

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 41/22





La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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

Fecha de publicación: 29 de julio de 2022

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. VALORACIÓN	9
3. RECOMENDACIONES.....	17
3.1. Recomendaciones vivas	17

1. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) solicitó a la AIREF el informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF, lo que es objeto de este informe.

El pasado 26 de julio, el MINHAFP solicitó a la AIREF la emisión del informe previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIREF, por el que se 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. En particular, este artículo establece 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”.

La solicitud de informe se basa en la repercusión directa en el ámbito nacional de la extensión de la cláusula de salvaguarda en 2023 a nivel europeo fundamentada, entre otras causas, en la subida sin precedentes de los precios de la energía. El proceso de recuperación y crecimiento económicos iniciado en 2021 se ha visto súbitamente afectado por la invasión de Ucrania por parte Rusia, que ha impactado de lleno en las perspectivas económicas de la Unión Europea en términos de menor crecimiento económico y mayor inflación e incertidumbre. En este sentido, el MINHAFP señala que la respuesta coordinada adoptada a nivel europeo a través de la extensión de la cláusula de salvaguarda para 2023 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 la normativa española.

En el contexto europeo, la Comisión Europea (CE) y el Consejo Europeo acordaron la extensión de la cláusula general de salvaguarda existente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) hasta 2023. La CE comunicó, el pasado 23 de mayo, la extensión de la cláusula de salvaguarda del PEC para el año 2023, que fue aprobada por el Consejo el 17 de junio. El aumento de la incertidumbre, los fuertes riesgos a la baja para las perspectivas económicas, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de las cadenas de suministro justifican esta extensión. El 2023 va a ser el cuarto año consecutivo en que se encuentra activada esta cláusula general de salvaguarda. Se activó para los años 2020 y 2021, y se mantuvo para el año 2022, ante la gravedad de la recesión económica en el conjunto de la Unión Europea y el área del euro causada por la pandemia. Esta activación no implica la suspensión de los procedimientos del PEC, pero permite a los Estados miembros flexibilizar la respuesta de la política fiscal para hacer frente a los retos, primero de la pandemia y ahora de la crisis energética y de la incertidumbre por la guerra de Ucrania. Aún está pendiente de definir el marco de supervisión fiscal europeo que prevalecerá cuando se desactive la cláusula general de salvaguarda previsiblemente en el año 2024, cuyo proceso de revisión se retomó a finales del año pasado¹ y todavía se está debatiendo.

En el ámbito nacional, el Gobierno solicitó al Congreso de los Diputados mantener activada la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la LOEPSF. El Consejo de Ministros de 26 de julio de 2022 solicitó el mantenimiento de la cláusula de escape en 2023, en línea con la decisión de la CE de mantener la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento también para 2023, lo que permite dotar a los países de mayor flexibilidad para afrontar la crisis derivada de la invasión de Ucrania. Esta es la tercera vez que el Gobierno solicita al Congreso que se pronuncie sobre la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 11.3 de la LOEPSF. Previamente, el Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 había solicitado la activación de la cláusula de escape para 2020 y 2021 como consecuencia de la situación de emergencia extraordinaria derivada de la pandemia que, previo informe de la AIReF, fue aprobada por el Congreso el 20 de octubre de 2020. Al año siguiente, el Consejo de Ministros del 27 de julio de 2021 acordó el mantenimiento de la cláusula de escape para 2022 que también fue ratificado por el Congreso el 13 de septiembre de 2021, previo informe de

¹ Véase "[Contribución de la AIReF a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la reforma del marco fiscal europeo](#)", Documento de Trabajo 1/2022

la AIReF. La activación y mantenimiento de esta cláusula de escape ha supuesto la suspensión de las reglas fiscales en 2020, 2021 y 2022.

La AIReF ya informó en 2020 y en 2021 sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF. Con carácter previo a su aprobación por el Congreso, la AIReF emitió sendos informes, el 13 de octubre de 2020² y el 29 de julio de 2021³, apreciando la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF, tal y como exige el artículo 22 de la ley de creación de la AIReF. En estos informes, la AIReF apreció que la grave crisis originada por la pandemia podía ser considerada una situación de carácter extraordinario que escapa al control de las administraciones públicas, dentro de los supuestos excepcionales a los que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF. En el presente informe la AIReF se pronuncia de nuevo sobre si concurren circunstancias excepcionales en 2023.

² [Informe de AIReF de 2020 sobre circunstancias excepcionales artículo 11.3 LOEPSF](#)

³ [Informe de AIReF de 2021 sobre circunstancias excepcionales artículo 11.3 LOEPSF](#)

2. VALORACIÓN

La AIReF considera que en 2023 concurren las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF como consecuencia de la crisis energética y la incertidumbre por la guerra de Ucrania. La grave crisis económica originada por la pandemia de la COVID-19 fue la causante de la activación de la cláusula de escape en 2020 y de su mantenimiento hasta 2022. Sin embargo, dos años después de la irrupción de la pandemia, la economía española se ha visto golpeada por una sucesión de perturbaciones de oferta de naturaleza global que han trasladado el foco de la incertidumbre desde el ámbito sanitario hacia la oferta de la economía y cuyo desarrollo e implicaciones económicas resultan difíciles de predecir. Las tensiones en las cadenas globales de valor y en los mercados de materias primas que aparecieron en 2021 se han intensificado tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022, configurando un escenario menos propicio para el crecimiento global. Además, tras varios años de moderación de la inflación, ésta ha emergido con una intensidad inesperada provocando un endurecimiento de las condiciones de financiación de la economía. Por su parte, el coronavirus aún resulta un condicionante fundamental de la situación económica.

En el ámbito macroeconómico, tanto el Gobierno como la AIReF en sus últimos informes⁴ han reducido sus previsiones de crecimiento de la

⁵ En particular, la legislación europea contempla dos cláusulas: la de acontecimientos inusuales y la cláusula general de escape. La primera se aplicará en caso de acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones. La cláusula general de escape hace referencia a períodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión y tiene como finalidad facilitar una respuesta coordinada de la política fiscal en estas

economía española. El Gobierno planteó en el escenario de la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) que el crecimiento del PIB de la economía española podría situarse en el 4,3% en 2022, notablemente inferior al que esperaba el Gobierno el pasado otoño (7%). La AIReF consideró que el escenario del Gobierno era factible aunque sujeto a riesgos a la baja notables, relacionados con posibles recortes en el suministro energético por parte de Rusia, las interrupciones en las cadenas de suministros acentuadas por la política de Covid-cero de China y las implicaciones que una alta y persistente inflación puede tener sobre la confianza y la capacidad de compra de los hogares, la competitividad de las empresas y las condiciones de financiación de la economía; la ausencia de información que permita valorar el impacto del PRTR sobre la economía real añade otra fuente de incertidumbre. Más recientemente, el Gobierno ha mantenido su previsión de crecimiento para el 2022, pero rebaja su previsión de crecimiento hasta el 2,7% para 2023.

La AIReF considera que actualmente se están materializando algunos de los riesgos que se identificaron en mayo en el informe de la APE y, en particular, los relacionados con la emergencia energética. Poco a poco se han ido materializando cortes totales o parciales en el suministro de gas ruso a algunos países europeos. Además, persiste la escasez de suministros de otras materias primas alimentarias e industriales. En este contexto, la inflación ha seguido sorprendiendo al alza en la mayoría de las economías europeas y está llevando a una drástica caída de la confianza de los consumidores y un mayor tensionamiento de las condiciones financieras. El Banco Central Europeo (BCE) ha finalizado los programas de compras netas de activos en julio y elevó los tipos de interés oficiales en 50 pb, por encima de lo señalado anteriormente, poniendo fin a un ciclo de tipos de interés negativos. Esta decisión supone una intensificación del tono restrictivo de la política monetaria para los países del área del euro. No obstante, la complejidad de la situación económica llevó al BCE a crear un nuevo programa de compra de bonos, el TPI (Instrumento para la Protección de la Transmisión), dirigido a garantizar una correcta transmisión de las decisiones de política monetaria a todos los países del área del euro y evitar la fragmentación de los mercados financieros dentro de la UEM.

circunstancias. En ambos casos se permite a los Estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. [EUR-Lex - 01997R1466-20111213 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

En el ámbito interno, la intensidad y persistencia de la inflación está provocando una contracción en la capacidad de compra de los hogares, especialmente en los de menores rentas que ya se habían visto afectados por la pandemia, y aumenta el riesgo de que se produzcan pérdidas de competitividad frente al exterior. Todo ello en un contexto en que los márgenes de ahorro acumulados durante la pandemia se han reducido y las condiciones de financiación comienzan a endurecerse. En consecuencia, las estimaciones más recientes de la AIReF sugieren un crecimiento del PIB en torno al 2% para 2023 en línea con lo planteado por otros organismos como la CE o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por su parte, la tasa de inflación podría ascender por encima del 3% en ese año tras situarse próxima al 7,8% en 2022.

Este escenario no incorpora el riesgo de que se materialice la amenaza de corte total de los suministros de gas ruso a las economías europeas. El riesgo de que se produzca un corte o mayores restricciones del suministro de gas ruso tiene una elevada probabilidad de materializarse – de hecho, Gazprom anunció desde el 25 de julio un nuevo recorte en el suministro de gas a través del Nord Stream 1, hasta solo un 20% de su capacidad. Ello podría impedir que se completen las reservas europeas de gas de cara al invierno y requeriría un racionamiento del uso de la electricidad en algunos países. En este contexto, la CE ha hecho una propuesta de Reglamento del Consejo que establece objetivos de reducción de la demanda de gas -en un 15 % entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023- y la posibilidad de declarar, previa consulta a los Estados miembros, una «alerta de la Unión» sobre la seguridad del suministro, que conllevaría limitaciones a la demanda de gas a los Estados miembros. De materializarse esta situación o producirse un agravamiento de la guerra, las estimaciones del BCE sugieren que el PIB del área del euro podría contraerse un 1,7% (frente al aumento del 2,1% del escenario central) y la inflación ascendería a 6,4% en 2023 (frente al 3,5% del escenario central). Los efectos serían muy heterogéneos entre países: así en algunas economías como Hungría, Eslovaquia, la República Checa o Italia el PIB podría contraerse hasta un 6% de acuerdo con las estimaciones más recientes del FMI. La contracción podría situarse en torno al 2,5% en Alemania y en torno a un 1% en Francia y España. Aunque la economía española depende en menor medida de los suministros rusos que otros países de la UE, esta situación supondría un cambio drástico en las perspectivas de crecimiento para 2023.

En el ámbito fiscal, la AIReF empeoró su estimación de déficit de las AA.PP. del 4,2% del PIB en 2022 previsto en su informe sobre el Programa de Estabilidad (APE) 2022-2025 hasta el 4,5%, previéndose su reducción hasta alcanzar el 3% del PIB en 2025. En el informe sobre la APE 2022-2025, la AIReF

esperaba una reducción del déficit en 2022 hasta el 4,2% en ausencia de medidas adicionales, mientras que la previsión del Gobierno era del 5% a pesar del cierre de 2021 con un déficit 1,5 puntos inferior a su previsión. No obstante, en el último informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto para 2022 publicado el pasado 15 de julio, la AIReF empeoró esta previsión de déficit en 2022 hasta el 4,5% del PIB, debido fundamentalmente, a la aprobación por el Gobierno de la prórroga de las medidas para paliar los efectos de la crisis energética y de la guerra en Ucrania, así como a un mayor gasto ejecutado hasta el momento sobre todo en el ámbito autonómico. Para el resto de los ejercicios, la AIReF prevé una menor reducción del déficit que el Gobierno, alcanzando el 3% del PIB en 2024, nivel que se mantiene en 2025. No obstante, estos factores se ven amplificados por la crisis energética y la ausencia de concreción de elementos fundamentales del PRTR, tanto en la vertiente de inversiones como de reformas.

