

1 **Documento de Trabajo Ivie**

WP-Ivie 2026-01

EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. Fernández-Huertas, R. Carrasco y A. Díaz

Ivie

Los documentos de trabajo del Ivie ofrecen un avance de los resultados de las investigaciones económicas en curso o análisis específicos sobre debates de actualidad, con objeto de divulgar el conocimiento generado por diferentes investigadores.

Ivie working papers offer a preview of the results of economic research under way, as well as an analysis on current debate topics, with the aim of disseminating the knowledge generated by different researchers.

La edición y difusión de los documentos de trabajo del Ivie es una actividad subvencionada por la Generalitat Valenciana, Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, en el marco del convenio de colaboración para la promoción y consolidación de las actividades de investigación económica básica y aplicada del Ivie.

The editing and dissemination process of Ivie working papers is funded by the Valencian Regional Government's Ministry for Finance and the Economic Model, through the cooperation agreement signed between both institutions to promote and consolidate the Ivie's basic and applied economic research activities.

Todos los documentos de trabajo están disponibles de forma gratuita en la web del Ivie http://www.ivie.es. **Al publicar este documento de trabajo, el Ivie no asume responsabilidad sobre su contenido.**

Working papers can be downloaded free of charge from the Ivie website http://www.ivie.es. Ivie's decision to publish this working paper does not imply any responsibility for its content.

Cómo citar/How to cite:
Fernández-Huertas, I., Carrasco, R. y A. Díaz (2026). «El cumplimiento de la regla de gasto en las comunidades autónomas». Working Papers Ivie n.º 2026-1. València: Ivie. https://doi.org/10.12842/WPIVIE_0126

Versión: Enero 2026 / Version: January 2026

Edita / Published by:

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A.

C/ Guardia Civil, 22 esc. 2 1º - 46020 València (Spain)

DOI: https://doi.org/10.12842/WPIVIE_0126

WP-Ivie 2026-1

El cumplimiento de la regla de gasto en las comunidades autónomas

Ignacio Fernández-Huertas, Raquel Carrasco y Alfonso Díaz[1]

Resumen

La regla de gasto presenta importantes ventajas como elemento principal de la supervisión fiscal, pero resulta necesario una reforma de su definición y aplicación en el caso de las CC. AA. Estos cambios además deben enmarcarse en una reforma más amplia del marco fiscal nacional que asegure la coherencia con el marco fiscal europeo, permita transponer la nueva directiva de marcos fiscales nacionales y ataje las debilidades detectadas en el funcionamiento del marco fiscal nacional desde su entrada en vigor. Este documento recoge un análisis del cumplimiento de la regla de gasto nacional por las Comunidades Autónomas en el pasado, así como las previsiones a futuro de la AIReF. Además, incluye una simulación sobre qué hubiera ocurrido de aplicarse de manera estricta el marco fiscal nacional. Por último, se analiza el encaje de la regla de gasto nacional con la europea.

Palabras clave: Política Fiscal, Regla de gasto, Comunidades Autónomas, marco fiscal europeo, marco fiscal nacional, AIReF.

Clasificación JEL: E62, H72, H77, H83, H11.

Abstract

The expenditure benchmark offers significant ad-vantages as the main instrument of fiscal oversight, but a reform of its definition and implementation is necessary in the case of the Spanish regions. More-over, these changes should be framed within a broader reform of the national fiscal framework that ensures consistency with the European fiscal framework, enables the transposition of the new Directive on national fiscal frameworks, and ad-dresses the weaknesses identified in the function-ing of the national fiscal framework since its entry into force. This document provides an analysis of past compliance with the national expenditure benchmark by the Autonomous Communities, as well as AIReF's forward-looking projections. It also includes a simulation of what would have hap-pened if the national fiscal framework had been applied strictly. Finally, it examines how the nation-al expenditure benchmark with the European one.

Keywords: Fiscal policy, Expenditure rule, Autonomous Communities, European fiscal framework, National fiscal framework, AIReF.

JEL classification: E62, H72, H77, H83, H11

[1] Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)

1.

Introducción

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) estableció un nuevo marco fiscal nacional en un difícil contexto de credibilidad sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en España. Junto con la anterior reforma del artículo 135 de la Constitución Española, se trataba de dar un mensaje de fuerte compromiso con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad. Este marco fiscal nacional se articulaba en torno a tres reglas fiscales: objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda y regla de gasto.

La regla de gasto tiene como objetivo que los gastos no crezcan en términos estructurales por encima de la capacidad del sector público para financiarlos. En el caso de la regla de gasto nacional, ese crecimiento se identifica con el potencial de crecimiento de la economía a medio plazo. Además, de ese gasto se excluyen gastos a los que se quiera otorgar cierta prioridad o tengan carácter cíclico como los intereses o el gasto en desempleo asociado al ciclo económico. Por último, se netean las medidas de ingresos para considerar los cambios en la capacidad de financiar los gastos por parte del sector público.

En teoría, la ley sitúa en el mismo nivel las tres reglas, sin establecer una jerarquía entre ellas. No obstante, en la práctica la regla de gasto siempre se ha considerado una regla de segundo orden dándose más preeminencia al objetivo de estabilidad presupuestaria. Por un lado, la regla de gasto se introduce por primera vez con la LOPSF. Por otro lado, en los primeros años de su aplicación, los fuertes compromisos de reducción del déficit en todas las administraciones hicieron que su aplicación fuera irrelevante, puesto que el gasto computable debía evolucionar por debajo del límite establecido por la regla de gasto para poder cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por último, el foco mediático ha estado en todo momento en torno a las cifras de déficit, siendo también un parámetro mucho más conocido y reconocible por parte del conjunto de la sociedad.

Esta situación debería cambiar con la reforma del marco fiscal europeo que fue aprobada en abril de 2024 y que fue analizada por la AIReF en la Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea[2]. Con la reforma, la regla de gasto europeo pasa a ser el principal elemento de supervisión.

En la Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional, la AIReF analiza el funcionamiento del marco fiscal nacional identificando sus debilidades y realiza propuestas de mejora para asegurar la coherencia con los principios y las reglas del nuevo marco europeo; abordar las debilidades que se han ido detectando en el funcionamiento del propio marco nacional y cumplir con la adecuada transposición de la Directiva modificada de marcos presupuestarios nacionales. En este documento se recoge y amplia el análisis de la Opinión relativo al cumplimiento de regla de gasto en las Comunidades Autónomas (CC. AA.)

[2] https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf

2.

Análisis del cumplimiento de la regla de gasto nacional

En la Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional, la AIReF realiza un análisis del cumplimiento de las reglas fiscales por parte de cada uno de los subsectores desde la aprobación de la LOEPSF. Este análisis es una aproximación a la eficacia del marco fiscal nacional. En este caso, estaríamos considerando la eficacia como la medida en que el marco fiscal asegura o incentiva el cumplimiento de las reglas fiscales. Durante el periodo 2020-2023 las reglas fiscales estuvieron en suspenso, en tanto que en 2024 solo estuvo vigente la regla de gasto, ya que no se llegaron a aprobar objetivos de estabilidad y deuda.

La primera conclusión que se extrae del análisis es que el cumplimiento de las reglas fiscales desde 2013 es desigual entre las reglas fiscales y entre los distintos subsectores. Tomando el conjunto de las tres reglas, las Corporaciones Locales (CC. LL.) son las que presentan un mayor grado de cumplimiento con el 87% de los objetivos fiscales asignados, mientras que la Administración Central ha cumplido solo un 41%. En un término medio, se sitúan las CC. AA. con un cumplimiento del 61%.

Pasando al análisis de cada una de las reglas fiscales, se observa que en todos los subsectores la regla de gasto es la que presenta una mayor tasa de incumplimiento. Por el contrario, los objetivos de deuda son los que más a menudo se cumplen en todos los subsectores. No obstante, la comparación más relevante es entre los objetivos de estabilidad y la regla de gasto a efectos de contrastar la idea de la primacía del objetivo de estabilidad sobre la regla de gasto también en la aplicación práctica de las reglas.

Únicamente en el caso de las CC. LL. se registra un mayor cumplimiento del objetivo de estabilidad que de la regla de gasto, 89% frente al 76%. Para la Administración Central, la situación se invierte, puesto que ha cumplido la regla de gasto en tres ejercicios mientras que el objetivo de estabilidad sólo lo ha cumplido en 2015. También cabe destacar que no ha llegado a cumplir en ningún ejercicio con todas las reglas fiscales.

Centrándonos en las CC. AA., el agregado del subsector incumplió en todos los ejercicios al menos una de las tres reglas fiscales. De los ocho años con reglas vigentes, solo en dos ocasiones (2017 y 2018) el subsector ha cumplido el objetivo de estabilidad, y solo en tres la regla de gasto sin que ningún año se hayan cumplido ambas reglas fiscales a la vez. Dejando aparte el objetivo de deuda, que no refleja en el subsector las circunstancias individuales que se miden a posteriori (*), en los primeros ejercicios la regla más incumplida fue el objetivo de estabilidad, en tanto que en los últimos la regla de gasto ha sido la que más veces se ha incumplido.

