



**PILARES LOCALES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y
SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Documento aprobado por la Junta de Gobierno de la FEMP

el día 22 de mayo de 2020

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. PRIMER PILAR	6
1.1. UTILIZACIÓN DEL REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES COMO RECURSO FINANCIERO PROPIO IMPRESCINDIBLE PARA LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES	6
Medidas de flexibilización del impacto de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto en el uso del Remanente de Tesorería, que permitan el uso de los excedentes locales para los gastos derivados de la pandemia y planes de reconstrucción.....	11
2. SEGUNDO PILAR	12
2.1. FONDO LOCAL DE IMPULSO Y RECUPERACION ECONOMICA Y SOCIAL.....	12
2.2. FONDO PARA EL SOSTENIMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLECTIVO	15
2.3. FONDO PARA LA COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA GESTIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. 17	
3. APENDICE	18
3.1. GLOSARIO DE TÉRMINOS EN RELACIÓN CON EL REMANENTE Y EL SUPERÁVIT DE LAS ENTIDADES LOCALES.	18
3.2. FONDO LOCAL DE IMPULSO Y RECUPERACION ECONOMICA Y SOCIAL.....	29
3.2.1. ARTICULACIÓN JURÍDICA Y NORMATIVA.....	29
3.2.2. FINALIDAD DEL FONDO.....	29
3.2.3. ARTICULACIÓN DEL FONDO.....	30
3.2.3.1. Ámbito objetivo.....	30
3.2.3.2. Ámbito subjetivo.....	33
3.2.3.3. Ámbito temporal	34
3.2.3.4. Dotación económica.....	35
3.2.3.5. Distribución del Fondo entre municipios y provincias e islas.	37
3.2.4. IMPACTO DE LAS CONSECUENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES INCLUIDAS EN EL FONDO, RESPECTO DE LAS EVALUACIONES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.	38
3.3. FONDO PARA EL SOSTENIMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLECTIVO	39



PILARES LOCALES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL - Resumen

INTRODUCCIÓN

La Administración Local y su estructura administrativa es la que permite la prestación de determinados servicios en condiciones de máxima proximidad y eficiencia a todo el territorio y a todos los ciudadanos.

La participación de las Entidades Locales, como expresión del principio de subsidiaridad, debe verse como un elemento activo y determinante del éxito de las políticas públicas en la superación de los efectos adversos de la pandemia en el orden social y económico.

El factor de proximidad facilita la máxima agilidad para llegar tanto a todo el territorio como a todos los ciudadanos.

La versatilidad del ámbito local otorga una ventaja relevante para adaptar las políticas públicas generales a las especificidades, singularidades y variedades que cada territorio demanda, adaptándolas al tejido económico que presenta cada específica estructura física, económica y laboral.

Nuestro país es diverso, el mundo local constituye el átomo indivisible de esa diversidad.

La presente propuesta se construye sobre dos PILARES diferenciados, los cuales resultan de inexcusable necesidad y que coadyuvarán desde lo local a la recuperación económica y social derivada de la pandemia.

En efecto, desde el ámbito local, que representa la FEMP, se considera que la implementación de estas dos líneas de actuación, resultan absolutamente necesarias para que la Administración Local puede desarrollar su potencial en la lucha contra los adversos efectos que está generando la pandemia vírica que nos azota.

El primer PILAR se basa en facilitar el uso íntegro de los Remanentes de Tesorería para Gastos Generales (en adelante, RTGG), generados por cada Entidad local, así como la flexibilización de los impactos que tal uso genere en la evaluación de los parámetros de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y sostenibilidad financiera, trasladando al subsector local la flexibilización, o incluso la suspensión, en su caso, de las exigencias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que los órganos procedentes de la Unión Europea han anunciado que van a adoptar para facilitar la recuperación derivada de la pandemia Covid-19.

En este punto, debe recordarse que el RTGG tiene incorporado el superávit de todos los años, con los matices que requiere el cálculo de este con sujeción a las normas SEC¹.

¹ Sistema Europeo de Cuentas. La última actualización es de 2010.

El sector local está llamado a contribuir a la recuperación de nuestro país no sólo con sus propios recursos sino con toda su capacidad operativa y ejecutiva, a cuyo efecto resulta imprescindible dotarla de nuevos mecanismos mediante la atribución de recursos adicionales.

Así, el segundo PILAR exige la creación y puesta a disposición de los entes locales de tres Fondos, un fondo financiero que pueda ser destinado exclusivamente a la recuperación tanto social como económica, un fondo para el sostenimiento del transporte público colectivo urbano que cubra el déficit generado por este servicio público durante la crisis del Covid-19 y un Fondo para la colaboración de las Entidades locales en la gestión del ingreso mínimo vital.

Finalmente, y una vez salgamos de las actuaciones más urgentes de lucha contra esta pandemia, es prioritario sentar las bases para una reforma de la financiación local. Como queda expresado en el presente documento, a las EELL no nos sobra financiación, sino que estos RTGG, estos “ahorros”, que lo son de nuestros ciudadanos, conforman un recurso financiero inherente a la gestión ordinaria de nuestros presupuestos.

De la misma forma y complementariamente, debe darse respuesta inmediata y precisa a la situación competencial de los Gobiernos locales con una reforma de la Ley de Bases del Régimen local. Una vez más, la realidad de esta crisis pone de manifiesto las carencias y necesidades como también la realidad de ser los Ayuntamientos las administraciones públicas que aportan inmediatez y proximidad a la resolución de los problemas de la ciudadanía.

1. PRIMER PILAR

1.1. UTILIZACIÓN DEL REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES COMO RECURSO FINANCIERO PROPIO IMPRESCINDIBLE PARA LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES

En el actual contexto social y económico, los “ahorros” generados en el ámbito local deben servir de palanca de acción contra los efectos presentes y futuros de la pandemia del Covid-19.

El RTGG constituye un saldo que permite conocer, al final del ejercicio, la solvencia o capacidad económica que tiene una administración para afrontar sus deudas, informando de su capacidad a corto plazo para pagar las obligaciones tanto presupuestarias como no presupuestarias.

Si tuviésemos que hacer una equivalencia de esta magnitud entre la Administración Pública y el ámbito empresarial, podríamos decir, que el referido remanente es a lo público lo que el fondo de maniobra es a lo privado.

Además de lo anterior, esta magnitud debe ser utilizada con criterios de prudencia, de tal suerte que constituya un recurso financiero sostenible para su aplicación.

De ese saldo ajustado, adicionalmente, se debe establecer una reserva que garantice que la entidad no va a entrar en tensiones de tesorería con la ejecución, por ello es razonable, reservar un importe equivalente a la garantía de pagos

correspondientes a un período de 2 o 3 meses².

Debe argumentarse, por tanto, que este recurso es el único disponible por las Entidades Locales para hacer frente a los gastos que la situación extraordinaria origina para los que no existe dotación presupuestaria, por lo que deben considerarse recursos financieros imprescindibles al formar parte de la gestión presupuestaria ordinaria de cualquier Entidad local y cuyo destino, por tanto, se encuentra comprometido o vinculado a obligaciones y necesidades presupuestarias generales o derivadas del Covid-19, en casi su totalidad.

La utilización de este recurso financiero para hacer frente a todos los gastos e inversiones que tienen causa en los efectos de la pandemia del Covid-19, evita que las EELL tengan que acudir al mercado de capitales para su financiación mediante la concertación de nuevos préstamos que generaría un mayor endeudamiento del Sector Público

Con cargo al RTGG, se están financiando o se financiarán, entre otros:

- La utilización del 20 por ciento del superávit aplicado a la Política de Gasto 23 “Servicios Sociales y promoción social”.
- Los gastos no recogidos en esa política de gasto que en la mayoría de los casos pueden y van a estar registrados en la cuenta 413 (Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto), que también tendrán que ser asumidas con cargo al RTGG cuando se tramite la preceptiva modificación presupuestaria.
- Nuevas necesidades en relación con la pandemia que hay que mantener

² Sin perjuicio de los ajustes que están recogidos en el apéndice del presente documento.

en el tiempo, programas de desinfección vial y de mobiliario urbano que hay que seguir aplicando durante todo el año.

- Gastos derivados de la instalación de medios técnicos en dependencias de la administración, que posibiliten un control de temperatura a los usuarios de Instalaciones deportivas, culturales, dependencias municipales, ... así como de adaptación, limpieza y desinfección.
- Gastos derivados de la adaptación de los colegios de infantil y primaria, limpieza y desinfección.
- Adquisición de medios de protección para los trabajadores públicos: Policía local, extinción de incendios, desinfecciones y todo el personal que esté en contacto con los ciudadanos.
- Indemnizaciones por suspensión total o parcial de los contratos. Esto es aplicable a todas las prestaciones en régimen de concesión de servicios o de obras. En este caso, no existe dotación presupuestaria, el concesionario se retribuye con cargo al precio que cobra a los usuarios, por lo que la suspensión del servicio o cierre de las instalaciones, en aplicación de lo previsto en el artículo 34 del Real Decreto Ley 8/2020, con las modificaciones incorporadas por el Real Decreto Ley 11/200 y 17/2020, requiere una indemnización.
- Gastos relacionados con la concesión de ayudas para garantizar el acceso a todos los suministros de primera necesidad (agua, gas, electricidad, alquiler de vivienda, alimentación, etc.).
- Gastos vinculados con las medidas de teletrabajo o prestación de servicios a distancia desde el domicilio de los empleados del sector público local.
- Gastos de adquisición de equipamiento o prestación de servicios informáticos, telemáticos o de comunicación.
- Gastos para la reactivación del comercio, pequeñas y medianas empresas y colectivos culturales.

- Gastos en adaptación de las playas con garantías de seguridad ante el Covid-19.
- Gastos en depuración y limpieza de los ríos.
- Otros gastos de diversa naturaleza, no previstos en los Presupuestos de las Entidades locales.

Y, en general, todos aquellos gastos para hacer frente a las situaciones extraordinarias derivadas del Covid-19.

A todo ello se debe añadir que las EELL vienen asumiendo competencias y funciones de otras Administraciones Públicas, las llamadas competencias impropias, al no llevarse a cabo por las Administraciones competentes. Precisamente la actual crisis no ha hecho más que recrudecer esa situación dejando un vacío del que se están ocupando los gobiernos locales.

Como consecuencia de esa situación de hecho, de un lado, se generan problemas de seguridad jurídica, consecuencia de las lagunas y dificultades que se suscitan en la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Y, de otro, se añaden importantes cuotas de gasto adicionales, que lastran la capacidad financiera de los Entes Locales.

En suma, debe decirse que los gastos excepcionales que están realizando los Ayuntamientos pueden devenir en un desequilibrio presupuestario que deberá ser cubierto con sus propios remanentes.

De otro lado, en el corto y medio plazo las Entidades Locales desarrollarán Planes de reconstrucción, contra los efectos de la crisis vírica, que permitirán aliviar la destrucción de empleo que se está produciendo y el impulso de la actividad

productiva, siendo necesario contar con la financiación oportuna, que habilita el uso de sus ahorros.

Es muy importante resaltar que los preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera limitan el uso de esos “ahorros”, como consecuencia de los condicionantes que establecen las reglas fiscales, esto es, la regla de gasto y la estabilidad presupuestaria.

La FEMP ha reivindicado intensamente la flexibilidad de esas limitaciones, consecuencia, de un lado, del rigor presupuestario demostrado por las EELL en los últimos años, que ha resultado en el cumplimiento de sus objetivos fiscales, a diferencia del resto de Administraciones Públicas y, de otro, por la rigidez de la normativa de aplicación.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es uno de los pilares sobre los que se construye la viabilidad y sostenibilidad de la UE.

El escenario ha cambiado con la actual pandemia y la flexibilidad de las reglas fiscales para con las Entidades Locales resulta, en estos momentos, esencial e irrenunciable para hacer frente a los retos que se prevén en el horizonte.

No obstante, el pasado 20 de marzo, la presidenta de la Comisión Europea, anunciaba la suspensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para que los países pudieran gastar libremente en función de sus necesidades.

Los países de la UE están afrontando consecuencias económicas inéditas e inciertas, que acarrearán una disminución importante de los ingresos públicos por la caída de

la actividad económica, a lo que hay que sumar un aumento importante del gasto por las necesidades sobrevenidas del sistema sanitario y de los gastos de puesta en marcha de todas las medidas anunciadas.

Las Entidades Locales no son ajenas a esta situación, se conforman como agentes activos en la acción tanto directa, como indirecta generada por la pandemia, por ello, también ven afectadas sus cuentas y la imposibilidad de dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad y de regla de gasto.

No resulta admisible que los países queden liberados del PDE por superar una tasa de déficit superior al 3% del PIB, y las Entidades Locales, se vean obligadas a tramitar y aprobar Planes Económicos Financieros (PEF), por un incumpliendo que tiene la misma causa.

Medidas de flexibilización del impacto de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto en el uso del Remanente de Tesorería, que permitan el uso de los excedentes locales para los gastos derivados de la pandemia y planes de reconstrucción

Las EELL han denunciado la improcedencia de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera que establece condicionantes y limitaciones a la utilización por parte de cada entidad local de sus respectivos superávits. Esta circunstancia es profundamente anti municipalista aun siendo las EELL las que en virtud de sus superávits anuales han servido para corregir las desviaciones del sector público del Reino de España, garantizando con ello el cumplimiento del objetivo del conjunto de las Administraciones Públicas.

Según todo lo expuesto, para garantizar la plena disponibilidad del RTGG, esto es, los “ahorros locales”, de modo que las Entidades Locales puedan hacer frente a los

gastos devengados y todos aquellos que se deriven de la crisis sanitaria del Covid-19, se hace preciso que su utilización no compute en términos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

En esta situación de extrema gravedad, si se pretende accionar todos los resortes financieros, de los que dispone el sector local, debería propiciarse una inmediata reforma legislativa, de forma que el uso de los remanentes de tesorería para gastos generales no compute en las reglas fiscales, tanto en regla de gasto, como en estabilidad presupuestaria.

Dada la gran amplitud de gastos que se podrían insertar, se podría abogar por una referencia general, insertada en el concepto “*Gastos derivados de la crisis sanitaria del Covid-19 y todos aquellos asociados al impulso de la actividad económica y productiva para atenuar sus efectos*”.

2. SEGUNDO PILAR

2.1. FONDO LOCAL DE IMPULSO Y RECUPERACION ECONOMICA Y SOCIAL

Se propone la constitución del Fondo de Impulso para la Recuperación Económica y Social, con destino a todas las Entidades locales, con atención especial a aquéllas que no dispongan de RTGG o consideradas en situación de riesgo financiero, y destinado a las acciones locales de recuperación derivados de la pandemia Covid-19.

Finalidad

Facilitar recursos a todas las EELL para financiar las actuaciones de recuperación social y económica derivada de Covid-19 y la coordinación de estas actuaciones con el Estado y la CCAA.

Articulación jurídica

Su encaje legal se establecería mediante el desarrollo reglamentario del Art 52.b) del “RDL 17/2014 de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico” por el que se crean el Fondo de Ordenación y el Fondo de Impulso Económico.

Destinatarios

Los destinatarios y potenciales solicitantes de recursos del fondo deben ser todas las entidades locales territoriales, tanto las municipales como las supramunicipales, entendiendo por estas últimas las Diputaciones Provinciales de régimen común, los Consejos y los Cabildos insulares.

Dotación económica, ejercicios de imputación y plazo de ejecución

Un primer bloque de dotación del Fondo estará financiado con recursos del Estado y con cargo a los Presupuestos Generales del mismo. Este tramo debería tener carácter de no reembolsable por parte de los entes locales.

Se propone que el fondo se nutra con 5.000 M€ para el 2020 y para 2021 se asignará una cantidad no inferior a 1.000 M€ que se acordará con el Gobierno.

Ejercicio de imputación	Plazo de ejecución de las actuaciones	Importe del fondo
Fondo 2020	De 15/3/2020 a 31/12/2021	5.000 Millones €
Fondo 2021	De 1/1/2021 a 31/12/2022	(*)

(*) Se asignará una cantidad no inferior a 1.000 Millones € que se acordará con el Gobierno.

Un segundo bloque de financiación procederá de la UE: ampliar el fondo anterior con los fondos procedentes de UE, de acuerdo con el porcentaje del gasto local respecto del gasto público total en España (14,16 por ciento)³. El tratamiento local deberá ser idéntico al que le corresponda al Estado frente a las instituciones comunitarias (transferencia a fondo perdido o préstamo en idénticas condiciones a las que tenga el Estado).

Por otra parte, siendo la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas el trabajar unidos para luchar contra esta pandemia, se considera necesario que las Federaciones Territoriales de municipios y provincias, reclamen ante sus respectivas Comunidades Autónomas la constitución de Fondos destinados a los Planes Locales de choque contra el Covid-19.

³ Excluida Seguridad Social-, correspondiente al último ejercicio liquidado. (Último dato disponible = Liquidación 2019 (P) = 14,16%. Fuente: IGAE).

2.2. FONDO PARA EL SOSTENIMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLECTIVO

El transporte colectivo urbano de viajeros (TUC), es uno de los servicios de prestación obligatoria para los municipios con población superior a 50.000 habitantes, constituye un derecho de los ciudadanos. A su vez, el Gobierno para distribuir el crédito correspondiente a la Subvención anual del Transporte público urbano colectivo, incluye a los municipios que sean capitales de provincia como también a los municipios que además de tener más de 20.000 habitantes disponga de un número superior a 36.000 unidades catastrales urbanas.

Los efectos económicos que la pandemia del Covid-19 ha generado en la utilización de transporte urbano colectivo son devastadores, con unas tasas de caída de usos en el mes de abril del 91%-92%, lo que posiciona al servicio en una situación clara de insostenibilidad económica.

La defensa del transporte urbano colectivo. Ventajas

El transporte público urbano aporta muchas ventajas, entre las que podemos destacar por su impacto, ser más limpio que el transporte privado, reduce los niveles de contaminación tan presentes en los núcleos urbanos; baja el índice de accidentes y mortalidad, cuantos menos coches, menos riesgo; reduce los índices de contaminación acústica; es más rápido, la velocidad comercial del transporte público es superior que la del coche privado, consecuencia de lo anterior, mejora el estado de salud y reduce el gasto sanitario.

Por todas estas razones, el uso del transporte público hay que sostenerlo y potenciarlo, premisas que no se están dando, para ello, los usuarios deben percibir seguridad, con unos protocolos integrales que generen confianza y que su uso vuelva a ser la opción preferida de los ciudadanos.



Fondos Extraordinarios para el transporte urbano colectivo

Para salvaguardar al servicio público del transporte urbano colectivo, de prestación obligatoria, se solicita al Ministro de Movilidad y Agenda Urbana, la constitución de dos fondos:

- FONDO EXTRAORDINARIO PARA EL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO TERRESTRE (Autobús y Tranvía), con una dotación de 1.000 millones de euros.
- FONDO EXTRAORDINARIO PARA EL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO EN METRO, con una dotación de 725 millones de euros.

Estos fondos serán objeto de ajuste dinámico en función de los usos efectivos y de los efectos de la pandemia, que puede traspasar el horizonte del año 2020.

En el supuesto que se liberalice el uso sin ningún tipo de restricción, el diferencial de usos con relación al mismo período del año anterior no será reconocido como efecto imputable al COVID 19.

La metodología de cálculo puede consultarse en el “apéndice” del presente documento.

2.3. FONDO PARA LA COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA GESTIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL.

En razón de la cuantía que se prevé para el ingreso mínimo vital, la colaboración de las Entidades locales en la implantación y seguimiento del ingreso mínimo vital, precisará de la aprobación de un Fondo propio independiente del remanente líquido de tesorería.

3. APENDICE

3.1. GLOSARIO DE TÉRMINOS EN RELACIÓN CON EL REMANENTE Y EL SUPERÁVIT DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Remanente de Tesorería para Gastos Generales

El remanente de tesorería para gastos generales (RTGG) o también denominado remanente líquido de tesorería para gastos generales, **es una magnitud constituida por los ahorros que generó a lo largo del tiempo una administración.** Conforman un saldo que permite conocer, al final del ejercicio, la solvencia o capacidad económica que tiene una administración para afrontar sus deudas, informando de su capacidad a corto plazo para pagar las obligaciones tanto presupuestarias como no presupuestarias. Si tuviésemos que hacer una equivalencia de esta magnitud entre la Administración Pública y el ámbito empresarial, podríamos decir, que el RTGG es a lo público lo que el fondo de maniobra es a lo privado.

Es una magnitud de acumulación, va sumando los ahorros disponibles de todos los años.

Esta magnitud, tiene incorporado el superávit de todos los años, con los matices que requiere el cálculo de este con sujeción a las normas SEC, además su cálculo está sujeto a determinados ajustes.

Su composición es la siguiente:

- +Fondos líquidos a fin de ejercicio en bancos y caja.
- +Derechos pendientes de cobro.
 - De presupuesto corriente.
 - De presupuestos cerrados.
 - De deudores no presupuestarios.
- Obligaciones pendientes de pago.
 - De presupuesto corriente.
 - De presupuestos cerrados.
 - De acreedores no presupuestarios.
- Partidas pendientes de aplicación de ingresos.
- +Partidas pendientes de aplicación de pagos.
- Saldos de difícil o imposible recaudación (dudoso cobro).
- Excesos de financiación afectada.
- = Remanente de Tesorería para Gastos Generales⁴

Fondos líquidos

Es una corriente financiera, que tiene por finalidad hacer frente a las obligaciones pendientes de pago, tanto de carácter presupuestario como no presupuestario. Incluyen los saldos disponibles en cajas de efectivo y cuentas bancarias.

⁴Habría que ajustar restando, las obligaciones pendientes de aplicar a presupuestos, divisionarias de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto".
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/InformacionPresupuestaria/InformacionCCLLs/Saldo-cuenta-413.aspx>

Una Entidad local puede tener al cierre del ejercicio una liquidez alta, pero puede presentar a continuación problemas de liquidez como consecuencia de un volumen elevado de obligaciones pendientes de pago o que bien que la Entidad local tenga concentrado en los últimos meses del año el cobro de sus padrones fiscales más importantes lo que provocará dichas tensiones en los primeros meses del año.

Por esta razón, los fondos líquidos no pueden analizarse sin tener en cuenta la distinta composición del RTGG y como éstos van evolucionando, puesto que esa supuesta liquidez puede representar una ilusión monetaria, revelando a posteriori que la Entidad local no tiene capacidad para hacer frente a los pagos en los plazos legales, es decir, tiene liquidez en apariencia, pero insuficiente para garantizar el pago de las obligaciones pendientes.

Derechos pendientes de cobro

Deben estar sujetos a una dotación suficiente que haga frente a su eventual incobrabilidad. Los Derechos pendientes de cobro del año inmediatamente anterior tienen un porcentaje de cobro alto, no así los de años anteriores a este, que su cobro puede estar en un 10% del saldo, por ello, es tan importante ajustar la dotación, de no ser así, el RTGG no conformará un verdadero recurso financiero, pues hay una masa activa, como son los derechos pendientes de cobro, que no representan un verdadero valor de cobro.

Los excesos de financiación afectada

Se corresponden con adelantos que realizan los agentes cofinanciadores de proyectos de gastos (p.ej. Fondos europeos) y que ya están contabilizados en los fondos líquidos, y que a esa fecha no han generado las obligaciones de pago. Es por

tanto una liquidez “condicionada” y por tanto vinculada a esas obligaciones de pago, ya que una vez que se ejecuten los proyectos que financian, la tesorería quedará reducida en el importe que conforman dichos excesos de financiación.

De lo anterior se deduce que el exceso de financiación, en ningún caso, es fuente de financiación para nuevos gastos.

Resumen

El RTGG, si está bien calculado y ajustado, conforma un recurso financiero REAL que las EELL pueden utilizar para financiar gasto. Es, como se ha dicho anteriormente, el ahorro acumulado disponible de las EELL.

El primer empleo de estos remanentes es para financiar gastos que están comprometidos que no fueron ejecutados en el año, por ello se incorporan, en la mayoría de los casos en fase AD⁵.

Además, permite financiar créditos extraordinarios y suplementos de crédito sin necesidad de que las EELL tengan que recurrir a nuevo endeudamiento.

Si tomamos como ejemplo los últimos datos publicados por el Ministerio de Hacienda, el RTGG ajustado de todas las EELL para 2018 sería por un importe de 17.841 millones de euros⁶.

⁵ A=Autorización del gasto D=Disposición o compromiso del gasto.

⁶ El dato correspondiente de 2019 no está publicado a la fecha de elaboración de este informe.

Liquidación de los Presupuestos de las Entidades locales de 2018⁷
Remanente de Tesorería

miles de euros

Administración General más Organismos Autónomos	Agregado Entidades locales
1.- Fondos líquidos	26.389.571
Derechos pendientes de cobro:	
Del Presupuesto corriente	7.793.902
De los Presupuestos cerrados	17.625.680
De otras operaciones no presupuestarias	2.962.293
2.- Total Derechos pendientes de cobro	28.381.875
Obligaciones pendientes de pago:	
Del Presupuesto corriente	6.887.455
De los Presupuestos cerrados	2.317.102
De otras operaciones no presupuestarias	6.175.050
3.- Total Obligaciones pendientes de pago	15.379.607
Partidas pendientes de aplicación:	
Cobros pendientes de aplicación definitiva	1.403.416
Pagos pendientes de aplicación definitiva	1.003.753

⁷ Fuente: Ministerio de Hacienda.

4.- Total Partidas pendientes de aplicación	-399.663
I.- Total Remanente de Tesorería (1 + 2 - 3 + 4)	38.992.176
II.- Saldos de dudoso cobro	13.325.408
III.- Exceso de financiación afectada	6.095.594
IV.- Remanente de Tesorería para gastos Generales (I - II - III)	19.571.174
V.- Saldo de obligaciones pendientes de aplicar al Presupuesto a 31 de diciembre	1.575.617
VI.- Saldo de acreedores por devolución de ingresos pendientes de aplicar al Presupuesto a 31 de diciembre	154.201
VII (*).- Remanente de Tesorería para gastos generales ajustado (IV-V-VI)	17.841.357

Ahora bien, supongamos que el dato de 2019 del RTGG fuera por ese mismo importe. ¿Qué prevenciones deben tenerse en cuenta para evitar afectar negativamente a la solvencia o capacidad económica de la Entidad local?

CONCEPTOS	En miles
Remanente Líquido de tesorería ajustado 2018, agregado EE.LL	17.841.367,00
Debe hacerse un Ajuste por déficit en la dotación a saldos de dudoso cobro	-5.709.237,44
Recurso financiero real	12.132.129,56
Incorporación media de remanentes 15% del RLTGG	-1.819.819,43
Disponible	10.312.310,13

Garantía de liquidez que debe tener la institución Cubrir los pagos de 3 meses (pagos brutos – ingresos mes) 70% de los pagos medios mensuales del año anterior, 55%	-5.671.770,57
Disponible	4.640.539,56
Indemnizaciones por suspensión contratos de concesiones, 12% (derivado de la actual crisis)	-556.864,75
Pasivos contingentes, 10%	-464.053,96
Recurso financiero disponible para otros gastos de la Entidad local	3.619.620,85

Es decir, de acuerdo con lo anterior, y partiendo de ese ejemplo, de esos 17.841 millones de euros, 3.619 serían los que quedarían para otro tipo de actuaciones por parte de las Entidades locales, tales como el 20 por ciento para gasto social y gastos para combatir la crisis del Covid-19.

El RTGG es necesario para **mantener un stock de seguridad de la tesorería equivalente a tres meses**. Este viene determinado por la baja intensidad que tienen los inflows⁸ en los cuatro primeros meses del año, en los que el ingreso que se recibe lo conforma la PIE, la PICA⁹ y poco más, de ahí que se estime que hace falta el equivalente al 70% de la mensualidad media total de pagos.

En cuanto al **ajuste equivalente a la incorporación de remanentes**, el porcentaje medio es ese, hay entidades con un ratio menor, pero otros muchos, con uno mayor.

El **ajuste en los saldos de dudoso cobro** es necesario para convertir el RTGG en un verdadero recurso financiero, que garantice que su utilización no va a producir

⁸ Movimiento de dinero hacia la caja.

⁹ Fondos de Cooperación local.

tensiones de liquidez. Se está transformando un saldo contable en un recurso financiero.

Los **derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados** representan un 24% de los derechos liquidados por operaciones corrientes del año.

Por consiguiente, la magnitud única, real (si está bien ajustada), que conforma un recurso financiero para hacer frente a nuevos empleos, lo conforma el RTGG.

Superávit

El superávit se origina cuando una administración pública logra recaudar más dinero del necesario para afrontar sus gastos. Se calcula mediante el sistema europeo de cuentas (SEC 2010)¹⁰, para ello la IGAE publicó una guía que permite realizar el cálculo que determina si la Entidad local se encuentra o no en equilibrio presupuestario en los términos del sistema europeo de cuentas.

Su composición es la siguiente:

Capacidad/Necesidad de financiación SEC 2010 (Superávit/Déficit)

- (+) INGRESOS NO FINANCIEROS (CAPÍTULOS 1 AL 7)
- (-) INGRESOS NO FINANCIEROS (CAPÍTULOS 1 AL 7)
- (=) **CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN SIN AJUSTES SEC**
- (+/-) AJUSTES SEC 2010
 - (+/-) Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 1
 - (+/-) Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 2

¹⁰ Se trata de una “metodología sobre reglas, definiciones, nomenclaturas y normas de contabilidad comunes para elaborar cuentas y tablas sobre bases comparables de acuerdo con las necesidades de la Unión Europea”.

- (+/-) Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 3
- (+/-) (+) Ajuste por liquidación PTE - 2008
- (+/-) (+) Ajuste por liquidación PTE - 2009
- (+/-) Intereses
- (+/-) Diferencias de cambio
- (+/-) (+/-) Ajuste por grado de ejecución del gasto
- (+/-) Inversiones realizadas por cuenta de la Corporación Local.
- (+/-) Ingresos por Ventas de Acciones (privatizaciones)
- (+/-) Dividendos y Participación en beneficios
- (+/-) Ingresos obtenidos del presupuesto de la Unión Europea
- (+/-) Operaciones de permuta financiera (SWAPS)
- (+/-) Operaciones de reintegro y ejecución de avales
- (+/-) Aportaciones de Capital
- (+/-) Asunción y cancelación de deudas
- (+/-) Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto
- (+/-) Adquisiciones con pago aplazado
- (+/-) Arrendamiento financiero
- (+/-) Contratos de asociación publico privada (APP's)
- (+/-) Inversiones realizadas por la corporación local por cuenta de otra Administración Publica
- (+/-) Prestamos
- (+/-) Otros

**CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
CON AJUSTES SEC (ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA)**

Está asociado a la economía y situación económico-financiera de una administración pública en un periodo de tiempo determinado, generalmente un año, trimestre o mes.

