



RESPUESTA DEL GOBIERNO

(184) PREGUNTA ESCRITA CONGRESO

184/6064

25/03/2024

18483

AUTOR/A: DEL VALLE RODRÍGUEZ, Emilio Jesús (GVOX); GONZÁLEZ-ROBATTO PEROTE, Jacobo (GVOX); RODRÍGUEZ ALMEIDA, Andrés Alberto (GVOX); SÁEZ ALONSO-MUÑUMER, Pablo (GVOX)

RESPUESTA:

Se adjunta como **anexo** el informe solicitado.

Madrid, 03 de mayo de 2024



VICEPRESIDENCIA
CUARTA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA
ABOGACÍA DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN
LA SECRETARÍA DE ESTADO
DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

Exp. 693/2023

Como contestación a su petición de informe sobre la forma de proceder para dar cumplimiento en 2024 a la reactivación de las reglas fiscales, tras la desactivación de la cláusula de salvaguarda europea, anunciada en las Comunicaciones de la Unión Europea de 8 de marzo, de 24 de mayo y de 21 de noviembre de 2023, esta Abogacía del Estado tiene el honor de informar lo siguiente:

CONSIDERACIONES

—|—

El artículo 134 CE establece la obligación del Gobierno de presentar a las Cortes Generales un proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior (apartado 3). Esta obligación es un mandato impuesto directamente por la Constitución.

Asimismo, este artículo establece una delimitación de competencias entre el gobierno y las Cortes Generales (apartado 1), correspondiendo al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

En la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno, inicialmente, no estaba sometido a ninguna clase de limitación sustantiva. De esta forma, podía elaborar los Presupuestos Generales del Estado con el nivel de gasto que tuviera por conveniente, sin más limitación que la de que la suma de los ingresos había de ser igual a la suma de los gastos, pues de otra forma existiría una autorización de gasto sin que hubiera ingresos suficientes para atenderla (en el caso de gastos mayores que los ingresos) o existirían ingresos que no se aplicaran, dando lugar a atesoramiento de fondos por las Administraciones Públicas (en el caso de ingresos mayores que los gastos). De esta forma, una vez establecido el volumen de gasto, éste se equilibraba con endeudamiento, sin que hubiera una limitación al volumen de endeudamiento previsto.

Abogacia.presupuestos@sepg.hacienda.gob.es
Rlopezff@sepg.hacienda.gob.es

ALBERTO ALCOCER N° 2
28036 MADRID
TEL: 91 583 49 10

CSV : GEN-062e-2b83-8d92-fe78-ff29-72a2-28b3-d83b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : RAUL LOPEZ FERNANDEZ | FECHA : 11/12/2023 20:55 | Sin acción específica

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL

03 MAY. 2024 17:14:46

Entrada **23865**

Código seguro de Verificación : GEN-062e-2b83-8d92-fe78-ff29-72a2-28b3-d83b | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>





Esta situación cambia de forma radical mediante la modificación del artículo 135 CE llevada a cabo por la Reforma de 27 de septiembre de 2011. Esta reforma ha supuesto una modificación trascendental de la configuración de los Presupuestos Generales del Estado, de forma que el Gobierno vendrá sujeto a unas limitaciones sustantivas en el momento de elaborarlos. Así, el referido precepto establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (apartado 1). El apartado 2 concreta este principio, estableciendo la obligación de Estado y las Comunidades Autónomas de respetar el límite de déficit establecido por la Unión Europea y la obligación de las Entidades Locales de mantener una posición de equilibrio:

“2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.”

Esta modificación es de tal trascendencia que ha llegado a ser interpretada por algún sector de la doctrina como una cesión de soberanía que altera el equilibrio de poderes entre el Gobierno y las Cortes Generales. Así, Rodríguez Bereijo ha señalado¹

“Es una cesión de soberanía que altera el equilibrio de la división de poderes entre el Parlamento y el Gobierno en materia presupuestaria establecido en la Constitución (art. 134 C.E.) y limita, en favor de las autoridades europeas, su libertad de configuración en el ejercicio de sus competencias constitucionales dentro de todas las fases del ciclo presupuestario de elaboración, aprobación y control de los Presupuestos Generales del Estado, pero a costa de una importante

¹ Conferencia “Gasto público, estado social y estabilidad presupuestaria” pronunciada en Madrid, 17 de febrero de 2014 en el ámbito de las XVIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público que se celebraron en febrero de 2014 conmemorándose los 140 años de la IGAE. Puede consultarse el texto íntegro de la conferencia en la siguiente dirección:

<https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/CONFERENCIAAlvaroRodriguezBereijo.pdf>





mutación de nuestra Constitución. De “pérdida de centralidad presupuestaria del Parlamento por una importante desvalorización de la función que corresponde desempeñar anualmente a las leyes de Presupuestos” se ha hablado en la doctrina (M.A. MARTÍNEZ LAGO (4)). Los principios básicos y el diseño constitucional del procedimiento presupuestario nacional resultan profundamente alterados por el Derecho comunitario a fin de que se ajusten a las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Y afecta, desde luego, a las relaciones financieras del Estado con las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) y su respectivo sector público para-estatal.”

–II–

El artículo 135 CE remite a una ley orgánica ulterior para determinar el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas. Esta ley orgánica ha sido la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).”

La exposición de motivos de la LOEPSF recoge el establecimiento de esta limitación a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, destacando su introducción al más alto nivel normativo:

“La garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que contribuirá a reforzar la confianza en la economía española, facilitará la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, permitirá recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo. Este convencimiento llevó en septiembre de 2011 a reformar el artículo 135 de la Constitución Española, introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (...).”

Pero además, establece un principio reforzado de interpretación conforme al derecho de la Unión Europea, al fijar como uno de los objetivos de la ley reforzar el compromiso de España con la Unión Europea.





*“Pero, además, la reforma de la **Constitución pretende también manifestar el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea**. Por ello, la referencia a la normativa de estabilidad europea, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica, es constante, siendo además España uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno. Además, esta Ley da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea*

Los tres objetivos de la Ley son: 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. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo”

Por otra parte, la LOEPSF reitera el principio de estabilidad presupuestaria como elemento delimitador del ámbito en el que ha de llevarse a cabo la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos del sector público (artículo 3.1), destacando que ha de ser coherente con la normativa europea:

“1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.”

Asimismo, el referido artículo define la estabilidad presupuestaria, indicando (apartado 2):

“2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural”

A la forma de instrumentar el principio de estabilidad presupuestaria se refiere el artículo 11 LOEPSF. Concretamente, el apartado 2 establece que, para





instrumentar ese principio de estabilidad presupuestaria, las Administraciones deberán estar en situación de equilibrio:

“2. Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.(...)”

En este momento, debe destacarse que el equilibrio no se define en términos presupuestarios, sino en términos estructurales, aspecto sobre el que se incidirá más adelante.

Para las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero (artículo 3.3 LOEPSF).

-III-

Los artículos transcritos hacen continua referencia a la normativa europea. En lo que aquí respecta, la norma fundamental es el reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, que regula el conocido como “brazo preventivo” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El artículo 2 bis del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, define el objetivo presupuestario a medio plazo (MTO, por sus siglas en inglés) de cada Estado miembro de la siguiente forma:

“Teniendo en cuenta estos factores, para los Estados miembros participantes y para los Estados miembros participantes en el MTC II los objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país se enunciarán dentro de





una variación definida de entre el – 1 % del PIB y el equilibrio o el superávit ajustado al ciclo y una vez tenidas en cuenta las medidas transitorias y temporales.”

Con posterioridad, el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, ratificado por el reino de España el 9 de agosto de 2012, obliga a los países firmantes a que el MTO esté entre el -0,5 por ciento del PIB y el equilibrio. Concretamente, el artículo 3.1, letras a) y b) establece:

“1. Las Partes Contratantes aplicarán, además de sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión Europea y sin perjuicio de ellas, las normas establecidas en el presente apartado: a) la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit; b) la norma establecida en la letra a) se considerará respetada si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado. Las Partes Contratantes garantizarán la rápida convergencia hacia su respectivo objetivo a medio plazo. El calendario para lograr dicha convergencia lo propondrá la Comisión Europea tomando en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país. Los avances hacia el objetivo a medio plazo y su observancia serán objeto de una evaluación global que tome como referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado; (...).”

Este MTO viene definido en los mismos términos que el equilibrio a que se hace referencia en el artículo 11.2 LOEPSF (equilibrio o superávit ajustado al





ciclo). Ahora bien, el MTO viene referido a los Estados miembros. Lo que realiza la LOEPSF es referir el MTO del Reino de España a cada una de las Administraciones integradas en el sector público español.

El MTO del Reino de España es el equilibrio. Así se recoge en la LOEPSF (artículo3), por delegación del segundo párrafo del artículo 135.2 CE. El artículo 11.2 LOEPSF refiere ese MTO del Reino de España a cada Administración, estableciendo que deberán estar en situación de equilibrio

Para el seguimiento del MTO, el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1466/97 establece la obligación de los Estados miembros de presentar un “programa de estabilidad”, con el contenido que se detalla. El apartado 1 dispone:

“1. Todos los Estados miembros participantes deberán presentar al Consejo y a la Comisión la información necesaria a efectos de la supervisión multilateral periódica prevista en el artículo 121 del TFUE, en forma de un «programa de estabilidad», que facilite una base esencial para la sostenibilidad de las finanzas públicas que conduzca a la estabilidad de los precios, a un fuerte crecimiento sostenible y a la creación de empleo.”

Como parte integrante del contenido del programa de estabilidad, referido artículo incluye la senda de saldos presupuestarios desglosados por subsectores, tanto en términos presupuestarios como en términos estructurales.

“a) el objetivo presupuestario a medio plazo y la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo para el saldo presupuestario de las administraciones públicas como porcentaje del PIB, la trayectoria de evolución prevista para la proporción de deuda pública, la trayectoria prevista de crecimiento del gasto público, incluida la asignación correspondiente para la formación bruta de capital fijo, en particular teniendo en cuenta las condiciones y los criterios para determinar el crecimiento del gasto con arreglo al artículo 5, apartado 1, la trayectoria prevista de crecimiento de los ingresos públicos en el supuesto de que la política económica no varíe y una cuantificación de las medidas discrecionales previstas en relación con los ingresos;”

Al examen del MTO se refiere el artículo 5.2 del reglamento 1466/97 antes referido, que indica:





“2. El Consejo y la Comisión examinarán el programa de estabilidad en el plazo máximo de tres meses a partir de su presentación. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión y tras consultar al Comité Económico y Financiero, adoptará, si es necesario, un dictamen sobre el programa. Si, con arreglo al artículo 121 del TFUE, considera que es preciso reforzar los objetivos y medidas del programa, haciendo particular referencia a la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, el Consejo invitará en su dictamen al Estado miembro de que se trate a que ajuste su programa.”

El examen se lleva a cabo, exclusivamente, a partir del programa de estabilidad y se concreta en un dictamen que se contiene en las Recomendaciones del Consejo (CSRs, por sus siglas en inglés). El Consejo las emite todos los años para todos los Estados miembros.

El art. 5.1 del citado reglamento señala lo siguiente:

“1. Basándose en los análisis efectuados por la Comisión y el Comité Económico y Financiero, el Consejo, en el ejercicio de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 del TFUE, examinará los objetivos presupuestarios a medio plazo por los Estados miembros de que se trate en sus programas de estabilidad, evaluará si los supuestos económicos en que se basan los programas son realistas, si la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo es adecuada, incluido el examen de la trayectoria del coeficiente de deuda que lo acompaña, y si las medidas adoptadas o propuestas para seguir la trayectoria de ajuste bastan para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo a lo largo del ciclo.”

Por lo tanto, el Consejo de la UE examinará los programas de estabilidad de los Estados miembros para valorar si los países están en su MTO o, al menos, presentan una “trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo es adecuada”. Es decir, el Consejo valorará que un Estado miembro está cumpliendo con la normativa europea de estabilidad presupuestaria si está en su MTO (en el caso de España, equilibrio estructural) o si, en caso de no estarlo, al menos, presenta una trayectoria de ajuste hacia él que sea “adecuada”.





El segundo párrafo del referido artículo 5.1 especifica qué entiende el marco europeo por “adecuada”: en términos generales, un ajuste estructural anual de 0,5 puntos de PIB (el propio precepto prevé, no obstante, una modulación de dicho ajuste, algo que el Consejo, a través de su Comité Económico y Financiero, desarrolló a través de la llamada “matriz de requerimientos” recogida en el Código de Conducta del programa de estabilidad, y que entiende por “adecuado” un ajuste anual de entre 0 y 1 puntos en función del nivel de deuda y de la situación económica).

-IV-

A efectos de que la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y de los distintos sujetos del sector público se lleve a cabo en el marco de la estabilidad presupuestaria y de forma coherente con la normativa europea, la LOEPSF prevé la aprobación de unos objetivos de estabilidad

Al establecimiento de los objetivos de estabilidad y deuda se refiere el artículo 15 de la ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Conforme al referido artículo, el procedimiento a seguir para la aprobación de los objetivos de estabilidad y deuda será el siguiente:

1. El Ministerio de Hacienda y Función Pública deberá elaborar una propuesta de objetivos de estabilidad y deuda pública en el primer trimestre del ejercicio. Esta propuesta deberá elaborarse de forma coherente con la normativa europea, ya que es el primer acto del procedimiento presupuestario y todo él debe ser coherente con la normativa europea, según establece el artículo 3.1 LOEPSF. Para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea, conforme al artículo 15.4 LOEPSF. La propuesta contendrá los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo





con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública, referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal, todo ello de conformidad con el apartado 1 del artículo 15 LOEPSF.

2. Antes del 1 de abril, la propuesta de objetivos de estabilidad y deuda pública será remitida al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y a la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) para que emitan informe sobre aquélla.
3. El CPFF y la CNAL deberán emitir el informe referido en el punto anterior en el pazo de quince días desde la fecha de recepción de la propuesta en sus respectivas secretarías.
4. Dentro del primer semestre del ejercicio, una vez recibidos los informes del CPFF y CNAL referidos en el punto anterior, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública, dictará un Acuerdo en el que fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y el objetivo deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.
5. El Acuerdo de Consejo de Ministros referido en el punto anterior deberá ser remitido a las Cortes Generales. Los Plenos de Congreso y del Senado se pronunciarán sobre los objetivos propuestos por el Gobierno, aprobándolos o rechazándolos, de forma que no cabe la posibilidad de enmienda de aquéllos.

La propuesta irá acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el





horizonte temporal de fijación de dichos objetivos. Este informe será elaborado, ahora, por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual en el que se especificará, entre otras variables, la previsión de evolución del Producto Interior Bruto, la brecha de producción, la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española (que ha de calcularse de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa, según resulta de lo dispuesto en el artículo 12 LOEPSF) y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas, distribuido entre sus subsectores.

6. Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.
7. Aprobados que sean los objetivos propuestos por el Gobierno, éstos se aprueban para los tres ejercicios siguientes, ya que tales objetivos van referidos a un periodo trienal (artículo 15.1 LOEPSF), sin perjuicio de que en el ejercicio siguiente puedan modificarse siguiendo el mismo procedimiento. A su vez, esta aprobación determina que el Gobierno deberá elaborar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado acomodándose a los objetivos aprobados para el ejercicio siguiente.

El referido Acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado (artículo 15.1 LOEPSF, párrafo tercero). Sin embargo, debe destacarse que las Cortes Generales se pronunciarán, exclusivamente, respecto de los objetivos de estabilidad y deuda pública propuestos por el Gobierno y no sobre el límite de gasto no financiero. Así se desprende del tenor literal del artículo 15.6 LOEPSF, que dispone:

“En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno”.





Ello es consecuencia de que el límite de gasto no financiero es la traslación a términos presupuestarios de los objetivos de estabilidad, una vez realizada la estimación de los ingresos a percibir durante el correspondiente ejercicio. Por ello, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad es susceptible de producirse con distintos niveles de gasto, dependiendo de cuáles sean los ingresos previstos.

-V-

Para el caso de rechazo por alguna de las Cámaras del Acuerdo de Consejo de Ministros que contenga los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, ha de recordarse que los objetivos de estabilidad que se aprueban van referidos a los tres ejercicios siguientes a aquél en que se produce la aprobación. Con ello, para que pueda hablarse de que no existen objetivos de estabilidad aprobados será necesario que las Cortes (alguna de las Cámaras) haya rechazado los objetivos de estabilidad remitidos por el Gobierno durante tres ejercicios consecutivos. En caso contrario habrá unos objetivos de estabilidad aprobados, aunque no lo fueran en el ejercicio en el que se presenta el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, la obligación del Gobierno de presentar a las Cortes un proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado no puede ser obviada por las eventualidades que deriven de la aplicación de una norma de rango inferior a la Constitución.

