



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I

A Lei de Orzamentos para o exercicio 2025 presenta o marco de actuación, con expresión cifrada, conxunta e sistemática da política económica do goberno, que responde aos retos socioeconómicos actuais e aos obxectivos de desenvolvemento estratéxico de Galicia. No contexto dun escenario macroeconómico aínda marcado polos efectos das crises anteriores e polas incertezas xeopolíticas globais, estes orzamentos procuran reforzar o crecemento económico sustentable, mellorar o benestar social e fortalecer as infraestruturas produtivas e os servizos públicos da Comunidade Autónoma.

O contexto económico da economía mundial continúa a afrontar desafíos derivados do aumento dos custos enerxéticos, das políticas monetarias restritivas e do enfraquecemento da demanda global. Aínda que a inflación amosa sinais de desaceleración, segue sendo unha preocupación central nas economías desenvolvidas. No caso da zona euro, prevese un crecemento moderado para 2025, cunha taxa estimada do 1,5%, impulsada pola recuperación gradual da demanda interna e o reequilibrio das cadeas de subministración globais.

A economía galega está a mostrar unha forte resiliencia malia o proceso inflacionario dos últimos anos, que, debido as características da poboación galega, incidiu con máis forza en Galicia que no resto de España. No ano 2023 a economía medrou un 1,8%. A boa evolución da economía durante o 2024 fixo que revisasemos a previsión inicial de crecemento elvandoa ata o 2,3%. Para o ano 2025 espérase un crecemento do PIB do 2,1%, mantendo unha tendencia positiva baseada na recuperación dos sectores industrial e servizos, o impulso do investimento público e privado, así como no bo comportamento do saldo do sector exterior. No ano 2025 seguirase a consolidar esta senda económica, encadeando así cinco anos de crecemento sostible, no que produtividade do traballo está a medrar mais que no resto de España, e no que a taxa de desemprego seguirá baixando ata o 9,1%.

Neste contexto, superado o período extraordinario da pandemia e os efectos da guerra de Ucraína, retomáronse as regras fiscais do marco de gobernanza económica da UE. Coa actualización do marco de gobernanza económica de abril de 2024 trátase de garantir unhas finanzas públicas saneadas e sostibles, fortalecer a supervisión e coordinación fiscal, e fomentar o crecemento por medio de reformas e investimentos que contribúan ás prioridades da UE de construír un futuro dixital, ecolóxico e máis resiliente, reforzando ao mesmo tempo o apoio á súa competitividade e a autonomía estratéxica.

As novas regras fiscais establecen, pois, límites máis estritos para o déficit orzamentario e a débeda pública, e o cumprimento da senda de gasto neto tómase indispensable para todos os países membros da UE.

Por tanto, os Orzamentos do 2025 están enmarcados no retorno as regras fiscais, onde a sustentabilidade das finanzas públicas é unha prioridade. A Comunidade Autónoma ten dentro dos seus obxectivos estratéxicos garantir a sustentabilidade das finanzas públicas a medio e longo prazo, polo que o cumprimento das regras fiscais constitúe unha prioridade para a Administración. Segundo os últimos datos publicados polo Banco de España, no último ano Galicia reduciu a súa débeda ata o 15,7% do PIB, a máis baixa desde o 2012, sendo 6 puntos inferior á da media de comunidades. Galicia foi ao peche de 2023 a quinta comunidade autónoma de réxime común con menor relación débeda/PIB. Ademais, a débeda por habitante sitúase na Comunidade galega nos 4.496 euros fronte aos 6.711 euros da media de comunidades.

O 29 de xullo de 2024, o Consello da Xunta acordou o límite máximo de gasto non financeiro da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2025, ao cal se refire o artigo 12 da Lei 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira, modificado polo artigo 92 da Lei 12/2014, do 22 de decembro, de medidas fiscais e administrativas.

Este acordo establece o límite do gasto non financeiro para o Proxecto de lei dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para 2025 en 13.954 millóns de euros cifra mais alta da historia da comunidade, que reflicte a vontade do goberno de garantir a estabilidade orzamentaria ao tempo que se reforzan os principais servizos públicos e investimentos estratéxicos.

Neste contexto, unhas finanzas públicas saneadas e dispor dunha planificación rigorosa a medio prazo constitúen a base sólida para acadar os obxectivos establecidos e poder afrontar os retos e necesidades do futuro para seguir a mellorar o nivel de benestar da poboación. No 2024 recuperouse o equilibrio orzamentario por primeira vez en 16 anos, mellorando a eficiencia do gasto público e a recadación, o que permitiu deixar de recorrer ao endebedamento.

Nos orzamentos para 2025, que incorporan o enfoque de obxectivos e resultados do Plan Estratéxico de Galicia (PEG) 2022-2030, destaca a programación e execución dos fondos do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia priorizando os investimentos que permitan dar cumprimento aos fitos e obxectivos previstos, a orzamentación da programación 21-27 de Fondos de Cohesión, que logo dun primeiro ano de implantación se prevé que se orienten a unha anualidade financeira teórica tanto os fondos de cohesión como os sectoriais, o pulo aos programas de vivenda pública, reforzo dos programas de gasto sanitario, con prioridade do Plan de infraestruturas sanitarias e os investimentos en novas tecnoloxías sanitarias para garantir unha atención sanitaria pública de calidade.

Un dos piares fundamentais destes orzamentos é a mellora e modernización das prestacións do Sistema Galego de Benestar, garantindo unha atención de calidade para

as persoas maiores, os colectivos máis vulnerables e a poboación rural, ao tempo que se reforzan os recursos destinados a dependencia, inclusión social e protección da infancia.

O investimento en sanidade pública incrementará un 4,1% respecto ao ano anterior, con especial atención á mellora das infraestruturas hospitalarias e á dixitalización dos servizos de saúde.

No eido educativo, os orzamentos apostan pola modernización das infraestruturas escolares, o fomento da formación profesional e o apoio á educación dixital, cun incremento do 4,9% nos recursos destinados a estas áreas.

Os orzamentos para 2025 prevén un investimento histórico en Investigación, Desenvolvemento e Innovación (I+D+i), con medidas para a creación de novas tecnoloxías, a mellora dos procesos produtivos, o avance do coñecemento, e melloras na cualificación do emprego que en conxunto repercutirán nunha maior competitividade económica e benestar social.

O impulso da competitividade das empresas galegas tamén será unha prioridade, fomentando a dixitalización, a internacionalización e desenvolvendo medidas de apoio para a implantación de tecnoloxías avanzadas nos procesos produtivos, con especial énfase no sectores estratéxicos para a economía galega.

Para facer fronte ao desafío demográfico, os orzamentos inclúen medidas concretas de apoio ao retorno de emigrantes e ao asentamento da poboación nova no rural, a través da Estratexia Retoma 2025. Este plan contempla incentivos fiscais e sociais para familias e empresas que aposten polo rural, así como programas específicos para o desenvolvemento de infraestruturas locais e o impulso do sector primario.

A Lei de Orzamentos do 2025 consolida, por tanto, o compromiso de Galicia co crecemento económico sostible e co reforzo das políticas sociais, ao tempo que asegura a sustentabilidade das finanzas públicas. Cun límite de gasto non financeiro de case 14.000 millóns de euros, estes orzamentos reflicten a ambición de seguir avanzando cara a un futuro máis xusto, inclusivo e próspero para toda a cidadanía galega.

## II

Na parte dispositiva, a lei estrutúrase en seis títulos, dezasete disposicións adicionais, tres disposicións transitorias e tres disposicións derradeiras.

A parte esencial da Lei dos orzamentos recóllese no título I, relativo á aprobación dos orzamentos iniciais e ao réxime das modificacións de crédito, por canto no seu capítulo I, baixo a rúbrica «Aprobación dos créditos iniciais e do seu financiamento», se aproban os ingresos e os gastos que compoñen os orzamentos da Comunidade Autónoma, inte-

grados polos da Administración xeral, os dos organismos autónomos, os correspondentes ás entidades públicas instrumentais de asesoramento e consulta –que, para os efectos orzamentarios, teñen a consideración de organismos autónomos–, os das axencias públicas autonómicas, os das entidades públicas empresariais, os dos consorcios autonómicos, os das sociedades mercantís e os das fundacións.

Neste capítulo I defínese o ámbito dos orzamentos da Comunidade Autónoma de Galicia tendo en conta a tipoloxía das entidades públicas instrumentais do sector público autonómico previstas na Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Dentro deste capítulo detállanse os beneficios fiscais que afectan os tributos cedidos total ou parcialmente polo Estado e sinálase, así mesmo, o importe das subvencións reguladoras consideradas na normativa de taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma de Galicia. Finalmente, dentro dos artigos especificamente destinados aos orzamentos das entidades instrumentais, autorízanse as dotacións iniciais das subvencións de explotación e de capital ás entidades públicas empresariais e ás sociedades mercantís.

O capítulo II deste título, «Régime xeral das modificacións orzamentarias», regula os principios e as competencias específicas en materia de modificacións orzamentarias, as regras de vinculación que afectan os créditos orzamentarios, a determinación dos que teñen a natureza de créditos ampliables, entre os que se inclúen os créditos destinados ao pagamento das vacinas, e as limitacións aplicables ás transferencias de créditos.

O título II, relativo aos «Gastos de persoal», estrutúrase en catro capítulos.

O capítulo I, dedicado aos gastos do persoal ao servizo do sector público, establece a evolución da masa salarial fixando que non poderá experimentar ningún incremento con respecto a vixente no 31 de decembro de 2024, en termos homoxéneos, tanto polo que respecta a efectivos de persoal como á súa antigüidade. Así mesmo, recolle que para o ano 2025 só se poderá proceder, no sector público, á incorporación de novo persoal con suxeición aos límites e aos requisitos establecidos na normativa básica estatal. No resto do capítulo regúlase a contratación de persoal laboral temporal, de persoal funcionario interino e de persoal vinculado ás encomendas de xestión ou ás encargas a medios propios.

O capítulo II, baixo a rúbrica «Dos réximes retributivos», establece as retribucións dos altos cargos e outro persoal directivo, así como as das persoas titulares das delegacións da Xunta de Galicia no exterior, que non experimentarán incremento respecto das vixentes no 31 de decembro de 2024. Igualmente, no que atinxe o persoal funcionario, o persoal laboral, o persoal ao servizo das institucións sanitarias e mais o persoal dos corpos de funcionarios ao servizo da Administración de xustiza, aquelas manteranse nas contías vixentes no 31 de decembro de 2024.

Todo isto sen prexuízo do establecido na disposición adicional oitava, que establece que as retribucións do persoal do sector público previstas para o ano 2025 serán obxecto de adecuación ao previsto no capítulo II do Real Decreto-lei 4/2024, de 26 de xuño, polo que se prorrogan determinadas medidas para afrontar as consecuencias económicas e sociais derivadas dos conflitos de Ucraína e oriente Próximo e se adoptan medidas urxentes en materia fiscal, enerxética e social, e habilita, a Consellería competente en materia de facenda, a levar a cabo as xestións necesarias para facer efectivo calquera outro aumento, no seu límite máximo, no momento, en ambos casos, en que se habiliten pola normativa básica do Estado.

