

PILARS LOCALS PER LA REACTIVACIÓ ECONÒMICA I SOCIAL DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL ¹

1. INTRODUCCIÓ

L'Administració Local i la seva estructura administrativa permet la prestació de determinats serveis en condicions de màxima proximitat a tots els ciutadans.

La participació de les entitats locals és un element essencial en la superació dels efectes socials i econòmics derivats de la pandèmia derivada de la propagació del Covid-19.

La proposta que es descriu a continuació es construeix sobre dos PILARS diferenciats a implementar per l'Administració local.

- El PRIMER PILAR es basa en facilitar l'ús íntegre dels Romanents de Tresoreria per a Despeses Generals (en endavant, RTDG), generats per cada entitat local així com la flexibilització de l'impacte de l'estabilitat pressupostària i regla de despesa en l'ús de el romanent de tresoreria.
- El SEGON PILAR exigeix la creació i posada a disposició dels ens locals de tres Fons:
 - Fons financer destinat exclusivament a la recuperació tant social com econòmica
 - Fons per al sosteniment del transport públic col·lectiu urbà que cobreixi el dèficit generat per aquest servei públic durant la crisi del Covid-19
 - Fons per a la col·laboració de les entitats locals en la gestió de l'ingrés mínim vital.

Finalment, es fa necessari establir les bases per a una reforma del finançament local, i complementàriament, donar resposta immediata a la situació competencial actual dels governs locals amb una reforma de la Llei de Bases de Règim local.

¹ Síntesi del document aprovat per la Junta de Govern de la FEMP el 22 de maig de 2020 amb el títol "Pilares Locales para la reactivación económica y social de la Administración Local".

1. PRIMER PILAR

1.1. UTILITZACIÓ DEL ROMANENT DE TRESORERIA PER A DESPESES GENERALS COM A RECURS FINANCER PROPI IMPRESCINDIBLE PER A LA GESTIÓ PRESSUPOSTÀRIA DE LES ENTITATS LOCALS

En l'actual context social i econòmic, els "estalvis" generats en l'àmbit constitueixen un recurs financer per lluitar contra els efectes presents i futurs de la pandèmia del Covid-19.

El RTDG constitueix un saldo que permet conèixer, a la fi de l'exercici, la solvència que té una administració per afrontar els seus deutes, informant de la seva capacitat a curt termini per pagar les obligacions tant pressupostàries com no pressupostàries. Aquest saldo degudament ajustat permet establir una reserva que evita les tensions pressupostàries de l'entitat i es la garantia de pagament d'aquesta per un període de dos a tres mesos.²

Cal recordar que el RTDG té incorporat el superàvit de tots els anys, amb els matisos que requereix el càlcul d'aquest amb subjecció a les normes SEC.³

La utilització d'aquest recurs financer per fer front a totes les despeses i inversions que tenen causa en els efectes de la pandèmia de l'Covid-19, tindrà per funció evitar que les entitats locals hagin d'acudir a el mercat de capitals per al seu finançament mitjançant la concertació de nous préstecs, cosa que generaria un major endeutament del Sector Públic

A càrrec de l'RTDG, s'estan finançant o es finançaran, entre d'altres:

- La utilització del 20% del superàvit aplicat a la Política de Despesa 23 "Serveis Socials i promoció social".
- Les despeses no recollides en aquesta política de despesa que en la majoria dels casos poden i estaran registrats en el compte 413 (Creditors per operacions pendents d'aplicar a pressupost).
- Noves necessitats en relació amb la pandèmia que cal mantenir en el temps, programes de desinfecció viària i de mobiliari urbà que cal seguir aplicant durant tot l'any.

² Sense perjudici dels ajustos corresponents establerts a la legislació que sigui d'aplicació.

³ Sistema Europeu de Comptes (SEC). Última actualització any 2010.

- Despeses derivades de la instal·lació de mitjans tècnics en dependències de l'administració, que possibilitin un control de temperatura als usuaris, així com d'adaptació, neteja i desinfecció.
- Despeses derivades de l'adaptació de les escoletes municipals, neteja i desinfecció.
- Adquisició de mitjans de protecció per als treballadors públics: Policia local, extinció d'incendis, desinfeccions i tot el personal que estigui en contacte amb els ciutadans.
- Indemnitzacions per suspensió total o parcial dels contractes⁴.
- Despeses relacionades amb la concessió d'ajuts per garantir l'accés a tots els subministraments de primera necessitat (aigua, gas, electricitat, lloguer d'habitatge, alimentació, etc.).
- Despeses vinculades amb les mesures de teletreball o prestació de serveis a distància des del domicili dels empleats de el sector públic local.
- Despeses d'adquisició d'equipament o prestació de serveis informàtics, telemàtics o de comunicació.
- Despeses per a la reactivació de el comerç, petites i mitjanes empreses i col·lectius culturals.
- Despeses en adaptació de les platges amb garanties de seguretat davant el Covid-19.
- Despeses en depuració i neteja dels rius.
- Altres despeses de diversa naturalesa, no previstos en els pressupostos de les entitats locals.

I, en general, totes aquelles despeses per fer front a les situacions extraordinàries derivades de l'Covid-19.

⁴ Això és aplicable a totes les prestacions en règim de concessió de serveis. En aquest cas, el concessionari es retribueix amb càrrec al preu que cobra als usuaris, de manera que la suspensió del servei o tancament de les instal·lacions, en aplicació del que preveu l'article 34 de Reial Decret Llei 8/2020, amb les modificacions incorporades pel Reial Decret Llei 11/200 i 17/2020, determina al seu favor una indemnització.

A tot això s'ha d'afegir que les entitats locals vénen assumint competències i funcions d'altres administracions públiques, les anomenades competències impròpies, al no portar-se a terme per les administracions competents.

Precisament l'actual crisi no ha fet més que intensificar aquesta situació deixant un buit de què s'estan ocupant els governs locals.

Com a conseqüència d'aquesta situació de fet, d'una banda, es venen generant problemes de seguretat jurídica, conseqüència de les llacunes i dificultats que se susciten en l'aplicació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

I, d'una altra, s'afegeixen importants quotes de despesa addicionals, que llasten la capacitat financera dels ens locals.

Per aquesta raó, cal dir que les despeses excepcionals que realitzaran les entitats locals ocasionaran desequilibris pressupostaris que podran de ésser coberts amb els seus propis romanents.

És molt important ressaltar que els preceptes de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera limiten l'ús d'aquests "estalvis", com a conseqüència dels condicionants que marquen les regles fiscals, és a dir, la regla de despesa i l'estabilitat pressupostària.

La FEMP i la resta de les federacions territorials, han reivindicat al llarg del temps la flexibilització d'aquestes limitacions.

La pandèmia ha introduït un nou escenari en que la flexibilització de les regles fiscals de les entitats locals resulta essencial per fer front als reptes que es preveuen a l'horitzó.

1.2 MESURES DE FLEXIBILITZACIÓ DE L'IMPACTE DE L'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA I REGLA DE DESPESA EN L'ÚS DE EL ROMANENT DE TRESORERIA, QUE PERMETIN L'ÚS DELS EXCEDENTS LOCALS PER LES DESPESES DERIVADES DE LA PANDÈMIA I PLANS DE RECONSTRUCCIÓ

Les entitats locals han denunciat la impropedència de l'esmentada Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera que estableix condicionants i limitacions a la utilització per part de cada entitat local dels seus respectius "estalvis".

Segons tot el que s'ha exposat, per a garantir la plena disponibilitat dels recursos financers esmentats, de manera que les entitats locals puguin fer front als despeses meritades i tots aquells que es derivin de la crisi sanitària de l'Covid- 19, *es fa necessari que la seva utilització no computi en termes d'estabilitat pressupostària i regla de despesa a través d'una immediata reforma legislativa.*

2. SEGON PILAR

2.1 FONS LOCAL D'IMPULS I RECUPERACIÓ ECONÒMICA I SOCIAL

2.1.1. ARTICULACIÓ JURÍDICA I NORMATIVA

La proposta més raonable, i la que pot ser implementada amb major immediatesa, és la que descansa en la utilització dels mecanismes ja previstos en el Reial Decret Llei 17/2014 de 26 de desembre de mesures de sostenibilitat financera de les comunitats autònomes i entitats locals.

La seva utilització requeriria l'adaptació a les noves exigències del moment actual, que s'haurien d'articular mitjançant els desenvolupaments reglamentaris oportuns per el Govern de l'Estat.

