XUNTA DE GALICIA

Escrito de alegaciones de la Comunidad Autónoma de Galicia ante el procedimiento de consulta pública previa del Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas excepcionales de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas de régimen común.

PRIMERA. La propuesta es contraria a los principios de lealtad institucional y coordinación de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA.

En primer lugar, la Xunta de Galicia quiere mostrar, nuevamente, su disconformidad con la forma de proceder del Gobierno del Estado, al margen de los cauces procedimentales que deben seguirse en asuntos que afectan a la financiación y a la Hacienda Pública de las Comunidades Autónomas y a su coordinación con la Hacienda Estatal y, por lo tanto, de todos los españoles, y de los cuales encontramos numerosos ejemplos recientes como la propuesta de acuerdo de financiación singular con la CA de Cataluña, la distribución de la recaudación obtenida por el Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras o el presente acuerdo de asunción por el Estado de una parte de la deuda de las Comunidades Autónomas de régimen común.

En concreto, el acuerdo de asunción de la deuda autonómica objeto del presente procedimiento de consulta pública, no deriva de un acuerdo negociado con el conjunto de las Comunidades Autónomas en los órganos establecidos para ello, sino de una negociación entre el Gobierno de España y la formación política Esquerra Republicana de Cataluña, en el marco de las negociaciones políticas destinadas a facilitar la investidura del actual presidente del Gobierno.

Del acuerdo alcanzado y de los criterios que en el mismo se incluyen, las comunidades autónomas tuvieron conocimiento a través de una rueda de prensa del portavoz de la citada formación política, ratificado posteriormente, en otra rueda de prensa, por la Ministra de Hacienda.

Así pues, sin haberse producido una negociación previa con las comunidades, el Gobierno procede a extender la medida al conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común, estableciendo un alcance global y unos criterios de reparto totalmente cerrados.

Valga como ejemplo el penoso proceso de votación en el Consejo de Política fiscal y Financiera del pasado 26 de febrero. A pesar de tener previamente cerrado el documento y las cuantías, se remite únicamente dos días antes, un folio denominado "Metodología de asunción de deuda CCAA" sin cifra alguna. Posteriormente, después de anunciar las partes que lo prepararon el acuerdo y los importes, a las 15.22 de ese mismo día se remite el borrador del Acuerdo con las cifras anunciadas. Ese ha sido el plazo que se ha dejado a los servicios de hacienda de las Comunidades afectadas para el análisis de tan trascendente acuerdo, cuyo resultado insistimos ya se había anunciado como realizado antes de ser votado.

Esta forma de proceder, que se ha vuelto común en los últimos tiempos, evidencia una absoluta falta de respeto de los principios de lealtad institucional y de coordinación, recogidos en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) que deben presidir las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, al imponer a las comunidades fórmulas cerradas, sin capacidad real de negociación, de tal forma que la presentación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha sido un mero trámite, ya con todo cerrado, como se ha indicado, sin un verdadero marco de consulta y diálogo multilateral.

SEGUNDA. La propuesta es contraria al principio constitucional de igualdad.

Por lo que respecta al principio de igualdad cabe indicar que su formulación general se recoge en el artículo 14 de la Constitución Española (CE).

Por otra parte, el artículo 139.1 de la CE establece que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado". Además, el artículo 149.1.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

Así mismo, el artículo 2.1.a) de la LOFCA, al hablar de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas señala que el sistema de ingresos de las mismas no podrá implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

El Tribunal Constitucional ha interpretado que el citado principio de igualdad no impone que todas las comunidades autónomas ostenten las mismas competencias ni que tengan que ejercerlas de la misma manera o con resultados idénticos, sin embargo, la igualdad se puede ver vulnerada si se infringieran principios jurídicos fundamentales, como sucede en el acuerdo de asunción de deuda autonómica por parte del Estado, al favorecerse a unas comunidades autónomas sobre otras, sin una justificación objetiva y razonable.

TERCERA. La propuesta es contraria a los principios de equidad, corresponsabilidad y autonomía financiera de la LOFCA.

La justificación del acuerdo de asunción de deuda, según la propia exposición de motivos del mismo, es la compensación del impacto de la crisis financiera y el consecuente sobrendeudamiento de las Comunidades Autónomas en el período 2010-2013, en comparación con otras crisis que nos han afectado como la sanitaria de 2020 y la de la inflación entre 2021-2023.

En realidad, independientemente de las políticas implementadas por la Administración Central para afrontar estas crisis, se evidencia la carencia de un sistema uniforme para resolver las necesidades de financiación cuando circunstancias extraordinarias afectan a los ingresos o gastos de las Comunidades Autónomas. Es

importante recordar que las autonomías soportan el peso del gasto del bienestar, por lo que su capacidad para atenderlo debe estar respaldada por un sistema que garantice los servicios públicos en condiciones de igualdad.

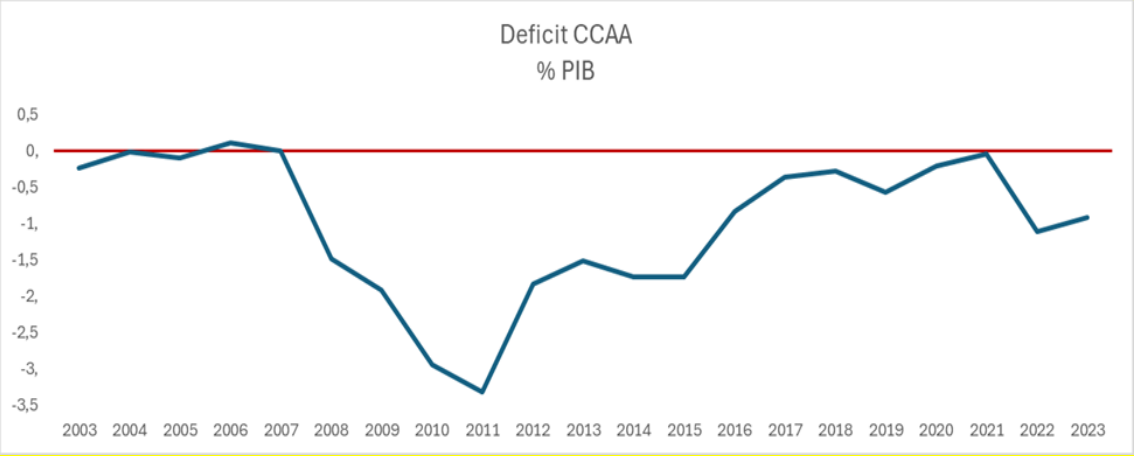
Durante la crisis financiera, los incrementos de impuestos aprobados por la Administración Central no implicaron un aumento en la financiación de las Comunidades, ya que se congeló su participación en los mismos, provocando una reducción en la cesión efectiva de los recursos asignados. Esta situación obligó a las Comunidades Autónomas a recurrir al endeudamiento para mantener los servicios públicos. Aunque no podemos obviar que el déficit y el recurso al endeudamiento dimana de una evolución raquítica de los recursos del sistema de financiación autonómico, pero también del mayor o menor control del gasto de cada autonomía.

Las políticas implementadas por la Administración Central durante la crisis del COVID-19 y la inflación no fueron mucho mejores para las Comunidades Autónomas. En esta ocasión, la inyección de recursos para atender los gastos originados se realizó fuera del sistema de financiación, pero otras medidas le afectaron negativamente.

Un ejemplo de esto son las reducciones en los tipos impositivos de IVA, IIEE y del Impuesto sobre la electricidad, aprobadas sin medidas compensatorias, lo que tuvo un impacto significativo en las cuentas autonómicas al reducir sus ingresos e incrementar su déficit. Con los últimos datos de recaudación disponibles, el impacto conjunto de estas medidas alcanzó los 15.350 millones de euros, y supuso una minoración de los recursos de las Comunidades Autónomas de 10.816 millones, el 70% del coste.

Las crisis han puesto en evidencia un mal funcionamiento del sistema de financiación, que no solo es insuficiente para financiar los gastos asignados en circunstancias normales, sino que resulta especialmente deficitario en épocas de crisis o cuando la Administración Central adopta medidas que afectan a los gastos o ingresos de las Comunidades.

Esto se refleja en el siguiente gráfico, donde se muestra cómo el déficit de las Comunidades Autónomas comienza con la aprobación del nuevo sistema de financiación, antes de la crisis financiera, y cómo, en ningún momento, la situación se revierte. En todos los años en que ha estado en vigor, las Comunidades han tenido que recurrir al déficit para sostener los gastos de su competencia, a diferencia de lo ocurrido con el sistema anterior.



Teniendo en cuenta la importancia y la complejidad de un acuerdo de esta naturaleza, tanto desde un punto de vista económico (la asunción supone más de 5 puntos de PIB de España) como jurídico (pone en entredicho numerosos principios que rigen la articulación financiera del estado de las autonomías en la Constitución y las leyes), debería haberse realizado un mínimo análisis de cómo las citadas crisis han impactado en los recursos del Sistema de Financiación Autonómico y en las cuentas de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la medida se justifica simplemente a través de la acumulación observada de deuda por las Comunidades a lo largo del citado período, lo que, evidentemente, implica un serio riesgo de introducir penalizaciones a la buena gestión.

Adicionalmente, los criterios de distribución planteados penalizan a las comunidades que, como Galicia, apostaron por la corresponsabilidad de sus ingresos y gastos y, en definitiva, por una gestión responsable del endeudamiento público, cumpliendo las reglas fiscales durante la citada crisis financiera, y beneficia, por el contrario, a aquellas que acumularon un mayor volumen de deuda y, por ello, tuvieron que acudir en mayor medida a los mecanismos extraordinarios de liquidez implementados por el Estado al tener cerrados los mercados financieros.

Por otra parte, en el reparto se introducen también otras correcciones que penalizan el ejercicio de la autonomía fiscal a la baja, al favorecer a comunidades autónomas simplemente por el hecho de haber incrementado la tributación del IRPF, en contra, de la neutralidad que se le debe exigir al Gobierno del Estado ante el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de su autonomía de ingreso. Circunstancia esta que se vuelve todavía más arbitraria por el hecho de establecerse una fecha límite a la modificación de la fiscalidad al alza (2022), después sí que vale.

Estas circunstancias contradicen los principios de autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal y equidad, recogidos en los artículos 1, 2 y 3 de la LOFCA, y que deben regir una norma de esta naturaleza.

CUARTA. La propuesta es contraria al principio de responsabilidad establecido en la normativa nacional y europea.

La asunción parcial de deuda contemplada en el anteproyecto vulnera el principio de responsabilidad recogido en el apartado segundo del artículo 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), el cual establece que cada Administración debe responder de sus propios compromisos financieros.

Este principio se fundamenta, a su vez, en el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (cláusula de no asunción de deudas), que prohíbe que la Unión o un Estado miembro asuma las obligaciones financieras de otra Administración.

La medida propuesta constituye, por tanto, una excepción a este principio de responsabilidad que no ha sido suficientemente justificada ni motivada por el Gobierno, ya que esta justificación no puede limitarse a señalar que la finalidad es promover la vuelta de las comunidades autónomas a la disciplina de mercado.

La no asunción de obligaciones contraídas por parte de las administraciones que las han contraído compromete tanto la coherencia del marco normativo nacional como su alineación con los compromisos europeos.

No se entiende por qué no se han debatido otras propuestas que pueden constituir una solución estructural y equitativa para los retos financieros que afrontan las comunidades autónomas, como las de una restructuración de deuda que permita salir al mercado a todas las Comunidades Autónomas, puesta sobre la mesa por varios expertos.

QUINTA. La propuesta es contraria los principios de una buena gestión financiera e incentiva el incumplimiento fiscal.

Como consecuencia de todo lo ya indicado y de los términos en los que está planteada la propuesta, la asunción parcial de la deuda autonómica introduce un elemento preocupante de riesgo moral ya que, en la práctica, premia a aquellas comunidades autónomas con menor compromiso con la sostenibilidad financiera y el equilibrio presupuestario.

