

INFORME SOBRE LA CONCURRENCIA
DE LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES
A LAS QUE HACE REFERENCIA
EL ARTÍCULO 11.3 DE LA LEY ORGÁNICA
2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD
FINANCIERA

INFORME 24/20





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. VALORACIÓN	7
3. RECOMENDACIONES.....	10
3.1. Antecedentes.....	10
3.2. Recomendaciones reiteradas	12

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de las reglas fiscales, España está sometida a una doble regulación. Por un lado, la acordada a nivel supranacional en el marco de la Unión Europea (UE) y, por otro, la establecida a nivel nacional. España como país miembro de la UE está sujeta a los requisitos de la gobernanza fiscal europea y, en particular, a las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Pero, al mismo tiempo, debe cumplir las reglas fiscales establecidas en la normativa nacional que, en nuestro país se encuentran reguladas en el máximo nivel de la jerarquía normativa. Esto es, en el artículo 135 de la Constitución española y en las leyes orgánicas de desarrollo, la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIRcF. La normativa nacional se encuentra inspirada en la europea, con la que guarda similitud y con la que debe garantizar su coherencia como señala el artículo 3 de la LOEPSF.

El PEC contempla la existencia de una cláusula general de escape ante una situación de recesión económica severa. En el ámbito de la UE, el PEC siempre ha incluido elementos de flexibilidad que permiten desviaciones ante circunstancias fuera del control de los gobiernos. Las lecciones aprendidas con la crisis de 2009 llevaron a reforzar esta flexibilidad, introduciendo, como parte de la reforma del PEC de 2011, la llamada cláusula general de escape. Su singularidad es que el factor determinante de la activación es una situación de recesión económica severa del área euro o del conjunto de la UE.

En el ámbito de la UE, ya ha sido activada la cláusula general de salvaguarda para 2020 y 2021. La Comisión Europea (CE) y el Consejo aprobaron el pasado marzo activar la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020¹. Posteriormente, en el mes de septiembre, se comunicó que la cláusula de salvaguarda se mantendrá activa en 2021. Dicha activación implica que no se suspenden los procedimientos del PEC, pero permite a los Estados miembros posponer y dejar en suspenso la senda de consolidación fijada con anterioridad a la crisis.

[COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL](#)

En el ámbito nacional, la Constitución española y la LOEPSF también contemplan supuestos de excepción al cumplimiento de las reglas fiscales.

En línea con el artículo 135 de la Constitución, la LOEPSF establece en su artículo 11.3 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".

El pasado 6 de octubre, el Gobierno acordó llevar a cabo la suspensión de las reglas fiscales españolas en 2020 y en 2021.

Tras la decisión de la CE de activar la cláusula de salvaguarda también para 2021, el Gobierno inició el procedimiento para suspender las reglas fiscales en 2020 y en 2021 en el mismo Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se fija el límite de gasto no financiero del Estado para 2021. El Consejo de Ministros acuerda que se lleve a cabo la suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda para 2020 y para el periodo 2021-2023, aprobados por el Parlamento en el mes de marzo y que han quedado absolutamente desfasados por el impacto de la crisis.

El Consejo de Ministros ha solicitado al Congreso la declaración de alguno de los supuestos previstos en el artículo 11.3 de la LOEPSF.

De acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y en el artículo 11.3 de la LOEPSF, mencionado anteriormente, es preciso que el Congreso apruebe por mayoría absoluta de sus miembros que España se encuentra en uno de esos supuestos que habilitan la activación de la cláusula de escape.

Con carácter previo a su aprobación, la ley exige que la AIReF se pronuncie sobre la ocurrencia de esos supuestos, lo que es objeto de este informe.

El artículo 22 de la Ley orgánica de creación de la AIReF atribuye a esta institución la obligación de informar sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF con carácter previo a la tramitación parlamentaria prevista en dicho artículo. Este trámite previo resulta necesario para dar cumplimiento al procedimiento legalmente establecido y, en el caso de que posteriormente resulte aprobado por el Congreso, poder hacer efectiva la activación de la cláusula de escape.

2. VALORACIÓN

La AIReF aprecia la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. La grave crisis ocasionada por la pandemia puede ser considerada, sin lugar a duda, dentro de los supuestos excepcionales a los que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF. Esta situación de carácter extraordinario, que escapa al control de las AA.PP., está teniendo un fuerte impacto global en términos humanos, sanitarios, sociales y económicos. En este sentido, los informes de la AIReF publicados desde el inicio de la pandemia han tratado de, en un entorno de máxima incertidumbre, cuantificar los efectos de la pandemia sobre la actividad económica y las finanzas públicas.

El Gobierno acordó el 14 de marzo declarar el estado de alarma en virtud del Real Decreto 463/2020, por un periodo de 15 días, prorrogándose hasta en seis ocasiones hasta su terminación el 21 de junio. Durante este tiempo se produjo el cierre de las actividades comerciales no esenciales y el confinamiento de la población en sus domicilios. La amenaza para la salud pública que suponía la escalada de la curva de contagios y el riesgo de colapso del sistema sanitario condujeron a un endurecimiento de las medidas desde el 29 de marzo hasta el 12 de abril, con la prohibición del desarrollo de todas las actividades no esenciales. A continuación, se estableció un plan de desescalada progresiva de las restricciones al movimiento de la población y la actividad económica. Posteriormente, la incidencia de la COVID – 19 ha conducido a continuos rebotes en diferentes zonas del país que han ocasionado la adopción de medidas más localizadas, sin que hasta la fecha pueda considerarse finalizada la crisis sanitaria y económica. En definitiva, la crisis sanitaria todavía persiste con una fuerte incertidumbre sobre su evolución futura y sus repercusiones sobre la actividad económica y de las AA.PP.

La caída de la actividad económica originada por la pandemia podría suponer una contracción del PIB del 11,8% en 2020 según las últimas estimaciones de la AIReF². Por su parte, el Gobierno estima una caída del PIB del 11,2% en 2020 como recoge sus previsiones macroeconómicas para el Plan Presupuestario de 2021. La brusca caída de la actividad derivada de la pandemia se ha materializado, según los últimos datos publicados por el INE,

² [Aval de las Previsiones Macroeconómicas del Plan Presupuestario 2021. AIReF \(octubre 2020\)](#)

en un descenso de la actividad real del 5,2% en el primer trimestre del año respecto al inmediato anterior, continuado por una nueva caída en el segundo trimestre del 17,8%. A su vez, el confinamiento, derivado de la pandemia, ha provocado una contracción histórica en las horas trabajadas de los ocupados, alcanzando niveles máximos de retroceso al caer en el segundo trimestre del año un 25% respecto al mismo trimestre del año anterior.

La caída de la actividad económica y las medidas adoptadas para luchar contra la crisis han supuesto un grave deterioro de las cuentas públicas. En su informe de julio³, la AIReF estimó para 2020 un déficit del 11,9% del PIB que podría alcanzar el 14,4% si se materializa el escenario más adverso. El deterioro de la actividad económica se traslada en una importante reducción de los ingresos de las AA.PP. y en un incremento de los gastos derivados de la emergencia sanitaria, así como de protección social, lo que implica un incremento del déficit entre 4,7% y 5,9% del PIB. Además, los gobiernos han adoptado medidas encaminadas a contener la pandemia y paliar sus efectos negativos sobre la actividad económica y la renta de los ciudadanos por un importe estimado hasta la fecha entre 4,1% y 4,9% del PIB para 2020.

La AIReF proyecta un aumento en la ratio de deuda sobre PIB de entre 22,1 y 27,7 puntos en el año 2020, situando la ratio de deuda sobre PIB en un rango entre el 117,6 y el 123,2% del PIB en 2020. En 2020 la combinación de aumento de déficit público y caída de crecimiento económico será la mayor en la historia reciente, contribuyendo ambos factores a la escalada de la ratio. El fuerte aumento por la crisis de la COVID-19 del déficit público, que sería temporal, a su vez acarreará un incremento permanente en el nivel de deuda pública sobre el PIB. La posición fiscal de partida representa una dificultad añadida a la hora de afrontar los retos de la crisis. Como muestran las simulaciones realizadas por la AIReF, los altos niveles de deuda implican que, a medio plazo, cuando se haya superado la crisis, todavía se tardarán muchos años en volver a los niveles de deuda pública previos a la crisis.

