VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL
GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

DOCUMENTO SOMETIDO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA CON FECHA 15/5/2025

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MEDIDAS EXCEPCIONALES DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, con carácter previo a su elaboración, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, en la que se recabará opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

- En cumplimiento de lo anterior y, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren pueden hacer llegar sus comentarios desde el día 15 al 30 de mayo de 2025**, cumplimentando el formulario habilitado para la consulta (https://forma.administracionelectronica.gob.es/form/open/corp/67f0d1e3-8400-4653-bcb7-4767ed936a34/FmHJ).**

Los interesados pueden realizar observaciones y comentarios relacionados no sólo con las cuestiones expresamente planteadas, sino sobre cualesquiera otras que consideren relevantes en relación con la norma proyectada.

La consulta se articula en torno a los elementos que seguidamente se señalan:

1. ANTECEDENTES DE LA NORMA.

En los últimos años la Unión Europea ha sufrido varias graves crisis y shocks económicos. Cada una de ellas ha tenido características y sendas temporales de recuperación diferentes, pero han dejado un impacto significativo en las finanzas públicas.

La crisis financiera internacional iniciada en 2008, conocida como Gran Recesión, se transformó en una crisis de deuda soberana en la zona euro que dio lugar a un incremento sin precedentes de la deuda pública española, que pasó del 53,1% del PIB a final de 2009 al 100% del PIB a final de 2013.

En el caso del subsector Comunidades Autónomas este impacto fue más intenso en términos relativos, ya que, frente a un incremento del 80% de la deuda en términos absolutos para el conjunto de las Administraciones Públicas, la deuda de las Comunidades Autónomas creció en más del 125%, pasando del 8,7% del PIB al 20,6% del PIB entre las fechas indicadas. Este incremento de endeudamiento se produjo a pesar del significativo ajuste de gasto de las Comunidades Autónomas.

Además de medidas de política monetaria, a esta crisis se respondió con un refuerzo de la gobernanza económica europea, tanto mediante la supervisión fiscal y macroeconómica, como a través del establecimiento de los primeros mecanismos de gestión de crisis (como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera o el Mecanismo Europeo de Estabilidad).

En el ámbito español, estas reformas se trasladaron a la normativa de estabilidad presupuestaria interna, principalmente mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Española y la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Dada la situación de los mercados financieros, buena parte del incremento de endeudamiento autonómico se produjo a través de los mecanismos adicionales de liquidez regulados en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en virtud de los cuales se financiaron los vencimientos de deuda y las necesidades de financiación de déficit de las Comunidades Autónomas que lo solicitaron. Estos mecanismos, creados con vocación temporal, permanecen en vigor más de una década después, proporcionando financiación a las Comunidades Autónomas adheridas al coste de financiación del Tesoro, independientemente de su comportamiento fiscal, sin exponerlas a la disciplina de mercado.

Así como tras la crisis de deuda soberana de la zona euro se priorizó la consolidación fiscal, la respuesta a la crisis derivada de la COVID 19 fue mucho más flexible y expansiva desde el punto de vista fiscal, centrándose en el mantenimiento de rentas y en la preservación de la prestación de los servicios públicos fundamentales, a cuya financiación se destina la mayoría del presupuesto de gasto de las Comunidades Autónomas. Para ello, se activó la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), facilitando una respuesta discrecional de los Estados Miembros a la crisis, preservando el crecimiento potencial y limitando los efectos a largo plazo de la crisis.

Por otra parte, el apoyo del Banco Central Europeo a través del programa de compras de activos de emergencia por la pandemia redujo a mínimos históricos los costes de financiación, y se acompañó con un impulso fiscal intenso a nivel europeo a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado con los fondos Next Generation EU.

