

Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera responde a la reforma del artículo 135 de la Constitución Española de septiembre de 2011, aprobada prácticamente por unanimidad. La reforma requería una ley orgánica que la desarrollara. <://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210>.

España se convierte así en uno de los países pioneros en incorporar en el texto de máximo rango legal las normas de disciplina presupuestaria de la Unión Europea.

Por otro lado, la difícil situación presupuestaria a partir de la desviación de 2,5 puntos porcentuales de PIB en 2011, hace más necesaria esta Ley que va a **permitir un mejor seguimiento y control de la política fiscal de las CC.AA.**, responsables de dos tercios de la desviación anterior y de las CC.LL. La estabilidad fiscal es un objetivo común de todos los niveles de las AAPP ya que las consecuencias de los incumplimientos afectan a todos igualmente.

Los objetivos básicos de esta Ley son:

- Garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas. Todos los niveles de las Administraciones Públicas están obligados al cumplimiento de Ley de Estabilidad.
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, permitiendo mejorar la percepción de los inversores e instituciones internacionales bajo un nuevo marco institucional de la política fiscal.
- Reforzar los compromisos de España con la Unión Europea, al incorporar el Tratado fiscal en nuestro ordenamiento jurídico interno en paralelo a su aprobación en la Unión Europea.

OBJETIVOS DE LA LEY

- Desarrollar el artículo 135 de la Constitución
- Garantizar la sostenibilidad presupuestaria de todas las AAPP
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española
- Reforzar los compromisos de España con la UE, contemplando las exigencias derivadas de la normativa europea y permitiendo una adaptación continua y automática a la misma

La estabilidad y sostenibilidad presupuestarias son clave para el crecimiento económico y la creación de empleo

Los **Principios** de la Ley configuran el marco institucional esencial para las nuevas reglas y los mecanismos que permitirán lograr el cumplimiento de los objetivos acordados para todos los niveles de las Administraciones Públicas. Al mismo tiempo, la Ley garantiza la adaptación continua y automática a la normativa de la gobernanza económica europea.

PRINCIPIOS GENERALES

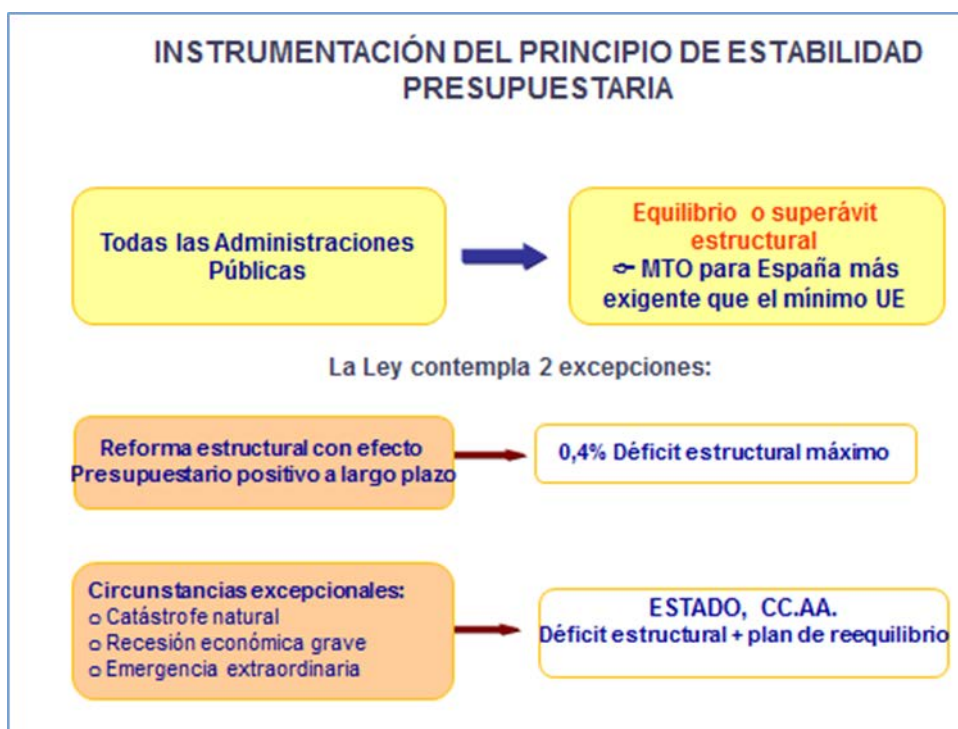


La sostenibilidad presupuestaria se configura como el principio rector de actuación de todas las administraciones públicas

