



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  
Rlopezf@sepg.hacienda.gob.es

ALBERTO ALCOCER Nº 2  
28036 MADRID  
TEL: 91 583 49 10

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>

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

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

FIRMANTE(1) : [REDACTED] : 11/12/2023 20:55 | Sin acción específica



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



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<sup>fa</sup> 521/18 y 703/18. En este último se concluía: