

LEY ORGÁNICA 5/2001, DE 13 DE DICIEMBRE, COMPLEMENTARIA A LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA ⁽¹⁾

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, tiene por objeto el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Como se dice en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en un país tan descentralizado como España la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria de alcance limitado al sector público estatal no permitiría lograr en plenitud los saludables efectos que para la economía española pueden derivarse del proceso de consolidación presupuestaria.

La presente Ley Orgánica tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, como prevé el propio artículo 156.1 de la Constitución, y complementa a la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, instrumentándose en una norma autónoma al revestir, a diferencia de aquélla, el carácter de Ley Orgánica.

No obstante lo anterior, la propia denominación de esta Ley pretende expresar el hecho de que la interpretación y aplicación de ambas Leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica.

Naturalmente, el principio de autonomía financiera, que el artículo 156.1 de la Constitución Española garantiza a las Comunidades Autónomas, obliga a que la presente Ley Orgánica, una vez definido con carácter básico por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el objetivo común a todas las Administraciones públicas de adoptar un marco de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio 2001. deje a éstas la capacidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzarlo, permitiéndoles igualmente decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación.

La presente Ley Orgánica es de aplicación a todas las Comunidades Autónomas. En el caso de Navarra, la aplicación de esta Ley se llevará a cabo, conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mediante una disposición de rango legal, y para el País Vasco se arbitra un procedimiento adecuado a su régimen foral especial.

⁽¹⁾ Incluye las modificaciones introducidas por las Leyes Orgánicas 4/2002 y 10/2003.

II

El artículo 1 de la presente Ley Orgánica define su naturaleza y objeto, estableciendo su carácter complementario respecto de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. Por otra parte, esta Ley articula los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El artículo 2 de la Ley enumera los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal y como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. Dichos principios serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en la presente Ley Orgánica.

El artículo 3 de esta Ley Orgánica establece las medidas necesarias para el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por parte de las Comunidades Autónomas.

El artículo 4 recoge el principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas con el resto de las Administraciones públicas en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Los artículos siguientes establecen, con el máximo respeto al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, los mecanismos jurídicos necesarios para asegurar la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de las Comunidades Autónomas.

Se compatibilizan así, de un lado, el deber del Estado de garantizar el equilibrio económico interno y externo con el ámbito de autonomía financiera que nuestro ordenamiento jurídico, y básicamente el artículo 156 de la Constitución, atribuye a las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de esta Ley Orgánica, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas está llamado a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas. De hecho, y en virtud de la presente Ley, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas asume nuevas y muy relevantes funciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad que se fijarán para las distintas Administraciones públicas. El relevante papel del Consejo en materia de estabilidad presupuestaria se ha manifestado, en primer término, al haber sido sometida a su consideración la presente Ley, en forma de anteproyecto.

Como resultado de la regulación contenida en el artículo 6 de esta Ley Orgánica, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas deberá emitir informe sobre el objetivo de estabilidad que se establezca para el conjunto de las Comunidades Autónomas, adoptará un acuerdo sobre determinación de los objetivos individuales para cada una de ellas y decidirá acerca de la idoneidad de las medidas contenidas en los planes de corrección económico-financiero que aquéllas deberán presentar en supuestos de desequilibrio presupuestario.

Todo ello ha determinado la necesidad de proceder a la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, como se hace en la disposición adicional de esta Ley.

Como instrumento al servicio del desarrollo de las nuevas funciones que se atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, el artículo 7 de esta Ley prevé la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda pueda recabar de las Comunidades Autónomas la información que permita la medición del grado de realización del objetivo que a cada una corresponda alcanzar con arreglo a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Se trata de una manifestación del principio de cooperación sancionado en el artículo 2 de la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Las Comunidades Autónomas que incurran en situaciones de desequilibrio deberán elaborar un plan económico-financiero para la corrección del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la presente Ley Orgánica.

Por su parte, el artículo 9 tiene por objeto la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito o emisión de deuda, estableciéndose que tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, tratando de limitar la capacidad de endeudamiento, y el correlativo incremento de la carga financiera de ella derivada, a las Administraciones públicas que hayan incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Habida cuenta de que la regulación general del recurso a la deuda pública de las Comunidades Autónomas forma parte del conjunto normativo de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la disposición adicional contiene las modificaciones normativas precisas de dicha Ley Orgánica, que hacen posible la efectiva aplicación de los objetivos de esta Ley.

El artículo 10 de la Ley crea una central de información dependiente del Ministerio de Hacienda, que provea de los datos necesarios sobre operaciones de crédito, emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito o asunción de riesgos y las cargas financieras de ellas derivadas concertadas por las Comunidades Autónomas y demás sujetos de ellas dependientes.

Por último, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de esta Ley Orgánica, las Comunidades Autónomas serán competentes para adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad respecto de los sujetos comprendidos en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, que dependen de ellas.

La presente Ley Orgánica se cierra con la precitada disposición adicional, que modifica la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. La primera de ellas remite, para el caso de Navarra, al procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mediante una disposición de rango legal, y para el País Vasco, a un futuro desarrollo la articulación de un régimen procedimental específico. Finalmente, la segunda, prevé la fecha de entrada en vigor de esta norma, que será el 1 de enero de 2002.

Artículo 1. Naturaleza y objeto de la Ley.

La presente Ley Orgánica es complementaria de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y establece los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.

Artículo 3. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas.

1. Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. En todo

caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velará por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público.

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario que pudieran afectar a las Comunidades Autónomas deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley Orgánica.

Artículo 4. Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Las Comunidades Autónomas que, incumpliendo las obligaciones contenidas en la presente Ley Orgánica o los acuerdos que, en su ejecución, fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Comunidad Autónoma afectada.

Artículo 5. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas actuará como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dar cumplimiento a los principios rectores de la presente Ley Orgánica. Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

Artículo 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

1. La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, mediante el acuerdo previsto en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, requerirá informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

2. El Consejo de Política Fiscal, y Financiera de las Comunidades Autónomas dispondrá de un mes para la emisión del informe previo al acuerdo al que se refiere el apartado anterior. Dicho plazo se contará a partir de la recepción de la propuesta de acuerdo en la Secretaría Permanente del Consejo.

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación,

al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

Artículo 7. Suministro de información.

El Ministerio de Hacienda, a los efectos de la comprobación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, podrá recabar de las Comunidades Autónomas la información que permita la medición del grado de realización del objetivo que a cada una corresponda alcanzar con arreglo las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Artículo 8. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.
2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.
3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.
4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.
5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.
6. El Ministerio de Hacienda será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, para lo cual podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley Orgánica.
7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.
8. Cuando concurren condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.

Artículo 9. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda.

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 fijados en cada caso, así como el resto de las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica.

Artículo 10. Central de información

1. El Ministerio de Hacienda mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre las operaciones de crédito, la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito o asunción de riesgos y las cargas financieras de ellas derivadas, concertadas por la Administración de las Comunidades Autónomas y demás sujetos de ella dependientes, a que se hace referencia en el artículo 2.1.c) y 2.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

2. A estos efectos, los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente.

3. El Banco de España colaborará con los órganos competentes del Ministerio de Hacienda mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

4. Con independencia de lo anterior, los órganos competentes del Ministerio de Hacienda podrán requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas en los términos que se fijen reglamentariamente.

Artículo 11. Régimen aplicable a los entes de derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

Las Comunidades Autónomas serán competentes para adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria tal como se define en el artículo 3.3 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, corrigiendo las situaciones de desequilibrio que hubieran podido producirse, y respecto de los sujetos enumerados en el artículo 2.2 de aquella Ley.

Disposición adicional única.

Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

«b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.»

Dos. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

«2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

- a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- f) La coordinación de la política de endeudamiento.
- g) La coordinación de la política de inversiones públicas.
- h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.»

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

«3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1.b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.»

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

«1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual periodo que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las Comunidades.»

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica.

Disposición final primera.

Haciendas Forales.

1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.2.I) del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre.

(Nueva redacción dada por la Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio)

2. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

(Nueva redacción dada por la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo)

Disposición final segunda.

Entrada en vigor de la Ley.

La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2002 y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esta fecha.