



alcalá 75, 4º dcha
28009 madrid
tel +34 91 401 85 60
www.linaresabogados.es



MONEDA LOCAL Y ECONOMÍA CIRCULAR EN EL ÁMBITO LOCAL: EL CASO DE LA GRAMA

Madrid, 11 de enero de 2024

1. INTRODUCCIÓN

En la era de la globalización, donde las economías locales buscan coexistir con los mercados internacionales, observamos un fenómeno emergente: el impulso de los Ayuntamientos por fortalecer sus propias economías a través de la implementación de monedas locales. Este artículo se adentrará en esta tendencia, tomando como estudio el caso de la Grama, la moneda local creada por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet.

En este análisis, exploraremos los múltiples beneficios que pueden derivarse de la adopción de monedas locales a nivel municipal, examinando su impacto en la economía local y su capacidad para consolidar la identidad comunitaria a través del sentimiento de pertenencia.

La implementación de monedas locales representa una estrategia proactiva por parte de los Ayuntamientos para contrarrestar los desafíos asociados con la globalización. Al invertir parte de su presupuesto en el desarrollo y promoción de una moneda local, los gobiernos municipales buscan potenciar la actividad económica dentro de sus fronteras, fomentar la colaboración entre los diversos actores locales y mitigar la fuga de recursos financieros hacia el exterior.

Uno de los beneficios fundamentales de las monedas locales a nivel municipal es su capacidad para fortalecer la conexión entre los residentes y los negocios locales. Al utilizar una moneda específica de la región se crea un estímulo adicional para que los consumidores prefieran los productos y servicios locales, impulsando así la prosperidad de los comerciantes y productores de la comunidad. Esta preferencia local se traduce en una mayor resiliencia económica, ya que las transacciones monetarias circulan y se reinvierten dentro de la comunidad, fortaleciendo la base económica local.

Asimismo, las monedas locales también pueden desempeñar un papel vital en la preservación de la identidad cultural y la cohesión comunitaria. Al promover el uso de una moneda local se refuerza el sentimiento de pertenencia y se crea un lazo emocional entre los residentes y su entorno. Esto no solo impulsa el sentimiento de pertenencia a la comunidad, sino que también puede aumentar la participación cívica y la colaboración en proyectos que benefician a la comunidad en su conjunto.

Sin embargo, para que estas iniciativas prosperen, es esencial analizar la naturaleza de las monedas locales y el marco normativo que las rodea. En este contexto, este artículo también explorará las alternativas normativas aplicables a los Ayuntamientos respecto a la prestación de estos servicios con las monedas locales.

En conclusión, la implementación de monedas locales ofrece una atractiva perspectiva de cómo las comunidades locales pueden fortalecer su tejido económico y social. Este artículo buscará

profundizar en los beneficios y desafíos asociados con estas iniciativas, destacando su papel en la construcción de economías más resilientes y sostenibles a nivel local.

2. EJEMPLO PRÁCTICO EN LA MONEDA LOCAL: LA GRAMA DE SANTA COLOMA DE GRAMENET

El Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet comenzó en 2016 un proyecto para promover el gasto en el comercio local y fomentar la economía circular entre los comercios de Santa Coloma. Para ello, desde el Ayuntamiento de Santa Coloma se puso en marcha una moneda local: la Grama.

En una primera fase (2016 – 2022) de este proyecto se desarrolló una moneda local (la Grama) que permitía al Ayuntamiento la concesión de subvenciones y prestaciones económicas de carácter social mediante la emisión de esta moneda. De esta forma, aquellos beneficiarios que recibían la subvención en Gramas se veían obligados a gastar la moneda local en aquellos establecimientos que se adherían al programa del Ayuntamiento, permitiendo cierto control sobre el destino de las subvenciones, y asegurando, en primer lugar, que de esta forma las subvenciones se destinaban a determinados productos y que, en última instancia, los establecimientos donde se adquirían esos productos quedaban dentro del ámbito territorial del Ayuntamiento.

La Grama ha funcionado correctamente a lo largo de este tiempo y se ha ido consolidando en la zona. Son muchos ya los usuarios de la Grama, tanto desde el punto de vista de los perceptores de subvenciones, como del de comercios adheridos.

Actualmente, desde el Ayuntamiento, aprovechando el impulso inicial del proyecto, se está desarrollando una segunda fase (2022 – 2023) dando un nuevo enfoque a la moneda para potenciar su uso, incrementar su efecto en la economía circular y ampliar el número de usuarios. Para ello, el Ayuntamiento prevé aumentar el gasto público, añadiendo a las subvenciones antes mencionadas, otras prestaciones económicas de carácter social, el pago de premios y la concesión de bonos al consumo en Gramas

Por último, en una tercera fase (2024), se plantea la posibilidad de abrir el sistema al resto de habitantes del municipio para que, si lo desean, puedan canjear Euros por Gramas y realizar compras en los comercios adheridos.

El acceso del resto de habitantes del municipio puede suponer un gran paso para la Grama, fortaleciendo el efecto de “economía circular”: residente paga en comercio con Gramas, comercio usa proveedores locales para gastar sus Gramas, proveedores buscan otros proveedores locales o gastan sus Gramas en comercios y así sucesivamente.

Además, el acceso del resto de habitantes eliminaría la limitación actual de transacciones con la Grama, al ser a día de hoy el Ayuntamiento el único aportante de fondos.

La Grama puede ser un ejemplo a seguir por aquellos Ayuntamientos que se animen a impulsar sus propios proyectos de moneda local para fomentar la economía local de sus municipios de una forma sostenible y con un marcado carácter social.

3. MONEDAS LOCALES Y ECONOMÍA CIRCULAR

La economía circular, como concepto central en la actualidad, se fundamenta en la premisa de reducir, reutilizar, reciclar y restaurar recursos, contrarrestando el modelo lineal tradicional de "tomar, hacer, usar y desechar". En este contexto, las monedas locales han surgido como herramientas que no solo facilitan la transacción comercial, sino que también pueden desempeñar un papel crucial en la construcción y promoción de la economía circular a nivel local.

La esencia de la economía circular radica en minimizar la generación de residuos, optimizar el uso de recursos y fomentar la regeneración de sistemas naturales. Las monedas locales actúan como facilitadoras de este proceso al incentivar prácticas económicas que fortalecen los lazos comunitarios y promueven la producción y el consumo locales. Al propiciar transacciones dentro de una comunidad específica, estas monedas contribuyen a la creación de ciclos económicos más cerrados, donde los recursos circulan localmente en lugar de fluir hacia fuera de la región.

Como ya hemos apuntado anteriormente, muchos son los beneficios de las monedas locales, conviene ahora, a modo de síntesis, enunciar los rendimientos que puede generar implementar este tipo de proyectos en el ámbito local:

(i) *Experimentar nuevas formas de acción colectivas:* Las monedas locales impulsan el sentido comunitario como herramienta para contrarrestar el individualismo. Crean espacios de encuentro para las personas y reestablecen lazos de solidaridad, colaboración e identificación, mejorando la estructura y la calidad relacional de la comunidad. También pretenden sustituir los sistemas de control complejos por sistemas autogestionados, sencillos y transparentes.

(ii) *Fomentar la economía local:* Un aspecto clave de las monedas locales en el contexto de la economía circular es su capacidad para apoyar a los productores locales y a las empresas sostenibles. Al utilizar una moneda local las comunidades pueden impulsar la demanda de productos y servicios locales, reduciendo así la dependencia de bienes importados y disminuyendo la huella ambiental asociada con el transporte de mercancías a larga distancia.

(iii) *Propiciar una distribución más equitativa de los recursos,* constituyéndose como un instrumento de mediación para construir sociedades más libres y justas. Esto supone que las monedas locales van más allá de la complementariedad, siendo necesarias para un desarrollo económico más equilibrado.

(iv) *Reducir la vulnerabilidad ante los ciclos económicos*, aumentando el acceso a recursos y servicios cuando la economía formal no lo permite. Tal es así que el uso de monedas locales se acentúa en contextos económicos recesivos.

(v) *Preservar el medio ambiente y consumir de forma responsable*, apostando por dar una segunda vida a los objetos, promoviendo el consumo de productos locales y el comercio de proximidad y fomentando el reciclaje, el intercambio y el consumo de productos ecológicos.

4. EL MARCO NORMATIVO DE LAS MONEDAS LOCALES

En el presente apartado se proporciona una visión global sobre la normativa aplicable a las monedas locales (teniendo en cuenta la diferenciación de estas respecto de las monedas virtuales), destacando sus notas características, que resultan fundamentales para excluirlas de la normativa de servicios de pago y dinero electrónico.

Moneda local vs. Moneda virtual

En la actualidad, la existencia de alternativas al dinero de curso legal suele analizarse desde una perspectiva tecnológica. Así pues, mucho se ha hablado de las monedas virtuales y, en especial, del Bitcoin.

A menudo, quedaban en segundo lugar las denominadas monedas locales, también denominadas monedas alternativas o sociales. A pesar de ello, este tipo de iniciativas no son un fenómeno aislado, pues existen precedentes de éxito tanto a nivel internacional como nacional.

La moneda local, como comentábamos antes, es una herramienta que pretende, entre otras cosas, incentivar el consumo local en un área determinada. Este tipo de iniciativas tratan de recuperar para el dinero su función de intercambio, eliminando su utilidad como acumulador de valor futuro, de ahí que muchas monedas lleven aparejadas una cláusula de oxidación que pretende evitar la acumulación de estos activos y fomentar el uso inmediato.

En lo que respecta a la remisión de la normativa sobre este tipo de activos, encontramos pocas referencias a *monedas virtuales, locales* o, en sentido amplio, *paramonedas*.

En este sentido, conviene determinar qué puede entenderse por moneda virtual frente al concepto de moneda local.

Las monedas virtuales son activos digitales que se encuentran respaldados por un cifrado criptográfico que garantiza la titularidad y permite que las transacciones que se lleven a cabo con estos activos sean seguras. La representación de estos activos siempre es virtual.

La Directiva UE 2018/843 define las monedas virtuales como:

“Representación digital de valor no emitida ni garantizada por un banco central ni por una autoridad pública, no necesariamente asociada a una moneda establecida legalmente, que no posee el estatuto jurídico de moneda o dinero, pero aceptada por personas físicas o jurídicas como medio de cambio y que puede transferirse, almacenarse y negociarse por medios electrónicos”

Las monedas locales por su parte pueden definirse como medios de intercambio complementario o alternativos a los medios de pago de curso legal, de aceptación y uso voluntario en un ámbito territorial determinado. La representación de estos activos puede ser física o digital.

En este sentido dispone la Directiva UE 2018/843 en su considerando 11:

“Las monedas locales, también conocidas como monedas complementarias, que son utilizadas en redes muy limitadas, como una ciudad o una región, o por un grupo pequeño de usuarios no deben considerarse monedas virtuales”.

En consonancia con lo anterior, podemos concluir que ambos conceptos se encuentran diferenciados, teniendo ambas notas definitorias propias.