2.1.2. FINALITAT DE FONS

L'objectiu i el propòsit de la creació d'aquest Fons seria triple:

- Facilitar recursos addicionals a les entitats locals per finançar les mesures que aquestes adoptin amb vista a l'articulació de tots els programes que duguin a terme.
- Facilitar la coordinació quan així correspongui dels plans que s'adoptin per part dels tres nivells de l'administració territorial, l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals.
- Aprofitar el mapa local per:
 - Detectar i respondre a les situacions de necessitat social, definint-ho com un sistema d'accés als serveis essencials per part de la població desfavorida o especialment afectada pels efectes de la pandèmia, agrupant els eixos d'acció al voltant de quatre àmbits: la subsistència bàsica, la seguretat personal, familiar i comunitària, la promoció de la salut pública col·lectiva, i l'accés a l'habitatge.
 - Aplicar en cada territori les mesures de les polítiques generals que es puguin dictar tant per part de l'Estat per les comunitats autònomes a les singularitats i particularitats específiques de la estructura econòmica productiva i laboral de cada municipi, província o illa.

2.1.3. ARTICULACIÓ DE FONDS.

2.1.3.1. Àmbit objectiu.

El Fons es vertebraria al voltant de el concepte central ja establert i regulat en l'art. 52 de Reial Decret Llei 17/2014.

Tal precepte, al desenvolupar el Fons d'Impuls Econòmic (FIE), estableix dues línies per al mateix:

- Cobertura dels venciments anuals del deute financer formalitzats d'acord amb criteris de "prudència financera".

Les actuacions incloses en aquest apartat han estat objecte d'aplicació des de l'entrada en vigor de la norma, derivada de la passada crisi econòmica, i es troba encara en vigor per a l'exercici 2020.

- El finançament de projectes d'inversió que es considerin rellevants o financerament sostenibles en els termes que acordi la Comissió Delegada de Govern per a Assumptes Econòmics.

A diferència de l'apartat anterior, aquest no ha estat mai desenvolupat i roman inexplorat.

Per aquesta raó, es proposa la consideració d'aquest com a eix essencial de la participació local en la despesa pública necessària per a la recuperació i superació dels impactes desfavorables originats per la pandèmia.

Amb aquest plantejament jurídic la creació i vertebració del Fons exigiria el desenvolupament reglamentari de l'article 52.b) de l'esmentat reial decret llei, amb els següents punts clau:

- Desenvolupament del concepte de "projectes d'inversió" i la seva adaptació a les necessitat de despesa real que requeriran les actuacions de recuperació derivades de l'expansió del Covid-19.
- Definir el concepte de projectes "rellevants o financerament sostenibles" ja inclòs en la norma, adaptant-ho a la realitat existent, amb *la possibilitat d'aplicar-los a qualsevol dels capítols 1 a 7 de la Classificació Econòmica dels pressupostos locals i a qualsevol programa de despesa*. Per tant, tot els conceptes econòmics i programes de despesa són potencialment destinataris de l'acció pública per la recuperació social i econòmica.

- Acordar el text específic dels dos punts anteriors procurant que les seves determinacions finals contemplin la màxima simplicitat i permetin l'optimització de l'eficàcia tant dels procediments administratius com del seu resultat social.

2.1.3.2. Àmbit subjectiu

Tots els ens locals territorials, *amb atenció especial a aquells que no disposin de RTGG o considerats en situació de risc financer*, han de tenir accés a sol·licitar la seva inclusió en el Fons, sense distinció de situacions *ni diferenciacions en el grau de compliment de les seves obligacions fiscals*.

2.1.3.3. Àmbit temporal

Proposem que el Fons tingui una extensió temporal per als exercicis 2020 i 2021, amb una possibilitat de estendre-ho a l'exercici 2022. Quant al seu període d'execució es proposa que les actuacions incloses en el Fons corresponent a un exercici puguin dur-se termini fins a 31 de desembre de l'exercici següent.

Exercici	Termini execució actuacions
2020	De 15/3/2020 a 31/12/2021
2021	De 1/1/2021 a 31/12/2022

2.1.3.4. Dotació econòmica.

La proposta de la dotació econòmica del fons es doble:

- Un primer bloc de dotació de Fons, finançat amb recursos de l'Estat i amb càrrec als pressupostos generals del mateix. Aquest tram hauria de tenir caràcter de no reemborsable per part dels ens locals.

La proposta és que el Fons es nodreixi amb 5.000 M € per al 2020 i per 2021 s'assignarà una quantitat no inferior a 1.000 M € que s'acordarà amb el Govern de l'Estat.

Exercici	Import del Fons
2020	5.000 M €
2021	(*)

(*) S'assignarà una quantitat no inferior a 1.000 M€ negociat amb el Govern de l'Estat.

- Un segon bloc de dotació del Fons finançat mitjançant els recursos que l'Estat pugui obtenir per part de les institucions europees i les seves línies d'ajuda i transferència als estats per la recuperació de la pandèmia.