Por el contrario, comunidades como Galicia, que aplicaron criterios de prudencia y responsabilidad fiscal, manteniendo el control del déficit y del endeudamiento en un entorno de severa restricción de ingresos, se ven ahora penalizadas como explica el punto 8º del presente documento de alegaciones.

Esta asimetría en el tratamiento, no sólo resulta profundamente injusta, sino que mina los incentivos para una gestión presupuestaria responsable en el futuro.

Además, este riesgo no se elimina por el simple hecho de señalar su carácter excepcional, puntual y no recurrente, ya que la medida erosiona gravemente la confianza en las reglas fiscales y en la coherencia del sistema de financiación,

generando expectativas de futuras condonaciones que desincentiven comportamientos prudentes.

La sostenibilidad financiera del conjunto del sistema requiere de mecanismos que premien la buena gestión y no la relajación fiscal.

SEXTA. La propuesta no resuelve el problema estructural del sistema de financiación autonómica.

La propuesta de asunción parcial de la deuda autonómica no constituye una solución estructural ni equitativa para los retos financieros que afrontan las comunidades autónomas.

Por el contrario, el verdadero problema de fondo sigue sin abordarse: la necesaria y largamente aplazada reforma del sistema de financiación autonómica.

Las Comunidades Autónomas vienen soportando una infrafinanciación generalizada por la aplicación del actual modelo. Una evidencia palmaria es la que se deriva de la evolución de los gastos y de los ingresos del sistema: en el período 2008-2022 los gastos no financieros de las Comunidades autónomas de régimen común se incrementaron un 33% (datos IGAE de ejecución comunidades autónomas) mientras que los recursos del sistema, que representan cerca del 80% de los ingresos de las comunidades de régimen común, tan sólo se incrementaron un 16% en términos de recursos efectivamente ingresados en cada ejercicio, cifra muy alejada de la recaudación real de los tributos que nutren el sistema que ha aumentado, según el informe de recaudación de la AEAT de esos periodos, un 47%.

En el caso concreto de Galicia, esta inadecuación es especialmente grave por la singularidad de su estructura demográfica y territorial.

Por tanto, cualquier medida que no afronte directamente esta insuficiencia estructural resulta parcial e ineficaz. La asunción de deuda, lejos de solventar el desequilibrio, corre el riesgo de perpetuarlo, aplazando "sine die" una reforma imprescindible para garantizar una financiación justa y adecuada al coste real de los servicios que prestan las comunidades autónomas, en particular las que, como Galicia, soportan condiciones más exigentes y específicas.

SÉPTIMA. La propuesta altera arbitrariamente la situación financiera de las CCAA.

Si bien en la exposición de la consulta se declara que la ley no afectará al sistema de financiación autonómica, en la práctica supondrá una alteración arbitraria de la situación financiera y de solvencia de las comunidades.

Esto es así porque una asunción de deuda como la que se propone, que mezcla los criterios establecidos en el sistema de financiación autonómico (población equivalente) con otros criterios políticos impuestos por el Ministerio de Hacienda, es

equivalente a una transferencia discrecional de recursos por parte del Estado a las CCAA.

De esta manera, la absorción de deuda por el Estado genera una evidente mejora en la posición de determinadas comunidades autónomas, sin vincularla a criterios de equidad interterritorial, lo cual altera el equilibrio del sistema actual y vulnera de nuevo varios principios constitucionales y de la LOFCA, tal y como se recogen en los anteriores apartados.

Así pues, cualquier medida de alivio de deuda que se plantee debería estar precedida de una revisión del sistema de financiación autonómico y sólo como elemento de cierre se podría analizar la situación del endeudamiento de las comunidades autónomas, garantizando su neutralidad financiera.

OCTAVA. La propuesta produce un deterioro financiero a Galicia.

La asunción de deuda autonómica por parte del Estado supondrá, formalmente, una reducción del endeudamiento formalizado por cada una de las comunidades y, por lo tanto, también por la CA de Galicia.

Sin embargo, en realidad, como ya se ha advertido en numerosas ocasiones, esto supone simplemente una mera redistribución de deuda autonómica hacia deuda del Estado, cuya carga recaerá igualmente sobre todos los contribuyentes españoles y, por lo tanto, sobre todos los gallegos.

Así pues, el conjunto de la ciudadanía gallega pasará a asumir deuda generada en mayor parte por otras comunidades, teniendo en cuenta que, como se comentó anteriormente, Galicia es una de las comunidades con menor nivel de endeudamiento formalizado.

Por lo tanto, en términos netos, esta medida no sólo no beneficiará a los ciudadanos gallegos, sino que los perjudicará claramente, al tener que soportar estos un mayor volumen de deuda.

Teniendo en cuenta datos de deuda de Banco de España y de población del INE a 31.12.2024, una asunción de 83.254 millones de euros de deuda autonómica por parte del Estado, supondría para cada español 1.702 €. Por tanto, de acuerdo con la población de Galicia, los ciudadanos gallegos asumen a través del Estado, una carga de 4.622 millones de euros.

Dado que la deuda de la CA de Galicia que, de acuerdo con la distribución que ha aprobado el Ministerio de Hacienda, asumiría el Estado es de 4.010 millones de euros, el balance final implica que los gallegos tendrían que asumir un sobrecoste neto de más de 600 millones de euros. En términos per cápita, esto se traduce en 226 euros de deuda adicional por habitante en Galicia.

Y esta cuantía sería aún mayor en el caso de que el reparto de la deuda autonómica se hiciera tan sólo sobre la población de las comunidades de Régimen Común.

EFECTOS DE LA ASUNCIÓN ESTATAL DE DEUDA

CONCEPTO	Deuda CA de Galicia que asumiría el Estado	Cuota de Deuda autonómica mutualizada que correspondería a Galicia	Perjuicio financiero para CA Galicia
importe total (millones €)	4.010	4.622	612
importe per cápita (€)	1.477	1.702	226

Adicionalmente, esto también tendrá su correspondiente reflejo sobre los gastos financieros de la deuda que dejaría de pagar Galicia que, según nuestras estimaciones, ascenderían a 42 millones de euros; frente a los más de 1.200 millones de euros anuales de intereses de deuda autonómica que, estimamos, tendría que asumir el Estado y que, por lo tanto, también se mutualizarían entre todos los españoles, y que en un reparto poblacional, a Galicia le corresponderían soportar en torno a 66 millones de euros. Es decir, por un lado, los gallegos dejaríamos de pagar 42 millones de euros, pero soportaríamos el pago de 66 millones de euros a través de los Presupuestos Generales de Estado.

NOVENA. La propuesta no incrementa la capacidad de gasto autonómico sin incumplir los principios de la LOEPSF.

La medida propuesta de asunción parcial de deuda no se traducirá, en ningún caso, en un incremento efectivo de la capacidad de gasto de las comunidades autónomas.

Tal como se establece expresamente en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 26 de febrero de 2025 y conforme a lo dispuesto en la LOEPSF, la reducción del endeudamiento y el ahorro generado por los intereses asociados no podrán destinarse a aumentar el gasto por las Comunidades Autónomas.

Es decir, ni el importe de la deuda asumida por el Estado ni la liberación de recursos por los intereses que se dejarán de devengar, se podrán aplicar a nuevas políticas públicas, inversiones o mejora de los servicios esenciales. Efectivamente, los límites de deuda y regla de gasto recogidos en la citada ley orgánica continúan operando como límites efectivos, manteniendo el techo presupuestario sin alteraciones significativas.

Así pues, desde esta perspectiva, la medida carece de impacto directo sobre la economía real o sobre el bienestar de la ciudadanía, más allá de su efecto contable en las métricas fiscales.

Esta circunstancia limita considerablemente el alcance y la utilidad práctica de la condonación y refuerza la necesidad de que la asignación de beneficios se base en criterios justos y equitativos, y no en fórmulas que perpetúen desequilibrios territoriales.

Por el contrario, la Administración del Estado tendrá que hacer frente al pago de los gastos financieros de la deuda que asuma (estimados en más de 1.200 millones de euros) con cargo a los presupuestos generales del Estado, detrayéndolo de otras partidas presupuestarias. Por lo tanto, la medida tendrá una evidente afectación negativa para las autonomías en la medida en que el Estado dispondrá de menos recursos para invertir y financiar políticas públicas en los diferentes territorios de España.

Adicionalmente, la operación podría implicar el incumplimiento de la regla de gasto por parte del Estado, ya que si bien en el conjunto de las administraciones públicas, el efecto es neutro, en el gasto por subsectores (administración central, regional y local) sí tiene impacto.

De acuerdo con los principios contables y presupuestarios aplicables a las administraciones públicas, la asunción de deuda autonómica debe registrarse en la contabilidad de la Administración del Estado como una transferencia de capital, lo que implica su consideración como gasto no financiero a efectos de cómputo presupuestario.

La asunción de la deuda supondría, como ya ha señalado la AIREF, que el Estado vería comprometido gravemente el cumplimiento de la regla de gasto o conduciría a su incumplimiento efectivo.

DÉCIMA. La propuesta podría tener posibles implicaciones negativas para la calificación crediticia de España y no facilita el retorno al mercado de las CCAA más endeudadas.

La medida de asunción parcial de deuda, tal y como está diseñada, no va a suponer una mejora significativa de las métricas de deuda de aquellas comunidades que están en peor situación financiera. La reducción prevista no será suficiente ni para que estas regiones puedan retornar a los mercados en condiciones sostenibles ni para que se sometan a la disciplina de mercado.

Según los parámetros que suelen utilizar las agencias de rating, aquellas comunidades con una ratio deuda sobre ingresos corrientes superior al 175% no están en condiciones de financiarse en los mercados y la asunción de deuda propuesta no permitiría alcanzar esta situación a todas las CCAA.

Por tanto, la medida no solo es injusta en su aplicación, sino también ineficaz respecto al objetivo declarado de reforzar la sostenibilidad financiera real de las Comunidades Autónomas ni de incentivar su responsabilidad presupuestaria.

Por el contrario, la asunción de deuda de las Comunidades supone una pérdida de credibilidad, tanto institucional como económica, sobre el sistema de gobernanza de las mismas, al introducir una evidente inseguridad sobre el pago de las obligaciones contraídas por las mismas.

Esto evidentemente, debilita la calidad crediticia del conjunto de las Comunidades Autónomas y, en general, del Reino de España, que podría dificultar el acceso a los mercados y aumentar el coste de financiación tanto del Tesoro como de las Comunidades que nos estamos financiando en los mercados.

CONCLUSIÓN:

La Xunta de Galicia está en total desacuerdo, tanto con la forma como con el fondo, con la medida de asunción de parte de la deuda autonómica por el Estado.

Esta medida resulta jurídicamente reprobable al contravenir numerosos principios constitucionales y legales, en el ámbito nacional y europeo.

Además, la propuesta altera de forma arbitraria y discrecional la situación financiera de las comunidades, sin resolver el problema estructural de financiación que las mismas presentan desde hace años.

Esta pretendida mutualización de deuda autonómica perjudica financieramente a Galicia y a los ciudadanos gallegos, que tendrán que asumir un sobrecoste neto de más de 600 millones de euros de deuda de otras comunidades, con sus correspondientes intereses, y, sin embargo, no se verá incrementada la capacidad de gasto de la administración autonómica. Por el contario, hay un evidente riesgo de incumplimiento de la regla de gasto por parte de la Administración del Estado.

Además de no servir para alcanzar el objetivo que teóricamente pretende, la vuelta a la disciplina de mercado de algunas Comunidades Autónomas, podría tener un impacto negativo en el coste de financiación del Tesoro y, por lo tanto, de las comunidades que se financian en los mercados de capitales.

La Xunta de Galicia reitera la necesidad de que se aborde el verdadero problema para la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas que es la reforma del sistema de financiación autonómico.

Santiago de Compostela, en la fecha de la firma digital

Miguel Corgos López-Prado
Conselleiro de Hacienda y Administración Pública

Firmado por CORGOS LOPEZ PRADO MIGUEL - ***2228** el día 30/05/2025 con un certificado emitido por AC FNMT Usuarios