Naturaleza de las Monedas locales

Las monedas locales presentan una serie de notas características que serán fundamentales para diferenciarlas de instrumentos análogos y excluirlas de la aplicación de la normativa de servicios de pago y dinero electrónico. Nos referimos, en concreto, a las siguientes:

- (i) Las monedas locales se referencian a las monedas de curso legal, lo que explica el carácter de complementariedad que las caracteriza. El fin último no es sustituir a la moneda de curso legal, sino ser un instrumento complementario de pago. Lo anterior supone que para el uso de este tipo de monedas sea necesario que se ostenten monedas de curso legal y se proceda a su conversión.
- (ii) Su representación puede darse en formato físico o electrónico. Dado que la moneda local es un instrumento que se empezó a utilizar en el siglo XIX, tradicionalmente se ha representado este activo en formato físico. No obstante, con la llegada de las nuevas tecnologías, prácticamente la totalidad de monedas locales en circulación se representan en formato electrónico.
- (iii) Su uso se basa en la voluntariedad de los usuarios que acceden a aceptarla como medio de pago para las operaciones que realicen entre ellos. Esta voluntariedad es la que nos permite hablar de la moneda local como elemento de “trueque” (o modo complementario de pago), en vez de como medio de pago (en el sentido de las normas reguladoras de los servicios de pago y del dinero electrónico).

(iv) El ámbito de uso de las monedas locales, de forma natural, queda restringido a una zona territorial determinada. Si dicho ámbito se expandiera, la moneda local podría perder su propia naturaleza, convirtiéndose realmente en un medio de pago, ya que, al expandirse territorialmente, se perjudica la voluntariedad de la que se hablaba en el apartado anterior. En este sentido, conviene destacar que la territorialidad no debe confundirse con una demarcación municipal concreta, pudiéndose rebasar este ámbito, siempre que hubiese una unidad de convivencia más allá del municipio.

Normativa de servicios de pago y dinero electrónico

Aunque no es el propósito principal de este artículo, se debe analizar la necesidad o no de un Ayuntamiento de obtener autorización por parte de ningún regulador financiero para implementar su propio proyecto de moneda local.

Es conveniente analizar también el encaje que tendrían las monedas locales y su gestión en la normativa de servicios de pago y dinero electrónico por dos motivos, el primero de ellos, para confirmar que efectivamente la moneda local queda fuera de la normativa de servicios de pago y dinero electrónico y, en segundo lugar, por si en el futuro le interesara al Ayuntamiento por cualquier razón quedar sujeto a esta normativa.

Así las cosas, y sin ánimo de extendernos mucho en esta cuestión, es conveniente responder a dos preguntas:

(i) ¿Puede el Ayuntamiento prestar servicios de pago o de dinero electrónico?

Por un lado, en el Real Decreto-ley 19/2018, concretamente en su artículo 5.2, se trata la reserva de actividad de los proveedores de servicios de pago, que establece lo siguiente:

“...

2. A los efectos de este real decreto-ley, también se considerarán proveedores de servicios de pago, cuando no actúen en su condición de autoridades públicas:

...

b) La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

...”

Partiendo de este artículo, se entiende que un Ayuntamiento no necesitaría autorización previa del Banco de España para prestar cualquiera de los servicios de pago, siempre y cuando no actúe en su condición de “autoridad pública”.

Por otro lado, si hablamos de Entidades de Dinero Electrónico la situación es diferente, puesto que, en la normativa reguladora de este tipo de actividad, concretamente en la Ley 21/2011, su artículo 2 dispone que:

“Podrán emitir dinero electrónico las siguientes categorías de emisores de dinero electrónico:

...

e) La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, cuando actúen en su condición de autoridades públicas.

...”

Dicho esto, el concepto de actuar o no bajo su condición de autoridad pública será relevante a la hora de encuadrar a la Administración local dentro de uno de estos supuestos. Resulta llamativo que, en lo que respecta a servicios de pago, el no actuar en su condición de autoridad pública permitiría al Ayuntamiento prestar servicios de pagos y, sin embargo, en lo que respecta a dinero electrónico, justamente lo contrario, el actuar en su condición de autoridad pública le permitiría emitir dinero electrónico.