En este contexto, resulta pertinente activar la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para priorizar la respuesta de las AA.PP. a la crisis. La crisis de la COVID – 19 ha provocado una caída sin precedentes de la actividad económica y esta situación junto con las medidas adoptadas para paliar sus efectos están afectando considerablemente a la situación financiera de todas las AA.PP. como reflejan los informes emitidos hasta la fecha por la AIReF. En este contexto, resulta pertinente activar la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para priorizar la respuesta de las AA.PP. a la crisis,

³ [Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2020. AIReF \(julio 2020\)](#)

quedando también ampliamente superados los objetivos fiscales aprobados previamente. Tras esta suspensión, lejos de implicar una relajación de la responsabilidad fiscal, la actuación de las AA.PP. deberá seguir orientándose a garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo, que, como señala el artículo 11.3 de la LOEPSF, no puede ponerse en peligro por la desviación temporal del déficit.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Antecedentes

La posición mantenida por la AIReF ha estado, desde el comienzo de la crisis, a favor de dar prioridad a la respuesta inmediata a la crisis, pero sin desenfocar sus efectos en el medio plazo. Por este motivo, esta institución recomendó al Gobierno, primero en el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 de mayo y, posteriormente, en el informe sobre las previsiones de cierre de julio, hacer uso del margen que permite la normativa española mediante la activación de la cláusula de escape por la concurrencia de alguno de los supuestos contemplados en el artículo 11.3 de la LOEPSF.

El objetivo perseguido por la AIReF era que las administraciones pudieran contar con el margen legal existente cuando los objetivos fiscales quedaron claramente desbordados debido a situaciones extraordinarias fuera del control de las AA.PP., como la desencadenada por la COVID-19. También se recomendó que se fuera preparando, tal y como exige la ley, la estrategia de salida que se plasmaría en un Plan de reequilibrio. De esta forma, se perseguía dotar de certeza a las administraciones sobre el marco fiscal nacional aplicable.

Mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, el Gobierno ha decidido seguir la recomendación de la AIReF y aplicar los mecanismos previstos en la normativa nacional para activar la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la LOEPSF.

Por otra parte, la LOEPSF establece que la aprobación por el Congreso de alguno de los mencionados supuestos conlleva la obligación de poner en marcha planes de reequilibrio a medio plazo.

A pesar de la gravedad y excepcionalidad que subyace en los tres supuestos del artículo 11.3 de la LOEPSF que permiten la activación de la cláusula, la LOEPSF exige que las administraciones realicen un ejercicio de planificación a medio plazo. La finalidad es la de conjugar esta respuesta inmediata a la crisis con una perspectiva a medio plazo, preservando la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Por otro parte, el Plan de Recuperación para Europa o “*Next Generation EU*” concederá a las AA.PP. españolas en los próximos años importantes recursos para la realización de inversiones y reformas que, por su propia naturaleza, tienen carácter plurianual, lo que refuerza la relevancia de contar con una planificación a medio plazo.

En este sentido, la AIReF recomendó en el informe de julio, el establecimiento de una estrategia nacional, que debe ser conjunta y asegurar la coherencia de todos los planes, tanto a nivel de administración como nacional y europeo. Con el fin de garantizar su implementación, debe incluir un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos y dotarse de elementos de flexibilidad para que, en un contexto de incertidumbre como el actual, puedan ser objeto de revisión en función de las circunstancias, lo que podría llevar a extender las medidas previstas, o en su caso, añadir otras nuevas.

El MINHAC consideró que ya estaba implementando esta recomendación al estar confeccionando el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia 2021-2023 que configura como el marco estratégico de las políticas a ejecutar por las AA.PP.

La AIReF considera que ese Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia constituye una planificación a medio plazo de las inversiones y reformas estratégicas del conjunto de las AA.PP. y, como tal, formará parte del Programa Nacional de Reformas, ya sea como anexo o formando parte de su contenido. Pero solo se podrá considerarse un plan fiscal a medio plazo en la medida en que recoja las previsiones de los principales agregados fiscales, para que pueda servir como instrumento de política presupuestaria más allá del calendario presupuestario anual, incluyendo la fijación de prioridades estratégicas y de objetivos presupuestarios a medio plazo.

3.2. Recomendaciones reiteradas

Por este motivo, la AIReF reitera al Gobierno la recomendación de que realice esa planificación fiscal nacional, ya sea dentro o no del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, considerando los siguientes aspectos fundamentales:

1. Que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP. Esto requiere:

- **Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad.**
 - **Considerar los niveles de deuda pública y los riesgos fiscales, en especial, los asumidos por la gestión de la crisis de la COVID-19.**
 - **Establecer un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos.**
 - **Servir de marco para los planes de reequilibrio de las AA.PP. y promover su coordinación con el plan de recuperación y resiliencia.**
-

La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez