

INFORME SOBRE LOS PROYECTOS Y LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2026

INFORME 71/25

29 de octubre de 2025



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



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 octubre de 2025

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) debe informar los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.). No obstante, el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado para 2026, así como el Plan Presupuestario todavía no han sido presentados, sobrepasando las fechas previstas legalmente. Además, aunque parece inminente, todavía no se ha materializado la presentación de la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda, que viene acompañada del informe de situación de la economía española donde se recogen las tasas de referencia a efectos de la regla de gasto nacional. Tampoco se ha avanzado en la adaptación del marco fiscal nacional a la realidad del nuevo marco europeo. En este sentido, la AIReF tiene previsto publicar en las próximas semanas la Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional. En definitiva, las diferentes administraciones se encuentran en fases muy diferentes del proceso presupuestario en un marco de elevada incertidumbre institucional.

Con la limitada información disponible hasta la fecha, la AIReF actualiza sus previsiones macroeconómicas y fiscales a políticas constantes hasta 2030 y analiza las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y las Corporaciones Locales (CC. LL.). Este informe se complementará con los informes individuales de CC. AA. que, un año más, incluyen también un escenario fiscal a medio plazo a políticas constantes, así como con el informe sobre Corporaciones Locales (CC. LL.) objeto de seguimiento individual.

En su escenario macroeconómico, la AIReF mejora sus previsiones de crecimiento hasta el 3% y el 2,1% para 2025 y 2026 y estima una convergencia hacia los valores de largo plazo con un 1,7% en 2027 hasta alcanzar el 1,5% en 2030.

Por otra parte, la AIReF también actualiza sus previsiones de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos, principal variable de supervisión del marco fiscal europeo. Con los últimos datos disponibles, el crecimiento del

gasto neto habría sido del 4,3% en 2024 frente al 3,5% anterior. Para 2025, la AIReF prevé un crecimiento del 4,6%, por encima del 3,7% comprometido en el PFEMP, pero dentro del límite del 0,3% del PIB admitido por la cuenta de control anual. En el ejercicio siguiente, la situación sería similar, con un crecimiento del 4,6% frente al 3,5% comprometido en el PFEMP, aunque se superaría el límite de la cuenta de control anual en aproximadamente 1.200 millones. En términos acumulados desde 2023, el crecimiento del gasto neto sería del 9,1% en 2025 por debajo del 9,2% del PFEMP, mientras que en 2026 ya se agotaría el margen positivo obtenido en 2024 y el crecimiento acumulado se situaría en el 14,2% frente al 13% del PFEMP. No obstante, esta desviación estaría dentro de los límites admitidos por la cuenta de control acumulada, 0,6% del PIB. En definitiva, no serían necesarios ajustes adicionales en 2025 para cumplir con los límites del marco fiscal europeo, mientras que en 2026 se superaría por un pequeño margen el límite anual, pero no el acumulado.

En el medio plazo, la AIReF continúa previendo crecimientos anuales en torno al 4% en 2027 y 2028, ambos por encima de los comprometidos en el PFEMP y de la cuenta de control anual. Además, ya se superarían también los límites de la cuenta de control acumulada, siendo necesarios ajustes adicionales para cumplir con el marco fiscal europeo.

En cuanto al marco fiscal nacional, la AIReF continúa identificando riesgo de incumplimiento de la regla de gasto nacional en la Administración Central (A. C.) en 2025 y en la mayoría de las CC. AA. tanto en 2025 como en 2026. Para cumplir con la regla de gasto nacional serían necesarios ajustes adicionales por importe de 12.000 millones en 2025 y 2.600 millones en 2026. No obstante, la tasa de referencia para 2026 podría verse modificada con ocasión de la publicación del informe sobre la situación de la economía española que debe acompañar la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda.

La AIReF mejora su previsión de déficit para 2025 hasta el 2,5% del PIB, 2,2% excluyendo el impacto de la DANA. Esta mejora se traslada al resto del horizonte de previsión con un déficit del 2% del PIB en 2026 y una senda ascendente posterior hasta alcanzar el 2,5% en 2030.

El análisis de sostenibilidad indica que la deuda seguiría descendiendo hasta situarse en el 95% del PIB en 2030, aunque a un ritmo notablemente inferior al observado en los años recientes debido a la ralentización del crecimiento nominal de la economía.

Aunque la situación fiscal y económica mejoran respecto a los informes anteriores, la incertidumbre derivada de la indefinición en el marco fiscal nacional persiste.

En la medida que la regla de gasto nacional y la europea difieren en varios aspectos, la AIReF insiste en las implicaciones que la aplicación del actual marco nacional tiene sobre el marco fiscal europeo. En el contexto actual, el cumplimiento de la regla de gasto nacional conduce al cumplimiento de la regla de gasto europea en 2025 y, de hecho, como se ha señalado anteriormente, exige ajustes adicionales. No obstante, esta situación se revierte en 2026 cuando el cumplimiento de la tasa comprometida en el PFEMP exigiría ajustes mayores que los de la regla de gasto nacional.

Para evitar situaciones como la descrita, en tanto que no se adapte la LOEPSF al nuevo marco europeo y no se homogenice la regla de gasto nacional con la europea, la AIReF recomienda que la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda para cada administración sea consistente con la evolución del gasto computable determinado por las tasas de referencia de la regla de gasto nacional y con los compromisos de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos recogidos en el PFEMP.

El escenario macroeconómico a medio plazo

La AIReF revisa al alza la previsión de crecimiento de la economía española para 2025 y 2026, hasta el 3% y el 2,1%, respectivamente. Estas estimaciones suponen un incremento notable de 0,7 puntos porcentuales en 2025 y 0,4 puntos porcentuales en 2026 respecto a las estimaciones realizadas en julio de 2025, cuando los crecimientos estimados fueron de 2,3% y 1,7%, respectivamente.

Esta mejora se debe al comportamiento del crecimiento y del comercio mundial, que ha resultado mejor de lo esperado hace unos meses, y al efecto tractor de las revisiones de las cifras de la contabilidad nacional anual y trimestral por parte del INE, que muestra un patrón de crecimiento más equilibrado con un mayor papel de la inversión en la recuperación de lo estimado con anterioridad. Además, diversos factores contribuyen a explicar el dinamismo de la economía española. En primer lugar, el aumento de la población inmigrante impulsa la demanda y explica el buen comportamiento del empleo sin que se aprecien tensiones salariales relevantes. A ello cabe añadir el buen comportamiento de los ingresos por turismo, la menor exposición de las exportaciones españolas al mercado de Estados Unidos, la evolución relativamente contenida de los precios de la energía en relación con otros países europeos y el despliegue de los fondos

europeos asociados al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR).

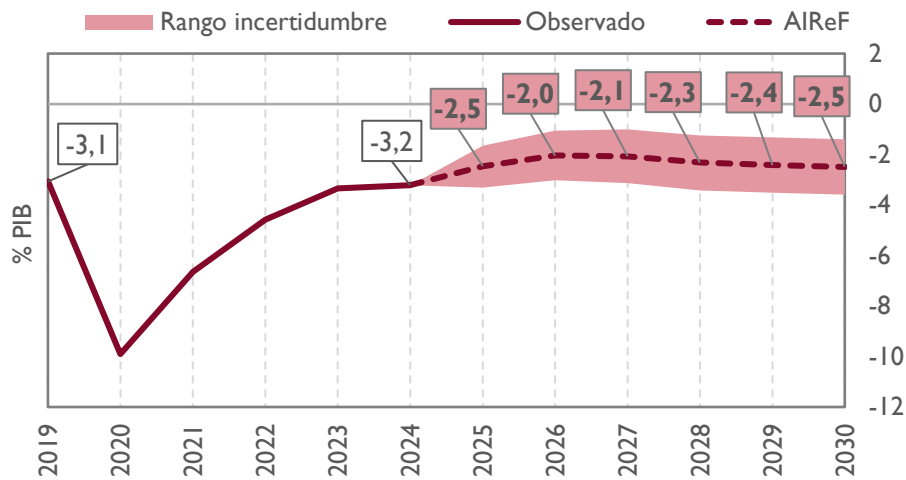
A partir de 2026 se proyecta una desaceleración gradual del crecimiento hasta un 1,5% en 2030, a medida que desaparece el impulso asociado al PRTR y se moderan los flujos migratorios. El menor dinamismo del comercio mundial que proyectan la mayoría de las instituciones internacionales contribuye también a explicar este perfil.

En el ámbito de los precios se proyecta un avance del deflactor del PIB de un 2,5% en 2025, que descendería en 2026 hasta el 2,2%, situándose posteriormente en línea con la referencia del 2% de la política monetaria. Con ello el crecimiento del PIB nominal ascendería al 5,6% en 2025 y al 4,4% en 2026, situándose posteriormente por debajo del 4%.

