por otra ha de ser “blindado” frente a eventuales invasiones estatutarias, contrarias como hemos visto a lo establecido en el artículo 157 de la Constitución

Bajo esta perspectiva, y como premisa previa a la definición e implantación de un nuevo sistema, es absolutamente necesario y fundamental que la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) se oriente a declarar contrarios a la Constitución todos los condicionantes estatutarios mencionados, dado que las Cortes Generales han decaído en su obligación de garantizar el respeto a la norma suprema. En consecuencia, y como medida de prudencia, deben paralizarse todos los procesos de reformas estatutarias actualmente en marcha hasta conocer cuál es la doctrina del TC al respecto, para inmediatamente eliminar todos aquellos artículos y disposiciones afectados, también en los estatutos ya reformados.

En cuanto a los elementos constitutivos del sistema en sí, y al objeto de superar las deficiencias analizadas, deberían ser modificados conforme a las siguientes propuestas:

1. Los sistemas forales han de ser profundamente reformados para evitar las distorsiones que generan y el privilegio que suponen. En este sentido, y ante la dificultad de modificar la Carta Magna, es necesario redefinir el procedimiento de cálculo del cupo y la aportación para reducir los negativos efectos.

Debe incluirse en el cálculo de ambos una parte que contribuya a la solidaridad con el resto de ciudadanos de otras comunidades autónomas (de una forma equivalente al cálculo del Fondo de Suficiencia) y debe calcularse adecuadamente el coste de las competencias estatales no asumidas por estas, de forma ajena a toda negociación política. Para evitar desfases temporales que impliquen una pérdida drástica de financiación, pueden establecerse fórmulas de incorporación paulatina durante un periodo de aproximación a los recursos disponibles para las comunidades autónomas de régimen común, con una cláusula de statu quo que evite dicha pérdida.

2. Toda redefinición del sistema en su conjunto (incorporando a los sistemas forales) debe ser negociada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tal como establece la LOFCA, en un marco de negociación multilateral, bajo la coordinación estatal y los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Por tanto, todos los mencionados condicionantes reflejados en los estatutos de autonomía han de ser suprimidos y sustituidos por referencias a la LOFCA y sus leyes de desarrollo.
3. Las necesidades globales del sistema deben recalcularse y actualizarse periódicamente, teniendo en cuenta la evolución real de las mismas

y de acuerdo con una definición de una cartera de servicios públicos en términos de eficiencia, para evitar que el sistema pueda financiar ineficiencias en la gestión de los servicios. Estas necesidades han de contemplar un conjunto amplio de servicios públicos y no únicamente los señalados como “esenciales” en el Estatuto de Cataluña.

Es necesario detenerse a analizar más en profundidad este aspecto. Tal como se comentó, las necesidades de financiación fueron definidas en función de los recursos del año base (1999), conforme se venía haciendo cada cinco años. Por tanto, dichas necesidades proceden del coste efectivo original de los servicios y competencias traspasadas, que se fueron actualizando conforme a los recursos financieros que el sistema aportaba. Es decir, y dicho de otro modo, las necesidades de financiación no responden a un estudio de las mismas, sino a una práctica de financiación que ha evolucionado en función de los recursos normativos definidos por el sistema.

Por ello, es prioritario y esencial que el nuevo modelo, independientemente de que pueda iniciarse con una fórmula similar de manera transitoria, se fundamente sobre un estudio serio y riguroso de los costes reales de los servicios comprendidos dentro de las competencias homogéneas traspasadas.

Dicho estudio debe abarcar todas aquellas necesidades denominadas “comunes”, así como las referidas a sanidad y a servicios sociales, bajo un prisma global de solidaridad y lejos del concepto de “nivelación parcial” que afectaría sólo a las prestaciones en materia de educación, sanidad o servicios sociales, tal como demandan algunos dirigentes autonómicos. Es necesario también incorporar en su cálculo todas las nuevas prestaciones inherentes a la Ley de Dependencia que vayan a generar gasto en el futuro inmediato.

El resultado de dicho estudio debe ser la determinación del coste de la cartera básica de servicios a garantizar por el Estado a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia. Al mismo tiempo, permitirá determinar la influencia o ponderación de determinados factores, además de la población (como el envejecimiento, la dispersión, la insularidad, la población en edad escolar, etc.), en el coste de las unidades de servicios prestados; y por tanto permitirá establecer el coste preciso, y en términos de equidad y eficiencia, que debe garantizarse en cada comunidad autónoma teniendo en cuenta todos los factores diferenciales en cada una. Así mismo, garantizará que el reparto y asignación de necesidades, y por tanto de financiación, se realizará

en función de variables objetivas y no estará sometido meramente a negociaciones políticas, por otra parte inevitables en cierta medida.

Para garantizar la suficiencia dinámica del sistema el estudio debe realizarse periódicamente, al menos cada dos años, ajustando los recursos garantizados, para profundizar de esta forma tanto la responsabilidad fiscal como la eficiencia, dado que aquellas comunidades autónomas cuyos costes por unidad de servicio prestado (corregida por los factores condicionantes del estudio) sean superiores a las definidas en términos de eficiencia deberán financiar el exceso con sus propios recursos (y viceversa).

Las revisiones periódicas deberán tener en cuenta posibles alteraciones en el reparto de competencias, tanto a favor de las comunidades autónomas como del Estado.

En consecuencia, el Fondo de Suficiencia debe ser también revisado y actualizado a igual ritmo, esto es, al menos cada dos años.

Como comienzo provisional del sistema, y para un plazo máximo de dos años (hasta que el estudio esté finalizado), deben determinarse tanto las necesidades como los criterios de reparto. En cuanto a las necesidades totales, y ante la falta de una alternativa mejor, es posible partir del último ejercicio liquidado (en estos momentos es 2006), añadiendo los previsibles incrementos generados por la Ley de Dependencia o traspasos pendientes. Y en relación a los criterios de reparto, estos se deben establecer de forma que se eliminen, ya en este primer periodo provisional, al menos parcialmente las deficiencias comentadas. En ambos casos (determinación de necesidades y definición de criterios de reparto) se han de aprovechar los estudios ya realizados, como es el caso del relativo a los costes sanitarios elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Si se abordan separadamente los tres bloques de necesidades, y respetando básicamente los criterios de reparto de los bloques de sanidad (corregidos en función de los resultados del estudio mencionado) y servicios sociales (si bien en este segundo caso podría ser aconsejable ponderar no sólo la población mayor de 65 años, sino también la mayor de 75, mucho más dependiente y en crecimiento, así como la población inmigrante), es posible reajustarlos y modificarlos en el caso de las competencias comunes para alcanzar una mayor equidad.

Partiendo de la base fundamental de que la población debe ser el principal elemento de asignación (al menos el 90%), es necesario definir el resto de factores que contribuyan al reparto con el peso restante (máximo un 10%); todo ello, como comentamos, de forma provisional y por un máximo de dos años. Estos factores y sus ponderaciones han de ser negociados y acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En todo caso, parece aconsejable reducir el peso actual de la superficie (4%) y dar más peso a otros que se han revelado más determinantes como la población de inmigrantes, la población en edad escolar, la dispersión de la población, la insularidad y número de entidades locales por población.

Además deben ser eliminados todos los elementos que provocan distorsiones arbitrarias (modulaciones y otros fondos) y sustituir en los cálculos la recaudación normativa por la real. También debe replanarse el cálculo en el caso de la comunidad canaria: han de incluirse en la definición de su participación en el Fondo de Suficiencia sus ingresos tributarios específicos.

4. Para ampliar la corresponsabilidad, la autonomía y la suficiencia financiera, es preciso incrementar el grado de cesión de tributos, manteniendo al mismo tiempo la capacidad redistribuidora del Estado. Un incremento hasta el 50% en la cesión del IRPF, el IVA y los impuestos especiales (excepto el de electricidad, que ya está cedido al 100%) permitiría alcanzar un grado de cobertura o financiación de las necesidades del 90% y cumpliría con los fines mencionados. Adicionalmente las comunidades autónomas podrán prestar otros servicios a costa de su propio esfuerzo fiscal.
5. De forma complementaria al sistema de financiación debe potenciarse el FCI como elemento de cohesión y solidaridad que canalice la capacidad inversora del Estado en las comunidades autónomas, tal como establece el artículo 158 de la Constitución.

El FCI, dotado actualmente con un 30% de la inversión estatal, tiene como destino la financiación de inversiones en las comunidades autónomas (aunque un 22,5% del mismo puede ser destinado a financiar gastos corrientes inherentes a dichas inversiones). Se encuentra regulado por la Ley 22/2001, que desarrolla la LOFCA y su ámbito territorial se circunscribe a aquellas comunidades autónomas que en el periodo 2000-06 de la UE fueron designadas como zonas "Objetivo 1" (Anda-

lucía, Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Valencia, Canarias, Asturias, Murcia, Cantabria y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

El reparto del FCI entre comunidades autónomas se realiza en base a los criterios establecidos en la LOFCA y cuya ponderación se detalla en la Ley 22/2001 (población, renta per cápita, saldo migratorio, tasa de paro, superficie, insularidad y número de entidades singulares por superficie). En las siguientes figuras 9 y 10 se detallan las dotaciones por comunidad autónoma y per cápita.

Figura 9. Fondo de Compensación Interterritorial (millones de euros)

Comunidades Autónomas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	360,5	377,5	398,8	419,5	449,3	457,6	481,6
Asturias	37,6	42,6	44,7	48,6	51,5	53,9	56,6
Canarias	34,0	41,6	45,2	45,0	62,4	73,3	90,6
Cantabria	9,9	9,5	8,9	9,8	9,6	9,7	10,6
Castilla y León	61,2	68,2	70,1	73,1	75,3	81,9	85,1
Castilla-La Mancha	68,1	71,8	78,9	82,8	92,8	103,5	114,3
C. Valenciana	56,9	58,1	62,0	70,5	82,4	95,9	116,9
Extremadura	73,3	76,6	81,3	83,5	87,8	92,1	97,2
Galicia	140,6	155,3	163,9	170,2	183,5	195,9	203,3
Murcia	38,6	39,9	41,8	42,6	47,3	54,7	61,1
Ceuta	6,9	7,4	7,8	8,2	9,0	9,6	10,3
Melilla	6,9	7,4	7,8	8,2	9,0	9,6	10,3
Total	894,7	955,8	1.011,2	1.061,8	1.159,9	1.237,6	1.338,0

Figura 10. Fondo de Compensación Interterritorial (euros por habitante)

C. Autónomas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	50,3	52,4	55,1	57,2	60,5	60,9	63,2
Asturias	35,4	40,3	42,4	45,9	48,5	50,8	53,4
Canarias	21,0	25,1	26,7	26,5	34,7	39,7	48,0
Cantabria	18,8	18,1	16,9	18,3	17,9	17,9	19,4
Castilla y León	24,6	27,5	28,4	29,7	30,6	33,3	34,5
Castilla-La Mancha	40,1	42,1	46,1	47,3	52,1	57,2	62,1
Comunidad Valenciana	14,4	14,5	15,3	17,0	19,4	22,1	26,2
Extremadura	68,4	71,4	75,6	78,5	82,7	86,6	91,1
Galicia	51,8	57,2	60,3	63,0	68,0	72,4	75,0
Murcia	35,0	35,8	37,1	36,2	38,8	43,8	47,6
Total	37,4	40,0	42,1	43,7	47,0	49,5	52,8

Como medida adicional a la eliminación de las intromisiones mencionadas que determinadas comunidades autónomas están realizando en la política de inversiones del Estado, es necesario revitalizar y fortalecer este instrumento, lo cual permitiría, por una parte, paliar la pérdida de fondos comunitarios (Fondo de Cohesión y FEDER fundamentalmente) en determinadas comunidades autónomas y, por otra, ampliar este mecanismo de financiación de las inversiones en las comunidades autónomas, especialmente las más desfavorecidas. Por tanto, las inversiones estatales quedarían sujetas únicamente a la decisión unilateral y no condicionada del Estado, en función de las necesidades del país en su conjunto en cada momento.

Para poder conseguir estos fines, debe incrementarse la dotación del FCI con crecimientos anuales superiores al 10% que permitan alcanzar un total cercano a los 4.000 millones en el año 2020 (aproximadamente 2.000 millones al final de la presente legislatura) y reservar un 10% del mismo para un Fondo de Contingencia que cubriría imprevistos, desastres o necesidades urgentes en materia de inversión.

El reparto y la asignación de los fondos del FCI deben basarse, en primer lugar, en la renta per cápita y, en segundo lugar, en la población de las diferentes comunidades autónomas y ciudades autónomas, sin excluir a ninguna; y deben ser acordados en el Senado, como cámara de representación territorial, manteniendo siempre como finalidad básica la de servir de instrumento que permita reducir los desequilibrios entre comunidades autónomas

6. Por último, y en aras a lograr una mayor eficiencia, sería deseable establecer fórmulas que impulsaran la colaboración y la participación de las Administraciones territoriales en el seno de la AEAT, agencia tributaria común de todos los españoles.

XIX.

**Proposición No
de Ley sobre
la creación
del "semestre
español".**

**Congreso de los
Diputados, 7 de
junio de 2011.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo dispuesto en los artículos 193 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley sobre la creación del “Semestre español”* para su debate en Comisión.

Congreso de los Diputados, a 7 de junio de 2011

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Uno de los más graves defectos del actual modelo de organización territorial del Estado, que la presente crisis económica ha puesto de manifiesto, es la ausencia de un efectivo mecanismo de coordinación entre Administraciones en el ámbito presupuestario, fiscal y financiero que, liderado por el Gobierno central, permita garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en este campo para el conjunto de las Administraciones Públicas, así como los compromisos adquiridos por España en el marco de la Unión Europea y la Unión Económica y Monetaria.

Esta carencia resulta especialmente preocupante en el caso de la coordinación de las comunidades autónomas entre sí y con el Gobierno central. Las Administraciones autonómicas gestionan ya el 36% de todo el gasto público y la experiencia del periodo transcurrido de crisis económica nos muestra que, por una parte, los desajustes presupuestarios han sido profundos y crecientes y, por otra, la necesaria coordinación que permita actuar a las distintas Administraciones Públicas como un conjunto coherente no parece haber funcionado con éxito: más bien todo lo contrario.

Así, hemos podido comprobar que el organismo específico de coordinación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ha sido prácticamente vaciado de funciones, al limitarse a formalizar acuerdos previamente alcanzados en reuniones bilaterales entre el Gobierno central y los respectivos Gobiernos de las comunidades autónomas. En este mismo sentido, y aunque sea cierto que en este órgano se establecen objetivos individuales de déficit para las comunidades autónomas, una vez definidos estos su incumplimiento no lleva aparejada sanción alguna ni ninguna otra repercusión que, respetando la autonomía financiera de estas Administraciones, garantizara la disciplina financiera. El hecho de verse obligadas a presentar planes de reequilibrio en tales situaciones no puede considerarse como una medida realmente eficaz para el fin perseguido. Y lo que es peor: el incumplimiento de los compromisos adquiridos mediante dichos planes tampoco tiene consecuencias, salvo la limitación del acceso a nuevos tramos de endeudamiento, barrera que podría quedar sin aplicación en el momento en que las comunidades incumplidoras sean mayoría y no sea posible impedir el acceso a la financiación sin mermar la prestación de servicios esenciales al ciudadano como la sanidad, la educación o los servicios sociales. Situación que podremos ver en un futuro más cercano de lo que todos deseamos.