O capítulo III, dedicado a «Outras disposicións en materia de réxime de persoal activo», recolle que para o ano 2025 as relacións de postos de traballo deberán modificarse para as axustar ás previsións orzamentarias que se deduzan do anexo de persoal, sen que se poidan prover aqueles postos para os cales non estea prevista unha dotación, e, ademais, que no anexo de persoal non poderán existir códigos de liñas orzamentarias que non amparen créditos para dotacións de postos de traballo, para substitucións de persoal temporal ou para conceptos retributivos. O resto do capítulo regula os requisitos para a determinación ou a modificación das retribucións do persoal laboral e non-funcionario, o persoal directivo das entidades instrumentais do sector público da Comunidade Autónoma, o nomeamento do profesorado interino a tempo parcial en centros docentes non-universitarios, os profesores e as profesoras de corpos docentes e o persoal eventual e de gabinete.

O capítulo IV, dedicado ás «Universidades», fixa o límite máximo dos custos do persoal das tres universidades públicas galegas, as retribucións adicionais do persoal ao seu servizo e a obriga de comunicar mensualmente a provisión de persoal laboral temporal para cubrir necesidades docentes urxentes e inaprazables. Alén diso, establécese que as universidades públicas galegas poderán aplicar a taxa de reposición prevista na normativa básica estatal, con respecto das dispoñibilidades orzamentarias dotadas no capítulo I.

O título III, «Operacións de endebedamento e garantía», estrutúrase en dous capítulos, relativos ás operacións de crédito e ao afianzamento por aval.

No primeiro destes capítulos establécese que para o ano 2025 a posición neta debedora da Comunidade Autónoma non poderá incrementarse. Tamén se regulan neste capítulo as operacións de débeda de tesouraría, a formalización doutras operacións financeiras e o endebedamento das entidades instrumentais do sector público. No tocante ao endebedamento das entidades instrumentais do sector público, a única excepción refírese ao Instituto Galego da Vivenda e Solo (IGVS), na cal se recolle a posibilidade, para os préstamos directos, de que se poidan formalizar entre as entidades financeiras e os adxudicatarios ou as adxudicatarias que, estando en réxime de alugamento, decidan adquirir as vivendas que foron cedidas en uso ao IGVS e para as execucións de hipotecas de vivendas de promoción pública da adxudicación ou cesión de remate delas a prol do IGVS.

No capítulo II, relativo ao «Afianzamento por aval», en canto ao apoio financeiro aos proxectos empresariais, mantense para o 2025 a contía máxima dos avais que pode conceder o Instituto Galego de Promoción Económica (IgaPe), cun importe que non supere o saldo efectivo vixente de cincocentos millóns de euros. Así mesmo, incorpórase a autorización relativa á concesión de avais para a articulación dos instrumentos financeiros incluídos no Programa de desenvolvemento rural de Galicia 2014-2020 e no Plan estratégico da Política agraria común de España (PEPAC) 2023-2027, cofinanciados polo Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural (Feader). Tamén se recolle a autorización ao Instituto Galego da Vivenda e Solo para a concesión de avais por un importe máximo de cinco millóns de euros, con destino á compra da primeira vivenda por persoas menores de trinta e seis anos e cun límite máximo do vinte por cento do prezo de compravenda.

No título IV, «Xestión orzamentaria», mantéñense os preceptos relativos á intervención limitada, á fiscalización das operacións de endebedamento da Comunidade Autónoma, á fiscalización dos nomeamentos ou dos contratos de substitución do persoal, á identificación dos proxectos de investimento, á autorización do Consello da Xunta para a tramitación de determinados expedientes de gasto, á regulación das transferencias de financiamento, ás subvencións nominativas, á concesión directa de axudas e subvencións, á simplificación da acreditación do cumprimento das obrigas tributarias coa Seguridade Social e de non ter pendentes de pagamento débedas coa Administración pública da Comunidade Autónoma para determinados supostos, ao pagamento mensual de axudas e subvencións que se conceden a persoas físicas para financiar estudos de investigación, ao informe preceptivo e vinculante da Consellería de Facenda e Administración Pública, que, sen prexuízo da análise de risco que realice o xestor, determina os efectos sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria nos préstamos concedidos con cargo aos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma, e mais aos expedientes de dotación artística e ao módulo económico de distribución de fondos públicos para o sostemento de centros concertados. Neste establécese a posibilidade da aceptación por parte da Administración autonómica de pagamentos á conta para as retribucións do persoal docente do colectivo de empresas do ensino privado, desde o 1 de xaneiro ata o momento en que se asinen as táboas salariais para o ano 2025.

○ título V, dedicado ás «Corporacións locais», estrutúrase en dous capítulos.

○ primeiro deles, dedicado ao financiamento e á cooperación con estas entidades, detalla as transferencias que lles corresponden como consecuencia de convenios e subvencións, así como a participación dos concellos nos tributos da Comunidade Autónoma a través do Fondo de Cooperación Local.

○ conxunto de achegas realizadas aos concellos no ano 2025 acadará o importe de 626 millóns de euros, a cantidade máis elevada da serie histórica.



Como novidade para o ano 2025 procédese a incrementar a dotación do Fondo Base en 5.400.000 euros pero para repartir soamente entre os concellos con poboación de dereito inferior a 15.000 habitantes, segundo os datos oficiais de poboación á data da aprobación polo Consello da Xunta do proxecto de lei de Orzamentos da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2025, co obxectivo de reforzar o financiamento dos concellos máis pequenos.

Estes concellos son os que teñen máis problemas para prestar aos seus cidadáns os servizos públicos locais en condicións de igualdade aos concellos máis grandes, principalmente porque non poden beneficiarse de economías de escala na súa prestación.

Por tanto, a maior parte do incremento do Fondo de cooperación local, como consecuencia da maior recadación dos capítulos I, II e III da Administración xeral, adicase a incrementar o Fondo Base no canto de incrementar o Fondo adicional.

Establécese tamén, neste capítulo, o sistema de distribución entre a Federación Galega de Municipios e Provincias (Fegamp) e os concellos para o Fondo Base, de maneira que estes participan no mesmo segundo o coeficiente de repartición que lles correspondeu no ano 2011. O importe do Fondo Base que soamente se reparte entre os concellos de menos de 15.000 habitantes se repartirá cos mesmos coeficientes pero sen ter en conta os dos concellos que teñan máis poboación.

Porén, no ano 2025, as entregas á conta do Fondo Base e do Fondo Adicional incrementáanse respecto ao ano 2024 por riba do incremento do gasto non financeiro total da Xunta de Galicia, un 4%, como consecuencia do incremento dos capítulos I, II e III dos ingresos da Administración xeral no orzamento do ano 2025 respecto do inicial do ano pasado.

O Fondo Adicional repartirase no ano 2025 conforme o acordo da Subcomisión Permanente do Réxime Económico e Financeiro da Comisión Galega de Cooperación Local. Entre os criterios aprobados para a repartición destacan os concellos con institucións penitenciarias no seu termo municipal, os concellos de menos de 50.000 habitantes que teñen que asumir os gastos de funcionamento dos centros de saúde da súa titularidade, as prazas en conservatorios municipais de grao medio, os concellos resultantes dun proceso de fusión en cumprimento do sinalado na Lei 5/1997, do 22 de xullo, reguladora da Administración local de Galicia, os concellos que teñen que asumir o financiamento dos servizos de emerxencia de carácter supramunicipal, para os concellos de menos de 15.000 habitantes que realicen actuacións de mellora da eficiencia enerxética das infraestruturas municipais, para investimentos en infraestruturas municipais que supoñan un desenvolvemento estratéxico desde o punto de vista económico, social ou territorial.

Dentro do fondo adicional crease un subfondo destinado a todos os concellos para compensar os custos derivados da xestión de residuos urbanos.

O capítulo II deste título regula o procedemento de compensación e retención de débedas dos concellos contra os créditos que lles corresponden pola súa participación no Fondo de Cooperación Local. Debido ao carácter recorrente dos ditos artigos, sen apenas variacións nos últimos anos, adóptase a decisión de outorgarlles vixencia indefinida e non anual como ocorría ata o de agora.

No título VI, relativo ás «Normas tributarias», inclúese un único precepto para establecer os criterios de afectación do imposto sobre o dano ambiental causado por determinados usos e aproveitamentos da auga encorada e o canon eólico.

O contido desta Lei de orzamentos complétase coas disposicións adicionais, transitorias e derradeiras referidas, nas cales se recollen uns preceptos de índole moi variada.

As disposicións adicionais regulan, entre outras materias, a información ao Parlamento; o orzamento inicial das axencias públicas autonómicas e os requisitos de creación; a autorización de orzamentos en entidades instrumentais de nova creación; as normas para a remisión de información económico-financeira e o control desta, coa finalidade de recoller as obrigas en relación co inventario das entidades dependentes da Comunidade Autónoma de Galicia e, doutra banda, para adaptar as normas sobre a competencia da Intervención Xeral da Comunidade Autónoma de Galicia á normativa vixente, en relación coas axencias e cos consorcios adscritos á Comunidade Autónoma que deben auditar as súas contas anuais; a venda de solo residencial por parte do Instituto Galego da Vivenda e Solo; as retribucións dos consellos de administración; as prestacións extraordinarias para as persoas beneficiarias de pensións e subsidios non-contributivos, e, no relativo aos gastos de persoal, a autorización para a modificación dos cadros de persoal do Servizo Galego de Saúde, as medidas en relación co V Convenio colectivo único para o persoal laboral, e no caso dos centros concertados recóllense as normas dos módulos económicos e, ademais, no suposto de que se recolla nunha disposición un incremento nos módulos estatais para a distribución dos fondos públicos para o sostemento dos centros concertados, aplicarase o mesmo incremento na nosa comunidade. Tamén se regulan as contías das axudas directas destinadas a paliar a pobreza enerxética en consumidores vulnerables severos en risco de exclusión social.

Regúlase, ademais, o dereito a percibir unha axuda económica de mil douscentos euros, a razón de cen euros mensuais, a través da Tarxeta Benvida para todas as familias que esperen o nacemento ou teñan unha filla ou un fillo ou adopten un neno ou unha nena menor dun ano no 2025. Adicionalmente, para aquelas familias con renda igual ou inferior a vinte e dous mil euros, a axuda ampliarase no segundo ano de vida e ata que a nena ou o neno cumpra tres anos, ou ata que se cumpran tres anos do ditado da correspondente resolución para os supostos de adopción ou garda con fins adoptivos. A contía das axudas para as familias con estas rendas será de seiscentos euros por ano, a razón de cincuenta euros por mes, se o fillo ou a filla que dá dereito á axuda é o primeiro; de mil douscentos euros por ano, a razón de cen euros por mes, se a filla ou o fillo que dá dereito á axuda é o

---

segundo, e de dous mil catrocentos euros por ano, a razón de douscentos euros por mes, se o fillo ou a filla que dá dereito á axuda é o terceiro ou sucesivos. Para as familias que residan no rural e para as que teñan a terceira filla ou o terceiro fillo e sucesivos, a axuda incrementarase nas condicións que estableza a Consellería de Política Social e Igualdade.

E unha das disposicións adicionais tamén establece un mecanismo para axilizar a xestión orzamentaria ao habilitar a Consellería de Facenda e Administración Pública para efectuar determinadas modificacións orzamentarias.

As disposicións transitorias regulan o Fondo de Continxencia de Execución Orzamentaria que xa se prevía na Lei de orzamentos do ano 2024 e o mantemento do Mecanismo de garantía de investimentos públicos.

As tres últimas disposicións finais regulan o desenvolvemento, a vixencia e a entrada en vigor da lei.