Los principios de estabilidad y de sostenibilidad vienen apoyados por el cumplimiento de tres reglas fiscales:

- Equilibrio o superávit estructural
- Límite a la ratio de deuda pública sobre PIB del 60% y
- Regla de gasto

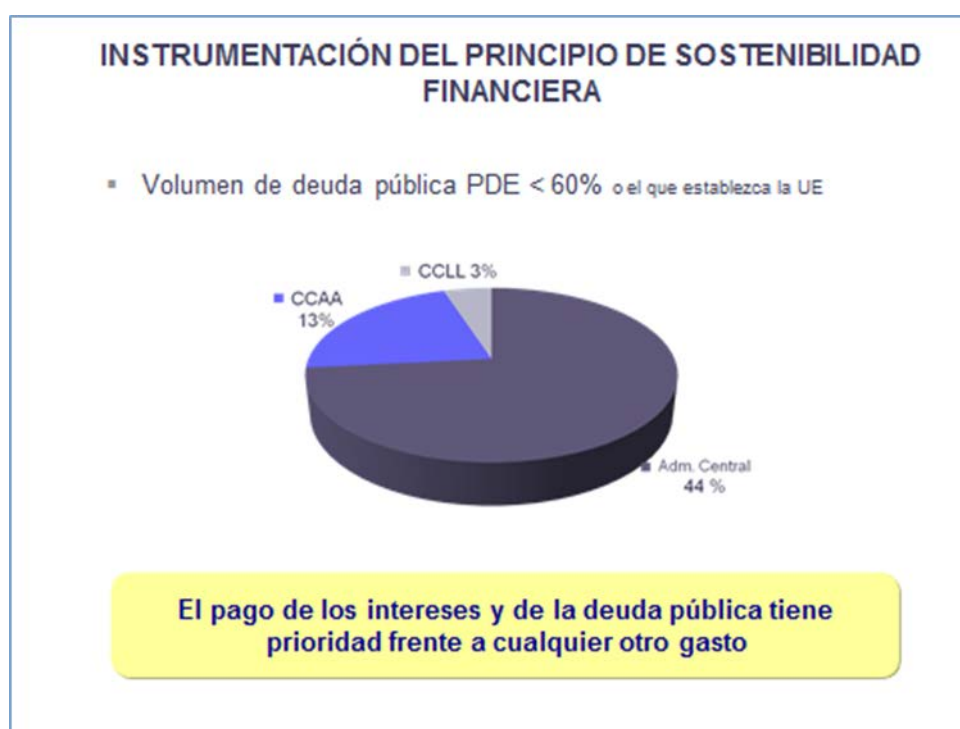
En primer lugar la **estabilidad presupuestaria** bajo la forma de prohibición del déficit estructural a partir de 2020 como plazo máximo, salvo en caso de reformas estructurales con impacto presupuestario positivo a largo plazo aunque a corto plazo supongan un mayor déficit (con un máximo de 0,4% del PIB) y de circunstancias excepcionales (que siguen los casos de la normativa comunitaria y de nuestra Constitución: recesión grave, emergencia extraordinaria y catástrofes naturales).



Se une la **sostenibilidad financiera** como principio fundamental de la actuación presupuestaria, que permite incorporar la estabilidad en un contexto intertemporal, con carácter permanente, de forma que el bienestar de las generaciones futuras no se vea condicionado por el excesivo endeudamiento de las anteriores. Se establece **un límite de deuda del conjunto de las AAPP**

del 60% con un reparto entre subsectores (44% para la Administración Central, 13% para las CCAA y 3% para las EELL) a alcanzar en 2020.

Además, el **factor de sostenibilidad** previsto en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social deberá aplicarse de forma automática en el momento en que se proyecte déficit a largo plazo del sistema de pensiones.