Escenario presupuestario

La AIReF estima para el conjunto de las AA. PP. una reducción del déficit hasta el 2,5% del PIB en 2025 y el 2% del PIB en 2026 y una senda creciente posterior hasta alcanzar el 2,5% del PIB en 2030. La reducción del déficit en 2025 se explica principalmente por la retirada progresiva de las medidas para paliar los efectos de la crisis de precios y energía, por el impacto de las medidas de ingresos y por la menor incidencia de las operaciones no recurrentes vinculadas a sentencias judiciales. En 2026, además de un menor impacto de los factores anteriores, también contribuirán a la reducción del déficit el menor gasto asociado a la DANA y la evolución esperada del resto de ingresos y gastos. Tras estabilizarse en 2027, el déficit iniciará una senda ascendente impulsado principalmente por el gasto asociado al envejecimiento, los intereses y el gasto en defensa.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AA. PP.



Fuente: AIReF e IGAE

Los ingresos, sin incluir el PRTR, cerrarán en el 42,1% del PIB en 2025, y continuarán una senda ascendente hasta alcanzar el 42,3% en 2026 y el 43% en 2030. Los ingresos crecerán todavía por encima o cerca del 5% en 2025 y 2026. Para el resto del periodo moderarán su crecimiento hasta tasas en torno al 4% en promedio. Los ingresos tributarios incrementarán su peso sobre el PIB impulsados principalmente por el IRPF. Por el contrario, los impuestos sobre la producción perderán algo de peso por la evolución de los impuestos especiales y el fin de la vigencia de tres años del impuesto sobre los márgenes bancarios, mientras que el IVA mantendrá estable su peso sobre el PIB una vez retiradas las medidas adoptadas en años anteriores. Por su parte las cotizaciones sociales se estabilizarán en torno al 13,4% del PIB impulsadas por el dinamismo del mercado laboral y las medidas asociadas a la reforma de pensiones. Por último, el resto de los recursos se reducirá hasta 2027 para estabilizarse posteriormente.

La AIReF prevé que los empleos, sin incluir el PRTR, continuarán reduciendo su peso sobre el PIB hasta alcanzar el 44,6% en 2025 y el 44,4% del PIB en 2026. Posteriormente, los empleos iniciarán una senda ascendente hasta llegar al 45,5% del PIB en 2030. Los principales factores que presionan al alza los gastos durante el horizonte de previsión son el envejecimiento, los compromisos en política de defensa y los intereses. El progresivo envejecimiento de la población incide sobre todo en las transferencias sociales a través del gasto en pensiones. Por su parte, los compromisos adquiridos en defensa incrementarán los consumos intermedios y especialmente la formación bruta de capital, aunque el ritmo se verá condicionada por el calendario de las entregas de las inversiones militares. También se incrementará el peso del

gasto en intereses, mientras que se reducirá el de la remuneración de asalariados y el resto de los gastos.

Administración Central

La AIReF prevé que la A. C. incumpla la regla de gasto nacional en los años 2025 y 2027, mientras que en 2026 la previsión se sitúa muy próxima a la tasa de referencia. Por otra parte, el gasto primario neto de medidas de ingresos crecerá un 4,8% en promedio anual entre 2025 y 2028 a efectos de la regla de gasto europea.

La AIReF estima que el déficit de la A. C., tras una mejora inicial en 2025 y 2026, volverá a deteriorarse gradualmente hasta situarse en el 2,6% del PIB en 2029 y 2030.

Fondos de la Seguridad Social

La AIReF estima un crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos de los F. S. S. del 6,3% en 2025, y del 4,4% en promedio en el periodo 2025-2028. Los F. S. S. quedan excluidos de la regla de gasto nacional.

Tras registrar un 0,5% en 2025, el déficit de los F. S. S. se estabilizará en el 0,2% del PIB a partir de 2027. El crecimiento del gasto en pensiones refleja el progresivo envejecimiento de la población, mientras que se reducirá el peso del gasto por desempleo sobre el PIB. Por el lado de los ingresos, las cotizaciones moderarán su crecimiento en los ejercicios siguientes en línea con la evolución del empleo y los salarios, incorporando también el impacto de la introducción del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y de la Cotización Adicional de Solidaridad.

Comunidades Autónomas

La AIReF prevé que las CC. AA. alcancen en 2026 un saldo cercano al equilibrio, pero con un crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto nacional superior al límite vigente del 3,3%. El gasto primario neto de medidas de ingresos a efectos de la regla de gasto europea, sin embargo, crecerá un 2,8%.

En el medio plazo, según las previsiones de la AIReF, el gasto computable de la regla de gasto nacional crecerá en promedio un 4,8% entre 2025 y 2027, resultando en todos los ejercicios por encima de la tasa de referencia. En cuanto a la regla de gasto europea, las CC. AA. presentarán un crecimiento promedio anual del 4,1% del gasto primario neto de medidas de ingresos en el periodo 2025 a 2028.

Tras cerrar 2025 con un déficit del 0,4% del PIB, el saldo se mantendrá cercano al equilibrio en los años posteriores, si bien finalizará el periodo con un déficit del 0,1% del PIB en 2030. La evolución de los ingresos vendrá marcada por el funcionamiento del sistema de financiación e implicará cierta irregularidad en la evolución del saldo. Por el lado de los empleos, se espera una moderación de su crecimiento de la mano de la remisión de las tensiones inflacionistas y la vuelta a las reglas fiscales.

Corporaciones Locales

El gasto computable a efectos de la regla de gasto nacional aumentará cerca del 4% en 2025 y 2026, superando la tasa de referencia para esos años, mientras que se cumpliría en el siguiente. Respecto a la regla de gasto europea, se estima un crecimiento promedio del 3,8% del gasto primario neto de medidas de ingresos para el periodo 2025 a 2028. Asimismo, la AIReF estima que las CC. LL. se estabilizarán en el medio plazo en un superávit del 0,3%.

Orientación de la política fiscal

Atendiendo a la situación estructural de las finanzas públicas, el desajuste entre ingresos y gastos se mantiene en cotas elevadas, lejos del equilibrio estructural que opera como ancla de la política fiscal en el marco fiscal nacional. Descomponiendo la variación del déficit público observada en 2024 y la prevista para 2025 y 2026 en sus componentes cíclico y estructural, se aprecia que la mejoría cíclica tiende a ralentizarse. Por último, el tono de la política fiscal sería levemente contractivo en el año 2024 y por el contrario levemente expansivo en el año 2025 y 2026.

Sostenibilidad de la deuda

La ratio de deuda sobre PIB en España se situó en el 103,4% en el segundo trimestre de 2025, lo que supone una reducción de 1,8 puntos respecto al mismo periodo del año anterior y una caída acumulada de 20,8 puntos desde el máximo del 124,2% registrado en el primer trimestre de 2021. No obstante, todavía se encuentra 5,8 puntos por encima del nivel previo a la pandemia.

A medio plazo, la AIReF prevé, en su proyección inercial, una reducción de la ratio de deuda pública sobre el PIB de 6,4 puntos entre 2024 y 2030, hasta situarse en torno al 95,2% al final del periodo. Esta senda descendente se apoya en un crecimiento nominal estable en torno al 3,5%, un superávit primario medio del 0,5% del PIB y pagos por intereses próximos al 2,7%, manteniendo así una diferencia favorable entre el crecimiento y los tipos de interés que sostiene la reducción progresiva de la deuda.

En comparación con la proyección anterior de la AIReF, la ratio de deuda para 2029 se revisa a la baja en 3,2 puntos, debido a una mayor contribución del crecimiento nominal (0,8 p.p.), un saldo primario más favorable (1,7 p.p.), una mejor evolución de los intereses (0,4 p.p.) y una revisión estadística del PIB (0,2 p.p.).

Las condiciones de financiación de la deuda soberana han mejorado en los últimos meses, impulsadas por la moderación de la inflación y la relajación gradual de la política monetaria del BCE. Esta evolución ha tenido un impacto inmediato en los tramos cortos de la curva, donde las rentabilidades han descendido con intensidad. En cambio, los vencimientos a largo plazo muestran una tendencia alcista desde 2024, especialmente en Alemania y Francia, frente a una mayor estabilidad en España e Italia. Este comportamiento refleja una mayor percepción de riesgo y un aumento de las necesidades de financiación estructural derivadas del envejecimiento demográfico, del mayor gasto en defensa y de los costes de adaptación al cambio climático, factores que se ven reforzados por la incertidumbre política y las tensiones presupuestarias en varios países europeos.

El coste medio de las nuevas emisiones del Tesoro mantiene su tendencia descendente, en línea con la relajación monetaria, aunque los tipos actuales continúan siendo superiores al coste medio de la cartera viva, por lo que el coste medio de la deuda seguirá aumentando de forma gradual en los próximos trimestres. En este contexto, las principales agencias de calificación —Fitch (A), Moody's (A3) y S&P (A+)— han revisado al alza la calificación soberana de España, en coherencia con la reducción de la prima de riesgo.