La experiencia reciente ha demostrado igualmente que es incluso posible que una comunidad autónoma, amparándose de manera discutible en el citado principio de autonomía financiera, apruebe sus presupuestos sin respetar los

compromisos en materia de disciplina fiscal previamente adquiridos en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esto es, la necesaria corresponsabilidad fiscal y la imprescindible lealtad institucional que se requiere de las comunidades autónomas no se han verificado y las continuas reformas en el sistema de financiación –aportando recursos adicionales sin contrapartida alguna– han incentivado este comportamiento irresponsable.

En este mismo sentido, ha quedado patente la imposibilidad de que el Gobierno central, responsable de la estabilidad del conjunto del Estado, controle el crecimiento presupuestado del gasto de las comunidades autónomas, de manera que los objetivos de déficit en los presupuestos autonómicos pueden ser fácilmente burlados simplemente elevando los ingresos previstos hasta el nivel necesario para alcanzar el desequilibrio acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Los datos de ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas correspondientes al ejercicio 2010 y al primer trimestre del presente año, así como los datos de la deuda conocida de estas Administraciones que facilita el Banco de España, confirman que la ausencia de coordinación entre la Administración central y las comunidades autónomas pone en riesgo la estabilidad fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas al igual que los compromisos de España como país ante las instituciones comunitarias, lo que afecta seriamente a la credibilidad de las cuentas públicas y, en definitiva, a la capacidad de acceso a los mercados financieros internacionales. La reducción del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 6% este año, el 4,4% en 2012 y el 3% en 2013 es un reto que requiere del compromiso de todas las partes implicadas y que no se alcanzará si no se toman las medidas precisas para que la coordinación de todos los esfuerzos sea una realidad. En este sentido, la crisis de la deuda que actualmente está causando graves problemas en socios comunitarios como Grecia, Irlanda o Portugal nos obliga como país a actuar responsablemente y hacer frente a nuestros compromisos con total solvencia y seriedad; y por tanto es un motivo más que apremia a avanzar en la vía de vertebrar España, en este caso en los ámbitos fiscal y financiero.

Tampoco podemos olvidar que el peso del gasto público controlado por las Administraciones autonómicas es cada vez mayor y a ellas les compete gestionar los servicios públicos fundamentales, lo que hace más urgente la necesidad de contar con un mecanismo que permita coordinar los esfuerzos para estabilizar las finanzas públicas sin menoscabar las prestaciones públicas a los ciudadanos. En definitiva, la preservación del conjunto de servicios públicos que conocemos como el “Estado del Bienestar” pasa por equilibrar las cuentas públicas y muy especialmente las de las comunidades autónomas.

Al mismo tiempo que estas graves deficiencias de coordinación interadministrativas están poniendo en entredicho la capacidad del Gobierno de la nación para garantizar la estabilidad fiscal en nuestro Estado, la Unión Europea ha puesto en marcha el mecanismo denominado “*semestre europeo*”, que consiste en un ciclo de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de 6 meses de duración y cuya finalidad es garantizar la estabilidad fiscal y financiera del conjunto de la Unión, integrar los diferentes instrumentos de supervisión y orientar la elaboración de los Presupuestos nacionales de los Estados miembros. Mediante dicho mecanismo se pretende revisar las políticas presupuestarias de los países para detectar posibles incoherencias y desequilibrios, con el fin de reforzar la necesaria coordinación. Este procedimiento implica que las instituciones comunitarias han de revisar no sólo los presupuestos en fase previa, sino que han de aprobar los planes nacionales de estabilidad que cada país elabora anualmente, así como los programas nacionales de reforma –que afectan a todos los niveles de gobierno dentro de cada Estado–, una vez que tales programas son evaluados por la Comisión.

El ejemplo comunitario nos muestra que no sólo es necesario, sino que es posible establecer mecanismos de coordinación entre partes dotadas de autonomía, e incluso de soberanía en este caso, que preserven la estabilidad del conjunto sin menoscabo de dicha autonomía o soberanía. Si tal procedimiento tiene sentido y es posible en el ámbito comunitario, parece que cobra aún más sentido y debería ser más factible dentro de las fronteras de cada país con subniveles de gobierno dotados de autonomía fiscal y financiera.

Ciertamente, nuestra Constitución consagra el principio de autonomía de las comunidades autónomas en diversos artículos, como el artículo 2 o el 137 y, concretamente en el ámbito financiero, en el artículo 156. Pero no es menos cierto que la Constitución otorga al Estado el papel de coordinación y supervisión general, también en materia fiscal y financiera, papel al que ha renunciado, bajo los sucesivos Gobiernos del PSOE y el PP, para satisfacer objetivos políticos partidistas. La actual impotencia e incapacidad manifiesta no es sino la consecuencia de una deriva política muy negativa que se podría haber evitado, pues la Constitución atribuye al Estado, en su artículo 149.1.13a, las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y la competencia exclusiva sobre la “Hacienda general y deuda del Estado” en el artículo 149.1.14a. Los artículos 103.1, 128.1, 131.1 y 150.3 también sirven de base para apoyar medidas de corrección y racionalización de las finanzas públicas como las que solicitamos con esta moción. Incluso en el mismo artículo que consagra la autonomía financiera de las comunidades autónomas el legislador quiso dejar bien claro que la misma está supeditada a “los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

Por todo ello, y con el fin de garantizar la estabilidad fiscal y financiera del país en su conjunto, cumplir nuestros compromisos internacionales y salvaguardar los logros alcanzados en el llamado “Estado del Bienestar”, es urgente poner en marcha un mecanismo de coordinación presupuestaria, fiscal y financiera entre el Estado y las comunidades autónomas que, actuando de forma similar al instrumento desarrollado en la Unión Europea, formalice un ciclo de 6 meses de duración en el que se materialice la imprescindible cooperación y coordinación interadministrativa; ciclo que tendrá la denominación de “*semestre español*”.

Proposición No de Ley

En su virtud el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que aborde de manera inmediata las modificaciones en el marco regulador en materia presupuestaria, de estabilidad fiscal y de financiación de las comunidades autónomas que permita instaurar un mecanismo de coordinación entre estas y el Estado a lo largo de un periodo de 6 meses, denominado “semestre español”, cuya finalidad última es la de garantizar la estabilidad fiscal y financiera del país en su conjunto, cumplir los compromisos internacionales de España y salvaguardar los logros alcanzados en el llamado “Estado del Bienestar”. Los elementos fundamentales de tal semestre español son los siguientes:

1. A comienzo del citado ciclo, el Ministerio de Economía informará a las comunidades autónomas, en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de los principios y aspectos esenciales que han de inspirar la elaboración de cada uno de los presupuestos autonómicos en el siguiente ejercicio, que se derivarán de los objetivos del conjunto de las Administraciones Públicas y de los compromisos internacionales de España y que tendrán en cuenta la situación particular de cada comunidad autónoma.
2. Así mismo, en ese mismo marco multilateral, el Estado y las comunidades autónomas acordarán un límite máximo de crecimiento del gasto y un objetivo de déficit individual para cada comunidad que sean compatibles y coherentes entre sí y con los objetivos globales del conjunto de Administraciones Públicas. De no alcanzarse acuerdo, ambos límites serán establecidos por el Ministerio de Economía y Hacienda.
3. Sobre la base de dichos principios y aspectos generales, y bajo el respeto a los límites de gasto y déficit establecidos, las comunidades autónomas elaborarán sus proyectos de presupuestos para el siguiente ejercicio.

4. Los proyectos de todas las comunidades serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera antes de proceder a su envío a la correspondiente Asamblea autonómica.
5. El Ministerio de Economía y Hacienda emitirá un informe para cada proyecto presupuestario en el cual se informe, de acuerdo con los principios y límite establecidos, de su conformidad con el mismo o, en caso contrario, de las recomendaciones de modificación que considere oportunas.
6. Las comunidades autónomas deberán modificar sus proyectos presupuestarios siguiendo las recomendaciones del Ministerio de Economía y Hacienda en el caso de que no hayan obtenido la conformidad por parte de este. Una vez modificado y con el informe de conformidad por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, el proyecto presupuestario iniciará el habitual trámite parlamentario.
7. En caso de que el proyecto que no hubiera obtenido la conformidad por parte del Ministerio de Economía y Hacienda iniciara el trámite parlamentario sin haber sido previamente modificado siguiendo las recomendaciones de este, el Gobierno de la nación podrá establecer medidas coercitivas para lograr tal modificación, entre las que se incluyen:
 - a. Denegación de la autorización para acceder a operaciones de endeudamiento.
 - b. Retrasar los anticipos establecidos en el sistema de financiación de las comunidades autónomas, así como cualquier otra transferencia corriente o de capital acordada mediante convenio.
 - c. En el caso en el que la ejecución presupuestaria autonómica provocara incumplimientos de compromisos europeos que llevarán aparejados sanción, esta sería repercutida a las comunidades autónomas causantes, en la cuantía proporcional correspondiente.

Finalizado el ciclo del semestre español, que pretende coordinar los presupuestos autonómicos y el estatal antes de su aprobación y hacerlos coherentes con las necesidades y compromisos adquiridos por el conjunto de las Administraciones Públicas, el procedimiento de control continuará de manera similar al establecido en la actualidad, que se describe a continuación:

8. Superado el trámite de aprobación parlamentaria en cada comunidad autónoma, estas deberán remitir información trimestral sobre la ejecución presupuestaria al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Una vez remitida, el Ministerio de Economía y Hacienda informará, a través de este mismo órgano, de su conformidad con la senda de ejecución presupuestaria y en vista del cumplimiento de aspectos como crecimiento del gasto, déficit, cumplimiento de planes de reequilibrio, etc. En el caso de que no existiera tal conformidad, el Ministerio emitiría las recomendaciones que considere oportunas y la comunidad autónoma correspondiente deberá enviar al Consejo un plan de reequilibrio con detalle de las medidas concretas para corregir las desviaciones observadas. Así mismo, el Ministerio de Economía y Hacienda podrá poner en práctica las medidas coercitivas para corregir los desequilibrios e incumplimientos detectados, entre las que se encuentran las citadas anteriormente.
9. Finalizado el ejercicio se repetirá el procedimiento de control sobre el presupuesto finalizado, de manera similar al establecido para los controles trimestrales.

A través del *semestre español* se persigue garantizar la estabilidad financiera del conjunto de las Administraciones Públicas y consolidar un procedimiento eficaz de coordinación en materia presupuestaria, fiscal y financiera entre el Estado y las comunidades autónomas que permita a España cumplir sus compromisos internacionales como país miembro de la Unión Europea.

**Cuarta parte:
La reforma fiscal
y la lucha contra
el fraude**

XX.

**Propuesta de
Resolución sobre
la lucha contra el
fraude en España
en el Debate
sobre el Estado
de la Nación.**

**Congreso de los
Diputados, 15 de
julio de 2010.**

A la mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de la diputada de Unión Progreso y Democracia D^a Rosa Díez González, formula, al amparo de lo dispuesto en el artículo 197 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con motivo del Debate de Política General en torno al estado de la Nación, la siguiente *Propuesta de Resolución sobre la lucha contra el fraude en España*.

Congreso de los Diputados, 15 de julio de 2010

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

En los dos últimos años, coincidiendo con la crisis económica, se ha producido un grave descenso de la recaudación tributaria. Sólo la caída de la recaudación de alguno de los principales impuestos sobre la actividad económica, como el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), ha sido superior a los 46.000 millones de euros (4,5% PIB). La caída recaudatoria del IVA en estos dos años ha sido superior al 40%, mientras que la del Impuesto de Sociedades ha sido del 55% en estos dos años de 2008 y 2009. En el primer trimestre de 2009, la caída recaudatoria del Impuesto de Sociedades ha sido de un 37%, coincidiendo con la recuperación del beneficio de las grandes empresas. Ninguna variable económica que se analice y que debería estar en paralelo con la recaudación fiscal, como el consumo, el PIB o los beneficios empresariales, ha tenido una evolución tan mala como la recaudación fiscal. En consecuencia, parece claro que nos encontramos en España ante un aumento sin precedentes del fraude fiscal.

En esta situación, el Gobierno ha decidido un recorte de los medios de la Agencia Tributaria, cuyo presupuesto se ha recortado un 6,1%, con una caída superior a la de los Ministerios y frente al aumento de otras partidas, como subvenciones o transferencias a las comunidades autónomas. Además, no se han reforzado las atribuciones legales de la Administración Tributaria, ni se ha realizado la necesaria e imprescindible labor de pedagogía social para convencer a los ciudadanos de que el fraude fiscal es una gravísima lacra.

Por ello, resulta imprescindible la existencia de una definida e inquebrantable voluntad política para luchar contra el fraude fiscal y la corrupción que supere la simple adopción de diversas medidas aisladas que, como ha ocurrido hasta la fecha, se muestran insuficientes para combatir esta lacra social. Medidas de tipo legal y organizativo que se deben adoptar teniendo en cuenta exclusivamente aspectos técnicos y profesionales, que han de garantizar en todo caso la independencia de la inspección de los tributos en el ejercicio de las funciones encomendadas y que deben venir acompañadas de medios materiales y humanos para su puesta en práctica. Así, haciéndonos eco de las propuestas de los Inspectores de Hacienda del Estado –IHE–, junto a la tradicional comprobación masiva de contribuyentes perceptores de rentas “controladas” se debe primar la investigación, especialmente en temas como tramas de IVA, sector inmobiliario, operaciones de ingeniería financiera, operaciones con paraísos fiscales, fraude en las actividades profesionales, facturas falsas en el régimen de módulos o el gran fraude que existe en algunos sectores empresariales.

Por todo ello, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a reforzar la lucha contra el fraude fiscal adoptando y poniendo en práctica las siguientes medidas:

1. Medidas organizativas

a) Incremento sustancial de los medios humanos y materiales de la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT), especialmente de la plantilla de inspectores y técnicos de Hacienda dedicada al Control Financiero y Tributario.

b) Aprobación del Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria en el que, entre otros aspectos, se definan con claridad las funciones y estructura de esta Organización. Dicho Estatuto regulará un marco jurídico que garantice la máxima independencia en la aplicación del sistema tributario y, con ese fin, establecerá el nombramiento del Director de la AEAT por mayoría cualificada del Congreso y por un período de cinco años, atribuyendo al Presidente exclusivamente funciones de representación.

c) Reforzamiento de la casi inexistente coordinación entre la Agencia Tributaria del Estado y las Administraciones autonómicas, que también deben involucrarse en la lucha contra el fraude fiscal en el ámbito de sus competencias, atribuyendo a la Agencia Estatal de Administración Tributaria la coordinación de las demás Administraciones Tributarias para conseguir una mayor eficacia en este ámbito esencial.

d) Reducción drástica del tiempo de resolución de las reclamaciones contra actuaciones de las Administraciones tributarias y garantía de la debida especialización tributaria de los funcionarios que ocupan los puestos de vocales y ponentes en los Tribunales Económico-Administrativos. Para ello se procederá a incrementar los medios en los Tribunales Económico-Administrativos, se especializarán los Tribunales de Justicia y se procurará la reducción de la litigiosidad. Esto redundará en beneficio de la efectividad de las medidas antifraude e incrementará la seguridad jurídica de los contribuyentes cumplidores.