El periodo transitorio hasta alcanzar estos objetivos de saldo estructural y deuda en 2020 queda regulado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley. La ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar el límite del 60%. La senda de la reducción del volumen de deuda deberá, además, cumplir los siguientes requisitos: 1º La variación de los empleos no financieros de cada Administración (nominal) no podrá superar la tasa de crecimiento real del PIB de la economía española. 2º A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos el 2 por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 por ciento anual, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2

puntos porcentuales del PIB. No obstante, siempre que en 2020 no se supere el valor máximo de endeudamiento fijado por la Unión Europea, si alguna Administración superara el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el cómputo total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

Hasta 2020, el déficit estructural del conjunto de Administraciones Públicas se deberá reducir, al menos, un 0,8 por ciento del PIB nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012. En caso de Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuará a lo exigido en el mismo.

En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de déficit y deuda para alcanzar en 2020 los límites previstos; disposición que se incluye para asegurar que se cumple el objetivo y no para relajarlo.

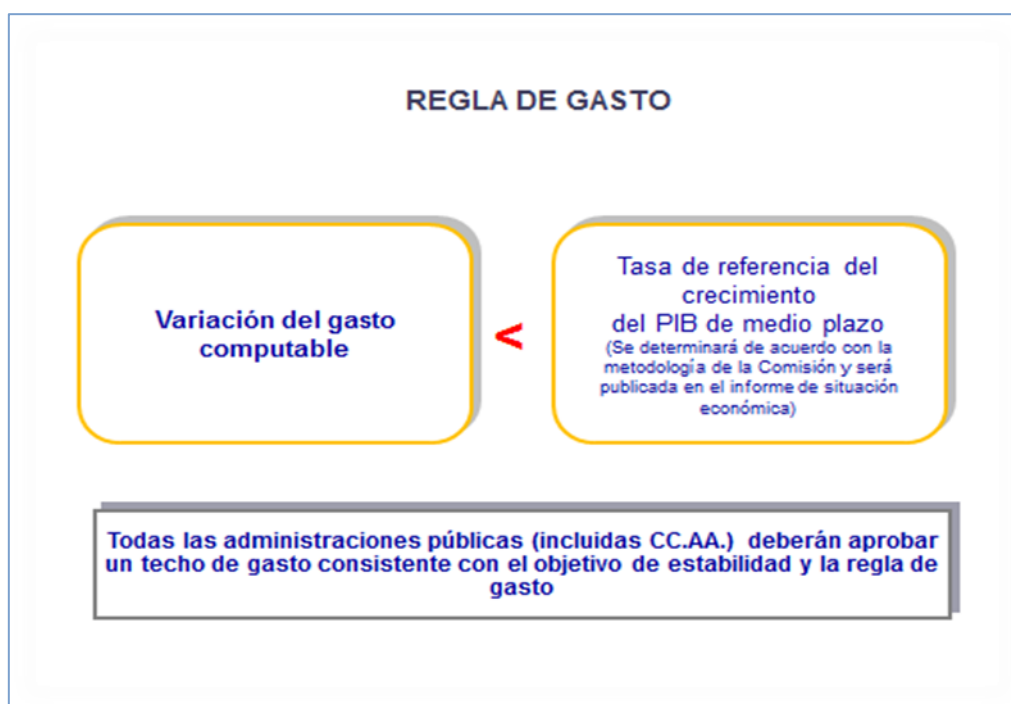
Además, los objetivos y los planes de CC.AA. fijados en 2012 incluso antes de la entrada en vigor quedan sujetos a la nueva Ley. Ello permite su aplicación inmediata para cumplir los objetivos acordados en 2012.

PERIODO TRANSITORIO Y ENTRADA EN VIGOR

- La Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE
- Los límites del 60% de la deuda pública y equilibrio estructural deberán cumplirse antes de 2020.
- En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de déficit y deuda establecidas para asegurar el cumplimiento del objetivo 2020

Los planes económico-financieros y de reequilibrio presentados por las CC.AA. y los objetivos fijados para 2012 se regirán por la nueva Ley

Como tercera regla que complementa las anteriores, **la regla de gasto** se define en los términos de la normativa europea. El gasto computable no puede superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo (según la metodología de la UE y que se determine en el Informe de situación que elaborará el Ministerio de Economía y Competitividad) o al que se derive del cumplimiento de los planes si fuera más exigente. Todas las AAPP, incluidas las CC.AA. que estaban excluidas anteriormente, aprobarán su techo de gasto como primer paso de elaboración del presupuesto, que sea consistente con el objetivo de estabilidad y con esta regla de gasto. Antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado



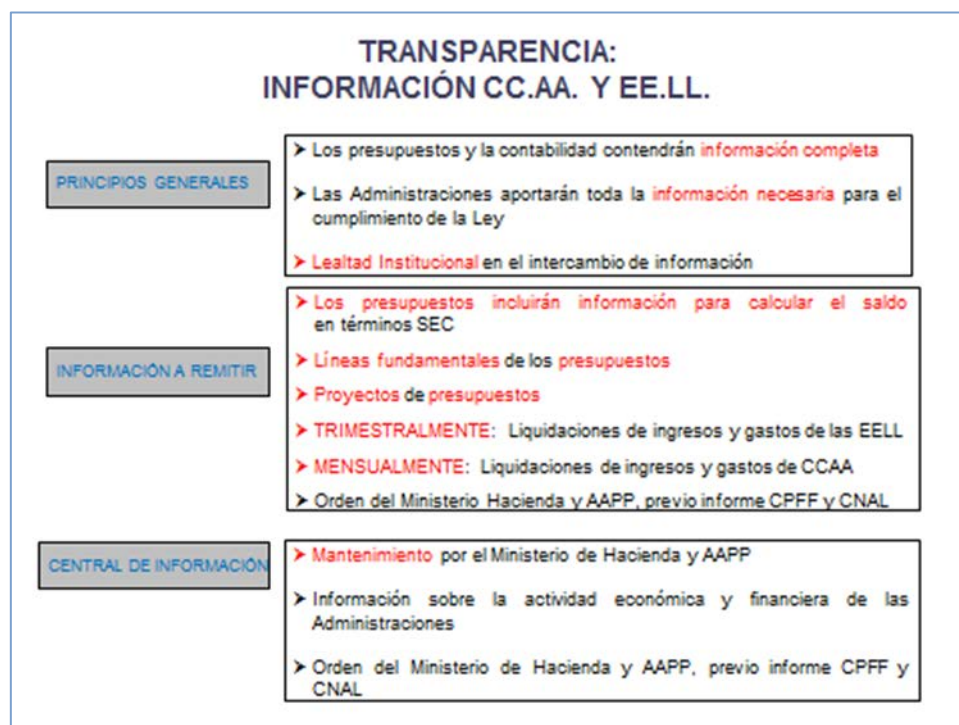
La **plurianualidad** permite la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo (3 años) en el que se enmarcará la elaboración del presupuesto y del programa de estabilidad, y que garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública.

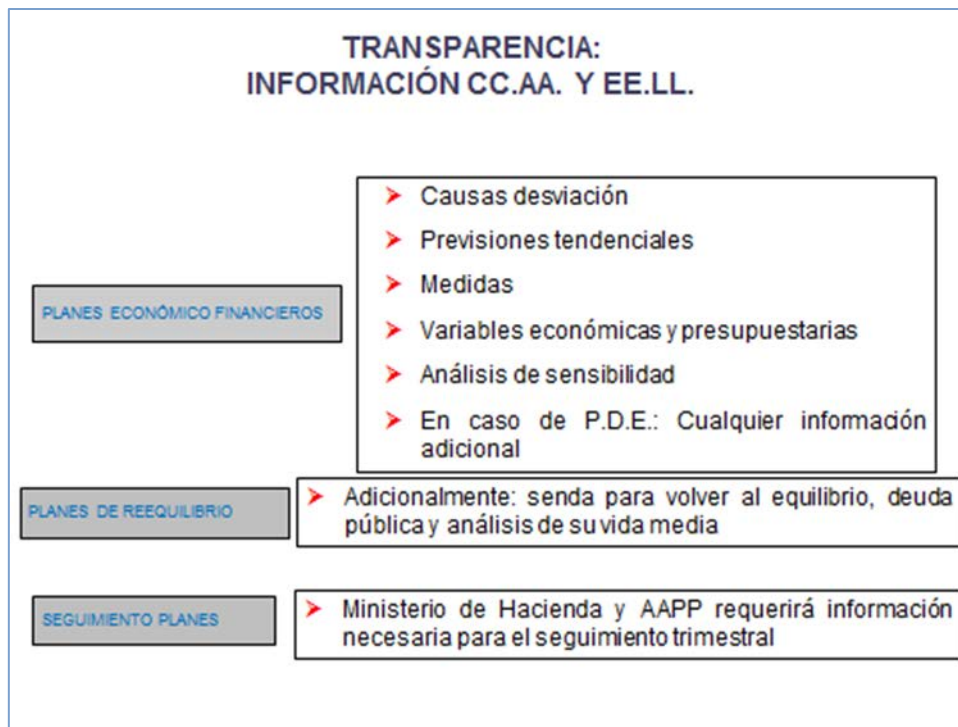
La **transparencia** se configura como principio esencial para la obtención de información con regularidad suficiente que permita el seguimiento de las