Aquest es calcularia d'acord amb el percentatge de la despesa local respecte de la despesa pública total a Espanya (14,16%).⁵

El tractament dels ens locals haurà de ser idèntic a què li correspongui a l'Estat enfront de les institucions comunitàries (transferència a Fons perdut o préstec en idèntiques condicions a les que tingui l'Estat).

2.1.3.5. Distribució de Fons entre municipis i províncies i illes.

Els destinataris i potencials sol·licitants de recursos del Fons han de ser totes les entitats locals territorials, tant les municipals com les supramunicipals, entenent per aquestes últimes les diputacions provincials, els Consells i Cabildos insulars.

Es proposa que la distribució final a cada corporació local dins de cada un dels blocs es proposa que s'efectuï mitjançant *la simple distribució en atenció a el nombre d'habitants de cada corporació, si bé no es descarta la necessitat d'introduir algun coeficient corrector en atenció a fomentar el reequilibri de les àrees territorials amb un major impacte pel despoblament rural i repte demogràfic, com també en favor dels municipis que no disposin de RTGG o considerats en risc financer.*

Hem de recordar que la despesa efectuada per part de la diputacions i les institucions insulars, va destinat, en última instància, no als seus propis serveis, sinó tant a programes i actuacions d'interès i d'impacte supramunicipal (programes comuns d'actuació, vies de comunicació, desenvolupament d'instruments informàtics d'ús col·lectiu, etc.) com també a reforçar programes i accions directament municipals, en exercici de les funcions i competències de cooperació i assistència tècnica i financera als municipis.

Finalment, sent la responsabilitat de totes les administracions públiques el treballar units per lluitar contra aquesta pandèmia, es considera necessari que les Federacions Territorials de municipis i províncies, reclamin davant les seves respectives comunitats autònomes la constitució de Fons destinats als Plans Locals de xoc contra el Covid-19.

2.2. FONTS PER AL SOSTENIMENT DE EL TRANSPORT PÚBLIC URBÀ COL·LECTIU

El transport col·lectiu urbà de viatgers, és un dels serveis de prestació obligatòria per als municipis amb població superior a 50.000 habitants⁶ i constitueix un dret dels ciutadans.

Els efectes econòmics que la pandèmia de l'Covid-19 ha generat en la utilització de transport urbà col·lectiu són devastadors, amb unes taxes de caiguda d'usos en el mes d'abril del 91% -92%, el que posiciona a el servei en una situació clara d'insostenibilitat econòmica.

⁵ Exclosa la Seguretat Social. Font: Liquidació 2019 (IGAE)

⁶ A les Illes Balears tan sols el municipi de Palma.

Per salvaguardar a el servei públic de transport urbà col·lectiu, de prestació obligatòria, se sol·licitarà al Ministeri de Mobilitat i Agenda Urbana, la constitució de dos Fons:

- Fons extraordinari per al transport urbà col·lectiu terrestre (Autobús i Tramvia), amb una dotació de 1.000 milions d'euros.
- Fons extraordinari per al transport urbà col·lectiu en metro, amb una dotació de 725 milions d'euros.

2.3. FONTS PER A LA COL·LABORACIÓ DE LES ENTITATS LOCALS A LA GESTIÓ DE L'INGRÉS MÍNIM VITAL.

En raó de la quantia que es preveu per a l'ingrés mínim vital, la col·laboració de les entitats locals en la implantació i seguiment de l'ingrés mínim vital, precisarà de l'aprovació d'un Fons propi independent del de romanent líquid de tresoreria.

2.4. IMPACTE DE LES CONSEQÜÈNCIES EN L'EXECUCIÓ DELS PROGRAMES I ACTUACIONS INCLOSES AL FONTS, RESPECTE DE LES AVALUACIONS D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA I SOSTENIBILITAT FINANCERA.

Resulta obvi que les mesures proposades conduiran a una major intensitat de la despesa pública del Sector Públic, i per tant posaran en perill o directament sobrepassar els actuals límits fixats per als càlculs tant de l'estabilitat, (atès que significarà una major necessitat de finançament) com de l'estabilitat financera (en aquest últim cas en el supòsit que part de el Fons hauria de articular-se mitjançant préstecs i / o endeutament).

