



G CONSELLERIA
O HISENDA I RELACIONS
I EXTERIORS
B DIRECCIÓ GENERAL
/ PRESSUPOSTS



Sr. Tomeu Barceló Rosselló
Secretari general
Conselleria d'Educació i Formació
Professional

Document: ofici
Emissor (DIR3): A04026913

Assumpte: tramesa Informe sobre avantprojecte de llei d'Educació IB

En relació amb la vostra sol·licitud de dia 12 d'abril d'enguany, us tramet, adjunt l'Informe preceptiu sobre l'avantprojecte de llei d'Educació de les Illes Balears d'acord amb el que estableix l'article 8.) de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Palma, 27 d'abril de 2021

El director general de Pressuposts

Joan Ignasi Morey i Marquès





G CONSELLERIA
O HISENDA I RELACIONS
I EXTERIORS
B DIRECCIÓ GENERAL
/ PRESSUPOSTS

Document: Informe
Emissor (DIR3): A04026913
Sol·licitant: Secretaria General de la Conselleria d'Educació
i Formació Professional

Informe preceptiu sobre l'avantprojecte de llei de d'Educació de les Illes Balears establert en l'article 8./ de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Antecedents

1. En data 21 d'octubre de 2019, la Secretaria General de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca (avui Conselleria d'Educació i Formació Professional) va sol·licitar a la Secretaria General de la Conselleria d'Hisenda i Relacions Exteriors un informe sobre l'avantprojecte de llei d'Educació de les Illes Balears a què es refereix l'article 8./ de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Aquesta sol·licitud, es va traslladar a la Direcció General de Pressuposts i Finançament per l'emissió del corresponent informe.
2. Amb la sol·licitud d'informe es va adjuntar la següent documentació:
 - Esborrany de l'Avantprojecte de la Llei d'Educació de les Illes Balears.
 - Memòria de l'Anàlisi d'impacte normatiu.
3. El 29 de novembre de 2019, la Direcció General de Pressuposts i Finançament (avui Direcció General de Pressuposts) davant la indefinició dels aspectes pressupostaris en la documentació presentada, va remetre un escrit al secretari general de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca en el qual sol·licitava una memòria econòmica amb una estimació dels costos prevists a l'Avantprojecte.
4. El 21 de desembre de 2020, va tenir entrada a la Direcció General de Pressuposts, la memòria econòmica sol·licitada.



5. El 12 d'abril de 2021 va tenir entrada una versió actualitzada del text articulat i de memòria econòmica associada.

Consideracions jurídiques i pressupostàries

Un cop analitzat el contingut de l'Avantprojecte de la Llei d'Educació de les Illes Balears i la memòria econòmica adjunta, i atès que formula preceptes legals que poden comportar un augment significatiu de la despesa educativa i alterar l'estatu quo i la planificació pressupostària a mitjà termini, s'emet informe preceptiu tal com preveu l'art. 8 l) de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Aquest informe analitza principalment els tres principals elements que, de manera directa, repercutirien en la planificació pressupostària de la Comunitat Autònoma a mitjà i llarg termini en cas d'aprovar-se el text legal en els termes actuals: L'establiment d'un nivell de despesa equivalent al 5% del PIB regional en el termini de 8 anys; el desenvolupament del primer cicle d'educació infantil públic gratuït i l'eventual desplegament de la carrera docent amb implicacions retributives.

1. La fita del 5% del PIB

La despesa educativa no universitària de les Illes Balears posada en relació amb la seva població escolar o en relació amb la població total és equiparable a la mitjana espanyola. De fet, a les Illes Balears, la despesa de l'educació per alumne en centres públics d'ensenyament no universitari és superior a la mitjana¹ i la despesa pública total de l'any 2019 va ser lleugerament superior a la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú en un 2,1%².

No obstant, la despesa pública educativa realitzada a les Illes Balears en el 2019 i posada en relació al PIB regional representa un 3,3%, per contraposició al 3,6% de la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú. La qual cosa té la seva arrel en el sistema de finançament territorial, basat en necessitats teòriques en termes de població ajustada en lloc de la capacitat tributària o altres indicadors d'activitat productiva, que impossibilita a les Illes Balears comptar amb recursos públics de manera proporcional a la contribució a la riquesa generada pel conjunt estatal. Així, la despesa pública territorial total a les Illes Balears equival al 11,7% del PIB (dades del 2019), mentre que la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú representa un 13,0%.

¹ Dades de l'any 2017, publicades pel Sistema estatal de indicadores de la educación 2020.

² Dades obtingudes de la revisió estadística 2019 del "Gasto del sector administraciones públicas por funciones, SEC 2010".



