

administrativo/mercantil

5-2012
Mayo, 2012**LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

El pasado 30 de abril se publicó en el Boletín Oficial del Estado (“BOE”) la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (“**Ley Orgánica 2/2012**”), que tiene por objeto corregir y perfeccionar los mecanismos de consolidación y disciplina fiscal previstos en la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria¹ con la finalidad de eliminar el déficit público estructural y reducir y controlar la deuda pública, para garantizar una financiación adecuada del sector público y ofrecer seguridad a los inversores respecto de la capacidad de la economía española para crecer de forma sostenible y atender a sus compromisos financieros.

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012 se ha producido al día siguiente de su publicación en el BOE, enmarcándose su aprobación dentro de la estrategia de política económica diseñada por el Gobierno español para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, que viene recogida en el “*Programa de Estabilidad 2012-2015*” y en el “*Programa Nacional de Reformas*” cuya remisión a la Comisión Europea fue aprobada el pasado 27 de abril.

En este sentido, la Ley Orgánica 2/2012 se encuadra dentro la política económica del Gobierno español basada en dos ejes complementarios como son, por un lado, la consolidación fiscal, consistente en la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, y, por otro, las reformas estructurales dirigidas a la mejora de los servicios públicos esenciales y al fomento de la competitividad.

1. CONTEXTO Y OBJETO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012

La Ley Orgánica 2/2012 parte de la premisa de que la garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que puede contribuir a reforzar la confianza en la economía española para facilitar la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, permitir recuperar la vía del crecimiento económico y la creación de empleo.

¹ La disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 2/2012 establece que “*queda derogada la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre*”.

Así, la Ley Orgánica 2/2012 se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española reformado el pasado septiembre de 2011, que introdujo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico la regla fiscal consistente en limitar el déficit público de carácter estructural en España y ajustar la deuda pública del país al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estableció expresamente el mandato de desarrollar el contenido del citado artículo 135 en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

Asimismo, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 pretende plasmar el compromiso adquirido por el Reino de España con los objetivos de coordinación y estabilidad común acordados en el marco de la Unión Europea, y dar cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, suscrito el pasado 2 de marzo de 2012.

En definitiva, la Ley Orgánica 2/2012 tiene por objeto garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. Para ello, la Ley Orgánica 2/2012 establece (i) los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera; (ii) los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; (iii) los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y (iv) los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea.

2. ÁMBITO SUBJETIVO

El ámbito de aplicación subjetivo de la Ley Orgánica 2/2012 incluye el sector Administraciones públicas definido y delimitado en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado en el Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, que incluye los subsectores relativos a la Administración central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de la Seguridad Social.

Asimismo, se incluyen expresamente el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, si bien únicamente quedan sujetas a la normas de la Ley Orgánica 2/2012 que específicamente se refieren a las mismas.

3. PRINCIPIOS RECTORES

La Ley Orgánica 2/2012, además de mantener los cuatro principios generales ya previstos en la legislación anterior – principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos –, incluye tres nuevos principios rectores que refuerzan y consagran los anteriores. Así, la Ley Orgánica 2/2012 introduce:

- El principio de sostenibilidad financiera, entendida ésta como la capacidad del sector público para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la propia Ley Orgánica 2/2012 y en la normativa europea.
- El principio de responsabilidad, que conlleva que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley Orgánica, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.
- El principio de lealtad institucional, que tiene por objeto adecuar las actuaciones de las Administraciones Públicas ponderando la totalidad de los intereses públicos implicados, sin perjuicio de respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.

4. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Para instrumentar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la Ley Orgánica 2/2012 establece las siguientes reglas principales:

- La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público habrán de someterse al principio de estabilidad presupuestaria.

Ello implica que, con carácter general, toda Administración Pública deberá mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario y ninguna podrá incurrir en déficit estructural, definido como el déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Lo anterior, sin perjuicio de los supuestos excepcionales previstos para los casos de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo establecidos en la normativa europea, así como para los casos de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que sean apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados y escapen al control de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica y social.

- Se ha de observar el límite de la regla del gasto prevista en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales no puede aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.
- El volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, no podrá superar el 60 % del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.

Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 % para la Administración central, 13 % para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 % para el conjunto de Corporaciones Locales.

El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 % de su Producto Interior Bruto regional. La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

Los límites de deuda pública solo podrán superarse en casos de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que sean apreciados por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

En este contexto, la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley. En este mismo sentido, la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

- Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos. Además, el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

- Se regulan los procedimientos para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, y los mecanismos de seguimiento y control sobre el cumplimiento de tales objetivos que permiten una actuación preventiva en caso de riesgo de incumplimiento de las obligaciones recogidas en la Ley Orgánica.

5. MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS

El Capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2012 recoge y desarrolla las medidas preventivas, correctivas y coercitivas a lo largo de tres secciones diferenciadas:

- En la primera de ellas, la Ley Orgánica 2/2012 introduce un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, consistente en la vigilancia permanente de los datos de ejecución presupuestaria, así como un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la superación de los límites establecidos.

Así, se establece un sistema de alerta temprana similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia por parte del Gobierno a la Administración responsable que permitirá que se anticipen las medidas correctivas adecuadas ante un riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda pública o de la regla de gasto. La no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

- En las siguientes dos secciones se regula el principio de responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad previstos en el artículo 135.5 de la Constitución. En este sentido:
 - La regla general es que el incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. Se da un tratamiento distinto en el supuesto de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria). En estos casos, deberá presentarse un plan de reequilibrio que permita volver al equilibrio, detallando las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales.

La Ley contempla además medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. Además, en caso de incumplimiento del plan económico-financiero, la administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito.

- Para los casos de no adoptarse por las Comunidades Autónomas los acuerdos de no disponibilidad o de no acordarse las medidas propuestas por la delegación de expertos, la Ley Orgánica habilita la adopción de medidas para obligar a su

cumplimiento forzoso por parte de las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 155 de la Constitución. En similares términos, se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer en su caso la disolución de la Corporación Local.

6. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

El capítulo V de la Ley Orgánica 2/2012 desarrolla el principio de transparencia, del que cabe destacar los siguientes aspectos:

- Cada Administración Pública debe establecer la equivalencia entre el Presupuesto y la contabilidad nacional, ya que ésta es la que se remite a la Unión Europea para verificar el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria adquiridos.
- Las Administraciones Públicas deberán dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto con carácter previo a su aprobación, con objeto de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea, entre las que destacan las previsiones contenidas en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.
- Por último, se amplía la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas.

7. PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Para reforzar la gestión y planificación presupuestaria, el capítulo VI de la Ley Orgánica define el marco presupuestario a medio plazo conforme a lo previsto en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Como novedad importante, la Ley Orgánica extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora previsto solo para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, así como la dotación en sus presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales. En último lugar, se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción del endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social.

8. OTRAS PREVISIONES RELEVANTES

Junto con la regulación prevista en el articulado de la Ley Orgánica 2/2012, merece mención especial el contenido de sus disposiciones adicionales primera y segunda, en tanto que:

- La disposición adicional primera relaciona con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez puestos en marcha recientemente para aquellas Comunidades

Autónomas y Corporaciones Locales que los necesiten. Así, el acceso a tales mecanismos estará condicionado a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y estará sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias. En particular, cabe destacar que la falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma o Corporación Local, dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso establecidas en los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica para los supuestos de incumplimiento del Plan Económico Financiero.

- La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 configura el principio de responsabilidad por incumplimiento de las normas de Derecho comunitario por parte de las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público, estableciendo que tales entidades asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, en el caso de que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas.

Por otra parte, las disposiciones finales tercera y quinta de la Ley Orgánica ponen de manifiesto expresamente que sus previsiones se aplicarán a la Comunidad Foral de Navarra y a la Comunidad Autónoma del País Vasco según lo establecido en sus normativas forales en materia de hacienda, y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla conforme a las especialidades que se deriven de su condición de miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Por último, la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 2/2012, contiene seis apartados mediante los que incorpora modificaciones puntuales en la redacción de determinados artículos y añade dos disposiciones adicionales a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, si bien los cinco primeros apartados de esta disposición no entran en vigor hasta el 1 de enero de 2013, conforme a lo establecido en la disposición final séptima de la Ley Orgánica.

9. RÉGIMEN TRANSITORIO

Aunque la Ley Orgánica 2/2012 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, esto es, el pasado 1 de mayo, cabe destacar las siguientes previsiones de su régimen transitorio:

- La disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2012 establece que los límites previstos en sus artículos 11 y 13 (en cuanto al déficit estructural del conjunto de las Administraciones Públicas y el ratio de deuda pública sobre el Producto Interior Bruto para cada Administración, respectivamente) entrarán en vigor el 1 de enero de 2020.
- Por su parte, la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 2/2012 establece que, hasta 2020, excepcionalmente, si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones

previstas en el apartado dos del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas². Las operaciones que se concierten bajo esta excepción deberán ser autorizadas en cualquier caso por el Estado, quién apreciará si se dan las circunstancias previstas en esta disposición.

- Finalmente, la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica establece que los mecanismos extraordinarios de financiación que puedan habilitarse por el Estado durante el ejercicio 2012 con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales hagan frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores anteriores al 1 de enero de 2012, quedarán excluidos del ámbito de aplicación del principio general de no asunción por el Estado de los compromisos adquiridos por el resto de entes territoriales que viene previsto en el artículo 8.2 de la propia Ley Orgánica³.

La presente publicación contiene información de carácter general, sin que constituya opinión profesional ni asesoramiento jurídico.

© Mayo 2012. J&A Garrigues, S.L.P., quedan reservados todos los derechos. Se prohíbe la explotación, reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, total y parcial, de esta obra, sin autorización escrita de J&A Garrigues, S.L.P.

² Dicho precepto prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan “concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.
- b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del 25 por 100 de los ingresos de la Comunidad Autónoma”.

³ En concreto, el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 2/2012 dispone que “el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos”.