En todo caso, lo anterior deviene insignificante en la medida que las entidades de dinero electrónico pueden prestar todos los servicios que prestan las entidades de pago, junto con la emisión de dinero electrónico, por lo que el Ayuntamiento siempre podría prestar estos servicios actuando en su condición de autoridad pública.

En este sentido, conviene definir que una administración pública actúa bajo su condición de autoridad pública cuando ejerce sus propias competencias y, en el caso de los Ayuntamientos, estas vienen establecidas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, artículo que enuncia competencias que están íntimamente relacionadas con este tipo de proyectos, a título de ejemplo entendemos que el Ayuntamiento actúa en su condición de autoridad pública en la medida que las monedas locales en este ámbito se enfocan a atender a personas en riesgo de exclusión social (mediante la concesión de subvenciones por ejemplo) o son un instrumento útil para promocionar la cultura del municipio.

(ii) ¿Puede considerarse la moneda local un pago y, por tanto, que sea de aplicación la normativa de servicios de pago y dinero electrónico?

Como ya hemos comentado en el apartado anterior, no se debe olvidar que los pagos efectuados con moneda local no son pagos convencionales, puesto que este tipo de monedas no tienen el respaldo de una entidad central y no tienen la consideración de depósito de valor. Lo anterior es así independientemente de que el valor de la moneda local esté vinculado al euro o no; de si la moneda local puede volver a convertirse en euros o no; o si la creación de moneda local trae causa de transferencias de fondos provenientes de cuentas bancarias o no.

Al no considerarse como un medio de pago de curso legal, sino como un medio de pago alternativo o complementario, no se podría enmarcar dentro de los servicios citados. En otras palabras, si el intercambio de un bien o servicio por moneda local lo consideramos como un medio de pago alternativo o complementario y no como un medio de pago convencional, el RD-Ley 19/2018 no será de aplicación, ya que, como dice su artículo 1: *“El objeto de este real decreto-ley es la regulación de los servicios de pago...”*

Entrando en detalle de los servicios de pago que podrían ser necesarios para la ejecución de este proyecto, cabe destacar los siguientes:

“La ejecución de operaciones de pago, incluida la transferencia de fondos, a través de una cuenta de pago en el proveedor de servicios de pago del usuario u otro proveedor de servicios de pago”

“La emisión de instrumentos de pago o adquisición de operaciones de pago.”

Dando por válida la hipótesis de que el intercambio de bienes o servicios por moneda local tiene la consideración de medio de pago alternativo o complementario y no de medio de pago convencional, no sería necesaria una cuenta de pago para el ingreso o la retirada de efectivo, no se producirán ejecuciones de operaciones de pago, ni tampoco sería necesaria la emisión de instrumentos de pago, ya que estos medios de pago alternativos o complementarios no caen bajo la definición de servicios de pago que regula la normativa citada.

Si se sigue este planteamiento, no existiría ningún sometimiento a la normativa de pagos y, por tanto, no se produciría un control de esta actividad por el Banco de España.

Pese a no ser de aplicación la normativa de pagos, si por cualquier razón quedara el Ayuntamiento sujeto, otro elemento que aporta mayor seguridad jurídica es el régimen de exclusiones previsto en el artículo 4 del Real Decreto-ley 19/2018, donde se recoge una excepción de red limitada que excluye la aplicación de la normativa en la medida que el uso la moneda local queda restringida a un ámbito territorial específico. Indica el referido artículo:

“Este real decreto-ley no se aplicará a las siguientes actividades:

...

k) los servicios basados en instrumentos de pago específicos que solo se pueden utilizar de forma limitada y que cumplan alguna de las condiciones siguientes:

1.º Instrumentos que permiten al titular adquirir bienes o servicios únicamente en los locales del emisor o dentro de una red limitada de proveedores de servicios en virtud de un acuerdo comercial directo con un emisor profesional, de acuerdo con las condiciones que se establezcan reglamentariamente”

De otra parte, aunque el Ayuntamiento tampoco queda sujeto a la normativa de dinero electrónico puede resultar más difícil excluir a las monedas locales de la categoría de dinero electrónico, en aquellos casos en que se opta por un sistema de representación electrónico y no se recurre exclusivamente a una moneda física. Según el artículo 1.3 de la Ley 21/2011:

“Se entiende por dinero electrónico todo valor monetario almacenado por medios electrónicos o magnéticos que represente un crédito sobre el emisor, que se emita al recibo de fondos con el propósito de efectuar operaciones de pago según se definen en el artículo 2.5 de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, y que sea aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor de dinero electrónico”.

En cualquier caso, el artículo 1.3, a) de la Ley 21/2011, excluye también la aplicación de la ley cuando el valor monetario vaya a emplearse *“en una red limitada de proveedores de servicios o bien para un conjunto limitado de bienes o servicios”*. Esta exclusión evita que se aplique la norma a tarjetas de compra o de socios, tarjetas de combustible, de transporte público etc., y parece también aplicable a las monedas locales. Por definición, estas se utilizan dentro de una red limitada de sujetos que la aceptan como medio de pago y media, normalmente, un acuerdo con el emisor. Por supuesto, a mayor amplitud de la red, más difícil será considerar la moneda local excluida del ámbito de aplicación de la Ley 21/2011.

Normativa de Prevención del Blanqueo de Capitales

Pese a tampoco ser este el objeto del presente artículo, es conveniente analizar si el Ayuntamiento como gestor de la moneda local pudiera verse sujeto a la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, de entre los sujetos obligados que expone esta normativa, el único que parece relacionarse con esta actividad es el enunciado en la letra z) *Los proveedores de servicios de cambio de moneda virtual por moneda fiduciaria y de custodia de monederos electrónicos*, y en este punto conviene recordar las diferencias ya explicadas entre moneda virtual y moneda local.

Dicho esto, parece evidente que una moneda emitida por un Ayuntamiento se encuadraría dentro del concepto de moneda local, y ello supone que la actividad desarrollada por el Ayuntamiento no podría encuadrarse en proveer servicios de cambio de moneda virtual por

moneda fiduciaria, lo que a su vez nos lleva a concluir que el Ayuntamiento no es un sujeto obligado en materia de prevención del blanqueo de capitales.

5. CONCLUSIÓN

El análisis exhaustivo de los beneficios de las monedas locales revela un panorama enriquecedor para los Ayuntamientos que va más allá de las métricas económicas tradicionales. Estos beneficios resaltan la profunda relevancia y el potencial impacto positivo que las monedas locales pueden tener en el ámbito local. Más allá de ser simples instrumentos financieros, estas monedas se erigen como impulsores de cambios sociales y culturales significativos.

De otra parte, las monedas locales se deben categorizar como trueque o medio de pago alternativo o complementario a los medios de pago de curso legal. Se califica como alternativo o complementario fundamentalmente por dos razones: por un lado, porque nadie puede ser obligado a recibir una contraprestación a través de moneda local, ya que su uso nace de la voluntariedad de las partes intervinientes, que acceden a aceptarla y, por otro lado, por su limitación territorial, porque su uso se restringe a ciertos colectivos locales.

Las anteriores notas características de voluntariedad y limitación territorial excluyen *per se* la aplicación de las normativas de servicios de pago y de dinero electrónico. Más allá, como hemos visto, es interesante aclarar que, en su condición de autoridad pública, el Ayuntamiento puede prestar estos servicios sin necesidad de autorización y que, en cualquier caso, si no se tuviera en cuenta este razonamiento, en ambas normativas existen excepciones de red limitada que excluyen de aplicación la normativa.

Por último, como se ha expuesto, la propia naturaleza de la moneda local también excluye de aplicación la normativa de prevención del blanqueo de capitales.

Miguel Linares Polaino

Socio fundador de Linares Abogados

Jose Collantes Alarcón

Asociado de Linares Abogados