A nivell estatal, la despesa educativa total representa aproximadament un 4,2% del PIB (pre-crisi), tenint en compte les contribucions que fan els diferents nivells de l'administració pública implicats, mentre la mitjana dels estats de la Unió està al voltant del 4,9%. Per a convergir amb els estàndards europeus, la LOMLOE es fixa l'objectiu d'eleva la despesa pública fins assolir un nivell equivalent al 5% del PIB estatal en el 2033, la qual cosa podria suposar un increment lineal de la despesa pública total equivalent al 0,06% PIB/any fins assolir l'objectiu en el termini fixat.

La Disposició Addicional Vintena³ proposada estableix l'objectiu d'incrementar progressivament la despesa pública educativa de la comunitat autònoma per a contribuir, juntament amb d'altres administracions, a l'assoliment d'una despesa equivalent al 5% PIB, i la condiona a la millora efectiva del sistema de finançament de l'educació a les Illes Balears. D'aquesta manera, es constata l'aspiració legítima i estratègica de potenciar les polítiques educatives a les Illes Balears, dotant-la de més recursos per assolir els estàndards europeus avançats que, d'altra banda, haurà d'anar acompanyada d'una reforma de model actual de finançament autonòmic d'acord amb la capacitat tributària i/o d'increments significatius de transferències directes i sostingudes per part de l'Administració general de l'Estat.

2. Primer cicle d'educació infantil

La memòria econòmica valora en 34 milions d'euros anuals el cost públic addicional que suposaria triplicar el nombre de places públiques gratuïtes, passant d'una població escolaritzada en l'etapa de 0 a 3 anys de 6.936 infants als 18.000 objectiu (incloent el cost de manteniment de la xarxa). Si bé, planteja que la Comunitat Autònoma participi en un 25% del cofinançament, l'Administració general de l'Estat amb un 25% i els ajuntaments amb el 50%. Sense perjudici de les bases tècniques realitzades en l'exercici valoratiu, l'increment de la despesa autonòmica suposaria un increment de la despesa autonòmica de 8,5 milions d'euros anuals, la qual cosa podria encabir-se en la Pla pressupostari a mitjà termini de la CAIB, si s'acompanya d'altres mesures d'ingressos i despeses que assegurin la sostenibilitat financera. Tal vegada, l'articulat de la Llei hauria de ser més explícit en l'articulació financera que es proposa ja que, d'altra banda, confereix a les entitats locals un major esforç financer i, d'altra banda, podria entrar en contradicció amb l'art. 159 (finançament dels ensenyaments) en el qual s'especifica que el GOIB té l'obligació de finançar els diversos ensenyaments sobre els quals té competències.

³ "El Govern de les Illes Balears, per assolir els objectius d'aquesta Llei i en la mesura que millori el sistema de finançament, incrementarà progressivament els recursos destinats al sistema educatiu prenent com a referència els països més desenvolupats de la Unió Europea en l'àmbit educatiu, d'acord amb el que s'estableix a l'article 155.2 i en la disposició addicional vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, en la redacció donada per la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, contribuint a l'objectiu d'eleva paulatinament la despesa pública educativa total que s'ha de situar, en el termini de vuit anys en, al menys, el 5% del producte interior brut."



3. Cooperació territorial

Tenint en compte que les administracions insulars i municipals no compten amb recursos propis específics per a sufragar els costos de dotació d'infraestructures i equipaments educatius o de prestació de serveis complementaris, el servei educatiu del primer cicle d'educació infantil o complementar educació de persones adultes, educació especial o formació professional (art 43), caldrà assegurar que la materialització de la cooperació (principalment mitjançant delegació autonòmica) és compatible amb el Pla pressupostari a mitjà termini de la CAIB icompta amb una estimació de despeses estructurals i despeses recurrents compatibles amb els termes d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de les administracions territorials implicades. Preferentment, aquestes actuacions haurien de finançar-se amb els ingressos provinents del pagament de preus públics per part de famílies i persones beneficiàries, transferències finalistes de l'Estat o de la Unió Europea i/o de la pròpia administració territorial titular del servei.

4. Repercussions retributives de la carrera docent

De la redacció de la proposta legal (art. 91) no es pot inferir un increment de les retribucions del personal docent que suposi una major despesa pública. En conseqüència, entenem que la informació continguda en la memòria econòmica annexa a l'avantprojecte sobre la implementació d'un nou model de desenvolupament professional mitjançant l'equiparació de la carrera professional d'altres col·lectius de funcionaris de la comunitat autonòmica és quelcom eventual i estimatiu i, en tot cas, estarà condicionat a l'existència de finançament aliè de caràcter finalista⁴ i a les limitacions legals al creixement de la massa salarial i política retributiva del personal funcionari.

5. Mesures eventuais complementàries

En base a la informació continguda en la memòria econòmica de l'Avantprojecte hem elaborat una fulla resum (Annex 1) que contempla el cost pressupostari previst de diverses actuacions atípiques que podrien incorporar-se al conjunt de polítiques educatives des de l'entrada en vigor de la llei en qüestió, en funció de la disponibilitat de recursos finalistes provinents de l'Administració general de l'Estat i/o de la Unió Europea. En aquest sentit, no es pot anticipar la previsió d'eventuals increments de plantilla docent i no docent i altres despeses generals per tractar-se de mesures subjectes a les necessitats sociodemogràfiques i territorials de la població escolar de cada moment i, per tant, haurien de formar part de l'evolució vegetativa (no discrecional) de la despesa.

⁴La memòria econòmica valora el cost d'una eventual equiparació de complements retributius en 38,08M€/any addicionals, la qual cosa no és compatible amb la planificació pressupostària a mitjà termini que, d'altra banda, no preveu increments retributius discrecionals pel període 2021-2024 que s'hagin de finançar amb fons propis.

Conclusions

1. La contribució del Govern de les Illes Balears a l'objectiu d'assolir un nivell de despesa pública en matèria educativa equivalent al 5% del PIB estarà condicionat a la millora del sistema de finançament autonòmic i/o a l'increment del volum de transferències directes en matèria educativa per part de l'Administració general de l'Estat.
2. D'acord amb la planificació pressupostària a mitjà termini, el desenvolupament de la carrera docent no hauria de comportar cap despesa retributiva addicional sufragada amb fons propis.
3. El desenvolupament de l'educació pública pels infants de 0-3 anys pot encaixar en el Pla pressupostari a mitjà termini de la CAIB, en els termes de cofinançament plantejats en la memòria econòmica de l'Avantprojecte de llei (cofinançament del 25%).

Palma, 13 d'abril de 2021
El director general de Pressuposts,

Joan Ignasi Morey i Marquès

Vist i plau
La consellera d'Hisenda i Relacions
Exteriors

Rosario Sanchez Grau



Annex 1

RESUM DE LA MEMÒRIA ECONÒMICA AVANTPROJECTE DE LLEI D'EDUCACIÓ DE LES ILLES BALEARS

- Identificació dels increments marginals de despesa pressupostària
(euros corrents)

	Encaix de l'actuació en el PPAAT	Suma Memòria Econòmica (€ any)	Suma DGP (€ any)	Fons Propis	Fons Aliens	Any 1	Any 2	Any 8
(i) COST PRESSUPOSTARI DE LES MESURES DIRECTES		334.563.024	334.563.024	68.000.000	266.563.024	21.193.477	33.886.955	46.580.432
A) Pla gratuïtat etapa 0-3 anys (25% corresponent a calb)	Sí, amb 75% cofinançament aliè	68.000.000	68.000.000	68.000.000		8.500.000	8.500.000	8.500.000
		54.000.000				6.750.000	6.750.000	6.750.000
		14.000.000				1.750.000	1.750.000	1.750.000
B) Complement de carrera docent	No, excepte amb 100% cofinançament aliè	266.563.024	266.563.024		266.563.024	12.693.477	25.386.955	38.080.432
(ii) COST PRESSUPOSTARI DE LES MESURES COMPLEMENTÀRIES		121.775.000	82.275.000	56.138.750	26.156.250	15.221.875	15.221.875	15.221.875
Beques i ajudes socials a famílies desfavorides	Sí	9.600.000	9.600.000	9.600.000		1.200.000	1.200.000	1.200.000
Construcció de centres públics docents	Sí	37.800.000	37.800.000	37.800.000		4.725.000	4.725.000	4.725.000
Pla d'inclusió educativa	Sí, amb 75% cofinançament aliè	17.000.000	17.000.000	4.250.000	12.750.000	2.125.000	2.125.000	2.125.000
Pla digitalització i formació a distància	Sí, amb 75% cofinançament aliè	12.500.000	12.500.000	3.125.000	9.375.000	1.562.500	1.562.500	1.562.500
Pla desenvolupament de l'FP	Sí, amb 75% cofinançament aliè	5.375.000	5.375.000	1.343.750	4.031.250	671.875	671.875	671.875
Increment personal docent	No	25.200.000				3.150.000	3.150.000	3.150.000
Increment personal no docent	No	2.700.000				337.500	337.500	337.500
Altres	No	59.000.000				7.375.000	7.375.000	7.375.000
TOTAL INCREMENT DE DESPESA PROJECTADA (i)+(ii)		456.338.024	416.838.024	124.118.750	292.719.274	42.340.352	55.033.830	67.727.307

29,8%