La base conceptual i el criteri últim en el tractament específic d'aquesta qüestió *ha de ser paral·lela i dictada per el Govern de l'Estat a l'empara dels criteris i normes pels quals la UE dicti les directrius i normatives per les quals es regulen la flexibilització dels objectius fiscals de deute i dèficit públic als seus estats membres en general i en particular per a l'estat espanyol.*

Referent a això recordem que les institucions europees ja han anunciat la seva disposició *favorable a flexibilitzar, i fins i tot suspendre les regles fiscals i la seva aplicació als estats membres* mentre sigui necessari per a combatre els efectes adversos de la pandèmia Covid-19, sobre el teixit econòmic i social dels mateixos.

Nota: Les paraules ressaltades en *cursiva* han estat introduïdes per els Serveis Jurídics de la FELIB per tal de facilitar la lectura d'aquests o indicar aquells aspectes considerats de major importància.

El text complet es pot trobar a:

http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_aprobado_por_unanimidad_femp_pilares_reactivacion_admon_local_22_mayo_2_0.pdf

APÈNDIX

GLOSSARI DE TERMES EN RELACIÓ AMB EL ROMANENT I EL SUPERÀVIT DE LES ENTITATS LOCALS.

A continuació el document de la FEMP detalla la definició d'alguns conceptes utilitzats.

1. Romanent de tresoreria per a despeses generals

El romanent de tresoreria per a despeses generals (RTDG) o també anomenat "romanent líquid de tresoreria", és una magnitud constituïda pels "estalvis" que va generar al llarg de el temps una administració.

Conforma un saldo que permet conèixer, a la fi de l'exercici, la solvència o capacitat econòmica que té una administració per afrontar els seus deutes, informant de la seva capacitat a curt termini per pagar les obligacions tant pressupostàries com no pressupostàries.

Aquesta magnitud, té incorporat el superàvit de tots els anys, amb els matisos que requereix el càlcul d'aquest amb subjecció a les normes SEC. El seu equivalent a l'àmbit empresarial seria el "fons de maniobra".

La seva composició és la següent:

- + Fons líquids a fi d'exercici en bancs i caixa.
- + Drets pendents de cobrament.
- Partides pendents d'aplicació d'ingressos.
- + Partides pendents d'aplicació de pagaments.
- Saldos de difícil o impossible recaptació (dubtós cobrament).
- Excessos de finançament afectat.
- = Romanent de tresoreria per a Despeses Generals (RTDG)

Per tant, si el RTDG està ben calculat i ajustat, conforma un recurs financer REAL, i a disposició de les entitats locals per finançar la seva despesa.

Aquest permet finançar despeses que estan compromeses (fases AD) i que no van ser executats en l'any anterior i a més, permet finançar crèdits extraordinaris i suplementes de crèdit sense necessitat que les entitats locals hagin de recórrer a nou endeutament.

Si prenem com a exemple les últimes dades publicades pel Ministeri d'Hisenda, el RTDG ajustat de totes les entitats locals per 2018 seria per un import de 17.841.000 de euros.

2. Superàvit

El superàvit s'origina quan una administració pública aconsegueix recaptar més diners del necessari per afrontar les seves despeses. En definitiva quan els seus ingressos són superiors a les seves despeses.

La seva evolució està a la situació econòmica general del municipi i a la posició economicofinancera d'una administració pública en un període de temps determinat, generalment un any, trimestre o mes.

La seva xifra no conforma un recurs financer REAL donat que es el resultat d'un càlcul comptable.

Per això, quan una administració genera un superàvit, la seva utilització està condicionada a l'existència d'un RTDG, al menys per aquest import, ja que és el RTDG el que conforma el recurs financer REAL que possibilita la seva utilització.

Per tant, quan es parla d'utilitzar el superàvit el que realment s'utilitza perquè és un recurs financer (el que no és el superàvit que és una dada comptable), és el RTDG.

3. Dipòsits de les entitats locals als bancs

Una altra de les magnituds que de vegades s'utilitzen com a sinònim de l'RTDG, de forma incorrecta, són els dipòsits que les entitats locals tenen en els Bancs. De fet durant els últims anys ha estat molt comú la reivindicació de *"Poder utilitzar els diners que les entitats locals tenen als bancs"*.

Com hem vist aquests formaran part dels Fons líquids (juntament amb l'efectiu en caixa) i aquests estan integrats dins de l'RTDG. Per tant, no hi ha una coincidència exacta entre els Fons líquids i el RTDG.

Aquests no constitueixen un estalvi, estan subjectes a una gran variabilitat en l'exercici, en funció dels calendaris fiscals i del seu acompassament amb l'execució pressupostària, per això, les seves alteracions reflecteixen els desajustos entre l'execució de la despesa i la liquidació de l'ingrés.