No conforma un recurso financiero, por ello, cuando una Administración genera un superávit, su utilización está condicionada a la existencia de un RTGG, al menos por ese importe, ya que es el RTGG el que conforma el recurso financiero para financiar su utilización.

Este supuesto saldo fiscal, ya está conformando el saldo del RTGG.

Por tanto, cuando se habla de “utilizar el superávit” lo que realmente se utiliza porque es un recurso financiero (lo que no es el superávit que es un dato contable), es el

RTGG. Y lo sería a los únicos efectos de la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera que establece en su apartado 2 a) que *“Las Corporaciones locales deberán destinar el superávit local (la cantidad que suponga), o si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales (RTGG) ...*

Por eso dice, “si fuera menor ... el RTGG”, porque el recurso financiero existente es el RTGG y no el superávit (no es un recurso financiero). Si el RTGG fuera mayor que el superávit el límite lo fija el superávit, pero lo que se usa es el remanente.

Depósitos que las EELL tienen en los bancos

Otra de las magnitudes que a veces se utilizan como sinónimo del RTGG, de forma incorrecta, son los Depósitos que las EELL tienen en los Bancos. Como hemos visto éstos formarán parte de los Fondos Líquidos (junto con el efectivo en caja) y estos están integrados dentro del RTGG. Por tanto, no hay una exactitud entre los fondos líquidos y el RTGG.

No constituyen un ahorro, están sujetos a una gran variabilidad en el ejercicio, está en función de los calendarios fiscales y de su acompasamiento con la ejecución presupuestaria, por ello, sus alteraciones reflejan los desajustes entre la ejecución del gasto y la liquidación del ingreso.

Datos 2019 y 2018 de distintas magnitudes

Año 2019

- **Superávit (SEC 2010) de 2019: 3.839 millones de euros (0,31% del PIB)**
Fuente IGAE. Datos de avance.
- **Superávit (SEC 2010) “acumulado¹¹” 2012 a 2019: 42.906 millones de euros.** Fuente IGAE y elaboración propia. Datos de avance.
- **Depósitos en Bancos (IV Trimestre): 28.100 millones de euros.** Fuente: Banco de España.

Año 2018¹²

- **Fondos líquidos: 26.340 millones de euros.** Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidación de los Presupuestos de las Entidades locales de 2018. Último publicado.
- **RTGG ajustado con la cuenta 413: 17.841 millones de euros.** Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidación de los Presupuestos de las Entidades locales de 2018. Último publicado.

¹¹ Aclaración: Ese dato es el resultado de suma de los superávits de los años 2012 a 2019, pero es únicamente a efectos estadísticos puesto que no conforma ningún recurso financiero ni fondo acumulativo como sí sucede con el RTGG.

¹² Las mismas magnitudes para el año 2019 no se publicarán hasta finales de junio de 2019.

3.2. FONDO LOCAL DE IMPULSO Y RECUPERACION ECONOMICA Y SOCIAL

3.2.1. ARTICULACIÓN JURÍDICA Y NORMATIVA

La propuesta más razonable, experimentada y, sobre todo, que puede ser implementada con mayor inmediatez, es utilizar los mecanismos ya previstos en el *Real Decreto Ley 17/2014 de 26 de diciembre de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y EELL*. Se trata de una experiencia de éxito. Su utilización no requería de un nuevo marco legal de nuevo cuño, con la consiguiente eficacia jurídico-administrativa y celeridad procesal; sí que requeriría su adaptación a las nuevas exigencias y demandas del momento por lo que deberían articularse mediante los desarrollos reglamentarios oportunos, que desde el Gobierno del Estado podrían llevarse a puro y debido efecto, por ser competente en la materia.

3.2.2. FINALIDAD DEL FONDO

El objetivo y el propósito de la creación de este Fondo sería triple:

1. Facilitar recursos adicionales a los entes locales para financiar las medidas que estos adopten en orden a la articulación de todos los programas que dichos entes acuerden llevar a cabo y ejecuten efectivamente.
2. Facilitar el encaje mutuo y la coordinación cuando así corresponda de los planes que se adopten por parte de los tres niveles de la administración territorial, Estado, CCAA y EELL, siempre bajo el principio de mutua cooperación.

3. Aprovechar el mapa local para:

- Detectar y responder con agilidad y máxima eficiencia a las situaciones de necesidad social. Se proponen definirlo como el acceso a los servicios esenciales por parte de la población desfavorecida o especialmente afectada por los efectos de la pandemia, y agrupar los ejes de acción en torno a cuatro ámbitos: la subsistencia básica, la seguridad personal, familiar y comunitaria, la promoción de la salud pública colectiva, y el acceso a la vivienda.
- Aplicar en cada territorio las medidas que sus autoridades locales consideren en cada caso óptimas para el fomento y el progreso económico, adaptando las políticas generales que se puedan dictar tanto por parte del Estado como de las autoridades autonómicas a las singularidades y particularidades específicas de la estructura económica productiva y laboral de cada municipio, provincia o isla.

Queremos resaltar que todos estos objetivos y propósitos no deben perder en ningún momento de vista, que su utilización va enfocada a la obtención de resultados en nuestra sociedad, a sus ciudadanos y sus agentes económicos. Los destinatarios últimos no son en ningún caso las propias administraciones actuantes, sino que su actividad debe beneficiar directamente a la sociedad.

3.2.3. ARTICULACIÓN DEL FONDO.

3.2.3.1. Ámbito objetivo.

El Fondo se vertebraría en torno al concepto central ya establecido y regulado en el art. 52 del Real Decreto Ley 17/2014. Tal precepto, al desarrollar el Fondo de Impulso Económico – FIE-, establece dos líneas para el mismo:

- a. Cobertura de los vencimientos anuales de la deuda financiera formalizada, y, de acuerdo con criterios y tipos de “prudencia financiera”.
- b. La financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Las actuaciones incluidas en el apartado a) han sido objeto de aplicación y ejecución anualmente, desde la entrada en vigor de la norma y para todo el periodo 2014-2019 y se encuentra todavía en vigor para el ejercicio 2020. Nada hay que proponer sobre esta línea de acción más que reiterar su mantenimiento en las condiciones actuales. Habitualmente es en el mes de junio cuando los entes locales realizan sus solicitudes.

Contrariamente, el apartado b) no ha sido nunca desarrollado y permanece inexplorado desde la fecha de su publicación: es ahí donde proponemos actuar.

Lo que se propone es precisamente su uso y en la medida en que se requiera, su desarrollo reglamentario como eje esencial de la participación local en el gasto público necesario para la recuperación y superación de los impactos desfavorables originados por la pandemia tanto en el orden social como en el económico.

Con este encaje jurídico la creación y vertebración del nuevo Fondo exigirá únicamente el desarrollo reglamentario del artículo 52.b) del Real Decreto ley 17/2014. Los aspectos de su dotación económica se tratarán en puntos sucesivos.

Este desarrollo reglamentario tendría como puntos clave:

- a) Desarrollar el concepto “*proyectos de inversión*”, adaptándolo a las necesidades de gasto real que requerirán las actuaciones de recuperación Covid-19 llevados a cabo por los entes locales; estas tendrán en gran medida

naturaleza de gasto corriente (Capítulos 1 a 4 del presupuesto de gastos) más que de inversión (Capítulos 6 y 7): ambas tipologías deben poder incardinarse en las actuaciones elegibles por el Fondo.

Un aspecto formal, pero no menor: proponemos que, al desarrollarlo, su tratamiento en cuanto al registro presupuestario permita la imputación a cualquier capítulo de la clasificación económica y a cualquier programa de la clasificación por programas. Así mismo y finalmente su registro en los módulos contables deberían efectuarse como un “proyecto de gasto con financiación afectada”: con ello se facilitaría desde el propio ámbito contable la obtención de las evidencias pertinentes y de las oportunas pistas de auditoría tanto para su seguimiento presupuestario como su control financiero posterior y también para la evaluación de su eficiencia en los resultados.