Planteado así el problema, el rechazo de los objetivos de estabilidad por alguna de las Cámaras no afecta al deber del Gobierno de presentar un proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pues esta obligación ha sido impuesta directamente por la Constitución (artículo 134.1).

El rechazo de los objetivos de estabilidad (al igual que su aprobación) a lo que afecta es al contenido del referido proyecto. Si se hubieran aprobado, el contenido del proyecto debería ser acorde con los objetivos aprobados. De no aprobarse, el contenido del proyecto deberá ser conforme con las limitaciones materiales establecidas de forma genérica en la Constitución (artículo 135, apartados 1 y 2). Tal proyecto de ley deberá adecuarse al principio de estabilidad

Código seguro de Verificación : GEN-062e-2b83-8d92-fe78-ff29-72a2-28b3-d83b | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>





presupuestaria. En particular, deberá respetar, en su caso, el déficit estructural máximo establecido por la Unión Europea.

Habida cuenta de que la concreción en el ámbito interno del respeto al principio de estabilidad presupuestaria y a los límites de déficit establecidos por la Unión Europea se lleva a cabo a través de los objetivos de déficit y que el horizonte temporal de los objetivos aprobados es de tres años, ha de entenderse que el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de cumplir el objetivo de estabilidad fijado en el último acuerdo aprobado. Sólo de esta forma puede darse cumplimiento a la obligación de presentar un proyecto de ley de presupuestos y la obligación de que éste sea respetuoso con el principio de estabilidad presupuestaria, obligaciones ambas, impuestas constitucionalmente. Otra solución conduciría al incumplimiento de alguna de ellas.

Por otra parte, en el aspecto procedimental, el artículo 15 LOEPSF establece (apartado 6, párrafo segundo):

“Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.”

De esta forma, en caso de que el objetivo de estabilidad sea rechazado por el Congreso o el Senado, el Gobierno deberá remitir un segundo acuerdo de Consejo de Ministros en el que se contengan objetivos de estabilidad (debe matizarse que el precepto se refiere a nuevo Acuerdo de Consejo de Ministros, no a que los objetivos hayan de ser distintos) en el plazo máximo de un mes.

Nada indica el precepto para el caso de que este segundo Acuerdo de Consejo de Ministros sea rechazado por el Congreso o el Senado. Por ello, ha de entenderse que en el caso de que este nuevo objetivo de estabilidad sea rechazado, el Gobierno podrá presentar un proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado conforme a los últimos objetivos de estabilidad aprobados.

Sobre estos extremos se ha pronunciado esta Abogacía del estado en informes N/R^a 521/18 y 703/18. En este último se concluía:





“Primera. Rechazado el objetivo de estabilidad, el Gobierno ha de remitir a las Cortes Generales un segundo Acuerdo de Consejo de Ministros conteniendo los objetivos de estabilidad

Segunda. Cumplido este trámite obligado, el Gobierno podrá dar por rechazados los objetivos de estabilidad que había propuesto y presentar proyecto de ley de presupuestos Generales del Estado conforme a los últimos objetivos de estabilidad aprobados o podrá volver a intentar que se aprueben los objetivos de estabilidad mediante un nuevo envío a las Cortes Generales de un Acuerdo de Consejo de Ministros que contenga unos nuevos objetivos de estabilidad.

Tercera. Rechazado el objetivo de estabilidad por Congreso o Senado, se entenderán de aplicación los últimos objetivos individualizados correspondientes a las Comunidades Autónomas.”

-VI-

El tercer supuesto que ha de plantearse es la forma de actuar en el caso de que, por alguna razón, no existan objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que se encuentren en vigor, por haber transcurrido el periodo contemplado en los últimos objetivos de estabilidad aprobados.

Para este supuesto debe acudir a la regulación contenida en la LOEPSF. La determinación de esta situación exige examinar detenidamente la regulación existente.

El artículo 135 CE, en la redacción dada por la Reforma de 27 de septiembre de 2011, ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico una limitación sustantiva al contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta limitación se contiene en el apartado 2:

“El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.





Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.”

Conforme a este precepto, existe un límite máximo del déficit estructural en el que puede incurrir el Reino de España, que viene determinado por lo establecido por la Unión Europea.

El art. 135.2 CE párrafo segundo, remite a una ley orgánica para determinar en el ámbito interno el nivel máximo de déficit estructural permitido al Estado y a las CCAA.

Tras la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (conocido asimismo como «Pacto Presupuestario»), el Reino de España se comprometió a adoptar un objetivo presupuestario a medio plazo comprendido entre el -0,5% PIB y el equilibrio.

Posteriormente, la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en virtud de la remisión contenida en el art. 135.2 CE, ha adoptado una posición más rígida, optando por el objetivo de equilibrio, aunque permitiendo que puedan adoptarse medidas excepcionales y temporales. Así, en el artículo 11.2 se dispone:

“Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior”

Por tanto, la situación subsidiaria a la que remite la normativa vigente es la situación de equilibrio estructural.

Como se ha indicado, el principio de equilibrio se recoge en el artículo 11.2 LOEPSF. Ahora bien, el principio de equilibrio que recoge este precepto no viene





formulado en términos presupuestarios (ingresos no financieros menos gastos no financieros igual a cero), sino que viene formulado en términos estructurales, pues indica:

“Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.”

El déficit estructural no es una magnitud directamente medible, sino que se trata de una magnitud calculada. Para su cálculo habrá de atenderse a la metodología utilizada por la Unión Europea, no sólo porque su valoración va a ser realizada por órganos de la Unión Europea, sino también porque así lo exige el apartado 6 del artículo 11:

“6. Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.”

Por ello, para determinar el contenido de esta obligación de equilibrio estructural, así como si efectivamente se cumple con la condición de equilibrio, habrá que atender también a lo dispuesto por la normativa europea.

Este principio de interpretación conforme a la normativa europea obedece no sólo al fundamento práctico derivado de que la valoración será realizada por los órganos de la Unión Europea, sino también a un fundamento jurídico que ya fue puesto de manifiesto por la Abogacía General del Estado en dictamen de 29 de enero de 2020 (Ref AE HACIENDA 4/20 R-43/2020) en el que indicaba las siguientes consideraciones:

“1) En primer lugar, el hecho de que la legislación española (artículo 135 de la Constitución y LOEPSF) trae causa del Derecho de la Unión Europea, del que viene a resultar inescindible. Así en la Exposición de Motivos de la Reforma del artículo 135 de la Constitución se declara que “en el mismo sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros”, añadiendo que “la presente reforma





del artículo 135 de la Constitución Española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, (...) reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país". Esta vinculación al Derecho de la Unión Europea es lo que justifica que el apartado 2 del artículo 135 de la Constitución remita, como límite del déficit estructural del Estado y de las Comunidades Autónomas, a los márgenes que establezca la Unión Europea y que el apartado 3 del propio precepto constitucional remita al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como límite que no puede superar el volumen de la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas. Lo propio cabe decir respecto de la LOEPSF; baste a estos efectos con indicar que en el párrafo octavo del Preámbulo de este texto legal se declara que " ... además, la reforma de la Constitución pretende también manifestar el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea. Por ello, la referencia a la normativa de estabilidad europea, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica, es constante, siendo además España uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno. Además, esta Ley da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea". Resulta, pues, incontrovertible, a la vista de esta última declaración que la legislación española necesariamente ha de interpretarse y aplicarse en consonancia con la normativa europea, sin que resulten admisibles divergencias desde el momento en que, como se dice en el pasaje del Preámbulo de la LOEPSF que se ha transcrito, se garantiza la adaptación, que se califica de continua y automática, de la normativa española a la europea.

2) En segundo lugar, y enlazando directamente con lo que acaba de decirse, la interpretación del Derecho nacional del Estado miembro con arreglo al Derecho de la Unión Europea. Esta regla o principio resulta, en relación con el supuesto que se examina, no sólo de la declaración del Preámbulo de la LOEPSF que se ha transcrito, sino de su condición de regla o principio general y uniforme que sanciona reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por





todas, sentencias de 16 de diciembre de 2010, C-239/09; de 24 de enero de 2012, C-282/10 y 19 de diciembre de 2013, C-84/12).

3) En tercer lugar, la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre los ordenamientos jurídicos nacionales (sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 15 de julio de 1964, *Costa c Enel*; 3 de abril de 1968, *Molkerei*; 13 de febrero de 1969, *Walt Wilhelm*; 10 de octubre de 1976, *Variola*; 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, etc ...) y que reconoce la jurisprudencia constitucional española (sentencias del Tribunal Constitucional nº5 28/1991, de 14 de febrero; 64/1991, de 22 de marzo; 120/1998, de 15 de junio; 58/2004, de 19 de abril, y 145/2012, de 2 de julio, entre otras), lo que tiene por consecuencia que, ante la divergencia entre la legislación nacional de un Estado miembro y el Derecho de la Unión Europea, la primera quede desplazada, deviniendo así inaplicable.”

Como consecuencia de ese principio de interpretación conforme a la normativa europea, el referido dictamen llega a la conclusión de que la divergencia que pueda surgir entre la legislación española y la europea debe resolverse en favor de ésta última.

Esta interpretación conforme a la normativa europea queda reforzada por la propia norma. De una parte, por la referencia contenida a la coherencia con la normativa europea de todo el procedimiento presupuestario, establecida en el artículo 3.1 LOEPSF. De otra parte, por la necesidad de que la senda de reducción de la deuda pública sea conforme con la normativa europea, establecido en el artículo 15.3 LOEPSF.

Una vez establecido el principio de que el concepto de equilibrio que se recoge en el artículo 11.2 LOEPSF (no incurrir en déficit estructural) debe interpretarse al amparo de la normativa europea, es necesario proceder al examen de ésta para determinar cuándo se producirá esta situación.

De acuerdo con la regulación contenida en el Reglamento (CE) 1466/97, la situación de equilibrio estructural se predicará en el caso de que la valoración que realice el Consejo del programa de estabilidad remitido (contenida en la correspondiente CSR) concluya que efectivamente el Reino de España se





encuentra en una situación de equilibrio. En este caso, se elaboraría el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los objetivos incluidos en el programa de estabilidad y con ello se cumpliría tanto con el mandato del artículo 135.2 CE (no superar los márgenes establecidos por la Unión europea), como con el mandato establecido por el artículo 11.2 LOEPSF (no incurrir en déficit estructural).

No obstante lo anterior, el Consejo puede realizar una valoración positiva del programa de estabilidad no sólo porque el Reino de España se encuentre en una situación de equilibrio, sino porque converja adecuadamente hacia ella, como señala el artículo 5.1 del reglamento 1466/97 antes mencionado. Así ha sucedido en las Recomendaciones del Consejo del 14 de julio de 2023, en la que apreció esta circunstancia como consecuencia de que la previsión de crecimiento del gasto primario neto financiado a nivel nacional se sitúa en un 1,4% en 2024, lo que la sitúa por debajo de la tasa de crecimiento recomendada.

Esta valoración positiva determina que un comportamiento acorde con el programa de estabilidad (en lo que aquí interesa, una elaboración de los Presupuestos Generales del Estado conforme con los objetivos contenidos en el programa de estabilidad) supondría que el déficit cumple con los márgenes establecidos por la Unión Europea, con lo que se cumple el mandato del artículo 135.2 CE.