2. Medidas legales

a) Reforma de la figura del delito fiscal como clave de la estrategia de prevención y lucha contra el fraude fiscal, con un incremento de las penas y de los plazos de prescripción, así como con la tipificación de nuevos delitos y circunstancias agravantes, especialmente la tipificación como delito de la titularidad oculta al Fisco de cuentas en el extranjero. También debería definirse como agravante la utilización de paraísos fiscales para la comisión de delitos fiscales.

b) Modificación de la normativa de cesión de tributos a las comunidades autónomas para garantizar, en el caso de tributos estatales cedidos, una aplicación homogénea en todo el territorio español de las normas reguladoras y así evitar la deslocalización de contribuyentes.

c) Modificación de la normativa del IRPF para que el régimen de módulos se aplique en exclusiva para ventas a consumidores finales.

d) Modificación de los preceptos que facilitan la ingeniería fiscal para evitar una utilización abusiva de los regímenes fiscales especiales, así como suficiente atribución legal a la Inspección de los Tributos de competencias de comprobación de los requisitos para gozar de determinados beneficios fiscales o tributar en regímenes fiscales especiales.

3. Medidas sectoriales

a) Concentración de la inspección en la lucha contra los grandes focos de fraude fiscal:

- Lucha contra la utilización indebida de convenios internacionales y la planificación fiscal abusiva.
- Uso de paraísos fiscales.
- Redefinición y mayor control de la facturación de los contribuyentes en régimen de módulos. Endurecimiento de las sanciones administrativas y penales por el fraude cometido mediante facturas falsas.

b) Refuerzo del control patrimonial de las personas físicas y jurídicas para detectar incrementos de patrimonio no justificados. Restablecimiento del Impuesto del Patrimonio.

c) Incremento de la colaboración del sistema financiero para reducir la opacidad de determinadas operaciones y el manejo abusivo del efectivo de alta denominación.

d) Refuerzo de la lucha contra las tramas de defraudación del IVA y el blanqueo de capitales, que tienen un carácter claramente delictivo, mediante:

- La creación de una base de datos europea de estas operaciones liderada por la Agencia Tributaria Española.

- La creación de una Policía Fiscal en la que se integrarían unidades especializadas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil junto con unidades operativas de vigilancia aduanera.
- La especialización de fiscales y jueces en este tipo de fraudes.
- La creación de un régimen especial para este tipo de contribuyentes, que permita su persecución sin endurecer la situación del resto.

XXI.

Ante la subida de impuestos. Nota para la página web de UPyD por Álvaro Anchuelo, coordinador del Grupo de Economía, 26 de septiembre de 2009.

Las medidas de aumento del gasto que el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero puso en marcha como estímulo económico se han caracterizado por lo elevado de su cuantía. La otra característica destacada de este fuerte estímulo fiscal discrecional, mayor que el aplicado en otros países de nuestro entorno, ha sido su ineficiencia. Frente a la crisis convenía gastar más, pero no tan deprisa ni en proyectos tan disparatados. No sólo importa cuánto se gasta, sino en qué.

Recordemos el alto coste de algunas de las discutibles medidas que se han ido improvisando desde el inicio de la crisis:

- Deducción de 400 euros en el IRPF a 16 millones de contribuyentes, con un coste estimado superior a los 6.000 millones de euros anuales. Se ha aplicado ya durante dos años, reduciendo por tanto los ingresos públicos en 12.000 millones de euros. No ha mejorado apreciablemente el consumo, al repartirse de manera indiscriminada una cantidad tan pequeña entre tantos.
- “Cheque bebé” generalizado e indiscriminado.
- Fondo de inversión local de 8.000 millones de euros. Ha creado empleos artificiales ligados a obras de escasa utilidad.
- Reforma de la financiación autonómica de 11.000 millones de euros, de los que 3.800 serán sólo para Cataluña. No se ha guiado por el principio de reflejar únicamente el coste del aumento de la población.
- Eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, que no se cuestionaba, facilitaba el control de la evasión en el IRPF, recaía sobre personas pudientes y recaudaba 1.800 millones de euros anuales.
- Todo esto sin mencionar las cantidades potencialmente comprometidas en los planes de rescate financiero, que han logrado evitar el pánico bancario y los problemas de liquidez pero no restaurar la concesión de crédito al sector privado (hasta 50.000 millones en el Fondo de Adquisición de Activos Financieros de la banca, hasta 200.000 millones en el aval de emisión de deuda bancaria y hasta 99.000 millones en el FROB).

El efecto sobre las cuentas públicas de estas ineficientes medidas, que el Gobierno ha adoptado voluntariamente, se suma a las repercusiones que tiene la propia crisis de forma automática. La tasa de paro ha pasado en España del 8% al 18%, duplicando la de la Unión Europea. Esto ha provocado un gasto

público de unos 34.000 millones de euros (equivalente al 3,3% del PIB) en prestaciones y subsidios durante 2009 (el doble de lo presupuestado). Para el próximo año se presupuestan 38.876 millones. Entre 2007 y 2009 cae también marcadamente la recaudación lograda por los principales impuestos (IRPF, sociedades, IVA e impuestos especiales).

Al añadirse a los efectos inevitables de la propia crisis sobre el gasto y los ingresos públicos los provocados por las medidas del Gobierno, las consecuencias han sido demoledoras. El superávit del 2,2% del PIB en 2007 se va a transformar en un déficit público de alrededor del 10% en 2009, que podría volver a repetirse en el 2010. La deuda pública, de sólo el 36,2% del PIB en 2007, se estima que puede acabar 2009 en el 58,3%, llegando al 75,9% en 2010. Son cifras sin precedentes e insostenibles, que sólo acostumbrábamos a ver en algunos países del Tercer Mundo.

Por muchos argumentos alternativos que proporcione la maquinaria propagandística oficial, es esto y no otra cosa lo que explica la decisión del Gobierno de subir los impuestos. El margen de actuación fiscal, que proporcionaba el bajo nivel de endeudamiento público de partida, se ha malgastado de forma prematura con las costosas e ineficientes medidas adoptadas. Es una pena, porque ahora nos vemos obligados a subir los impuestos en un mal momento, todavía en plena crisis. El consumo y la inversión se verán perjudicados, cuando aún necesitan estímulos. Todo esto, por cierto, va en contra de las recomendaciones del G20 de no retirar los estímulos hasta que se vislumbre una recuperación consolidada.

España, por tanto, se va a ver obligada a subir los impuestos en medio de la crisis por la imprevisión del Gobierno, ahora acuciado por la necesidad de detener la deriva insostenible de las cuentas públicas y de allegar recursos para hacer frente al gasto social. La falta de recursos que ahora existe para el gasto social más imprescindible, después de haber dilapidado tantos, se ha puesto de manifiesto con la ayuda de 420 euros para los parados sin ingresos alternativos. La falta de dinero es lo que ha forzado al Gobierno a discriminar a los parados más necesitados, a los que hace más tiempo que perdieron las ayudas.

Aceptemos sin embargo que (dada la situación a la que el Gobierno nos ha llevado) la subida de impuestos sea un mal menor inevitable. Peor sería llegar a una crisis de la deuda pública, o enfrentarse a los conflictos que el no hacer frente al gasto social probablemente provocaría. Aun así, la subida impositiva sólo sería aceptable si se cumplen dos condiciones previas:

1. Que el Gobierno dé marcha atrás en toda la línea, reconozca abiertamente sus errores y pida perdón por las medidas despilfarradoras e ineficientes que nos han llevado hasta aquí. Tal rectificación debería ir unida a la revocación de las medidas citadas (suprimir o modular los 400 euros en el IRPF, suprimir o modular el “cheque bebé”, limitar la reforma de la financiación autonómica al reconocimiento del aumento de la población, no aplicar un nuevo plan de inversión local meramente propagandístico, restablecer el Impuesto sobre el Patrimonio...). Las comunidades autónomas, que controlan un porcentaje tan significativo del gasto público, no podrán ser ajenas a la austeridad y al recorte del gasto superfluo. Todo esto resulta imprescindible para legitimar la subida impositiva, de forma que se garantice que el esfuerzo de los ciudadanos en un momento de grave crisis no se despilfarra.
2. Que los cambios en la fiscalidad no sean un mero parche para recaudar más. Por el contrario, debería diseñarse una reforma fiscal completa, que formase parte del cambio de modelo que se busca para nuestra economía. En ella, algunas fuentes de recaudación podrían reducirse. La imposición medioambiental debería introducirse, pero no simplemente gravando más la ya muy gravada gasolina.

Esta reforma fiscal integral, a su vez, debería ser una parte de una estrategia global frente a la crisis, que en España ni ha existido ni existe. Se necesitan unos segundos Pactos de la Moncloa, en los que se aborden simultáneamente problemas interrelacionados, como el sistema impositivo, el sistema de protección social, el diseño autonómico, la reforma laboral, el modelo energético o el sistema educativo.

No cabe, sin embargo, concebir grandes esperanzas de que estos llamamientos (que UPyD viene realizando desde el inicio de la crisis y que cada vez encuentran un mayor eco social) sean escuchados. No es hoy Adolfo Suárez el inquilino de la Moncloa, ni existe ningún Fuentes Quintana entre sus ministros. Más bien ha de pensarse que, como decía algún humorista en la crisis de los noventa (creo que era Tip) parodiando el discurso de los gobernantes de entonces, “España está al borde del abismo pero, gracias a las políticas de mi Gobierno, ahora dará un decidido salto hacia adelante”.

Quinta parte:
La reforma laboral

XXII.

**Proposición
No de Ley para
promover la
reforma del
mercado de
trabajo.**

**Congreso de los
Diputados, 15 de
febrero de 2010.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia (UPyD), al amparo de lo dispuesto en los artículos 193 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley con el fin de promover la profunda reforma del mercado de trabajo que la economía española urgentemente necesita*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 15 de febrero de 2010

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Esta Proposición No de Ley propone realizar una reforma integral del mercado de trabajo español que permita el cambio de modelo productivo e impulse el aumento de la productividad, a la vez que proporciona una mayor seguridad a los trabajadores. Ayudará también a que nuestra tasa de paro tienda a igualarse con la del resto de la zona del euro, en vez de casi duplicarla como hoy sucede (19% frente a 10%). El enorme paro es el principal, pero no el único problema del mercado de trabajo español. Además, una parte muy elevada del empleo existente tiene un carácter precario. La tasa de temporalidad es única en el contexto europeo: llegó a ser del 34% en 2006, en la fase expansiva del ciclo, y sigue siendo del 25% en la recesión. La disminución obedece a que, hasta el segundo trimestre del 2009, toda la disminución del empleo ha recaído sobre los trabajadores con contrato temporal. La reforma propuesta contribuirá a reducir en el futuro la volatilidad del empleo: ahora la economía española crea muchos empleos de mala calidad en la fase de expansión, que se destruyen fácilmente en la recesión. El coste para las cuentas públicas de la elevada tasa de paro y sus efectos negativos sobre el consumo son razones añadidas para la reforma.

La necesidad urgente de una reforma en profundidad obedece no sólo a razones de eficiencia sino también de equidad. Tanto el paro como la elevada temporalidad afectan especialmente a los grupos más débiles: los jóvenes (39% de paro en los menores de 25 años, 47% de temporalidad en los menores de 29), los inmigrantes (29,7% de paro y 52% de temporalidad) y las mujeres (30% de temporalidad). Se ha creado en España una subclase de trabajadores sin acceso al empleo indefinido, atrapados en una trampa de precariedad (encadenamiento de contratos temporales de corta duración), paro, peores salarios y menores prestaciones por desempleo. Resulta un sarcasmo, siendo esta la verdadera situación, presumir de la protección de los derechos sociales de los trabajadores. Añádase a esto que el número hogares con todos sus miembros activos en paro es de 1.220.000 según la EPA del cuarto trimestre y que un millón y medio de parados perdieron su empleo hace más de un año, lo que les convierte en parados de larga duración.

La lamentable negligencia del Gobierno durante seis años obliga ahora a realizar importantes cambios en medio de una grave crisis, en vez de durante los años de prosperidad en que debieron realizarse.

La reforma propuesta respeta los derechos adquiridos en los contratos ya existentes, se refiere únicamente a los nuevos contratos que tras ella se firmen. Todos los nuevos contratos habrán de ser de una única modalidad, indefinidos. Los contratos temporales serán suprimidos radicalmente, excepto

para la sustitución de bajas temporales. Los nuevos contratos únicos tendrán una indemnización por despido inicial más baja que la de los actuales contratos indefinidos, pero más alta que la de los contratos temporales (que es de 8 días o, más frecuentemente, cero), los cuales constituyen la inmensa mayor parte de las nuevas contrataciones. A partir del valor inicial, la indemnización por despido iría *aumentando progresivamente* en años sucesivos hasta alcanzar un valor máximo. Un ejemplo de los posibles valores, propuesto por algunos de los mejores economistas españoles, sería una indemnización de 12 días por año en el primer año. A partir de ahí, iría aumentando en 2 días por año en los años sucesivos, hasta un tope de 36 días por año, con un máximo acumulable de 24 meses (que se corresponde con el actualmente existente para el contrato de fomento del empleo indefinido).

Esta propuesta acabaría radicalmente en los nuevos contratos con el abuso no causal de la temporalidad y la consiguiente dualidad que provoca en el mercado de trabajo. En vez de complicar aún más el menú de contratos, contribuirá a simplificarlo. En la mayoría de las nuevas contrataciones, ahora temporales, proporcionará más protección al ser trabajadores indefinidos y con una indemnización más alta desde el principio. Este nuevo modelo laboral traza un camino continuo para los nuevos trabajadores desde la entrada en el mercado de trabajo, como indefinidos con menor indemnización, hasta convertirse paulatinamente en indefinidos con una alta indemnización, sin saltos bruscos que incrementen el coste para el empresario y le lleve a replantearse la continuidad de la relación contractual. La duración de los contratos aumentará. El número de accidentes laborales disminuirá. Las decisiones de emancipación, natalidad dejarán de ser obligatoriamente pospuestas entre los jóvenes. Se corregirá una grave injusticia intergeneracional.

El coste para los empresarios del nuevo esquema, según los estudios realizados por los prestigiosos expertos reunidos en el conocido como *Manifiesto de los 100 economistas*³, no sería muy distinto del actual. Por un lado, se beneficiarán de una relación más estable y duradera con el trabajador, lo que permitirá formarle y disponer de trabajadores de mayor calidad y más productivos. En la actualidad existe una enorme rotación de la mano de obra: en 2008 se firmaron 2,7 millones de contratos de menos de 7 días y 5 millones de menos de 30 días. Por otro lado, no habría contratos que pasasen bruscamente a tener una indemnización de 33 o 45 días, al convertirse en indefinidos.

3 Este manifiesto, titulado "Propuesta para la reactivación laboral en España", fue publicado el 26 de abril de 2009 en el diario español El País y reproducido luego en diversos lugares; puede encontrarse por ejemplo en su página web oficial <http://www.crisis09.es/propuesta/>

Las modalidades de contratación y el coste de despido son sólo uno de los elementos de la reforma que se necesita. Es necesario también aumentar la seguridad de los trabajadores, *mejorando el actual sistema de cobertura para aquellos trabajadores que agotan las prestaciones y subsidios de desempleo*. Al prolongarse la crisis, no aplicar una medida de este tipo puede dar lugar un importante problema social, al quedar cientos de miles de personas sin ninguna cobertura. Por ello *insistimos en la propuesta de UPyD (rechazada por el Gobierno y el resto de grupos) de que la ayuda estatal de 420 euros se conceda de manera no discriminatoria, mediante la supresión del requisito de ser mayores de 45 años para acceder a la Renta Activa de Inserción*.

Esta propuesta mejoraría de manera significativa en tres aspectos la situación actual. En primer lugar, cubriría a todos los parados sin ingresos alternativos, evitando las discriminaciones debidas a la fecha en que hubiesen llegado a encontrarse en esa situación. En segundo lugar, proporcionaría un período de cobertura a cada de beneficiario más razonable, de hasta once meses, en vez de los seis que hoy se les concede. En tercer lugar, la renta activa de inserción es un programa de carácter permanente, no sujeto a la necesidad de prorrogarse periódicamente cada seis meses.

Ha de tenerse en cuenta, además, que *las comunidades han desarrollado sus propios sistemas de rentas mínimas de inserción*. Como la nueva ayuda es incompatible con la recepción de cualquier otra, los beneficiarios tendrán que optar. Esas rentas mínimas de inserción autonómicas implican hoy una importante discriminación entre los ciudadanos españoles. Según datos del CES referidos a 2008, en el País Vasco cubrían a unas 40.000 personas que recibían más de 600 euros al mes; en Extremadura, a poco más de un millar que recibían 388 euros al mes. Esto lleva a *otra propuesta de reforma: que se sumen esfuerzos entre la Administración central y las autonómicas, coordinando y homogeneizando lo que estas hacen. Las rentas de inserción tendrían dos fases: una primera activa (nacional) y una segunda mínima (regional). En esta segunda fase, el Gobierno central coordinará a las comunidades, de forma que los requisitos de admisión a la percepción de la ayuda, la duración y la cuantía sean similares en toda España*.

Otras líneas generales de la reforma del mercado de trabajo español deberían ser las siguientes:

- *Hacer más atractiva la contratación a tiempo parcial, pues apenas se usa en España en comparación con otros países.*

- *Reformar la negociación colectiva para permitir que se tenga más en cuenta la situación individual de la empresa, sobre todo en el caso de las empresas que atraviesan dificultades severas.*
- *La anterior propuesta de un nuevo contrato indefinido único haría innecesarias las bonificaciones a la contratación indefinida. Estas han resultado muy costosas, pues equivalen a cerca de un 0,4% PIB anual, unos 4.000 millones de euros anuales, y además ineficaces. Es imprescindible mejorar drásticamente las políticas activas de empleo basadas en la formación. Los recursos liberados por las bonificaciones a la contratación indefinida deberían dedicarse íntegramente a ese fin.*
- *Con el fin de mejorar la intermediación y las recolocaciones que proporcionan los servicios públicos de empleo es preciso aumentar los recursos de que disponen, evitar que no estén segmentados territorialmente y promover la colaboración privada. Actualmente ni el 5% de las recolocaciones se producen por esa vía.*
- *El mantenimiento de un mercado de trabajo español único exige también eliminar la discriminación lingüística, incluida la que tiene lugar en la enseñanza, para facilitar la movilidad de las personas.*
- *El control de la incapacidad laboral ha de incrementarse, para evitar el fraude y el abuso. Para ello los servicios de Inspección del Trabajo han de reforzarse.*
- *Ha de diseñarse un Plan de lucha contra el fraude para hacer aflorar el empleo sumergido.*
- *Las jubilaciones anticipadas han de penalizarse fiscalmente, por el coste que suponen para las arcas públicas en términos de mayor gasto en prestaciones por desempleo.*

Proposición No de Ley

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que diseñe de manera urgente una reforma integral del mercado de trabajo que se adecue a las grandes líneas señaladas en la parte expositiva de esta Proposición. En particular, esta reforma debería incluir las dos propuestas siguientes:

1. *Todos los nuevos contratos habrán de ser de una única modalidad, indefinidos. Los contratos temporales serán suprimidos radicalmente,*

excepto para la sustitución de bajas temporales. Los nuevos contratos tendrán una indemnización por despido creciente.

2. Ha de mejorarse el actual sistema de cobertura para aquellos trabajadores que agotan las prestaciones y subsidios de desempleo. Para ello *las rentas de inserción tendrán dos fases claramente diferenciadas: una primera activa (nacional) y una segunda mínima (regional). En la primera fase, la ayuda se concederá de manera no discriminatoria, mediante la supresión del requisito de ser mayores de 45 años para acceder a la Renta Activa de Inserción. En la segunda, el Gobierno central coordinará a las comunidades, de forma que los requisitos de admisión a la percepción de las ayudas, la duración y la cuantía sean similares en toda España.*

XXIII.

**Documento base
con la propuesta
de UPyD para
la reforma
del mercado
de trabajo en
España,
27 de enero
de 2010.**

Unión Progreso y Democracia propone una reforma integral del mercado de trabajo que impulse el cambio de modelo productivo y permita el aumento de la productividad, a la vez que proporcione una mayor seguridad a los trabajadores. Sin ella, el cambio de modelo productivo que se persigue no sería factible. Ayudará también a igualar nuestra tasa de paro con la de nuestros vecinos. Hoy España duplica la tasa media de la UE, aunque en parte esto es debido a la composición sectorial de nuestra producción, por el peso que en ella tenía una actividad intensiva en trabajo como la construcción. En el empleo existente, la tasa de temporalidad es altísima: llegó a ser del 33% (y ha caído hasta el 25%, porque casi todos los despedidos han sido trabajadores temporales). La elevada temporalidad afecta especialmente a los grupos más débiles: los jóvenes menores de 29 años (47% de temporalidad en 2009), los inmigrantes (52%) y las mujeres (30%).

La reforma propuesta contribuirá a reducir en el futuro la volatilidad del empleo: ahora la economía española crea muchos empleos de mala calidad en la fase de expansión, que se destruyen fácilmente en la recesión. El coste para las cuentas públicas de esa elevadísima tasa de paro y sus efectos negativos sobre el consumo son razones añadidas para la reforma. Es lamentable, no obstante, que la negligencia de los Gobiernos de Rodríguez Zapatero obligue a realizar estas reformas en medio de una grave crisis, ya que habría sido mejor realizarlas durante los años de prosperidad.

En lo que se refiere a las modalidades de contratación y al coste de despido, ha de señalarse que se trata sólo de uno de los elementos de la reforma, por lo que debería evitarse el centrar la atención exclusivamente en él. No obstante UPyD no tiene por costumbre eludir los problemas cuando está en juego el bienestar de los ciudadanos españoles, por lo que se posiciona claramente en esta cuestión.

La reforma propuesta respeta los derechos adquiridos en los contratos ya existentes, se refiere únicamente a los nuevos contratos que tras ella se firmen. Todos los nuevos contratos habrán de ser de una única modalidad. Los contratos temporales serán suprimidos radicalmente, excepto para la sustitución de bajas temporales. Por tanto, todos los nuevos contratos habrán de ser indefinidos desde el principio.

Estos nuevos contratos únicos tendrían una indemnización *por despido inicial de 12 días por año en el primer año. A partir de ahí, irían aumentando en 2 días por año en los años sucesivos, hasta un tope de 36 días por año (que se alcanzarían, por tanto, en el año décimo tercero y siguientes), con un máximo de 24 meses.*

La indemnización inicial es más baja que la de los actuales contratos indefinidos, pero más alta que la de los contratos temporales (que es de 8 días o, más frecuentemente, cero), los cuales constituyen la inmensa mayor parte de las nuevas contrataciones. El máximo de 24 meses se corresponde con el actualmente existente para el contrato de fomento del empleo indefinido.

Esta propuesta acabaría radicalmente en los nuevos contratos con la temporalidad, su abuso no causal (cuando la naturaleza de la actividad no es temporal), la trampa de quedarse permanentemente atrapado en ella con numerosos contratos de corta duración y la consiguiente dualidad, segmentación, en definitiva discriminación en contra de los más débiles. Cuenta, además, con el aval intelectual de cien de los mejores economistas españoles (incluyendo a José Manuel Campa, actual Secretario de Estado de Economía, firmante del Manifiesto en el que se propuso por primera vez).

Tal propuesta tiene, en nuestra opinión, numerosas ventajas. En vez de complicar aún más el menú de contratos, contribuirá a simplificarlo. En la mayoría de las nuevas contrataciones, ahora temporales, proporcionará más protección al ser trabajadores indefinidos y con una indemnización más alta desde el principio. No se olvide que hoy casi todos los nuevos contratos y los despidos son de trabajadores temporales, con una indemnización de 8 días o, generalmente, sin indemnización.

Este nuevo modelo laboral traza un camino continuo para los nuevos trabajadores desde la entrada en el mercado de trabajo, como indefinidos con menor indemnización, hasta convertirse paulatinamente en indefinidos con una alta indemnización, sin saltos bruscos que incrementen el coste para el empresario y le lleve a replantearse la continuidad de la relación contractual. Esto beneficiará especialmente a los jóvenes, a las mujeres y a los inmigrantes, por constituir una parte mayor de los trabajadores actualmente temporales y parados. Les permitiría salir de la trampa de precariedad, subempleo, menores salarios, menores indemnizaciones y menores prestaciones en la que muchos de ellos han caído. La duración de los contratos aumentará. El número de accidentes laborales disminuirá. Las decisiones de emancipación o natalidad dejarán de ser obligatoriamente pospuestas entre los jóvenes. Se corregirá una grave injusticia intergeneracional, que se sumaría a la de la deuda pública o el medio ambiente que legaremos a nuestros jóvenes.

El coste para los empresarios del nuevo esquema, según los estudios realizados por los citados cien economistas, no sería muy distinto del actual. Por un lado, se beneficiarán de una relación más estable y duradera con el trabajador, lo que permitirá formarle y disponer de trabajadores de mayor calidad y más productivos. En la actualidad existe una enorme rotación de la

mano de obra: en 2008 se firmaron 2,7 millones de contratos de menos de 7 días y 5 millones de menos de 30 días. Por otro lado, no habría contratos que pasasen bruscamente a tener una indemnización de 33 o 45 días al convertirse en indefinidos.

Desde el punto de vista del trabajador, tiene sentido que la indemnización por despido sea creciente, pues ha de compensarle por la inversión en capital humano específico (por la adquisición de conocimientos que sólo le valdrán en ese puesto de trabajo) que aumenta con el paso del tiempo.

Por cierto, el problema del exceso de temporalidad no afecta sólo al sector privado. La tasa de temporalidad en el sector público es aún mayor, alrededor del 25%, por el abuso de las interinidades. El sector público debería dar ejemplo y corregir esa situación.

La contratación indefinida puede, a su vez, *ser a tiempo completo o parcial*. Convendría *hacer más atractiva esta segunda modalidad* para empresas y trabajadores, pues *apenas se usa en España en comparación con otros países*.

Otra propuesta, destinada a mejorar la seguridad de los trabajadores, consiste en *mejorar el actual sistema de cobertura para aquellos trabajadores que agotan las prestaciones y subsidios de desempleo*. Al prolongarse la crisis, no aplicar una medida de este tipo puede dar lugar un importante problema social, al quedar cientos de miles de personas sin ninguna cobertura. Por ello, *insistimos en la propuesta de UPyD (rechazada por el Gobierno) de que la ayuda estatal de 420 euros se conceda de manera no discriminatoria, mediante la supresión del requisito de ser mayores de 45 años para acceder a la Renta Activa de Inserción*.

Esta propuesta de ampliación de la renta mínima de inserción a los menores de 45 años mejoraría de manera significativa en tres aspectos la situación actual. En primer lugar, cubriría a todos los parados sin ingresos alternativos, evitando las discriminaciones debidas a la fecha en que hubiesen llegado a encontrarse en esa situación. En segundo lugar, proporcionaría un período de cobertura a cada beneficiario más razonable, de hasta once meses, en vez de los seis que hoy se les concede. En tercer lugar, la renta activa de inserción es un programa de carácter permanente, no sujeto a la necesidad de prorrogarse periódicamente. Seguiría así atendiendo a estas situaciones de necesidad como un derecho subjetivo universal.

Ha de tenerse en cuenta, además, *que las comunidades autónomas han desarrollado sus propios sistemas de rentas mínimas de inserción*. Como la nueva ayuda es incompatible con la recepción de cualquier otra, los beneficiarios

tendrán que optar. No se ha hablado apenas del caos y discriminación entre españoles que esas rentas mínimas de inserción autonómicas implican. Según datos del CES referidos a 2008, en el País Vasco, cubrían a unas 40 000 personas que recibían más de 600 euros al mes; en Extremadura, a poco más de un millar que recibían 388 euros al mes. Esto lleva a *otra propuesta de UPyD: que se sumen esfuerzos entre la Administración central y las autonómicas, además de coordinar y homogeneizar lo que estas hacen. Las rentas de inserción tendrían dos fases: una primera activa (nacional) y una segunda (mínima) regional. En esta segunda fase, el Gobierno central coordinará a las comunidades, de forma que los requisitos de admisión a la percepción de la ayuda, la duración y la cuantía sean similares en toda España.*

La seguridad de los trabajadores debería asimismo aumentarse *corrigiendo los déficits que sigue padeciendo nuestro Estado del Bienestar en aspectos clave, como la falta de guarderías o el desarrollo de la Ley de Dependencia.*

La negociación colectiva ha de reformarse para permitir que se tenga más en cuenta la situación individual de la empresa, sobre todo en el caso de las empresas que atraviesan dificultades severas. Aunque conviene no olvidar que durante la década de crecimiento económico los salarios reales se mantuvieron prácticamente constantes. Los trabajadores no tienen la culpa de la crisis.

La anterior propuesta de un nuevo contrato indefinido único *haría innecesarias las bonificaciones a la contratación indefinida. Estas han resultado muy costosas: han ascendido a cerca de un 0,4% PIB anual, unos 4.000 millones de euros anuales, y se han revelado ineficaces* (pues a menudo priman un contrato indefinido que está sustituyendo a otro indefinido o a uno que iba a firmarse en cualquier caso...).

Es imprescindible *mejorar drásticamente las políticas activas de empleo basadas en la formación, una clara y grave deficiencia del mercado de trabajo español. Los recursos liberados por las bonificaciones a la contratación indefinida deberían dedicarse íntegramente a ese fin. Ha de personalizarse la oferta (adaptando los cursos a las necesidades individuales de cada trabajador), concentrar los recursos en los grupos más difícilmente empleables, ampliar la oferta de cursos y ligarlos a la percepción de las prestaciones. Un sistema de evaluación periódica de estas políticas permitiría ir mejorándolas progresivamente.*

Con el fin de *mejorar la intermediación y las recolocaciones que proporcionan los servicios públicos de empleo, es preciso aumentar los recursos de que disponen, evitar que no estén segmentados territorialmente y promover la colaboración privada.* Actualmente, ni el 5% de las recolocaciones se producen por esa vía.