Descendiendo a nivel individual, la mayor tasa de cumplimiento se da en el objetivo de deuda (87% de cumplimientos), en tanto que en déficit (48%) y regla de gasto (49%) se han producido más incumplimientos que cumplimientos. En este sentido, debe recordarse que el objetivo de deuda, debido a su diseño, no funciona como una verdadera restricción. En todo caso, no se aprecia en términos agregados gran diferencia entre el cumplimiento del déficit y de la regla de gasto. Por ejercicios, solo en 2013 y 2016 cumplieron más CC. AA. la regla de gasto que el objetivo de estabilidad.

Cuadro 1. Cumplimiento de las reglas fiscales por el agregado del subsector CC. AA. 2013-2024 (porcentaje)

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	Suspensión de las reglas fiscales				–
Regla de Gasto (RG)	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗					✗
Objetivo de deuda (OD)	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗					–
Distancia al OEP informes [1] cumplimiento objetivos	-0,2	-0,7	-1,0	-0,1	0,2	0,1	-0,3					
Distancia en RG informes [2] cumplimiento objetivos	-7,0	-1,4	3,9	-1,4	1,0	0,3	2,4					2,5
Distancia al OD informes [3] cumplimiento objetivos	-0,9	-1,6	-2,9	-0,4	-0,3	0,1	-0,4					

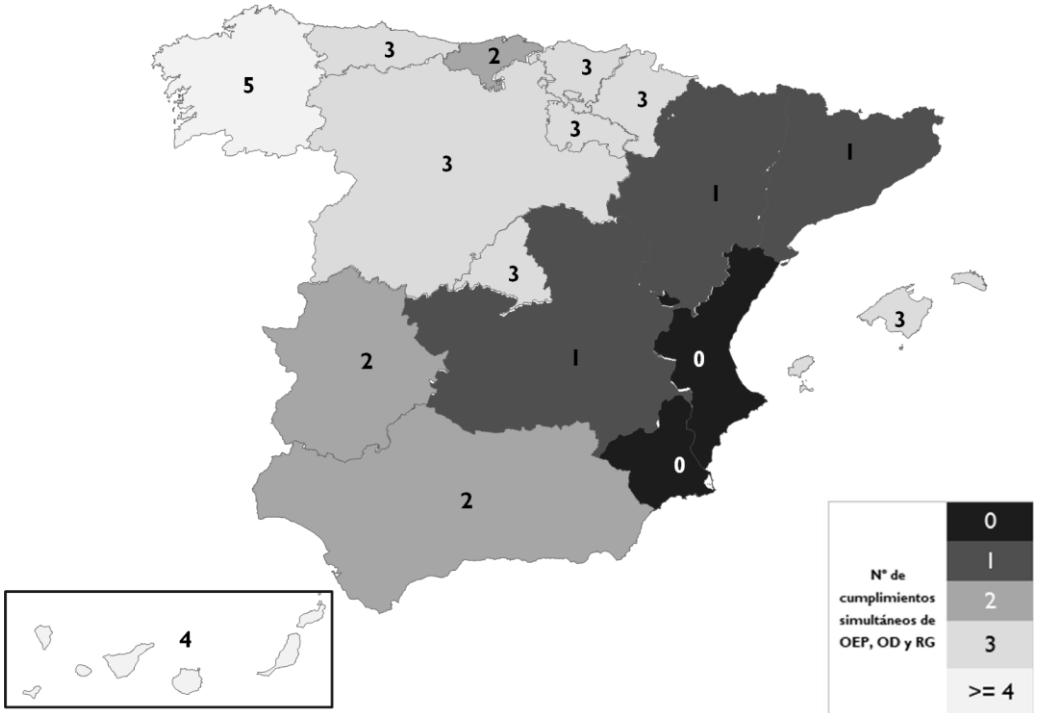
(*) El MINHAC toma como OD del subsector el establecido a priori, que no incluye rectificaciones por mecanismos y reclasificaciones, por lo que puede ser inconsistente con la medición de los objetivos individuales.
[1] En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación
[2] En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen
[3] En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MINHAC.

Cuadro 2. Cumplimiento de las reglas fiscales por las CC. AA. 2013-2024 (porcentaje)

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	59	24	18	59	65	82	29	Suspensión de las reglas fiscales				-
Regla de Gasto (RG)	100	59	18	71	29	76	18					24
Objetivo de deuda (OD)	88	71	88	100	94	94	76					-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC.

Mapa 1. Número de ejercicios de cumplimiento simultáneo de las tres reglas fiscales: OEP, OD Y RG. Comunidades autónomas. 2013-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC.

Asimismo, cabe resaltar que en los años anterior y posterior al periodo de suspensión (en 2019 y 2024) se dieron los porcentajes de cumplimiento más bajos de todo el periodo. Esto podría ser indicativo de cierto agotamiento del actual marco fiscal, aunque también confluyen en ambos ejercicios circunstancias específicas que pueden haber influido en el comportamiento. Concretamente, el ejercicio 2024 reúne múltiples factores específicos relacionados con la elevada incertidumbre institucional: primer año de vuelta a las reglas fiscales, la ausencia de objetivos de estabilidad y la expectativa de reforma del marco fiscal y el sistema de financiación.

La mayoría de las CC. AA. solo ha cumplido simultáneamente las tres reglas fiscales en dos o tres ocasiones dentro del periodo considerado. Solo dos CC. AA. han cumplido simultáneamente las tres reglas al menos cuatro ejercicios, mientras dos no las han cumplido conjuntamente nunca. El cumplimiento simultáneo del objetivo de déficit y la regla de gasto implica que el gasto computable no crece por encima de la tasa de referencia y al mismo tiempo se adapta, junto al resto de los gastos, a la evolución de los ingresos para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

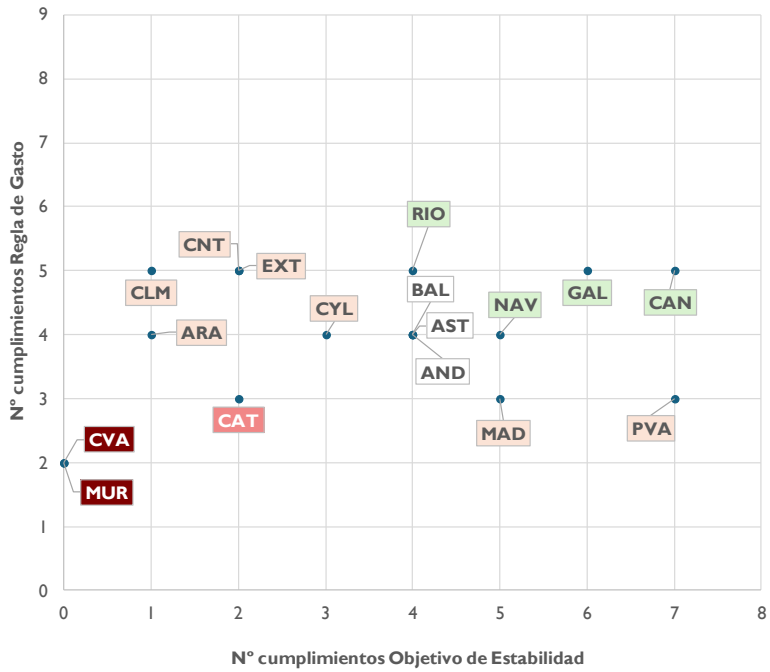
Aunque la primacía del objetivo de estabilidad en términos de comunicación es evidente, su aplicación en la práctica no parece tan clara. En el periodo considerado, se observa que algunas CC. AA. como País Vasco o Madrid han cumplido el objetivo de estabilidad la mayoría de las ocasiones, en detrimento de la regla de gasto; mientras en otras como Aragón, Cantabria, Castilla y León, Extremadura o Castilla–La Mancha ha ocurrido al contrario. Otras CC. AA. han alternado el cumplimiento de ambas reglas, como es el caso de Andalucía, Asturias, Illes

Balear, y, con menos cumplimientos, Cataluña. En Galicia, Canarias y, con menos intensidad, Navarra y La Rioja, se han registrado más años de cumplimiento de ambas reglas. En el extremo opuesto, la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana sólo han cumplido la regla de gasto y únicamente en dos ocasiones.

Observando únicamente la regla de gasto por CC. AA., el crecimiento del gasto computable presenta un promedio anual en el subsector del 3,4% entre 2013 y 2024, incluyendo también los años en los que estuvieron suspendidas las reglas fiscales. No obstante, pueden diferenciarse claramente varias etapas en la evolución del subsector. En los años 2013 y 2014 lo que se aprecia en promedio anual es una caída del 2,6% en el gasto computable del subsector al tratarse de los años más duros del ajuste fiscal. Una segunda etapa, aunque con comportamiento desigual por ejercicios, puede identificarse entre 2015 y 2019 con un crecimiento promedio del gasto computable del subsector del 3,3%. En estos años estuvieron plenamente vigentes las reglas del marco fiscal nacional.

