

La prórroga para 2025 de los Presupuestos Generales del Estado

OPINIÓN DEL IEE

Mayo 2025



La prórroga para 2025 de los Presupuestos Generales del Estado

Autor principal:

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Con la colaboración de:

JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO

Catedrático de Hacienda Pública / Universidad de Castilla-La Mancha

SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA

Profesor titular de Hacienda Pública / Universidad de Oviedo

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Catedrático de Economía Aplicada / Universidad de Santiago de Compostela
Economista sénior / Funcas



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El presente Informe del Instituto de Estudios Económicos (IEE) ha sido elaborado bajo la dirección de Gregorio Izquierdo Llanes, con la participación, como autores principales, del Servicio Técnico del IEE, al que pertenecen María Higuera Callejo, Marta Meler Tarlowski, María Laura Díaz di Cocco y Carolina Rodríguez Brondo, y en el que ha participado, como becario, Sergio Pérez Cano, con la coordinación de Carlos Ruiz Fonseca.

El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos aquí publicados. Las opiniones, juicios y valoraciones expresadas son propias de los autores.

© 2025 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

© 2025 JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO y SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA, por «La prórroga presupuestaria en España 2025: de expediente extraordinario a fórmula habitual»

© 2025 SANTIAGO LAGO PEÑAS, por «Una prórroga que se dilata: sobre los efectos económicos de la inercia presupuestaria»

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.
gallego@dg-gallego.com

Mayo 2025

Documento digital PDF

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Índice

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

OPINIÓN Y ESTUDIO INTRODUCTORIO 6

1. La prórroga presupuestaria: antecedentes y situación actual	7
2. El marco institucional de los Presupuestos Generales del Estado	9
2.1. Los principales mecanismos de modificación de los presupuestos prorrogados	10
2.2. El apartado de ingresos	12
2.3. El apartado de gastos	12
3. Impacto económico de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2023 para el ejercicio 2025	15
3.1. Consecuencias económicas de la prórroga presupuestaria en 2025	17
3.2. Análisis del escenario presupuestario para 2025	18
4. Conclusiones	33
Referencias bibliográficas	37

LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA 2025: DE EXPEDIENTE EXTRAORDINARIO A FÓRMULA HABITUAL..... 39

JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO | Catedrático de Hacienda Pública / Universidad de Castilla-La Mancha

SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA | Profesor titular de Hacienda Pública / Universidad de Oviedo

Introducción: ¿en qué consisten y por qué se aplican las prórrogas presupuestarias?	39
1. Los principios presupuestarios de naturaleza política y las prórrogas presupuestarias ...	41
2. La prórroga presupuestaria en la Unión Europea	45
2.1. Principales enfoques en los países de nuestro entorno	46
2.2. Las reglas fiscales de la UE y su impacto en las prórrogas	48
3. La prórroga presupuestaria en España: de inusual a habitual	50
3.1. Seis prórrogas en nueve años	50
3.2. La prórroga presupuestaria de 2024	51



4. Perspectivas presupuestarias 2025: ¿habrá Presupuestos Generales del Estado en 2025?	59
4.1. Un presupuesto en punto muerto	59
4.2. Los efectos de la prórroga presupuestaria en los compromisos con la Unión Europea.....	64
5. Efectos económicos y presupuestarios de la prórroga en España: desde los efectos macro a la calidad institucional	65
5.1. Restricciones en el gasto público.....	66
5.2. Limitaciones en la inversión pública e inversiones privadas complementarias.....	67
5.3. Incertidumbre financiera para los mercados y las empresas	68
5.4. Problemas de financiación autonómica y local.....	69
5.5. Posibles ajustes vía decreto.....	70
5.6. Prórroga presupuestaria y calidad institucional	71
5.7. A modo de conclusión.....	72
Referencias bibliográficas	73

UNA PRÓRROGA QUE SE DILATA: SOBRE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA INERCIA PRESUPUESTARIA

SANTIAGO LAGO PEÑAS | Catedrático de Economía Aplicada / Universidad de Santiago de Compostela | Economista sénior / Funcas

Introducción	75
1. Prórroga e incertidumbre en la política económica.....	77
2. Prórroga presupuestaria y aumento del gasto público	79
3. La dinámica tributaria.....	80
4. ¿Qué está pasando con el déficit público?.....	81
5. Un apunte sobre el fondo de contingencia	82
6. El impacto sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).....	83
7. Las responsabilidades propias y compartidas.....	84
8. El impacto sobre las haciendas autonómicas y locales.....	85
9. Para concluir: las consecuencias políticas y fiscales de vivir en un marco financiero inercial.....	86
Referencias bibliográficas	87



Opinión y Estudio Introductorio

El presente informe tiene como finalidad analizar las implicaciones derivadas de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al ejercicio 2023, cuya vigencia se ha extendido hasta el año 2025. Esta situación, paradójicamente recurrente y excepcional en cuanto a su prolongación en el tiempo, plantea importantes interrogantes tanto desde el punto de vista jurídico, como económico, que este estudio se propone analizar y evaluar.

Para la elaboración de este Estudio Introductorio, el Instituto de Estudios Económicos (IEE) ha contado con la colaboración de destacados expertos en el ámbito de la Hacienda Pública y la economía aplicada. Entre ellos se encuentran Juan José Rubio Guerrero, catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Castilla-La Mancha; Santiago Álvarez García, profesor titular de Hacienda Pública en la Universidad de Oviedo; y Santiago Lago Peñas, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela e investigador sénior de Funcas. Sus contribuciones han sido esenciales para ofrecer una visión técnica y fundamentada sobre los efectos de esta situación presupuestaria.

El análisis se estructura en torno a dos ejes fundamentales. **En primer lugar, se examina el margen de actuación que el ordenamiento jurídico español otorga a los poderes públicos para mantener e introducir distintas modificaciones en unos presupuestos prorrogados, tanto en lo relativo a los ingresos como a los gastos públicos. En segundo lugar, se evalúan las posibles consecuencias macroeconómicas y fiscales de esta prórroga, con especial atención a su impacto sobre el déficit, el endeudamiento público, la capacidad de respuesta presupuestaria del sector público** ante distintas contingencias y el cumplimiento de nuestros objetivos presupuestarios conforme a lo marcado por las reglas fiscales europeas.

En particular, el IEE, a través de este Estudio Introductorio, expone su valoración sobre el impacto que la prórroga presupuestaria puede tener en los ingresos públicos y en las distintas partidas de gasto durante el ejercicio 2025, contrastando esta información con otras procedentes de distintas instituciones públicas y privadas, lo que permite enriquecer el análisis con una perspectiva plural.

Desde la óptica del Instituto, **si bien la prórroga no imposibilita completamente la gestión del gasto público —gracias a ciertos mecanismos legales que permiten la ampliación de las principales partidas que lo conforman—, sí representa una limitación sustancial. La ausencia de un nuevo presupuesto fundamentalmente limita la adaptación de la política fiscal a las**



necesidades presentes restringiendo la capacidad del Gobierno para responder, de forma eficaz, a prioridades emergentes o a situaciones imprevistas e impide la planificación de la misma ante los retos estructurales de la economía española que debe afrontar en el medio plazo.

Cabe destacar que, según los profesores Rubio y Álvarez, a pesar de la prórroga, es previsible que se alcancen los objetivos económicos y presupuestarios del ejercicio marcados por el Gobierno. Esta previsión se sustenta en un contexto de crecimiento económico sostenido y en el correspondiente aumento de la recaudación tributaria, especialmente en el ámbito empresarial, factores que ya desempeñaron un papel clave en el ejercicio anterior.

Por último, **el estudio subraya que, en un escenario de presupuestos prorrogados, el componente inercial del gasto público adquiere un protagonismo notable. Esto implica que gran parte de las decisiones presupuestarias responden a la continuidad de compromisos previamente adquiridos**, en detrimento de una planificación estratégica orientada al futuro. En consecuencia, el margen de actuación del Ejecutivo se ve considerablemente reducido, al carecer del carácter deliberado y anticipatorio que caracteriza a un presupuesto elaborado en condiciones ordinarias.

1. La prórroga presupuestaria: antecedentes y situación actual

Los Presupuestos Generales del Estado son un instrumento esencial que recogen tanto las previsiones de gasto como las estimaciones de ingresos de un significativo ámbito del sector público. Su importancia se manifiesta en **tres dimensiones clave**:

- **Institucionalmente**, porque adquiere cuerpo jurídico propio como instrumento de elección colectiva.
- **Democráticamente**, porque está asociada, necesariamente, a la división de poderes y al control.
- **Instrumentalmente**, porque es una pieza clave en el desarrollo de la política económica del gobierno.

La prórroga automática de los presupuestos del Estado está recogida en el artículo 134 de la Constitución española, que establece que, si no se aprobara una nueva Ley de Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos Generales del ejercicio anterior hasta la aprobación de otras cuentas públicas. Esta es una práctica habitual y aceptada tanto en la teoría como en la práctica presupuestaria de los países desarrollados.

Desde la transición democrática se han producido nueve prórrogas presupuestarias, cinco de ellas se corresponden con los ejercicios de 2011, 2016, 2017, 2018 y 2024. En general, **estas prórrogas suelen durar solo unos meses hasta que se aprueban nuevas cuentas, aunque existen excepciones.** Por ejemplo, los presupuestos de 2018 se mantuvieron vigentes durante dos años.



La situación actual evidencia un cambio significativo en la dinámica presupuestaria. Desde 2019, las prórrogas *sine die* han dejado de ser excepcionales para convertirse en una práctica recurrente. Solo en el trienio 2021-2023 se mantuvo cierta coherencia en el ciclo de aprobación presupuestaria. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2019 fue rechazado y no llegó a presentarse uno nuevo; en 2020, la pandemia impidió su tramitación; y en 2024, el Gobierno renunció a presentar el proyecto en el Congreso.

En mayo de 2025, el Ejecutivo no ha procedido al registro del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2025 en la Cámara Baja. De hecho, el Pleno del Congreso instó al Gobierno, en una moción aprobada el 8 de mayo de 2025, a cumplir con su deber constitucional de presentarlos. El presidente del Gobierno declaró en el Congreso, el 26 de marzo de 2025, que el Ejecutivo estaba trabajando con los grupos parlamentarios para presentar los Presupuestos Generales del Estado, aunque insistió en que lo haría cuando haya una ventana de oportunidad con apoyos suficientes. Sin embargo, se estima que, si no se han presentado los presupuestos antes del final de la primavera, no habría tiempo para desplegarlos en 2025.

Cabe destacar que sí se ha elaborado y aprobado, por parte del Ejecutivo, un techo de gasto y los objetivos de estabilidad, sin que estos hayan sido aprobados por las Cortes. En septiembre de 2024 el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo fijando los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda para 2025-2027, junto con un límite de gasto no financiero del Estado para 2025. Estos mismos acuerdos (los mismos parámetros) habían sido rechazados por el Congreso en julio de 2024, por lo que el Ejecutivo volvió a aprobarlos y remitió de nuevo el paquete a las Cortes. Con esa caída de los objetivos de estabilidad, el Gobierno estuvo obligado a reformularlos. Sin embargo, al convocar nueva votación en septiembre, **el Ejecutivo retiró finalmente la senda** para evitar otra derrota parlamentaria.

En cuanto al **programa de estabilidad** enviado a Bruselas, tras la reforma de las reglas fiscales europeas de 2023, España sustituyó el antiguo «Programa de Estabilidad» por un **«Plan Fiscal y Estructural de medio plazo» (PFEMP)**. El Gobierno remitió, en octubre de 2024, a la Comisión Europea el PFEMP para 2025-2028 (exigido por el nuevo marco de reglas fiscales), que establece compromisos de reducción del déficit (objetivo por debajo del 3% del PIB) y de la deuda pública. La Comisión Europea avaló este plan fiscal en noviembre de 2024. Además, en abril de este año, el Ejecutivo envió a Bruselas el correspondiente Informe de Progreso anual sobre el PFEMP, informando del cumplimiento de sus compromisos fiscales y actualizando el cuadro macroeconómico.

En conclusión, la frecuencia de esta práctica en España y el hecho de que se opte por una prórroga automática como solución técnica, plantea una crítica importante. **La conjugación de factores institucionales, políticos y técnicos explican que los presupuestos de 2025 no hayan prosperado hasta ahora.** Por lo tanto, y refiriéndonos a las causas de la falta de presupuestos, la principal razón es que no hay posibilidad de alcanzar un acuerdo previo con los suficientes grupos políticos que garanticen su aprobación en las Cámaras. **Esta situación, por un lado, reduce la presión sobre el Gobierno para negociar y alcanzar acuerdos con otras fuerzas**



parlamentarias y, por otro lado, disminuye el coste político que asumen los grupos políticos de la oposición al rechazar los presupuestos.

2. El marco institucional de los Presupuestos Generales del Estado

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece, en su artículo 32, que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) constituyen «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que integran el sector público estatal». Esta definición subraya el carácter instrumental de los PGE como herramienta esencial para la planificación y ejecución de la política económica del Estado.

El **marco normativo** que regula la elaboración, aprobación y ejecución de los PGE se sustenta en tres pilares fundamentales:

- **La Constitución española**, cuyo artículo 134 atribuye al Gobierno la iniciativa para la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos, y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Este precepto establece el carácter anual de los presupuestos, su alcance sobre la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal, y la obligación de consignar los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
- **La Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003)**, que desarrolla el procedimiento técnico y jurídico de elaboración y ejecución presupuestaria.
- **La Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, que incorpora al ordenamiento interno los compromisos de disciplina fiscal asumidos en el marco de la Unión Europea.

A su vez, se puede describir el **ciclo presupuestario** ordinario a partir de las siguientes fases:

- **Actualización del Programa de Estabilidad**, remitido anualmente a la Comisión Europea, que incluye un diagnóstico macroeconómico y las líneas estratégicas de política económica.
- **Informe de situación económica, con previsiones macroeconómicas que sirven de base para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria.**
- **Orden ministerial de elaboración de los PGE**, que establece directrices, estructura y documentación exigida.
- **Acuerdo de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, que debe ser aprobado por el Gobierno y validado por las Cortes Generales**, y que incluye el límite de gasto no financiero del Estado.
- **Aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos por el Consejo de Ministros**, que debe remitirse a las Cortes Generales al menos tres meses antes del inicio del ejercicio económico.



- **Tramitación parlamentaria y aprobación de la Ley de Presupuestos**, que debe entrar en vigor el 1 de enero del ejercicio correspondiente.

No obstante, **el artículo 134.4 de la Constitución española prevé, expresamente, la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior en caso de que no se apruebe una nueva Ley de Presupuestos antes del inicio del ejercicio económico correspondiente.** Esta previsión garantiza la continuidad de la actividad financiera del Estado, aunque limita la capacidad del Gobierno para introducir nuevas políticas de gasto o modificar sustancialmente la estructura presupuestaria.

Esta circunstancia se ha repetido en el ejercicio 2025, en el que la falta de presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, por parte del Gobierno, ha imposibilitado su aprobación antes del 1 de enero de dicho año y, por lo tanto, ha supuesto una nueva prórroga de los presupuestos de 2023.

2.1. Los principales mecanismos de modificación de los presupuestos prorrogados

La Ley de Presupuestos se caracteriza por su naturaleza temporal, ya que su vigencia es anual. Cada ejercicio económico establece, a través de esta norma, el marco para la gestión de los ingresos y los gastos públicos. No obstante, si no se aprueba una nueva ley a tiempo, la normativa vigente se prorroga automáticamente.

Siguiendo lo establecido en la Constitución española y en la Ley General Presupuestaria, los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a 2023 se prorrogaron, automáticamente, el 1 de enero de 2025, al no haberse aprobado unos nuevos para ese año.

Esta prórroga no tiene una fecha límite concreta, sino que se mantiene hasta que se aprueben unos nuevos presupuestos. Sin embargo, el marco legal actual no especifica, con claridad, qué aspectos del presupuesto prorrogado son inalterables y cuáles podrían ser modificados o reinterpretados mediante leyes o decretos leyes, especialmente en situaciones de urgencia o necesidad.

En este contexto, el Consejo de Ministros adoptó, el 23 de diciembre de 2024, un acuerdo que fija los criterios para aplicar la prórroga de los presupuestos de 2023 durante 2025. Este acuerdo incluye la distribución de gastos por secciones y medidas para gestionar los fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Aunque la prórroga es un recurso excepcional que permite al Estado seguir prestando servicios esenciales, su alcance es limitado tanto en el tiempo como en el contenido. Además, refleja una subordinación del poder Legislativo ante al Ejecutivo, ya que no requiere la aprobación parlamentaria. Por ello, no se considera necesario, ni adecuado, recurrir a un decreto ley



para formalizarla, ya que este instrumento implicaría una modificación sustancial del presupuesto sin el debido debate parlamentario.

El artículo 134 de la Constitución española permite al Gobierno proponer modificaciones presupuestarias durante su ejecución, sin distinguir si se trata de presupuestos nuevos o prorrogados. No obstante, cualquier cambio que implique un aumento del gasto o una reducción de ingresos debe tramitarse como proyecto de ley ante el Parlamento.

Asimismo, **los grupos parlamentarios tienen la posibilidad de proponer modificaciones al presupuesto**. No obstante, conforme al artículo 134 de la Constitución española, las iniciativas que impliquen un incremento del gasto o una reducción de los ingresos deben contar con la consulta previa al Gobierno. Este tiene la facultad de aceptar o rechazar su tramitación, lo que le otorga un poder de veto sobre dichas propuestas.

Otra cuestión importante que se ha de resaltar son las **potenciales tensiones financieras que puede originar la falta de actualización de los fondos sobre el sistema de financiación territorial** ante un escenario de prórroga presupuestaria. Si bien hasta el momento se han actualizado las entregas a cuenta vía decreto ley, en un Estado descentralizado, con importantes competencias cedidas a los entes territoriales, **la ausencia de una nueva programación presupuestaria podría limitar la actuación de actuaciones para gestionar determinados servicios públicos ante una mayor demanda y, lo que es más importante, condicionaría la planificación y ejecución de las inversiones necesarias para mejorar la competitividad regional** (Rubio y Álvarez, 2025).

Cabe destacar que los ajustes a los presupuestos prorrogados se están materializando, fundamentalmente, a través de decretos leyes, siendo la preeminencia del Parlamento la que debería imperar en la determinación de la cuantía y distribución de los créditos presupuestarios. En este sentido, **es imprescindible que los acuerdos de no disponibilidad de créditos presupuestarios se publiquen en los boletines oficiales correspondientes, pues una regla elemental de transparencia y conocimiento es la publicidad de las normas** (Rubio y Álvarez, 2025).

Conforme lo anterior, se podría concluir que la prórroga presupuestaria es un instrumento subóptimo de programación, ejecución y gestión de los recursos públicos al restringir o limitar la actuación del gobierno y al tener efectos negativos sobre partidas relevantes como son las que afectan a la inversión pública. En este sentido, se analizará a continuación, en función de lo que dicta nuestro ordenamiento jurídico e institucional, qué posibilidades de modificación son factibles en el caso de prórroga presupuestaria tanto desde el lado de los recursos como de los empleos.



2.2. El apartado de ingresos

En lo relativo al apartado de ingresos, nada afecta la prórroga presupuestaria a la capacidad del Gobierno (o del Parlamento) para presentar iniciativas que supongan el incremento de ingresos (mediante la creación de nuevos impuestos o la modificación de los existentes), **por lo que no existe ninguna especialidad, en el caso de prórroga presupuestaria, de la que existiría en cualquier ejercicio que cuente con un presupuesto aprobado.**

Es más probable que, en situaciones de excepcionalidad como la prórroga presupuestaria, se incida en una mala técnica legislativa, como es el abuso de los decretos leyes para la creación o modificación de figuras impositivas, incluyendo, muchas veces, efectos económicos retroactivos.

Es claro que las decisiones económicas de las empresas están determinadas, en gran medida, por la fiscalidad aplicable a los beneficios que se prevé obtener, ya que dicha fiscalidad es un componente esencial para medir la rentabilidad de un proyecto de inversión. **La inversión y la creación de empleo necesitan estabilidad de las normas y seguridad jurídica.**

Según ha establecido nuestro Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, **la seguridad jurídica es una suma de certeza, publicidad normativa e irretroactividad de lo no favorable. La legislación sorpresiva mediante real decreto vulnera, en muchos casos, la certeza de los sujetos pasivos mediante una retroactividad en sus efectos.**

Si bien no es lógico pretender que la normativa tributaria permanezca inalterable en un escenario de prórroga presupuestaria, **sí que es necesario procurar que las modificaciones que se tengan que realizar respeten el principio de seguridad jurídica y se evite perjudicar las expectativas legítimas de los contribuyentes.**

2.3. El apartado de gastos

La Ley de Presupuestos contiene una autorización para que el Estado realice determinados gastos, los cuales se distribuyen entre distintas áreas o secciones presupuestarias mediante la asignación de créditos específicos. Esta autorización no es meramente administrativa, sino que constituye un acto legislativo que habilita legalmente al Gobierno para comprometer recursos públicos.

Este carácter de Ley autorizadora de gastos convierte al presupuesto en un instrumento jurídico fundamental que protege a los ciudadanos frente a posibles excesos del poder ejecutivo. Históricamente, esta característica ha sido clave en la consolidación del Estado de derecho, al establecer límites legales al poder absoluto de la monarquía y garantizar un control democrático sobre el uso de los recursos públicos.



En efecto, una función primordial de las Cortes Generales es la de controlar los actos económicos del Gobierno (art. 66.2 CE), tanto en el apartado de ingresos (creación de impuestos) como en el de gastos. Sin embargo, esta protección no es absoluta, ya que, como hemos señalado anteriormente, **nuestra Constitución incluye un mecanismo de prórroga automática de la Ley Presupuestaria con el fin de ofrecer la necesaria continuidad a las actividades y a los servicios públicos, impidiendo que se produzca un cierre de la Administración como puede ocurrir en otros países.**

Al mismo tiempo, hasta que no se ejerza la iniciativa presupuestaria por el Gobierno, **las Cortes Generales quedarán limitadas en sus competencias sobre el plan económico y financiero del Estado, que no tendrán que aprobar por encontrarse prorrogado de manera automática.**

En este sentido, **la prórroga presupuestaria automática supone una evidente limitación de los poderes de control del Parlamento, puesto que permite que el Gobierno siga ejecutando su política, apoyándose en la prórroga del presupuesto del año anterior.** Esta prerrogativa del Gobierno, junto con el derecho de veto sobre cualquier iniciativa parlamentaria en materia de gasto público o de disminución de ingresos, permite al Gobierno imponer su voluntad al Parlamento a pesar de no contar, en principio, con apoyos suficientes en el mismo.

Esta solución no es uniforme en Derecho comparado, y es, en la práctica, la más cómoda para el Gobierno que no cumpla con su obligación legal de presentar los presupuestos a las Cámaras o no consiga el apoyo de las mismas; de hecho, en el Anteproyecto de Constitución se preveía un sistema más estricto de prórrogas trimestrales y limitadas en número.

El tratamiento de la prórroga en nuestra jurisprudencia constitucional es escaso. Como sentencia relevante se puede citar la STC 3/2003, que afirma que la prórroga constituye «un mecanismo excepcional» que funciona «en bloque», además de operar como un «mecanismo automático, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos».

La Ley General Presupuestaria determina que la prórroga no afectará a los «créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo», y que deberá ser objeto de adaptación «la estructura orgánica del presupuesto prorrogado (...), sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse».

Por otra parte, en lo que respecta a las disposiciones contenidas en el articulado de las Leyes de Presupuestos, será necesario valorar cuáles pueden ser objeto de prórroga, atendiendo a si forman parte del contenido esencial o necesario de dichas leyes. Asimismo, habrá que considerar las normas incluidas en el contenido eventual o disponible para determinar su vigencia y las posibilidades de su actualización o modificación. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que el carácter temporal de una norma no resulta, por sí solo, determinante para



juzgar su constitucionalidad (STC 32/2000, FJ 6), y que las normas pertenecientes al contenido eventual suelen tener, en principio, una vigencia indefinida (STC 34/2005, FJ 5).

La autorización para gastar que aparece en las Leyes de Presupuestos es una autorización flexible, que faculta para poder gastar, pero no impone el deber de hacerlo ni de agotar totalmente los créditos presupuestarios. Por ello, el presupuesto representa un amplio marco para la actuación pública, en el que cabe que se produzcan modificaciones presupuestarias, bien a iniciativa de las Cámaras parlamentarias o por el Gobierno.

En este sentido, **el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de que el presupuesto pueda ser variado durante su ejecución**, por medio de las modificaciones presupuestarias «puntuales del gasto autorizado por las Cortes, mediante los instrumentos de modificación de los créditos, que introducen un elemento de flexibilidad considerable, **de manera que la obligación de incluir todos los gastos no significa que el contenido del presupuesto quede petrificado en el momento de su aprobación**, ya que ello impediría la propia acción pública y, por ende, que el presupuesto pudiera cumplir adecuadamente esa función de dirección y orientación de la política económica del Gobierno que le corresponde» (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5).

Nada hace pensar que la prórroga presupuestaria limite esta posibilidad y, en consecuencia, durante la prórroga el Gobierno puede remitir proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos, y el Parlamento puede enmendar y hacer proposiciones de ley en este sentido, aunque, en este último caso, sometidos al veto del Gobierno, tal y como hemos comentado anteriormente.

De la misma forma lo ha considerado la doctrina, al entender que unos presupuestos prorrogados operan como una Ley de Presupuestos, de manera que, para proceder a su modificación, habrán de seguirse los mecanismos jurídicamente previstos para los supuestos de modificación de las leyes de presupuestos vigentes. **De esta manera, una vez prorrogado el presupuesto, el régimen de modificaciones que pueden acordarse respecto de sus créditos será el general de la Ley General Presupuestaria.**

La prórroga del presupuesto genera ciertas dudas desde el punto de vista constitucional, especialmente cuando se recurre al decreto ley como vía para introducir modificaciones. Estas dudas se intensifican si dicho decreto se justifica alegando una necesidad extraordinaria y urgente provocada, en realidad, por la incapacidad del Gobierno para elaborar y aprobar a tiempo unos nuevos presupuestos.

En todo caso, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la prórroga presupuestaria no debe interpretarse como una situación que impida, por completo, cualquier iniciativa legislativa que modifique el gasto, salvo la aprobación de unos nuevos presupuestos. De hecho, el Gobierno dispone de mecanismos que le permiten introducir modificaciones, ya sea para aumentar determinadas partidas o para reasignar fondos a conceptos distintos de los recogidos en el presupuesto prorrogado.



Un apunte relevante es el uso del **Fondo de Contingencia** en los últimos años. La dotación del fondo experimentó **un salto de nivel en los Presupuestos Generales del Estado para 2021**, pasando de una cifra media en el entorno de 2.500 millones de euros en el período 2012-2020 a cerca de 4.000 millones desde entonces. La ejecución media del fondo, en el período 2012-2024, fue del 84%; y en 2022, año con presupuestos, la ejecución se acercó al 100%, como en 2024. Aunque este fondo puede ser una herramienta útil para mitigar los riesgos fiscales en un contexto de prórroga presupuestaria, **este ha destinado el 43% de sus recursos a financiar gastos no relacionados con perturbaciones imprevistas como son el gasto asociado al mantenimiento de la paz y la partida destinada a actividades de interés social asociadas a la asignación tributaria de la declaración de la renta de las Personas Físicas y Sociedades (Lago, 2025), por lo que el uso del Fondo de Contingencia en estos últimos ejercicios añade un nuevo interrogante a las posibles consecuencias de otra prórroga presupuestaria** (Rubio y Álvarez, 2025).

3. Impacto económico de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2023 para el ejercicio 2025

El marco legal español permite al Gobierno cierto margen de maniobra en situación de prórroga presupuestaria. **El Gobierno puede aprobar las modificaciones de crédito que crea necesarias si cuenta con el respaldo jurídico, los recursos financieros y los apoyos precisos en las cortes.** Además, puede cumplir con los compromisos adquiridos en el seno de la coalición de gobierno y con otras fuerzas políticas a través de herramientas alternativas como leyes ordinarias, decretos leyes o enmiendas a otras normas en tramitación parlamentaria.

Por todo ello, **el gasto público puede no verse tan contenido como podría suponerse inicialmente; y la prórroga impactaría de forma limitada, a corto plazo, en las cuentas públicas.** El cumplimiento del objetivo de déficit quedará supeditado a la dinámica de la recaudación impositiva y a las medidas de expansión de gasto y de ingreso que se pudieran incluir en los reales decretos leyes que se aprueben en los próximos meses. De hecho, los objetivos de estabilidad se están alcanzando en cierta medida, **no como consecuencia de una planificación presupuestaria deliberada orientada al control del gasto, sino gracias a un crecimiento económico superior al previsto y a un incremento notable de los ingresos tributarios.**

Este margen de maniobra es muy limitado a medio y largo plazo. La prórroga genera un marco rígido, dominado por la inercia del gasto, donde los desembolsos responden, mayoritariamente, a compromisos ya adquiridos. **En ausencia de nuevos presupuestos, la gestión se vuelve reactiva, basada en medidas puntuales y ajustes internos como transferencias de crédito. Esta situación limita la capacidad del Gobierno para adaptarse a nuevas prioridades o afrontar contingencias que tengan impacto sobre el ciclo económico.** Así, la prórroga garantiza continuidad, pero restringe seriamente la política económica (Rubio y Álvarez, 2025).

Esta rigidez también compromete la capacidad de adaptación del país a las nuevas reglas fiscales europeas en el medio y largo plazo. Aunque se prevé que España cumpla este objetivo



en 2025 sin necesidad de ajustes extraordinarios, la ausencia de un nuevo presupuesto debilita la credibilidad del plan fiscal ante Bruselas y pone en duda su sostenibilidad a medio plazo, teniendo en cuenta que los ajustes para la consecución de los objetivos deberán producirse al final del periodo considerado por el nuevo «Plan Fiscal y Estructural de medio plazo», sin que se vislumbre la orientación de estas medidas. Asimismo, las proyecciones de crecimiento económico para 2025 son menos optimistas que las del año anterior, por lo que el cumplimiento de las reglas fiscales no se verá favorecido por un aumento del PIB como ocurrió en 2024.

Por lo tanto, **la prórroga presupuestaria limita de forma sustancial la capacidad de planificación económica, impide ajustar políticas a un contexto cambiante y debilita la posición del Ejecutivo tanto frente a los mercados como ante las instituciones europeas, especialmente cuando esta situación se repite en el tiempo. Además, conlleva un aumento significativo de los costes de transacción para aprobar nuevas medidas y desvía recursos que deberían destinarse a reformas estructurales esenciales para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo.**

Dado su carácter temporal de ejecución, se ha de destacar uno de los aspectos que pueden verse afectados por la continuidad de la prórroga presupuestaria. Esta tiene implicaciones que afectan directamente a la planificación y ejecución de proyectos de inversión pública, en particular, en infraestructuras. Un ejemplo concreto es el proyecto del Corredor Mediterráneo, una obra clave para mejorar la conectividad en transporte y la competitividad de la economía española.

Por otro lado, **hay sectores, como el de la construcción o el sector inmobiliario, que son altamente sensibles a la estabilidad política y económica, y pueden verse afectados por la incertidumbre jurídica derivada de la prórroga,** lo que implica una limitación adicional sobre la necesaria inversión, tanto pública como privada, que se ha de realizar en vivienda y que se estima en unos 380.000 millones de euros de inversión para cubrir el déficit estructural de vivienda, en España, que ascendería a unos 2,2 millones de unidades para el período 2025-2040. Según el Banco de España, tan solo en el periodo 2022-2024 el desajuste entre la oferta de este tipo de inmuebles y la demanda residencial se situó en un rango de entre las 400.000 y las 450.000 viviendas.

De igual forma, **la ausencia de un plan presupuestario a medio plazo generaría cierta incertidumbre,** dados los parámetros actuales de nuestras finanzas públicas, sobre el tipo de medidas que tendrían que aprobarse para cumplir con los compromisos presupuestarios y generar el espacio presupuestario suficiente para afrontar los retos estructurales derivados de factores demográficos, medioambientales y tecnológicos, sin que se pongan en compromiso la viabilidad de nuestras cuentas públicas y la sostenibilidad de la deuda. Esta incertidumbre **podría materializarse en un menor retorno esperado de las inversiones en nuestro territorio, lo que generaría también que empresas multinacionales reconsiderasen sus planes de invertir en España,** desembocando en una disminución de la inversión extranjera directa y, consecuentemente, en una ralentización de la creación de empleo y valor en el país (Rubio y Álvarez, 2025).



3.1. Consecuencias económicas de la prórroga presupuestaria en 2025

Inicialmente, los efectos de la prórroga presupuestaria no tienen por qué tener incidencia directa sobre los ingresos, dado que su recaudación (a tipos impositivos constantes) estaría ligada a la evolución del ciclo de la actividad. No obstante, **si bien los ingresos públicos no se ven directamente afectados por la prórroga presupuestaria, sí que se pueden realizar ajustes en el gasto, modificando su composición, lo que puede generar un impacto significativo en la evolución del saldo presupuestario.**

En este sentido, el análisis de las operaciones no financieras de las Administraciones públicas permite observar cómo, en un contexto de prórroga como el de 2024, la evolución de las partidas del presupuesto ha derivado en una mejora del saldo público, pese a la inercia que suele caracterizar la ejecución presupuestaria en situaciones de prórroga. Concretamente, **en 2024, en un contexto de prórroga presupuestaria, el déficit público se redujo en aproximadamente 0,3 puntos porcentuales del PIB, pasando de un -3,5% del PIB en 2023 a un 3,2% en 2024** (Tabla 1).

A continuación, se detallan las principales partidas responsables de esta evolución y las diferencias registradas entre 2023 y 2024. **La leve mejora del saldo de las cuentas públicas se produjo como consecuencia de un incremento de los ingresos mayor que el registrado por los gastos en 2024 respecto de 2023.** En concreto, **los recursos no financieros** del conjunto de las Administraciones públicas **aumentaron un 7,1% en 2024.** En cambio, **los gastos no financieros crecieron un 6,2% en 2024,** presentando, incluso, una tasa de crecimiento interanual inferior a la de 2023, que fue del 6,9%.

Casi todas las partidas de gasto analizadas tuvieron unas tasas de crecimiento interanual inferiores a las que presentaron en 2023. **La excepción fueron los empleos de capital, que, frente a un crecimiento interanual del 7,2% en 2023, en 2024 han presentado una tasa de crecimiento del 18,3%,** motivada especialmente por la partida de «Otras transferencias de capital» que ha crecido un 407% respecto de 2023.

Algunas partidas de los empleos corrientes sobresalen por su elevado crecimiento en 2024 como el pago de **intereses**, que aumentó un 9,2%; las **prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie**, donde se incluye el gasto en pensiones, que subieron un 6,8%; y **la remuneración de asalariados**, que se incrementó en un 5,5%.



TABLA 1

Las finanzas públicas en 2023 y 2024

	Variación interanual (%)	
	2023	2024
RECURSOS NO FINANCIEROS	9,5	7,1
Recursos corrientes	8,9	6,9
Recursos de capital	29,7	12,6
EMPLEOS NO FINANCIEROS	6,9	6,2
Empleos corrientes	6,9	5,0
Remuneración de asalariados	5,8	5,5
Consumos intermedios	8,6	3,5
Intereses	12,4	9,2
Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	10,3	6,8
Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado	7,0	4,2
Empleos de capital	7,2	18,3
Formación bruta de capital fijo	18,7	-4,5
Ayudas a la inversión	39,5	2,5
	% del PIB	
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (Déficit público)	-3,5	-3,2

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

3.2. Análisis del escenario presupuestario para 2025

A continuación, se estima el impacto que puede tener esta prórroga de presupuestos en los ingresos y en las diversas partidas de gastos de 2025, y, por lo tanto, en el déficit y en la deuda pública. También se recoge la opinión de las diferentes instituciones públicas sobre este tema (Tabla 2).



TABLA 2

Los efectos de la prórroga presupuestaria de 2025 sobre los ingresos, el gasto y el déficit¹

	Variación en millones de euros
INGRESOS	37.000
IMPUESTOS	24.500
Sobre la producción e importaciones	9.000
Sobre tipo de renta	15.500
Sobre el capital	-4
COTIZACIONES	12.500
GASTOS	34.000
Remuneración de asalariados	7.600
Consumos intermedios	3.500
Transferencias sociales en especie	1.500
Prestaciones sociales en efectivo	16.100
Intereses de la deuda	2.700
Formación bruta de capital	700
Subvenciones y otros gastos	1.900
DIFERENCIA INGRESOS - GASTOS	3.000
DÉFICIT PÚBLICO ESTIMADO EN 2025	47.200
DÉFICIT PÚBLICO ESTIMADO EN 2025 (% PIB)	2,8%

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y de la AIReF.

3.2.1. Ingresos

Las medidas fiscales adoptadas en el periodo reciente tienen un impacto significativo en los ingresos tributarios; por ello la Tabla 3 resume las **principales medidas que influirían en 2025**, el impuesto afectado, la norma legal aplicable y el impacto estimado en el déficit público.

¹ Las estimaciones presentadas se elaboraron a partir de dos fuentes principales. Por un lado, se emplearon los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) para las cifras correspondientes a la contabilidad nacional de 2024, y, por otro, las proyecciones de la AIReF para el año 2025, elaboradas en mayo de 2025. Cabe destacar que ambas fuentes utilizan desgloses distintos para los recursos y empleos, por lo que las categorías recogidas en la Tabla 2 constituyen una simplificación que busca ofrecer la mejor aproximación posible. Asimismo, dado que las estimaciones de la AIReF se expresan en porcentaje del PIB y no en términos monetarios absolutos, fue necesario utilizar el valor del PIB estimado por la propia AIReF para garantizar la coherencia de las cifras finales.



TABLA 3

Principales medidas fiscales para 2025 en España y su potencial impacto en el déficit

Reforma	Impuesto afectado	Norma legal aplicable	Impacto estimado en déficit público
Tributación mínima del 15% para grandes grupos	Impuesto sobre Sociedades	Real Decreto-ley 5/2024 y Directiva (UE) 2022/2523	Aumenta ingresos
Tipos reducidos para microempresas (1.7%)	Impuesto sobre Sociedades	Proyecto de Ley Ecosistema Empresas Emergentes (pendiente)	Reduce ingresos a corto plazo
Incremento de la reserva de capitalización	Impuesto sobre Sociedades	Real Decreto-ley 4/2024	Reduce ingresos
Libertad de amortización en vehículos eléctricos y puntos de recarga	IRPF y Sociedades	Real Decreto-ley 4/2024	Reduce ingresos a corto plazo
Aumento del tipo marginal en rentas del ahorro (>300.000 €)	IRPF	Anteproyecto de Ley de PGE 2025	Aumenta ingresos
Ampliación del límite segundo pagador	IRPF	Real Decreto-ley 4/2024	Reduce ingresos
Incremento de reducción de rendimientos del trabajo	IRPF	Real Decreto-ley 4/2024	Reduce ingresos
Prórroga de deducciones de eficiencia energética	IRPF	Real Decreto-ley 4/2024	Reduce ingresos
Reversión de tipos reducidos en productos básicos (subida al 4%)	IVA	Real Decreto-ley 4/2024	Aumenta ingresos
IVA del 21% para alquileres turísticos de corta duración	IVA	Proyecto de Ley de Alquiler Turístico 2025 (pendiente)	Aumenta ingresos
Nuevo impuesto sobre cigarrillos electrónicos	Impuesto Especial	Real Decreto-ley 5/2024	Aumenta ingresos
Impuesto a banca y energéticas (prórroga y ajustes)	Impuestos temporales especiales	Real Decreto-ley 11/2022 y Real Decreto-ley 4/2024	Aumenta ingresos

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de información de la Agencia Tributaria.

Como se puede observar en la Tabla 2, **se espera que los ingresos en su totalidad incrementen en 37.000 millones de euros en 2025**. Este incremento responde, principalmente, a un aumento en la recaudación tributaria. **Más concretamente, más del 60% de este incremento se traduce**

a los recursos por impuestos, tanto sobre la renta como sobre la producción e importaciones y, evidentemente, sobre el capital.

Como se puede observar, dentro de la recaudación por impuestos, los ingresos por impuestos de tipo renta son los más elevados, con un incremento con respecto a 2024 de 15.500 millones de euros. **Esto se explica, principalmente, por el mayor dinamismo de los impuestos sobre la renta, mientras que otros componentes presentan una evolución más moderada o negativa. Más concretamente, hay un incremento en la recaudación tanto del IRPF, impulsado por una revisión al alza de la remuneración de asalariados no indexada en la inflación, como del Impuesto sobre Sociedades, debido al efecto de las nuevas medidas normativas como el establecimiento del límite a la compensación de bases imponibles negativas intragrupo.**

Se mantiene, al igual que en el periodo 2019-2024, como condicionante clave para el incremento de ingresos en 2025, el aumento de la recaudación procedente de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Durante este periodo reciente el incremento de los impuestos corrientes sobre la renta se ha concentrado en el IRPF, que ha aumentado su peso sobre el PIB en 1,3 puntos porcentuales. **De este incremento, aproximadamente el 77% se debe al aumento de los tipos medios efectivos como consecuencia de la no actualización adecuada del impuesto a la evolución de la inflación,** produciéndose lo que se denomina el efecto de progresividad en frío. Este efecto, además, ha sido más significativo en España que en otros países del área euro (Banco de España, 2025).

Con respecto a la recaudación por IRPF en términos de contabilidad nacional, se espera que crezca un 8,4% en 2025, superando, claramente, el crecimiento del 6,5% estimado en términos de caja. Esta discrepancia se explica por ajustes metodológicos relacionados con la devolución a los mutualistas tras una sentencia judicial. En contabilidad nacional, ese pago se registra como un mayor gasto de capital en 2024, mientras que, en contabilidad de caja, se contabiliza cuando, efectivamente, se realiza el desembolso, es decir, en 2025.

Igualmente, se prolonga la aplicación del Impuesto Temporal de Solidaridad sobre las Grandes Fortunas (ITSGF), cuya recaudación es transferida a las comunidades autónomas como consecuencia de los cambios legislativos introducidos en el Impuesto sobre el Patrimonio por regiones como la Comunidad de Madrid, Andalucía, las Islas Baleares, Cantabria, la Región de Murcia y Galicia. En cuanto al impuesto sobre la producción y las importaciones, el aumento se debe a la retirada de medidas y a la ligera aceleración proyectada de la demanda nacional.

Durante el periodo 2024-2025, España ha experimentado un incremento notable en la presión fiscal, fenómeno que se explica por el desajuste entre el crecimiento de los ingresos tributarios y el crecimiento del PIB nominal. **Mientras que el crecimiento estimado del PIB, entre 2024 y 2025, es del 4,8%, los ingresos tributarios lo habrían hecho a un ritmo del 6,5%. Esta diferencia implica que el peso de los impuestos sobre la economía, es decir, la presión fiscal, ha aumentado.**



Otro factor que contribuye al aumento de los ingresos es el aumento de las cotizaciones sociales en 12.500 millones de euros. Sobre este componente la evolución de la remuneración por asalariado, particularmente en 2025, y del empleo contribuirán a su mayor recaudación, si bien, **en este caso, el aumento de la cotización adicional del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la entrada en vigor de la cuota de solidaridad son los principales factores determinantes de su incremento.**

Es importante destacar que **la previsión sobre los ingresos en 2025 se ha incrementado entre noviembre 2024 y abril 2025, es decir, hubo una revisión al alza.** Esto se debe, por un lado, a un entorno macroeconómico más favorable, que impulsa los ingresos fiscales, y, por otro, cambios normativos recientes, como los expuestos en la Tabla 1, que elevan la recaudación.

En este sentido, se ha de resaltar el aumento significativo de la recaudación por IVA vinculado al pleno restablecimiento de tipos, tras medidas que se introdujeron para afrontar la crisis energética y la subida de precios. De igual forma, se restablece, íntegramente, el Impuesto Especial sobre la Electricidad y el Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE), aumentos que se compensarían por la disminución de otros impuestos sobre la producción, asociado a la eliminación del gravamen temporal a las energéticas.

3.2.2. Gastos

Aunque no se han aprobado los objetivos de estabilidad presupuestaria y, de igual forma, no se ha adaptado el marco fiscal nacional a la realidad del nuevo marco europeo, tal y como menciona la AIREF (mayo, 2025), antes de analizar las previsiones sobre las principales partidas del gasto público, es importante tener en cuenta cómo afecta el techo de gasto y su relación con el margen de maniobra del Gobierno en este caso.

Como principal resultado se ha de destacar que el margen de maniobra del Gobierno es muy limitado tanto para implementar medidas de política económica que respondan a los retos marcados por el ciclo económico, como para responder a la necesidad de implementar reformas estructurales que mejoren la competitividad de nuestra economía.

El techo de gasto aprobado por el Gobierno de España para 2025 ascendería a 195.353 millones de euros, excluyendo los fondos europeos, lo que supone un incremento del 3,2% respecto al ejercicio anterior. Si se incluyen los fondos del programa Next Generation EU, la cifra total alcanza los 199.171 millones de euros, marcando un récord histórico. **Este límite de gasto no financiero constituiría la base para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado que está conformado, en un 75%, por partidas estructurales y comprometidas legalmente** —como pensiones contributivas, salarios públicos, transferencias a comunidades autónomas y prestaciones sociales obligatorias—, **lo que reduce, significativamente, la capacidad del Ejecutivo para redirigir recursos sin reformas legislativas profundas.**



Pues bien, la cuarta parte restante (unos 48.838 millones de euros), correspondería a otras partidas con mayor margen de maniobra discrecional, entre las que se incluiría la inversión pública. Adicionalmente, el Informe de Progreso Anual, publicado por el Ministerio de Hacienda, confirma que el gasto computable en 2024 fue del 4,1%, muy por debajo del 5,3% autorizado por Bruselas, lo que genera un colchón fiscal del 0,5% del PIB, equivalente a, aproximadamente, 7.300 millones de euros.

La programación y disposición de estos recursos está, como se ha apuntado previamente, muy limitada. En primer lugar, debido a la prórroga este margen solo se podría implementar mediante decretos leyes, créditos extraordinarios y modificaciones presupuestarias que requerirían del apoyo del Parlamento. Además, **este margen está condicionado por las nuevas reglas fiscales europeas (que limitan el crecimiento del gasto al 3,2% en 2025), los objetivos de déficit (2,5% del PIB en 2025) y compromisos internacionales como el aumento del gasto en defensa, así como la prórroga presupuestaria.**

Por otro lado, es relevante mencionar aspectos que tuvieron una incidencia considerable en 2024 y, por tanto, actúan como condicionantes para 2025. **El gasto público en 2024 ha estado condicionado por medidas de carácter extraordinario, como el impacto de diversas sentencias judiciales y las actuaciones adoptadas en respuesta a la DANA.** Cabe destacar que las previsiones de la AIReF sobre el gasto han presentado un ligero aumento desde noviembre de 2024. Este incremento se explica, principalmente, por **nuevas medidas aprobadas durante estos meses, que han elevado el gasto.** Sin embargo, dicho aumento ha sido parcialmente contrarrestado por dos factores: por un lado, el efecto denominador vinculado a la revisión al alza del PIB nominal, que reduce proporcionalmente el peso del gasto; y, por otro, la actualización de datos del cierre de 2024, que ha permitido ajustar algunas partidas previstas tras comprobar una ejecución del gasto inferior a la esperada.

Seguidamente, se detallarán las principales partidas de gasto para las que se estima que pueden experimentar un incremento en el año 2025 (ver Tabla 2), a pesar de la prórroga presupuestaria. **Se espera que la totalidad de estas aumenten en 34.000 millones de euros.**

El factor que más aporta a este incremento estimado es el aumento en las prestaciones sociales en efectivo, situándose en 16.000 millones de euros y viéndose afectadas, principalmente, por el gasto en pensiones. La evolución del mismo se explica por el incremento en el número de prestaciones, la revalorización anual según el IPC; por el deslizamiento de la pensión media, debido al efecto sustitución de las pensiones entrantes frente a las que salen; las medidas aprobadas, el aumento del número de pensionistas y por el gasto asociado a determinadas sentencias del complemento de paternidad de los varones. Según la AIReF, el gasto en pensiones de la Seguridad Social crecerá un 5,8% en 2025 y se moderará hasta una media del 4,6% anual entre 2026 y 2029.

Otra de las rúbricas sobre las que se está produciendo un mayor dinamismo en el gasto es la correspondiente al servicio de la deuda pública. Se estima que el gasto en intereses aumente



en 2.700 millones de euros. Para la estimación se toma en cuenta el cambio en la previsión de la evolución de los tipos de interés, que, previsiblemente, tendrán un efecto de aumento progresivo de este gasto.

En relación con la remuneración de asalariados, se prevé que el crecimiento tenderá a moderarse a partir de 2025, una vez concluya el efecto de las mejoras salariales pactadas en el marco de la Mesa General de Negociación de la Función Pública. En este sentido, el menor crecimiento de este componente, en algunos territorios, podría compensarse con un esperado aumento de la retribución del personal militar asociado al incremento del gasto en defensa comprometido. **El crecimiento en consumos intermedios y transferencias sociales en especie experimenta una ligera fluctuación, con un incremento de 5.000 millones en total. Es relevante destacar que para las estimaciones se asume la revalorización de los salarios públicos con el IPC para el resto del periodo.**

Con respecto a las transferencias a otras Administraciones, en 2024 se han transferido más de 154.000 millones de euros a las comunidades autónomas, un incremento del 15% respecto a 2023, y se prevé una cifra récord para 2025 (Rubio y Álvarez, 2025). Se ha de destacar que la falta de Presupuestos Generales del Estado y de objetivos fiscales aprobados provoca que **las comunidades y municipios deban elaborar sus propios presupuestos en un entorno marcado por la incertidumbre**, lo que puede derivar en tensiones de liquidez, especialmente en las autonomías con menor respaldo parlamentario (Lago, 2025). Aunque el Ministerio de Hacienda ha anticipado datos para facilitar la planificación, estos son provisionales y no sustituyen la certeza jurídica y presupuestaria que otorga una ley de presupuestos.

La prórroga también dificulta la aplicación coherente de medidas como la quita de deuda del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), al no existir un marco fiscal claro, y alimenta la indefinición respecto a la senda de estabilidad aplicable, mientras que el verdadero problema para las CC. AA. sigue siendo la presión del gasto y no tanto el déficit autorizado (Lago, 2025).

Otra de las partidas es la formación bruta de capital, que experimenta un incremento de 700 millones de euros respecto al año anterior, lo que supone un aumento de 0,1 puntos porcentuales del PIB, situándose en el 2,5% en 2025 frente al 2,4% en 2024, según la AIREF. Este avance se explica, en gran parte, por medidas de carácter extraordinario vinculadas a la DANA y por el aumento del gasto en defensa. En lo referente a la formación bruta de capital fijo, las estimaciones muestran un estancamiento en 2025, disminuyendo en 200 millones de euros.

Por otro lado, es importante resaltar que la inversión pública se considera una palanca fundamental para impulsar el crecimiento económico, a medio y largo plazo, y ha ganado tracción durante el periodo 2019-2024 gracias a la financiación procedente de los fondos Next Generation EU. No obstante, su nivel en España sigue siendo reducido en comparación con la media de la UEM: **la inversión pública representa el 2,6% del PIB frente al 3,4% en la eurozona,** a pesar de que ambos han ganado 0,4 puntos porcentuales desde 2019. **Esto implica que, como mínimo, España debería incrementar su inversión en alrededor del 1% del PIB. Y dado que el PIB per**



cápita español es inferior al promedio de la UE, el aumento necesario debería ser aún mayor para igualar, en términos reales, la inversión de nuestros homólogos europeos.

Cabe señalar que una parte considerable de la inversión pública en España no se orienta a la creación de nuevo capital, sino a la conservación del ya existente. Mantener en buen estado el *stock* de infraestructuras públicas requiere de una inversión mínima que compense la depreciación provocada por el paso del tiempo y el uso intensivo. Esto significa que, incluso destinando cuantías importantes cada año, no necesariamente se está ampliando la capacidad productiva del país, sino, simplemente, evitando que el capital acumulado se deteriore.

En este sentido, analizando las cifras de inversión pública en infraestructuras durante el periodo reciente, la situación se vuelve aún más preocupante, puesto que la inversión bruta registrada ni siquiera ha llegado a la cifra necesaria para mantener constante la relación entre el *stock* de capital público en infraestructuras y el PIB que se ha mantenido en la última década, que ha oscilado en torno al 40%.

Para mantener este porcentaje, la brecha acumulada entre 2019 y 2024 asciende, aproximadamente, a unos 62.000 millones de euros, lo que implicaría una inversión bruta de, aproximadamente, 23.000 millones de euros al año desde 2014. Dado que en 2024 la inversión bruta fue de 16.000 millones de euros aproximadamente, habría sido necesario realizar una inversión bruta adicional en infraestructuras de 7.000 millones de euros, para evitar que se generara un cuello de botella en la capacidad de inversión en este sector. Esto sin considerar que las necesidades de acumulación de capital son aún mayores debido al avance de otros factores que inciden en la productividad, como la digitalización, o por los compromisos establecidos en el ámbito de la transición energética.

Es decir, el déficit estructural de inversión pública en infraestructuras no solo persiste, sino que se ha ampliado con el tiempo. Por tanto, España no solo presenta niveles de inversión pública inferiores a los de sus homólogos europeos, sino que, además, afronta el riesgo creciente de una obsolescencia de su capital público, lo que impacta negativamente en su competitividad, en el crecimiento de la productividad y en la calidad de vida de los ciudadanos.

Además, **una parte sustancial de esta inversión se ha financiado con fondos europeos, cuyo carácter temporal plantea interrogantes sobre su sostenibilidad futura.** Esto obliga a diseñar nuevas vías de financiación que permitan mantener el esfuerzo inversor y avanzar en objetivos estratégicos como la digitalización y la transición ecológica.

En este contexto, la colaboración público-privada (CPP) puede desempeñar un papel relevante para complementar la inversión pública, especialmente en momentos de restricciones presupuestarias. Durante el periodo 2014-2024 la inversión en infraestructuras, mediante fórmulas de CPP, apenas alcanzó los 12.500 millones de euros, muy por debajo de las necesidades estimadas para cubrir, siquiera, la depreciación del capital existente. Una mayor implicación del sector privado podría contribuir no solo a cerrar la brecha de inversión en mantenimiento,



sino también a generar nuevo capital. Fomentar este tipo de esquemas permitiría aliviar la presión sobre las cuentas públicas y, al mismo tiempo, impulsar la modernización del tejido productivo español.

Por su parte, el consumo público es un componente relevante del gasto cuya evolución reciente ha estado marcada, en gran medida, por el incremento de las partidas destinadas a sanidad y educación, con aumentos del 6,6% y del 4,2%, respectivamente.

El gasto en consumo final de las Administraciones públicas españolas ha experimentado un crecimiento notable en los últimos años, convirtiéndose en uno de los principales impulsores del PIB nominal. Concretamente, entre el cuarto trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2025, el PIB español creció un 8%, del cual 3,6 puntos porcentuales corresponden a la partida del gasto en consumo final de las Administraciones públicas, es decir, aproximadamente el 45% del crecimiento acumulado del PIB ha sido como consecuencia de la aportación del consumo público a la economía durante el periodo analizado. **Este comportamiento plantea importantes riesgos macroeconómicos, entre los que destaca el posible efecto de desplazamiento (*crowding out*) sobre la inversión privada, que podría verse limitada por un exceso de protagonismo del sector público.**

Asimismo, un crecimiento económico excesivamente apoyado en el gasto público puede enviar señales distorsionadas sobre su sostenibilidad a medio y largo plazo. En lugar de consolidar un entorno favorable a la innovación, la competitividad y la productividad, se corre el riesgo de establecer una economía excesivamente dependiente del estímulo fiscal.

Por tanto, aunque el consumo público puede desempeñar un papel estabilizador en momentos de incertidumbre, su contribución al crecimiento del PIB debe mantenerse dentro de márgenes que impone la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas. En este sentido, es esencial que la política fiscal permita al sector privado desplegar todo su potencial, fomentando un crecimiento económico más sólido, diversificado y sostenido en la inversión productiva.



RECUADRO 1

El gasto en defensa ante la creciente incertidumbre geopolítica

La creciente incertidumbre global, marcada por la prolongación del conflicto en Ucrania, la escalada arancelaria y las tensiones con la nueva administración estadounidense, ha llevado a una reorientación estratégica en Europa. Entre las principales medidas destaca el programa ReArm Europe Plan/Readiness 2030, un ambicioso plan europeo que aspira a movilizar hasta 800.000 millones de euros en gasto e inversión en defensa durante la próxima década. **El plan contempla una combinación de instrumentos financieros, como préstamos por valor de hasta 150.000 millones de euros, la reasignación voluntaria de fondos estructurales para fines de defensa y financiación del Banco Europeo de Inversiones.** Estas iniciativas configuran un impulso fiscal coordinado a escala europea cuyo impacto sobre el crecimiento dependerá de cómo se diseñen e implementen las estrategias nacionales en cada Estado miembro.