El mantenimiento de un mercado de trabajo español único exige también *eliminar la discriminación lingüística, incluida la que tiene lugar en la enseñanza, para facilitar la movilidad de las personas*. No tiene sentido perder en España lo que nosotros ya teníamos y queremos lograr ahora en toda la Unión Europea.

Otras medidas son necesarias para reducir algunas de las irregularidades y disfunciones del mercado de trabajo español:

- *El control de la incapacidad laboral ha de incrementarse, para evitar el fraude y el abuso.*
- *Para ello, los servicios de Inspección del Trabajo han de reforzarse.*
- *Las jubilaciones anticipadas han de penalizarse fiscalmente, por el coste que suponen para las arcas públicas en términos de mayor gasto en prestaciones por desempleo.*
- *Ha de diseñarse un Plan de lucha contra el fraude para hacer aflorar el empleo sumergido.*
- *Ha de crearse un Servicio Nacional de Integración de Inmigrantes. Los parados inmigrantes presentan unas características especiales, pues habitualmente carecen de una red de apoyo familiar.*

Reformas adicionales deberían *estudiarse para su posible implantación en el futuro*:

- *Debería contemplarse la posibilidad de introducir los cambios necesarios para implantar en España un modelo similar al austriaco, en el que el trabajador no pierde el derecho a las indemnizaciones por despido acumuladas al cambiar de empleo. Estas se van incorporando en un fondo personal, son financiadas mediante cotizaciones empresariales (de un 1,53% del salario bruto mensual) y el trabajador se las lleva consigo al nuevo empleo (pudiendo utilizarlas cuando esté en paro, para gastos de formación o como parte de su pensión). El actual sistema español no permite que se reasignen trabajadores desde los sectores en declive hacia nuevos sectores, pues los trabajadores indefinidos no quieren cambiar de puesto de trabajo para no perder el derecho a las indemnizaciones por despido acumuladas.*
- *Habría que estudiar la progresiva igualación de los permisos de maternidad y paternidad hasta que sean idénticos y obligatorios para ambos sexos. Este modelo nórdico reduciría la discriminación salarial de las*

mujeres y sería positivo para la convivencia entre padres e hijos, así como para favorecer la igualdad dentro de las familias.

- Convendría analizar los cambios necesarios *para introducir en España unos horarios más racionales, semejantes a los del resto de Europa:* sin largas pausas al mediodía, finalizando la jornada laboral a horas más razonables e incorporando una mayor flexibilidad.
- Ha de promoverse el que *las empresas adquieran compromisos concretos y cuantificables de mejora de la formación interna, de la organización del trabajo y de la conciliación de la vida familiar.*

Por último, UPyD reitera su opinión de que las medidas contra la crisis deberían *enmarcarse en un plan global* (unos segundos Pactos de la Moncloa, en los que participasen expertos, partidos políticos y agentes sociales) pues los distintos problemas están interrelacionados. Por ejemplo, los temas tratados en referencia al mercado laboral tienen relación, como mínimo, con:

- La educación (incluyendo la Formación Profesional).
- La Justicia.
- El Estado del Bienestar (guarderías, dependencia...).
- El sistema fiscal.
- El sistema de pensiones.
- La política de inmigración.

XXIV.

**Proposición No de
Ley para ampliar
el acceso a la
Renta Activa de
Inserción a los
desempleados que
agotan el resto
de prestaciones.
Congreso de los
Diputados, 8 de
septiembre de
2009.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de la diputada D^a Rosa Díez González de Unión Progreso y Democracia (UPyD), al amparo de lo dispuesto en los artículos 193 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley con el fin de modificar el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de Renta Activa de Inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 8 de septiembre de 2009

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

La grave crisis económica que atraviesa España ha elevado la tasa de paro hasta el 18,03%, según la Encuesta de Población Activa (EPA) del segundo trimestre de 2009. Esta tasa casi duplica la del 9.4% para el conjunto la zona del euro en la misma fecha. La duración y severidad de la crisis está generando un importante colectivo de parados de larga duración: de los 4.137.000 parados con que cuenta actualmente España, 1.094.000 llevan más de un año buscando empleo sin encontrarlo, según la misma fuente oficial. Como consecuencia, un numeroso grupo social, que aumenta cada día, ha ido agotando todos los mecanismos de protección por desempleo actualmente en vigor, sean prestaciones o subsidios. Muchos de ellos carecen totalmente de recursos alternativos: de nuevo según la EPA existen 1.118.000 hogares en los que todos sus miembros están parados. Por evidentes razones de justicia, cohesión y paz social, resulta urgente atender las necesidades de estas personas para evitar que su situación degeneren en la exclusión social. Este tipo de medidas no servirán para solucionar la crisis económica, dado que no atacan sus causas, pero sí ayudarán a paliar algunos de sus efectos más dramáticos.

El recientemente aprobado Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula un nuevo programa temporal de protección por desempleo e inserción, presenta graves carencias. Por un lado, limita arbitrariamente la protección a los parados que pierdan el resto de ayudas a partir del 1 de agosto de 2009. Con ello, cubre a los que recientemente han comenzado a encontrarse en dificultades, pero olvida injustamente a los que llevan más tiempo padeciéndolas. Según las estimaciones oficiales, 340.000 beneficiarios podrían disfrutar de esta nueva protección pero otros 600.000, que cumplen todos los requisitos excepto la fecha de pérdida del resto de ayudas, no lo harían. Posteriormente se ha anunciado, igual de arbitrariamente, el 1 de enero de 2009 como fecha límite de pérdida del resto de ayudas. Con ello, se estima en 700.000 el número de potenciales beneficiarios, pero seguiría habiendo 240.000 personas (probablemente las que están en peor situación) no cubiertas.

El segundo problema de las propuestas del ejecutivo tiene que ver con la escasa duración de la nueva prestación, que para cada individuo no puede superar los 180 días. Sin embargo, dada la actual coyuntura, no cabe esperar que en seis meses la situación haya variado para una inmensa mayoría de estas personas.

En tercer lugar, el propio programa también tiene un carácter temporal, por seis meses. Puede prorrogarse sólo si el Gobierno considera que se dan las circunstancias para ello, que no se fijan de manera precisa.

En realidad, no era necesario crear un nuevo programa de este tipo, puesto que ya existe el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Se trata de una acción “dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo”, como es el caso del grupo al que ahora se quiere extender la protección. Este, sin embargo, se ve imposibilitado de acceder a la renta activa de inserción, porque en ella se define de manera restrictiva el colectivo cubierto al exigir a los trabajadores desempleados que sean mayores de 45 años.

Esta Proposición No de Ley solicita la anulación de ese límite de edad. En la renta activa de inserción, las exigencias de renta para acceder son las mismas que en el nuevo programa temporal que el Gobierno pretende crear (carecer de rentas propias y un cómputo familiar superior al 75% del Salario Mínimo Interprofesional). También es similar en ambos casos la cuantía de la prestación (el 80% del Indicador Público de Renta de efectos múltiples mensual vigente, lo que equivale a 421 euros actualmente).

Esta propuesta de ampliación de la renta mínima de inserción a los menores de 45 años mejoraría, no obstante, de manera significativa en tres aspectos la actual propuesta gubernamental.

En primer lugar, cubriría a todos los parados sin ingresos alternativos, sin discriminaciones debidas a la fecha en que hubiesen llegado a encontrarse en esa situación. Se estiman oficialmente en unos 940.000, como antes se ha señalado.

En segundo lugar, proporcionaría un período de cobertura a cada de beneficiario más razonable, de hasta once meses, en vez de los seis no prorrogables de la propuesta gubernamental.

En tercer lugar, la renta activa de inserción es un programa de carácter permanente, no sujeto a la necesidad de prorrogarse periódicamente. Seguiría así atendiendo a estas situaciones de necesidad, como un derecho subjetivo universal, independientemente de la evolución de las magnitudes agregadas.

Pese al mal estado de las cuentas públicas a que han llevado las políticas gubernamentales, el coste del programa resulta asumible. Una estimación máxima preliminar, obtenida multiplicando el número potencial de beneficiarios (940.000) por los 420 euros de la ayuda mensual y por los once meses de cobertura, arroja la cifra de 4.342,8 millones de euros. Sería conveniente reducir el gasto público superfluo, pero no ahorrar en una partida de tanta necesidad social como esta. Es, en cualquier caso, una cifra notablemente menor que los 12.000 millones de euros que se han dejado de recaudar por la deducción generalizada de 400 euros en el IRPF durante dos ejercicios consecutivos, o que los 99.000 millones de euros previstos en el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para reestructurar el sector bancario.

Proposición No de Ley

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que:

1. Inicie urgentemente los trámites de modificación del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula la Renta Activa de Inserción. La reforma eliminará el requisito de superar los 45 años de edad para aquellos trabajadores que hayan agotado la prestación y el subsidio.
2. La entrada en vigor del nuevo Real Decreto que regule la Renta Activa de Empleo e Inserción derogará el Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 13 de agosto.
3. El programa regulado por la nueva norma se llamará Renta Activa de Empleo e Inserción y tendrá carácter universal y permanente.

**Sexta parte:
La reforma de la
Administración
local**

XXV.

**Discurso de Rosa
Díez sobre el
Fondo Estatal de
Inversión Local.
Congreso de los
Diputados, 11 de
diciembre de
2008.**

Señorías, señor vicepresidente del Gobierno: Dos minutos tengo para debatir un asunto que importa 11.000 millones de euros. Yo creo que con eso está todo dicho. No apoyaremos este real decreto ni por el fondo ni por la forma; por la forma, porque ustedes han impuesto el estado de excepción a la hora de proclamar y a la hora de gobernar económicamente al país, han impuesto el estado de excepción con reales decretos-leyes para evitar el control del Parlamento. No apoyamos esa forma de gobernar. Apoyamos la transparencia, apoyamos el debate, no apoyamos que lo excepcional se convierta en norma y que aquí tengamos que debatir la política económica a través de reales decretos-leyes sin debatir verdaderamente, que ustedes huyan del control parlamentario y, por tanto, dejen de dignificar la vida parlamentaria. Insisto, ustedes han impuesto el estado de excepción en política económica y no podemos darles nuestro aval en esa materia.

Además le quería decir, señor vicepresidente, que estamos en contra por el fondo del fondo, por aquello a lo que dice que se destinan estos recursos o por aquello para lo que se supone que han de ser los recursos. Señor vicepresidente del Gobierno: ustedes, con esta inversión de 11.000 millones ni reactivan la economía productiva, ni siquiera lo intentan, ni generan empleo sostenible ni generan empleo de calidad. Hacen justo lo contrario de lo que ayer dijo el ministro de Trabajo que había que hacer para crear empleo. Ayer mismo por la tarde, si hubieran estado aquí, hubieran oído cómo decía al responsable del Grupo Popular que para generar empleo hay que invertir en las empresas. Se lo dijo ayer mismo el ministro de Trabajo: Hay que invertir en las empresas. Pues no, ustedes hacen justamente lo contrario. Ni en el fondo ni en la forma gobiernan el país desde el punto de vista económico de la manera adecuada. Ustedes presentan un decreto que pasará a la historia probablemente por ser un decreto bastante parecido a esos antiguos, antiquísimos decretos de peonadas. Por eso no obtendrán mi apoyo en este trámite.

XXVI.

**Nota de prensa
sobre el coste
de las entidades
locales y la
necesidad de
fusionarlas,
diciembre de
2010.**

La Fundación Progreso y Democracia ha presentado los resultados de la segunda parte del estudio sobre *El coste del Estado autonómico centrado en esta ocasión en las entidades locales. El estudio analiza, primero, el sobrecoste detectado entre las 40 principales ciudades, empleando las mismas técnicas que en el primer estudio sobre las comunidades autónomas y, segundo, la presencia de economías de escala en la provisión de servicios a los residentes de los 8.112 municipios de España.*

La eficiencia de los principales 40 municipios

El estudio mide el gasto de las 40 principales ciudades de España en el año 2009, analizando el gasto per cápita de los capítulos I (personal) y II (corriente) de los presupuestos municipales, comparándolo con las tres ciudades más eficientes (análogo al criterio de Maastricht). De esta forma dicho estudio determina que el sobrecoste asociado con el capítulo I (personal) es de 2.430 millones de euros y para el capítulo II (corriente) de 3.781 millones de euros; la suma de los dos capítulos es de 6.211 millones de euros o aproximadamente el 0,6% del PIB nacional. Por lo tanto, todos los años las prácticas ineficientes de las 40 principales ciudades de España nos cuestan aproximadamente el 0,6% del PIB. Estas ciudades podrían ahorrarse esas cantidades todos los años sin menoscabar el servicio a los ciudadanos. Solo tienen que poner en marcha las mejores prácticas, es decir, las más eficientes, de las 40 principales ciudades de España.

Madrid representa un capítulo aparte ya que le corresponde el 38% de total de sobrecoste detectado entre las 40 principales ciudades. El sobrecoste de Madrid alcanza 2.388 millones de euros al año, o bien seis veces más que Barcelona, aunque solo tenga el doble de la población. Para poner esto en perspectiva, Madrid podría repagar anticipadamente su deuda de 7.145 millones de euros en sólo tres años con tal de seguir las prácticas más eficientes de las principales ciudades de España y sin menoscabar el servicio a los madrileños.

Además de los capítulos I y II de los presupuestos municipales, el informe tiene en cuenta del capítulo IV aquellas transferencias dirigidas a empresas, consorcios, etc. que presten servicios municipales externalizados.

Las ciudades más eficientes son, en muchas ocasiones, las que mejores servicios prestan y, a la inversa, aquellas que más gastan frecuentemente son las que peores servicios prestan. Usando los datos de Mercociudad (encuesta de calidad de las 78 mayores ciudades españolas a 9.000 personas realizada en el año 2009) el estudio de UPyD contrasta el ranking de calidad con los indicadores de eficiencia. La conclusión general es que la eficiencia no es

en modo alguno incompatible con la calidad. Al analizar los indicadores de eficiencia por capítulos, también se detecta una ligera correlación negativa entre calidad y el gasto en el capítulo I (personal); es decir, menos gasto en personal se asocia con mejor calidad.

Tamaño eficiente de un municipio

El estudio también analiza la presencia de economías de escala en la provisión de servicios a los residentes de los 8.112 municipios de España partiendo de la observación de que nuestro modelo municipal sigue intacto desde las Cortes de Cádiz. Es decir, no se han hecho reformas en nuestro país mientras que, desde la mitad del siglo pasado, casi todos los países europeos sí las han hecho para reducir el número de municipios.

Para analizar el sobrecoste que se deriva del tamaño de los municipios y también para ver si se puede determinar una mínima escala eficiente para la provisión de servicios, hemos analizado la relación entre población e ingresos a escala municipal en toda España, añadiendo a los ingresos los dispendios de las diputaciones. Estos indicadores permiten mostrar qué municipios tienen un mayor consumo de recursos en relación a sus habitantes y, por tanto, delata los menos eficientes.

En general, podemos definir segmentos entre los municipios de España donde los mismos ingresos pueden brindar servicios a un mayor número de habitantes. Esto ocurre en casi todas las grandes ciudades. La escala más eficiente en España es la de municipios con 20.000 habitantes. A partir de ese tamaño municipal, cuesta progresivamente más dar los servicios mínimos a la población. En ciudades con más de 20.000 habitantes existen economías de escala, con contadas excepciones, aunque no son tan eficientes como los municipios de 20.000 ya que problemas de congestión y de gestión reducen el impacto de dichas economías de escala. En municipios con menos de 20.000 habitantes, las economías de escala desaparecen rápidamente.

En el estudio se presentan simulaciones sobre el efecto económico de la concentración municipal en agrupaciones de 20.000, 10.000, 5.000 y 2.000 habitantes. Los municipios así agrupados se les dotaría de los mismos recursos que un municipio de esa población prescindiendo de estructuras duplicadas (alcaldías, etc.) generando así un ahorro potencial. La concentración municipal en agrupaciones de 20.000 habitantes ahorraría 16.142 millones de euros al año. Hay 7.727 municipios con una población menor a 20.000 habitantes. En agrupaciones de 10.000 habría un ahorro anual de 8.125 millones de euros; en

concentraciones de 5.000 sería 3.866 millones; y en agrupaciones de 2.000, 1.956 millones de euros.

Teniendo en cuenta que el municipio se debe fundar en un territorio y una población congruentes con las economías de escala; que las fusiones suprimirían cargos políticos, empresas y fundaciones redundantes, el número de empleados públicos, coches oficiales, dietas, representaciones en la capital provincial, la liberación de inmuebles (podrían venderse); que hay evidentes ventajas de la fusión como sinergias en la prestación de servicios, racionalidad, eficiencia, eliminación de redundancias y duplicidades, posibilidad de suprimir diputaciones provinciales y la simplificación de procedimientos administrativos; por todo ello, es perfectamente legítimo y necesario emprender un proceso de fusiones municipales en España. Una política de fusión de municipios tiene que ser común e impulsada desde el Estado y luego implementada por las comunidades autónomas. UPyD se compromete a trabajar para lograr este cometido que se merece el ciudadano español. Este estudio sobre el coste de las entidades locales es el primer paso para llamar la atención sobre una realidad que requiere urgentes reformas que supondrían un ahorro muy importante.

XXVII.
Nota de prensa
sobre la reforma
de la financiación
local, marzo de
2010.

Unión Progreso y Democracia lamenta profundamente la decisión del Gobierno de posponer hasta 2011 la reforma de la financiación local. La insuficiencia de la financiación local es una de las causas que han desembocado en la actual crisis, al incentivar las recalificaciones de terrenos y la edificación como vías para obtener ingresos extraordinarios. También ha empeorado los efectos de la crisis, una vez desencadenada, al generar atrasos inadmisibles en los pagos de los Ayuntamientos. Esto ha agravado el problema de falta de liquidez de las empresas e incluso llevado a la quiebra a numerosas pymes.

Las respuestas del Gobierno a este problema han consistido, hasta ahora, en parches temporales: el Fondo de Inversión Local (que financia obras de dudosa utilidad social, generando un empleo meramente temporal) y el aval a la deuda de las corporaciones locales (que no puede crecer indefinidamente y deberá repagarse con intereses).

Es necesaria y urgente una solución del problema de fondo, la insuficiente financiación de los Ayuntamientos. Ello requiere una reforma en profundidad de la financiación local. Esta reforma debería haberse realizado simultáneamente a la de la financiación autonómica. Si el principal argumento a favor de la descentralización autonómica es la “cercanía a los ciudadanos”, esto se cumple en mayor medida en el caso de los Ayuntamientos. Por ello, los mayores recursos que reciban deberían provenir, en buena parte, de las comunidades autónomas y no sólo de la Administración central.

XXVIII.

**Proposición No de
Ley para combatir
la morosidad.**

**Congreso de los
Diputados, 9 de
marzo de 2009.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia (UPyD), al amparo de lo dispuesto en el artículo 193 y ss. del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley sobre Modificación de la Ley 3/2004, sobre Morosidad y Leyes Penales Correspondientes*, para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 9 de marzo de 2009

D^a Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

La presente situación de crisis económica y financiera que vive España obliga al Parlamento a activar todas las medidas legales posibles para tratar de paliar sus efectos negativos y contribuir, desde la actividad adecuada del legislador, a ayudar a los empresarios españoles a afrontar en la mejor situación posible una realidad financiera y empresarial verdaderamente difícil.

A estos efectos en estos últimos meses el empresario pequeño y mediano, las conocidas pymes, que configuran el grueso del tejido empresarial de nuestro país, está padeciendo una insostenible situación de retraso en el pago de sus créditos. El espíritu previsto en la Directiva 2000/35/CE de hacer menos vulnerables a los operadores económicos reduciendo el periodo de pago aplazado no tuvo su adecuada traslación en la legislación nacional, en concreto en la Ley 3/2004 contra la Morosidad. El plazo europeo de los 30 días, máximo 60 días, se ha visto ampliamente superado y en la práctica habitual se han permitido unos usos comerciales de dilación en el pago a los proveedores y subcontratistas, en muchas ocasiones superior a los 180 días.

Es importante, en este sentido, recordar que esta situación de ahogo de las pymes viene motivada principalmente por la propia Administración Pública y por las grandes corporaciones y la finalidad de esta proposición debe ser aliviar los problemas de liquidez que están provocando. Hay que tener presente que la media de pago en la Unión Europea es de 52,2 días a partir de la fecha de expedición de la factura, mientras que en España es de 90 días, que aumenta a 116 días en el caso de la Administración Pública española. Sin olvidar que este es el motivo principal de la mayor parte de las quiebras e insolvencias empresariales de nuestro país.

El objetivo que se persigue es crear una protección efectiva frente a los impagos y que este retraso ha provocado la casi total dependencia financiera de nuestras pymes de las entidades bancarias. Es esencial, en este sentido, articular todos los medios legales, incluido el legislador penal, para cumplir el plazo de los 30 días de pago, máximo 60.

Proposición No de Ley

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a presentar en el más breve plazo posible una modificación de la Ley 3/2004 contra la morosidad y de las leyes penales oportunas para que se cumpla el plazo máximo de pago de 30 días en las operaciones económicas, según la Directiva 2000/35/CE, siendo el cumplimiento de este plazo prioritario en el caso de la Administración Pública y las grandes corporaciones.

XXIX.

**Proposición No de
Ley para limitar
el incremento
de las tasas y
precios públicos.
Congreso de los
Diputados, 24 de
septiembre de
2008.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a instancia de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia al amparo de lo dispuesto en el artículo 193 y ss. del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Proposición No de Ley sobre Limitación del incremento de las tasas y precios públicos durante el año 2009* para su debate en Pleno.

Congreso de los Diputados, 24 de septiembre de 2008

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Con ocasión de las severas condiciones a las que actualmente se ve sometida la economía española, fruto de la crisis financiera internacional y de sus propias limitaciones competitivas para afrontarla, se ha venido produciendo en los últimos meses un repunte inflacionista que es necesario corregir. La inflación española es, en efecto, superior a la del área del euro y a la del conjunto de la Unión Europea, de tal manera que se sitúa aproximadamente un punto porcentual por encima del nivel de estas últimas. Ese diferencial inflacionista, en este momento coyuntural, es especialmente preocupante toda vez que, en los últimos años, España ha agotado el margen con el que contó al adherirse al área del euro en cuanto al valor absoluto de los precios de los bienes y servicios sujetos a la competencia internacional.

Uno de los sectores permanentemente inflacionistas de España ha sido el de los servicios públicos, tanto los prestados directamente por las empresas y Administraciones Públicas, como los sujetos a un régimen de concesión a empresas privadas. En este sector, en efecto, no han existido incentivos para que sus gestores se preocuparan de mejorar la eficiencia, reduciendo los costes y mejorando la calidad; y menos aún para que una mayor eficiencia pudiera trasladarse a los usuarios en forma de menores precios. Y, así, en los últimos años se ha asistido a un encarecimiento relativo de los servicios educativos –singularmente de las tasas universitarias–; de transporte urbano, en todas sus modalidades, e interurbano por carretera y ferrocarril; de tratamiento de residuos; de la inspección técnica de vehículos; de abastecimiento de agua; de suministro de energía eléctrica; de carácter cultural; y un largo etcétera.

En la actual coyuntura económica, poner un freno al crecimiento de los precios y tasas de los servicios públicos, limitando su crecimiento, puede tener efectos beneficiosos no sólo para contener y reducir el diferencial de inflación, sino también para evitar el deterioro de la renta real de los ciudadanos, en especial de los que cuentan con menores recursos. Por ello, en esta Proposición No de Ley se insta al Gobierno a incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado una cláusula general de limitación de los precios y tasas públicos, de manera que estos sólo puedan incrementarse como máximo en el mismo porcentaje en el que el Banco Central Europeo establezca el objetivo de inflación. Con ello, además de frenarse la espiral inflacionista de los servicios públicos, se introducirá un importante incentivo para que las Administraciones y empresas que los prestan mejoren sus sistemas de gestión y reduzcan sus costes, ganando en eficiencia, a fin de poder equilibrar sus ingresos y gastos.

Proposición No de Ley

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

Introducir en la próxima Ley de Presupuestos Generales del Estado una norma reguladora de las revisiones de los precios y tasas públicos, así como de los precios regulados de los servicios prestados por empresas privadas en régimen de concesión de servicios públicos, de manera que estos, con carácter general, sea cual sea la Administración competente para aprobarlos, no puedan incrementarse por encima del objetivo de inflación establecido por el Banco Central Europeo.

**Séptima parte:
La reforma de las
pensiones**

XXX.

**Carta a las Mesas
del Congreso
y del Senado
para eliminar los
privilegios en
las pensiones de
jubilación de los
parlamentarios,
30 de abril de
2010.**

A las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado:

Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión del 11 de julio de 2006, aprobaron un reglamento de pensiones parlamentarias y otras prestaciones a favor de los exparlamentarios. Esta regulación complementa y mejora lo que les pueda corresponder por el régimen de pensiones común de Seguridad Social o clases pasivas. Consiste esencialmente en cuatro medidas íntimamente conectadas:

1. El establecimiento de un complemento a las pensiones públicas que puedan corresponder a los parlamentarios cuando se jubilen o se les reconozca una incapacidad.
2. La regulación para los mayores de 55 años, en determinados supuestos, de una ayuda mensual equivalente a lo que coloquialmente se conoce como “prejubilación”.
3. El establecimiento de indemnizaciones adicionales tras el cese en su condición de parlamentarios.
4. La fijación de aportaciones con cargo a los presupuestos de las Cortes Generales para planes privados de previsión social a favor de los Diputados y Senadores.

La exposición de motivos de la norma justificó estas mejoras por la conveniencia de equiparar a los parlamentarios españoles con los de otros países y por la necesidad de regular sistemáticamente prácticas usuales, aunque dispersas, de las legislaturas precedentes. Se afirma textualmente que “la regulación parlamentaria tiene por objeto situar a los parlamentarios españoles en un nivel equiparable a la media de los países de nuestro entorno”.

A juicio de Unión Progreso y Democracia esta regulación sería necesaria si garantizara a los parlamentarios los mismos derechos que al resto de los españoles, para que no fuéramos perjudicados por nuestra actividad institucional. Pero no es así, porque nos otorga derechos inalcanzables al común a los trabajadores, como demuestra la comparación de las legislaciones aplicables a unos y otros. Y lo que no se puede extender al conjunto de los ciudadanos, cuando de derechos sociales se habla, deja de ser un derecho para convertirse en un privilegio para aquellos que lo disfrutan.

En efecto, un parlamentario español puede ver complementada su pensión de jubilación o incapacidad, con cargo a las Cortes Generales, hasta una cuantía equivalente la pensión máxima o cercana a ella sólo con haber

sido parlamentario durante más de 7 años. E incluso con menos tiempo de mandato, nuestra pensión pública puede recibir más complementos mediante decisión graciable de las Mesas de las Cámaras. En contraste, un trabajador corriente, sin complementos, necesita 35 años de trabajo y haber cotizado por una base muy alta durante los últimos 15 años de su vida laboral para percibir la pensión máxima de jubilación; y, en caso de incapacidad permanente, debe haber cotizado por una base muy elevada durante los años requeridos para calcular la base reguladora de esa prestación especial.

Además, un parlamentario español puede jubilarse a partir de los 60 años, si reúne los requisitos para la jubilación anticipada y cotizó 40 años, con la garantía de cobrar una cuantía equivalente a la pensión máxima, gracias al complemento que le pagan las Cortes. Esto implica que, a diferencia del resto de trabajadores, aunque se le apliquen las reducciones legales en la base reguladora de su pensión que le pueda corresponder por cada año de adelanto de su jubilación, gracias a ese complemento de las Cortes de facto esas reducciones no tendrán consecuencias económicas sobre su pensión o serán menores. Esta disposición resulta además claramente incongruente con la posibilidad de retrasar en el futuro, para los demás trabajadores, la edad de jubilación efectiva y legal.

Los parlamentarios disfrutamos de la posibilidad de “prejubilarnos” con cargo a las Cortes Generales desde los 55 años, con derecho a cobrar un 60% de la asignación constitucional –en la actualidad 3.125,52 euros– y a que se nos mantenga de alta en la Seguridad Social cotizando hasta la edad de jubilación acorde con la actividad privada que pasemos a ejercer tras cesar de parlamentarios. Por ejemplo, con esta regulación, un parlamentario que nunca haya cotizado a la Seguridad Social hasta adquirir esa condición a los 44 años y que la abandonara a los 55 años podría “prejubilarse” con el 60% de la asignación constitucional, para terminar disfrutando a los 65 años de la pensión máxima, más la ayuda del complemento, sin haber tenido que volver a trabajar.

En cambio, el común de los trabajadores que pierde su empleo a partir de los 52 años sólo tiene derecho a percibir el desempleo para mayores de 52 años si han cotizado, al menos, durante 15 años por una cuantía equivalente al 80% del indicador público de rentas de efectos múltiples (532,51 euros para este año). Y cotizará por ellos hasta que reúna los requisitos para jubilarse por la base mínima de cotización, no por la máxima. Si hay consenso sobre la necesidad de acabar con las “prejubilaciones” por el daño que causan a nuestra economía productiva, a los trabajadores y a la viabilidad del sistema de Seguridad Social, no es razonable que quienes votaremos cuando corresponda contra las prejubilaciones abusivas tengamos garantizada, en cambio, una

“prejubilación” blindada. Es evidente que este privilegio se opone al principio de premiar el esfuerzo y de garantizar un sistema de Seguridad Social justo y equitativo para todos. Y lo menos importante es que sean muchos o pocos los exparlamentarios que actualmente estén disfrutando de estas excepciones a la norma.

Hay más. El Reglamento de las Cámaras fija una indemnización a favor de los parlamentarios que hayan cesado en su actividad de un mes de salario por cada año como diputado o senador hasta un máximo de 24 meses, pagadera mensualmente y compatible con el trabajo por cuenta propia y ajena, salvo en supuestos excepcionales como pasar a ser cargo público o miembro de una cámara autonómica. El Reglamento justifica esta indemnización como ayuda a los parlamentarios cesantes porque no tenemos derecho a la prestación de desempleo y podemos necesitar un reciclaje profesional. Pero este perjuicio objetivo se solucionaría estableciendo el derecho de los exparlamentarios a percibir la prestación de desempleo con los requisitos y cuantías reconocidas a cualquier trabajador en la legislación laboral común. Y respecto al reciclaje, incluyéndoles en los programas de formación de los Servicios Públicos de Empleo dirigidos al resto de los desempleados.

Eso no es todo: el Reglamento prevé que, con cargo al presupuesto de las Cortes Generales, se abone a todos los diputados y senadores un plan de previsión social del 10% de la asignación constitucional. Una cuantía muy elevada comparada, por ejemplo, con la que aporta la Administración para sus funcionarios. Sería más justo que fuéramos los parlamentarios quienes decidiéramos voluntariamente cuánto aportamos, pero de nuestros emolumentos.

En buena lógica democrática parece innegable que la regulación de las prestaciones sociales que nos correspondan como parlamentarios sea igual a la del resto de los españoles, salvo en aquellos casos en que sea necesaria una regulación diferente para el buen ejercicio de nuestro cargo. Bajo esta premisa, no se entiende por qué un parlamentario tiene que tener un sistema de complementos de pensiones que le garanticen percibir una cuantía equivalente a la pensión máxima o cercana a la máxima, aunque no hubiera cotizado para ello, así como un régimen de “prejubilación” e indemnizaciones especiales, tan diferente al del resto de los ciudadanos y claramente privilegiado, si exceptuamos la ausencia de una prestación por desempleo, fácilmente subsanable.

Se trata, en fin, de que el régimen de Seguridad Social y ayudas a los parlamentarios sea el mismo que el del resto de los trabajadores españoles, incluyendo la prestación por desempleo. Consideramos que este principio

de igualdad debería estar incluido en los Reglamentos del Congreso y del Senado, sin limitarse a un mero acuerdo de las Mesas de las Cámaras. Estoy convencida de que todos los grupos parlamentarios, las Mesas de ambas Cámaras y especialmente la Presidencia del Congreso de los Diputados comparten esta preocupación por una reforma reglamentaria cuyo máximo objetivo no es otro que prestigiar la actividad parlamentaria, restablecer los principios de igualdad que instaura nuestro régimen constitucional y mejorar la confianza de la ciudadanía en sus representantes políticos en el Parlamento de la nación.

Por todo lo anteriormente expuesto:

- Considerando que los actuales reglamentos de las cámaras instauran importantes excepciones a la regla constituyente de que todos los españoles deben tener los mismos derechos y obligaciones básicas.
- Considerando la profunda y larga crisis económica que padece nuestro país, con el resultado de un dramático incremento del desempleo, que coincide con un creciente descrédito de la actividad política.

Encontramos urgente tomar medidas decididas e inequívocas que restablezcan el principio de igualdad, por lo que le solicito formalmente que convoque una reunión de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado con la finalidad de abordar el cambio del Reglamento de pensiones parlamentarias y otras prestaciones a favor de los exparlamentarios para establecer la igualdad de los diputados y senadores con el resto de los trabajadores españoles en lo relativo a sus prestaciones de seguridad social y desempleo.

Sin otro particular y a la espera de su decisión, le saludo muy cordialmente.

Rosa Díez González

Congreso de los Diputados, 29 de abril de 2010

XXXI.

**La muerte del
Pacto de Toledo.
Entrada en el blog
de Rosa Díez del
30 de enero de
2010.**

El anuncio –en Davos– del Presidente del Gobierno de modificar la edad de jubilación ha pillado por sorpresa a propios y extraños. No porque la nueva musa del Presidente, –la vicepresidenta segunda, esa que presumía hace nada de no ser socialista– no viniera reclamando un recorte drástico e indiscriminado de los derechos sociales de los trabajadores, sino porque el Presidente había mantenido un discurso (y unos socios, los sindicatos) que hacían inverosímil que diera un bandazo de estas características.

Digo con conocimiento de causa que su anuncio en Davos ha cogido por sorpresa a propios y extraños, aunque eso tampoco es la primera vez que ocurre en la vida del presidente “más social y más feminista” de nuestra historia. Baste recordar, a modo de ejemplo, el decreto que iba a regular los famosos 420 euros, que fue a probado y modificado en dos Consejos de Ministros consecutivos. No sé lo que ocurrirá en el transcurso de los días o las semanas con esta nueva decisión precipitada y sorpresiva; pero lo que sí sé es que pilló por sorpresa al propio Secretario General de la Seguridad Social, que compatibiliza su cargo con el de responsable del tema en la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE. Difícil encontrar a una persona más “propia” y que haya sido dejada más al margen; sin contar con la mayor parte del Gobierno que se desayunó (o más bien se merendó) con la noticia y entre los que se encuentra el propio ministro de Trabajo, bastante “propio” también, diría yo.

Más allá del fondo de la cuestión, la forma en la que el Presidente nos ha anunciado sus decisiones tiene mucho que ver con la personalidad el personaje y explica bien nuestras desgracias. José Luís Rodríguez Zapatero es hombre muy influenciado por el ambiente: estaba en Davos; lo habían sentado en una mesa con Grecia y Letonia y tenía que explicarse ante los intervinientes en ese selecto foro económico que estaban poniendo a España como ejemplo de lo que no debe hacerse ante la crisis, a la vez que alertaba de las graves consecuencias que la actitud del Gobierno de España tendrá sobre nuestro futuro. Por eso, por su debilidad y por la necesidad de congraciarse con el entorno, soltó la bomba y anunció la reforma en el sistema de pensiones y la implementación de un plan de austeridad que supondrá la reducción de 50.000 millones de euros en tres años.

El porqué hace esos anuncios en Davos ya lo he explicado. El porqué lo hace ahora tiene que ver con la magnitud de la catástrofe económica y social que sufrimos: esto no admite más maquillaje. Lo hace ahora porque antes no ha sabido hacer frente a la crisis económica. Lo hace tarde, muy tarde. Pero además lo hace mal.

Aprueba el ajuste en un Consejo de Ministros sin capacidad alguna para reducir gastos, salvo reduciendo inversiones; porque acabamos de aprobar los Presupuestos Generales del Estado y el gasto corriente depende en un altísimo porcentaje de las comunidades autónomas, a las que nadie (y menos este Gobierno que ha fomentado el despilfarro y la falta de corresponsabilidad de las mismas) va a embriagar. Lo aprueba en este Consejo de Ministros para que, discutiendo sobre las jubilaciones, pasemos por alto el recorte de las inversiones en sectores estratégicos como la investigación o las infraestructuras, claves para cambiar nuestro modelo de producción.

Y por último está la reforma de las pensiones anunciada desde Davos. Modificar las pensiones sin debate previo con los agentes económicos, políticos y sociales es cargarse el Pacto de Toledo. Convendría que alguien (el Secretario General de la Seguridad Social, por ejemplo) le recordase al Presidente que los firmantes del Pacto de Toledo quisieron, ante todo, diseñar un modelo que garantizase las pensiones a los millones de ciudadanos españoles que no tienen otro ahorro que lo que han cotizado a la Seguridad Social a lo largo de toda su vida; instrumento de consenso que definió un modelo de Seguridad Social que garantizase el futuro de las pensiones; para ello, entre otras medidas, habrían de garantizarse los ingresos y la imposibilidad de destinar los fondos a ninguna actividad no prevista en el propio pacto. Pero además habría de quedar claro que ese Pacto sólo podría modificarse por acuerdo unánime de todos los signatarios. Allí estaban los partidos políticos del arco parlamentario (todos), el Gobierno, la patronal y los sindicatos. El mensaje era claro: con las pensiones no se juega.

Pues eso, la letra y el espíritu, es lo que se acaba de cargar José Luís Rodríguez Zapatero. Venimos diciendo desde UPyD hace mucho tiempo que hay que hacer reformas precisamente para garantizar el futuro de las pensiones; pero las reformas hay que hacerlas bien y han de ser justas. Y no es justo plantear una reforma indiscriminada de la edad de jubilación. Porque no todos los trabajos son iguales; y no todos los trabajadores llegan a los sesenta y cinco años en las mismas condiciones físicas o psicológicas para seguir –obligatoriamente– trabajando. Las medidas que se adopten para cualquier tipo de reforma sobre la edad de jubilación han de ser flexibles, porque regulan situaciones completamente diferentes. Flexibles para ser eficaces; flexibles para ser justas. ¿Puede un obrero de la construcción o del sector metalúrgico (por citar sólo dos ejemplos) que llega agotado a los sesenta y cinco años verse obligado a prorrogar su vida activa? ¿Es eso lógico? ¿Es eso justo? ¿Es eficaz? ¿No terminarían la mayor parte de ellos, amargados, con bajas de larga duración o declaración de invalidez?

Dentro del propio Pacto de Toledo hay margen para hacer reformas. Pero eso requiere de otra actitud que la que le caracteriza al Presidente; requiere de más conocimiento y de más ambición de país. La reforma de las pensiones requiere de bisturí, no puede hacerse a golpe de hachazo.

Como decía, la urgencia es mala consejera; la irresponsabilidad lo es más aún. Juntas anuncian catástrofe.

XXXII.

**Enmienda a
la totalidad
al Proyecto
de Ley sobre
actualización,
adecuación y
modernización
del Sistema de
Seguridad Social.
Congreso de los
Diputados, 10 de
mayo de 2011.**

A la Mesa de la Comisión de Trabajo e Inmigración

El *Grupo Parlamentario Mixto*, a iniciativa de D^a Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia, al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente *Enmienda a la Totalidad al Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social*, número de expediente 121/000120.

Congreso de los Diputados, 10 de mayo de 2011

Rosa Díez González

Diputada de Unión Progreso y Democracia

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto

Exposición de motivos

Unión Progreso y Democracia considera que es necesaria una reforma del Sistema de Seguridad Social para adecuarlo a la realidad demográfica y económica de España y para garantizar mejor y más flexiblemente la protección social de los ciudadanos. Pero la reforma propuesta por este Proyecto de Ley no puede ser aprobada, ya que tanto por su forma como por su contenido no sirve debidamente a esas finalidades. El Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social es una iniciativa legislativa que nace por primera vez, desde la constitución del Pacto de Toledo en la década de los noventa del siglo pasado, sin el acuerdo de todos los partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados. Es por tanto un Proyecto de Ley que manifiesta la ruptura del consenso básico sobre pensiones que se fijó en ese Pacto. Consenso que se ha roto por la forma rígida y dirigida básicamente a reducir el gasto en la que se ha incrementado la edad legal para acceder a la pensión de jubilación, ya que en ese punto esencial el Informe sobre el seguimiento y la evaluación del Pacto de Toledo no fue aprobado por todos los grupos representados en el Congreso.

Asimismo es una reforma que se ha hecho precipitadamente sin la suficiente reflexión y debate público producto de las dificultades de España para que los mercados internacionales financien su deuda pública a un precio asumible por nuestro presupuesto. No debe olvidarse que el Gobierno negó reiteradamente la necesidad de hacer reformas hasta el año pasado a pesar de que la evolución demográfica de España o el alargamiento de la esperanza de vida eran tan predecibles entonces como ahora. Y que sólo ante la grave crisis de deuda que empezó a padecerse el año pasado el Gobierno planteó modificaciones en el Sistema de Seguridad Social, siempre bajo la presión de las instituciones europeas y de los mercados que no paraban de elevar el diferencial de la prima de riesgo país. Así, en febrero de 2010 remitió a la Comisión del Pacto de Toledo una propuesta con la elevación de la edad legal de jubilación a los 67 años y la modificación de ciertos parámetros para su cálculo, que también reflejó en la Actualización del Programa de Estabilidad para el año 2009-2013 que envió a la Comisión Europea. Sin embargo, a pesar de que parecía que se empezaría a debatir seriamente, quedó paralizada y olvidada en cuanto creyeron que había pasado lo peor de la crisis de deuda, llegando a manifestar en septiembre de 2010 el entonces ministro de Trabajo, el señor Corbacho, que era innecesaria; hasta que a finales del año pasado, por la crisis de deuda de Irlanda y la nueva presión de los mercados internacionales, se decidió acometer la reforma precipitadamente y habiendo perdido meses en los que podía haberse realizado un debate público abierto y transparente.

La falta de ese debate y la ruptura del Pacto de Toledo, evidenciada en la votación del informe sobre su seguimiento y evaluación de 25 de enero de 2011, no se subsana por el Acuerdo del pasado febrero entre el Gobierno y las organizaciones de empresarios y sindicatos, ya que una reforma tan esencial exige que en ese debate se implique a los ciudadanos y que las Cortes Generales tenga un mayor protagonismo; sin que las prisas para hacer la reforma se puedan fundar en la perentoriedad de las medidas acordadas, ya que tendrán una efectividad real en años posteriores.

Por lo demás, es una reforma que sustancialmente aspira, mediante modificaciones de los parámetros de cálculo de las prestaciones de Seguridad Social, a reducir el futuro gasto de pensiones sobre el porcentaje total del Producto Interior Bruto. Como manifestó el actual ministro de Trabajo e Inmigración, con esta reforma se pretende recortar el gasto de pensiones en cuatro puntos sobre el PIB en el año 2040 y estar cerca del previsto para Francia y Alemania por la Unión Europea para esa fecha. Es, por tanto, una reforma alicorta en su objetivo que no ha pretendido afrontar globalmente una reforma estructural de conjunto del Sistema de Seguridad Social, sino simplemente tratar de calmar a los mercados. En efecto, se trata de una reforma parcial y fragmentaria que no aborda el conjunto de recomendaciones del informe del Pacto de Toledo y difiere su desarrollo para un momento posterior, lo que abocará necesariamente a que en un futuro próximo se tengan que volver a realizar reformas en el actual texto refundido de la Seguridad Social.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se dice que con la reforma se pretende mejorar la sostenibilidad y la contributividad del sistema así como establecer un marco no rígido para la jubilación. Pues bien, una cosa son las declaraciones retóricas y otra las medidas concretas: ya que, por un lado, no se clarifica la separación de fuentes del sistema de Seguridad Social, de forma que las cotizaciones sociales seguirán siendo utilizadas para financiar las prestaciones no contributivas; y, por otro lado, el acceso a la jubilación se regula de forma poco flexible, por cuanto se fija una edad legal máxima rígida que además se ha elevado y no se incentiva adecuadamente la prolongación de la vida laboral más allá de esa edad; como tampoco se favorece (aunque en este caso haya un avance con la jubilación voluntaria a los 63 años) que, con las reducciones pertinentes, aquellas personas que lo decidan puedan dejar antes el mercado laboral. Asimismo, no se afronta uno de los problemas principales de nuestro país, la baja tasa de actividad y el elevado desempleo de los mayores de 55 años, ya que no se penalizan las prejubilaciones. Y aunque se mejora la regulación de la jubilación parcial para evitar el fraude, siguen sin establecerse las medidas necesarias para que puedan acceder a ella quienes trabajan en las medianas y pequeñas empresas. En cuanto a la futura sostenibilidad del sistema, más allá del recorte que han supuesto

las medidas actuales, se confía a futuras revisiones quinquenales, según la evolución de la esperanza de vida y de la economía, de difícil ejecución ya que estas exigen reformas legales. Todo lo cual está directamente ligado con que se haya optado por la regulación de un sistema rígido de acceso a la pensión de jubilación y que por lo tanto no se incorporen este tipo de medidas a su forma de cálculo mediante un sistema de aportación definida, frente al actual de prestación definida.