cuentas y del cumplimiento de los objetivos de todos los subsectores. La aplicación práctica de este principio se concreta en la **publicación** de todos los informes y planes a que hace referencia la Ley. En concreto, se elaborará y publicará información trimestral de CC.AA. en términos de contabilidad nacional (actualmente solo presupuestaria) que permitirá un seguimiento comparable de la ejecución presupuestaria, e información mensual en términos presupuestarios. La información de las Entidades Locales pasará a ser trimestral a partir de esta Ley.

Asimismo, con carácter previo a su aprobación, **cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto**, antes de 1 de octubre, y con el contenido que se requiera con objeto de dar cumplimiento al Tratado fiscal de la UE que exige presentar esta información antes del 15 de octubre.

Todas las AAPP deben aportar la información que se les requiera, además vendrán sujetas al régimen de responsabilidades de la nueva ley de transparencia.





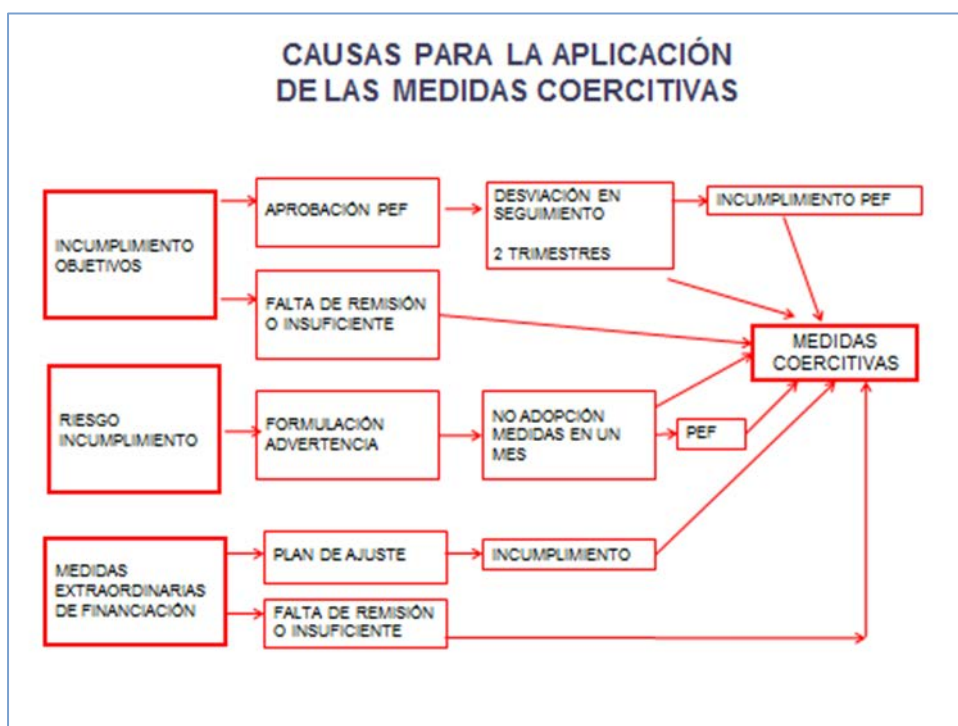
Junto a estos principios, destaca el económico de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, la responsabilidad propia de cada nivel de la Administración que impide el rescate por otro nivel de la Administración y la lealtad institucional que refuerzan la Ley.

Es de destacar cómo la adaptación a la normativa europea se consigue fundamentalmente a través de:

- Los **objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública**. El límite establecido de ratio de deuda sobre PIB del 60% es el establecido en la Unión Europea y el máximo déficit estructural es el **equivalente al Objetivo de Medio Plazo (MTO)** que cada país debe fijar teniendo en cuenta el máximo permitido que se fija trienalmente, de acuerdo con los criterios acordados (crecimiento potencial, deuda, proyecciones de gasto teniendo en cuenta el impacto del envejecimiento).
- **La incorporación de actuaciones preventivas y de alerta temprana.**
- **Mecanismos de corrección automática.**
- **Mecanismos correctivos y sancionadores.**

Las causas para la activación de las medidas pueden ser:

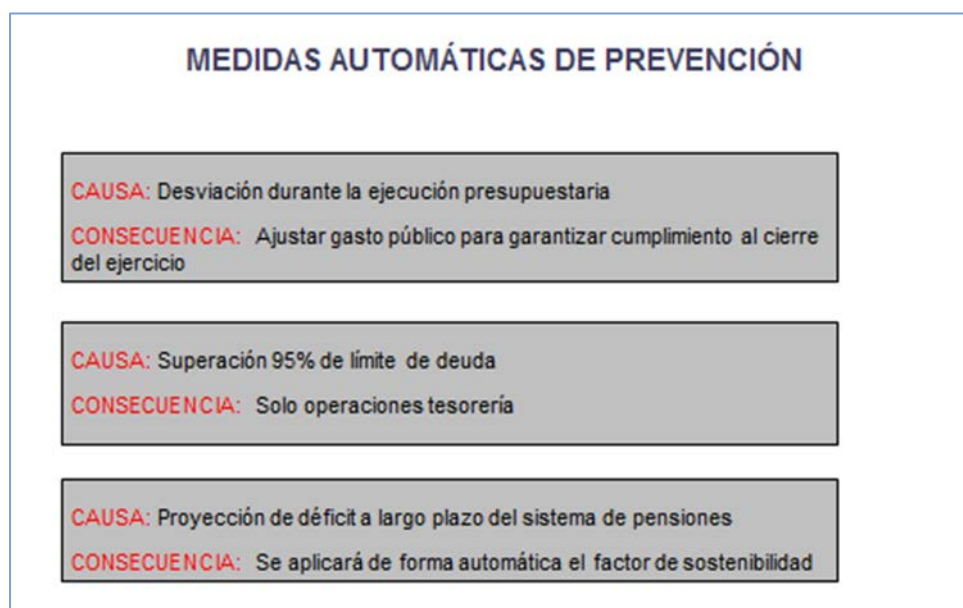
- Ante el riesgo de desviación del objetivo, en cualquier momento del proceso presupuestario (control y corrección ex ante): medidas inmediatas de corrección tras la advertencia (1 mes) y elaboración de plan económico financiero, seguimiento trimestral del plan. Medidas adicionales de corrección en caso de incumplimiento o no aprobación del plan.
- Ante el incumplimiento del objetivo (corrección ex post): elaboración de plan económico financiero y seguimiento trimestral del plan. Medidas de corrección en caso de desviación en el seguimiento o incumplimiento del plan.
- Ante la falta de aprobación del plan económico financiero: medidas inmediatas de corrección.
- Ante incumplimiento de plan de ajuste o falta de aprobación: medidas extraordinarias de financiación (en los casos de plan de proveedores, línea ICO vencimientos, anticipos de liquidación o ampliación de pagos por liquidaciones anteriores)



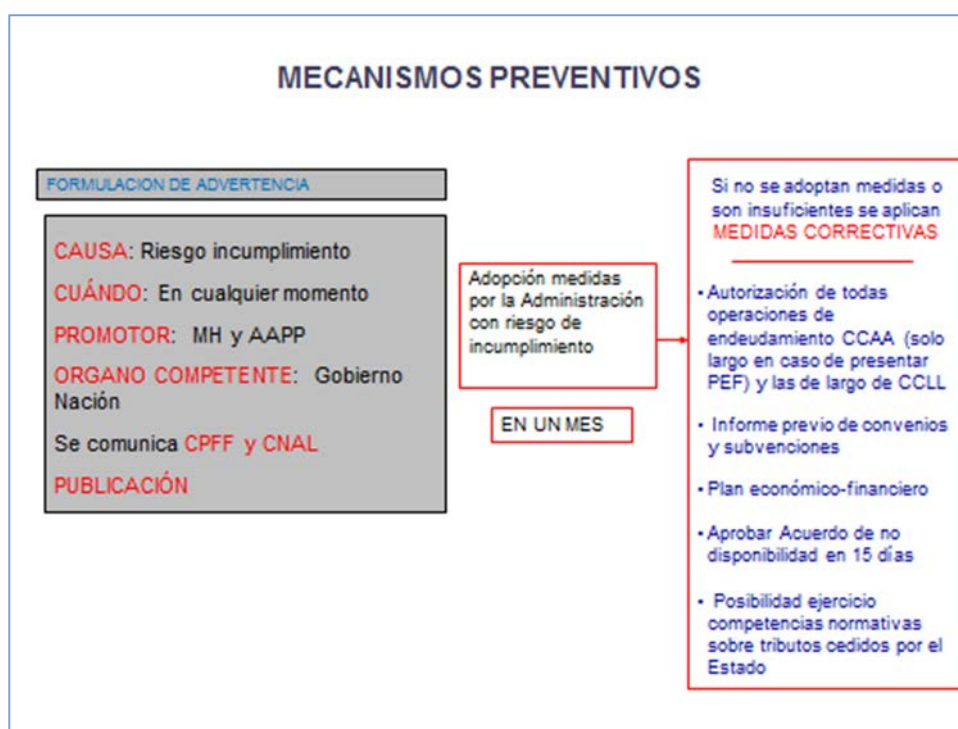
Las medidas pueden ser de acuerdo con la clasificación de la Ley: preventivas, correctivas, coercitivas y de cumplimiento forzoso.