En este contexto, **los países miembros de la Unión Europea, incluida España, se han comprometido a incrementar significativamente su gasto en defensa.** Esta decisión responde tanto a una necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la UE como a la presión externa derivada de los compromisos con la OTAN y el entorno geopolítico actual. En cuanto a su impacto sobre el ciclo económico, este aumento del gasto en defensa, junto con el giro en la política fiscal de Alemania, podría contribuir a mitigar los riesgos a la baja del crecimiento económico derivados del contexto internacional. **Si bien sus efectos no se percibirán plenamente hasta 2026, este impulso fiscal puede actuar como contrapeso frente a la desaceleración provocada por la guerra comercial, la caída de las bolsas, que puede frenar la recuperación de la inversión, y la incertidumbre global.**

Con respecto a su impacto presupuestario y al cumplimiento de los compromisos de las reglas fiscales europeas, la Comisión Europea flexibilizó temporalmente dichas reglas fiscales activando la cláusula de escape nacional prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta cláusula permite a los Estados miembros desviarse, de forma limitada y temporal, de sus trayectorias de gasto primario neto comprometidas, siempre que el aumento esté vinculado al gasto en defensa, con un límite máximo de 1,5 puntos porcentuales del PIB respecto al nivel registrado en 2021. Hasta la fecha, 12 países (como Alemania, Polonia o Grecia) ya han solicitado la activación de esta cláusula. España, al igual que Francia o Italia, aún no ha formalizado dicha solicitud, aunque mantiene abierta la posibilidad de hacerlo más adelante.

En este contexto, **el Gobierno español ha reafirmado su compromiso con el objetivo de elevar el gasto en defensa al 2% del PIB** y, para ello, está diseñando una reestructuración presupuestaria que permita inyectar entre 3.500 y 5.000 millones de euros adicionales a lo largo de 2025. De ese importe, alrededor de 2.500 millones se incorporarían al presupuesto del Ministerio de Defensa mediante la aplicación del artículo 9 de la Ley de Presupuestos de 2023 prorrogados, que faculta al Consejo de Ministros para reasignar créditos sin necesidad de un nuevo trámite parlamentario, siempre que no se sobrepase el total de créditos aprobados inicialmente. Además, se contempla habilitar una línea de financiación de 1.000 millones de euros desde el Ministerio de Industria para impulsar proyectos tecnológicos en defensa y seguridad (Lago, 2025).

En total, el gasto en defensa, en 2025, se estima que aumentaría unos 10.500 millones de euros alcanzando el 2% del PIB, según los criterios de la OTAN. Atendiendo a la descripción detallada de las partidas de gasto, el gasto correspondiente a empleos corrientes se situaría en unos 2.258,5 millones (remuneración de asalariados, consumos intermedios y subvenciones); correspondiendo 3.683,29 millones a gastos de capital y 4.529,4 millones a gasto del capítulo 8. **Este esfuerzo se financiará sin subidas impositivas ni aumento de la deuda, mediante la reasignación de créditos no ejecutados y fondos comprometidos no utilizados del ejercicio anterior (AIReF, mayo 2025).**



El efecto del gasto en defensa sobre el crecimiento económico dependerá, en gran parte, del multiplicador fiscal asociado. La literatura señala que este tipo de gasto suele tener multiplicadores inferiores a 1, especialmente cuando implica compras en el exterior. En el caso de España, el Plan contempla que el 89% del gasto se realice a nivel nacional, lo que podría elevar el multiplicador fiscal hasta un rango estimado de entre 0,6 y 1 (AIReF, mayo 2025). Además, el impacto macroeconómico de este aumento dependerá, en gran medida, de la composición del gasto, ya sea en equipo, personal o I+D, del grado de dependencia de importaciones para su ejecución y de los mecanismos de financiación empleados, por lo que, pese al volumen del esfuerzo, sus efectos sobre la actividad económica no se percibirán de forma clara hasta 2026. **Este impulso fiscal, en un momento de fragmentación comercial global y debilidad de la inversión, podría desempeñar un papel estabilizador relevante, especialmente en países como España, donde el gasto en defensa se mantuvo en torno al 1,3% del PIB en 2024.**

Sin embargo, este esfuerzo adicional presionará, aún más, las finanzas públicas, especialmente en economías con escaso margen fiscal, como España o incluso Alemania, donde el impulso fiscal previsto podría situar su déficit por encima del 3% del PIB. Todo ello plantea desafíos relevantes para la sostenibilidad fiscal bajo el nuevo marco de reglas vigente desde 2024. **Aunque la flexibilización de las reglas fiscales, mediante la activación de la cláusula, permite acomodar un aumento significativo del gasto sin comprometer el cumplimiento inmediato de los objetivos fiscales, como el primer PFEMP, una mayor dotación de recursos implica un notable esfuerzo presupuestario y, a medio plazo, podría exigir una corrección fiscal más estricta.**

No obstante, persisten incertidumbres significativas en torno al impacto fiscal efectivo de estas medidas, derivadas tanto de la limitada información disponible sobre la ejecución real, en particular, en lo relativo a entregas y pagos, como de las diferencias metodológicas entre los criterios contables aplicados a nivel nacional y los utilizados por organismos internacionales como la OTAN. Esta falta de transparencia complica la evaluación de la sostenibilidad del esfuerzo presupuestario en el medio plazo y dificulta una valoración precisa del ritmo de convergencia hacia el objetivo del 2% del PIB comprometido por España.

Existen tres formas distintas de cuantificar el gasto en defensa (AIReF, abril 2025).

- Desde la **perspectiva presupuestaria**, el gasto se mide a través de los créditos asignados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), bajo la política de Defensa, que incluye programas como la Modernización de las Fuerzas Armadas, los Programas Especiales de Modernización (PEM), gastos operativos y apoyo logístico. Sin embargo, estos créditos iniciales suelen infraestimar el gasto real ejecutado, ya que se incrementan durante el ejercicio con ampliaciones como las del fondo de contingencia, especialmente para operaciones de mantenimiento de la paz.
- La **contabilidad nacional** registra el gasto en defensa de acuerdo con la clasificación funcional COFOG, que considera el momento efectivo de entrega de los bienes y servicios. Esto incluye subfunciones como la defensa militar, ayuda militar al exterior e I+D relacionada con defensa. La diferencia con la contabilidad presupuestaria se debe, entre otros factores, a que la contabilidad nacional registra el gasto en armamento en el momento de su entrega efectiva, con independencia del presupuesto o la forma de financiación.
- Finalmente, la **OTAN** aplica su propia metodología, más amplia, que incluye no solo el gasto del Ministerio de Defensa, sino también pensiones de militares retirados, personal civil del ámbito militar y una proporción del gasto de fuerzas policiales con capacidades militares.



3.2.3. Déficit

El déficit público previsto para 2025 se sustenta, en gran medida, en un aumento de los ingresos, estimados en 37.000 millones de euros, como bien se ha expuesto anteriormente. Este incremento se debe tanto a la mejora de la actividad económica como al crecimiento sostenido de la recaudación tributaria. A ello se suma el efecto positivo de las nuevas medidas fiscales aprobadas en diciembre de 2024, entre las que destacan las modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades, la introducción de nuevos gravámenes sobre cigarrillos electrónicos y productos del tabaco, así como el aumento del tipo aplicable a las rentas personales procedentes de activos financieros.

Por su parte, el incremento estimado del gasto en 2025, que asciende a unos 34.000 millones de euros, permitiría reducir el déficit público respecto al año anterior. Partiendo del déficit registrado en 2024, que fue de 50.187 millones de euros (equivalente al 3,2% del PIB), se estima que el saldo negativo de las cuentas públicas se reduzca hasta unos 47.200 millones de euros en 2025. **Esta cifra representaría un 2,8% del PIB nominal previsto para ese año por la AIREF** (ver Tabla 2). Aunque esta previsión se sitúa tres décimas por encima de la estimación del Gobierno (2,5%), **seguiría cumpliendo con el umbral del 3% fijado por las autoridades europeas y reflejaría una senda de consolidación fiscal sostenida.**

La reducción del déficit prevista para 2025 se debe, principalmente, al menor coste de las medidas extraordinarias aplicadas en ejercicios anteriores, a la retirada progresiva de las ayudas relacionadas con la crisis energética y a un entorno económico favorable que contribuye a mejorar el equilibrio fiscal (Comisión Europea, 2025). No obstante, **esta evolución positiva se verá parcialmente limitada por varios factores: el aumento del gasto asociado al envejecimiento de la población —especialmente en pensiones, sanidad y dependencia—, el incremento del pago por intereses de la deuda, el crecimiento del gasto en defensa, la creación del «Plan de Respuesta y Relanzamiento Comercial» diseñado para proveer financiación a través de avales a las empresas con mayor exposición y vulnerabilidad al aumento de los aranceles en Estados Unidos (volumen de fondos cercano al 0,9% del PIB) y determinados desembolsos extraordinarios no previsibles, como los derivados de decisiones judiciales o fenómenos meteorológicos extremos, entre ellos la DANA.** De hecho, de no haberse producido el episodio de la DANA, la previsión de déficit para 2025 se habría situado en el 2,5% del PIB.

Si se mantienen las políticas actuales, se estima que el déficit público continuará reduciéndose, alcanzando niveles en torno al 2,3% y 2,5% del PIB en 2026. **Sin embargo, a partir de 2027, se estima que el gasto público comenzará a crecer otra vez a un ritmo superior al de los ingresos, impulsado, principalmente, por el aumento del gasto en defensa y en el pago de intereses de la deuda, que requerirán mayor número de recursos.**

A pesar de que el Gobierno considera que la situación fiscal está bajo control —gracias al sólido crecimiento de los ingresos tributarios y a un contexto de financiación favorable por la reducción de los tipos de interés—, **la prórroga presupuestaria en vigor podría tener efectos negativos a medio y largo plazo** (Rubio y Álvarez, 2025). Además, la prórroga presupuestaria **no**



impedirá el crecimiento del gasto, especialmente del gasto corriente, que seguirá aumentando de forma significativa (registrando un aumento cercano al 4,1% entre 2024 y 2025). En cambio, **el gasto productivo sí podría verse limitado**, lo cual resulta poco adecuado, ya que en él deberían centrarse mayores esfuerzos al ser el que aporta valor económico a medio y largo plazo.

El objetivo del gasto primario neto, según el «**Plan Fiscal y Estructural de medio plazo**», es establecer una **senda de crecimiento del gasto público compatible con la sostenibilidad de la deuda pública**, excluyendo medidas de ingresos extraordinarias. Este marco establece una **limitación al crecimiento del gasto neto primario, excluidos los intereses de la deuda, el gasto financiado por fondos europeos e ingresos extraordinarios y los gastos cíclicos de desempleo, como medida de déficit estructural** (Rubio y Álvarez, 2025).

Para 2025, el compromiso era limitar el crecimiento del gasto primario neto al 3,7%. Sin embargo, **la AIREF estima que este crecerá un 4,5%, lo que supone una desviación de tres décimas del PIB, justo en el límite permitido por la normativa europea**. Aunque el Gobierno proyecta un crecimiento algo menor (4,1%), también se sitúa por encima del objetivo. Esta desviación se explica por varios factores: **la falta de concreción** en la senda de ajuste comprometida, **el dinamismo del consumo público** (impulsado, entre otros, por el aumento del gasto en defensa) y **la ausencia de medidas adicionales** para contener el gasto.

A pesar de ello, en términos acumulados (2024-2025), el crecimiento del gasto neto (8,8%) se mantiene por debajo del límite del PFEMP (9,2%), lo que indica que aún existe cierto margen fiscal positivo derivado del menor gasto en 2024. Si se mantienen las políticas constantes, el crecimiento promedio del gasto neto entre 2025 y 2028 sería del 4,1%, frente al 3,4% comprometido en el PFEMP. **Esta diferencia genera una desviación acumulada del 0,7% del PIB en 2028, superando el margen de la cuenta de control acumulada. Además, se destaca que las medidas de ingresos previstas no son suficientes para compensar este mayor dinamismo de gasto, lo que pone en duda la capacidad para cumplir con los compromisos europeos sin ajustes adicionales**.

En relación con el déficit estructural, el informe de la AIREF advierte que, bajo un escenario de políticas constantes, el déficit público se reducirá hasta el 2,3% del PIB en 2026, pero volverá a aumentar hasta el 2,9% en 2029. Esta evolución refleja la **presión creciente del gasto estructural**, especialmente en pensiones, intereses de la deuda y defensa, que no se compensa con ingresos suficientes. **La AIREF señala que, si se aplicaran plenamente las medidas del PFEMP, el déficit podría reducirse al 1,7% en 2028, y la deuda pública al 96,6% del PIB**.

La falta de concreción en la aplicación de las medidas previstas, junto con la indefinición del marco fiscal nacional, dificulta el cumplimiento de los objetivos establecidos y acentúa la incertidumbre institucional. Esta situación limita la posibilidad de una gestión fiscal coherente y sostenible. La AIREF advierte, además, que actualmente la única regla fiscal en vigor es la regla de gasto nacional, cuya configuración difiere de la normativa europea, generando dudas sobre la consistencia del marco fiscal en su conjunto. **En este contexto, se considera**



imprescindible adoptar medidas adicionales que encaucen la senda fiscal y refuercen la credibilidad de la política presupuestaria. La AIReF aboga por una mayor integración entre las reglas nacionales y europeas, así como por una planificación fiscal a medio plazo más sólida y orientada a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

3.2.4. Deuda pública

Al cierre de 2024, la ratio de deuda sobre el PIB en España se situó en el 101,8%, lo que supuso una reducción de 3,3 puntos respecto al año anterior, aunque todavía 4,2 puntos por encima del nivel preandemia. En 2024 la deuda pública ha aumentado 45.224 millones de euros, hasta alcanzar los 1.622 miles de millones, lo que supone una tasa de crecimiento interanual del 2,9%.

El aumento de la deuda en los últimos años ha sido asumido, casi en su totalidad, por la Administración central y los Fondos de la Seguridad Social. El saldo de la deuda del Estado se situó, en diciembre, en 1.474 miles de millones de euros, con un incremento interanual del 4,2%. En el caso de las otras unidades de la Administración central, el saldo alcanzó los 37 miles de millones de euros, lo que representa una disminución del 9% en comparación con el año anterior. En cuanto a las Administraciones territoriales, la deuda de las comunidades autónomas ascendió a 336 miles de millones de euros en diciembre de 2024, con una variación interanual del 3,4%, mientras que la de las corporaciones locales se situó en 23 miles de millones de euros, un 1,5% menos que en diciembre de 2023.

De cara a 2025, las previsiones apuntan a una nueva reducción de la ratio deuda/PIB, de entre el 100,6% en el escenario más favorable y el 101,6% en el más adverso, siendo este último considerado más probable por numerosas instituciones. Esta última cifra supondría una disminución de 0,2 puntos porcentuales en la ratio deuda/PIB respecto a la del 2024, en línea con la reducción de 0,1 puntos prevista por el Gobierno. Aunque el déficit público seguirá ejerciendo presión sobre el endeudamiento, su impacto será más moderado que en años anteriores.

A medio plazo, se anticipa una desaceleración en el ritmo de reducción de la ratio deuda/PIB, hasta el punto de que esta tendencia podría agotarse hacia finales de la década. **De hecho, bajo un escenario inercial, la deuda pública volvería a una trayectoria ascendente a largo plazo,** aumentando en torno a 5,4 puntos porcentuales respecto a 2024 y alcanzando el 107,2% del PIB en 2041 (AIReF, mayo 2025).

Estas previsiones ponen de manifiesto que, pese a ciertas mejoras coyunturales, la deuda sigue una senda estructural de crecimiento, sin una reducción sostenida que garantice su sostenibilidad a largo plazo. **En este contexto, el cumplimiento del objetivo de estabilidad aprobado recientemente no respondió tanto a una contención del gasto público, sino, más bien, a factores favorables como un crecimiento del PIB superior al previsto –que permitió compensar el coste del servicio de la deuda– y un fuerte aumento de la recaudación tributaria, y no tanto por una contención del gasto público** (Rubio y Álvarez, 2025).



En este sentido, **una mejora sustancial en la eficiencia del gasto público podría contribuir, significativamente, a la desaceleración del crecimiento de la deuda pública**, al permitir un uso más racional y productivo de los recursos disponibles. La eficiencia del gasto público se consigue a través de la conjunción de diversos enfoques entre los que destacan la evaluación constante de las políticas públicas, la colaboración público-privada y la corresponsabilidad fiscal.

De acuerdo con la Revista «Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España» del Instituto de Estudios Económicos, **el nivel de imposición y su elevación inciden negativamente sobre los niveles de eficiencia del gasto**, es decir, que los incrementos de impuestos tienden a reducir los niveles de eficiencia del sector público. Así, se estima que **un aumento de un 1% del PIB en ingresos fiscales, lleva a una reducción del 1% en la eficiencia del gasto**. Las subidas de impuestos suelen consolidar mayores niveles de gasto, lo que supone un mayor espacio para que se produzcan fugas de recursos y pérdidas de eficiencia.

Por todo ello debería abordarse una mejora decidida de la eficiencia del gasto público y plantearse, primero, un análisis sobre en qué medida los recursos actualmente disponibles están siendo empleados de una manera eficaz y eficiente. De este modo, **los beneficios de una mayor eficiencia del gasto público no se circunscriben, exclusivamente, a su determinante contribución a la consolidación fiscal**. La mejora en la eficiencia del gasto público permite liberar recursos hacia sus usos más productivos por parte del sector privado, lo que conlleva una mejora de la eficiencia asignativa y la productividad de la economía. A su vez, **la eficiencia del gasto público permite mejorar las condiciones de financiación del tesoro y del resto de los agentes de la economía, y favorecer un mejor cumplimiento legal** debido a la mayor transparencia que exige, como **favorecer unos menores niveles de economía sumergida**, merced a la percepción de un buen uso de los impuestos recaudados y de menor carga fiscal injustificada.

La búsqueda de la eficiencia del gasto público es una cuestión de justicia social, en tanto que los ciudadanos realizan un gran esfuerzo para pagar sus contribuciones y se merecen que estos recursos no sean malgastados al emplearse de una manera ineficaz e ineficiente. De hecho, la eficiencia en el uso de los recursos públicos puede considerarse, en cierto modo, un preámbulo para que se produzca una reducción de la desigualdad, en tanto que la mejora de la gestión de estos recursos y de los servicios prestados constituye, en sí misma, una redistribución de la riqueza.

Por otro lado, si el Gobierno continúa financiándose mediante la emisión de deuda pública en ausencia de nuevos presupuestos, existe un riesgo real de que aumenten los costes de financiación. Un posible deterioro en la percepción de los mercados sobre la estabilidad fiscal de España podría traducirse en mayores tipos de interés, encareciendo el servicio de la deuda. Este incremento podría reducir el margen para la inversión en infraestructuras y servicios públicos, con efectos negativos en sectores dependientes del gasto estatal.

En este contexto, **tanto la AIREF como el FMI han reiterado su preocupación por los riesgos fiscales derivados del elevado nivel de deuda pública. A pesar de las ligeras mejoras recientes**



en la ratio deuda/PIB, ambas instituciones advierten que su evolución, a medio y largo plazo, sigue siendo desfavorable. Esta trayectoria mantiene a España expuesta a posibles perturbaciones macroeconómicas y a un encarecimiento de los costes de financiación, lo que representa un desafío importante para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La AIREF proyecta que la década de 2030 marcará un punto de inflexión en la evolución de la deuda pública, con un retorno a una senda ascendente que se intensificará en las décadas siguientes. Este cambio estará impulsado por el deterioro del saldo primario debido al envejecimiento poblacional, que elevará el gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración, junto con un crecimiento nominal estabilizado en el 3,2% y un aumento del tipo de interés medio de la deuda. Esta combinación dará lugar a un rápido incremento de la ratio de deuda, que obligará a generar superávits primarios para frenar su escalada.

4. Conclusiones

La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2025 impone una serie de limitaciones estructurales y operativas que deben ser cuidadosamente consideradas. A pesar de que el marco legal ofrece mecanismos que permiten adaptarse parcialmente a las nuevas necesidades, la falta de un presupuesto diseñado *ad hoc* para el contexto socioeconómico actual implica costes adicionales, retrasos en la ejecución de nuevas políticas públicas y una menor eficiencia en la asignación de recursos. Esta situación obliga a una gestión fiscal basada en la flexibilidad interpretativa y en la aplicación de procedimientos excepcionales, en lugar de en una planificación proactiva y estratégica.

La prórroga presupuestaria no es garante suficiente para el ajuste fiscal necesario de las finanzas públicas. El resultado final sobre este ajuste termina vinculándose con el balance entre la dinámica de la recaudación impositiva, en un escenario macroeconómico que sigue siendo favorable, y las medidas de expansión de gasto y de ingreso que se incluyan en los reales decretos leyes y leyes que se aprueben.

En primer lugar, debe subrayarse que **la prórroga presupuestaria introduce un importante componente inercial en la programación, ejecución y gestión del gasto público.** Al mantenerse vigentes las partidas aprobadas en el ejercicio anterior, sin actualizarse conforme a las nuevas prioridades políticas, sociales o económicas, se reproduce un patrón de asignación que no necesariamente refleja las necesidades emergentes. **La no aprobación de los presupuestos impide, en la práctica, que los mismos se adapten a la situación cíclica de la economía en cada momento e incorporen las reformas estructurales, de medio y largo plazo, que se necesitan a la vista de las debilidades y retos que surgen en cada momento que, por definición, son diferentes a los que había en 2023 cuando se aprobaron los actuales presupuestos.** Esto tiene consecuencias importantes, en particular, en el ámbito de la inversión pública. Si bien, la formación bruta de capital experimenta un incremento de 700 millones de euros respecto al año anterior, lo que supone un aumento de 0,1 puntos porcentuales del PIB, situándose en el 2,5%



en 2025 frente al 2,4% en 2024, avance que se explica, en gran parte, por medidas de carácter extraordinario vinculadas a la DANA y por el aumento del gasto en defensa, en lo referente a la formación bruta de capital fijo, las estimaciones muestran un estancamiento en la rúbrica para 2025, disminuyendo en 200 millones de euros.

En este sentido, se ha de destacar que **la inversión pública es una palanca fundamental para impulsar el crecimiento económico a medio y largo plazo, y ha ganado tracción durante el periodo 2019-2024 gracias a la financiación procedente de los fondos Next Generation EU**. No obstante, su nivel, en España, sigue siendo reducido en comparación con la media de la UEM: representa el 2,6% del PIB frente al 3,4% en la eurozona, a pesar de que ambos han ganado 0,4 puntos porcentuales desde 2019. **Además, una parte sustancial de esta inversión se ha financiado con fondos europeos, cuyo carácter temporal plantea interrogantes sobre su sostenibilidad futura. Esto obliga a diseñar nuevas vías de financiación que permitan mantener el esfuerzo inversor y avanzar en objetivos estratégicos como la digitalización y la transición ecológica.**

De esta forma se constata que esta inercia del gasto realizada por la prórroga de los presupuestos es, en sí misma, una forma de distorsión financiera, pues actualiza decisiones del pasado conforme criterios que puede que no se ajusten a las necesidades estructurales que requieren los principales retos que debe afrontar la economía española.

En segundo lugar, si bien es cierto que la Administración cuenta con **herramientas de flexibilidad** para paliar las restricciones que impone la prórroga —como la reasignación de créditos, los suplementos presupuestarios o los créditos extraordinarios—, su activación conlleva inevitablemente una **carga administrativa y unos plazos de ejecución más largos**. **Además, su uso sistemático puede diluir la transparencia presupuestaria y dificultar la rendición de cuentas, al introducir una complejidad adicional en la trazabilidad y control del gasto, así como eludir reglas elementales de transparencia y conocimiento a través de la no publicidad de las normas**. La prórroga presupuestaria, cuando se transforma en una práctica continuada en el tiempo, es una anomalía democrática incompatible con la separación de poderes. Se está hurtando la posibilidad de que el poder Legislativo participe en las prioridades y alternativas para su cumplimiento que conllevaría la aprobación de los presupuestos. En este sentido, los trámites de audiencia y enmienda son los canales a partir de los cuales los presupuestos diseñados por el poder Ejecutivo incorporan las sensibilidades de los distintos partidos políticos y, en su caso, enmiendan los errores y omisiones que podrían haberse llevado a cabo en su diseño inicial.

Aunque la prórroga presupuestaria no impide completamente la acción de gobierno, sí condiciona de manera significativa su capacidad de respuesta eficiente ante los desafíos del momento. Un ejemplo ilustrativo de esta dinámica es el esfuerzo necesario para adaptar el gasto en políticas prioritarias para 2025, como los programas de vivienda o el refuerzo de capacidades militares. Al no haberse diseñado un presupuesto para el ejercicio en curso, cualquier intento de aumentar estos créditos requiere justificación adicional, trámites parlamentarios específicos o reestructuración interna del gasto. Todo esto ralentiza la puesta en marcha de



medidas clave y puede comprometer su eficacia. En este contexto, el gasto en defensa cobra mayor relevancia debido a la creciente tensión geopolítica y los compromisos internacionales. **El Ejecutivo prevé destinar 33.363 millones de euros a esta partida, financiados mediante la reasignación de fondos no ejecutados y aportaciones específicas del Ministerio de Industria.** Aunque no se prevén aumentos de impuestos ni de deuda, la viabilidad de este esfuerzo a medio plazo está sujeta a incertidumbres sobre su ejecución y metodología contable.

Otro de los efectos distorsionadores de la prórroga presupuestaria es su impacto sobre las finanzas autonómicas y locales. La congelación de las entregas a cuenta y la falta de inversiones territorializadas comprometen la capacidad de las comunidades autónomas para gestionar servicios públicos esenciales y ejecutar inversiones estratégicas. Aunque el Gobierno mitiga estos efectos mediante actualizaciones parciales vía decreto ley, la incertidumbre persiste, generando tensiones de liquidez y dificultando la planificación presupuestaria autonómica y local.

La prórroga también genera tensiones en la planificación fiscal a medio plazo. En el caso concreto del ejercicio 2025, las principales estimaciones del impacto económico de la prórroga apuntan a una ejecución presupuestaria condicionada en varias dimensiones. La falta de presupuestos afecta a la credibilidad de la política fiscal en sus posibilidades de cumplimiento y consolidación presupuestaria a largo plazo. En el ámbito de los ingresos, la evolución positiva de la recaudación —impulsada por el crecimiento económico, la mejora del mercado laboral y la recuperación del consumo— permitirá compensar, parcialmente, las rigideces del gasto. **Se prevé que los ingresos públicos, para 2025, crezcan en torno a 37.000 millones de euros.** Esta evolución ha sido clave para garantizar el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, incluso en ausencia de nuevos presupuestos.

A pesar de la ausencia de nuevos presupuestos aprobados, el gasto público experimentará un incremento significativo, estimado en 34.000 millones de euros, impulsado, principalmente, por el crecimiento de las prestaciones sociales en efectivo, especialmente las pensiones. Este aumento, que asciende a 16.000 millones de euros, refleja tanto el envejecimiento poblacional como la revalorización automática conforme al IPC, en cumplimiento de la Ley 21/2021. La presión estructural del sistema de pensiones se consolida como el principal motor del gasto, con una previsión de crecimiento del 5,8% en 2025, lo que limita el margen de maniobra del Ejecutivo para reasignar recursos sin reformas legislativas profundas.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, el positivo comportamiento de los ingresos no debe llevar a una interpretación complaciente sobre el cumplimiento puntual de estos objetivos. El equilibrio presupuestario no debe buscarse, exclusivamente, a través de los ingresos, ya que esta estrategia resulta insostenible a medio plazo. Aunque la recaudación se haya incrementado en un contexto de crecimiento nominal de la economía, confiar únicamente en esta vía para contener el déficit y reducir la deuda pública supone asumir un elevado grado de vulnerabilidad ante cambios del ciclo económico.