También hay que señalar que no se abordan reformas de prestaciones tan importantes como las de muerte y supervivencia, que están llamadas a adaptarse a la nueva realidad social creada por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Como tampoco se plantean cambios desde el lado de los ingresos, al reducirse toda la propuesta, como hemos dicho, a adoptar medidas para recortar el gasto. Finalmente se deja al Gobierno que apruebe la estructura organizativa de la Agencia Única de Seguridad Social y no que se haga por Ley, privando a las Cortes de un debate esencial para determinar cómo ha de ser la gestión eficaz y eficiente de la Seguridad Social.

El Proyecto de Ley no refuerza la contributividad del Sistema de Seguridad Social

El Proyecto de Ley no afronta adecuadamente la mejora de la contributividad del Sistema de Seguridad Social (esto es, la relación entre salario, cotización y la futura prestación), ya que no se plantea revisar cual ha de ser el límite máximo de la pensión inicial reconocida y deja para futuros estudios, en varias disposiciones adicionales, la relación entre los salarios medios y las bases de cotización, así como la equiparación entre las bases del Régimen General y el Régimen de Autónomos, mediante el incremento progresivo de las cotizaciones de los integrantes de ese último régimen, para evitar que tengan que verse integradas sus prestaciones a través del complemento de mínimos.

La redacción vigente del artículo 47 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social establece que la Ley de Presupuestos de cada año debe fijar el límite máximo del importe inicial de la pensión de cada beneficiario. Este límite año a año se ha venido estableciendo en una cuantía inferior a la base máxima de cotización establecida en esa misma ley. Con lo cual los pensionistas, a los que les resulta una pensión superior a ese límite, ven recortada su prestación. Esta limitación, sin duda, ha cumplido una función solidaridad, pero lo ha hecho a costa de lesionar la contributividad del sistema y por tanto a costa de establecer a la baja la relación entre el salario, la cotización y la futura pensión de los trabajadores que más han aportado al sistema de Seguridad Social. Por otra parte, no incentiva el acercamiento de las bases de cotización entre el

régimen general y el régimen de autónomos, ya que estimula que estos últimos diseñen sus carreras de cotización atendiendo al límite de la pensión y no a la base máxima de cotización. Además, desincentiva en general la prolongación de la vida laboral al no verse esta suficientemente recompensada en la futura pensión.

Por tanto, para garantizar una mayor contributividad y el interés de los trabajadores de extender su vida laboral, así como para acercar el esfuerzo contributivo de los distintos regímenes de Seguridad Social, el Proyecto de Ley debería haber establecido que ese límite fuera más próximo de lo que se ha establecido hasta ahora a la base máxima de cotización; de forma que la función de reequilibrio entre pensiones se haga primordialmente a través de los impuestos generales y no de las cotizaciones sociales.

Por otra parte, en la Ley se fija que los mínimos no podrán superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva. La pensión mínima, y con ella los complementos a mínimos, son el principal elemento de la generosidad y la redistribución del Sistema de Seguridad Social. Pues bien, con el texto del Proyecto de Ley no hay una voluntad de reformar el sistema de pensiones mínimas, sino de ahorrar dinero limitando su función redistribuidora, ya que no diferencia entre quienes a lo largo de su vida han contribuido al sostenimiento de la Seguridad Social con las cotizaciones provenientes de su trabajo de quienes se benefician de ella mediante las prestaciones de naturaleza no contributiva. Si los complementos de mínimos se limitan a la cuantía de las pensiones no contributivas, el Sistema se dirige hacia una pensión mínima igual tanto para aquellos que han contribuido como para los que no lo han hecho. Con lo cual se crea un incentivo perverso, ya que se favorece a quienes no han tenido una actividad laboral que dé derecho a una prestación contributiva frente a quienes sí que se han esforzado con su trabajo; lo cual socava además las bases de la contributividad de la Seguridad Social. Por otra parte, con ese cambio se genera la duda razonable de qué sucederá con la actualización de las pensiones mínimas, ya que vendrá ligada a la actualización de las pensiones no contributivas en lugar de a la regla ordinaria de las pensiones contributivas.

El Proyecto de Ley no clarifica la separación de fuentes de financiación del Sistema de Seguridad social

La Ley no recoge un compromiso claro por el cual se vaya a proceder a la total separación de las fuentes de financiación entre las prestaciones contributivas y las universales. La disposición adicional duodécima remite esa separación a lo que resulte del futuro de la economía del país y de su estabilidad presupues-

taria. Mientras, las finanzas de la Seguridad Social seguirán socavándose, al tener que hacerse cargo de la financiación de prestaciones, complementos o partidas que deberían ser financiadas mediante impuestos por los presupuestos de las Administraciones Públicas. Y ello por el simple cumplimiento de lo que dispone la vigente Ley de Seguridad Social en su disposición transitoria decimocuarta.

Incluso se recogen medidas que van en la dirección contraria, aunque sean loables, como considerar determinados periodos en torno a la maternidad y durante el cuidado de hijos como cotizados, pero cuya financiación no se establece por impuestos ordinarios, a pesar de que su interés trasciende el de la Seguridad Social. Por lo que el Proyecto debería haber recogido claramente que esos periodos se financiasen por los impuestos generales y no por cotizaciones sociales.

La ley tampoco prevé la conveniente exclusión del presupuesto de la Seguridad Social del gasto que aún pervive de asistencia sanitaria, en gran parte motivado por la inclusión de la asistencia sanitaria derivada de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.

Finalmente hay que señalar que este Proyecto debería haberse aprovechado para regular el derecho a la asistencia sanitaria como una prestación de naturaleza universal, que corresponda a todos los ciudadanos españoles y los inmigrantes con residencia legal, de forma que se suprima su arcaica concepción como prestación de Seguridad Social.

El Proyecto de Ley no establece un régimen flexible en el acceso a la pensión de jubilación

Quizás donde se perciba más claramente que esta reforma no ha nacido con la intención de modernizar el Sistema de Seguridad español, sino de recortar gastos y derechos, es en la regulación que se hace de la prestación de jubilación; en ella se establece una edad legal superior a la actual de 65 años, pero no se fijan los instrumentos precisos para incentivar la prolongación voluntaria de la actividad laboral más allá de esa edad legal de jubilación o para adelantarla libremente (con las reducciones de pensión correspondientes) si fuera de interés del trabajador por sus circunstancias personales o laborales; si bien es cierto que la redacción final del Proyecto mejora la que se propuso inicialmente, ya que prevé mantener la edad legal de 65 años para largas carreras de cotización y crea una nueva jubilación voluntaria a los 63 años cuando se haya cotizado al menos 33 años.

Ahora bien, un sistema de jubilación flexible que dé libertad a los trabajadores y que incentive realmente la prolongación de la actividad laboral en el tiempo, sin necesidad de establecer una edad fetiche de jubilación, habría sido más deseable y habría cumplido mejor con la finalidad de garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Ya que, aunque la evolución de la demografía puede ser más o menos calculada con exactitud, sin embargo la evolución de la economía, la tasa de actividad del país y los porcentajes de inmigración difícilmente pueden ser pronosticados con 30 o más años de antelación, como pretende el Proyecto de Ley. Pero todo ello hubiera obligado a una reflexión más detenida, a fin de poder incluir entre los parámetros de cálculo de la prestación inicial la esperanza de vida y la evolución de la economía. Algo que esta reforma improvisada no podía evidentemente hacer.

Aunque esta reforma sí que hubiera podido flexibilizar algo más el acceso a la prestación de jubilación, regulando la jubilación voluntaria desde los 61 años a partir de largas carreras de cotización. De manera que la jubilación a los 61 años no dependa de la situación de crisis de la empresa en la que se trabaje, sino de la libre decisión del trabajador, para que el sistema de jubilación anticipada sea un derecho de los ciudadanos desde esa edad y no en un mero instrumento para resolver las situaciones de crisis empresariales y, además, ayude a que los trabajadores estén interesados en realizar largas carreras de cotización. También se habría flexibilizado el acceso a la pensión de jubilación si se hubieran establecido mayores incentivos en la prolongación de la vida laboral, aumentando los porcentajes aplicables a cada año que sobre esa edad legal se prolongue el trabajo y permitiendo que la pensión que resulte pueda superar la base máxima de cotización que se establezca para ese ejercicio.

El Proyecto de Ley no penaliza las llamadas prejubilaciones

Uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta el mercado de trabajo español y la Seguridad Social es el abandono de la actividad laboral de muchos trabajadores tras superar los 50 años. Así, a partir de esa edad disminuye la tasa de actividad y crece el desempleo. En consecuencia, si se quiere prolongar la edad real de jubilación, es fundamental adoptar medidas que favorezcan la actividad laboral de la población de esa edad. Y para ello es primordial penalizar las llamadas prejubilaciones e impedir que supongan un coste para el erario público.

Pues bien, el Proyecto de Ley, que tanto énfasis parece poner en esa prolongación de la vida laboral, rehúye afrontar ese problema y no establece ninguna medida penalizadora de las llamadas prejubilaciones, limitándose a ajustar los convenios especiales de los trabajadores afectados por un ERE

(Expediente de Regulación de Empleo) a la nueva edad de jubilación; cuando, en realidad, tendría que haberlos penalizado, haciendo al menos responsable a la empresa del pago de las prestaciones y subsidios de desempleo de esos trabajadores y de las cotizaciones sociales correspondientes hasta la edad legal de jubilación, para que no sea el contribuyente el que lo financie.

El Proyecto de Ley no garantiza el derecho a la jubilación parcial de todos los trabajadores, también los de las pequeñas y medianas empresas

La jubilación parcial hasta ahora ha sido utilizada preferentemente como un privilegio de los trabajadores de las grandes corporaciones. Para evitarlo es necesario que en su desarrollo reglamentario se adopten medidas que faciliten la extensión de este derecho a los trabajadores de las medianas y pequeñas empresas.

El Proyecto de Ley no adopta ninguna medida desde el punto de los ingresos

El Proyecto de Ley se centra exclusivamente en el lado de los gastos, para reducirlos. Pero no tiene ninguna propuesta desde el de los ingresos. Una de las medidas que podrían haberse adoptado consiste en la evaluación de la eficacia de las bonificaciones de las cotizaciones sociales para crear empleo, ya que actualmente una mayoría de estudios científicos cuestionan que esas bonificaciones sirvan a ese fin; de forma que, si efectivamente no coadyuvan a la creación de empleo, mejor podrían dedicarse o bien a una reducción de los tipos de cotización que sirva para disminuir los costes indirectos del trabajo a las empresas, o bien a la realización de políticas activas de empleo que se hayan constatado eficaces.

El Proyecto de Ley deja para el futuro las reformas de otras prestaciones distintas de la de jubilación

El Proyecto no prevé ninguna reforma de las prestaciones de muerte y supervivencia, ni de la prestación de incapacidad permanente (más allá de su ajuste al nuevo sistema de cálculo de la pensión de jubilación), ni de las prestaciones por hijo a cargo, ni de la Ley de Clases Pasivas a las previsiones que para los discapacitados prevé la Ley de Seguridad Social. Lo que vuelve a demostrar que estamos ante una reforma fragmentaria que exigirá en breve tiempo más reformas.

El Proyecto de Ley prevé que la creación de la Agencia Única de Seguridad Social se haga por Real Decreto y no por una Ley

La creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social conlleva la modificación del Sistema de Gestión de la Seguridad Social. Una cuestión de tanta trascendencia exige que se realice a través del proceso legislativo ordinario y que, por tanto, sea una Ley de las Cortes Generales la que la apruebe.

El Proyecto de Ley no se ha aprovechado para regular la Seguridad Social de los parlamentarios acabando con su régimen separado y privilegiado

Una de las demandas fundamentales de los ciudadanos es acabar con los privilegios de la clase política que tanto la desprestigian. Por ello, hubiera sido deseable aprovechar el Proyecto de Ley para incluir a los parlamentarios, tanto del Congreso y Senado como de los parlamentos autonómicos y del Parlamento Europeo, en el Régimen General de la Seguridad Social, a fin de superar una situación anacrónica. Situación determinada, por una parte, por el hecho de que su protección social se haga vía convenios especiales de Seguridad Social por mandato de los reglamentos de las cámaras; y, por otra, debido al hecho de que se hayan aprobado normativas internas que establecen privilegios, ya que otorgan beneficios que complementan a sus futuras pensiones y prestaciones. Con su inclusión en el Régimen General, que los asimilaría a trabajadores por cuenta ajena, como antes se hizo con los miembros de las corporaciones locales y los altos cargos, todos ellos estarían directamente incluidos en la Seguridad Social y gozarían además de protección por desempleo: de forma que no quedaría ningún mínimo argumento a favor del régimen privilegiado actualmente vigente, por lo que las cámaras podrían proceder a su derogación. Sin embargo el proyecto de Ley nada ha previsto, lo cual otorga un motivo más para su devolución.

El Proyecto de Ley establece un sistema rígido y de difícil ejecución para garantizar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social

El artículo 8 del Proyecto regula lo que se llama factor de sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, que consiste en un estudio cada cinco años de las previsiones de esperanza de vida para ajustar los parámetros del sistema. Este modelo de ajuste es claramente deficiente, ya que exige que luego se hagan las correspondientes reformas legales, además de ser extremadamente rígido e intervencionista.

La reforma podía haberse planteado con otra letra: pensando en cómo garantizar las pensiones y la competitividad del país; acometiéndola tanto desde el lado de los gastos (prestaciones) como desde el de los ingresos (cotizaciones). Una reforma estructural del sistema de Seguridad Social no se habría quedado, como ha hecho este Proyecto, en una modificación de los rígidos parámetros del cálculo de las pensiones de jubilación e incapacidad; ya que, más allá de la certeza relativa de que va a haber un aumento de la esperanza de vida en las próximas décadas y de que por tanto crecerá la población mayor de 65 años, no se sabe cómo va a evolucionar el resto de la población. Hasta ahora las previsiones demográficas han fallado siempre. Como tampoco se sabe cómo estará nuestra economía y productividad en el futuro. Por eso hubiera sido mejor edificar un sistema flexible, que permitiera incorporar la evolución de la demografía y productividad del país de manera natural, que establecer parámetros fijos sobre previsiones que pueden no cumplirse, para así no tener que estar constantemente revisando los parámetros según cuál sea la esperanza de vida, la natalidad y la productividad prevista en cada momento. Hay países que lo han hecho, pasando de un modelo de prestación definida a otro de aportación definida: por ejemplo, fijando una cuenta nacional en la que se hacen aportaciones por cada trabajador que se va actualizando según la evolución del PIB y que permite calcular la pensión de jubilación flexiblemente, atendiendo a la esperanza de vida de cada uno en el momento que decida jubilarse y de las aportaciones realizadas hasta entonces. Ese es un sistema que se complementa además con la garantía por el Estado de unas pensiones mínimas dignas para todos, que están financiadas con impuestos generales, lo que permitiría un descenso de las cotizaciones sociales y haría disminuir los costes laborales indirectos, sobre todo de aquellos sectores más intensivos en mano de obra.

Por todo ello, Unión Progreso y Democracia (UPyD), por medio de su diputada D^a Rosa Díez González, con esta enmienda a la totalidad rechaza el Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social y pide su devolución al Gobierno.