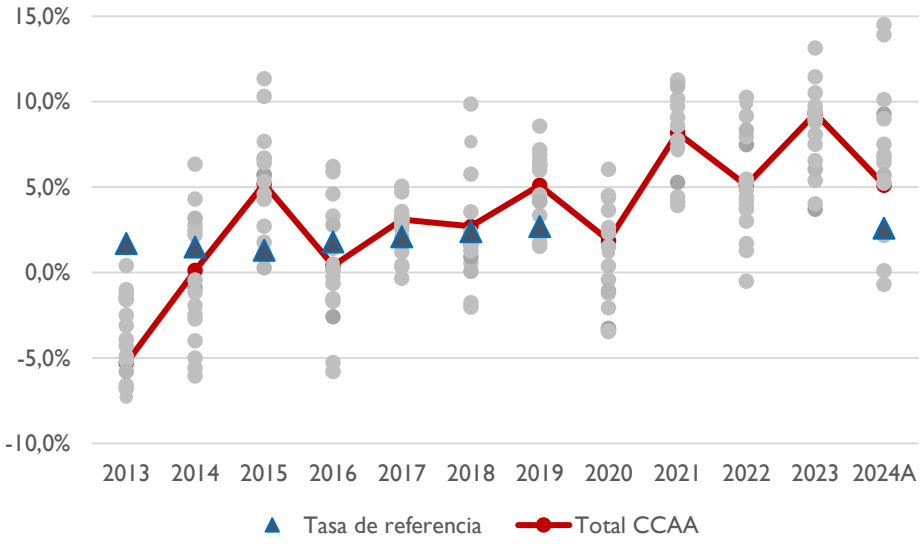
Posteriormente, con motivo de la pandemia y de la crisis de precios y energía las reglas se suspendieron a nivel nacional y europeo entre 2020 y 2023. En ese periodo el crecimiento promedio anual del gasto computable se elevó hasta el 6,1%. Aunque podría ser tentador concluir que este incremento se debió a la suspensión de las reglas, confluyeron en este periodo otros factores que presionaron fuertemente al alza el gasto de las CC. AA. Por un lado, la pandemia elevó fuertemente los gastos sanitarios, de educación y de apoyo a la economía. Por otro lado, las tensiones inflacionistas también impactaron de manera importante sobre el gasto de todas las administraciones. En definitiva, resulta complicado adjudicar el peso de cada uno de estos factores en el incremento del gasto computable.

Gráfico 1. Número de ejercicios de cumplimiento de OEP y RG. 2013-2019 y 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC.

Gráfico 2. Crecimiento del gasto computable en el subsector de CC. AA. (% variación)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por último, en 2024, se habría producido un retorno a las reglas fiscales que ha sido incompleto y rodeado de una elevada incertidumbre. En el plano europeo, la reforma no se aprobó hasta abril de 2024 y, en la práctica, no se ha producido una aplicación real del nuevo marco durante el ejercicio 2024. En el plano nacional, no se han llegado a aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, por lo que únicamente estuvo vigente la regla de gasto. A nivel de subsector, el gasto computable creció un 5,1%, casi el doble de la tasa de referencia fijada para el 2024 en el 2,6%. Estos datos corresponden a los publicados el 3 de junio de 2025 en el Informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2024, por lo que se verán modificados con la publicación en este otoño del segundo informe por parte del Ministerio de Hacienda.

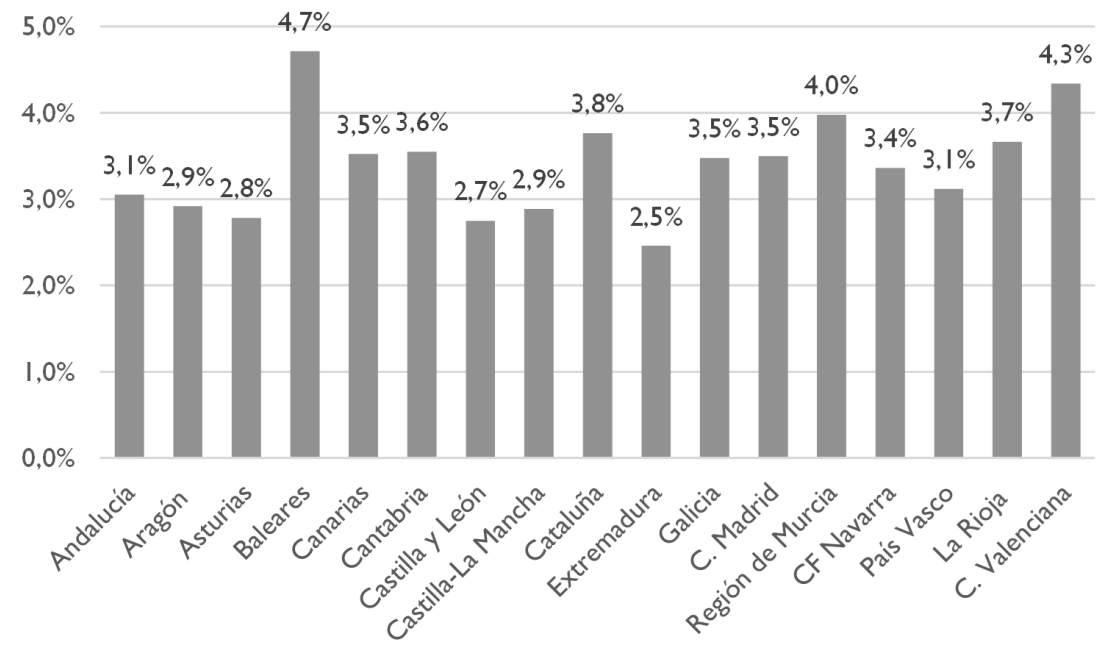
En una primera aproximación al comportamiento individual de las CC. AA., la dispersión en las tasas de crecimiento del gasto computable llama la atención. El rango entre la comunidad con un mayor crecimiento y la que presenta un menor crecimiento es superior en media a 10 puntos. Además, esta diferencia no es inferior a cinco puntos en ningún ejercicio y llegó hasta un máximo de 15 puntos en 2024. Esto sugiere un comportamiento muy heterogéneo entre las CC. AA.

Por otro lado, también hay grandes diferencias en el grado de cumplimiento de las CC. AA. entre los diferentes ejercicios sin que pueda inferirse, en principio, ningún patrón. En un extremo, más de 10 CC. AA. cumplieron la regla de gasto en 2013, 2014, 2016 y 2018. En el extremo contrario, menos de 5 CC. AA. cumplieron la regla de gasto en 2015, 2017, 2019 y 2024. De hecho, entre el 2014 y el 2019 se alternan los años en los que hay muchas CC. AA. que cumplen con años en los que muchas incumplen. Esta alternancia también se puede observar a nivel individual. No es habitual encontrar CC. AA. que cumplan varios ejercicios de manera consecutiva con la regla de gasto. Entre 2014 y 2019, solo dos comunidades consiguen cumplir tres años seguidos, pero hay cinco que cumplen estrictamente con el patrón de alternar cumplimientos con incumplimientos comenzando cumpliendo en 2014.

Estas diferencias entre CC. AA. y ejercicios encuentran una parte de explicación en el propio diseño de la regla de gasto nacional. En primer lugar, existen determinados elementos en el cálculo del gasto computable que tienen una influencia sensible en la variación interanual. Así, los fondos europeos, que están excluidos del gasto computable, favorecen la irregularidad entre ejercicios, especialmente en aquellas comunidades donde tienen más peso. Por el lado de los ingresos, los cambios normativos en tributos, que aumentan o disminuyen el gasto computable, no han marcado grandes diferencias en el caso de las CC. AA. salvo en determinadas comunidades y años, al contrario de lo que se observa en la Administración Central. Entre 2013 y 2021 estas medidas de ingresos han sido, en conjunto, en el sentido de mayor recaudación, y entre 2022 y 2024, de menor, especialmente en el ejercicio 2023, por efecto de las rebajas tributarias adoptadas por varias comunidades que afectaron singularmente al IRPF de 2022, si bien cabe recordar que entre 2020 y 2023 las reglas fiscales estuvieron en suspenso.

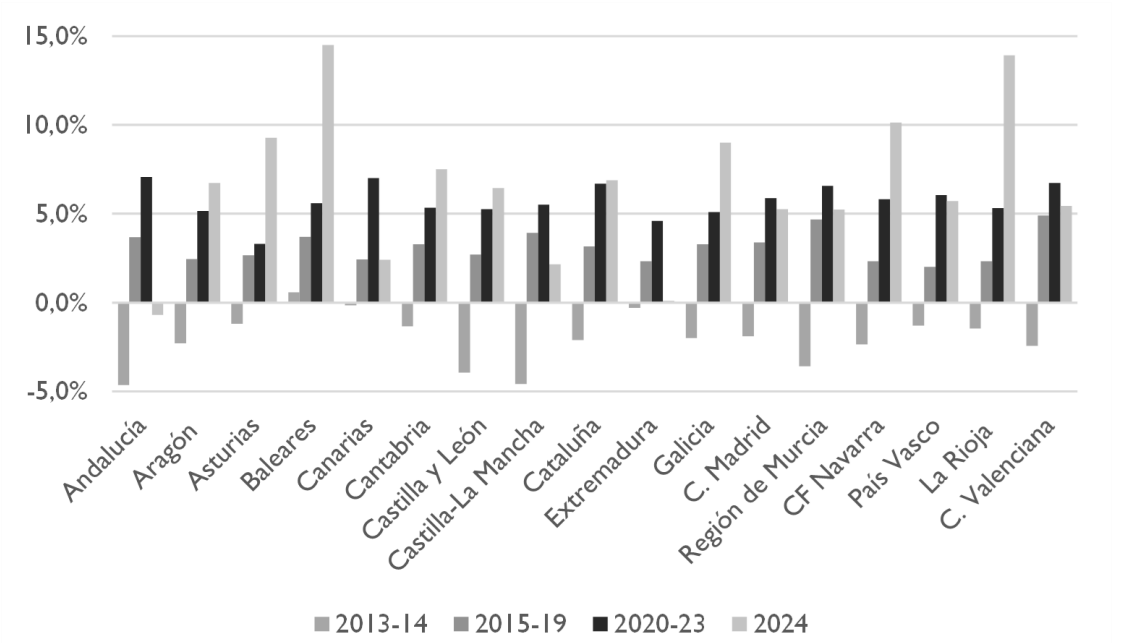
En segundo lugar, la perspectiva anual de la regla lleva a que sea más fácil cumplir el ejercicio siguiente a un incumplimiento, porque ha crecido más el gasto en el año anterior y se parte de un nivel más elevado. Por el contrario, si un año se cumple, al año siguiente será más difícil acomodar las presiones de gasto. Esto también lleva a que el ejercicio en el que se vaya a incumplir haya un incentivo a que la desviación sea lo más amplia posible, puesto que facilitará el cumplimiento al ejercicio siguiente. Adicionalmente, determinadas operaciones no recurrentes, que tienen efecto tanto sobre el gasto en el año en el que se dan como sobre la base del siguiente, pueden llegar a condicionar significativamente la tasa de variación entre un ejercicio y otro.

Gráfico 3. Crecimiento promedio anual del gasto computable por CC. AA. entre 2013 y 2024



Fuente: AIReF y Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4. Crecimiento promedio anual del gasto computable por CC. AA. por periodos



Fuente: AIReF y Ministerio de Hacienda.

De hecho, una parte importante de estas diferencias, se compensan cuando se analiza el comportamiento individual de las CC. AA. en el promedio de periodos más amplios de tiempo. La comunidad que presenta un menor crecimiento promedio es Extremadura con un 2,5%, mientras que Baleares es la que presenta un mayor promedio con el 4,7%. Por lo tanto, el rango en promedio se reduce a 2,2 puntos. Además de Baleares, hay otras dos comunidades con crecimientos promedios iguales superiores al 4%, Comunitat Valenciana y Murcia. Por otra parte, hay cinco comunidades con promedios de crecimiento entre el 2,5% y el 3%: Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla–La Manchay Extremadura. El resto se sitúan entre el 3% y el 4%.

La evolución por periodos de las CC. AA. no muestra grandes diferencias a nivel individual, con la excepción de la vuelta a las reglas fiscales en 2024. Todas las CC. AA., salvo Baleares, presentan crecimientos promedios negativos en el periodo 2013 a 2014. Posteriormente, en el periodo 2015 a 2019 presentan crecimientos promedios entre el 2% del País Vasco y el 4,9% de la Comunitat Valenciana, que junto con Murcia son las únicas por encima del 4%. También se observa un crecimiento promedio más elevado en todas en el periodo de suspensión de las reglas fiscales, aumentando además la dispersión. Hay dos comunidades, Andalucía y Canarias, con crecimientos promedio por encima del 7% y solo otras dos, Asturias y Extremadura, tienen crecimientos inferiores al 5%.

Con los datos del primer informe, la vuelta a las reglas fiscales en 2024 habría sido algo desigual. La mayor parte, 13 comunidades, ha incumplido la regla de gasto. Además de las cuatro comunidades que han cumplido con la tasa de referencia del 2,6%, el resto ha incumplido por un margen de al menos el doble de la tasa de referencia y en tres casos por encima del 10%. Además, en nueve comunidades, el crecimiento de 2024 ha sido

superior al del promedio del periodo de suspensión de las reglas fiscales. En todo caso, la revisión de los datos en el segundo informe probablemente llevará a un mayor número de incumplimientos.

En definitiva, existe bastante heterogeneidad entre CC. AA. y ejercicios en el cumplimiento de la regla de gasto y también en el objetivo de estabilidad. No resulta sencillo a simple vista determinar la mayor o menos predisposición al cumplimiento de cada administración, aunque algunos estudios señalan que depende de un conjunto amplio de factores institucionales. Entre estos factores destaca la apropiación por parte de las distintas administraciones de los compromisos adquiridos, que a su vez depende del grado de coordinación en su fijación, del nivel de corresponsabilidad fiscal y, en general, del marco de gobernanza de la política fiscal en un contexto de alta descentralización (Delgado, et al, 2017)[3].

[3] Delgado-Téllez, M., Lledo, V. D., & Pérez, J. J. (2017). On the determinants of fiscal non-compliance: An empirical analysis of Spain's regions. International Monetary Fund.

3.

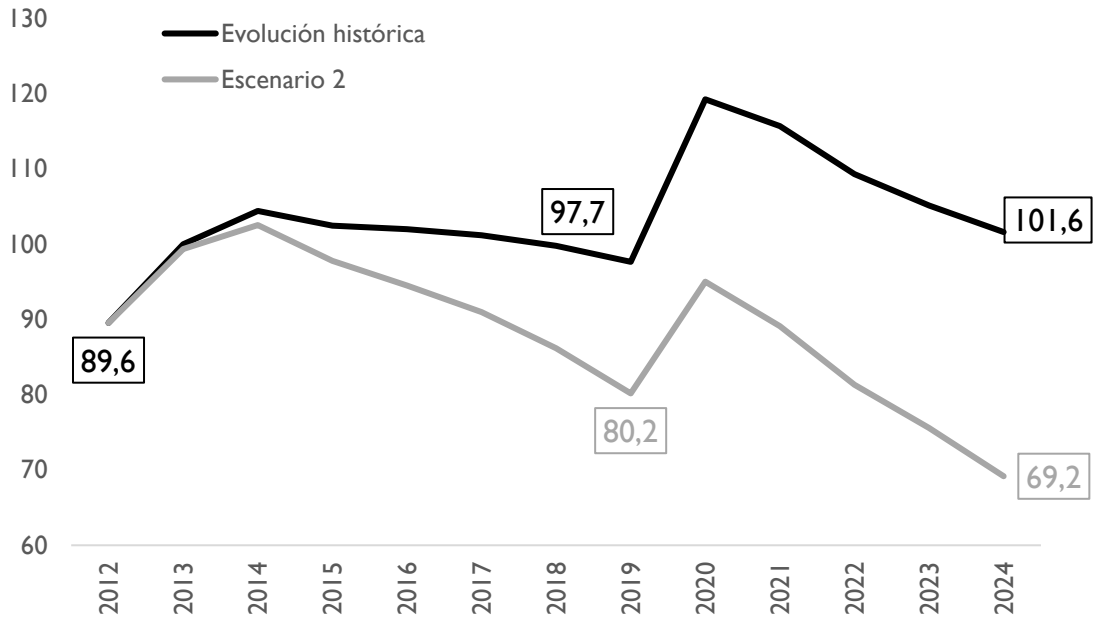
Escenario de cumplimiento de la regla de gasto

En la Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional, la AIReF simula un escenario en que el marco fiscal se hubiese cumplido de manera estricta. En la simulación se plantea para cada comunidad autónoma y para el resto de los subsectores qué hubiera ocurrido si se hubiese cumplido con las reglas fiscales. Esto supone simular para cada año el resultado de aplicar la regla fiscal más restrictiva entre la regla de gasto nacional y el objetivo de estabilidad presupuestaria. En el caso de los Fondos de la Seguridad Social, se aplica únicamente el objetivo de estabilidad presupuestaria. Para los ejercicios en los que las reglas fiscales estuvieron suspendidas, se mantiene la evolución del gasto computable y del saldo registrados.

Los resultados en términos agregados son notables y merece la pena prestar atención al conjunto de las AA. PP. En el caso de haberse cumplido el marco fiscal nacional, la deuda pública se habría situado en torno al 69% del PIB en 2024. Por subsectores, las CC. AA. serían las que más contribuirían a esta mejora, seguidas de la A. C. La aportación positiva de los F. S. S. se produciría a partir de 2015, mientras que las CC. LL. tendrían una ligera contribución desde 2019. En conjunto, esta mejora del saldo primario se traduciría en 2024 en una reducción de la deuda pública de 32 puntos porcentuales del PIB, de los cuales 15 puntos corresponderían a las CC. AA., 13 puntos a la A. C. y 4 puntos a los Fondos de la Seguridad Social.

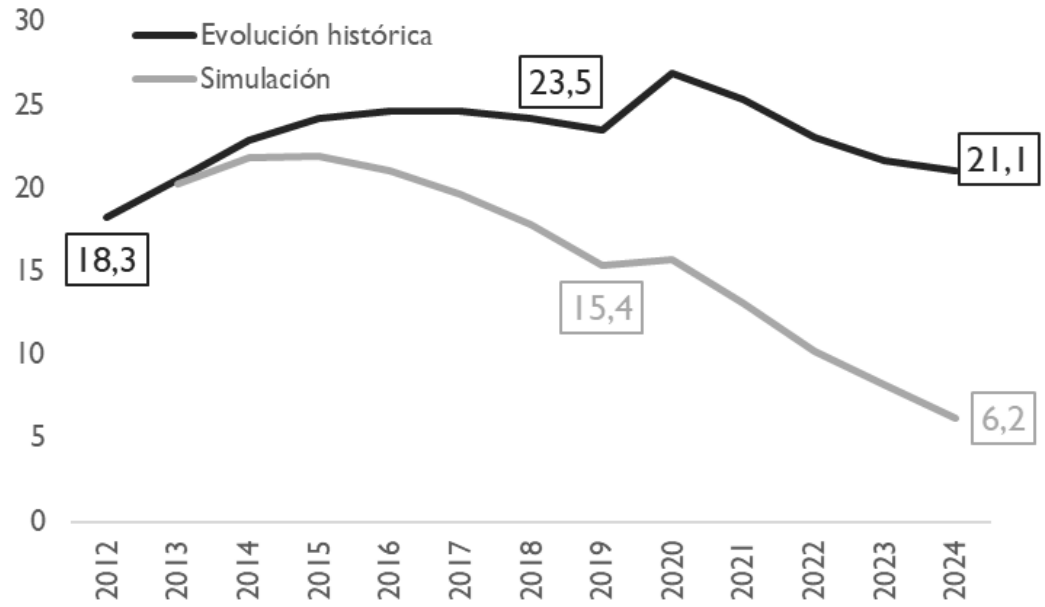
Otra forma de interpretar esta simulación es el impacto acumulado de las desviaciones respecto a los objetivos fiscales fijados desde que entró en vigor la LOEPSF. En consecuencia, puede afirmarse que el subsector de CC. AA. es quién presenta una mayor desviación acumulada desde que entró en Vigo la LOEPSF.

Gráfico 5. Evolución de la deuda. Dato real vs escenario de cumplimiento de las reglas fiscales



Fuente: AIReF.

Gráfico 6. Evolución de la deuda. Dato real vs escenario de cumplimiento de las reglas fiscales en el subsector de CC. AA.



Fuente: AIReF.

Poniendo el foco nuevamente en el subsector de las CC. AA., podemos ver que el cumplimiento de las reglas fiscales hubiera llevado la deuda pública al 6,2% del PIB en 2024, muy por debajo del objetivo del 13% del PIB establecido en la LOEPSF. Esta situación del subsector mantiene a nivel individual cierto grado de heterogeneidad, pero mucho más reducido que el que se observa en la realidad.

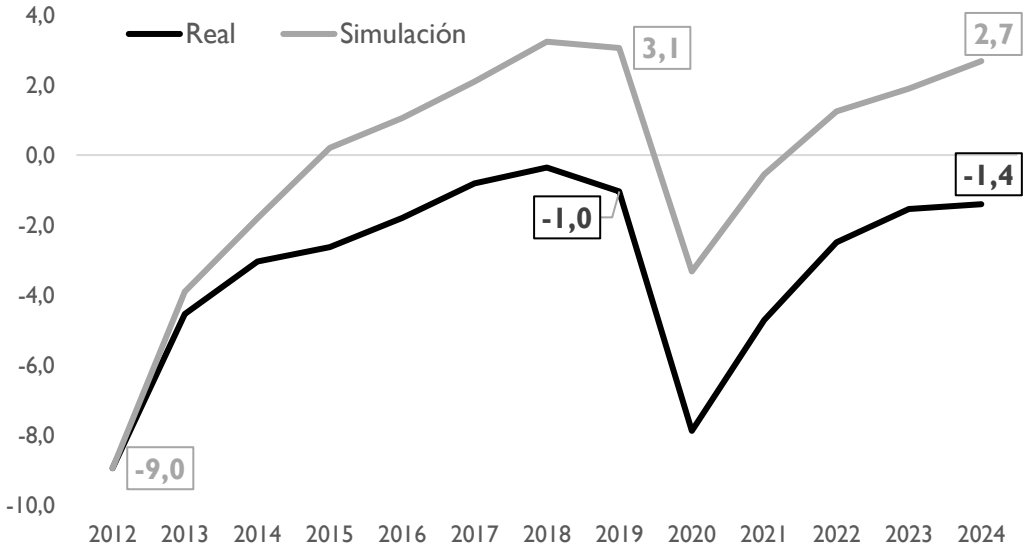
Esta mejor evolución de la deuda se debe a mejoras sustanciales en los saldos primarios, principalmente en el caso de las CC. AA. y la A. C. Estas mejoras hubieran implicado ajustes adicionales, entre 0,6 y 1,7 puntos del PIB anuales, entre 2013 y 2015, años en los que se llevó a cabo una importante consolidación fiscal en un contexto de crisis económica. En 2016 y 2017, los ajustes adicionales habrían sido más reducidos en torno a una décima del PIB. Posteriormente, en 2018, 2019 y 2024 los ajustes adicionales necesarios se habrían situado por encima de 0,6 puntos del PIB. Como resultado, el superávit primario sería al cierre de 2024 del 2,7% del PIB frente al déficit del 1,4% del PIB registrado, 4,1 puntos de diferencia.

En las CC. AA., el saldo primario sería en 2024 un superávit de 2% del PIB si se hubiera cumplido la regla fiscal más estricta cada año. Los mayores ajustes adicionales se habrían exigido en 2014 y 2015, por encima del 0,5% del PIB cada año. En 2014, sería el objetivo de estabilidad el que demandaría un mayor ajuste, mientras que en 2015 y el resto del periodo simulado sería la regla de gasto la que marcaría la necesidad de mayores ajustes. Entre 2016 y 2019, el ajuste adicional estaría entre una y tres décimas del PIB. Por último, en 2024 la desviación habría sido del 0,4% del PIB para el conjunto del subsector.

El resultado de la simulación tiene una primera lectura que es constatar que el cumplimiento de las reglas fiscales hubiera llevado al conjunto de las AA. PP. a una situación de

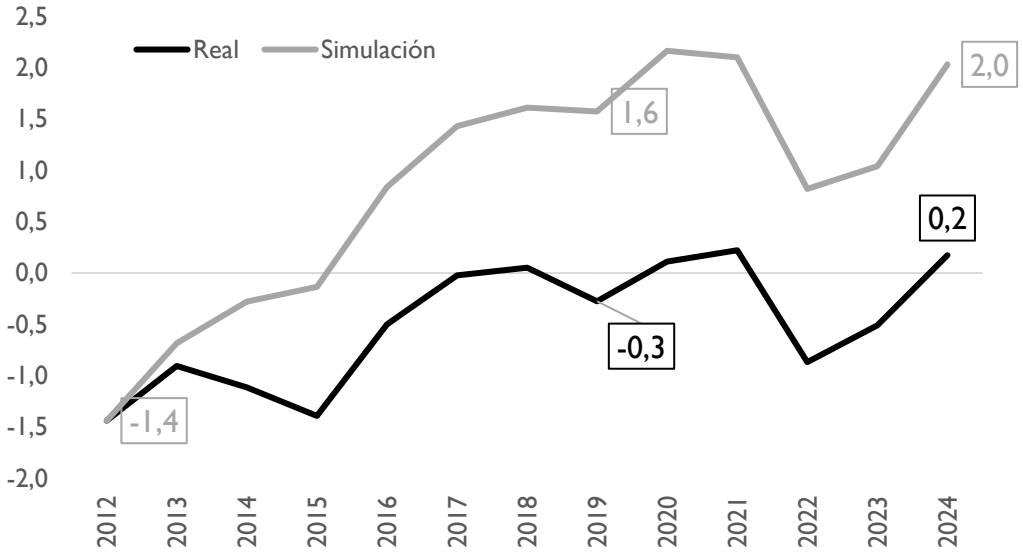
menor vulnerabilidad en términos de sostenibilidad. No obstante, una segunda lectura reforzada por el análisis desagregado por subsectores y a nivel individual lleva a cuestionar hasta qué punto los ajustes que exigía el marco fiscal establecido eran realistas, tanto por su magnitud en determinados años como por el número de años en los que se esperaba que se realizasen. En definitiva, el resultado en términos de subsectores es consecuencia del hecho que el marco fiscal nacional tal y como está configurado no considera elementos esenciales para su eficacia como el punto de partida de cada administración y la factibilidad de los objetivos establecidos.

Gráfico 7. Saldo primario AA. PP. Evolución real vs simulación (% PIB)



Fuente: AIReF.

Gráfico 8. Saldo primario CC. AA. Evolución real vs simulación (% PIB)



Fuente: AIReF.

4.

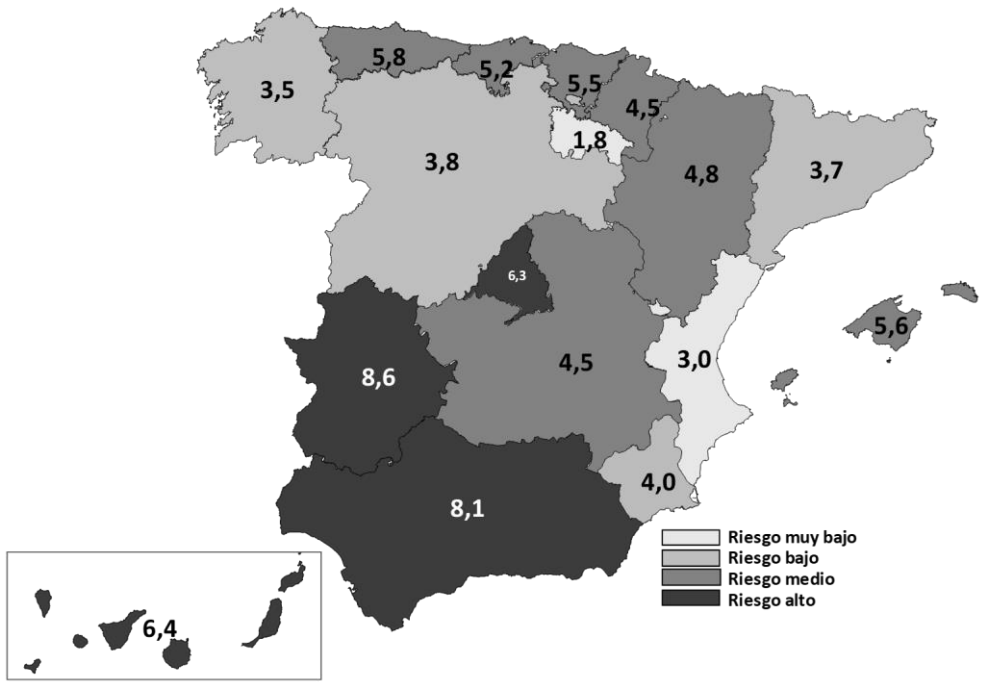
Previsiones de cumplimiento de la regla de gasto nacional y regla de gasto europea

En 2025 el gasto computable de las CC. AA. a efectos de la regla de gasto nacional crecerá en torno al 5,5%, superando la referencia del 3,2%. La AIReF estima que en 2026 el subsector alcanzará un saldo cercano al equilibrio, con un gasto computable a efectos de la regla de gasto nacional del 4,2%, superior al límite del 3,3% actual. El saldo del subsector mejorará cuatro décimas respecto al esperado en 2025, impulsado por la evolución de los ingresos del sistema de financiación, el nuevo impuesto sobre los márgenes de intereses y comisiones y cierta moderación en el crecimiento del gasto. El gasto computable a efectos de la regla de gasto nacional crecerá un 4,2% y el calculado de acuerdo con la metodología del marco fiscal europeo, un 2,8%

A medio plazo, la AIReF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto nacional crezca en las CC. AA. entre 2025 y 2027 por encima de las tasas de referencia actuales. En 2026 se espera un crecimiento del 4,2%, más cercano al límite del 3,3%, mientras en 2027 el gasto computable crecería un 4,7%, por encima de la tasa actual del 3,4%.

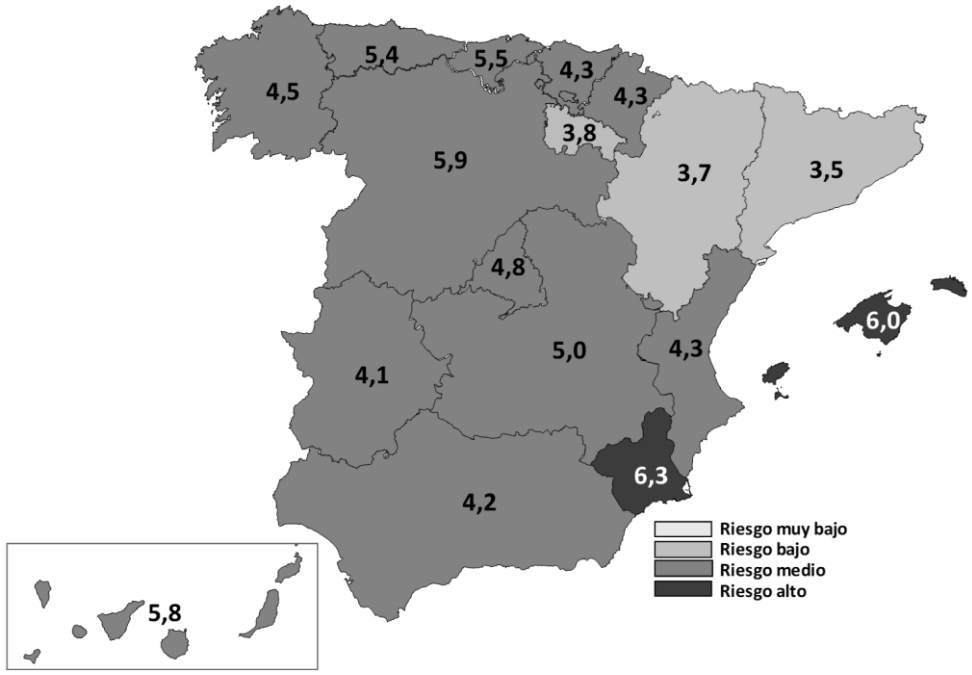
A nivel individual, 13 CC. AA. han presentado un PEF por incumplimiento de la regla de gasto en 2024. Este documento debe contener las medidas para corregir la desviación en 2025 y 2026. Sin embargo, la AIReF sigue apreciando riesgos de desviación en la mayoría de las CC. AA. en los dos ejercicios.

Mapa 2. Previsión regla de gasto por CC. AA. 2025



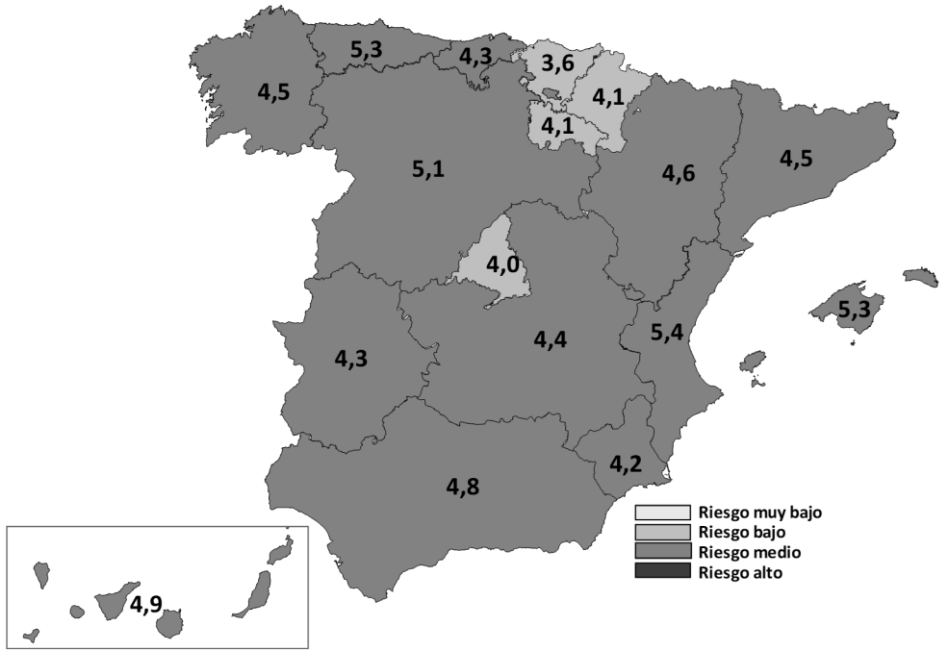
Fuente: AIReF.

Mapa 3. Previsión regla de gasto por CC. AA. 2026



Fuente: AIReF.

Mapa 4. Previsión regla de gasto por CC. AA. 2027



Fuente: AIReF.

En 2025 solo La Rioja y la Comunitat Valenciana alcanzarían un crecimiento del gasto computable inferior a la tasa de referencia actual del 3,2%. No obstante, el riesgo de desviación es moderado en otras cuatro CC.AA.: Galicia, Castilla y León, Cataluña y Región de Murcia. En el resto, se estima que el gasto computable crecerá por encima del 4,5%, produciéndose los mayores aumentos en CC. AA. afectadas por el registro de los fondos europeos en 2024.

En 2026 el gasto computable crecerá por encima de la tasa de referencia actual en todas las CC. AA., con un riesgo moderado de desviación solo en tres de ellas: Cataluña, Aragón y La Rioja. En las demás CC. AA. se estima que el aumento del gasto computable superará el 4%, siendo especialmente elevado en las Illes Baleares y la Región de Murcia, en donde superará el 6%.

En 2027, solo en País Vasco el gasto computable crecerá por debajo del 4%. En todas las demás CC.AA. se esperan variaciones entre el 4% y el 5,4%, con crecimientos más moderados en Madrid, Navarra y La Rioja; y más acusados en la Comunitat Valenciana, Asturias, Illes Balears y Castilla y León.

5.

Encaje de la regla de gasto nacional y la regla de gasto europea

Con la reforma del marco fiscal europeo, la regla de gasto europea pasa a ser el principal elemento de supervisión fiscal. Así, tanto los compromisos como el seguimiento se fundamentan en la evolución del gasto primerio neto de medidas de ingreso. En principio, la regla de gasto europea y nacional se basa en los mismos principios y tienen un objetivo similar. No obstante, difieren en aspectos de carácter sustancial que hacen que las conclusiones sobre la dirección que debe tomar la política fiscal difieran notablemente.

La regla de gasto europea se diferencia de la nacional en la metodología para determinar la tasa de referencia, el alcance en su aplicación sobre las administraciones, las partidas incluidas en su cálculo y en el horizonte temporal de aplicación.

La regla de gasto europea se determina como la senda necesaria para garantizar que la deuda se sitúa en una trayectoria descendente con una probabilidad determinada en la normativa. Por lo tanto, se calcula a partir de un análisis de sostenibilidad de las AA. PP. que tiene en cuenta la situación de partida. Por el contrario, la tasa de referencia de la regla de gasto nacional es tasa de crecimiento real potencial del PIB más el deflactor previsto del PIB con máximo del 2% En este caso, esta tasa no estaría teniendo en cuenta la situación de partida de las AA. PP.

En cuanto al alcance, la regla de gasto nacional se aplica de manera individual a todas las administraciones con la excepción de los Fondos de la Seguridad Social. Por su parte, la regla de gasto europea es un compromiso a nivel de país, por lo que podría haber compensación entre los subsectores o entre diferentes administraciones.

En la definición del gasto computable, la regla de gasto europea excluye los *one offs* o elementos no recurrentes, mientras que en la nacional solo se hace en situaciones muy excepcionales como la DANA. Además, la regla de gasto europea también incluye las medidas de ingresos temporales y excluye del gasto la cofinanciación nacional de los proyectos europeos.

Por último, la regla de gasto europea tiene una visión de medio plazo que se traduce en compromisos tanto en términos anuales como acumulados, lo que a su vez implica que los incumplimientos no se consolidan y los sobrecumplimientos no se pierden para años posteriores. Esta visión también se traduce en permitir desviaciones sobre el compromiso que se plasman en la cuenta de control anual y la acumulada. Por el contrario, la regla de gasto nacional tiene una perspectiva anual sin otorgar ningún margen de desviación.

Con los últimos datos disponibles, el crecimiento del gasto neto para el conjunto de las AA. PP. a efectos de la regla de gasto europea 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 ausencia de datos oficiales, la AIReF realiza una estimación preliminar del crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos por subsectores. Para llevar a cabo este desglose, se eliminan las transferencias que se producen entre los distintos subsectores, al igual que se hace para calcular la regla de gasto nacional. Por tanto, se excluyen del gasto computable del subsector correspondiente todas las transferencias que tienen relación con el sistema de financiación territorial. Asimismo, se elimina el gasto que es financiado por otros subsectores, lo que supone la exclusión de gasto que se financia con un ingreso recibido con carácter finalista. Esto permite disponer de datos sobre la regla de gasto europea tanto a nivel de subsector como de manera individual por comunidad autónoma.

La A. C. presenta el mayor incremento promedio de gasto neto entre 2025 y 2030 con un 4,6%, muy influenciado por el impacto de las medidas de ingresos que también explica el perfil irregular. Por su parte, los F. S. S. presentan tasas contenidas de crecimiento del gasto por el efecto de las medidas de ingresos, resultando un promedio anual del 4,2%. Las administraciones territoriales presentan tasas promedio de un 4,2% en CC. AA. y un 3,8% en CC. LL.

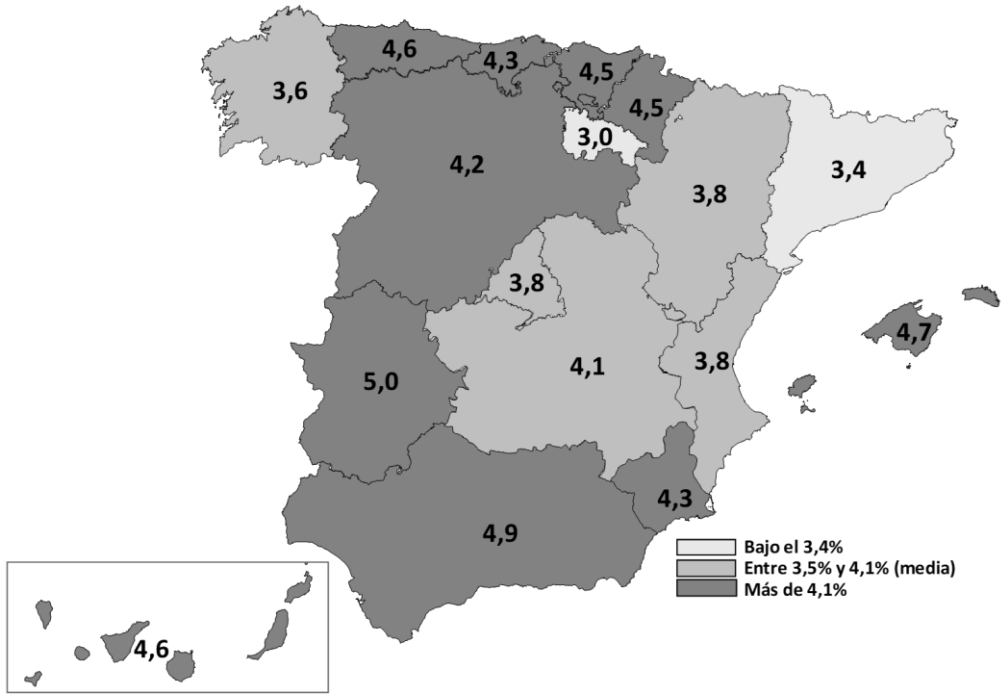
A nivel individual y centrándonos en el periodo de vigencia del PFEMP, solo en Cataluña y La Rioja el promedio de 2025 a 2028 de crecimiento del gasto primario netos de medidas de ingresos será inferior o igual al comprometido en el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo (3,4%), aunque la distancia es moderada en Aragón, Galicia, Madrid y la Comunitat Valenciana. En las demás CC. AA. se estima el promedio de crecimiento por encima del 4% aunque por debajo del 5%. Una previsión detallada por comunidad autónoma puede encontrarse en los informes individuales sobre las líneas fundamentales de presupuestos de 2026.

Cuadro 3. Gasto primario neto de medidas de ingresos para 2024-2029 (% variación)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
AA. PP.	**4,3**	**4,6**	**4,6**	**4,3**	**4**	**4,4**	**3,9**
A. C.	2,3	2,8	7,1	5,3	4,1	4,8	3,5
F. S. S.	5,6	6,3	4,1	3,4	3,7	3,9	4
CC. AA.	7,3	4,8	2,8	4,7	4,3	4,7	4,2
CC. LL.	-2,6	3,5	5,1	3,1	3,4	3,6	3,8

Fuente: AIReF.

Mapa 5. Previsión regla de gasto europea por CC. AA. promedio 2025-28



Fuente: AIReF.

Cuadro 4. Cálculo del gasto primario neto de medidas de ingresos para 2024-2030 bajo la hipótesis de cumplimiento de la regla de gasto nacional (% variación)

	2024	2025	2026	2027
AA. PP.	4,3	2,7	4,3	3,4
A. C.	2,3	-1,4	7,3	3,4
F. S. S.	5,6	6,3	4,1	3,4
CC. AA.	7,3	2,5	1,9	3,4
CC. LL.	-2,6	2,6	4,7	3,2

Fuente: AIReF.

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 como se ha detallado en el apartado anterior. 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. De estos ajustes, al subsector de CC. AA. le corresponden 4.800 millones y 2.200 en 2025 y 2026 respectivamente.

En definitiva, mientras que la regla de gasto europea no exige ajustes en 2025, la regla de gasto nacional implicaría unos ajustes muy relevantes. No obstante, esto no implica que la regla de gasto nacional sea siempre más estricta que la europea, sino que depende de las circunstancias de cada año. Para ilustrarlo, la AIReF simula en cada uno de sus informes en qué medida el cumplimiento de la regla de gasto nacional garantiza el cumplimiento estricto de la regla de gasto europea.

De acuerdo con el último informe de la AIReF y las tasas de referencia vigentes en ese momento, el cumplimiento de la regla de gasto nacional en 2025 sería suficiente para cumplir con la senda recogida en el PFEMP, pero no en 2026 y 2027. Actualmente, la tasa de referencia de la regla de gasto nacional se sitúa por debajo de la del PFEMP en 2025 y 2026 y por encima en 2027, 3,4% de la regla de gasto nacional frente al 3,2% del PFEMP. Bajo la previsión de ingresos de la AIReF, se asume que la A. C., las CC. AA. y las CC. LL. cumplen la regla de gasto nacional en cada ejercicio del periodo, mientras que se mantiene la tasa a políticas constantes de los F. S. S. Esto determina que año a año, el conjunto de las AA. PP. cumplirían con las tasas de crecimiento anuales del PFEMP en 2025. No obstante, en 2026 y 2027 el cumplimiento de la regla de gasto nacional reduciría el crecimiento del gasto neto hasta el 4,3% y el 3,4%, todavía por encima de lo comprometido en el PFEMP.

6.

Conclusiones

La regla de gasto presenta importantes ventajas como elemento principal de la supervisión fiscal, pero resulta necesario una reforma de su definición y aplicación en el caso de las CC. AA. Estos cambios además deben enmarcarse en una reforma más amplia del marco fiscal nacional que asegure la coherencia con el marco fiscal europeo, permita transponer la nueva directiva de marcos fiscales nacionales y ataje las debilidades detectadas en el funcionamiento del marco fiscal nacional desde su entrada en vigor.

La evidencia disponible en otros países que ha guiado la reforma del marco europeo indica que la existencia de un marco de reglas más simple y consistente puede mejorar el grado de cumplimiento, de ahí que merezca la pena explorar la posibilidad de situar la regla de gasto en el centro del marco nacional. Cordes et al. (2015)[4] describen las características del grado de cumplimiento de 31 reglas de gasto en economías avanzadas y emergentes y encuentran que las reglas de gasto se cumplen con mayor frecuencia que otros tipos de reglas fiscales. Pero también hay evidencia de que no solo importa la existencia de reglas, sino la idoneidad del nivel en el que se haya fijado el límite numérico, es decir, si este resulta óptimo o apropiado (Reuter, 2015)[5].

En la Opinión sobre la Reforma del Marco Fiscal Nacional realiza una serie de propuestas de mejora del actual marco fiscal nacional afectando algunas de ellas a la regla de gasto entre otros elementos del marco. A continuación, se reproducen las propuestas que afectan más directamente a la regla de gasto:

Propuesta 3. Revisar el sistema de reglas fiscales numéricas nacionales en línea con el nuevo marco fiscal europeo

Con el fin de garantizar el cumplimiento de las exigencias derivadas de las reglas fiscales europeas y, al mismo tiempo, dotarlo de mayor consistencia, racionalización y jerarquización, la AIReF propone revisar el sistema de reglas fiscales numéricas nacionales en línea con el nuevo marco fiscal europeo, situando la regla de gasto armonizada con la europea en el centro de la supervisión fiscal. Para ello, el nuevo sistema de reglas fiscales debería reunir los siguientes requisitos:

1) Establecer la regla de gasto como elemento central de la supervisión fiscal:

a) Regular todos los elementos que intervienen en su cálculo de forma completa y precisa, supeditando expresamente la definición del gasto neto de medidas de ingresos a la normativa europea y desarrollando los elementos necesarios para su cálculo a nivel de administración. Completar esta regulación, en su caso, con el correspondiente desarrollo reglamentario y con guías metodológicas que aclaren las especificidades de cada subsector.

b) Extender su aplicación a los Fondos de la Seguridad Social, integrando además la regla de gasto de pensiones en el marco fiscal nacional, reformulada en términos de gasto primario neto de medidas de ingresos.

c) Fijar las tasas de referencia cada cuatro años en el marco de elaboración del PFEMP

[4] Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. (2015). Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy? International Monetary Fund.

[5] Reuter, W. H. (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective? European Journal of Political Economy, 39, 67-81.

para todas las administraciones, garantizando la compatibilidad de las tasas de referencia de las distintas administraciones con el compromiso agregado para el conjunto de las AA. PP. aprobado por las instituciones europeas.

2) Definir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda de manera que garanticen el cumplimiento de la regla de gasto.

Propuesta 4. Redefinir y dotar de transparencia a los criterios de reparto de las reglas fiscales nacionales

El reparto de las reglas fiscales debería basarse en criterios claros, explícitos y transparentes, que tengan en cuenta la factibilidad real de su cumplimiento.

En este sentido, para la fijación y el reparto de las reglas fiscales nacionales, la AIReF propone definir un procedimiento de fijación de objetivos con criterios transparentes y explícitos, que asegure el cumplimiento de la senda de gasto primario neto de medidas de ingresos comprometida en el PFEMP y tenga en cuenta la factibilidad y la situación de partida de las diferentes administraciones. Para ello, el procedimiento debería ajustarse a los siguientes requisitos:

1) La regla de gasto nacional:

a) Establecer en la normativa los criterios para la fijación de la tasa de referencia para cada administración, considerando su posición fiscal y la factibilidad de su cumplimiento.

b) Fijar las tasas de referencia para un periodo de cuatro años para cada administración, coincidiendo con el calendario del PFEMP para el conjunto de las AA. PP., sin posibilidad de revisión, salvo que se modifique el PFEMP o en circunstancias excepcionales debidamente recogidas en la normativa.

c) Incluir las tasas de referencia correspondientes a cada administración en su propio PFEMP —elaborado por la Administración Central, los Fondos de la Seguridad Social, cada Comunidad Autónoma y las grandes Corporaciones Locales—, siguiendo un contenido y procedimiento análogo al previsto para el conjunto de las AA. PP.

2) Los objetivos de estabilidad y deuda deberán fijarse para el mismo periodo de manera compatible con las tasas de referencia de la regla de gasto nacional de cada administración, teniendo en cuenta su posición fiscal y la viabilidad de su cumplimiento. Estos objetivos sí podrían ser revisados anualmente para reflejar la evolución real de las cuentas públicas y garantizar su factibilidad.

3) Transparencia:

a) Publicar de forma detallada los supuestos y cálculos empleados en la aplicación de los criterios de fijación de la tasa de referencia de la regla de gasto nacional, desglosados por subsectores y administraciones.

b) Garantizar que esta información figure tanto en la propuesta remitida por el Gobierno al CPFF y a la CNAL para su informe previo, como en el acuerdo para su aprobación por el Consejo de Ministros.

Referencias

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF) (2025). Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional. 2025.

AIReF (2025). Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos 2026.

CRISTINA HERRERO (2023). El marco fiscal de reglas fiscales en España y su valoración. *Papeles de Economía Española*, 175. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/03/PEE-175_Herrero.pdf

CORDES, T., KINDA, M. T., MUTHOORA, M. P. S. y WEBER, A. (2015). Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy?, International Monetary Fund WP/15/29. Disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf

DELGADO-TÉLLEZ, M., LLEDO, V. D. y PÉREZ, J. J. (2017). On the determinants of fiscal non-compliance: An empirical analysis of Spain's regions. International Monetary Fund, Working Paper N.º. 2017/005.

REUTER, W. H. (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective?, *European Journal of Political Economy*, 39, 67-81.

MINISTERIO DE HACIENDA. Informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2024. 3 de junio de 2025.


Event
Event Budget for Event : EXPENSES
Actual Cost Breakdown
Estimated vs. Actual
Site
Decorations
Publicity
Miscellaneous
Refreshments
Program
Prizes
$0.00
$10.00
$20.00
$30.00
$40.00
$50.00
$60.00
$70.00
$80.00
$90.00
$100.00
$1,100.00
$1,000.00
$2,300.00
$2,500.00
$1,500.00
$2,000.00
10%
19%
7%
7%

Ivie