En este sentido, resulta crucial señalar que el momento económico en el que se decide equilibrar las cuentas públicas es determinante. Los periodos de crecimiento son la ventana de oportunidad idónea para avanzar en la consolidación fiscal, ya que permiten aumentar ingresos sin subir tipos impositivos y moderar el gasto sin afectar negativamente a la economía. Por el contrario, intentar aplicar políticas de ajuste en medio de una recesión agrava la contracción económica y puede tener efectos regresivos sobre la cohesión social. **Esto está relacionado con el momento de ajuste contemplado por el PFEMP. Se espera que una parte significativa del ajuste tenga lugar en los últimos años del plan, lo que implica desaprovechar las oportunidades que brinda el actual patrón de crecimiento robusto que muestra la economía española.** Por ello, en la coyuntura actual –marcada por el dinamismo del PIB, la creación de empleo y el buen comportamiento del consumo–, es necesario avanzar con determinación en la reducción del déficit estructural y en la contención del crecimiento de la deuda.

En cuanto a la sostenibilidad del endeudamiento, la evolución de la deuda pública es otro aspecto para tener en cuenta. **De cara a 2025, las previsiones apuntan a una nueva reducción de la ratio deuda/PIB, de entre el 100,6% en el escenario más favorable y el 101,6% en el más adverso, siendo este último considerado más probable por numerosas instituciones.** Esta cifra, si bien sostenible en el contexto actual de tipos de interés y elevada demanda por parte de los mercados, puede convertirse en una fuente de vulnerabilidad si se prolonga la falta de planificación presupuestaria a medio plazo. La aprobación de nuevos PGE permitiría anclar de forma más clara los objetivos de consolidación y diseñar una senda de ajuste más creíble ante los socios europeos y los inversores.

Por último, cabe destacar que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y crecimiento ha dependido, en gran medida, del **contexto macroeconómico favorable. El crecimiento del PIB ha sido determinante para incrementar los ingresos tributarios y reducir los ratios fiscales más relevantes. Sin este entorno expansivo, la prórroga presupuestaria habría tenido consecuencias mucho más severas en términos de déficit y financiación de las políticas públicas. Organismos como el FMI o la AIREF destacan la importancia de una planificación presupuestaria a medio plazo.** Además de resaltar la importancia de una consulta apropiada y de la aprobación del Parlamento, enfatizan que la planificación debe incluir un escenario macroeconómico completo, detalles de las medidas para alcanzar los objetivos y un análisis de riesgos.

En conclusión, **la prórroga de los PGE para 2025, si bien no imposibilita el funcionamiento del Gobierno, sí limita, considerablemente, su capacidad de adaptación y planificación, introduce rigideces que encarecen o retrasan la implementación de nuevas políticas, y refuerza un modelo inercial del gasto que reduce la eficiencia del sector público.** Aunque los mecanismos de flexibilidad permiten cubrir parcialmente las necesidades del ejercicio, su uso debe entenderse como una solución temporal y no como una estrategia de largo plazo. Al mismo tiempo, el contexto económico actual ofrece una oportunidad única para avanzar en el saneamiento fiscal sin comprometer la recuperación. Para aprovecharla plenamente es imprescindible contar con unos presupuestos actualizados que reflejen las prioridades del presente y las exigencias del futuro.



Referencias bibliográficas

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIReF (2024 noviembre): «Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2025», *Informe 5/24*.

 <https://www.airef.es>

– (2025 abril): «Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas 2025», *Informe 3/25*.

 <https://www.airef.es>

– (2025 mayo): «Informe de seguimiento del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025-2028», *Informe 23/25*.

 <https://www.airef.es>

BANCO DE ESPAÑA (2025): «Informe Anual 2024».

 <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anuales/informe-anual/informe-anual-2024.html>

COMISIÓN EUROPEA (2025): «Economic forecast for Spain», mayo.

 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/spain/economic-forecast-spain_en

DE LA FUENTE, A. (2025, 14 de abril): «Evolución económica 2019-24 y compilación de las medidas destinadas a paliar los efectos de la guerra de Ucrania», *Boletín FEDEA N.º 26*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

 <https://fedea.net/boletin-fedea-no-26-evolucion-economica-2019-24-y-compilacion-de-las-medidas-destinadas-a-paliar-los-efectos-de-la-guerra-de-ucrania/>

– (2025, 21 de abril): «Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación y otras medidas estructurales, 2023T2 a 2025T1», *Boletín FEDEA N.º 27*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

 <https://fedea.net/boletin-fedea-no-27-seguimiento-de-las-reformas-del-plan-de-recuperacion-y-otras-medidas-estructurales-2023t2-a-2025t1/>

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2023): «La inversión en infraestructuras. El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social», *Revista del IEE*, N.º 2/2023.

 <https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/content/file/2025/02/05/31/rev2-23.pdf>

– (2022): «Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España», *Revista del IEE*, N.º 1/2022.

 <https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/legacy/Revista-del-IEE-N.o-1-2022.-Por-una-mejora-de-la-eficiencia-del-gasto-publico-en-Espana.pdf>



LAGO PEÑAS, S. (2025): «Una prórroga que se dilata: sobre los efectos económicos de la inercia presupuestaria» (artículo publicado en este informe).

MINISTERIO DE HACIENDA (2024): «El Gobierno aprueba un techo de gasto de 195.353 millones de euros y consolida la política de estabilidad presupuestaria sin aplicar recortes y reforzando el Estado de bienestar» [Nota de prensa], La Moncloa.

 <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/paginas/2024/160724-rueda-de-prensa-ministros.aspx>

RUBIO GUERRERO, J. J. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (2025): «La prórroga presupuestaria en España 2025: de expediente extraordinario a fórmula habitual» (artículo publicado en este informe).



La prórroga presupuestaria en España 2025: de expediente extraordinario a fórmula habitual

JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO

Catedrático de Hacienda Pública
Universidad de Castilla-La Mancha

SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA

Profesor titular de Hacienda Pública
Universidad de Oviedo

Introducción: ¿en qué consisten y por qué se aplican las prórrogas presupuestarias?

España se enfrenta a una situación anómala desde un punto de vista presupuestario, que podría tener serias repercusiones en la economía, no solo en el ámbito público, sino también por el efecto multiplicador de la inversión y el gasto público, sobre el sector privado de la economía española.

El Gobierno no ha conseguido aprobar los presupuestos generales para 2024, y todo apunta a que tampoco logrará aprobar los presupuestos para 2025 que, en el momento de escribir este trabajo, ni siquiera ha presentado. Esta situación constituye una flagrante violación de lo establecido en el artículo 134.2 de la Constitución española (CE), que establece que: «El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior».

Esto implica que, **por segundo año consecutivo, se han prorrogado los presupuestos de 2023**, a pesar de que la figura de la prórroga presupuestaria está prevista en nuestro ordenamiento jurídico en el caso de que no se produjera la aprobación de los presupuestos elaborados por el Gobierno, aunque no para suplir una falta de presentación incierta por motivaciones políticas.

Así se desprende, con claridad, del artículo 134.4 CE: «Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos».



A pesar de que, a primera vista, el Gobierno entiende que la situación está bajo control, al poder seguir financiando sin grandes dificultades el gasto público gracias tanto al importante crecimiento que han experimentado los ingresos tributarios como al recurso a los mercados mediante la emisión de deuda pública en un contexto de reducción de los tipos de interés, **las consecuencias de estos dos años de parálisis presupuestaria podrían ser profundas y duraderas.**

La prórroga de los presupuestos generales del Estado de un año para otro es una posibilidad que se contempla en la mayoría de las economías desarrolladas y en la teoría y en la técnica presupuestaria. El presupuesto contiene la previsión normativa de gastos y la estimación de ingresos de la actividad económico-financiera del sector público. **Constituye una figura clave desde tres vertientes fundamentales:**

- **institucional**, porque adquiere cuerpo jurídico propio como instrumento de elección colectiva,
- **democrática**, porque está asociada, necesariamente, a la división de poderes y al control,
- e **instrumental**, porque es una pieza clave en el desarrollo de la política económica del Gobierno.

En el presupuesto son protagonistas los poderes Legislativo y Ejecutivo, desempeñando cada uno el papel que le compete, cooperando y relacionándose entre sí, todo ello en beneficio del buen funcionamiento democrático preestablecido y amparado por la Constitución.

Existe la idea errónea de que el presupuesto de cada ejercicio económico tiene una duración anual, porque se confunden la fase de ejecución presupuestaria y el ciclo presupuestario. La duración completa de un ciclo presupuestario viene a ser de unos tres años, desde que se planifican gastos e ingresos hasta que se cierra políticamente su realización. El **ciclo presupuestario** comienza con las siguientes fases:

- Una primera fase, **planificación y elaboración**, competencia del Ejecutivo, que tiene lugar normalmente en el segundo y tercer trimestre del año previo a su entrada en vigor.
- Una segunda fase, **discusión y aprobación**, en la que el Ejecutivo solicita la entrada del documento en la Cámara Baja y comienza el trámite en las Cortes Generales hasta ser aprobado antes de que finalice el último trimestre del año previo. Es aquí donde se están produciendo anomalías sistemáticas en los últimos ejercicios.
- Una tercera fase, que implica su **ejecución** durante un año. Esta ejecución se encuentra seriamente condicionada y comprometida si no existen presupuestos aprobados, por lo que entran en juego los mecanismos administrativos, jurídicos y contables inherentes a la prórroga presupuestaria.
- Una cuarta y última fase, que consiste en el **control** por el Tribunal de Cuentas inicialmente, y que comprueba la realización del Mandato del Legislativo al Ejecutivo en los doce meses siguientes al cierre del ejercicio económico. Quedan todavía tres meses más de control político. Esta fase se encuentra muy diluida en nuestro derecho presupuestario.



El instrumento de la prórroga recogido por la Constitución tiene por objeto garantizar la continuidad del desarrollo de la actuación en aquellos casos en que, por la causa que sea, el comienzo del ejercicio llega sin tener el presupuesto aprobado. De esta manera, la prórroga puede entenderse como la solución al quebrantamiento del ciclo presupuestario.

En este sentido, autores como Calvo Ortega y Calvo Vérguez (2019, pp. 558) definen la prórroga como «la solución jurídica a un problema político». En opinión de Melado Lirola (2007, pp. 182-183), «junto con la moción de censura, el rechazo del presupuesto es la más clara y explícita demostración de la opinión del Parlamento sobre la gestión del Gobierno».

1. Los principios presupuestarios de naturaleza política y las prórrogas presupuestarias

Con el fin de centrar el debate sobre la concepción teórica de la institución presupuestaria y su aplicación real, resulta necesario proceder a una revisión de los denominados «principios presupuestarios», que se han ido perfilando históricamente como fundamento teórico de una buena presupuestación, y dentro de ellos tiene especial relevancia los denominados **principios presupuestarios** de naturaleza política:

1. **Principio de competencia.** Se trata de delimitar quién tiene la competencia para aprobar el presupuesto, que no puede ser otro que el Parlamento como representante de la soberanía nacional, que garantiza el control del Gobierno por parte de los ciudadanos. El principio de competencia en materia presupuestaria aparece contemplado en el artículo 134.1 CE, cuando indica que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado y aprueban sus presupuestos, correspondiendo al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. Resulta conveniente añadir que los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) también deberán aprobarse por ley, en este caso autonómica, pero los Presupuestos Generales de las Corporaciones Locales (CC. LL.) no se aprueban por ley, ni estatal ni autonómica, sino por un acuerdo del Pleno de la Corporación local, esto es, por una norma aprobada por el órgano de máxima representación de los ciudadanos en ese ámbito territorial. Tanto los presupuestos de las CC. AA. como de las CC. LL. dependen, para su elaboración, de las transferencias de los presupuestos del Estado, por lo que su falta de concreción puede condicionar gravemente la preparación de los presupuestos de las Administraciones territoriales.
2. **Principio de universalidad.** El presupuesto debe recoger la totalidad de ingresos que el Gobierno tiene previsto recaudar y la totalidad de gastos que tiene estimado realizar, con el objetivo de que el Parlamento tenga una visión amplia, fiable y de conjunto de actuaciones previsibles y conozca la «política económica» que piensa desarrollar el Gobierno. Este principio se incumple, en muchos casos, de forma reiterada, con acciones como la ampliación de créditos, la aprobación de créditos extraordinarios, la ingeniería contable para periodificar gastos y maquillar déficits, y la existencia de operaciones extrapresupuestarias ocultas que se manifiestan con posterioridad. Este tipo de prácticas, habituales en la práctica



presupuestaria común, alcanzan su máxima expresión en situaciones de prórroga presupuestaria por diferentes motivos.

3. **Principio de unidad.** El presupuesto debe ser único, de manera que todos los ingresos y gastos deben figurar en un presupuesto contenido en un único documento omnicomprendivo, con el fin de que el Parlamento tenga una visión de conjunto de la política del Gobierno. Este principio se incumple con la preparación de presupuestos especiales y extraordinarios o con otras figuras como Anexos al presupuesto, etc., mientras que la forma más adecuada de cumplimiento del mismo es la preparación de un Presupuesto General del Estado consolidado.
4. **Principio de especialidad.** La autorización que se le concede al Ejecutivo para gastar —a través del presupuesto— no es general, sino especial y condicionada, existiendo tres acepciones:
 - **Principio de especialidad cualitativa.** Los recursos deben destinarse a los objetivos fijados en el presupuesto y no para otras finalidades. Las formas más habituales de incumplimiento son las transferencias de crédito entre partidas presupuestarias a través de un uso excesivo de la flexibilidad del Gobierno en la ejecución del presupuesto. Aparece recogido en el artículo 27 de la Ley General Presupuestaria (LGP) cuando indica que: «Los créditos presupuestarios de [...] las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones realizadas conforme a esta ley. El carácter limitativo y vinculante de dichos créditos será el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en aquellos».
 - **Principio de especialidad cuantitativa,** por el cual se asigna una cantidad de dinero para un objetivo o programa de gasto determinado, siendo esa cantidad el límite máximo que se puede gastar en ese objetivo o programa. Es decir, el gasto realizado no puede superar el presupuestado. Se puede decir que es la otra cara de la moneda de la especialidad cualitativa ya que son complementarios. Los incumplimientos más habituales se producen a través de «fondos de acción coyuntural» y los denominados «fondos de contingencia» de naturaleza extrapresupuestaria, cuyo uso nuevamente se generaliza en situaciones de prórroga presupuestaria.
 - **Principio de especialidad temporal.** La autorización de gasto es válida para un determinado periodo de tiempo. Las actuaciones presupuestarias se deben realizar dentro del ejercicio presupuestario (en España el año civil, del 1 enero a 31 de diciembre), siendo el periodo de ejecución del presupuesto un año. Al final, se produce el cierre del ejercicio y se procede a la liquidación del presupuesto. Aquí es donde se produce la flagrante ruptura del procedimiento presupuestario normalizado, que da lugar a la necesidad de articular mecanismos para una prórroga presupuestaria, con garantías procesales y administrativas y con el fin de evitar que se conculquen los fundamentos jurídico-políticos de la práctica presupuestaria democrática.
5. **Principio de publicidad.** Las distintas fases por las que atraviesa el documento presupuestario deben ser públicas (elaboración y presentación por el Gobierno, aprobación y posiciones de los grupos políticos, desarrollo y resultado final de la ejecución, etc.). Un incumplimiento



grave de este principio es la existencia de los denominados «fondos de reptiles» para financiar materias reservadas o secretos de Estado.

6. **Principio de claridad.** La designación de las diferentes partidas presupuestarias debe permitir realizar un análisis fiable y preciso sobre su procedencia y su finalidad, de manera que los miembros del Parlamento, antes de aprobarlo, deben examinarlo, interpretarlo, analizarlo... y, en su caso y si procede, enmendarlo. Esta es una de las razones por las que el presupuesto adopta un lenguaje contable como forma más usual de información económica relevante, y debe estar ordenado y estructurado de forma que permita interpretarlo sin dificultad. No obstante, en los últimos tiempos, y dado el volumen de funciones asumidas por el Estado y la complejidad de los mecanismos de intervención presupuestaria, este principio se ha resentido. Para obviar este problema y servir de apoyo a toda la tramitación parlamentaria se han ido creando las oficinas presupuestarias en los Parlamentos democráticos. Respecto a los incumplimientos de este principio podremos citar las rutinas que impiden mejorar la práctica presupuestaria porque «así se ha hecho siempre», o por la existencia de demasiada información que dificulta el trámite de examen en su totalidad por sus señorías antes de su aprobación, dado que el tiempo limitado para enmendar, especialmente las enmiendas a la totalidad, son muy cortos.

Por lo que se refiere a la **regulación de las prórrogas presupuestarias**, los principios fundamentales son los siguientes:

7. **Principio de anualidad o temporalidad.** El presupuesto constituye un mandato temporal. En la mayor parte de los países, y en función de su tradición presupuestaria, suele tener carácter anual, ya que permite un mayor escrutinio por parte del Parlamento, pero también puede ser bienal, quinquenal, etc. Las excepciones más habituales a este principio se derivan de la existencia de proyectos e inversiones programadas por periodos superiores al año (infraestructuras, sanidad, educación, medio-ambiente...), aunque se puede resolver a través de un marco de presupuestación a medio plazo que permita anualizar los compromisos presupuestarios en su ejecución, pero el caso más habitual es el de los créditos no gastados totalmente en el ejercicio presupuestario, que exigen una regulación expresa sobre la periodificación de los remanentes y su posible traslación a ejercicios futuros, especialmente compleja en el caso de las prórrogas.
8. **Principio de anticipación.** Los presupuestos deben estar aprobados antes de que comience el ejercicio presupuestario en el que se ejecutan. El comienzo de los ejercicios presupuestarios varía en función de la tradición presupuestaria de los países. Así, a título de ejemplo, en España y en Francia es el año natural; en Estados Unidos va del 1 de septiembre al 31 de agosto, mientras que en el Reino Unido cubre un ejercicio que se inicia el 1 de abril y finaliza el 31 de marzo del año civil siguiente.

¿Puede un Gobierno encontrarse sin presupuesto al inicio de un ejercicio presupuestario? En ningún caso. En España existe la anteriormente citada previsión constitucional recogida en el artículo 134.4 de la CE, sobre la que volveremos reiteradamente, que obliga a prorrogar el presupuesto del ejercicio anterior.



Aunque el incumplimiento de este principio debería ser inusual, lo cierto es que, por razones políticas, se ha incumplido de forma reiterada en los últimos años en nuestro país. En efecto, **durante los ejercicios 2019 y 2020 se ha funcionado con los presupuestos de 2018 prorrogados, y en 2024 con los del 2023.**

La prórroga de los presupuestos supone diluir los efectos de la programación económica del Gobierno, al no poder implementarla o reajustarla en el caso de ciclos electorales. Las excepciones más habituales se producen cuando los procesos electorales se desarrollan al final del ejercicio presupuestario, con posibilidad de cambio de Gobierno, o bien cuando las mayorías parlamentarias débiles no permiten su aprobación, lo que puede abocar, aunque no necesariamente, a la disolución del Parlamento y convocatoria de nuevas elecciones, en función del mandato constitucional de cada país.

La institución de la prórroga se regula a nivel de ley ordinaria por el artículo 38 de la LGP, que dispone que, si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado.

La prórroga, tal y como señala el apartado segundo del citado artículo 38, no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan, o para obligaciones que se extingan en el mismo. Finalmente (art. 38.3 LGP), debe añadirse que la estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en el que el presupuesto deba ejecutarse, lo cual es importante si se produce un cambio en tal estructura por cambios en el Ejecutivo y nueva denominación de los ministerios o departamentos.

Se trata, en definitiva, de que la estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adapte, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en el que el presupuesto deba ejecutarse. En este sentido, el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, ha introducido modificaciones de la estructura organizativa de la Administración General del Estado (AGE) por la conformación del nuevo Gobierno. Por este motivo se han introducido cambios en los créditos contenidos en el presupuesto para adaptarse a la nueva estructura orgánica.

Este artículo aclara algunas dudas que surgen sobre su interpretación: con la prórroga presupuestaria decaen los créditos para gastos asignados a programas, actuaciones u obligaciones cuya finalización estuviese prevista en el ejercicio de los presupuestos prorrogados; si se hubiesen producido cambios en la configuración de los ministerios, los créditos se adaptarán mediante transferencias, sin alterar la cuantía total destinada a la estructura administrativa; y establece que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda, acordará los criterios para instrumentar la aplicación presupuestaria de la prórroga. Este último apartado ha provocado el debate sobre si los criterios para aplicar la prórroga presupuestaria se deberían instrumentar a través de un acuerdo de Consejo de Ministros o a través de Real Decreto-ley, para, por ejemplo, autorizar las emisiones de deuda pública,



establecer un nuevo importe para el Fondo de Contingencia, etc., o bien combinar ambos instrumentos normativos.

Por otra parte, la prórroga presupuestaria no impide dar respuesta a situaciones en las que se genera crédito. Las generaciones son modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial.

9. **Principio de control.** El Parlamento debe comprobar si la ejecución del presupuesto se ha ajustado al que fue aprobado, constituyendo la cuarta fase del ciclo presupuestario (preparación, discusión y aprobación, ejecución y control). Para ello es necesario construir la Cuenta General del Estado, aunque desde la perspectiva del control, tiene escasa relevancia dado el procedimiento de conocimiento por el Parlamento, ya que, en muchos casos, no lleva aparejado ni debate parlamentario ni exigencia de responsabilidades políticas en el caso de incumplimientos presupuestarios flagrantes.

Los sistemas actuales de planificación y programación plurianual necesitan de dinamismo y cierta flexibilidad, incompatibles con las limitaciones a las que se sometía al sector público en los sistemas presupuestarios clásicos y tradicionales del pasado. Sin embargo, **no hay que olvidar, por ello, ninguno de los principios fundamentales que deben inspirar esta figura como salvaguarda de las legítimas competencias.**

No obstante, la normativa fundamental presupuestaria española, sin mención expresa de la excepcionalidad, debe entenderse que así debe ser. La importancia de esta apreciación radica no tanto en que un presupuesto sea prorrogado, sino en las causas de esta situación. Dependiendo de cuáles sean estas, la imagen que se transmite a la sociedad, al contexto internacional, a los interlocutores públicos y privados, puede ser simplemente de un retraso en el trámite parlamentario, o bien de tensiones significativas en el seno del Ejecutivo. La disciplina presupuestaria, el control y las garantías de interlocución entre grupos políticos y poderes son factores que afectarán a la credibilidad, la confianza y las expectativas del conjunto de la economía.

2. La prórroga presupuestaria en la Unión Europea

La prórroga de los presupuestos no es un fenómeno exclusivo de España; otros países europeos han enfrentado situaciones similares en el pasado reciente. En estos casos, las soluciones y las repercusiones han variado dependiendo del contexto político y económico de cada país, así como de la respuesta de la Unión Europea (UE).

En los países de la UE la prórroga presupuestaria se maneja de manera diversa según el marco legal y constitucional de cada Estado miembro. Sin embargo, hay ciertos principios comunes y mecanismos que suelen aplicarse en caso de que no se apruebe un nuevo presupuesto a tiempo.



2.1. Principales enfoques en los países de nuestro entorno

Los países europeos suelen manejar la prórroga presupuestaria de tres maneras principales:

A) Prórroga automática del presupuesto anterior

Muchos países (como España, Italia o Portugal) aplican automáticamente los presupuestos del año anterior con ciertas limitaciones en el gasto. A modo de ejemplo, en **Italia**, si no se aprueba un nuevo presupuesto, se prorrogan automáticamente las cuentas del ejercicio anterior, aunque el Gobierno solo puede realizar gastos esenciales. Así, el art. 81 de la Constitución italiana prevé prorrogar el presupuesto cuatro meses, con previa autorización legal que, en caso de no aprobarse, será permitido vía decreto-ley con la posterior disolución de las Cámaras. Italia ha tenido varios episodios de bloqueo presupuestario en los últimos años debido a la inestabilidad política y las tensiones entre el Gobierno italiano y la Unión Europea sobre el déficit público.

En 2019, el Gobierno italiano se enfrentó a la posibilidad de prorrogar el presupuesto anterior debido a las dificultades para acordar un nuevo plan financiero que cumpliera con las normas europeas. Finalmente, el Gobierno logró aprobar un presupuesto, aunque esto requirió intensas negociaciones con la Unión Europea para evitar una sanción. Italia tuvo que ajustar sus previsiones de gasto y reducir el déficit, algo que la Comisión Europea vigiló de cerca. En este caso, la presión de la UE fue determinante para que Italia cumpliera con sus obligaciones presupuestarias, evitando así la prórroga. De esta manera, la aprobación del presupuesto evitó una mayor intervención de la UE, pero Italia tuvo que aceptar restricciones en su gasto público, lo que afectó la inversión en sectores como infraestructuras y servicios sociales.

Otro caso próximo es el de **Portugal**. Este país experimentó dificultades para aprobar su presupuesto en 2022, lo que llevó a una crisis política que resultó en la disolución del parlamento y la convocatoria de elecciones anticipadas. Durante este período de inestabilidad, el país operó bajo un presupuesto prorrogado, mientras que el Gobierno interino continuó gestionando los asuntos diarios. Sin embargo, la falta de un nuevo presupuesto limitó su capacidad para implementar nuevas medidas de estímulo económico en respuesta a la pandemia de COVID-19. Aunque la situación se resolvió con la elección de un nuevo Gobierno y la eventual aprobación de un nuevo presupuesto, Portugal experimentó retrasos en la implementación de programas financiados por los fondos de recuperación de la Unión Europea. Esto subrayó la importancia de la estabilidad política para la gestión eficaz de los recursos europeos.

En **España**, los presupuestos prorrogados permiten mantener los gastos ordinarios, pero no nuevas inversiones o cambios en políticas fiscales, como veremos más adelante.



B) Prórroga temporal con restricciones

Algunos países permiten continuar con el presupuesto anterior por un período limitado, mientras se negocian nuevas cuentas. En **Francia**, si el Parlamento no aprueba el presupuesto antes de la fecha límite, el Gobierno puede aprobar un presupuesto provisional que le permite operar por un tiempo limitado hasta lograr un acuerdo.

En **Alemania**, la prórroga solo cubre los gastos esenciales, como salarios y servicios básicos, hasta que se apruebe un nuevo presupuesto. En el caso alemán, el Gobierno está facultado para cumplir con gastos de mantenimiento y compromisos preexistentes legalmente.

En todos ellos la prolongación de esta situación se relaciona con la destitución del Gobierno.

C) Gobierno con financiación limitada (*shutdown* parcial o total)

Algunos países establecen restricciones más estrictas si no hay acuerdo presupuestario. En **Suecia**, el Parlamento debe aprobar una asignación temporal de fondos para evitar la paralización de servicios. Sin embargo, **Bélgica** es un caso paradigmático de bloqueo presupuestario, ya que estuvo más de 500 días sin un Gobierno formado y, por lo tanto, sin la capacidad de aprobar un nuevo presupuesto. Durante período 2010-2011, Bélgica continuó funcionando mediante la prórroga automática del presupuesto anterior, una medida que la ley belga permite para situaciones de bloqueo político. Sin embargo, el país se vio limitado en su capacidad para implementar nuevas políticas fiscales o realizar ajustes necesarios en respuesta a la crisis económica global que se estaba desarrollando en ese momento. Aunque Bélgica evitó un colapso fiscal, la situación de bloqueo prolongado llevó a la degradación de la calificación crediticia del país y aumentó la presión sobre los costes de endeudamiento. Eventualmente, el Gobierno logró formarse y se aprobó un presupuesto que incluyó reformas para alinear las finanzas del país con las exigencias de la Unión Europea.

Fuera del ámbito de la Unión Europea, **Estados Unidos**, país con un sistema político presidencialista, la no aprobación de los presupuestos implicaría que el Gobierno no sería capaz de hacer frente a sus obligaciones y gastos ordinarios, lo que le llevaría a la paralización de su actividad administrativa y al colapso institucional, como ya ha ocurrido en el pasado, llegándose a la paralización de la Administración Federal al vencer el presupuesto y no tener en vigor uno nuevo.

El que en España no se dé una vinculación directa entre la no aprobación de los presupuestos y la destitución del Gobierno —ni por imperativo legal ni por la realidad práctica demostrada de los últimos ejercicios—, sino que se recurra a una solución técnica independiente de la voluntad de ningún poder, nos sugiere una consideración crítica que se deriva de la **atenuación del coste de la oposición al no respaldar el presupuesto, a la vez que una reducción de exigencias negociadoras por parte del Gobierno**.



Sin duda esta crítica resulta más pertinente en una situación como la actual en la que, como ya se ha señalado anteriormente, la prórroga presupuestaria no está originada por el rechazo del Parlamento al proyecto de Presupuestos del Gobierno, sino a la no presentación del mismo, una vez que el Gobierno no consiguió aprobar los objetivos de estabilidad para el período 2025-2027. Es obvio que, una vez constatada la falta de apoyos parlamentarios, **el Gobierno ha preferido incumplir la obligación de presentar los presupuestos a afrontar una derrota en el Congreso de los Diputados.**

Por otro lado, desde la perspectiva del control parlamentario de la ejecución presupuestaria bajo la situación de prórroga, la automaticidad de esta no es sino una concreción de la **postura reforzada de la que goza el Gobierno a lo largo del ciclo presupuestario, dado que priva a las Cortes de una de sus «armas de presión más importantes»**, al permitir que el Gobierno realice una gestión con carga al erario público por más tiempo del que se le ha autorizado.

2.2. Las reglas fiscales de la UE y su impacto en las prórrogas

La Comisión Europea exige a los países miembros mantener ciertos niveles de estabilidad fiscal, lo que limita el margen de acción cuando operan con presupuestos prorrogados.

Las reglas fiscales de la UE fueron establecidas, inicialmente, en el año 1997 dentro de los criterios de convergencia para evaluar a los futuros miembros de la Unión Monetaria Europea. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), impuso límites al déficit y la deuda pública, lo que obliga a los países a mantener la disciplina fiscal incluso en situaciones de prórroga presupuestaria:

- **Déficit público:** no debe superar el 3% del PIB.
- **Deuda pública:** no debe exceder el 60% del PIB o, si es mayor, debe reducirse a un ritmo satisfactorio.

La pandemia de COVID-19 ha supuesto una situación excepcional durante la cual la UE ha suspendido, temporalmente, la aplicación de estas reglas fiscales, acometiendo, posteriormente, un proceso de reforma para hacerlas más flexibles, permitiendo ajustes más personalizados según la situación de cada país.

Las **nuevas reglas fiscales**, que han empezado a aplicarse en el año 2025, constituyen un nuevo marco de gobernanza económica de la UE, que se fundamenta en cuatro elementos (Cadaval Sampedro, 2024):

1. **Se mantienen los límites anteriores al déficit público y a la deuda**, aunque se establece un enfoque asimétrico en casos de incumplimiento.
2. **Se sustituye la medida del déficit estructural por el gasto neto primario**, y se elimina la regla de ajuste en la ratio de deuda del 1/20 anual del exceso sobre el nivel de referencia del 60%,



pasando a imponer una reducción mínima anual del 0,5% del PIB cuando se sitúa entre el 60% y el 90% del PIB y del 1% cuando supera esta cifra.

3. **Se fija una reducción mínima anual del déficit estructural de 0,4 puntos del PIB** cuando los países incumplidores aprueben un plan fiscal a 4 años y de 0,25 puntos cuando soliciten una ampliación a 7 años del horizonte temporal del mismo. En caso de que un país tenga abierto un Procedimiento de Déficit Excesivo, la tasa de reducción anual del déficit estructural se elevará a 0,5 puntos del PIB.

4. **Se contempla la posibilidad de activar cláusulas de escape para afrontar *shocks* o necesidades de gasto inesperadas.** Actualmente, la presidenta de la Comisión Europea ha planteado la posibilidad de recurrir a activar estas cláusulas en respuesta a la necesidad de aumentar sustancialmente el gasto en defensa en la mayor parte de los países miembros, como respuesta a la nueva situación política y geoestratégica internacional.

Es evidente que **la prórroga de los presupuestos es una medida que, aunque viable temporalmente, conlleva riesgos significativos para la estabilidad económica y financiera de un país.** La UE monitorea de cerca estas situaciones y, en varios casos como hemos visto antes, ha presionado para que se resuelvan rápidamente para evitar consecuencias mayores, como sanciones o una crisis fiscal más profunda. Una prórroga presupuestaria puede generar dificultades para cumplir con las reglas fiscales de la UE, limitar la capacidad de maniobra del Gobierno y afectar la estabilidad económica.

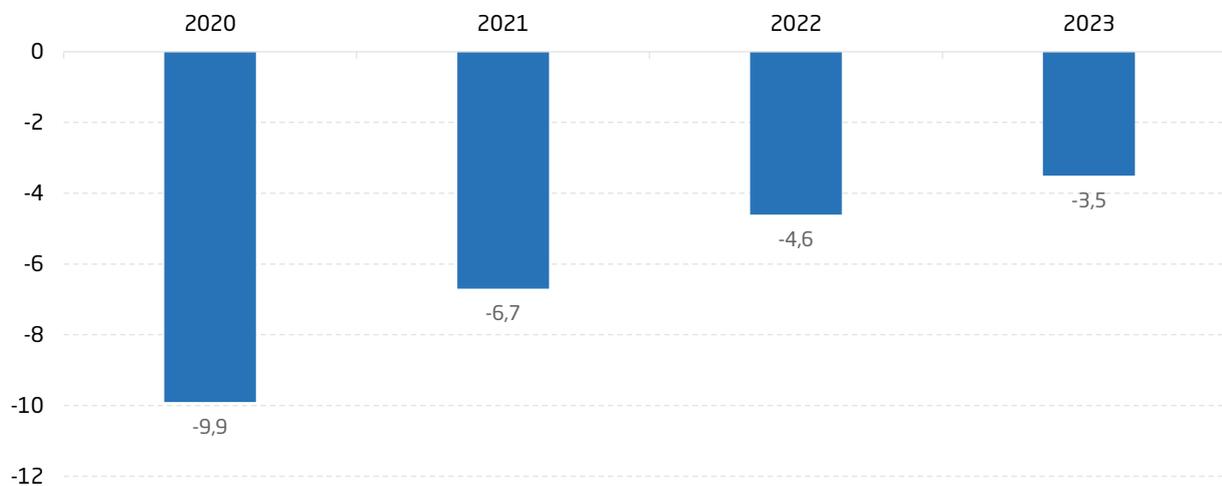
La doble prórroga presupuestaria en la que está inmerso nuestro país en el momento en que empiezan a aplicarse las nuevas reglas fiscales comunitarias, más allá de una posible reducción del gasto público por las propias restricciones que la situación impone en la ejecución del presupuesto de gasto, cuestiona la capacidad del Gobierno para implementar medidas de reducción del déficit estructural y hacer frente a sus compromisos de culminar un proceso de consolidación presupuestaria que, a pesar de los avances experimentados en los últimos años, no ha terminado de realizarse (Gráfico 1).



GRÁFICO 1

Déficit público 2020-2023

(% PIB)



Fuente: Banco de España, 2025.

3. La prórroga presupuestaria en España: de inusual a habitual

3.1. Seis prórrogas en nueve años

Una situación que debería ser excepcional en la práctica presupuestaria se ha vuelto habitual en España. **Desde el año 1978, en diez ocasiones nuestro país inició el año en situación de prórroga presupuestaria; de ellas, seis se produjeron en los últimos nueve años**, reflejando la inestabilidad política y las dificultades de los distintos Gobiernos para alcanzar consensos en el Parlamento.

Los presupuestos para el año 2016 fueron aprobados en el mes de octubre de 2015, antes de las elecciones celebradas en el mes de diciembre de ese año. Desde ese momento, hemos asistido a las siguientes prórrogas:

- **2017:** las dificultades para formar Gobierno y la repetición de las elecciones en junio de 2016 provocaron que el año comenzara con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2016. Finalmente, los presupuestos se aprobaron el 1 de junio de 2017.
- **2018:** se aprobaron nuevos presupuestos a mediados de año, pero debido a la moción de censura y el cambio de Gobierno, las cuentas de 2017 se mantuvieron en vigor hasta finales de 2018.
- **2019:** no se lograron aprobar nuevos presupuestos, por lo que continuaron vigentes los de 2018, diseñados originalmente por el ministro de Hacienda del Gobierno anterior, Cristóbal Montoro. La no aprobación de los presupuestos condujo a la celebración de elecciones generales en abril, que se repetirían en el mes de noviembre.



- **2020:** se mantuvo la prórroga de los presupuestos de 2018. El 23 de diciembre de 2020 se aprobaron los nuevos presupuestos para 2021, que fueron los primeros desde 2016 en entrar en vigor en la fecha prevista, el 1 de enero.
- **2024:** las elecciones celebradas en julio de 2023 retrasaron el proceso para la aprobación de los presupuestos de este año. La dificultad del Gobierno para alcanzar acuerdos políticos en el Parlamento provocó que el Senado rechazara en febrero la senda de consolidación presupuestaria presentada en el mes de diciembre. Posteriormente, la convocatoria de elecciones en Cataluña llevó al Gobierno a no presentar los presupuestos para este ejercicio y centrarse en la elaboración de los del año 2025.
- **2025:** el rechazo por parte del Congreso en el mes de julio del techo de gasto no financiero para el ejercicio y de la senda de déficit y deuda hasta 2027, y el fracaso de un segundo intento en el mes de septiembre, en el que el Gobierno decidió retirarlo de la tramitación parlamentaria al constatar la falta de apoyos, condujo a una nueva prórroga del presupuesto de 2023.

3.2. La prórroga presupuestaria de 2024

Los criterios de aplicación de la prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado de 2023 fueron aprobados por acuerdo de Consejo de Ministros el 27 de diciembre de 2023. El acuerdo se ajustó a lo que recoge el artículo 134 CE y el artículo 38 LGP, ya comentados.

Se atribuyó al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda, acordar los criterios para instrumentar su aplicación. Aunque la expectativa inicial era que la prórroga tuviera un carácter transitorio, las dificultades políticas que comentaremos a continuación hicieron que esta se aplicara durante todo el ejercicio 2024, ascendiendo el total del presupuesto prorrogado a 380.822 millones de euros.

El 12 de diciembre de 2023 el Gobierno había aprobado el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2024, que ascendía a 199.120 millones de euros, 189.215 sin contar con la aportación procedente de los fondos europeos, así como la senda de déficit para el período 2024-2026, para los distintos subsectores de las Administraciones públicas (Cuadro 1). Este acuerdo del Consejo de Ministros también aprobó los objetivos de deuda pública para este período 2024-2026.



CUADRO 1

Senda de estabilidad por subsectores, 2024-2026

(% PIB)

Capacidad o necesidad de financiación	2024	2025	2026
Administración central	-2,7	-2,6	-2,5
Comunidades autónomas	-0,1	0,0	0,0
Corporaciones locales	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-0,2	-0,1	0,0
Total Administraciones públicas	-3,0	-2,7	-2,5

Fuente: «Objetivos de Estabilidad 2024-2026», Gobierno de España.

El acuerdo del Gobierno fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 10 de enero de 2024, pero rechazado por el Senado el día 7 de febrero. En este mismo mes de febrero, el Consejo de Ministros volvió a adoptar el mismo acuerdo para retomar la tramitación presupuestaria.

El 6 de marzo el Senado volvió a rechazar los objetivos de estabilidad presupuestaria, al oponerse el Gobierno a las demandas del Partido Popular en materia de impuestos (deflactación del IRPF, reducción del IVA que grava los productos energéticos y alimentos como la carne, el pescado y las conservas, eliminación del impuesto sobre la generación de energía eléctrica) y sobre la creación de un fondo extraordinario para la financiación del gasto autonómico en sanidad, educación y servicios sociales.

El Gobierno pretendió salvar el veto del Senado utilizando los objetivos de déficit y deuda pública contenidos en la Actualización del Programa de Estabilidad enviado a la UE en el mes de marzo de 2023 (Lago Peñas, 2024, p. 53) para retomar la elaboración del presupuesto. Sin embargo, la compleja situación política existente en Cataluña llevaba meses tensionando diferentes aspectos de la política nacional, incluyendo la dinámica de elaboración y aprobación de los presupuestos del Estado. El adelanto, en marzo de 2024, de las elecciones en esa comunidad autónoma llevó al presidente del Gobierno a renunciar a presentar ante las Cortes un nuevo presupuesto. El resultado fue la prórroga durante todo el año del presupuesto de 2023.

Dentro del acuerdo de legislatura tras las elecciones catalanas, Partido Socialista y Esquerra Republicana acordaron una «financiación singular» para la Comunidad Autónoma de Cataluña. En este nuevo escenario, Cataluña tendría, con matices, tanto un sistema tributario propio como una agencia tributaria completamente desgajada de la nacional.

El impacto directo de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado ha sido limitado, tanto en lo que se refiere a la actividad económica de las Administraciones públicas, como en el crecimiento de la economía. Cuestión distinta es la sensación que transmite la parálisis acerca de la capacidad del país para afrontar los grandes retos de nuestros tiempos.



A corto plazo, las grandes magnitudes fiscales se han visto poco afectadas a nivel agregado. Aunque el techo de gasto se ha congelado, lo que supone una disminución del 3,5% en términos reales por el efecto de la inflación, la congelación es solo parcial: las pensiones y los sueldos públicos, por ejemplo, subieron en línea con lo acordado. Por otra parte, otros ajustes se han realizado mediante expedientes normativos excepcionales.

Los fondos europeos también aportaron un elemento de flexibilidad. Con el objeto de favorecer al máximo la absorción de los *Fondos Next Generation*, se incluyeron, en el acuerdo de prórroga presupuestaria en 2024, instrucciones específicas a los departamentos ministeriales y sus organismos al inicio de nuevos expedientes de gastos asociados a estos fondos, orientadas a adaptar los créditos prorrogados a la anualidad de 2024. En estos casos deberán realizar las oportunas transferencias de crédito que figuren en el presupuesto prorrogado a los créditos que se acomoden a dicho Plan.

En cualquier caso, sí se han podido registrar, sin necesidad de realizar la adaptación anterior, las operaciones contables del Plan de Recuperación derivadas de la aplicación al presupuesto prorrogado de los compromisos de gasto y otras operaciones contables que hayan tenido su origen en ejercicios anteriores.

Esta fórmula permite garantizar el desarrollo y la ejecución de los fondos europeos durante la prórroga presupuestaria, aunque provoca algunas limitaciones en su ejecución: por un lado, podría darse el caso de que el importe generado a través de la transferencia de crédito de un departamento no sea suficiente para absorber íntegramente las expectativas de gasto para el ejercicio, y, por otro, limita la capacidad de los departamentos para ejecutar gasto con fondos propios, ya que deberán desviarlo hacia el Plan de Recuperación.

Las próximas transferencias europeas, sin embargo, dependen de reformas pendientes cuya tramitación parlamentaria no está garantizada. La incertidumbre nunca es buena para las expectativas de los consumidores y de las empresas. Una víctima colateral podría ser la inversión, que ya lastra un déficit sustancial, algo preocupante de cara a las adaptaciones necesarias de nuestro modelo productivo en un contexto de cambio tecnológico acelerado por la inteligencia artificial y el cambio climático. La incertidumbre fiscal se proyecta sobre la inversión en todo el sector energético.

Todos estos factores y adaptaciones, no aplicadas en anteriores prórrogas, han facilitado la gestión presupuestaria.

Sin embargo, si consideramos los **efectos de la prórroga en términos de su incidencia sobre el déficit público** (Cuadro 2) han sido similares a los registrados en el año 2019 en el que, con los presupuestos prorrogados del año anterior, el déficit incluso subió medio punto en proporción del PIB. El año siguiente, con los mismos presupuestos prorrogados, el déficit se incrementó en siete puntos adicionales como consecuencia de la pandemia.



El conjunto de Administraciones públicas, sin tener en cuenta el esfuerzo presupuestario adoptado como consecuencia de la catástrofe provocada en el mes de octubre por la DANA (Depresión Aislada en Niveles Altos), registró un déficit del -2,8% del PIB, lo que supuso una reducción de 0,72 puntos en relación con el del ejercicio 2023, situándose por debajo del objetivo del -3%.

Sin embargo, esta reducción fue posible, básicamente, porque las comunidades autónomas cumplieron con el objetivo de déficit que tenían asignado, y las corporaciones locales lo mejoraron al obtener un superávit del 0,42%, frente al objetivo asignado de equilibrio presupuestario.

El déficit de la Administración central se incrementó en 0,56 puntos en relación con el del año 2023, -2,58%, a pesar de que también se situó por debajo del objetivo asignado del -2,7%. Teniendo en cuenta el impacto de las ayudas ante la crisis de la DANA, la necesidad de financiación será del -2,8% del PIB.

CUADRO 2

Capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones públicas, 2023-2024 (%PIB)

Subsector	Millones de euros		% PIB		Variación		
	2023	2024	2023	2024	M. de euros	% PIB	p.p. PIB
Administración central	-30.270	-41.106	-2,02	-2,58	-10.836	35,8	-0,56
Comunidades autónomas	-13.726	-1.638	-0,92	-0,1	12.088	-88,1	0,82
Corporaciones locales	-300	6.642	-0,02	0,42	6.942	-	0,44
Seguridad Social	-8.373	-8.495	-0,56	-0,53	-122	1,5	0,03
Total Administraciones públicas	-52.669	-44.597	-3,52	-2,8	8.072	-15,3	0,72
Impacto de la DANA		-5.590		-0,35	-5.590	-	-0,35
Necesidad de financiación con impacto de la DANA	-52.669	-50.187	-3,52	-3,15	2.482	-4,7	0,37

Fuente: «Ejecución Presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2024», 27 de marzo de 2025, Gobierno de España.

En todo caso, estos datos suponen una mejora sobre las distintas previsiones que se manejaron a lo largo del año, que consideraban que el déficit podría alcanzar hasta el 3,5% del PIB (Banco de España, marzo de 2024).

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2025b, p. 2) estimó que el déficit público cerraría 2024 en el 3,3% del PIB, incluyendo un impacto de 0,3 puntos porcentuales debido a las medidas adoptadas para paliar los efectos de la DANA. La AIReF ha calculado que las medidas implementadas para abordar los efectos de la DANA tuvieron un impacto fiscal total del 0,6% del PIB, distribuido entre 2024 y 2025.



El Gobierno ha aprobado, para contrarrestar los efectos de la DANA, un paquete de ayudas por un importe valorado en cerca de 16.650 millones de euros a través de tres reales decretos leyes, mientras que la Comunidad Valenciana ha adoptado medidas de gasto por un valor aproximado de 1.300 millones, y ha anunciado medidas de ingresos con un impacto limitado. También las corporaciones locales afectadas han adoptado iniciativas adicionales a las establecidas por el Estado.

El impacto de esta batería de medidas es asumido, mayoritariamente, por la Administración central, y, aunque se incluyen algunas medidas tributarias, como el aplazamiento del pago de impuestos, la mayoría implican gasto. Sin embargo, la abultada diferencia entre los más de 18.000 millones de euros anunciados por los diferentes niveles de la Administración y su impacto final en el déficit, de 5.590 millones, se explica por varios motivos (AIReF, 2025b, p. 2).

En primer lugar, la AIReF calcula que unos 4.700 millones de los recursos movilizados corresponden a la línea de avales ICO, cuyo impacto en el desequilibrio público será de apenas 300 millones, atribuibles al coste de las garantías estandarizadas. Además, el aplazamiento de pagos tributarios, como el segundo plazo del IRPF y los impuestos de pymes y autónomos, no tendrían impacto en la Contabilidad Nacional.

El cumplimiento de estos objetivos de déficit público ha sido posible gracias a dos factores fundamentales:

- **El crecimiento económico.** La economía española creció un 3,2% en 2024, superando las previsiones iniciales de los analistas, que estimaban un crecimiento promedio del 1,8%. Este **crecimiento** fue constante, con un aumento del 0,8% en cada uno de los últimos tres trimestres del año.

No obstante, la congelación de partidas de gasto debido a la prórroga ha limitado la capacidad de inversión y gasto público en sectores clave, afectando negativamente al crecimiento económico. Por eso, ha sido el consumo privado el principal motor del crecimiento, impulsado por la creación de empleo y el uso del ahorro acumulado. De hecho, la demanda interna contribuyó con 2,8 puntos al crecimiento anual del PIB, mientras que la demanda externa aportó 0,4 puntos.

Sin embargo, la reversión de medidas antiinflacionarias de naturaleza fiscal podría reducir la renta disponible de los hogares y aumentar temporalmente los precios al consumo. No obstante, y en espera de lo que ocurra en los próximos meses, la inflación promedio se situó en un 2,8% en 2024, con una desaceleración hacia finales de año.

- **El importante crecimiento de la recaudación tributaria.** Como muestra el Cuadro 3, en el ejercicio 2024 ascendió a la cifra récord de 294.734 millones de euros, con un incremento del 8,4% respecto a la del año 2023.



CUADRO 3

Recaudación tributaria, 2023-2024

(millones de euros y porcentaje de variación)

Concepto	2023	2024	2024/2023
IRPF	120.280	129.408	7,6
Impuesto sobre Sociedades	35.060	39.096	11,5
Otros impuestos directos	4.411	5.568	26,2
Impuestos directos	159.751	174.073	9,0
IVA	83.909	90.541	7,9
Impuestos Especiales	20.757	22.128	6,6
Otros impuestos indirectos	5.659	5.977	5,6
Impuestos indirectos	110.325	118.646	7,5
Tasas	1.859	2.015	8,4
Total	271.935	294.734	8,4

Fuente: «Informe Mensual de Recaudación Tributaria», diciembre de 2024, publicado en el mes de marzo de 2025, AEAT.

Desglosado por figuras tributarias, las mayores tasas de crecimiento se registran en el Impuesto sobre Sociedades (IS), el 11,5%, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el 7,6% y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el 7,9%.

Al igual que en los dos ejercicios anteriores, buena parte del incremento recaudatorio del IRPF se debe al crecimiento del tipo medio efectivo soportado por los contribuyentes, al aumentar sus ingresos nominales, fundamentalmente en lo que se refiere a las rentas del trabajo personal y pensiones, sin que el impuesto se haya indexado a la inflación.

En el caso del IVA, la recaudación se ha visto impulsada tanto por el aumento de los precios como consecuencia de la inflación, como por el aumento de los tipos impositivos aplicables a los productos energéticos, con impacto recaudatorio estimado de 1.061 millones de euros.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha estimado que el total de cambios normativos, con vigencia en este ejercicio, supusieron, en términos globales, una merma recaudatoria neta de 1.664 millones de euros, cifra sensiblemente inferior a la del año anterior, 3.503 millones de euros.

Destacan, en el IRPF, el incremento en la reducción aplicable a los rendimientos del trabajo, con un coste recaudatorio de 1.325 millones de euros, y el efecto de los cambios en las tarifas de tipos impositivos aplicables a la base liquidable general, en mínimos personales y familiares y deducciones, aprobados por las comunidades autónomas de régimen común, con una merma recaudatoria de 1.614 millones de euros. Al igual que en el ejercicio 2023, **estas cifras**



ponen de manifiesto cómo las comunidades autónomas están haciendo un esfuerzo notablemente mayor que el Gobierno central para acomodar este impuesto a los efectos de la inflación sobre las rentas nominales de los contribuyentes.

La rebaja del IVA aplicable a productos de alimentación, cuya vigencia concluyó el día 1 de enero de 2025, ha supuesto un coste recaudatorio estimado de 495 millones de euros.

Estas pérdidas recaudatorias han sido compensadas, en buena parte, por el impacto de los aumentos de tipos impositivos registrados en el IVA y en los Impuestos Especiales (IE) que recaen sobre productos energéticos.

Los datos de crecimiento económico, unidos a la situación del mercado laboral -el desempleo se situó en una tasa del 11,4% en 2024, reflejando una mejora en comparación con años anteriores- muestran una economía española resiliente, capaz de superar adversidades y mantener un crecimiento sostenido, a pesar de las limitaciones impuestas por la prórroga presupuestaria.

Sin embargo, **la prórroga presupuestaria puede generar incertidumbre entre inversores y agentes económicos, debido a la falta de un plan fiscal actualizado y adaptado a las condiciones económicas actuales, que se han visto dramáticamente alteradas con el anuncio, por parte de las autoridades fiscales norteamericanas, de una política arancelaria agresiva de efectos inciertos e imprevisibles a corto plazo, a nivel global.**

La ausencia de nuevos presupuestos podría afectar a la percepción de los mercados sobre la sostenibilidad fiscal de España, especialmente en un contexto de elevado endeudamiento. En este sentido, **el anuncio de una posible condonación de Deuda Pública a las comunidades autónomas, y el riesgo moral que se deriva de la falta de condicionalidad de la condonación, con la posible relajación de la disciplina fiscal de estas, puede incrementar la prima de riesgo de nuestra financiación tanto pública como privada.**

A la vista de la experiencia previa, cualquier quita, no sujeta a condiciones estrictas de ajuste, tenderá a confirmar la percepción que ya tienen las comunidades de que pueden gastar sistemáticamente más de lo que ingresan, porque, en última instancia, el Estado las rescatará de una forma u otra, sin coste alguno para ellas, y constituye, por tanto, una invitación a la indisciplina fiscal.

Por otra parte, la justificación de la presente propuesta, como compensación *a posteriori* de los efectos adversos de un *shock* financiero, la convierte en un seguro gratuito contra el riesgo cíclico a la baja, que eliminaría cualquier tentación que pudieran tener las comunidades de ahorrar algo para los malos tiempos e incrementará también el gasto del Estado.

Otro factor que debemos tener en cuenta son los **efectos futuros del elevado nivel de endeudamiento que registra el sector público.**



Con los datos de avance disponibles por el Banco de España, el saldo de la deuda de las Administraciones públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) se situó en 1.622 miles de millones de euros en diciembre de 2024, con una tasa de crecimiento interanual del 2,9%. La ratio de deuda con relación al PIB nominal se situó en el 101,8% en el año 2024, con un descenso de 3,3 puntos porcentuales respecto a 2023 y de 22,4 puntos porcentuales desde el máximo registrado en marzo de 2021 (124,2% del PIB).

El saldo de la deuda del Estado se situó, en diciembre, en 1.474 miles de millones de euros, con un incremento interanual del 4,2%, mientras que, para las otras unidades de la Administración central, el saldo fue de 37 miles de millones de euros, lo que representa una disminución del 9% respecto al dato del año anterior. Respecto a las Administraciones territoriales, la deuda de las comunidades autónomas creció hasta los 336 mil millones de euros en diciembre de 2024, con una variación interanual del 3,4%, mientras que la deuda de las corporaciones locales se situó en 23 miles de millones de euros en este mes, lo que supone un 1,5% menos que el saldo registrado en diciembre de 2023.

En síntesis, podemos afirmar que **la prórroga presupuestaria de 2024, a pesar de los datos comentados, ha tenido un impacto moderadamente negativo en el crecimiento económico de España, que podría haber sido superior, principalmente debido a la reducción del consumo público y la inversión. Aunque se anticipa una mejora en el empleo y una reducción del déficit, persisten desafíos relacionados con la deuda pública y la confianza económica.**

El hecho de que la doble prórroga ayude a acercar el déficit público al umbral del 3%, no significa que estemos avanzando en la contención de los desequilibrios en términos estructurales. Habrá que esperar a 2026 para vislumbrar la senda de ajustes, y la coherencia entre estos y las necesidades de modernización del tejido productivo o de reducción de las brechas sociales.

Entre tanto, todo apunta a que la economía mantendrá el pulso, a pesar del escaso margen de expansión del consumo público en el actual contexto de prórrogas sucesivas. El crecimiento de la economía se mantendrá principalmente debido al consumo del sector privado, aunque estimaciones recientes como las del Banco de España apuntan a que se producirá una desaceleración gradual del mismo «hacia valores coherentes con la capacidad de crecimiento potencial de la economía española, que se situará ligeramente por debajo del 2% interanual al final del horizonte de proyección. En concreto, se contempla que el crecimiento del PIB pasará del 3,2% en 2024 al 2,7% en 2025, el 1,9% en 2026 y el 1,7% en 2027» (BdE, 2025, p. 30). Pero todas estas proyecciones deberán ser revisadas en función de los efectos macroeconómicos a nivel nacional y global que puede tener una política arancelaria desatada a partir del anuncio de las autoridades de los Estados Unidos de América. Los efectos negativos de una política arancelaria agresiva se concretan en los siguientes:

- **Aumento de precios para los consumidores.** Los productos importados serán más caros, lo que puede generar inflación y reducir el poder adquisitivo. Si una economía es muy dependiente del comercio internacional, particularmente, en sus *inputs* de producción, unos



aranceles elevados pueden suponer una espiral inflacionista de imprevisibles consecuencias si se ajustan los salarios a esa presión para no perder poder adquisitivo.

- **Eficiencia reducida y menor competitividad.** Las industrias protegidas pueden volverse menos eficientes, ya que no enfrentan suficiente competencia externa. En economías con problemas de eficiencia productiva y escasa competitividad pueden generar una falsa idea de funcionamiento normalizado y acomodaticio cuando la protección arancelaria distorsiona la eficiencia real de las industrias protegidas y merma su capacidad de adecuarse a las nuevas necesidades de innovación tecnológica al beneficiarse de mercados cuasi cautivos. En definitiva, la protección excesiva puede llevar a una mala asignación de recursos, favoreciendo industrias menos productivas en lugar de aquellas con mayor potencial de crecimiento.
- **Posibles represalias comerciales.** Otros países pueden imponer aranceles a las exportaciones nacionales, afectando la competitividad de las empresas locales en mercados internacionales. En nuestro caso, Bruselas ha venido avisando de que, si Estados Unidos impone aranceles a las importaciones de productos comunitarios, la UE responderá con medidas similares y proporcionadas a las aplicadas allí.

En general, si bien los aranceles pueden ser útiles en ciertos casos (protección temporal de industrias nacientes, corrección de déficits comerciales), una política arancelaria restrictiva y prolongada suele generar más costos que beneficios, afectando a la competitividad y al bienestar de los consumidores. La dinámica de aplicación del principio de acción y reacción en política arancelaria conduce a una contracción del comercio internacional y a un empobrecimiento relativo de todos los países afectados. Y especialmente se suelen volver contra aquellos países que la inician, ya que las medidas de retorsión, ante una protección arancelaria indiscriminada, se focalizan en aquel país que aplica medidas unilaterales de incremento de aranceles debido a la respuesta en bloque y selectiva, de aquellos países afectados dirigida contra ese país. Es decir, todos los afectados contra el generador de esta dinámica.



4. Perspectivas presupuestarias 2025: ¿habrá Presupuestos Generales del Estado en 2025?

4.1. Un presupuesto en punto muerto

En la materia que nos ocupa, en el año 2025 estamos repitiendo la experiencia del ejercicio anterior: la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2023, que extenderán su vigencia mientras no se aprueben unos nuevos a lo largo de 2025.

Podemos calificar 2024 como un año perdido, no solamente para la elaboración, por parte del Gobierno, y la aprobación, por las Cortes, de un presupuesto, sino para acometer las reformas que necesitan el sector público español, en general, y el sistema fiscal español, en particular: reforma tributaria, reforma de la financiación autonómica y de la financiación local, etc. En su lugar, la incertidumbre política y la confusión sobre la orientación de la política fiscal del Gobierno, especialmente errática dada la configuración ideológica del Consejo de Ministros y de

los apoyos sobre los que se sustenta su mayoría parlamentaria, no ha hecho más que aumentar, como muestran el debate sobre la tributación en el IRPF del Salario Mínimo Interprofesional, o la confusión sobre la elevación del gasto público en defensa.

El acontecimiento político más relevante de 2024 ha sido el acuerdo de legislatura alcanzado tras las elecciones catalanas, en el que se incluye la condonación de parte de la deuda de la Comunidad Autónoma de Cataluña y su salida del régimen común de financiación, con un esquema de fiscalidad singular que se aproxima mucho al modelo de concierto económico cercano a los existentes en el País Vasco y en Navarra, y cuyos términos concretos todavía no se han precisado.

La situación política de Cataluña, nuevamente, vuelve a ser un obstáculo para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Como hemos analizado en el apartado anterior, el adelanto al mes de marzo de 2024 de las elecciones catalanas llevó al presidente del Gobierno a renunciar a la aprobación del presupuesto para 2024, centrándose en la elaboración del presupuesto para 2025. Actualmente, la dificultad para encajar los acuerdos alcanzados entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana, concierto solidario y condonación de una parte de la deuda que las comunidades autónomas mantienen con el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), y la postura de Junts Per Catalunya, que ha retirado sus apoyos parlamentarios al Gobierno en buena parte de las votaciones que se han celebrado en el Congreso de los Diputados, conducen a esta segunda prórroga de los presupuestos de 2023.

Esta falta de apoyo parlamentario del Gobierno se visualizó, claramente, en el mes de diciembre de 2023, con la aprobación de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, en la que se retiró el gravamen temporal energético, recuperado el día 23 de mismo mes por medio del Real Decreto-ley 10/2024, decreto no convalidado por el Congreso el 22 de enero de 2025.

Ese mismo día el Congreso votó la no convalidación del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, denominado como «ómnibus», que entró en vigor el 25 de diciembre de 2024 y por el que se adoptaban una serie de medidas en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogaban otras para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, lo que comporta la pérdida de vigencia, entre otras, de un conjunto de medidas fiscales de cierta relevancia:

- La prórroga de las deducciones de gastos relacionados con el vehículo eléctrico y obras de eficiencia energética de viviendas en el IRPF.
- La prórroga de la libertad de amortización en inversiones que utilicen energía procedente de fuentes renovables en el Impuesto sobre Sociedades.
- Los importes máximos de los coeficientes aplicables en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- El aplazamiento de la entrada en vigor del nuevo Impuesto sobre los Líquidos de Cigarrillos Electrónicos y otros Productos relacionados con el Tabaco al 1 de abril de 2025.



- Una serie de ajustes técnicos en los aspectos temporales del Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras.
- La prórroga, para el período impositivo 2025, de los límites cuantitativos que delimitan, en el IRPF, el ámbito de aplicación del método de estimación objetiva, con excepción de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, y de los límites para la aplicación del régimen simplificado y el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca, en el IVA.

Para minimizar el impacto económico y social de la no convalidación de los Reales Decretos-leyes anteriores, el 29 de enero de 2025 se publicó, en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, que recogía alguna de las medidas anteriores y que fue convalidado por el Congreso de los Diputados en el mes de febrero.

El 16 de julio de 2024 el Consejo de Ministros aprobó el techo de gasto no financiero de 2025, junto con la senda de déficit y deuda hasta 2027.

El techo de gasto aprobado por el Gobierno para el ejercicio 2025 asciende a 195.353 millones de euros, 199.171 millones de euros, si se incluyen los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE, 3.818 millones de euros, sin incluir el presupuesto de las Administraciones territoriales y de la Seguridad Social, aunque incluya las transferencias realizadas a esta última desde los Presupuestos Generales del Estado.

En comparación con el presupuesto 2024 (189.215 millones de euros), 199.120 millones de euros al incluir los fondos de la UE que habían ascendido a 9.905 millones de euros, el Gobierno dispondría de 6.100 millones de euros (el 3,2% más) para financiar sus políticas de gasto.

Como destaca Romero Jordán (2024, pp. 31 y 32), este techo de gasto se ha calculado «bajo la estimación de un incremento del 6,5% en la recaudación impositiva en 2025. Esta cifra se encuentra en línea con un crecimiento, para el total de los recursos no financieros, del 5,1%, de acuerdo con las previsiones de AIReF (2024), que proyecta un peso de los recursos en el PIB del 42,5%, en 2024, y del 42,6%, en 2025. Este crecimiento de los recursos no financieros, aunque elevado, supone una ralentización respecto del 8,4% y del 8,9% de los años 2022 y 2023, fuertemente empujados por el viento de cola de la inflación (IGAE, 2024)».

El techo de gasto no financiero fue rechazado por el Congreso de los Diputados a finales de julio. El Gobierno realizó un segundo intento de aprobación en el mes de septiembre, pero desistió de su tramitación en las cortes Generales, al constatar que no contaba con los apoyos necesarios para su tramitación, por lo que no quería sufrir un nuevo revés parlamentario.

Como la aprobación del techo de gasto no financiero y la senda de déficit y deuda constituye un requisito previo e ineludible para la presentación y discusión parlamentaria del presupuesto, esta retirada condujo a una segunda prórroga de los presupuestos para 2023.



En el momento de escribir estas líneas, el Gobierno ha manifestado, con claridad, que, pese a que la prórroga es una institución concebida para suplir la falta de aprobación del presupuesto por las Cortes, y no la inacción del Ejecutivo, no va a arriesgarse a una nueva derrota parlamentaria, por lo que no va a presentar un nuevo proyecto presupuestario. Como resultado, **el presupuesto de 2025 se encuentra en punto muerto.**

La falta de apoyos parlamentarios para aprobar el techo de gasto se debió, particularmente, al rechazo de Junts per Catalunya, que planteó, entre otras exigencias, que se suavizaran los objetivos de déficit de las comunidades autónomas, elevándolos en 1 décima sobre los objetivos aprobados por el Gobierno.

Sin embargo, los datos contenidos en el Cuadro 4 muestran que el mayor esfuerzo en el proceso de consolidación fiscal en el período 2025-2027 tiene que ser realizado por la Administración central, que debería reducir su déficit desde el 2,58%, con el que cerró el año 2024 (el objetivo del 3% era el establecido en el Plan de Estabilidad de abril de 2023), hasta el 1,5% en 2027.

Por otra parte, si comparamos los datos del Cuadro 4 con los del Cuadro 1, podemos comprobar que el Gobierno ya había añadido una décima de déficit adicional al déficit de las comunidades autónomas en relación con los objetivos de estabilidad para el período 2024-2026. Sin embargo, Junts per Catalunya había dado su voto favorable a la aprobación de los mismos en la votación que se celebró el 10 de enero de 2024 en el Congreso de los Diputados.

Por tanto, la falta de apoyos parlamentarios del Gobierno no responde a una situación coyuntural, sino a su incapacidad para hacer frente a las demandas de los partidos que hicieron posible su investidura.

CUADRO 4

Objetivos de déficit por subsectores, 2024-2027

(% PIB)

Capacidad o necesidad de financiación	2024	2025	2026	2027
Administración central	-3,0	-2,2	-1,8	-1,5
Comunidades autónomas	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Corporaciones locales	0,2	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Total Administraciones públicas	-3,2	-2,5	-2,1	-1,8

Fuente: «Límite de Gasto no Financiero 2025», 16 de julio de 2024, Gobierno de España.

Por otra parte, al no haberse aprobado estos objetivos de déficit, y teniendo en cuenta que los del año anterior tampoco fueron aprobados por el Senado, siguen vigentes los contenidos en Programa de Estabilidad 2023-2026 que, como puede verse en el Cuadro 5, son más exigentes tanto para las comunidades autónomas como para las corporaciones locales, ya que ambas



deberían cumplir con un superávit del 0,1 en 2025, lo que les obligaría a realizar ajustes que el Gobierno ha estimado en 3.300 millones, en el caso de las comunidades autónomas, y 1.600 millones en el de los municipios.

CUADRO 5

Objetivos de déficit por subsectores, 2023-2026

(% PIB)

Capacidad o necesidad de financiación	2023	2024	2025	2026
Administración central	-3,1	-3,0	-2,8	-2,8
Comunidades autónomas	-0,3	0,0	0,1	0,1
Corporaciones locales	0,0	0,2	0,1	0,2
Seguridad Social	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Total Administraciones públicas	-3,9	-3,0	-2,7	-2,5

Fuente: «Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 del Reino de España», 28 de abril de 2023, Gobierno de España.

Las previsiones presupuestarias del Gobierno se realizan a partir de una estimación de un crecimiento del PIB, en el ejercicio 2024, del 2,4%, y de un incremento de los ingresos impositivos del 6,5% en el ejercicio 2025 (Romero Jordán, 2024, p. 32). A pesar de que el crecimiento del PIB en 2024 superó las previsiones inicialmente establecidas, alcanzando una tasa del 3,2%, todo apunta a una tasa gradual de desaceleración del crecimiento de la economía española en los tres próximos años, lo que supone, según las previsiones realizadas por el Banco de España, que el déficit público se reducirá a un ritmo menor de los esperado por el Gobierno.

CUADRO 6

Proyecciones macroeconómicas

(tasa de crecimiento; deuda pública en % PIB)

Magnitud	2024	2025	2026	2027
PIB	3,2	2,7	1,9	1,7
PIB nominal	6,3	4,7	3,9	4,0
IPC	2,9	2,5	1,7	2,4
Tasa de paro	11,3	10,5	10,0	9,5
Necesidad de financiación de las AA. PP.	-3,4	-2,8	-2,5	-2,5
Deuda de las Administraciones públicas.	101,8	101,3	101,6	101,0

Fuente: «Boletín Económico», 2025/T1, marzo de 2025, Banco de España.

Por otra parte, como ha sucedido en ocasiones anteriores, **la prórroga de los presupuestos no ha impedido que se incrementen los créditos para prestaciones sociales, al estar vinculadas a la evolución del número de beneficiarios, o a su revalorización.** Así, el Real Decreto-ley



16/2019, de 18 de noviembre, estableció que las ampliaciones de crédito en la Seguridad Social pudiesen ser financiadas con los mayores ingresos que se preveían obtener respecto a los inicialmente previstos, aunque todavía no fuesen efectivos.

Lo mismo ha sucedido con el incremento de las entregas a cuenta a las Administraciones territoriales, regularizadas a través del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, para trasladarles la mejora en la recaudación respecto a las previsiones iniciales.

Las previsiones del Gobierno muestran, en consecuencia, que tanto las CC. AA. como las CC. LL. dispondrán, en 2025, de una mayor cantidad de recursos vía entregas a cuenta. Estas aumentarán un 9,5% para las comunidades autónomas (lo que supone 147.412 millones de euros) y el 13,1% para las corporaciones locales, hasta un total de 26.893 millones de euros.

4.2. Los efectos de la prórroga presupuestaria en los compromisos con la Unión Europea

En el ejercicio 2025 se produce la entrada en vigor del nuevo marco de gobernanza fiscal de la Unión Europea que establece una limitación al crecimiento del gasto neto primario, excluidos los intereses de la deuda, el gasto financiado por fondos europeos e ingresos extraordinarios y los gastos cíclicos de desempleo, como medida de déficit estructural.

En el caso de España, se ha aprobado un plan fiscal con un horizonte de siete años. La reducción mínima anual del déficit estructural se fija en el 0,5% del PIB. El cierre del ejercicio presupuestario de 2024 se ha convertido en el punto de referencia para la aplicación de la estrategia fiscal de nuestro país a medio plazo.

Para el ejercicio 2024, la Comisión Europea recomendó limitar al 2,4% el crecimiento del gasto primario nacional neto. Sin embargo, como muestra el Cuadro 7, tanto las previsiones del Gobierno como de la AIReF muestran una tasa sensiblemente superior: el 4,1% en la previsión de la AIReF y el 5,3% en la realizada por el Gobierno en el «Plan Fiscal y Estructural de medio plazo 2025-2028», aprobado en el mes de octubre de 2024.

CUADRO 7

Tasa de crecimiento del gasto primario neto de ingreso

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Gobierno								
Anual	5,3	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4
Acumulado		3,7	7,3	10,8	14,1	17,5	20,4	23,3
AIReF								
Anual	4,1	3,7	4,0	3,7	3,4	3,8	3,4	3,3
Acumulado		3,7	7,9	11,9	15,7	20,1	24,3	28,5

Fuente: «Informe sobre el Plan Fiscal y Estructural de medio plazo 2025-2028», noviembre de 2024, AIReF.



Para el ejercicio 2025, la AIREF estima que no será necesario realizar ningún ajuste adicional para alcanzar la tasa de referencia establecida en este plan fiscal, ya que su escenario de políticas constantes ya recoge una reducción del déficit estructural suficiente como para cumplir estas previsiones, por la retirada de las medidas por la crisis de los precios de la energía y de los alimentos. Sin embargo, considera que entre los años 2026 y 2028 sería necesario realizar un ajuste adicional en torno a dos décimas de PIB anuales.

A políticas constantes, la AIREF estima un promedio anual de crecimiento del gasto neto del 3,6% entre 2025 y 2031, frente al 3% del Plan Fiscal del Gobierno.

La prórroga presupuestaria para el ejercicio 2025 supone un interrogante adicional sobre la capacidad del Gobierno para cumplir con estos objetivos, sobre todo teniendo en cuenta la presión existente para financiar gastos extraordinarios, como los gastos en defensa o los gastos en compensación a los sectores más afectados por los aranceles a las importaciones aprobados por el Gobierno de los Estados Unidos.

En todo caso, **la limitación al crecimiento del gasto primario neto de ingresos es imprescindible para alcanzar la senda de consolidación presupuestaria aprobada por la Comisión Europea y recogida en el Cuadro 8.**

CUADRO 8

Proyecciones presupuestarias

Saldos	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Necesidad de financiación	-3,5	-3,0	-2,5	-2,1	-1,8	-1,6	-1,5	-1,2	-0,8
Saldo primario	-1,1	-0,4	0,3	0,7	0,8	1,0	1,1	1,6	2,0
Deuda bruta	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6

Fuente: «Plan Fiscal y Estructural de medio plazo 2025-2028», noviembre de 2024, Gobierno de España.

5. Efectos económicos y presupuestarios de la prórroga en España: desde los efectos macro a la calidad institucional

La prórroga continua de los presupuestos generales y la falta de reformas estructurales, como la tributaria, pueden generar una serie de consecuencias a medio y largo plazo que afectarán no solo a la estabilidad económica del país, sino también a sectores clave como el inmobiliario, la ingeniería civil y las infraestructuras fundamentales. Estos sectores, esenciales para la economía española, podrían enfrentar desafíos significativos que, de no ser abordados a tiempo, podrían limitar su crecimiento y competitividad en los próximos años.

La prórroga presupuestaria en España tiene importantes efectos económicos y presupuestarios, ya que **implica la continuidad de los presupuestos del año anterior sin la posibilidad de introducir nuevas partidas de gasto o ajustes significativos en la planificación económica del país.** Sus principales efectos son los siguientes:



5.1. Restricciones en el gasto público

Aporta una cierta rigidez a la asignación de recursos. **La prórroga implica mantener las prioridades de ejercicios anteriores, lo que limita la capacidad del Gobierno para responder a nuevos desafíos o emergencias. Esto es especialmente importante en períodos de fuertes incertidumbres como las que se viven en la actualidad.**

Aunque la regulación normativa no explicita mayores detalles sobre el funcionamiento de las prórrogas presupuestarias, es frecuente que el Gobierno apruebe, en estos casos, un Real Decreto-ley, cuya finalidad no es autorizar la prórroga, sino impartir normas complementarias hasta que entren en vigor unos nuevos presupuestos. En las exposiciones de motivos de estas normas se argumenta su pertinencia debido a la insuficiencia de la previsión constitucional, que no resuelve problemas como las retribuciones de los funcionarios o las pensiones de jubilación de no haberse acordado un incremento inmediato, o bien, la emisión de Deuda pública o la prestación de avales.

En este sentido hay claros precedentes en los que normas de carácter complementario recogen la actualización de los créditos necesarios para cubrir obligaciones de carácter ineludible, como pueden ser en 2024 aspectos ya aprobados a través de diferentes normas:

1. **Incremento/actualización de retribuciones del personal al servicio del sector público.** Sobre la base del acuerdo marco pactado entre el Gobierno y los sindicatos por tres años, se actualizará la remuneración de los salarios públicos un 2% para 2024 –previsiblemente en el mes de abril– con carácter retroactivo desde enero de este año, y con la posibilidad de adicionar medio punto en función del comportamiento de la inflación. Además, cabe mencionar que, en febrero, se revalorizaron los salarios pendientes en el ejercicio 2023 en un 0,5% ligado a la evolución del PIB (adicional al +3% que ya se materializó).
2. **Recursos asociados a los sistemas de financiación territorial,** que deben producirse de conformidad con los sistemas vigentes, esto es, entregas a cuenta y liquidación del sistema de dos ejercicios previos.
3. Medidas aprobadas en virtud del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan **medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo,** así como para paliar los efectos de la sequía.

Los Presupuestos Generales del Estado de 2025 no se han presentado en tiempo y forma, pero su orientación fiscal ya está perfilada. Y serán moderadamente expansivos en un contexto de restricción monetaria y de reintroducción de las reglas fiscales en la Unión Europea. El Banco de España ha manifestado cierta preocupación por el hecho de que la efectividad de la política monetaria, en un contexto de inflación diferencial con la media de la UE, se pueda ver limitada por las inercias de un gasto público sin contrapartida en los ingresos. Es decir, que neutralice su eficacia en un contexto internacional potencialmente inflacionario debido a las posibles guerras arancelarias que se vislumbran.



En este sentido, **hay tres áreas en las que el gasto del Estado podría crecer más que el PIB real en 2025**. En concreto, **la partida destinada a financiar la Seguridad Social** debido al comportamiento de las pensiones, las **remuneraciones de los empleados públicos** y el **coste de la deuda**, en función de cómo se desarrollen la normativa que les afecte. Sin contar el carácter expansivo, aunque sin efectos nominales dado que su impacto es neutro en términos de déficit, según decidió Eurostat, que tienen los fondos europeos Next Generation, que, como admite el Gobierno en su plan presupuestario, tienen un impacto económico «muy significativo», aunque no se vea reflejado en el déficit.

En el caso de la Seguridad Social, cuyo presupuesto supondrá este año un 44,1% del gasto no financiero del Estado, lo que la convierte en la partida más cuantiosa, la actualización de las pensiones se hará en línea con lo que crecerá del IPC de noviembre de 2024 en tasa interanual, que se ha situado en el 2,8%. En el caso de la remuneración de empleados públicos la dinámica de incremento está recogida en el RD-ley 4/2024, de 26 de junio, por lo que no se ve afectado en su dinámica incrementalista por la prórroga presupuestaria.

En todo caso, **las restricciones de gasto que marca una prórroga presupuestaria, aun cuando se incluyan actualizaciones de obligaciones ineludibles, conduce a una ejecución de gasto más ajustada que la esperada tras la aprobación de un nuevo PGE. Por tanto, es posible prever que será más factible el cumplimiento de objetivos de estabilidad y el ajuste del déficit.**

5.2. Limitaciones en la inversión pública e inversiones privadas complementarias

La prórroga continuada de los presupuestos generales tiene implicaciones económicas y sectoriales importantes que podrían afectar directamente a la planificación y ejecución de proyectos de infraestructuras, y por su efecto locomotor a la inversión privada y al crecimiento económico.

El retraso en la aprobación de nuevos presupuestos supone una **grave amenaza para la planificación y ejecución de proyectos de infraestructuras en todo el país**. Un ejemplo concreto es el proyecto del **Corredor Mediterráneo**, una obra clave para el arco mediterráneo y fundamental para mejorar la conectividad en transporte y competitividad de la economía española. Sin la asignación de nuevos fondos, es probable que fases cruciales de este proyecto se retrasen o incluso se paralicen. Esto no solo afectaría a las empresas constructoras involucradas, sino también a la industria auxiliar, cientos de subcontratistas y proveedores, generando un efecto dominó en la economía.

Además, **la falta de mantenimiento y modernización de infraestructuras existentes podría generar un deterioro en la calidad de estas**, aumentando los costes de reparación futura y disminuyendo la competitividad de España como destino para la inversión extranjera.



Otro caso ilustrativo es el de las **obras de mantenimiento y modernización de las redes ferroviarias y carreteras en áreas rurales**. Estos proyectos suelen depender de la asignación anual de fondos y, sin un nuevo presupuesto, es probable que vean recortados o aplazados los trabajos necesarios, lo que podría deteriorar, aún más, la calidad de las infraestructuras en estas zonas y aumentar la brecha entre áreas urbanas y rurales.

No podemos olvidar las necesidades inversoras derivadas de la catástrofe sufrida por la **Comunidad Valenciana como consecuencia de la DANA** de octubre de 2024, que exigirá cantidades ingentes de inversión pública para recuperar las infraestructuras básicas de los territorios que sufrieron ese dramático episodio.

El sector de la construcción es altamente sensible a la estabilidad política y económica. La continua prórroga de los presupuestos del Estado lanza una señal de incertidumbre al sector empresarial, tanto nacional como internacional, que necesitan de una planificación financiera estable a largo plazo para invertir. Si bien el Gobierno ha intentado compensar la falta de presupuestos con la emisión de deuda pública, esta medida es una solución temporal que no aborda el problema de fondo.

Empresas **multinacionales** que pueden considerar establecerse en España o expandir sus operaciones podrían reconsiderar sus planes ante la falta de un marco presupuestario claro, especialmente si su actividad depende de licitaciones y contratos con el sector público. Esto podría traducirse en una **disminución de la inversión extranjera directa** y, consecuentemente, en una ralentización de la creación de empleo y valor en el país.

El **sector inmobiliario**, en un momento crítico en la oferta de vivienda asequible como elemento estructural grave de la sociedad española, también se vería afectado por esta incertidumbre presupuestaria. La falta de un marco financiero estable puede llevar a una reducción en la inversión pública en viviendas asequibles y proyectos de renovación urbana. Sin el apoyo del Gobierno, estos proyectos podrían ralentizarse o detenerse, afectando negativamente a las empresas dedicadas a la promoción y construcción de viviendas. Además, si la incertidumbre se traduce en un aumento de los costes de financiación debido a la percepción de riesgo por parte de los inversores, esto podría encarecer las hipotecas y préstamos para los compradores de vivienda, reduciendo la demanda en el mercado inmobiliario, exigiendo un esfuerzo adicional de inversión pública en vivienda asequible.

5.3. Incertidumbre financiera para los mercados y las empresas

A medida que el Gobierno continúe financiándose mediante la emisión de deuda pública para compensar la falta de un nuevo presupuesto, el riesgo de un aumento en los costes de financiación es real. La percepción de los mercados sobre la estabilidad financiera de España podría deteriorarse, llevando a un aumento en los intereses que el país debe pagar por su deuda.



Este incremento en el coste de la deuda podría reducir los recursos disponibles para la inversión pública en infraestructuras y servicios, afectando a sectores dependientes del gasto gubernamental.

5.4. Problemas de financiación autonómica y local

Uno de los puntos más sensibles de la prórroga es la afectación que produce a los gobiernos autonómicos y locales. **Las comunidades autónomas y ayuntamientos pueden verse perjudicados porque sus asignaciones dependen del presupuesto estatal.** La falta de actualización de los fondos puede generar tensiones financieras en un sistema de financiación autonómica ya de por sí tensionado ante la falta de una revisión integral. En un Estado descentralizado como el español puede parecer que la prórroga de los presupuestos generales no afecta al funcionamiento de las comunidades autónomas. No obstante, **este retraso también limita su capacidad para gestionar sus servicios públicos y realizar inversiones a escala regional y local. Además, puede agravar las disparidades en productividad entre comunidades autónomas y afecta a la cohesión territorial**, al no actualizarse las inversiones territorializadas del Estado ante las nuevas prioridades inversoras surgidas. En casos extremos, puede haber retrasos en el pago de servicios públicos esenciales.

Las entregas a cuenta a las Administraciones o las inversiones que hace el Estado en las regiones se consignan en los presupuestos. Por tanto, quedarían congeladas en los niveles de 2023, lo que perjudicaría a los presupuestos de estas Administraciones que contarían con menos recursos. No obstante, El Ministerio de Hacienda ha transferido un total de 17.587 millones de euros a las comunidades autónomas de régimen común y a las ciudades con Estatuto de Autonomía durante el mes de septiembre de 2024, en virtud de la actualización de las entregas a cuenta de 2024 regulada en el Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio. De los 17.587 millones de euros abonados, una cantidad de 11.143 millones corresponde al importe actualizado de las entregas a cuenta del mes de septiembre de 2024, mientras que los 6.444 millones restantes suponen la actualización de las entregas a cuenta de enero a agosto de 2024, que fueron satisfechas anteriormente con los importes de la prórroga presupuestaria y que se actualizan.

El pago de las entregas a cuenta se efectúa mensualmente, a través de dos ingresos a las comunidades autónomas de régimen común y ciudades de Ceuta y Melilla: uno al principio del mes y otro al final. En ausencia de la actualización del Real Decreto-ley 4/2024 se habrían seguido pagando, a lo largo del año, los importes de las entregas a cuenta mensuales de 2024 calculados conforme a la situación de prórroga presupuestaria. Sin embargo, gracias al decreto de actualización aprobado por el Gobierno, estos entes territoriales van a poder percibir, en 2024, los recursos que corresponden a las previsiones de ingresos tributarios de dicho año, en lugar de las que se tuvieron en cuenta en la elaboración del presupuesto de 2023.

En términos anuales, **las comunidades autónomas han percibido, durante el año 2024, un volumen de recursos actualizado, en concepto de entregas a cuenta, de 134.658 millones de**



euros, lo que significa 10.366 millones de euros más por este concepto que el año anterior, un aumento del 8,3%.

En total, en el año 2024, las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla ingresarán por los pagos del sistema de financiación de régimen común (entregas a cuenta de 2024 actualizadas y liquidación de 2022) más de 154.258 millones de euros, que representa un incremento de casi 20.000 millones (un 15%) sobre lo que recibieron en 2023.

Según el Ministerio de Hacienda, este compromiso se mantiene para 2025. El Gobierno ya comunicó a las comunidades autónomas que en 2025 obtendrán una financiación récord, de manera que recibirán las mayores entregas a cuenta de su historia, con 147.412 millones de euros, un 9,5% más que en 2024. Son 12.753,8 millones más por este concepto.

En total, incluyendo la liquidación de 2023, **las comunidades recibirán, en 2025, del sistema de financiación 158.167 millones de euros.**

Por su parte, **el Ministerio de Hacienda compromete con las entidades locales, en 2025, 26.893 millones de euros en concepto de entregas a cuenta**, lo que supone un incremento del 13,1% en relación con las entregas de 2024, es decir, 3.121 millones más que las cantidades del pasado ejercicio.

Los entes locales percibirán 28.935 millones de euros en recursos del sistema de financiación, una cifra que es un 1,3% superior a la de 2024. De esta forma, se van a destinar, a estas entidades, 378 millones más que en 2024. En estos 28.935 millones de euros se incluyen tanto las entregas a cuenta como la liquidación de 2023.

5.5. Posibles ajustes vía decreto

Para mitigar los efectos de la prórroga, el Gobierno puede recurrir a decretos-leyes para aprobar medidas urgentes, aunque estos instrumentos tienen limitaciones y requieren convalidación parlamentaria. Si partimos de la base de la preeminencia, en nuestro modelo constitucional, del Parlamento en la fijación de la cuantía y distribución del gasto público, sería necesario abordar algunas de las propuestas de reformas, que consideramos necesarias para preservar esa primacía. En este sentido (De la Hucha, 2015) **sería necesario regular, en nuestro ordenamiento, la no disponibilidad de créditos presupuestarios (distinta de la anulación de créditos presupuestarios), a fin de evitar las divergencias en la forma jurídica de realizar dicha operación.** Estamos asistiendo a múltiples ejemplos en los últimos tiempos donde, en ocasiones, se ha acudido a la figura del Decreto-ley, mientras que, en otros casos, se ha acudido a acuerdos del Consejo de Ministros. En todo caso, **es imprescindible que estos últimos se publiquen en los boletines oficiales correspondientes**, pues una regla elemental de transparencia y conocimiento es la publicidad de las normas y, en este sentido, los acuerdos de no disponibilidad son verdaderas y propias normas jurídicas y no instrucciones de carácter interno.



5.6. Prórroga presupuestaria y calidad institucional

La otra cara de la moneda de la prórroga presupuestaria es la crisis institucional que puede provocar, y cuestiona el correcto funcionamiento de las instituciones esenciales para el funcionamiento democrático. **La incapacidad para aprobar nuevos presupuestos muestra un Gobierno débil y poco cohesionado incapaz de abordar, con garantías, los retos de la sociedad española, y erosiona su autoridad frente a la ciudadanía y otros actores políticos.**

Gobernar con presupuestos prorrogados dificulta la implementación de políticas públicas. Sin un presupuesto actualizado, los Gobiernos afrontan obstáculos para poner en marcha nuevas iniciativas o reformar programas ya existentes, lo que puede frustrar las expectativas ciudadanas y disminuir el apoyo popular.

Como ya hemos señalado, **la prórroga puede intensificar las fricciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo.** Especialmente si este último percibe una usurpación de sus funciones en la aprobación del gasto público y se abusa de figuras como el decreto ley para ir gestionando el día a día.

Finalmente, **la percepción de un Gobierno incapaz de gestionar eficazmente sus finanzas públicas puede deteriorar su reputación en el ámbito internacional y su capacidad de atraer inversiones extranjeras.** Como ejemplo, en el mes de noviembre de 2024 la prima de riesgo francesa alcanzó máximos ante las dificultades del Gobierno para que los presupuestos de 2025 fueran aprobados.

En resumen, **la prórroga presupuestaria en España restringe la capacidad de actuación del Gobierno, afecta a la inversión pública y genera incertidumbre económica, lo que puede ralentizar el crecimiento y complicar la gestión de las Administraciones autonómicas y locales.**

Aunque la prórroga presupuestaria permite la continuidad del funcionamiento gubernamental, es una solución claramente subóptima. **La falta de actualización de las partidas presupuestarias puede desalinear el gasto público de las realidades económicas y sociales, impidiendo una respuesta efectiva a desafíos emergentes.** Una de las recomendaciones clave del informe Draghi (elaborado para la UE por el expresidente del BCE con el fin de establecer una estrategia sólida de reindustrialización europea) es la necesidad de que los Estados miembros alineen sus presupuestos nacionales con las prioridades estratégicas establecidas por Europa. Esta alineación es fundamental para abordar desafíos como la transformación tecnológica, la descarbonización, la seguridad económica, el mantenimiento del modelo social europeo y la ampliación de los gastos de defensa en un contexto geoestratégico cambiante.

No contar con nuevos presupuestos (y la consiguiente prórroga de los anteriores) obligará al Gobierno español a acordar pactos a corto plazo que van a desdibujar las políticas públicas diseñadas para unos presupuestos no aprobados.



No debería desestimarse la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional en su caso, a través de un posible recurso a la normativa de prórroga presupuestaria en España, con el objetivo fundamental de crear un cuerpo jurídico que regule este tipo de situaciones en el futuro.

El tribunal podría establecer criterios más estrictos sobre cuándo y cómo pueden prorrogarse los presupuestos, y podría llegar a determinar que, en casos de repetidas prórrogas sin justificación clara, se debe considerar la convocatoria de elecciones generales.

Aunque un fallo del Tribunal Constitucional tardaría en llegar, podría vincular a futuros Gobiernos, creando una jurisprudencia constitucional que permitiese interpretar el contenido y el alcance de las prórrogas presupuestarias en España, ya que la normativa básica al respecto es muy sucinta y sujeta a interpretaciones interesadas en función de la posición relativa del Gobierno y de la oposición en cada momento. Podría, por ejemplo, obligar a cualquier Gobierno a buscar activamente soluciones antes de recurrir a la prórroga de presupuestos, sabiendo que existe un riesgo real de que el tribunal imponga restricciones adicionales o incluso forzar la convocatoria de elecciones anticipadas si no se logra un consenso presupuestario. No perdamos de vista que el panorama parlamentario español es disperso y las posibilidades de consensos son cada vez más remotas.

5.7. A modo de conclusión

La doble prórroga presupuestaria para los años 2024 y 2025 supone el aplazamiento, temporal o definitivo, de toda una serie de medidas de gasto público que estaban previstas en los proyectos de presupuesto elaborados, en la medida en que el Gobierno tendrá que ceñirse a los gastos presupuestados para 2023, excepto en partidas como las pensiones, cuya revalorización está garantizada.

Es cierto que sus efectos, a la hora de limitar la acción del Gobierno, pueden ser limitados, en función del apoyo parlamentario de que disponga. Para poder aplicar los nuevos programas de gasto o inversión pública, que podrían haberse incluido en un nuevo presupuesto, y para realizar modificaciones en partidas de gasto de los presupuestos prorrogados, tendrá que recurrir a la promulgación de reales decretos, que requerirán una posterior convalidación por parte del Congreso.

Todas estas modificaciones presupuestarias tendrán que tramitarse bien de forma separada, bien mediante los llamados *decretos omnibus* en los que se aprueban normas sobre distintas materias, en la mayor parte de los casos sin ninguna conexión entre sí. Es evidente que todo esto ralentiza y añade una complejidad adicional en la ejecución del gasto a la que se produce en la gestión de un presupuesto ordinario.

Por otra parte, como ya hemos visto, la experiencia en la convalidación de los últimos reales decretos aprobados por el Ejecutivo no ha sido precisamente exitosa, debido a los intereses dispares, si no contrapuestos, de las fuerzas parlamentarias que posibilitaron la formación e



inversión del Gobierno. En las últimas semanas hemos tenido una buena muestra de esa situación como con secuencia del debate sobre la necesidad de elevar al 2% del PIB el gasto público en defensa.

Podríamos pensar que todos estos factores limitarán la influencia del gasto público sobre la actividad económica general, pero podrán tener efectos beneficiosos en términos de contribuir a reducir el déficit público, favoreciendo el cumplimiento de la senda de estabilidad aprobada, por el menor margen de actuación de que dispondrá el Gobierno.

Sin embargo, lo sucedido en el año 2024 no invita, precisamente, al optimismo tampoco en esta vertiente. En un año de prórroga, el déficit de la Administración central se incrementó en 10.836 millones de euros en relación con el ejercicio anterior, en el que el Gobierno gestionaba un presupuesto ordinario.

En realidad, el cumplimiento del objetivo de estabilidad aprobado fue posible gracias un crecimiento del PIB superior a lo esperado y por el fuerte crecimiento de la recaudación impositiva, en lugar de una contención en el gasto público. Debemos tener en cuenta, también, que las proyecciones de crecimiento económico para el año 2025 son menos favorables que las del ejercicio anterior.

La prórroga limita las posibilidades que tiene el Gobierno para llevar a la práctica compromisos asumidos, como el de la condonación de parte de la deuda autonómica en manos del Estado, pactado por el PSOE con ERC. También limita su capacidad de actuación frente a contingencias y riesgos extraordinarios, como puede ser el caso de las ayudas anunciadas recientemente para compensar a los sectores económicos más afectados por los nuevos aranceles de aduanas aprobados por la Administración de los Estados Unidos.

Finalmente, en este contexto de prórroga, desempeñará un papel importante el recurso al Fondo de Contingencia que la AIREF, en su «Opinión sobre riesgos fiscales» (AIREF, 2025b), define como una herramienta útil para mitigar los riesgos fiscales, pese a constatar que, en estos ejercicios, ha destinado el 43% de sus recursos a financiar gastos no relacionados con perturbaciones imprevistas. El recurso generalizado al Fondo de Contingencia para financiar gastos de todo tipo no incluidos en el presupuesto añade un nuevo interrogante sobre los efectos de la prórroga sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Referencias bibliográficas

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) (2025): «Informe mensual de recaudación tributaria», diciembre de 2024, febrero.

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF) (2024): «Informe sobre el Plan Fiscal y Estructural de medio plazo 2025-2028», Informe 51/2024, noviembre.



– (AIReF) (2025a): «Seguimiento mensual del objetivo de estabilidad presupuestaria 2024», diciembre, 16 de enero de 2025.

– (2025b): Opinión sobre riesgos fiscales, Opinión 1/2025.

BANCO DE ESPAÑA (BdE) (2025): «Boletín Económico», Primer Trimestre 2025.

CADAVAL SAMPEDRO, M. (2024): «La nueva gobernanza económica en la UE: punto de partida e implicaciones para España», *Economistas*, 185, pp. 195-203.

CALVO ORTEGA, R. y CALVO VÉRGEZ, J. (2019): *Curso de Derecho Financiero*, Ed. Aranzadi, Pamplona.

DE LA HUCHA CELADOR, F. (2015): «Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria», *Crónica Presupuestaria*, 3-2015, pp. 81-111.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2025): «Límite de Gasto no Financiero del Estado 2025 y objetivos de estabilidad 2025-2027», 16 de julio de 2024.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (2024): «Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras de las Administraciones Públicas y sus subsectores».

LAGO PEÑAS, S. (2024): «Coyuntura Presupuestaria: los retos en 2024», *Cuadernos de Información Económica*, 299, marzo-abril 2024, pp. 51-56.

MELADO LIROLA, M. I. (2007): «Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, pp. 161-195.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA (2024): «Plan Fiscal y Estructural de medio plazo 2025-2028», octubre de 2024, Reino de España.

ROMERO JORDÁN, D. (2024): «Presupuesto de 2025: en punto muerto por el acuerdo de financiación en Cataluña», *Cuadernos de Información Económica*, 303, noviembre-diciembre 2024, pp. 29-35.



Una prórroga que se dilata: sobre los efectos económicos de la inercia presupuestaria

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Santiago de Compostela

Economista sénior
Funcas

Introducción¹

Seguimos atrapados por la excepcionalidad presupuestaria. Desde 1978 hasta 2018, la norma fue la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en plazo, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución. Una normalidad que se incumplió solo en siete de los 41 ejercicios transcurridos. Además, en todos ellos la prórroga fue consecuencia, o causa inmediata, de convocatoria a elecciones generales, y se tradujo en retrasos de duración menor o moderada en el ciclo presupuestario.

Desde 2019, las prórrogas *sine die* han pasado a ser lo más frecuente. Solo en el trienio 2021-2023 la dinámica fue la ordinaria. El Proyecto de PGE-2019 se rechazó y no se volvió a presentar; en 2020 la pandemia imposibilitó la tramitación; en 2024 se renunció a la presentación del proyecto de cuentas en el Congreso, tras el rechazo a los objetivos de déficit enviados a las Cortes Generales; y, en el momento de escribir estas líneas, existe ya una elevada probabilidad de que vuelva a ocurrir lo mismo con los PGE-2025. Lo novedoso en el bienio 2024-2025 es que los presupuestos no han llegado siquiera al Congreso de los Diputados como proyecto, como sí sucedió en 2019; no existen causas de fuerza mayor, como la pandemia en 2020; y no han provocado un adelanto electoral.

La reedición de lo acontecido con los PGE-2024 permite contar con una referencia para el análisis de las consecuencias económicas de la actual prórroga presupuestaria. En particular, una publicación del Instituto de Estudios Económicos hace ahora un año incluía el listado de efectos potenciales, lo que permite comparar predicciones y expectativas con lo que ha ocurrido

¹ Agradezco los comentarios de Diego Martínez y de Gregorio Izquierdo a una versión previa del texto. No obstante, la responsabilidad final es exclusiva del autor.



realmente (Lago Peñas, 2024a). A partir de esa comparativa, podremos actualizar el inventario de posibles consecuencias de la prórroga.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección abordamos los efectos de la prórroga sobre la incertidumbre provocada por la política económica. En las tres secciones siguientes se abordan, sucesivamente, los efectos sobre el gasto público, los ingresos y el déficit. Ya en el apartado quinto se hace referencia al fondo de inteligencia y se sitúan en perspectiva algunas posiciones sobre el uso del gobierno central de este mecanismo. El apartado sexto aborda relación entre la prórroga y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia (PRTR). El apartado séptimo se centra en la necesaria coherencia financiera de las soluciones que demos a los retos actuales. En particular, la cuestión de la emisión de la deuda mancomunada a escala europea y la aplicación de las nuevas reglas fiscales. A continuación, se analizan las implicaciones de la prórroga para las haciendas autonómicas y locales y, en la sección novena, se concluye con algunas reflexiones sobre las perspectivas políticas y estratégicas.

Las cuatro conclusiones fundamentales del artículo son las siguientes. Primera, **la prórroga no aboca a la parálisis de gastos e ingresos públicos**; porque la legislación garantiza la inercia presupuestaria y porque existen herramientas legales que permiten tomar decisiones con impacto en ambos lados del presupuesto, al margen de los que define la prórroga, siempre que se cuente con los recursos financieros y los apoyos precisos en el Congreso de los Diputados para avalar las modificaciones de crédito presupuestario precisas. Segunda, el **Gobierno seguirá recurriendo a esas leyes o decretos-leyes y modificaciones presupuestarias para implementar medidas de todo tipo**.² Tercera, y consecuencia de las dos anteriores: **la extensión de la prórroga va a seguir impactando de forma muy limitada en las finanzas públicas y en la macroeconomía española a corto plazo**. Cuestión distinta son los elevados costes de transacción que implican la coyuntura política y la dificultad de acometer reformas en profundidad y cambios no marginales en las prioridades presupuestarias. Cuarta y última: **la no presentación de presupuestos no debería ser interpretada como una deslegitimación de las posiciones que defienden al presupuesto como eje gravitatorio de la acción del gobierno y la necesidad de tramitarlos en tiempo y forma**. Pero sí deberían hacernos reflexionar sobre si la aparente inocuidad de las prórrogas puede interpretarse como un indicio de que los presupuestos ordinarios están sujetos a una mecánica incrementalista e inercial que se compadece mal con las necesidades cambiantes de la sociedad y la economía española.

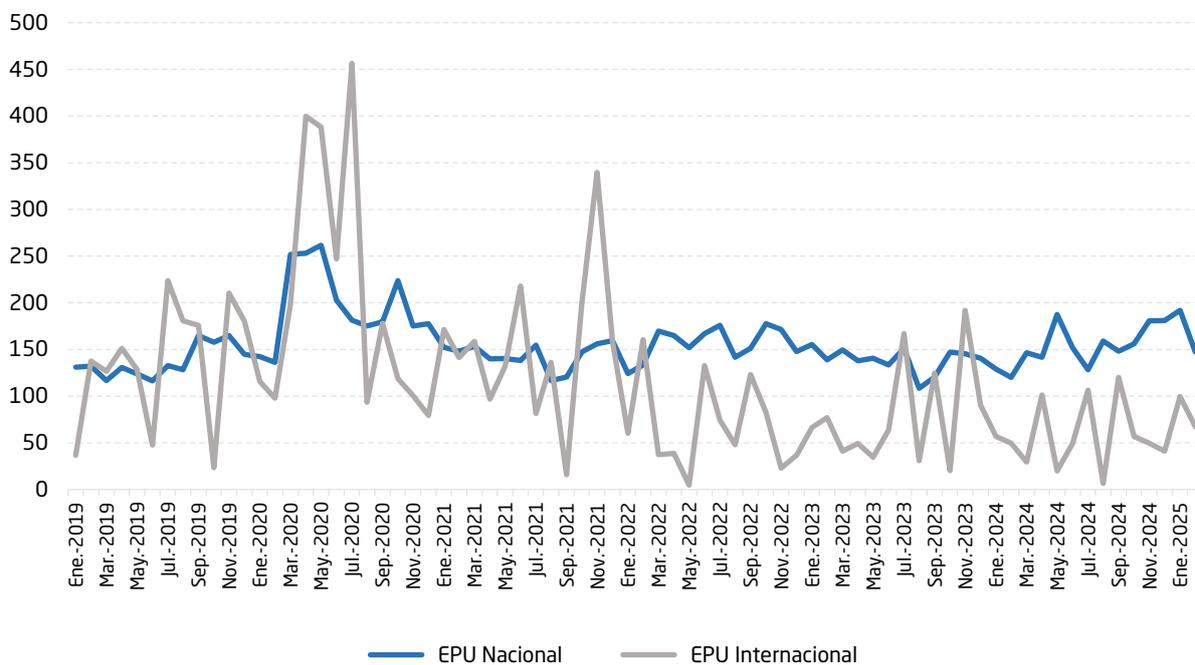
² El análisis cuantitativo del recurso a los decretos-leyes en España muestra una tendencia al alza en las dos últimas décadas, con picos significativos en años de crisis económica y sanitaria. Los años 2020 y 2021 fueron los más prolíficos. El número se ha reducido en 2024 y lo que llevamos de 2025, pero se mantiene la apuesta por decretos más largos y diversos («ómnibus») que arranca en la pandemia. Véase al respecto: <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2025/03/26/decretos-ley-tras-la-pandemia-menos-pero-con-mas-paginas/>



1. Prórroga e incertidumbre en la política económica

En contra de lo que se podría suponer, **en el informe del año pasado constatamos la falta de evidencia empírica de que la situación de prórroga estuviese generando efectos negativos sustanciales en este frente**. Los índices de incertidumbre de política económica que elabora el Banco de España, los indicadores de confianza empresarial del Instituto Nacional de Estadística, las expectativas de los consumidores que mide el Centro de Investigaciones Sociológicas, las encuestas del Banco de España y de la CEOE a empresas, y la prima de riesgo de la deuda soberana española reflejaban, en conjunto, escaso o nulo empeoramiento. Doce meses después el diagnóstico es análogo. **El escenario de prórrogas no aparece correlacionado con un agravamiento de la incertidumbre y la desconfianza económica**. Los índices de incertidumbre que computa el Banco de España se encuentran, desde finales de 2023, en niveles próximos a la media (el basado en prensa nacional) o bajos (el basado en prensa internacional) si tomamos como referencia los valores observados desde 2019 (Gráfico 1). Las expectativas empresariales (Gráfico 2) y de los consumidores (Gráfico 3) son hoy ligeramente mejores que a finales de 2023. Finalmente, la Tabla 1 muestra una evolución favorable de la prima de riesgo española desde 2022 y la caída de 30 puntos básicos en el conjunto de 2024 respecto al ejercicio anterior.

GRÁFICO 1
Índices de incertidumbre de política económica EPU
 2019-2024

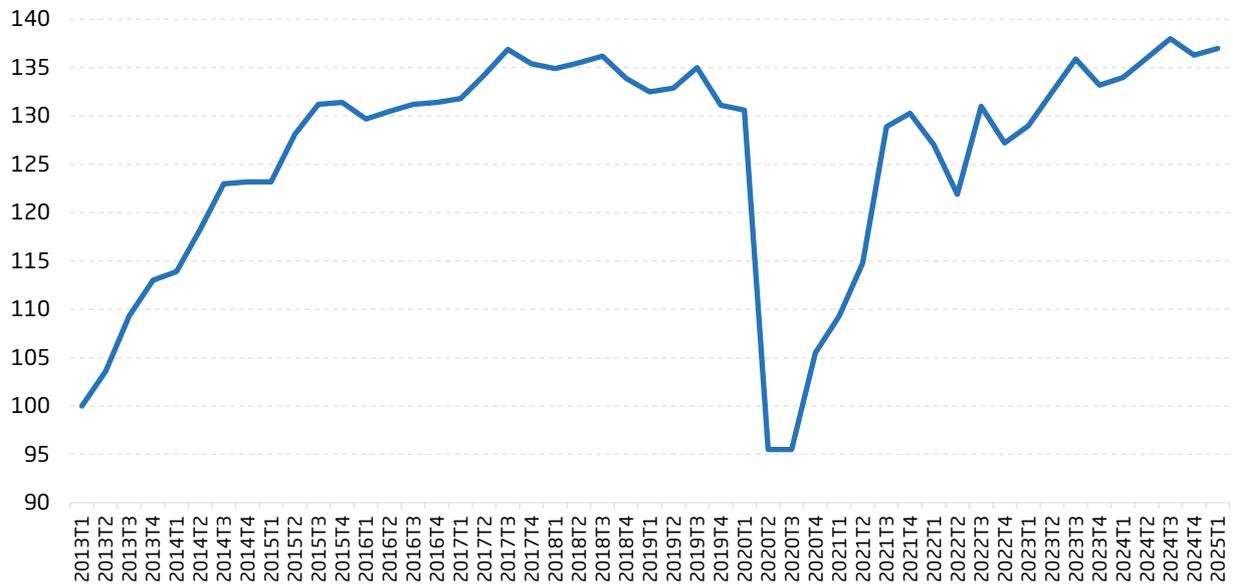


Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.bde.es/wbe/es/areas-actuacion/analisis-e-investigacion/recursos/indices-de-incertidumbre-de-la-politica-economica--epu--para-espana-basados-en-busquedas-booleanas.html>



GRÁFICO 2

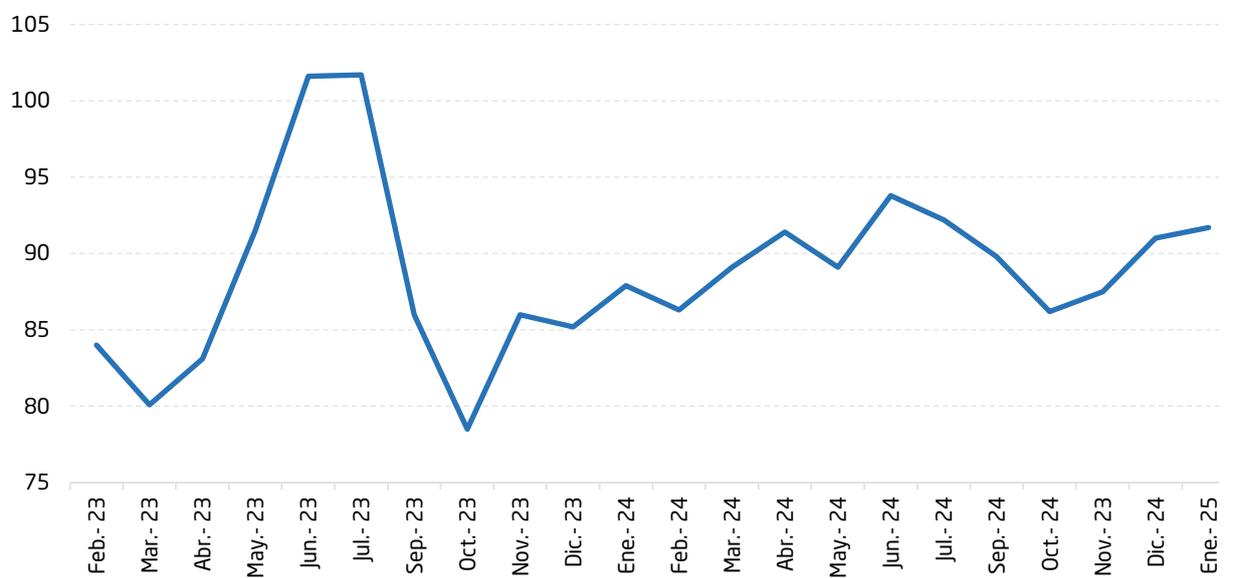
Índice de confianza empresarial armonizado



Fuente: Elaboración propia a partir de los «Resultados nacionales y por comunidades autónomas» (ine.es) <https://ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=8027#!tabs-tabla>.

GRÁFICO 3

Índice de expectativas del consumidor del CIS



Fuente: Elaboración propia a partir de https://www.cis.es/documents/d/cis/ICC_01-25_3494



TABLA 1

Diferencial a 10 años con el bono alemán expresado en puntos básicos

Media de 2022	104
Media de 2023	98
Media de 2024	68
Media de enero de 2025	66
Media de febrero de 2025	67
Media de marzo de 2025	66

Fuente: Elaboración propia a partir de https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/si_1_2.pdf

Una interpretación de estos resultados, contrarios a lo que siempre se ha argumentado sobre la certidumbre que genera un ciclo presupuestario normalizado, combina cuatro ideas. Primero, **la prórroga es un factor más al lado de otros cuya incidencia es significativa y fluctuante en el tiempo: la invasión de Ucrania, la guerra en Gaza o la disrupción que han supuesto los primeros meses de Trump al frente del Gobierno de Estados Unidos**; y no es fácil aislar impactos. Segundo, **la tolerancia a la incertidumbre de los agentes económicos ha aumentado en los últimos años, porque se han visto obligados a adaptarse a escenarios de contagio global de los problemas y amenazas, y de polarización política**. Tercero, **el impacto sucesivo de la Gran Recesión y de la pandemia han sido, en España, especialmente intensos comparativamente; y también lo ha sido el rebote posterior, que ha convertido a España en uno de los espacios de crecimiento vigoroso del PIB y del empleo en la Unión Europea**. Finalmente, **la coyuntura política en los países europeos más grandes (Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia) en los últimos dos años ha sido difícil**. En este escenario general, aumenta la probabilidad de que los agentes compensen vectores negativos a la hora de conformar sus percepciones.



2. Prórroga presupuestaria y aumento del gasto público

En España, la no aprobación de los PGE no paraliza la Administración como acontece, por ejemplo, en Estados Unidos. **Las prórrogas dan cobertura legal al gasto inercial y existen soluciones que permiten aumentar los compromisos de desembolso**. Por un lado, existen gastos que se actualizan y aumentan de forma automática sin necesidad de ley de presupuestos o nuevas disposiciones, como son las pensiones o los intereses de la deuda. Por otro, el Gobierno puede recurrir a decretos-leyes para introducir nuevos compromisos de gasto. En conjunto, la previsión que hacíamos el año pasado era que el gasto iba a aumentar de manera significativa y que la prórroga sería, *de facto*, una restricción menor en este sentido. Los datos avalan esta interpretación. A pesar de la fuerte expansión del PIB nominal en 2024 (+6,2%), la ratio de gasto público sobre PIB habría cerrado 2024 en 45,42% (Ministerio de Hacienda, 2025), prácticamente la misma cifra que en el año anterior (45,45%). **Aunque no todo este crecimiento computa a efectos de la regla de gasto, las previsiones apuntan a que, finalmente, se superará ampliamente la limitación a su crecimiento establecida para 2024, que era del 2,6%**.