En el ámbito nacional, y respecto a las Comunidades Autónomas, entre otras medidas, se articularon fondos temporales extraordinarios presupuestarios e incondicionados para paliar los efectos de la pandemia. Tanto el Fondo COVID-19 de 16.000 millones de euros en 2020 (Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio) como la dotación adicional de recursos de 2021 (Real Decreto 684/2021, de 3 de agosto) de 13.486 millones de euros, además de absorber el impacto de la crisis en la prestación de servicios públicos e inversión, reforzaron la solvencia de las Comunidades Autónomas y se aprovecharon las estructuras institucionales y

administrativas para canalizar el estímulo fiscal en un país fuertemente descentralizado. Como consecuencia de lo anterior, sólo algo más del 8,5% del incremento de la deuda del Reino de España durante la suspensión de las reglas fiscales corresponde al subsector Comunidades Autónomas.

Desde 2021 empezó a observarse un repunte de la inflación, que se agravó con la guerra de Ucrania en febrero de 2022, lo que motivó que el Banco Central Europeo elevara fuertemente los tipos de interés, afectando especialmente a las administraciones más endeudadas.

Desde un punto de vista institucional, en el año 2024, además de haber concluido el periodo de suspensión de las reglas fiscales, se ha aprobado el nuevo marco de gobernanza fiscal en el ámbito de la Unión Europea (UE), que tiene entre sus principales objetivos garantizar unas finanzas públicas saneadas y sostenibles. Para conseguir la mejor adecuación al nuevo marco de reglas fiscales en el ámbito de la UE, resulta conveniente mejorar la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común, reduciendo su nivel de endeudamiento.

En este sentido, con motivo de la Conferencia de Presidentes del 13 de diciembre de 2024, el Presidente del Gobierno anunció la convocatoria del Consejo de Política Fiscal y Financiera para abordar la asunción por el Estado de una parte de la deuda de las Comunidades Autónomas de régimen común.

En los trabajos preparatorios para determinar los criterios de asignación de la asunción de deuda a las Comunidades Autónomas de régimen común, se determinó que la base para aplicar los mencionados criterios sería el sobreendeudamiento experimentado por las Comunidades Autónomas de régimen común en los años de la crisis financiera en los que hubo un mayor impacto en sus finanzas y que se corresponde con el producido en el periodo 2010-2013, respecto del habido entre 2020-2023, ambos incluidos. En efecto, en el primer periodo señalado la deuda de las Comunidades Autónomas aumentó sustancialmente más que en el periodo 2020-2023, para mantener los servicios públicos fundamentales ante las diferencias en el apoyo por parte del Estado. La medida propuesta busca por lo tanto revertir este exceso de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, mejorando sus métricas fiscales. Se trata de una medida excepcional, dado que en las crisis siguientes el Estado ha aportado la capacidad de

estabilización necesaria para que las Comunidades Autónomas puedan mantener la provisión de servicios públicos fundamentales sin deteriorar en exceso sus métricas fiscales.

Así, en el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado 26 de febrero de 2025 se aprobó el acuerdo relativo a los criterios de distribución del importe destinado a la asunción por el Estado de una parte de la deuda de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Para avanzar en la materialización de la medida, resulta necesario proceder a su aprobación mediante ley orgánica, para lo cual se ha iniciado su tramitación legal, que incorpora el trámite de consulta pública.

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA.

A través de esta medida se pretende aliviar el sobrendeudamiento experimentado por las Comunidades Autónomas de régimen común con ocasión de la Gran Recesión, que provocó que acumularan en el periodo 2010-2013 un importante volumen de deuda pública, tanto en los mercados como en los distintos mecanismos extraordinarios de liquidez que se articularon desde 2012, como respuesta a la dificultad que tenían las Comunidades Autónomas para poder financiarse a través de los mercados.

Mediante la asunción de parte del endeudamiento autonómico por el Estado, las Comunidades Autónomas de régimen común reducirán el gasto por intereses y les facilitará la vuelta gradual a los mercados para obtener financiación, lo cual reforzará su autonomía financiera y, en definitiva, su sostenibilidad financiera, avanzando así en la adaptación al nuevo marco de reglas fiscales aprobado por la Unión Europea.

La vuelta a los mercados también persigue reforzar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas que no se enfrentan actualmente a la disciplina que exige el mercado con el control de las finanzas públicas. El acceso a mercado introduce un incentivo para mantener sus finanzas públicas saneadas, de manera que el tipo de interés al que se financien en mercado sea el menor posible.

Estas medidas inciden en el ámbito de aplicación del principio de responsabilidad establecido en el apartado 2 del artículo 8 de la Ley Orgánica de Estabilidad

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este principio se deriva de lo establecido en el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Como señala la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12 Pringle), este principio trata de asegurar que los Estados miembros observen una política presupuestaria sana y garantiza que, cuando contraigan deudas, los Estados miembros permanezcan sujetos a la lógica del mercado, la cual debe incitarles a mantener una disciplina presupuestaria.

Sin perjuicio de la excepción establecida del principio de responsabilidad, la finalidad de esta ley es, precisamente, promover la vuelta de las Comunidades Autónomas a la disciplina de los mercados.

3. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN.

El nuevo marco de gobernanza económica y presupuestaria de la UE aprobado en el año 2024 tiene, entre sus principales objetivos, garantizar unas finanzas públicas saneadas y sostenibles.

El Gobierno de la Nación, de conformidad con las competencias constitucionales del Estado sobre la Hacienda general y la Deuda del Estado y la consecución de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por motivos de interés económico general, propone adoptar las medidas excepcionales contenidas en la norma sujeta a consulta pública, al objeto de mejorar la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común mediante la reducción de su endeudamiento.

La medida excepcional de absorción de deuda se rige por el principio de voluntariedad, de manera que las Comunidades Autónomas beneficiarias deberán aceptar la aplicación de esta medida en los términos que se prevean en la norma reguladora de la medida.

4. OBJETIVOS DE LA NORMA.

Constituye el objeto de la presente Ley la aprobación de medidas excepcionales orientadas a reforzar la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común mediante la reducción de su nivel de endeudamiento, garantizando en todo caso el compromiso de las Administraciones Públicas con la

sostenibilidad fiscal. Asimismo, se persigue evitar la aparición de problemas de riesgo moral, a través del retorno paulatino al mercado de las Comunidades Autónomas y de la aplicación del artículo 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que impide que el ahorro de intereses producido por la reducción de deuda de las Comunidades Autónomas pueda ser empleado en incrementar su gasto.

En concreto, en la norma se concretan los siguientes aspectos:

- Las modalidades de deuda a las que les resultará aplicable la medida de absorción de deuda.
- El carácter excepcional, puntual y no recurrente de la medida contemplada en la presente Ley, que no está vinculada al sistema de financiación autonómica.
- La exclusión de la medida del ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 8 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Los tramos y criterios de cuantificación de la deuda autonómica a absorber por el Estado de cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común, conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 26 de febrero de 2025.
- El procedimiento de adhesión y ejecución de la absorción de deuda.

En todo caso, se procurará que la medida tenga un impacto neutral en términos de deuda y déficit de las Administraciones Públicas en su conjunto, de tal forma que, a nivel de contabilidad nacional, se produzca un traspaso de pasivos entre distintos niveles de la administración que no afecte al volumen de deuda agregado del conjunto de Administraciones públicas.

5. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

Dado lo excepcional del alcance de esta medida, no existe posibilidad de alcanzar finalidades parecidas mediante soluciones alternativas o de carácter no normativo.

En cuanto a las opciones regulatorias, se considera que la norma debe tener el rango de ley orgánica por los siguientes motivos:

- Porque la medida incide en el parámetro de la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas: la deuda pública (artículos 4 y 13 de la LOEPSF principalmente).
- Porque afecta al principio de responsabilidad (artículo 8 de la LOEPSF). La excepción a este principio afecta directamente al ámbito de la normativa de estabilidad.
- Porque afecta a los mecanismos extraordinarios de liquidez previstos en la disposición adicional primera de la LOEPSF.
- Para garantizar la interpretación conjunta y armónica con la LOEPSF y demás normativa de estabilidad afectada.