A pesar de la reducción del déficit prevista en términos nominales, a medio plazo las estimaciones de la AIReF apuntan a una posición fiscal más vulnerable en términos de déficit estructural y deuda. Según las estimaciones de AIReF, cuando se recupere un nivel de brecha de producto equivalente al de antes de la pandemia, la posición estructural de nuestras finanzas públicas registrará un saldo del -4,0% del PIB en 2025, lo que supone un incremento del déficit estructural respecto a la situación previa a la pandemia de más de 0,5 puntos porcentuales. Las proyecciones de la AIReF no incorporan ningún impacto asociado al PRTR sobre el crecimiento potencial a largo plazo, de modo que se produce una convergencia a los niveles previos a la pandemia a lo largo del horizonte de previsión -la AIReF estima un crecimiento potencial de 1,3% en 2025-. Así mismo, la deuda pública sobre PIB se situó en 2021 en el 118%, 20,1 puntos más respecto al nivel previo a la pandemia, previendo la AIReF su reducción hasta el 108,8% para 2025. El aumento del stock de deuda pública sumado a un elevado nivel previo sitúa la sostenibilidad en una posición de mayor vulnerabilidad. El mantenimiento de un déficit primario estructural de entre 1,5 y 2,5% del PIB a partir de 2025 (en línea con las estimaciones del Gobierno y de la AIReF respectivamente), iniciaría una dinámica ascendente en la senda de la ratio de deuda. A esto hay que añadir, la existencia de riesgos relevantes a corto y medio plazo para la sostenibilidad, como los derivados de la inflación y del endurecimiento de las condiciones de financiación, así como del incremento del gasto asociado al envejecimiento de la población.

Por tanto, la valoración de las condiciones macroeconómicas realizada por la AIReF aconseja mantener la cláusula de escape, sin olvidar la vulnerabilidad asociada al déficit estructural y nivel de deuda, en línea con

las decisiones adoptadas en el marco de supervisión fiscal europeo. En principio, la legislación europea solo especifica las condiciones necesarias para la activación de las cláusulas de salvaguarda previstas en el PEC⁵. En base a estos requisitos, la CE comunicó el pasado 23 de mayo la extensión de la cláusula de salvaguarda del PEC para el año 2023 que fue aprobada por el Consejo el 17 de junio. El factor determinante para su mantenimiento es el aumento de la incertidumbre, los fuertes riesgos a la baja para las perspectivas económicas, las subidas sin precedentes de los precios de la energía, y las continuas perturbaciones de las cadenas de suministro. Dicha activación implica la no suspensión de los procedimientos del PEC pero permite cierta flexibilidad para adoptar medidas fiscales si fuera necesario, siempre y cuando se preserve la sostenibilidad de las cuentas públicas.

A nivel europeo, la cláusula general de salvaguardia ha estado activa desde marzo de 2020. En su Comunicación de 3 de marzo de 2021⁶, la Comisión señaló que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la UE o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (final de 2019). En este sentido, la mayor incertidumbre y el alto riesgo de sobreestimación de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del PEC durante 2023.

Pese al mantenimiento de la cláusula de salvaguarda en 2023, la Unión Europea (UE) recomienda a los países con deuda alta, entre los que se encuentra España, realizar una política fiscal prudente. Esto se traduce en

⁵ En particular, la legislación europea contempla dos cláusulas: la de acontecimientos inusuales y la cláusula general de escape. La primera se aplicará en caso de acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones. La cláusula general de escape hace referencia a períodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión y tiene como finalidad facilitar una respuesta coordinada de la política fiscal en estas circunstancias. En ambos casos se permite a los Estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. [EUR-Lex - 01997R1466-20111213 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁶ [Comunicación de la Comisión al Consejo "Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia política presupuestaria" Bruselas, 3 de marzo de 2021, COM \(2021\) 105 final](#)

limitar en 2023 el crecimiento del gasto público corriente primario financiado a nivel nacional a una tasa inferior al crecimiento potencial de medio plazo. Esta referencia se evaluará teniendo en cuenta la cambiante situación y la necesidad de aumentar la inversión pública verde y digital, así como la seguridad del abastecimiento energético, particularmente con cargo a los fondos de la UE (utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el plan REPowerEU y otros fondos de la UE). Para el período posterior a 2023, se recomienda a los países de deuda alta garantizar una reducción gradual de la deuda que sea creíble y preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, a través de una consolidación gradual, la inversión y las reformas.

Por tanto, España deberá limitar en 2023 el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional. En particular, este gasto deberá incrementarse por debajo del crecimiento potencial a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que abandonan Ucrania. En cuanto a la previsión de cumplimiento de esta regla de gasto por parte de nuestro país, la AIReF en su informe sobre la APE 2022-2025⁷ estimó un crecimiento del gasto corriente primario financiado nacionalmente en 2022 por debajo de la referencia del PIB potencial a medio plazo. Sin embargo, en el periodo 2023-2025 su tasa de variación solo volverá a situarse por debajo de esa referencia en una ocasión, hacia el final del horizonte de programación.

En cuanto al tono de la política fiscal, la Comisión se muestra a favor de mantener una política fiscal expansiva para el conjunto de la UE y del área del euro, pero a nivel de los distintos estados miembros aconseja prudencia. La Comunicación de la CE aboga por la continuidad de la activación de la cláusula general de salvaguarda en 2023, de manera que exista margen para que la política fiscal nacional pueda reaccionar rápidamente si es necesario, al mismo tiempo que se asegura una transición suave desde un apoyo más amplio y generalizado a la economía durante la pandemia hacia un enfoque más centrado en medidas temporales y específicas y una política fiscal prudente que garantice la sostenibilidad a medio plazo.

La política fiscal continúa siendo un instrumento necesario para hacer frente a los retos derivados del actual contexto geopolítico y económico. El Gobierno ha adoptado un plan de medidas de respuesta económica a la guerra de Ucrania. Adicionalmente, también hay que considerar la posibilidad de que se materialicen escenarios más adversos, lo que aconseja

⁷ [Informe de la AIReF sobre la APE 2022-2025](#)

preservar la flexibilidad necesaria para facilitar una respuesta contundente si las circunstancias así lo aconsejan

Pero, en todo caso, la política fiscal debe orientarse a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Como ha señalado la AIReF en reiteradas ocasiones, la suspensión de las reglas fiscales, lejos de implicar una relajación de la responsabilidad fiscal, supone que 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. Existe el riesgo de que, en un contexto de suspensión de las reglas fiscales, las AA.PP. asuman incrementos de gastos estructurales sin prever fuentes de financiación también estructurales, bien vía mayores ingresos o menores gastos en otras políticas. Este riesgo se ve amplificado por la ausencia de una estrategia fiscal a medio plazo, que otorgue una mayor previsibilidad a las actuaciones de cada una de las administraciones.

En este sentido, la AIReF reitera que en la legislación española la activación de la cláusula de escape lleva asociada la aprobación de un plan de reequilibrio. Este plan debe contemplar la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento, lo que hubiera permitido acomodar la senda de déficit a la duración de las circunstancias excepcionales y servir de base para el nuevo ciclo presupuestario. A fecha de hoy todavía no se ha presentado el mencionado plan pese a la activación de la cláusula en octubre de 2020. El Gobierno no señala en su solicitud de informe que pondrá en marcha un plan para reequilibrar las cuentas públicas. La AIReF considera que la elaboración de un plan a medio plazo es un elemento esencial en la estrategia de recuperación y de fortalecimiento del crecimiento a medio plazo al contribuir a dar seguridad y transparencia a todos los agentes económicos y permitir un mayor control de la ejecución presupuestaria y aplicación e impacto de las medidas adoptadas.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones vivas⁸

Estrategia fiscal a medio plazo.

Desde la activación de la cláusula de escape en 2020, la AIReF ha recomendado reiteradamente al Gobierno que establezca una estrategia fiscal a medio plazo para que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP.

Por su parte, el Gobierno no ha presentado el plan de reequilibrio al que hacen referencia los artículos 11.3, 13.3 y 22 de la LOEPSF. No obstante, el MINHAFP considera que da cumplimiento a la recomendación a través de los distintos procesos que afectan a la configuración de las cuentas públicas, esto es, la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) y su concreción posterior en el Plan presupuestario y en los PGE, así como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La APE es, en teoría, el plan fiscal nacional a medio plazo que exige la normativa europea. No obstante, una vez más, la APE remitida a las

⁸ Dentro de este apartado se recogen aquellas recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiendo el MINHAFP explicado las razones por las que se aparta de su cumplimiento, la AIReF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales. Por este motivo, se considera que estas recomendaciones mantienen su vigencia, están "vivas" y se insta al MINHAFP a que las cumpla. En caso de no ser así, no resulta necesario que se expliquen de nuevo las razones para apartarse, salvo que no sigan siendo las mismas.

instituciones europeas dista de ser la estrategia fiscal a medio plazo que la AIReF ha recomendado en numerosas ocasiones al Gobierno que elabore.

Por un lado, en 2025 el déficit estructural se sitúa en torno al 4%, 6 décimas por encima del nivel previo a la pandemia. Asimismo, se observa que al final del periodo el margen para reducir el déficit sin adoptar medidas adicionales se agota estabilizándose en torno al 3% en 2024 y 2025, siendo éste el límite fijado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este estancamiento en la reducción del déficit supondrá un freno en la disminución de la deuda pública, que en 2025 todavía se situará en niveles muy elevados, 108,8% del PIB, lo que coloca a España en una posición muy vulnerable frente a un probable endurecimiento de las condiciones monetarias. Por otro lado, el PRTR continúa sin estar integrado en la APE, tanto en el ámbito de las reformas como de las inversiones.

La ausencia de una estrategia fiscal a medio plazo que englobe todos los elementos esenciales de la política fiscal y económica resulta especialmente preocupante en el actual escenario macroeconómico con importantes riesgos a la baja. La situación requiere capacidad para adaptar la política económica a la posible materialización de los riesgos derivados, entre otros factores, de la guerra en Ucrania, la inflación o la pandemia. Al mismo tiempo, debe contarse con una hoja de ruta que reduzca el déficit estructural sin perjudicar el crecimiento económico y permita llevar la deuda pública a niveles que mitiguen la vulnerabilidad de la economía española frente a futuras crisis

La AIReF considera que elaborar una estrategia fiscal supone planificar a medio plazo, es decir, establecer unos objetivos y metas a futuro y prever actuaciones para alcanzarlos, lo que no significa una consolidación en el momento actual. En términos agregados, resulta necesario articular una política fiscal que ayude a recuperar los niveles de actividad previos a la crisis e impulsar el crecimiento futuro de la economía. Y al mismo tiempo, la sostenibilidad de las finanzas públicas requiere reconducir la deuda pública a niveles menos vulnerables, lo que implica reducir el déficit estructural ya existente antes de la crisis, y afrontar retos futuros como el envejecimiento de la población. Aunque la implementación del PRTR puede ayudar a compatibilizar ambos objetivos, el encaje de todos estos factores requiere de una estrategia fiscal a medio plazo realista y creíble.

Además, el plan debe ser flexible, pudiendo ser objeto de revisión en función de las circunstancias que se materialicen. La propia existencia de una planificación, que plantea metas y permite la adopción de decisiones informadas, es lo que transmite certidumbre a los agentes económicos y posibilita un mayor control de la actividad presupuestaria.

Por lo expuesto anteriormente, **la AIReF recomienda al Gobierno:**

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.**
 - **Explicitar los objetivos fiscales y calendarios de hitos.**
 - **Incluir un horizonte temporal lo suficientemente amplio para situar la deuda en una trayectoria que reduzca su nivel de vulnerabilidad**
 - **Integrar las implicaciones macroeconómicas y fiscales de las inversiones y reformas previstas en el PRTR.**
 - **Basar la estrategia en previsiones macroeconómicas y fiscales realistas.**
 - **Incluir medidas ante escenarios contingentes.**
-

La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez