Diciembre 2025

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer trimestre de 2025

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para satisfacer su mandato. Este principio establece que las administraciones tienen la obligación de, o seguir las recomendaciones de la AIReF, o explicar los motivos por los que se desvían de las mismas. A través de la aplicación de este principio, las recomendaciones realizadas por la AIReF dan lugar a un diálogo constructivo y transparente entre esta institución y las administraciones competentes.

En el tercer trimestre la AIReF emitió el informe sobre la ejecución presupuestaria, la deuda pública y la regla de gasto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) de 2025, completado en el ámbito territorial con la emisión de los informes individuales para las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y el informe complementario de evaluación individual de las Corporaciones Locales (CC. LL.). Asimismo, informó con carácter previo a su presentación, los Planes económico-financieros (PEF) por el incumplimiento de la regla de gasto de 2024 de las CCAA de Aragón, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Región de Murcia, Principiado de Asturias, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Illes Balears, Galicia, Comunitat Valenciana, Madrid y Cataluña. Por último, informó las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2026 de las CC. AA. de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Comunidad Foral de Navarra.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 15 recomendaciones, de las cuales 14 fueron nuevas y una reiterada. Desde el punto de vista de la administración destinataria, teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 42 recomendaciones: 12 al Ministerio de Hacienda (MINHAC), 18 a las CC. AA. y 12 a las CC. LL. Todas las administraciones, salvo el Ayuntamiento de Parla, contestaron a la solicitud de la AIReF de expresar su intención de cumplir o explicar.

Las recomendaciones del tercer trimestre se centraron en la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento de la regla de gasto y en la mejora de la transparencia.

Aplicación de la LOEPSF

La AIReF recomendó la presentación del PEF de la Administración Central (AC) por el incumplimiento de la regla de gasto en 2024, conforme a la obligación establecida en el artículo 21 de la LOEPSF.

El MINHAC se apartó de cumplir esta recomendación, explicando que se trataba de un incumplimiento puntual que debía evaluarse teniendo en cuenta el esfuerzo estructural realizado en los últimos años y la naturaleza extraordinaria y transitoria de determinados gastos. Sin embargo, la AIReF considera que la actual configuración de la regla de gasto en la LOEPSF no contempla ninguna excepción respecto a la naturaleza extraordinaria o temporal de los gastos que permita eximir a la AC de presentar un PEF en caso de incumplimiento, máxime cuando el MINHAC exigió un PEF a las CC. AA. que también incumplieron esta regla en 2024, sin aplicar esta interpretación.

Por otra parte, la AIReF recomendó iniciar a la mayor brevedad posible los procedimientos presupuestarios que deben culminar con la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) y proponer los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública exigidos en el artículo 15 de la LOEPSF, que deberían ser internamente consistentes y garantizar la compatibilidad con la senda de gasto neto de medidas comprometida con la Unión Europea.

En su respuesta, el MINHAC indicó que estaba trabajando para presentar los PGE lo antes posible y que los objetivos de estabilidad y deuda pública para 2026–2028 aún estaban en fase de elaboración. Señaló que la elaboración de los PGE y de la senda fiscal se había visto afectada por factores excepcionales que aconsejaban actuar con prudencia, como las incertidumbres económicas y fiscales derivadas del contexto actual.

Hasta la fecha, el MINHAC aún no ha presentado los PGE 2026, aunque ha anunciado que lo hará en el primer trimestre de 2026. En cuanto a los objetivos para 2026-2028, el Gobierno los aprobó el 18 de noviembre, fueron rechazados por el Congreso el 27 de noviembre y nuevamente aprobados por el Gobierno en los mismos términos el 2 de diciembre. No obstante, los objetivos aprobados por el Ejecutivo no son internamente consistentes ni garantizan la compatibilidad con la senda de gasto primario neto de medidas comprometida con la Unión Europea.

Como recomendación reiterada, la AIReF insistió en la necesidad de aprovechar la transposición de la Directiva de marcos fiscales nacionales para articular un marco presupuestario de medio plazo creíble y eficaz asegurando la coherencia, consistencia y efectividad del marco fiscal nacional.

