

Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns (Text refós per LesLleis.com)

Índex

[Mostra/Amaga]

- Exposició de motius
- Capítol primer. Disposicions generals
 - Article 1. *Objecte*

Atès que el Consell General en la seva sessió del dia 20 d'octubre del 2017 ha aprovat la següent:

Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns

 *S'omet la transcripció de l'índex publicat en el text original del 20 d'octubre del 2017, ateses les posteriors modificacions que ha sofert aquest text.*

Exposició de motius

I.

El model de competències i transferències dels comuns -establert en la Constitució i desenvolupat en la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns i en la Llei qualificada de transferències als comuns- ha complert correctament la seva funció durant els darrers 24 anys. Tanmateix, l'experiència acumulada al llarg d'aquestes dos dècades i l'evolució de les finances públiques aconsellen una redefinició del model actual de finançament que, mantenint-se dins dels paràmetres constitucionals, s'adeqüi millor a les necessitats de la ciutadania.

D'ençà de l'any 2010, el Govern i els comuns s'han reunit per analitzar l'actualització del model competencial a l'efecte de promoure els canvis necessaris per garantir la sostenibilitat de les finances de l'Estat i les prestacions dels serveis als ciutadans. El producte d'aquest diàleg s'expressa tant en aquesta Llei com en la revisió de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

El disseny del nou model d'assignació de recursos als comuns s'ha fet de manera simultània a una redefinició de les competències i, per tant, amb una interrelació evident entre els dos textos normatius que aconsegueixen el mandat constitucional en relació amb el principi d'autogovern dels comuns.

Atès que els nous paràmetres per determinar i repartir les transferències als comuns són substancialment diferents, i ateses les modificacions introduïdes per les reformes successives de la Llei qualificada de transferències als comuns d'ençà de l'any 1993 -que n'havien modificat profundament l'estructura i la regulació-, s'ha redactat un nou text normatiu.

II.

L'abril del 2014, el Govern i els comuns van assolir un acord institucional que recollia un seguit d'accions a emprendre relatives a les competències comunals, i establia un import global màxim de 54.607.600,80 € per a les transferències dels exercicis 2015 i 2016. La mateixa entesa preveia que el 2016, coincidint amb l'inici del nou mandat comunal, el Govern i els comuns duguessin a terme un treball conjunt per revisar el model de transferències. En aquest mateix sentit, la modificació de la Llei qualificada de transferències als comuns, aprovada pel Consell General a finals del 2015, instava l'Executiu a presentar dos projectes de Llei i a establir un nou marc normatiu per a les transferències i les competències comunals.

Amb la voluntat de consensuar aquest nou marc normatiu, a principis del 2016 es van reprendre els treballs per reformar les competències i les transferències comunals, i es va recopilar tota la informació de la feina feta en les legislatures anteriors. Els treballs es van abordar a partir de l'anàlisi de l'evolució dels ingressos i les despeses del Govern i dels comuns, de les inversions fetes pels diferents nivells administratius, de l'endeutament, del sistema impositiu, de les transferències i de les ràtios financeres, així com un comparatiu dels impostos, les taxes i els preus públics principals.

El resultat d'aquests treballs és aquest text normatiu, que configura -conjuntament amb el Projecte de Llei de modificació de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns- un nou marc competencial i de finançament d'aquestes corporacions locals.

III.

La Llei qualificada de transferències als comuns, aprovada pel Consell General el 4 de novembre de 1993, és producte d'un desenvolupament directe de les previsions de la Constitució, contingudes fonamentalment en la disposició transitòria primera i en l'article 81, que delega en una llei qualificada l'establiment de la quantia de la transferència, i es limita a precisar que la finalitat de la dita transferència és "assegurar la capacitat econòmica dels comuns". Aquesta Llei fixa aquesta quantia en 55.000.000 €, quantitat que s'ha

d'incrementar o de rebaixar anualment en funció de la taxa de variació del producte interior brut dels dos darrers exercicis.

D'altra banda, l'article 81 de la Constitució estipula uns principis bàsics de repartiment de les transferències, fet que garanteix una partida igual per a totes les parròquies i una partida variable en funció de la població i el territori de cadascuna, així com altres indicadors. Fins a l'actualitat, el model de transferències als comuns mai no havia desenvolupat la porta que el constituent va deixar oberta per parlar d'"altres indicadors" a l'esmentat article 81. En aquest sentit, aquesta Llei incorpora alguns paràmetres innovadors respecte del model del 1993; paràmetres que aprofundeixen, i en cap cas ultrapassen, les previsions de l'article 81 de la Constitució.

Els nous criteris divideixen els recursos entre els que són d'imputació general i els que es consideren de redistribució sostenible. Entre els recursos d'imputació general hi trobem els que ja estan previstos expressament pel constituent -com ara la partida a parts iguals per a totes les parròquies, la partida variable en funció de la població i la partida variable en funció del territori-, així com dos partides noves: la de criteris demogràfics i la de pernoctacions.

La partida de criteris demogràfics té en compte la població d'infants i de gent gran registrada en cada parròquia a l'hora de ponderar el repartiment dels recursos. Els infants i la gent gran estan fora del que es considera població activa des d'un punt de vista laboral, i són dos col·lectius especialment sensibles que presenten unes determinades necessitats de serveis públics que es tradueixen en una despesa de funcionament més gran per part de les administracions públiques. És per això que aquesta Llei considera que cal prestar una atenció especial a aquests dos col·lectius a l'hora de determinar la prestació que reben els comuns.

En un sentit similar, s'entén que les parròquies que acumulen un nombre més gran de pernoctacions de turistes també han de donar resposta a les necessitats d'una població -no estable, en aquest cas- més gran que la població registrada. Per aquest motiu, aquesta Llei també preveu una partida que es distribueix en funció de les pernoctacions. Totes dos partides -la demogràfica i la de pernoctacions- es poden considerar un complement del criteri poblacional pur ja previst en la Constitució.

Per la seva banda, els recursos de redistribució sostenible tenen per objectiu incentivar que els comuns facin inversions sostenibles des del punt de vista mediambiental, social i econòmic, i que compleixin amb els compromisos adquirits pel que fa a la separativa d'aigües i l'elaboració del cadastre. Així mateix, aquests recursos també inclouen una partida de solidaritat i de particularitats comunals.

La partida de política d'inversió sostenible es reparteix a parts iguals només entre els comuns que destinin un mínim del 10% de la transferència rebuda a inversions sostenibles des del punt de vista mediambiental, social i econòmic. És al Govern a qui pertoca precisar per la via reglamentària quines inversions es consideren sostenibles a l'efecte d'aquesta Llei. Així mateix, per als comuns amb un endeutament elevat (superior al 170% de la mitjana d'ingressos dels últims tres anys) la Llei preveu que puguin imputar aquest 10% a la reducció de l'endeutament. La raó de ser global d'aquesta partida és fomentar que les corporacions locals duguin a terme polítiques d'inversió i de reducció de l'endeutament que reverteixin en una gestió eficient dels recursos públics.

La partida de compromisos adquirits té per objectiu destinar més recursos als comuns que hagin acomplert els compromisos i les obligacions contrets en matèria de separació d'aigües pluvials i residuals i d'elaboració del cadastre. En aquest sentit, el conveni signat entre el Govern i els comuns el 23 de febrer del 2005 -amb una addenda del 6 de març del 2013- obliga les administracions parroquials a eliminar progressivament les aigües paràsites de la xarxa d'aigües residuals. Així mateix, la disposició transitòria tercera de la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals dona un termini de deu anys als comuns per elaborar un cadastre i la normativa que el regula. Amb aquesta partida de compromisos adquirits es busca incentivar el compliment per part dels comuns de les obligacions en aquests dos àmbits, que tenen una importància cabdal per a la política mediambiental i per a la promoció de la seguretat jurídica.

Finalment, la partida de solidaritat i particularitats parroquials té per objectiu compensar les parròquies amb una activitat econòmica més baixa o corregir les particularitats comunals que es podrien traduir en un desavantatge competitiu per a determinades parròquies. En aquest sentit, una part d'aquesta partida es distribueix de manera inversament proporcional en funció del nombre d'establiments comercials; de tal manera que les parròquies amb menys activitat econòmica reben una compensació. Per tal d'equilibrar possibles iniquitats que aquest mecanisme de solidaritat pogués provocar, una altra part d'aquesta partida premia els comuns que tenen desplegada tota la seva capacitat tributària.

Pel que fa a les particularitats comunals, aquesta partida també atorga més recursos als comuns que han de gestionar una xarxa de carreteres secundàries superior a 60 quilòmetres, que tenen una societat pública participada únicament pel comú amb una despesa superior a la despesa del Comú o que han de donar serveis a dos nuclis de població de més de 2.000 habitants separats per més de quinze quilòmetres.

Aquesta darrera partida introdueix el principi contingut en l'article 9.5 de la Carta europea de l'autonomia local, en relació amb la protecció de les col·lectivitats locals econòmicament més febles; es consideren febles les comunitats que tenen menys capacitat financera o bé les que han de fer front a uns costos molt superiors als que l'ordenament jurídic els atribueix per a l'exercici de les competències.

IV.

En aquesta Llei es manté el caràcter incondicionat del destí de les transferències que reben els comuns, en el sentit de les darreres modificacions; recursos que els comuns poden destinar lliurement sense cap altra limitació que les establertes en l'ordenament jurídic, i de manera específica en la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals, i en la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal.

Atenent la lliure disposició per part dels comuns de les quantitats rebudes, la Llei suprimeix les facultats de control que l'anterior Llei

atribuïa al Govern i al Consell General, així com la facultat de suspendre les transferències; tot sense perjudici dels controls establerts en el mateix text normatiu i en altres normes aplicables, amb una referència especial a la Llei del Tribunal de Comptes.

Tal com feia la Llei anterior, mitjançant una disposició transitòria es preveu revisar el model del sistema de repartiment dels recursos entre els comuns, per entendre que, d'acord amb el mandat constitucional, s'insta els poders públics a assegurar en tot moment la seva capacitat econòmica. Com a element dinàmic demana ser revisat després d'un termini prudencial, que s'ha determinat en cinc anys, en els mateixos termes que la Llei anterior.

Amb la voluntat d'afrontar la futura revisió del model competencial i el seu finançament, s'encomana al Govern que al cap de cinc anys de vigència d'aquesta Llei emeti un informe per avaluar el funcionament dels criteris i paràmetres d'aquesta Llei, i de manera específica la distribució dels recursos de redistribució sostenible. El mateix informe ha d'abordar la correspondència entre els ingressos i les despeses en el desenvolupament de les competències comunals, a l'efecte d'establir -si escau- els criteris d'una modificació de les disposicions d'aquesta Llei.

El canvi de model en la determinació de l'import de les transferències preveu que les transferències corresponents a l'exercici 2017 es facin d'acord amb la norma vigent en aquest any, i les corresponents a l'exercici 2018 i posteriors es facin d'acord amb el nou text normatiu; en conseqüència, la nova regulació ha d'entrar en vigor el dia 1 de gener del 2018.

V.

En relació amb l'activitat econòmica, la disponibilitat d'altres indicadors com ara la riquesa generada anualment a cada parròquia i la mesura de la renda familiar disponible en valors absoluts i per càpita ha de permetre mesurar millor el potencial econòmic de cada parròquia, l'aportació al creixement econòmic del país i també els efectes de la distribució d'aquesta riquesa, més enllà d'indicadors puntuals com el nombre d'establiments o el percentatge de pernoctacions dels turistes que acull.

A aquest efecte, la Llei del Pla d'estadística 2017-2020 preveu proporcionar al llarg de la seva vigència el conjunt de dades en relació amb els comuns i en el marc d'un sistema de comptes econòmics harmonitzat en l'àmbit internacional i d'un registre estadístic de població permanentment actualitzat, entre altres avenços. A més, la instauració de plans estadístics quadriennals consecutius suposa l'oportunitat de revisar sistemàticament les necessitats d'informació del Principat i, de forma singular, les dades que requereixi l'actualització i l'ajustament de la distribució i el finançament de les competències comunals.

L'aplicació de les disposicions previstes en aquesta Llei en la configuració dels paràmetres de càlcul de les transferències als comuns demana que tots els agents intervinents apliquin els mateixos criteris i procediments per determinar els paràmetres de càlcul a l'efecte d'evitar discordances o distorsions que generin iniquitats o resultats no volguts per la norma. És en aquest sentit que aquesta Llei preveu obligar els comuns que en el termini de tres anys apliquin les normes internacionals de comptabilitat del sector públic (NICSP), així com es preveu també que es treballi amb una única classificació econòmica i funcional pel que fa a l'estructura pressupostària.

VI.

El caràcter dinàmic del model de transferències als comuns es desprèn de la lectura dels preceptes constitucionals que fixen les línies mestres d'aquest model. Aquesta Llei no pretén ser un punt final en el procés de canvis viscuts des de l'aprovació de la Constitució ni convertir el model de transferències que n'emana en quelcom estàtic i immutable. Ben al contrari, el mateix text d'aquesta Llei comina els poders públics a una constant avaluació i -si escau- revisió del model de transferències als comuns.

L'experiència acumulada al llarg dels darrers 24 anys permet assegurar que les línies mestres del model de transferències als comuns previstes a la Constitució continuen sent plenament vigents i que, a la vegada, són prou àmplies per permetre l'evolució del model continguda en aquesta Llei i les futures evolucions que sens dubte s'esdevindran al llarg de les properes dècades.

Cadascuna d'aquestes revisions haurà de cercar, com fa aquesta Llei, un equilibri entre donar resposta a les necessitats del moment i tenir la capacitat de dissenyar un model capaç de perviure durant un període raonable, tenint sempre present que el mandat constitucional és garantir la capacitat econòmica dels comuns, que són part de l'Estat Andorrà igual que ho és el Govern i que, per tant, són també responsables de la seva sostenibilitat financera.

Capítol primer. Disposicions generals

Article 1. *Objecte*

Aquesta Llei qualificada té per objecte establir el conjunt de regles i procediments als efectes de determinar l'import, la seva revisió, el repartiment, la liquidació i el control de les transferències a tots els comuns amb càrrec al pressupost general, per tal d'assegurar-ne la capacitat econòmica en el desenvolupament de les seves competències en seguiment del que estableix l'article 81 de la Constitució.

El Govern inclou en el pressupost de l'Administració general per a cada exercici econòmic, i com a crèdit ampliable, l'import total de les transferències als comuns determinades d'acord amb les disposicions d'aquesta Llei.

Registreu-vos a LesLleis.com per
accedir al contingut complet d'aquesta pàgina.