- b) Definir el concepto incluido en dicha norma de proyectos “*relevantes o financieramente sostenibles*”, adaptándolos a la necesidad real que se generará de gastos Covid-19: como hemos dicho anteriormente deben poder extenderse a cualquiera de los capítulos 1 a 7 de la Clasificación Económica de los presupuestos locales y, así mismo, para cualquier Programa de Gasto de su clasificación por Programas, en los términos definidos en la normativa reguladora de la estructura presupuestaria local. Todos ellos, tanto todos los conceptos económicos como todos los programas de gasto son potencialmente destinatarios de la acción pública para la recuperación social y económica. Debe evitarse centrar los gastos elegibles en unos pocos programas de gasto, tal como se ha hecho en los RDL 8/2020 y 11/2020 que han circunscrito el uso parcial del superávit a la Política de Gasto 23: aun reconociendo lo esencial y nuclear de tal Política de Gasto, con este no se agotan las necesidades de actuación. Y sobre todo no recoge toda la potencia que tiene la acción pública sobre los sectores productivos (turismo, agricultura, industria, etc.), sobre los bienes públicos de carácter general

(sanidad, cultura, educación, deporte) y finalmente de las actuaciones de carácter general (desarrollo y modernización de servicios administrativos, refuerzos de servicios generales y muy especialmente transferencias a otras administraciones públicas, para el caso de los entes supramunicipales).

Por todo ello, el carácter elegible de los gastos imputables al fondo debe ser lo más universal posible, y aglutinarse exclusivamente como proyectos de gasto para la gestión de las actuaciones de recuperación económica y social de la pandemia Covid-19 como único denominar común y elemento definidor.

- c) Acordar el texto específico de los dos puntos anteriores en el seno de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos tal como reza el artículo 52.b). A tal efecto antes de su adopción final debe facilitarse y procurarse las aportaciones del mundo local a fin de procurar que sus determinaciones finales contemplen la máxima simplicidad y permitan la optimización de la eficacia tanto de los procedimientos administrativos como de su resultado social.

3.2.3.2. Ámbito subjetivo

Todos los Entes locales territoriales, con atención especial a aquéllos que no dispongan de RTGG o considerados en situación de riesgo financiero, deberán tener acceso a solicitar su inclusión en el Fondo, sin distinción de situaciones ni diferenciaciones en el grado de cumplimiento de sus obligaciones fiscales. No debemos olvidar que el destino y la prioridad de tales actuaciones son, en último término la mejora de la situación económica y social tanto de los ciudadanos en general, de los trabajadores y de los agentes económicos y empresariales, y ello no debe entender de diferencias en razón de la situación administrativa y/o financiera de los entes locales que canalicen tales acciones, los cuales deben verse como los

meros y necesarios agentes vertebradores de la acción pública, no sus destinatarios últimos.

3.2.3.3. **Ámbito temporal**

El factor tiempo es también enormemente relevante. Estamos ya en un momento muy avanzado del ejercicio 2020, y las acciones administrativas requerirán sus propios procedimientos y, por ende, sus propios tiempos. A la vez, los entes locales están ya llevando a cabo actuaciones para paliar los efectos adversos de la pandemia, y esta celeridad ejecutiva no debe ser penalizada, bien al contrario, debe ser amparada y protegida.

Por ello, proponemos que el Fondo tenga una extensión temporal para los ejercicios 2020 y 2021, con una posibilidad de extenderlo al ejercicio 2022. Sin embargo, dado que los tramites, acuerdos y procedimientos de aprobación pueden alargarse, proponemos que las dotaciones del ejercicio 2021 deberían poder contemplar como gasto elegible tanto los ejecutados a lo largo del ejercicio 2021, como los que se hayan llevado a cabo dentro del propio ejercicio 2020. Ello permitiría encajar todas las actuaciones en el Fondo, y evitar las incertidumbres y las prisas en su configuración, disponiéndose de margen de tiempo suficiente para articularlo debidamente.

En cuanto a su periodo de ejecución se propone que las actuaciones incluidas en el fondo correspondientes a un ejercicio puedan llevarse a cabo -entendiendo por ejecución, el reconocimiento de la obligación y pago- hasta 31 de diciembre del ejercicio siguiente:

Ejercicio de imputación del fondo	Plazo de ejecución de las actuaciones
Fondo 2020	De 15/3/2020 a 31/12/2021
Fondo 2021	De 1/1/2021 a 31/12/2022

Para el ejercicio sucesivos, no se contempla inicialmente su continuidad, si bien, la decisión última sobre su extensión debería adoptarse con mayor proximidad temporal al mismo, y en atención a: la necesidad de su continuidad, la experiencia acumulada en su gestión, sus resultados y, como no, de la capacidad financiera para dotarlo.

3.2.3.4. Dotación económica.

Ya desde buen inicio debemos declarar que las dotaciones económicas finales a tal fondo deberán determinarse en atención a la capacidad financiera real que el Estado disponga, y a la prioridad y coordinación de su destino entre las diferentes administraciones territoriales. Sin embargo, en el presente documento-propuesta, propondremos las cuantías y/o los criterios específicos que se consideran adecuados.

Sentado ello, la dotación económica que ha de nutrir el Fondo se propone que sea doble:

1. Un primer bloque de dotación del Fondo, financiado con recursos del Estado y con cargo a los Presupuestos Generales del mismo. Este tramo debería tener carácter de no reembolsable por parte de los entes locales.

La propuesta de la FEMP es que el fondo se nutra con 5.000 M€ para el 2020 y para 2021 se asignará una cantidad no inferior a 1.000 M€ que se acordará con el Gobierno.

Ejercicio de imputación del fondo	Dotación económica
Fondo 2020	5.000 Millones €
Fondo 2021	(*)

(*) Se asignará una cantidad no inferior a 1.000 Millones € que se acordará con el Gobierno.

2. **Un segundo bloque de dotación del Fondo, financiado mediante los recursos que el Estado español pueda obtener por parte de las instituciones europeas** y de sus líneas de ayuda y transferencia a los estados para la recuperación de la pandemia Covid-19. El subsector local debe participar en la gestión del gasto financiado con dichos fondos, y proponemos que el criterio de participación sea equivalente al porcentaje que representa el gasto público local con respecto al gasto público local de las tres administraciones territoriales: Estado, CCAA, EELL, excluidos los gastos gestionados por la administración de la Seguridad Social. En nuestro análisis, y en base a los datos facilitados por la IGAE que se muestran a continuación, la participación local estaría en el orden del 14,16 por ciento¹³ de los fondos comunitarios obtenidos.

La articulación de esta segunda línea de financiación del Fondo debería ser, en idénticas condiciones, en las que la Unión Europea facilite dichos fondos: la parte que se facilite como transferencia “a fondo perdido” debería serlo también para los entes locales beneficiarios; así mismo la parte que la UE facilite como préstamos debería ser reintegrada por los entes locales también como préstamo, y en idénticas

¹³ Fuente: IGAE. Datos de 2019

condiciones de plazo y coste (tipos de interés) a los facilitados por las instituciones europeas al estado español.

3.2.3.5. Distribución del Fondo entre municipios y provincias e islas.

Los destinatarios y potenciales solicitantes de recursos del fondo deben ser todas las entidades locales territoriales, tanto las municipales como las supramunicipales, entendiéndose por estas últimas las Diputaciones Provinciales de régimen común, los Consejos y los Cabildos insulares.

Debemos recordar que el gasto efectuado por parte de las Diputaciones y las Instituciones Insulares, va destinado, en última instancia, no a sus propios servicios, sino tanto a programas y actuaciones de interés y de impacto supramunicipal (programas comunes de actuación, vías de comunicación, desarrollo de instrumentos informáticos de uso colectivo, etc.) como también a reforzar programas y acciones directamente municipales, en ejercicio de las funciones y competencias de cooperación y asistencia técnica y financiera a los municipios.