Bajo la hipótesis de un escenario a políticas constantes y antes del impacto de la DANA, **la AIReF (2024) preveía, para 2025, un incremento del gasto público del 4,4%**. Al situarse por debajo del crecimiento previsto del PIB nominal (5,6%), la ratio del primero sobre el segundo se reduciría alrededor de medio punto porcentual. No obstante, la hipótesis de escenario a políticas constantes significa que las cifras marcarían el suelo de expansión del gasto. Cualquier decreto que conlleve desembolsos adicionales podría elevarlas; salvo que se recurra al trasvase de crédito de una partida de gasto no financiero a otra, o a operaciones de naturaleza financiera.

Un caso paradigmático lo ofrece la función de **gasto en defensa**, con fuertes presiones exógenas. El Gobierno prepara una reestructuración presupuestaria para destinar entre 3.500 y 5.000 millones de euros adicionales a defensa durante este año. En esta cifra se incluiría un aumento de, aproximadamente, 2.500 millones de euros en el presupuesto del Ministerio que se realizaría recurriendo a una disposición excepcional incluida en los presupuestos de 2021 y mantenida en ejercicios posteriores. En concreto, el artículo 9 de la Ley de Presupuestos de 2023 prorrogados, permite al Consejo de Ministros aprobar una reasignación de partidas sin la aprobación del Congreso, si ello no implica exceder el total de créditos inicialmente aprobados. Además, se prevé habilitar una línea de financiación del Ministerio de Industria por valor de 1.000 millones de euros para impulsar programas tecnológicos en defensa y seguridad.

En definitiva, **es muy probable que el crecimiento del gasto público en 2025 se acabe aproximando mucho al del PIB nominal, lo que mantendría la ratio de gasto por encima del 45%**.

3. La dinámica tributaria

La previsión de un crecimiento de la renta nacional en términos nominales superior al 5% hará que la recaudación siga aumentando de forma notable en 2025, especialmente en el caso del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas (IRPF), por la no deflactación de los parámetros del impuesto (tarifas, mínimos personales y familiares, deducciones, etcétera). Además, **hay que tener en cuenta la retirada de medidas vinculadas a la crisis de la energía y de los precios,³ el incremento de ingresos por cotizaciones ligado a la reforma de las pensiones y algunas medidas adoptadas por las comunidades autónomas**. En el escenario a políticas constantes simulado por la autoridad fiscal mencionado en el apartado anterior (AIReF, 2024), **la presión fiscal computada como suma de recaudación impositiva y cotizaciones sociales sobre el PIB crece, en 2025, desde 37,2% a 37,5%**.

No obstante, ese escenario a políticas constantes deja a un lado el **paquete fiscal**, instrumentado por la vía del real decreto, discutido y parcialmente aprobado entre finales de 2024 y principios

³ En particular, tras tres años de bonificaciones temporales, se eliminan las reducciones del IVA en alimentos (los alimentos básicos vuelven al 4% desde el 0-2%) y electricidad (del 10% al 21%).



de 2025, cuyo efecto combinado **podría llegar a sumar alrededor de dos décimas de PIB adicionales a la presión fiscal observada.**⁴ El paquete incluye medidas en múltiples frentes.

El cambio más destacado en el **IRPF** afecta a las rentas del ahorro superiores a 300.000 euros anuales, cuyo tipo impositivo sube del 28% al 30%. En el ámbito del **Impuesto sobre Sociedades** (IS), y en cumplimiento del acuerdo OCDE/G20, España introduce un tipo mínimo efectivo del 15% para empresas con facturación consolidada superior a 750 millones de euros. Este impuesto complementario se aplica sobre los beneficios no gravados en otros países, con mecanismos de recargo coordinados con las normativas europeas. Además, las grandes empresas ven limitada la compensación de bases impositivas negativas al 25% de la cuota íntegra, frente al 70% para pymes y se reintroducen topes del 50% a las deducciones por doble imposición internacional para grupos con ingresos superiores a 20 millones. Con un impacto recaudatorio de signo contrario, las empresas con menos de un millón de euros de facturación disfrutarán de una nueva reducción en tipos.

El Gobierno logró, también, la aprobación parlamentaria para otras medidas. La más significativa es la **reforma y ampliación temporal durante tres adicionales del impuesto a la banca**. Además, **aparece el aumento de impuestos a los productos del tabaco y el vapeo**, incluido en el Impuesto Especial sobre Líquidos para Cigarrillos Electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco.

Como se ha apuntado anteriormente, no todos los elementos del paquete fiscal originalmente propuesto por el Gobierno sobrevivieron al proceso parlamentario. En particular, **han decaído el aumento de impuestos al diésel, para igualarlos a los que gravan la gasolina, y el impuesto a las empresas energéticas**, a pesar de que la figura se había diluido en comparación con su concepción original, ya que incluía importantes deducciones por inversiones en descarbonización. No obstante, la Comisión Europea interpreta que el aumento de la imposición al diésel forma parte de los hitos exigidos para el desembolso del quinto pago de los fondos *Next Generation*, lo que lleva a pensar que, finalmente, veremos esa equiparación en los próximos meses.

4. ¿Qué está pasando con el déficit público?

La existencia de soluciones para que la falta de presentación de presupuestos no se traduzca en parálisis en las decisiones de gasto, hace que la prórroga no sea garantía suficiente de ajuste fiscal. Como se apuntaba en Lago Peñas (2024a), **el resultado final acaba dependiendo del balance entre la dinámica de la recaudación impositiva, en un escenario macroeconómico que sigue siendo favorable, y las medidas de expansión de gasto y de ingreso que se incluyan en los reales decretos-leyes y leyes que se aprueben. Esto era cierto en 2024 y lo sigue siendo en 2025.**

⁴ El objetivo inicial del Gobierno era cumplir con el hito comprometido con la Unión Europea consistente en alcanzar un aumento «permanente» de los ingresos equivalente a tres décimas de PIB. Sin embargo, algunas de las medidas no han sido validadas hasta el momento por el Congreso de los Diputados.



La dinámica fuertemente expansiva de los ingresos en 2024 ha permitido acomodar el fuerte crecimiento del gasto y, al mismo tiempo, recortar el déficit público. Si el gasto ha crecido el 6,2%, los ingresos lo han hecho al 7,1%; y al 7,8% si nos ceñimos a los impuestos. Si se deja al margen las tres décimas y medio de PIB por actuaciones frente a la DANA imputables al ejercicio 2024⁵, el déficit computable se ha reducido hasta el 2,8% de PIB (Ministerio de Hacienda, 2025). **A expensas del aval final de Eurostat a esta cifra, el Gobierno habría cumplido objetivos en este frente con cierta holgura.**

En contraste, **las perspectivas para 2025 anticipan una mejora marginal.** Ninguna de las principales instituciones que siguen la coyuntura presupuestaria apuesta, en estos momentos, por que el déficit descienda, en 2025, hasta el 2,5% que aparece en el «Plan Fiscal y Estructural de medio plazo» (PFEMP) 2025-2028 elaborado por el Gobierno.

Según el Consenso de Funcas publicado en marzo, el déficit público acabará 2025 en 2,9%, con un rango que va de 2,7% a 3,4%. Las previsiones del Banco de España, publicadas también en marzo, son ligeramente más optimistas (2,8%); y la AIREF (2024), en su análisis del PFEMP 2025-2028, publicado en noviembre del año pasado, consideraba que la retirada de las medidas permitiría reducir el déficit de las AA. PP. hasta el 2,7% en 2025.

5. Un apunte sobre el fondo de contingencia

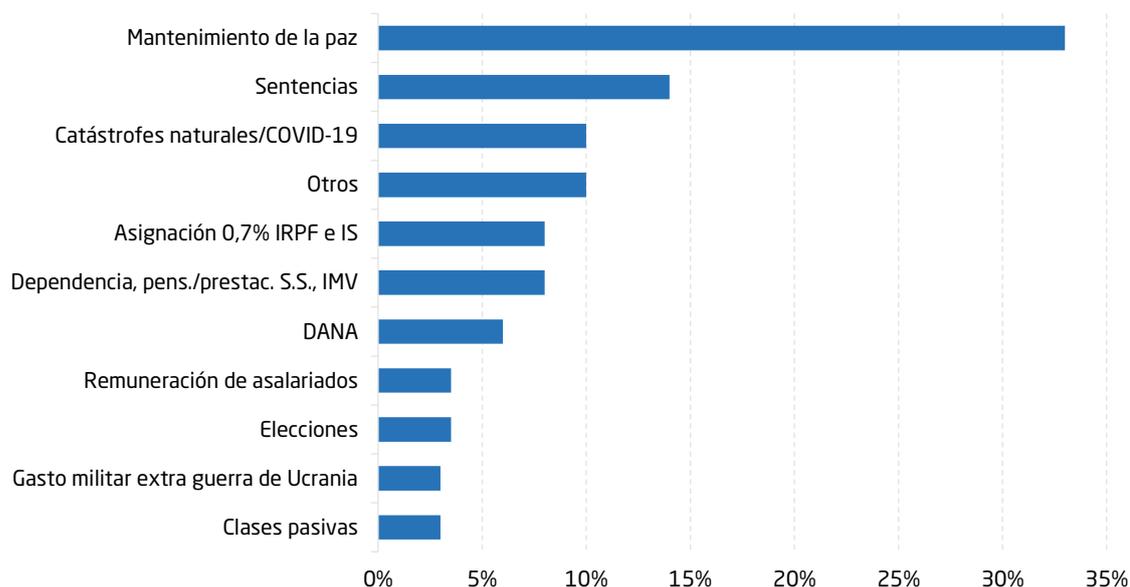
Aunque en los últimos meses el recurso al fondo de contingencia ha sido señalado como una herramienta empleada por el Gobierno central para compensar la ausencia del presupuesto, la realidad es que el patrón de uso, en 2024, no ha sido muy diferente al de ejercicios pasados. Como muestra un reciente informe de la AIREF (2025b), la dotación del fondo experimentó un salto de nivel en los PGE-2021, pasando de una cifra media en el entorno de 2.500 millones de euros, en el período 2012-2020, a cerca de 4.000 millones desde entonces.⁶ La ejecución media del fondo en el período 2012-2024 fue del 84% y en 2022, año con presupuestos, la ejecución se acercó al 100%, como en 2024. Además, el destino del fondo no ha variado sustancialmente, dejando al margen la ampliación de crédito por la DANA en 2024. La mayor parte se destina a operaciones de mantenimiento de la paz (33% en el período analizado); y el gasto por sentencias judiciales ha absorbido el 14% de las dotaciones. Si a estas dos categorías se les añade los fondos destinados a paliar los efectos de catástrofes naturales y el destinado a actividades de interés social asociadas a la asignación tributaria de la declaración de la renta de las Personas Físicas y Sociedades, se alcanza el 70% de lo gastado (Gráfico 4).

⁵ Según cálculos de la AIREF (2025b), en línea con las expectativas iniciales apuntadas en LAGO PEÑAS (2024b).

⁶ En el año 2024, el fondo de contingencia se declaró ampliable para financiar los gastos derivados de la DANA, mediante el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre. Como resultado, la dotación inicial de 3.964 millones de euros fue ampliada en 2.100 millones para financiar el gasto asociado a la DANA realizado en ese ejercicio (AIREF, 2025b).



GRÁFICO 4

Categorías de gasto financiadas con fondo de contingencia en el período 2012-2024

Fuente: AIReF (2025b).

Por tanto, **la crítica al uso del fondo de contingencia debería centrarse en su uso recurrente para financiar gastos que no cumplen con los criterios de imprevisibilidad y no discrecionalidad requeridos**; en particular, las operaciones de mantenimiento de la paz y la asignación tributaria para actividades de interés social. Estas partidas requieren modificaciones anuales de crédito sistemáticas (promedio de 900 millones para el mantenimiento de la paz y 200-300 millones para la asignación tributaria) debido a que los créditos iniciales en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son insuficientes. En cambio, **si dejamos al margen el choque extraordinario que supuso la DANA, ni el importe global del fondo dotado, ni el porcentaje de ejecución, ni la composición del gasto en 2024 se alejan demasiado de lo observado en años anteriores en los que se contaba con presupuesto aprobado en plazo y forma.**

6. El impacto sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

Los datos muestran que **la prórroga presupuestaria de 2024 no ha representado un obstáculo mayor para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**. El total comprometido en subvenciones y préstamos, a 31 de diciembre de 2024, fue de 130.671 millones de euros. Esto equivale al 80% de los 163.801 millones otorgados a España a través del mecanismo *Next Generation EU* (NGEU) y el 96% si nos ceñimos a las subvenciones.⁷ España se sitúa, hoy, entre los países que acreditan un porcentaje más elevado. **Los desafíos en el bienio 2025-2026 radican, más bien, en dimensiones escasamente afectadas por**

⁷ Véase <https://llyc.global/corporate-affairs/tendencias/transformacion-estrategica-analisis-y-ejecucion-del-prtr-hasta-diciembre-de-2024/>.

una nueva prórroga presupuestaria en 2025. En particular, la capacidad administrativa para ejecutar, efectivamente, los fondos comprometidos, especialmente los préstamos de la Adenda, y la disparidad territorial en la implementación. Y no hay que perder de vista que, a diferencia de otros fondos europeos, los NGEU no permiten ampliar plazos de ejecución.

7. Las responsabilidades propias y compartidas

La idea de financiar, mediante deuda europea mancomunada, gastos adicionales necesarios y sobrevenidos, como los que se requieren en defensa, transición energética o acción contra el cambio climático, no es una solución sostenible a largo plazo en el marco institucional actual.

El enfoque debe cambiar. En esencia, para consolidar un nivel de gobierno comunitario a escala europea que sea capaz de proveer de bienes públicos puros a escala europea, como la defensa, y con capacidad inversora en múltiples áreas, **es imprescindible dotar a la Unión Europea de ingresos propios suficientes basados, preferentemente, en herramientas tributarias** por los mismos motivos que, en España, reclamamos la descentralización tributaria y la reducción del peso de las transferencias: para garantizar la responsabilidad fiscal, la transparencia en el coste de los bienes y servicios públicos y la rendición de cuentas.

Estas herramientas tributarias deberían ser capaces de soportar el coste de la deuda emitida y garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo. Porque, sin una base fiscal sólida, la emisión continua de deuda mancomunada podría llevar a un aumento insostenible de pasivos, poniendo en riesgo la estabilidad económica de la eurozona. Como apunta Raymond Torres en una reciente entrada en el blog de Funcas: «las emisiones de deuda [europea] se han disparado desde la pandemia (quebrando *de facto* el tabú de los eurobonos), de modo que, hoy por hoy, los pasivos totales ascienden a 650.000 millones, más del triple del total de recursos propios disponibles (por comparación, en España la ratio de deuda sobre ingresos públicos es de 2,5 y en Italia de 2,9). La deuda escalará hasta 1 billón de euros en 2026, según las previsiones de la Comisión».⁸

Convertir al Banco Central Europeo (BCE) en financiador de bienes y servicios públicos corrientes, a través de la monetización de la deuda, no es una solución viable. Esta práctica podría comprometer la independencia del BCE y su capacidad para mantener la estabilidad de precios. **Lo más razonable sería buscar soluciones que impliquen la reasignación hacia arriba de instrumentos tributarios de elevada capacidad recaudatoria.** En el pasado, la Comisión Europa ha analizado diferentes opciones (Lago Peñas y Prada, 2014); aunque la capacidad recaudatoria era muy limitada en todos los casos. Seguramente, si se quisiera trasladar una parte significativa de las competencias y del gasto del ámbito nacional al europeo, habría que pensar en compartir alguno de los objetos imponibles centrales de los sistemas fiscales nacionales.

⁸ <https://blog.funcas.es/deuda-europea-mancomunada-ilusion-y-realidad/>



Si esa deuda mancomunada, sin ingresos ordinarios que la aguanten, es un problema, **los ataques en la aplicación de las reglas fiscales recientemente aprobadas en la Unión Europea tampoco son la solución**. Dejar al margen del cómputo del déficit los gastos en defensa o cualquier otra función no evita que se siga acumulando deuda y, con ello, los intereses que se deben pagar; o que aumenten las primas de riesgo de las deudas soberanas. Con una ratio de deuda sobre PIB en el entorno de 100%, cada punto de subida en el coste medio de la deuda supone tener que dedicar un 1% más del PIB a pagar intereses. En euros de 2025, y tomando como ejemplo a España, alrededor de 16.000 millones.

En definitiva, la Unión Europea no debería ser fuente de la ilusión financiera que, en mayor o menor grado, siempre genera la deuda. **La necesidad de coherencia global entre gastos e ingresos ordinarios y de acotar las ratios de deuda sobre ingresos recurrentes se mantienen, aunque se redefina el nivel de gobierno que asume los pasivos financieros**. La deuda pública tiene su función y su justificación, pero no deberíamos orillar sus límites.

8. El impacto sobre las haciendas autonómicas y locales

Las vicisitudes del ciclo presupuestario afectan, directamente, a las haciendas subcentrales de forma directa y significativa.

En primer lugar, para las comunidades autónomas (CC. AA.) de régimen común la mayoría de los ingresos proceden de anticipos e ingresos a cuenta en la medida en que la gestión tributaria directa es todavía residual. En el caso de las corporaciones locales (CC. LL.), la dimensión del problema es inferior, porque sus tributos los recaudan directamente, pero afecta al componente de las transferencias y a los municipios más grandes, que tienen una participación en IRPF, IVA e impuestos especiales. Además, si los retrasos en la aprobación de PGE y sus prórrogas vienen acompañados por la falta de aprobación de los objetivos de déficit y deuda, las haciendas subcentrales se ven abocadas a elaborar sus propios presupuestos en un entorno incierto. En el caso de las CC. AA. esa incertidumbre es solventada, fundamentalmente, mediante la utilización de los datos avanzados previamente por el Ministerio de Hacienda,⁹ independientemente de los retrasos en su traslación a los PGE y soslayando que esta solución puede generar tensiones de liquidez superiores a las normales en las haciendas autonómicas. Por tanto, las prórrogas presupuestarias que se observan a finales del mes de marzo en seis comunidades autónomas no serían resultado de una especie de efecto dominó, sino de la falta de apoyos de los ejecutivos autonómicos en los parlamentos regionales.

Poniendo cifras a lo anterior, el Gobierno anunció, el 15 de julio de 2024, una subida de las entregas a cuenta del 9,5% para 2025 respecto al año anterior¹⁰. Sin embargo, las CC. AA. han co-

⁹ En el caso del ejercicio 2025, los comunicados el 15 de julio de 2024.

¹⁰ <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2024/S.E.HACIENDA/15-07-24-NP-CPFF-CCAA.pdf#:~:text=El%20Gobierno%20ha%20comunicado%20hoy%20a%20las%20Comunidades,de%20nuevo%20los%20mayores%20recursos%20de%20su%20historia>



menzado el año contando con una cuantía muy similar a (+0,7%) por la prórroga. El año pasado ocurrió algo similar y no fue hasta junio que se desbloqueó la situación mediante una solución que, inicialmente, parecía que no era posible: la aprobación de un decreto para practicar una actualización cuyo desembolso no llegó hasta septiembre. Todo apunta a un escenario muy similar si en las próximas semanas el Gobierno no presenta los PGE-2025.

En segundo lugar, el Gobierno sigue defendiendo que la inexistencia de PGE-25 no impedirá aplicar una quita parcial de deuda autonómica con el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) en los próximos meses, ya que se realizaría a través de una ley específica.

Finalmente, el veto en el Congreso de los Diputados a los objetivos de estabilidad fiscal para el período 2025-2027, presentados por el Gobierno, nos conduce a una situación de incertidumbre sobre qué referencia se debe tomar. El gobierno argumenta que sería la senda anterior. En la nueva senda, las comunidades podrían incurrir en un déficit del 0,1% y las corporaciones locales deberían lograr el equilibrio presupuestario. En la anterior, unas y otras deberían registrar un superávit del 0,1%. En todo caso, esta diferencia puede ser irrelevante para las CC. AA., porque, en 2024, han gastado muy por encima de la tasa que marca la regla de gasto y, previsiblemente, lo harán de nuevo en 2025. Por ello, **en estos momentos es la dinámica del gasto y no la del déficit la que supone la verdadera restricción para las CC. AA.** Por su parte, **las CC. LL., en los últimos años, se han situado, sistemáticamente, en superávit**; lo que convertiría en secundario la utilización de uno u otro objetivo de saldo presupuestario.

9. Para concluir: las consecuencias políticas y fiscales de vivir en un marco financiero inercial

En Lago Peñas (2024a) se anticipaba la idea de que la no presentación de los PGE-2024 aumentaría la presión para aprobar los PGE-2025 en tiempo y forma y, con ello, el poder de los socios en el Congreso de los diputados. Lo ocurrido en estos meses confirma esta hipótesis y empuja a pensar que, muy **probablemente, los PGE-2025 no verán tampoco la luz**.¹¹

Inevitablemente, **esta situación conduce a la inercia y a la utilización de instrumentos jurídicos diferentes a la ley de presupuestos para poder responder a imprevistos y nuevos desarrollos**. Los decretos-leyes y las modificaciones presupuestarias se convierten en la herramienta fundamental de gobierno, lo que eleva, enormemente, los costes de transacción en un Congreso de los Diputados altamente fragmentado. El Gobierno se expone a desgaste continuo y se ve obligado a dedicar capacidades y recursos que podrían utilizarse para afrontar las numerosas reformas de calado pendientes. Lo ocurrido hasta la fecha demuestra que **España no se para por la falta de presupuestos; pero seguramente no progresa todo lo rápido que podría**.

El déficit público ha caído siete décimas de PIB en el año 2024, lo que podría interpretarse como un efecto positivo de la prórroga. Sin embargo, hay que tener presente que la reducción se

¹¹ <https://elpais.com/espana/2025-03-20/el-gobierno-ya-plantea-la-idea-de-no-presentar-siquiera-los-presupuestos.html>



debe, en su mayor parte, a la muy favorable coyuntura económica. El «Plan Fiscal y Estructural de medio plazo», publicado en octubre pasado (Gobierno de España, 2024), adelantaba una reducción de solo dos décimas en la componente estructural del déficit. Por su parte, el freno de la prórroga no habría sido suficiente para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto en 2024. El objetivo era registrar un crecimiento del 2,6%, pero la AIREF (2024) prevé que el gasto neto computable habría crecido por encima del 4% (+4,1%).

Referencias bibliográficas

AIREF (2024): «Informe sobre el Plan Fiscal y Estructural de medio plazo 2025-2028», 5-11-2024.

www.airef.es

– (2025a): «Seguimiento mensual del objetivo de estabilidad 2024», diciembre, 16-1-2025.

www.airef.es

– (2025b): «Opinión sobre riesgos fiscales», 13-3-2025.

www.airef.es

BANCO DE ESPAÑA (2024): «Proyecciones macroeconómicas e informe trimestral de la economía española», diciembre de 2024, 17-12-2024.

www.bde.es

GHIRELLI, C., PÉREZ, J. y URTASUN, A. (2019): «A new economic policy uncertainty index for Spain», *Economics Letters*, 182, pp. 64-67.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2024): «Plan Fiscal y Estructural de medio plazo 2025-2028», Reino de España, 15-10-2024.

www.hacienda.gob.es

LAGO PEÑAS, S. y PRADA, A. (2014): «Los atributos de una unión fiscal en Europa: recursos propios y unión de transferencias», *Papeles de Economía Española*, 141, pp. 50-65.

LAGO PEÑAS, S. (2024a): «Sobre los efectos económicos y políticos de la prórroga presupuestaria», incluido en el informe *La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado*, Instituto de Estudios Económicos.

– (2024b): «Perspectivas fiscales para España 2024-2025», seminario organizado por la CEOE, 18-11-2024, Madrid.

MINISTERIO DE HACIENDA (2025): «Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2024», 27-3-2025.

www.hacienda.gob.es



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2025

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La prórroga para 2025 de los Presupuestos Generales del Estado.

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La competitividad fiscal en el Principado de Asturias. Una propuesta de mejora.

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La fiscalidad de la vivienda en España. Una propuesta de mejora.

COLECCIÓN INFORMES. Marzo. El problema de la ocupación ilegal en España. Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) 2024.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. La inclusión financiera en las áreas rurales de España ante el reto demográfico.

EDICIONES ESPECIALES. Enero. Las necesidades organizativas y productivas de las empresas y las respuestas del ordenamiento jurídico. Reflexión de futuro y propuesta de líneas de cambio.

2024

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 81. Los riesgos geopolíticos como nuevo elemento de incertidumbre.

COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. Competitividad fiscal 2024. Un diagnóstico necesario de la tributación en España.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Regulación y competencia en el transporte público de viajeros por carretera: reflexiones y análisis para un modelo sostenible.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. La competitividad fiscal en Cantabria. Una propuesta de mejora.

OPINIÓN DEL IEE. Septiembre. Los tipos reducidos en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Un ejemplo de su aplicación en los productos de tecnología sanitaria.

REVISTA DEL IEE. Septiembre. N.º 2/2024. Los riesgos de una inadecuada regulación de las acciones colectivas para la protección de los consumidores. Análisis del Proyecto de Ley de transposición de la Directiva (UE) 2020/1828.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. La productividad como el gran reto pendiente de la economía española.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 80. La competitividad como oportunidad para la mejora de nuestro bienestar.

COLECCIÓN INFORMES. Mayo. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2024.

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado.

COLECCIÓN INFORMES. Abril. Competitividad fiscal 2023. El endurecimiento de la fiscalidad empresarial en España ralentiza el crecimiento económico.

REVISTA DEL IEE. Febrero. N.º 1/2024. La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023.

2023

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 79. Hay que crear un clima favorable a la empresa y a la inversión para garantizar el progreso de la economía española.

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 3/2023. La colaboración público-privada y su contribución a la eficiencia del gasto público en la provisión de servicios públicos.

REVISTA DEL IEE. Octubre. N.º 2/2023. La inversión en infraestructuras. El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social.

OPINION OF THE IEE. July. Good regulatory practices. A proposal for the Spanish electricity sector.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 78. La incertidumbre política aumenta el riesgo de desaceleración de la economía española.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Junio. Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español.

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española.

OPINIÓN DEL IEE. Abril. La competitividad fiscal de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Factor determinante para su desempeño económico.

PUNTO DE VISTA. Marzo. Compromiso empresarial con la inversión: el rol de la empresa en la situación iberoamericana actual.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2023. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 77. La ralentización, principal riesgo de 2023.

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.



PUNTO DE VISTA. Octubre. Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.
COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.
COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.
REVISTA DEL IEE. Julio. N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.
REVISTA DEL IEE. Junio. N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.
INFORME IEE-CEIM. Abril. El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.
REVISTA DEL IEE. Marzo. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.
EDICIONES ESPECIALES. Febrero. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.
COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.
INFORME IEE-CEIM. Noviembre. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.
OPINIÓN DEL IEE. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.
COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.
COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.
COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.
PUNTO DE VISTA. Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.
REVISTA DEL IEE. Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.
INFORME DE OPINIÓN. Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.
COLECCIÓN INFORMES. Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.
PUNTO DE VISTA. Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.
REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.
INFORME IEE-FIAB. Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.
INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.
INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.
INFORME IEE-CEIM. Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.
COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?
INFORME IEE-ASCOM. Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.
INFORME DE OPINIÓN. Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.
COLECCIÓN INFORMES. Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.
COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.
INFORME DE OPINIÓN. Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.
INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.
PUNTO DE VISTA. Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.
COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.
INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.
COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.
COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.
COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.
INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



46 ANIVERSARIO



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

Desde 1979

defendiendo la empresa y la economía de mercado

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO

Catedrático de Hacienda Pública / Universidad de Castilla-La Mancha

SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA

Profesor titular de Hacienda Pública / Universidad de Oviedo

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Catedrático de Economía Aplicada / Universidad de Santiago de Compostela
Economista sénior / Funcas

De acuerdo con la previsión efectuada en nuestra Constitución y en la Ley General Presupuestaria, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2023 quedaron automáticamente prorrogados el 1 de enero de 2024, y se han vuelto a prorrogar en 2025. El marco legal español ofrece al Gobierno herramientas para gestionar la situación de prórroga presupuestaria, permitiendo la aprobación de las modificaciones presupuestarias correspondientes. A pesar de esto, la ausencia de un nuevo presupuesto implica costes adicionales, retrasos en la ejecución de nuevas políticas públicas y una menor eficiencia en la asignación de recursos. Esta situación obliga a una gestión fiscal reactiva y a la aplicación de procedimientos excepcionales, en lugar de una planificación proactiva y estratégica de este instrumento de la política económica.



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es