En primer lugar **las medidas automáticas de prevención** deben aplicarse en cualquier momento en que se constate una desviación (reducir gasto por la Administración responsable), o se superara el límite de 95% del objetivo de deuda (solo se permite endeudamiento para operaciones de tesorería) o en caso de déficit de pensiones a largo plazo (factor de sostenibilidad)

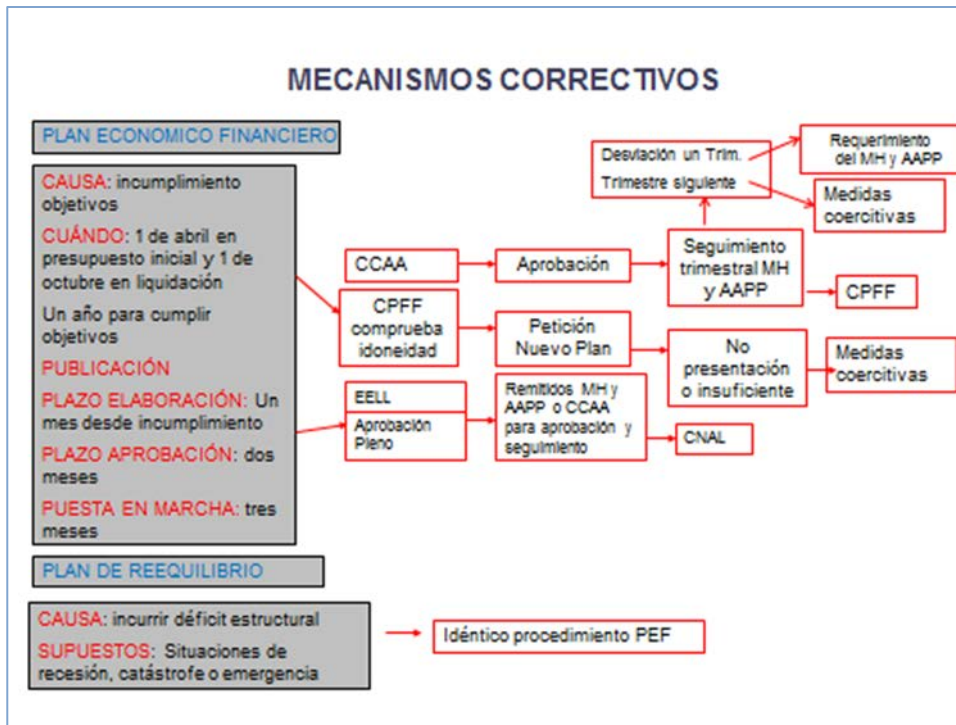


Las medidas preventivas se aplican en el caso de identificar riesgo de incumplimiento del objetivo anual pero en cualquier momento anterior. En **un mes la administración debe adoptar medidas y en caso de ser insuficientes se aplican las primeras medidas correctivas** que pretenden no sancionar sino ayudar a cumplir el objetivo. Destaca la no disponibilidad de créditos a adoptar en 15 días y la posibilidad de ejercer competencias normativas por el Estado sobre los tributos cedidos. En ese momento se debe presentar un plan económico financiero (sin esperar al incumplimiento ex post). El plan ya permite un control trimestral y la activación del resto de medidas correctivas y coercitivas hasta la intervención en caso de no cumplir con las medidas impuestas.



Los **mecanismos correctivos** en general se activan en caso de incumplimiento de objetivos o de los planes o no aprobación de los planes, ya provengan de una advertencia o de un incumplimiento realizado. En el caso de la advertencia el plazo se acorta sensiblemente al poder realizarse a lo largo del proceso anual.

MECANISMOS CORRECTIVOS



Las **medidas coercitivas** (artículo 25) implican que la Comunidad Autónoma deba aprobar en el plazo de 15 días la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido y que el Estado pueda ejercer la capacidad normativa sobre los tributos cedidos. Con estas medidas se pretende evitar la desviación del objetivo en el conjunto del año por el lado de gastos e ingresos. Y también se aplica en caso de conocer el incumplimiento de objetivos en la liquidación. En caso de incumplimiento de objetivos o de planes o de insuficiencia de medidas en los planes, además de lo anterior se prevé constituir un depósito que será cancelado en el momento en el que se adopten las medidas. El depósito se convierte en sanción al cabo de otros 3 meses adicionales sin medidas adecuadas.

MEDIDAS COERCITIVAS

MEDIDAS COERCITIVAS

CAUSAS:

- Falta presentación PEF
- Falta aprobación
- Incumplimiento PEF
- También Planes de Ajuste

- 15 días adopción acuerdo no disponibilidad
- Posibilidad ejercicio competencias normativas sobre tributos cedidos por el Estado
- Depósitos con interés en Banco de España → 0,2% PIB
 - Sin interés si no se aplican medidas en 3 meses
 - Se convierte en multa si se siguen sin aplicar en 3 meses. **Procedimiento:** Acuerdo del Gobierno
- De no adoptarse el Acuerdo de no disponibilidad o medidas insuficientes: envío delegación expertos
 - **Procedimiento:** Acuerdo del Gobierno
 - Presentar propuestas y conclusiones: Una semana
 - No endeudamiento ni mecanismos financieros
- Traslado sanciones europeas a Administración responsable
 - **Cuándo:** en caso de sanción europea a España

En caso de no adoptar medidas o ser insuficientes se puede enviar una comisión de expertos desde el Ministerio cuyas recomendaciones son de obligado cumplimiento. En caso de incumplir se podrá intervenir aplicando la Constitución y la Ley con la aprobación por mayoría absoluta del Senado.

MECANISMOS CUMPLIMIENTO FORZOSO

MEDIDAS DE CUMPLIMIENTO FORZOSO

CAUSAS:

NO ADOPCION ACUERDO
NO DISPONIBILIDAD
NO CONSTITUCION DEPOSITO
NO ADOPCION MEDIDAS EXPERTOS

CC.AA.

- Requerimiento del Gobierno al Presidente de la **Comunidad Autónoma** (Art. 155 de la Constitución).
- No atención al requerimiento: el Gobierno, con mayoría absoluta del Senado: ejecución forzosa.
- Instrucciones del Gobierno a las Autoridades Autonómicas.

EE.LL.

- Requerimiento del Gobierno o CCAA competente al Presidente de la **Corporación Local**.
- No atención al requerimiento: el Gobierno o CCAA competente: ejecución forzosa.
- Persistencia: **disolución de la Corporación local**.

Los plazos también se acortan en gran medida en el caso de 2012 al aplicarse la Ley a los planes presentados en 2012. En caso de rechazar un Plan económico financiero en el CPFF de mediados de mayo se activaría lo previsto en la Ley, ya en vigor.

Si el **Consejo de Política Fiscal y Financiera** considerase que las medidas contenidas en el plan presentado por alguna Comunidad Autónoma no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan en las siguientes semanas. Si la Comunidad Autónoma no presenta el nuevo plan en el plazo requerido o el Consejo considera que las medidas contenidas en el mismo no son suficientes para alcanzar los objetivos, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 25.

Implica que la Comunidad Autónoma deba aprobar en plazo de 15 días la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido y que el Estado pueda ejercer la capacidad normativa sobre los tributos cedidos, constituir un depósito que será cancelado en el momento en el que se adopten las medidas. En caso de no adoptar medidas o ser insuficientes se puede enviar una comisión de expertos desde el Ministerio. En caso de incumplir se podrá intervenir a la Comunidad incumplidora para asegurar el objetivo.