Por último, la distribución final a cada corporación local dentro de cada uno de los bloques se propone que se efectúe mediante la simple distribución en atención al número de habitantes de cada corporación, si bien no se descarta la necesidad de introducir algún coeficiente corrector en atención a fomentar el reequilibrio de las áreas territoriales con un mayor impacto por el despoblamiento rural y reto demográfico, como también en favor de los municipios que no dispongan de RTGG o considerados en riesgo financiero.

3.2.4. IMPACTO DE LAS CONSECUENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES INCLUIDAS EN EL FONDO, RESPECTO DE LAS EVALUACIONES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

Resulta obvio que las medidas propuestas han de significar una vez ejecutadas una mayor intensidad del gasto público y particularmente del gasto local, y por tanto pondrá en jaque o directamente rebasará los actuales límites fijados para los cálculos tanto de la estabilidad, (dado que significará una mayor necesidad de financiación) como de la estabilidad financiera (en este último caso en el supuesto que parte del fondo debiera articularse mediante préstamos i/o endeudamiento). Debe por tanto preverse y anticipar tales efectos en la normativa y en los cálculos de tales indicadores. La línea de trabajo a seguir en este punto deberá ser consistente, cuando no idéntica con lo propuesto en el eje 1 respecto de los efectos en el uso del Remanente de Tesorería para gastos generales.

La base conceptual y el criterio último en el tratamiento específico de esta cuestión y de su regulación positiva deberá ser paralelo y dictado al amparo de los criterios y normas por los cuales la UE dicte las directrices y normativas por las cuales se regulen la flexibilización de los objetivos fiscales de deuda y déficit público a sus estados miembros en general y en particular para el estado español. A este respecto recordamos que las instituciones europeas ya han anunciado su disposición favorable a flexibilizar, e incluso suspender las reglas fiscales y su aplicación a los estados miembros mientras sea necesario para combatir los efectos adversos de la pandemia Covid-19, sobre el tejido económico y social de los mismos.

3.3. FONDO PARA EL SOSTENIMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLECTIVO

El artículo 26.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, regula como uno de los servicios de prestación obligatoria para los municipios con población superior a 50.000 habitantes, el de transporte colectivo urbano de viajeros (TUC). Estamos ante un servicio esencial que la administración tiene que prestar por ser un derecho de los ciudadanos. A su vez, el Gobierno para distribuir el crédito correspondiente a la Subvención anual del Transporte público urbano colectivo, incluye a los municipios que sean capitales de provincia como también a los municipios que además de tener más de 20.000 habitantes disponga de un número superior a 36.000 unidades catastrales urbanas.

Los efectos económicos que la pandemia del COVID 19 ha generado en la utilización de transporte urbano colectivo (TUC) son devastadores, con unas tasas de caída de usos en el mes de abril del 91%-92%, lo que posiciona al servicio en una situación clara de insostenibilidad.

La gestión del servicio puede ser distinta, en unas ciudades con una gestión directa a través de una empresa de capital público, en otras, la gestión es indirecta, mediante contratos de concesión de servicios.

Ventajas en el uso del transporte urbano colectivo

Con independencia de la forma de gestión, el transporte público urbano aporta muchas ventajas, entre las que podemos destacar por su impacto:

- Es más limpio que el transporte privado. Reduce los niveles de contaminación tan presentes en los núcleos urbanos. Empieza a implantarse en Europa y con más timidez en España.

- Se reduce la contaminación acústica. Los índices de ruido en las ciudades por la densidad de tráfico son muy altos, generando trastornos en la audición, sorderas y un alto nivel de estrés. Su uso contribuye a un mayor silencio.
- Mejora el estado de salud de los ciudadanos. Hay menos contaminación, menos estrés y nos obliga a caminar por el desplazamiento de unas paradas a otras.
- Es un sistema más barato. Hay empresas que incentiva a sus empleados con tarjetas de transporte para fomentar que se deje el coche en casa.
- Baja el índice de accidentes y mortalidad. Cuantos menos coches, menos riesgo. Es un medio más seguro.
- Hay menos sanciones de tráfico. Las ciudades hay instalado un gran número de radares en los semáforos para conseguir limitaciones a la velocidad.
- Con carácter general, la velocidad comercial del transporte público es superior que la del coche privado, en consecuencia, es un medio más rápido

Se podría resumir que, si los ciudadanos tienen que desplazarse en la ciudad, es aconsejable el transporte público por: tiempo, ahorro y cuidado del medio ambiente, constituyéndose el modo más ventajoso de realizar los desplazamientos.

Por todas estas razones, el transporte público hay que cuidarlo y potenciarlo, premisas que no se están dando.

En la actual situación, el uso del transporte público está de alguna manera estigmatizado. Mensajes como evitar el uso del transporte público como antídoto para frenar los contagios no parece la solución.

Lo que debe estar debidamente protocolizado es el uso y los sistemas de protección, de tal forma que el cumplimiento de estos genere seguridad al usuario. Un protocolo

que sea integral, que regule los espacios y la ocupación en marquesinas, las distancias y procedimientos de acceso al medio, regulación espacial dentro de los medios de transporte, regulación del desembarco, criterios de uso en los espacios de las estaciones.

Ahora mismo, el ciudadano rechaza el uso de este medio en las ciudades, se está volviendo al uso preferente del coche privado, y muy probable que, en pocos días, volvamos a ver las imágenes de colapso en las ciudades por la densidad del tráfico, volveremos al modelo de ciudad enferma por la contaminación y sus consecuencias para los ciudadanos.

Por ello, es necesario y urgente lanzar mensajes positivos para fomentar el uso del transporte público, y por supuesto, ayudar a que este se reponga de la actual situación y vuelva a ser la opción preferida de uso en los desplazamientos.

Cuantificación de los efectos de la pandemia en el Transporte Urbano Colectivo

Consecuencia de la aplicación directa de este artículo 34 del RD-ley 8/2020 y los efectos de la situación de confinamiento y de índices de ocupación restrictivos que se plantean en el uso del transporte público, la prestación en términos económicos se hace insostenible atendiendo a las siguientes causas:

- Pérdida de usos en cómputo mensual.

Ya hay datos reales en relación con los meses de marzo y abril. En marzo, el cómputo se hace para todo el mes, y para ello, se debe tener en cuenta que hasta el día 14 de marzo, los usos fueron los ordinarios.

El mes de abril estuvo afectado en su totalidad por el estado de alarma. El de mayo, aunque también lo está, ya tiene sus efectos la implantación de las medidas de desescalada.

Período				
% Real		% Estimado		
marzo	abril	mayo	junio-agosto	septiembre-
50,00%	91,00%	70,00%	50,00%	33,00%

- Refuerzo de frecuencia en las líneas de mayor uso (hospitales, superficies de alimentación.), al estar delimitado el espacio interior y los asientos por marcadores espaciales que garanticen la distancia social, supone un mayor gasto para desplazar a menos usuarios, de tal forma que para desplazar al 100% de los usuarios de las líneas de alta intensidad, hace falta duplicar los medios, tanto materiales como humanos.
- Incremento de gasto por la aplicación de normas de limpieza y desinfección de los medios asociados al servicio.
- Incremento de gasto por el uso de Equipos de protección individual (EPIS).

El artículo 34 del Real Decreto Ley 8/2020, establece fórmulas para el reequilibrio, por la ampliación de su duración inicial hasta un máximo de un 15 por 100 o mediante la modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

Por la vía del aumento de plazo de explotación, a la vista del volumen de pérdidas, no resulta una vía real, por lo que, procederá las modificaciones de las cláusulas del contrato para incorporar la indemnización.

El análisis aproximado de pérdida o de indemnización en el supuesto de gestión

mediante concesión de servicio, se puede realizar desde dos criterios:

- Criterio 1: Tomando el coste viajero, los viajeros año y relacionarlo con los viajeros que se pierden en el año 2020.
- Criterio 2: Calcular la pérdida, asociarla al número de habitantes y repercutirla al conjunto de habitantes de los municipios que prestan el servicio en España que son noventa y cinco.

