

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 496

12 de septiembre de 2022

Pág. 86

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, presidente, y las magistradas y los magistrados, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4822-2021, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid, respecto del artículo 52 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid. Han comparecido y formulado alegaciones los letrados de la Asamblea y de la Comunidad de Madrid, el Ministerio Fiscal y la entidad «Centros Comerciales Carrefour, S.A.». Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

[...]

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 15 de junio de 2022.

## OTROS TEXTOS

### ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

#### 430/000005

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(430) Objetivo de estabilidad presupuestaria.

Autor: Gobierno.

Comunicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 2022, por el que se solicita del Congreso de los Diputados la apreciación de que España está sufriendo las consecuencias del estallido de la guerra en Europa y de una crisis energética sin precedentes, 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.

Acuerdo:

Someter a la deliberación del Pleno, 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 y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 496

12 de septiembre de 2022

Pág. 87

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de septiembre de 2022.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

### ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS POR EL QUE SE FIJA EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO PARA 2023

Exposición:

Desde el año 2020 la política fiscal se ha encontrado condicionada por la situación de emergencia extraordinaria que originó la pandemia ocasionada por la COVID-19. En España el impacto de la crisis sanitaria fue especialmente intenso, por lo que se tuvo que abordar una importante sucesión de medidas urgentes, inmediatas y eficaces, tanto de carácter sanitario como de muy diversa índole a fin de paliar los tremendos efectos que dicha crisis produjo en el ámbito económico y social.

La Unión Europea no solo respaldó estas iniciativas, sino que además ha participado activamente en la respuesta fiscal a través de numerosas vías. Entre ellas destaca la movilización de un importante volumen de recursos sin precedentes a través de los fondos Next Generation EU y la activación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La cláusula de salvaguarda sustituye la evaluación estricta del cumplimiento de las reglas fiscales por una evaluación más laxa en contextos económicos extraordinarios. Concretamente, la activación de la cláusula permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo de cada Estado miembro y evita que el automatismo de las reglas fiscales europeas empeore la situación económica, pero sin poner en peligro la sostenibilidad presupuestaria.

La cláusula de salvaguarda se activó en 2020 y se prorrogó para los ejercicios 2021 y 2022. Esta decisión encontraba su fundamento en la situación económica, y la voluntad de que la política fiscal acompañase a la actividad económica al menos hasta que el PIB real de la Unión Europea alcanzase su nivel pre-pandemia. Las sucesivas decisiones en este sentido, reflejadas en la Comunicación de 2 de junio de 2021, preveían mantener activa la cláusula de salvaguarda en 2022 y desactivar su vigencia en 2023 ante la evolución de la economía. Sin embargo, estas apreciaciones se produjeron en un contexto previo a la crisis energética y al estallido de la guerra en Ucrania, con los evidentes impactos negativos que esta situación está desencadenando sobre las economías de los Estados miembros.

En el ámbito nacional, el Gobierno de España también adaptó el marco fiscal nacional a las circunstancias excepcionales, quedando las reglas fiscales suspendidas. Así, el 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados apreció la circunstancia de emergencia extraordinaria que suponía la pandemia, garantizando el cumplimiento del artículo 135.4 de la Constitución Española y del artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Posteriormente en 2021, el Consejo de Ministros, en línea con la decisión a nivel europeo, solicitó al Congreso de los Diputados la apreciación de que en España se estaba sufriendo una pandemia, mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de julio de 2021. El Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión del 13 de septiembre de 2021 ratificó el acuerdo.

Las economías europeas comenzaron este año 2022 con la perspectiva de una vigorosa expansión durante este año y el siguiente. Tras el fuerte repunte de la actividad económica que se inició en la primavera del año pasado y continuó sin interrupción hasta principios del otoño, el impulso del crecimiento se redujo ligeramente a finales de año por diversos motivos. El resurgimiento de la pandemia el pasado otoño y la rápida propagación de la nueva variante Ómicron provocaron nuevas tensiones en los sistemas sanitarios e impulsaron el restablecimiento de las restricciones, aunque en general de carácter más leve o selectivo que en oleadas anteriores. Los persistentes cuellos de botella logísticos y de suministro, como la escasez de semiconductores, de algunas materias primas y de productos metálicos, pesaron sobre la producción, al igual que los elevados precios de la energía y la escasez de mano de obra en muchos países. Sin embargo, como se esperaba que las condiciones de la oferta se normalizaran y las presiones inflacionistas se moderaran, la actividad económica parecía dispuesta a recuperar la tracción. La mejora continua del mercado de trabajo, el gran ahorro acumulado de los hogares, las condiciones de financiación todavía favorables y la velocidad de crucero del MRR iban a sostener una fase de expansión prolongada y sólida.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 496

12 de septiembre de 2022

Pág. 88

Sin embargo, el proceso de recuperación y crecimiento económico se ha visto súbitamente afectado por la invasión de Ucrania por parte Rusia, que ha alterado considerablemente el contexto geopolítico y económico, y cuyos primeros efectos sobre nuestra economía se han manifestado a través del alza sin precedentes de los precios de la energía, de las materias primas y de los alimentos. El conflicto bélico ha impactado de lleno en las perspectivas económicas de la Unión Europea en términos de menor crecimiento económico y mayor inflación e incertidumbre. Para hacer frente a este contexto, el pasado mes de marzo el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, cuyo objetivo principal consiste en limitar los costes económicos y sociales de la actual crisis energética, aprobándose también con posterioridad el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

La Comisión Europea se ha pronunciado sobre el impacto negativo que esta guerra está teniendo en las economías y en las cuentas públicas de los Estados Miembros. Así, el pasado 2 de marzo la Comisión Europea publicó su Comunicación sobre las «Orientaciones de política fiscal para 2023», donde, apenas una semana después del inicio de la invasión rusa, ya advertía lo siguiente: «Esta crisis corre el riesgo de afectar negativamente al crecimiento, entre otras cosas por las repercusiones en los mercados financieros, las nuevas presiones sobre los precios de la energía, los persistentes cuellos de botella en las cadenas de suministro y los efectos sobre la confianza».

Dado el rápido deterioro de las perspectivas económicas, el 23 de mayo la Comisión Europea comunicó la extensión de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para el año 2023, justificándolo en los múltiples canales por los que la guerra estaba afectando a la economía europea: el aumento de la incertidumbre, las perturbaciones de las cadenas de suministro, la disminución del comercio, el endurecimiento de las condiciones de financiación y, sobre todo, las subidas sin precedentes de los precios de la energía. Esta extensión de la cláusula de salvaguarda supone un hito clave para el mantenimiento de la acción coordinada de política fiscal y monetaria articulada a nivel europeo en aras de garantizar el proceso de recuperación y crecimiento económico iniciado en 2021. La vigencia de la cláusula en 2023 proporcionará el espacio necesario para que la política fiscal nacional pueda reaccionar a la extraordinaria situación actual, garantizando al mismo tiempo una transición suave desde el amplio apoyo a la economía durante los años de pandemia hacia un enfoque cada vez más temporal y específico compatible con la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

En este sentido, la respuesta coordinada adoptada a nivel europeo a través de la extensión de la cláusula de salvaguarda para 2023 fundamentada, entre otras causas, en la subida sin precedentes de los precios de la energía, tiene una repercusión directa en el ámbito nacional, ya que supone la puesta en marcha de los mecanismos legales que permiten activar de nuevo la cláusula de escape prevista en nuestra normativa.

De esta manera, el ámbito fiscal europeo constituye, de nuevo, el marco de referencia para la normativa nacional de estabilidad presupuestaria. El artículo 135.2 de la Constitución Española señala que «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». Por su parte, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, relativo al «Principio de estabilidad presupuestaria», establece en su apartado primero que «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.» En consecuencia, las directrices y normativa europeas son, por remisión expresa del marco jurídico nacional, la piedra angular sobre la que España debe diseñar su planificación presupuestaria tanto a medio como a largo plazo.

Con la cláusula de salvaguarda también activada para 2023, el ciclo de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 comienza con la necesidad de garantizar la debida flexibilidad a las Administraciones Públicas a la hora de diseñar una política fiscal que garantice la continuación del proceso de recuperación y crecimiento económicos iniciado en 2021.

Por lo tanto, siguiendo las directrices marcadas por la Unión Europea, España debe activar nuevamente en 2023 la cláusula prevista en nuestro ordenamiento jurídico que permite una suspensión temporal de las reglas fiscales, tal y como se hizo en 2021 y 2022. El artículo 135.4 de la Constitución

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 496

12 de septiembre de 2022

Pág. 89

establece que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública «sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados». En el mismo sentido el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera dispone que «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».

Teniendo en cuenta que la Unión Europea, en su Comunicación del 23 de mayo, ya ha apreciado para 2023 la existencia de las circunstancias que permiten mantener vigente la cláusula de salvaguarda, España, como no podía ser de otra manera, debe seguir esta estrategia y activar de nuevo los mecanismos previstos para esta situación excepcional. El estallido de una guerra en Europa tras más de 70 años de paz y estabilidad, y la peor crisis energética de los últimos 40 años, justifican la declaración de emergencia extraordinaria prevista en el ordenamiento presupuestario español.

Por ello, el Consejo de Ministros procede a solicitar del Congreso de los Diputados la apreciación prevista en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

No obstante, a pesar de este escenario y de la incertidumbre existente, España sigue manteniendo y reafirmando su compromiso con la estabilidad presupuestaria para el periodo 2022-2025. De hecho, el Programa de Estabilidad remitido a Bruselas el 30 de abril recoge una senda de reducción progresiva del déficit público, que a la vez garantiza la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo y una recuperación inclusiva. De acuerdo con las previsiones, al final del horizonte de proyección, el déficit público se situará por debajo del 3% del PIB y el nivel de deuda pública se encontrará por debajo del 110% del PIB, reflejándose así los principios de responsabilidad fiscal y justicia social, además de la puesta en marcha de reformas estructurales, aspectos que han venido guiando la política económica española desde 2018. La senda fiscal está alineada con las recomendaciones que las autoridades europeas han formulado a España respecto a mantener medidas temporales y específicas que consoliden la recuperación económica y apoyen a los hogares y empresas más expuestos a la crisis energética, pero también, de manera simultánea, permite la consecución gradual de niveles de déficit aceptados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y compatibles con la sostenibilidad de la deuda pública.

En concreto para 2023 se prevé una tasa de referencia del 3,9% en términos de contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas, siendo la tasa de referencia actualizada de la Administración Central del 3,2%. Estas proyecciones incorporan una transferencia a la Seguridad Social por la compensación de los otros gastos no contributivos asumidos por dicho subsector, en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo, recogida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, así como una transferencia equilibradora a las Entidades Locales.

Por su parte, el presente Acuerdo pretende instrumentalizar para el Estado dicha tasa de referencia, trasladándola a una cifra de límite de gasto no financiero que oriente y discipline la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023, con el fin de garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

De nuevo los Presupuestos Generales del Estado adquieren una importancia vital, puesto que son el vehículo de canalización y planificación de los fondos asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España. Es este sentido, la economía española afronta la crisis derivada de la Guerra de Ucrania desde una posición sólida, con un patrón de recuperación muy distinto al de crisis anteriores, ya que se cuenta con el nivel de empleo más alto desde 2008 y con la velocidad de cruce en la ejecución del programa de inversiones y reformas del PRTR.

Así, el PRTR va a tener un impacto fundamental en el impulso del crecimiento de la economía española a través de la ejecución del conjunto de inversiones y reformas que en el Plan se han contemplado, y que se están viendo aceleradas y culminadas, dando lugar a un impacto macroeconómico muy significativo, tanto a corto plazo, a través de las inversiones públicas y el apoyo a la inversión privada,

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

como a largo plazo, mediante el carácter transformador y el aumento de la productividad y el crecimiento potencial del país.

Esta circunstancia obliga a distinguir también para 2023, al igual que se hiciera para el límite de gasto no financiero de 2021 y 2022, dos techos de gasto diferenciados: uno propiamente «nacional» y otro que incluya los fondos europeos por el importe de 25.156 millones de gasto previstos para 2023 en el PRTR.

Así, el límite de gasto no financiero «nacional» para 2023 asciende a 173.065 millones de euros, mientras que el límite de gasto no financiero sumando el gasto asociado al PRTR será de 198.221 millones de euros.

En este contexto, con el presente Acuerdo del Consejo de Ministros se mantiene en suspenso la senda de consolidación fiscal fijada con anterioridad a la crisis mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020, por el que se fijan los objetivos de estabilidad y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y de cada uno de los subsectores para el periodo 2021-2023, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2021, a fin de continuar impulsando el proceso de recuperación económica, a la vez que se apoya a los hogares y empresas que se están viendo más afectados por la crisis energética.

En virtud de lo anterior, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 26 de julio de 2022,

### ACUERDA

1. El límite máximo de gasto no financiero del Estado en 2023 se fija en 198.221 millones de euros.
2. Solicitar del Congreso de los Diputados la apreciación de que en España estamos sufriendo las consecuencias del estallido de la guerra en Europa y de una crisis energética sin precedentes, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 135.4 de la Constitución Española y en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
3. Se mantiene la suspensión del Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2021-2023 para su remisión a las Cortes Generales, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2021.

De conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Ministerio de Hacienda y Función Pública informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre el límite máximo de gasto no financiero del Estado de 2023.