-VII-

La última situación que debe examinarse es el caso de que la ausencia de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública en vigor derive de la aplicación de una cláusula de salvaguarda.

A la posibilidad de aplicación de la cláusula de salvaguarda se refiere el artículo 11.3 LOEPSF:

“3. Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las





Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.”

La apreciación de concurrencia de esta emergencia extraordinaria permite separarse del cumplimiento de los objetivos establecidos, pero esa separación es temporal (art. 11.3 LOEPSF, párrafo primero in fine).

El art. 11.3 LOEPSF, párrafo tercero, establece la necesidad de elaboración de un plan de reequilibrio en el caso de que se hubiera aplicado la cláusula de salvaguarda:

“En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.”

Para este caso, no existe una obligación subsidiaria de equilibrio, sino que lo que existe es una obligación de procedimiento: la aprobación de un plan de reequilibrio.

Esta misma previsión vuelve a recogerse en el artículo 22.1 LOEPSF. Sin embargo, en este precepto ya sí que se contiene una previsión respecto de la senda para recuperar el objetivo de estabilidad presupuestaria. Este precepto dispone:

“La administración que hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley, presentará un plan de reequilibrio que, además de incluir lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21, recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda.”

Por su parte, el artículo 23.2 LOEPSF se refiere al procedimiento para la aprobación del correspondiente plan de reequilibrio, estableciendo:





“El plan económico-financiero y el plan de reequilibrio de la Administración central será elaborado por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 15.6 de esta Ley.”

En un informe anterior se razonaba que la elaboración del plan de reequilibrio debe quedar demorada hasta la desaparición de la circunstancia motivadora de la aplicación de la “cláusula de salvaguarda” (comúnmente, “cláusula de escape”), pues sólo en este momento se habrán estabilizado las consecuencias causadas por esta circunstancia y podrán evaluarse sus efectos sobre la situación financiera y la sostenibilidad económica. Sólo así podrá elaborarse un plan de reequilibrio que permita la recuperación del déficit estructural ocasionado por aquella causa excepcional.

Por tanto, una vez desaparecidas las circunstancias que dieron lugar a la aplicación de la “cláusula de salvaguarda”, volverán a determinarse objetivos de estabilidad y deuda pública. Sin embargo, estos se determinarán en el marco de un plan de reequilibrio y no con arreglo al procedimiento previsto en los apartados 1 a 5 del art. 15 LOEPSF. Ello no obstante, el plan de reequilibrio deberá ser aprobado por Congreso de los Diputados y Senado conforme a lo dispuesto en el art. 15.6 LOEPSF, en virtud de lo establecido en el art. 23.2 LOEPSF. Esta previsión se refiere a la aprobación, no a la elaboración (téngase en cuenta que el art. 23.2 realiza una remisión sólo al apartado 6 del artículo 15 y no una remisión en bloque al artículo 15).

En definitiva, desaparecida la circunstancia que dio lugar a la aplicación de la “cláusula de salvaguarda”, ha de elaborarse un plan de reequilibrio, en el que volverán a fijarse objetivos de estabilidad y deuda pública en un marco trienal y que deberán ser aprobados por Congreso de los Diputados y Senado. Este plan de reequilibrio “recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda” (artículo 22.1 in fine LOEPSF).





En un escenario de rechazo de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública por una de las Cámaras, cabe pensar que también se rechazará el plan de reequilibrio que se hubiere formulado por el Gobierno.

Ahora bien, el rechazo por alguna de las Cámaras del plan de reequilibrio no puede eximir al Reino de España del cumplimiento de los mandatos constitucionales y de los compromisos contraídos en el ámbito de la Unión Europea. Estos mandato y compromiso, en lo que aquí interesa, son los vinculados a la estabilidad presupuestaria, en particular el mantenimiento de un déficit estructural que no supere los márgenes establecidos por la Unión Europea (mandato impuesto por el artículo 135 CE).

Por tanto, en el caso de que el plan de reequilibrio presentado por el Gobierno fuere rechazado, el Gobierno, en la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, quedará limitado por los márgenes establecidos por la Unión Europea. Estos márgenes no son otros que los contenidos en las Recomendaciones del Consejo derivadas de la valoración del programa de estabilidad (CSRs). En el caso de que esta valoración resultare favorable, este mandato se cumple con la elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado adecuado a los objetivos contenidos en el programa de estabilidad. En caso contrario, habrán de introducirse las modificaciones que procedan para adecuarse al contenido de las referidas Recomendaciones.

-VIII-

Por último, debe examinarse la causa que determina la actual ausencia de objetivos de estabilidad y deuda pública aprobados. Ésta no es otra que la aplicación de la cláusula de exclusión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública (cláusula de salvaguarda), motivada por la pandemia COVID-19. Respecto de ella, el día 30 de enero de 2020, el Comité de Emergencias de la OMS llegó a un consenso y recomendó al Director General que el brote constituyera una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII). El Director General aceptó la recomendación y declaró que





el brote por el nuevo coronavirus (2019-nCov) constituye una ESPIL. El día 11 de marzo la OMS determinó en su evaluación que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia. Ésta es la declaración oficial de la existencia de una pandemia.

Esa circunstancia es valorada primero por el Gobierno, que llega a la conclusión que podría ser subsumible en el supuesto de “situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas”. Así se realizó en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020.

Sobre el anterior Acuerdo de Consejo de Ministros, se manifestó el Congreso de los Diputados el 20 de octubre de 2020, estimándolo, adoptando el siguiente acuerdo:

“El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día de hoy, ha debatido la Comunicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, por el que se solicita del Congreso de los Diputados la apreciación de que España está sufriendo una pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicado en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 161, de 16 de octubre de 2020, habiendo procedido a dicha apreciación por mayoría absoluta.

Lo que se publica en cumplimiento de lo previsto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de octubre de 2020.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, Carlos Gutiérrez Vicén.”

Como se ha indicado con anterioridad, el escenario actual es el de finalización de vigencia de la cláusula de salvaguarda. Ello da lugar a que se aplique el régimen excepcional examinado en el apartado VII de este informe.





En consecuencia, de conformidad con lo señalado en el referido apartado VII, el Gobierno deberá presentar un plan de reequilibrio que recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda (artículo 22.1 LOEPSF).

Este plan de reequilibrio será elaborado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública y será remitido a las Cortes para su tramitación por el procedimiento previsto en el artículo 15.6 (aprobación por Congreso de los Diputados y Senado). En caso de rechazo, el Gobierno deberá mandar un nuevo Acuerdo de Consejo de Ministros en plazo de un mes. En caso de que éste sea también rechazado, podrá dar por rechazados definitivamente los objetivos contenidos en aquél y elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con sujeción a las limitaciones establecidas por la Unión europea, más concretamente, por el Consejo en la CSR.

En la actualidad, la propuesta de senda para el trienio siguiente propuesta por el Reino de España ha quedado recogida en el programa de estabilidad y su adecuación a la consecución del MTO ha sido declarada por el Consejo en sus Recomendaciones del 14 de julio.

Las Recomendaciones del Consejo del 14 de julio de 2023 sobre el programa de estabilidad del Reino de España contienen la siguiente valoración sobre el objetivo de estabilidad de nuestro país para 2024:

“(24) El Reglamento (CE) n.º 1466/97 exige una mejora anual del saldo presupuestario estructural para cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo, cuyo valor de referencia es del 0,5 % del PIB. Teniendo en cuenta consideraciones de sostenibilidad fiscal y la necesidad de reducir el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, sería adecuado, según la Comisión, mejorar el saldo estructural en al menos un 0,7 % del PIB en 2024. Para garantizar esta mejora, según la metodología de la Comisión, el crecimiento del gasto primario neto financiado a nivel nacional en 2024 no debería superar el 2,6 %, como se refleja en la presente Recomendación. Al mismo tiempo, las medidas de apoyo en materia energética que sigan en vigor (estimadas actualmente por la





Comisión en un 0,6 % del PIB en 2023) deberían eliminarse progresivamente, si la evolución del mercado de la energía lo permite, comenzando con las medidas menos específicas, y los ahorros correspondientes deberían utilizarse para reducir el déficit público.

(25) En sus previsiones de la primavera de 2023, la Comisión prevé que, si las políticas no varían, el gasto primario neto financiado a nivel nacional crezca en un 1,4 % en 2024, lo que se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento recomendada.

...

(35) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2023 y su dictamen se refleja en la recomendación 1.

...

Recomendación 1:

Eliminar gradualmente las medidas de apoyo de emergencia en materia energética en vigor, aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público, tan pronto como sea posible en 2023 y 2024. En caso de que fueran necesarias nuevas medidas de apoyo o el mantenimiento de las ya vigentes debido a nuevos aumentos de los precios de la energía, garantizar que dichas medidas de apoyo se dirijan a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, sean viables desde el punto de vista fiscal y sigan incentivando el ahorro energético.

Garantizar una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional en 2024 a un máximo del 2,6 %.

Mantener la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones del Mecanismo y otros fondos de la Unión, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital. Para el período posterior a 2024, seguir aplicando una estrategia de política fiscal a medio plazo de saneamiento gradual y sostenible, combinada con inversiones y reformas que





propicien un mayor crecimiento sostenible, con el fin de lograr una situación fiscal prudente a medio plazo.”

En consecuencia, el cumplimiento del compromiso con la Unión Europea se consigue mediante la realización de una actuación adecuada al contenido del programa de estabilidad remitido. Ello determina que la elaboración del plan de reequilibrio se adecúe a lo previsto en el programa de estabilidad remitido a la Unión Europea y validado por el Consejo.

Como quiera que el Reino de España, como se ha señalado, no puede dejar de cumplir sus compromisos con la Unión Europea, el cumplimiento de ellos se producirá mediante la elaboración del plan de reequilibrio adecuado al contenido del programa presupuestario remitido y la ejecución adecuada del referido plan de reequilibrio. A los efectos que aquí interesan, ello dará lugar a la elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los objetivos contenidos en el referido programa de estabilidad.

A lo anterior no podrá oponerse la falta de aprobación del plan de reequilibrio por alguna de las Cámaras, ya que, como se ha señalado anteriormente, en esta materia, la divergencia que pueda surgir entre el ordenamiento interno y el de la Unión Europea debe resolverse en favor del segundo, como indicó la Abogacía General del Estado en el dictamen de 29 de enero de 2020, antes referido.

Como se ha señalado, para cumplir con la normativa europea de estabilidad presupuestaria (en concreto, con el brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), el Consejo recomienda que el gasto primario neto elegible de nuestro país no crezca por encima del 2,6% en 2024. El Consejo concluye que, en base a la información aportada por España en su Programa de Estabilidad 2023-2026 y a las previsiones de primavera de la Comisión Europea, nuestro país sí cumplirá con dicha recomendación para 2024, pues el crecimiento del gasto primario neto elegible para el año que viene “se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento recomendada”.

Por lo tanto, de acuerdo con lo que se ha expuesto anteriormente, la Administración del Estado cumplirá con los márgenes establecidos por la Unión





Europea cuando ajuste su actuación a lo establecido en el programa de estabilidad remitido a la Unión Europea y valorado positivamente por el Consejo. En lo que aquí interesa, elaborando un proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado conforme con los objetivos contenidos en el programa de estabilidad remitido a la Unión Europea.

-IX-

Resta por examinar la determinación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas.

A la determinación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas dedica la LOEPSF su artículo 16, estableciendo lo siguiente:

“Aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el artículo 15 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.

A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera que deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.”

De acuerdo con este precepto, la fijación de los objetivos individuales requiere que se hayan aprobado previamente los objetivos globales para cada uno de los subsectores. De esta forma, la aprobación de los objetivos de estabilidad individuales para las Comunidades autónomas es un acto de especificación, mediante el cual el objetivo global para el subsector Comunidades Autónomas se concreta (“distribuye”) para cada una de ellas, determinando la capacidad o necesidad de financiación en términos de PIB regional de la respectiva Comunidad Autónoma y volumen de deuda también en términos de PIB de la





respectiva Comunidad Autónoma. De esta forma, la suma de los de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas será el objetivo global del subsector Comunidades Autónomas, capacidad o necesidad de financiación del subsector Comunidades Autónomas y objetivo de deuda del subsector Comunidades Autónomas, en términos de PIB nacional.

El procedimiento para la determinación de estos objetivos individuales será el siguiente:

- Aprobación de objetivos globales (que contiene la aprobación de los objetivos del subsector Comunidades Autónomas)
- El Ministerio de Hacienda y Función Pública elabora un borrador de objetivos individuales
- Informe de AIREF
- Elaboración de propuesta de objetivos (Ministerio de Hacienda y Función Pública)
- Informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera
- El Gobierno fija los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas

A la vista de este procedimiento, se observa que la determinación de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas trae causa de la determinación del objetivo global del subsector Comunidades Autónomas, por lo que sigue la suerte de éste.

Al estar incluida la determinación de los objetivos del subsector Comunidades Autónomas en el acuerdo de establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, la determinación de los objetivos individuales de las Comunidades autónomas dependerá del supuesto, de los examinados anteriormente, conforme al cual cómo se hayan determinado los objetivos globales.





En los casos previstos en los apartados IV, V y VII anteriores, la determinación de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas se llevará a cabo mediante el procedimiento previsto en el artículo 16 LOEPSF antes transcrito. En el caso del supuesto previsto en el apartado VI el objetivo individual de estabilidad de las Comunidades Autónomas será el equilibrio, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 11.2 LOEPSF, de forma que ninguna de ellas podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.

-X-

Por último, habida cuenta de que el conjunto de reglas fiscales integra también a la regla de gasto, conviene hacer una breve referencia a ella.

A la regla de gasto se refiere el artículo 12 LOEPSF. El párrafo primero del apartado 1 recoge esta regla de la siguiente forma:

“La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”.

De esta forma, la regla de gasto se aplica de forma automática, sin necesidad de que forme parte del acuerdo de establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas.

El apartado 2 determina el gasto computable para la aplicación de la regla de gasto

“Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones





Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación”

La determinación de tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, la realizará el actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea

El gasto computable puede variar en dos supuestos. De una parte, en el caso de que se aprueben cambios normativos que supongan incremento permanente de la recaudación o disminución de la recaudación. En este supuesto, el apartado 4 precisa el gasto computable en los ejercicios en los que se produzca incremento o reducción de la recaudación de la siguiente forma:

“Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Quando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.”

De otra parte, en el caso de que se aprueben planes económico-financieros o planes de reequilibrio, el párrafo segundo del apartado 1 indica:

“No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley”

Sin embargo, estas especialidades en la forma de determinación del gasto computable no afectan al automatismo en la aplicación de la regla de gasto. Es





decir, la regla de gasto de aplica automáticamente, pero el gasto computable que ha de tenerse en cuenta para ello se calcula en la forma indicada.

Por lo anterior, se someten a la consideración de VI las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. Una vez desaparecidas las circunstancias que dieron lugar a la aplicación de la “cláusula de salvaguarda” como consecuencia de la pandemia COVID-19, volverán a determinarse objetivos de estabilidad y deuda pública. Sin embargo, estos se determinarán en el marco de un plan de reequilibrio. Este plan de reequilibrio recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda. Ello no obstante, el plan de reequilibrio deberá ser aprobado por Congreso de los Diputados y Senado conforme a lo dispuesto en el art. 15.6 LOEPSF, en virtud de lo establecido en el art. 23.2 LOEPSF.

Segunda. En caso de no aprobación por las Cámaras del plan de reequilibrio presentado por el Gobierno, ello no exime a éste de las obligaciones establecidas constitucionalmente: presentar un proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.3 CE) y no incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. A falta de aprobación, conforme a la legislación interna, de una senda de convergencia hacia la situación de equilibrio, resultará de aplicación la contenida en el programa de estabilidad, a condición de que éste haya sido valorado favorablemente por el Consejo.

Tercera. Una vez el Consejo ha valorado favorablemente el programa de estabilidad remitido por el Reino de España (Recomendaciones de 14 de julio de 2023), las Administraciones incluidas en los subsectores referidos en la conclusión anterior cumplirán con el mandato contenido en el artículo 135.2 CE cuando adecúen su actividad al contenido del referido programa de estabilidad. En





particular, en cuanto al objeto de este informe, la Administración del Estado cumplirá con el mandato constitucional elaborando un proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado adecuado a los objetivos de estabilidad y deuda pública contenidos en el programa de estabilidad.

Cuarta. La regla de gasto se aplica de forma automática, sin que requiera ningún tipo de aprobación. Ello no obstante, la determinación del gasto computable se adecuará a la senda establecida en el plan de reequilibrio.

No obstante V.I. decidirá lo que proceda.

EL ABOGADO DEL ESTADO-JEFE,
(firmado electrónicamente al pie)

**DIRECTORA DEL GABINETE DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE
PRESUPUESTOS Y GASTOS.**