De los anteriores criterios el técnicamente más consistente sería el primero.

De la información obtenida de las publicaciones del observatorio de costes y financiación del Transporte Urbano Colectivo, se extrae de promedio un coste por viajero de 1,4 euros (1,35 en el año 2017, actualizándose un 2% en el año 2018 y el 2019).

Del observatorio del transporte y logística de España, se extrajeron los viajeros del transporte urbano regular en el año 2016, se estimó un crecimiento para los años 2017-2019 del 2% anual acumulado. No se toma en consideración el metro, que tiene otros costes, por ello se incorporará este medio de transporte en otro epígrafe.

De la información del Instituto Nacional de Estadística, se obtuvieron los usos urbanos de autobús del año 2019. La diferencia entre las dos fuentes es poco relevante, no obstante, por tratarse de una información más actualizada, se tomaron los usos del año 2019 (fuente INE).

Para el año 2020, se toma la misma base, sin crecimiento.

Metodología

Se toma el número de viajeros de cada mes, se multiplica por el coste viajero, se multiplica por el porcentaje de pérdida de viajeros del mes y ese será el importe de la indemnización.

Para los períodos Junio-agosto y septiembre-diciembre, se suman los usos de cada uno de los meses se tienen en cuenta la minoración de costes que pudiese derivarse de los ERTes en las concesiones de servicios, ya que a las empresas públicas no les fue aprobada esta regulación temporal.

Tampoco se incorpora al análisis los costes añadidos de refuerzo de líneas por ocupación reducida y aplicación de marcadores espaciales.

El número de ciudades con TUC es de 95, incluida Madrid y Barcelona¹⁴.

Si se tiene en cuenta los usos comparados con el mismo mes del año anterior y las previsiones a final de año, las pérdidas de usos van a generar las pérdidas o indemnizaciones siguientes:

¹⁴ Se corresponden con los Ayuntamientos que reciben la subvención estatal por servicios de transporte urbano colectivo de acuerdo con la normativa específica recogida anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado junto con Madrid y Barcelona. Mejora técnica.

Fondo para el transporte urbano colectivo Terrestre (Autobús y Tranvía)

El cálculo estimado, que siempre estará sujeto a las ocupaciones, que, a su vez, vendrá determinada por dos limitaciones:

- De tipo legal, es decir, que el gobierno o las autoridades sanitarias limiten las ocupaciones y en que porcentajes.
- La decisión del usuario a subirse a un transporte colectivo, que en tanto no se genere una situación de confianza y seguridad, va a ser baja.

Período	Viajeros/ 2019	Estimación/ 2020	Viajeros/ mes/Miles	Coste/ viajero	Pérdida viajeros/%	Indemniz./ Miles euros
Marzo	1.830.776.000	1.830.776.000	161.992	1,4	50,00%	113.394
Abril			150.459	1,4	91,00%	191.685
Mayo			167.519	1,4	70,00%	164.169
Junio - agosto			413.886	1,4	50,00%	289.720
Sept-diciembre			635.354	1,4	33,00%	293.534
Total indemnización estimada del TUC en autobús y tranvía						1.052.502

En consecuencia, para garantizar el mantenimiento de la estructura del transporte Urbano colectivo por autobús y tranvía, es necesario la dotación de un FONDO EXTRAORDINARIO PARA EL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO TERRESTRE (Autobús y Tranvía) de 1.000 millones de euros.

Fondo para el transporte urbano colectivo, METRO

La metodología va a ser la misma, con la variación del coste viajero, que una vez analizados los costes del servicio de alguna de las siete ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga y Palama de Mallorca) que disponen de este servicio, aunque tomando Madrid como referencia por el volumen de viajeros transportados en el año 2019, 677 millones, Barcelona 411 millones y ya el tercero Bilbao con 91,5 millones.

- El coste de explotación por viajero es de 1,55 euros.
- El número de viajeros en el año 2019 fue 1.275.642 miles (Fuente INE).
- En cuanto a los usos mensuales, la fuente es el INE.

A los efectos de cálculo, se mantienen los mismos usos del año 2019 para el año 2020, aunque de la información disponible, en los dos primeros meses del año, se había producido un incremento de usos.

Período	Viajeros/ 2019	Estimación/ 2020	Viajeros/ mes/Miles	Coste/ viajero	Pérdida viajeros/%	Indemniz./ Miles euros
Marzo	1.275.642	1.275.642	116.627	1,5	50,00%	81.639
Abril			105.016	1,5	91,00%	133.790
Mayo			111.830	1,5	70,00%	109.593
Junio-agosto			274.267	1,5	50,00%	191.987
Sept- diciembre			452.277	1,5	33,00%	208.952
Total indemnización estimada del TUC en metro						725.961

En consecuencia, para garantizar el mantenimiento de la estructura del transporte Urbano colectivo en metro, es necesario la dotación de un FONDO EXTRAORDINARIO PARA EL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO EN METRO, de 725 millones de euros.

Del análisis anterior, se PROPONE la constitución de dos fondos:

- FONDO EXTRAORDINARIO PARA EL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO TERRESTRE (Autobús y Tranvía), con una dotación de 1.000 millones de euros.
- FONDO EXTRAORDINARIO PARA EL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO EN METRO, con una dotación de 725 millones de euros.

Características de los Fondos

Estos fondos serán objeto de ajuste dinámico en función de los usos efectivos y de los efectos de la pandemia, que puede traspasar el horizonte del año 2020.

En el supuesto que la autoridad competente liberalice el uso sin ningún tipo de restricción, el diferencial de usos con relación al mismo período del año anterior no será reconocido como efecto imputable al Covid-19.

1. Requisitos para la entrega de los fondos

Con carácter mensual, una vez que se cierre cada período, los ayuntamientos remitirán la información que acredite fehacientemente la pérdida, y que esta sea consecuencia del Covid-19.

a) criterio general

Ingresos

- Acreditación de los ingresos: La comparabilidad para determinar la pérdida de ingresos, se realizará teniendo en cuenta el mismo período que el del año precedente.

Gastos

- Gastos por grandes capítulos correspondientes al mismo mes del año precedente (personal, con separación de las cuotas de Seguridad Social, combustible, prorrata de póliza de seguro, prorrata de amortización técnica, prorrata de gastos de mantenimiento y aprovisionamientos y otros).

- En relación con los gastos de personal del mes al que se corresponde la indemnización, se tendrá acreditar el coste de la plantilla en situación normalidad de servicio. De la totalidad, que importe fue soportado por el organismo público por el ERTE si lo hubiese. Debiendo haber acreditación de estos registros.
- Los combustibles, el cálculo a los efectos de imputación, se realizará: coste total año 2019/kilómetros totales 2019.
 - Este indicador se aplicará a los kilómetros totales del mes del año 2019.
 - Así mismo se aplicará al mes correspondiente del año 2020.
 - La diferencia, será la minoración del gasto.
- Los gastos de reparación y mantenimiento serán objeto de tratamiento con el mismo criterio que el detallado para el combustible.
- Se declarará la minoración de otros gastos si se hubiesen producido.
- Si se produjese algún gasto no previsto, que tenga causa inequívoca en la situación del estado de alarma, se acreditarán.

b) Criterio aplicable a las EE.LL que presten el servicio en régimen de concesión de servicios.

Para determinar el diferencial imputable al Covid 19, se comparará el coste efectivo de los servicios mediante las certificaciones de cada mes revisadas y conformadas por el responsable del servicio, que hayan sido fiscalizadas, la comparación se realizará comparando el mes del año 2019 con el correspondiente del año 2020/2021.



2. Vigencia del Fondo

El fondo se mantendrá operativo hasta que cesen los efectos de la pandemia, además deberá ser objeto de revisión si esta generase usos restrictivos del transporte urbano colectivo en el año 2021.

22 de mayo de 2020