A este respecto, el MINHAC señaló que, tras la entrada en vigor del nuevo marco europeo, estaba realizando un análisis en profundidad de los procedimientos y de la normativa nacionales de estabilidad presupuestaria para alinearlos con los nuevos preceptos comunitarios. Indicó que lideraba este proceso, cuyos trabajos internos estaban en curso, con el objetivo de completar la adaptación antes del 31 de diciembre de 2025.

No obstante, el Informe de la Comisión Europea de 30 de junio sobre el progreso de los Estados miembros en la transposición de la Directiva pone de manifiesto que el Gobierno considera que, salvo algunas excepciones relacionadas con el riesgo climático, la legislación española ya cumple lo exigido por la nueva Directiva, por lo que no estima necesario modificar la LOEPSF. En consecuencia, el Gobierno se ha limitado a aprobar el Real Decreto 1061/2025, que introduce la obligatoriedad de la AIReF de someterse a evaluaciones externas (lo que ya hacía de manera voluntaria), y el Real Decreto 1062/2025, que modifica los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, atribuyendo a la IGAE, por un lado, la evaluación ex post de las previsiones presupuestarias y, por otro, el análisis, en la medida de lo posible, de la información sobre los pasivos contingentes relacionados con las catástrofes y el clima.

La AIReF considera que la transposición de la Directiva europea ofrece una oportunidad para articular un verdadero marco presupuestario de medio plazo, adaptado a la realidad nacional para cumplir los compromisos europeos. Además, esta transposición brinda la ocasión de eliminar las discrepancias entre el marco nacional y el europeo, especialmente en materia de regla de gasto, tal y como ha señalado la AIReF recientemente en su Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional.

Medidas para el cumplimiento de la regla de gasto

En el informe de julio sobre la ejecución presupuestaria, la deuda pública y la regla de gasto de las AA. PP. para 2025, la AIReF recomendó al MINHAC activar las medidas preventivas del artículo 19

de la LOEPSF para Canarias y para los Ayuntamientos de Murcia, Palma y Las Palmas de Gran Canaria, ante el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de estas administraciones en 2025**.**

El MINHAC explicó que ya supervisa de forma continua la ejecución presupuestaria de Canarias para anticipar posibles desviaciones y valorar medidas adicionales, conforme a los artículos 18 y siguientes de la LOEPSF. En cuanto a los ayuntamientos, indicó que actuaría según esos mismos artículos, en función de la ejecución y las previsiones de cierre de cada entidad local. Sin embargo, la AIReF subraya la conveniencia de haber activado las medidas del artículo 19 de la LOEPSF para requerir una actuación temprana que asegurara el cumplimiento al cierre de las reglas fiscales.

Asimismo, la AIReF recomendó al MINHAC vigilar la ejecución presupuestaria y establecer los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto nacional y europea por parte del conjunto de las AA. PP.

El Ministerio señaló que, según el primer Informe de Progreso Anual remitido el 30 de abril, el gasto primario neto financiado a nivel nacional había crecido en 2024 un 4,1%, por debajo del 5,3% recogido en el Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo, y que se preveía un aumento acumulado del 8,4% en 2024–2025, también inferior al 9,2% de referencia. Añadió que el Gobierno había mantenido una coordinación fiscal efectiva con las Administraciones Territoriales y concluyó que este enfoque coordinado y riguroso había permitido cerrar 2024 con un déficit del 2,8% del PIB (excluyendo la DANA), por debajo del umbral del 3% fijado por la UE. No obstante, la AIReF considera que la respuesta del MINHAC es incompleta, ya que no menciona el cumplimiento de la regla de gasto nacional.

En cuanto a las CC.LL. la AIReF recomendó, por un lado, a los Ayuntamientos de Arcos de la Frontera, Barbate, Maracena, Parla, Jerez de la Frontera, Los Palacios y Villafranca y Los Barrios que si aún no habían liquidado 2024 lo hicieran a la mayor brevedad y, en caso de incumplimiento, aprobaran el PEF correspondiente. Asimismo, instó a todos ellos a adoptar las medidas necesarias para evitar déficit en 2025 y cumplir la regla de gasto. Por otro, recomendó a los Ayuntamiento de Córdoba, Algeciras, Jaén, Arganda del Rey y Ayamonte vigilar la ejecución presupuestaria, actualizar periódicamente el crecimiento del gasto computable y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para corregir desviaciones por encima de la tasa de referencia. Todos los ayuntamientos, salvo Parla que no contestó, se comprometieron a cumplir las recomendaciones.

Asimismo, recomendó al MINHAC, como órgano de tutela de Arganda del Rey, y a Andalucía, como órgano de tutela de Córdoba, Algeciras, Jaén y Ayamonte, que realizaran un seguimiento de la ejecución presupuestaria en 2025 para detectar incrementos de gasto o reducciones de ingresos incompatibles con la regla de gasto. Ambas administraciones se comprometieron a llevarlo a cabo.

Por último, al informar los PEF de las CC. AA. por incumplimiento de la regla de gasto en 2024, la AIReF recomendó a la Comunidad Foral de Navarra, Madrid, Galicia, Castilla y León, Illes Balears, Aragón, Comunitat Valenciana, La Rioja, Principado de Asturias, País Vasco y Región de Murcia que incorporaran en el PEF las medidas que respaldaran previsiones de gasto computable acordes con las tasas de referencia, detallando sus efectos y calendario, e incluyeran estimaciones de saldo y deuda compatibles con dicho crecimiento. La misma recomendación se formuló a Cataluña y Cantabria, solicitando en estos casos que detallaran las medidas previstas.

Tres CC. AA. se comprometieron a cumplir la recomendación si bien parcialmente, ya sea por no ajustar las estimaciones de saldo (Cataluña y Comunitat Valenciana), o por no aportar información detallada sobre las medidas de ahorro sanitario (Madrid). Otras cinco se apartaron de su

cumplimiento alegando que sus medidas eran suficientes para cumplir la regla de gasto (Principado de Asturias, Illes Balears, Galicia y Región de Murcia) o que el PEF había recibido el visto bueno técnico del MINHAC (Comunidad Foral de Navarra). El resto cumplieron la recomendación.

Además, recomendó a la Comunidad Foral de Navarra adaptar los cálculos de la regla de gasto a la normativa vigente, a lo que la comunidad indicó que se ajustan al compromiso alcanzado en la Comisión Coordinadora de febrero de 2025. La AIReF considera que la recomendación podría considerarse cumplida si, tras la reciente aprobación del Real Decreto-ley 15/2025, el Plan de Inversiones de Navarra cumpliera los requisitos para excluirse del cómputo de la regla como inversión financieramente sostenible.

No obstante, la AIReF sigue apreciando, en mayor o en menor medida, un riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de una gran parte de las CC. AA. en 2025 y/o 2026, que podría verse minorado por las inversiones financieramente sostenibles establecidas en el Real Decreto-ley 15/2025.

Transparencia

La AIReF formuló dos recomendaciones al MINHAC en el ámbito de la transparencia. Por un lado, publicar información detallada sobre la implementación del Plan de Seguridad y Defensa, en términos presupuestarios y de contabilidad nacional, con el fin de permitir una adecuada supervisión fiscal de este gasto, cuya cuantía resulta especialmente relevante para la evolución del déficit público de la AC y del conjunto de las AA. PP. Y por otro, modificar la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre, que desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, con el fin de establecer fechas para la actualización periódica de los datos publicados, de forma que reflejen la última información económico-financiera comunicada por las CC. LL.

La respuesta del MINHAC a la primera recomendación fue que este Plan, de carácter público, incluye en su anexo técnico un desglose detallado de las partidas por áreas de actuación y una estimación de su impacto económico agregado. Agregó que la documentación completa del plan está disponible para su consulta pública a través de los canales oficiales del Gobierno de España. Sin embargo, la AIReF considera insuficiente esta información para estimar su impacto anual en términos de contabilidad nacional y, por tanto, proyectar sus efectos sobre el déficit, y para el seguimiento presupuestario, lo que dificulta una adecuada supervisión fiscal.

En cuanto a la modificación de la Orden, indicó que esta establece la información que se publica periódicamente a través de la Central sobre las Corporaciones Locales, así como su alcance y plazos de difusión. Añadió que, para reforzar la transparencia y facilitar el acceso a los datos, cada año se publica un calendario con las fechas de difusión de cada una de las publicaciones previstas con la información disponible. A juicio de la AIReF, si bien el MINHAC detalla el contenido de la Orden y explica que cumple con las obligaciones establecidas en ella, la recomendación se refería a la necesidad de que modificara la Orden para establecer fechas de publicación de la información de las CC. LL. que reflejen la última situación de los datos transmitidos por dichas entidades.