

Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa

*******La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de abril de 2016 anuló, entre otros, los apartados dos y cinco del artículo 2 de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Dichos apartados anulados habían introducido los apartados 4 y 5 del artículo 5, y el artículo 9 de esta NF 1/2013.

(BOG de 12 de febrero de 2013)

NOTA

El presente texto es un documento de divulgación sin ningún carácter oficial, que recoge la norma íntegra actualizada.

PREAMBULO

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 2. Verificación

Artículo 3. Objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada entidad local

Artículo 4. Regla de gasto

Artículo 5. Medidas correctivas

Artículo 5 bis. Plan económico-financiero

Artículo 5 ter. Coste efectivo de los servicios

Artículo 6. Destino de ingresos superiores a lo previsto

Artículo 7. Destino del remanente de tesorería

Artículo 8. Instrumentación del principio de transparencia

Artículo 9 Singularidad en la aplicación de las medidas de redimensionamiento al sector público local de Gipuzkoa

Artículo 10. Creación de sociedades y entidades públicas empresariales

DISPOSICIÓN ADICIONAL

Saldos pendientes de devolución del Fondo Foral de Financiación Municipal

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación de la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa

Segunda. Habilitación normativa

Tercera. Entrada en vigor

PREAMBULO

El apartado segundo de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que la aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en la misma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

La disposición adicional única de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dispone que la Orden será de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra y a la Comunidad Autónoma del País Vasco de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, sin perjuicio de las especialidades derivadas del régimen foral.

El artículo 48 del Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, establece como principios generales que rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, entre otros, la coordinación y colaboración en materia de estabilidad presupuestaria.

En este sentido, el artículo 62 del Concierto Económico establece como funciones de la Comisión Mixta del Concierto Económico, entre otras, acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria. Así mismo y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, corresponde al Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordar los objetivos de estabilidad presupuestaria de las instituciones públicas del País Vasco, en el marco de los compromisos que para la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adoptan de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior.

Además, el mencionado artículo 48 del Concierto Económico dispone que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Por otra parte, en virtud de los artículos 8 y 9 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, corresponde a las Juntas Generales la regulación mediante Norma Foral del régimen de tutela financiera de las entidades locales de Gipuzkoa.

En base a ello, se aprueba la presente Norma Foral, con objeto de desarrollar y concretar los aspectos relevantes de la normativa básica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el momento de elaborar, aprobar y ejecutar los presupuestos por parte de las entidades locales de Gipuzkoa.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. La presente Norma Foral tiene por objeto, dentro del ejercicio de la tutela financiera, el establecimiento de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, de plurianualidad, de transparencia, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de responsabilidad y de lealtad institucional por parte del sector local de Gipuzkoa.

2. La presente Norma Foral será de aplicación:

a) A los ayuntamientos y mancomunidades de Gipuzkoa, así como a sus organismos autónomos y a los entes públicos dependientes de aquéllos, que presten servicios o produzcan bienes no financiados mayoritariamente con ingresos comerciales.

b) Al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones locales de Gipuzkoa, no incluidas en el apartado anterior, en cuanto a aquellas disposiciones que específicamente se refieran a las mismas.

Artículo 2. Verificación.

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, coherente con la normativa europea, y conforme con lo establecido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y por la presente Norma Foral.

2. El cumplimiento de los objetivos derivados de dicho marco habrá de verificarse para cada entidad local, una vez consolidadas sus cuentas, y en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

3. En relación con las restantes entidades a las que se refiere el artículo 1.2 b) anterior, se entenderán cumplidos estos objetivos cuando, individualmente consideradas, aprueben, ejecuten y liquiden sus respectivos presupuestos o aprueben sus respectivas cuentas de pérdidas y ganancias en situación de equilibrio financiero.

Artículo 3. Objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada entidad local.

Mediante acuerdo del Consejo de Diputados previo informe preceptivo del Consejo Territorial de Finanzas de Gipuzkoa, sin perjuicio de las competencias del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, se establecerán anualmente los límites de déficit y endeudamiento aplicables a cada una de las entidades locales de Gipuzkoa, una vez acordados en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de la administración local.

Artículo 4. Regla de gasto.

1. La variación del gasto computable para cada entidad local de Gipuzkoa se ajustará, para cada año, a lo acordado en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

2. No obstante, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en el plan económico-financiero correspondiente.

Artículo 5. Medidas correctivas.¹

¹ Se incorporan los apartados 4 y 5, por el artículo 2.dos de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local del Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG de 20 de noviembre de 2014). Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de abril de 2016 anuló el indicado artículo 2.dos de la Norma Foral 13/2014.

1. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, se deberá formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos anteriormente citados o de la regla de gasto.²

2.³ No obstante, en el supuesto que una entidad local deba acometer proyectos estratégicos de inversión plurianual la Diputación Foral de Gipuzkoa podrá, con carácter excepcional, autorizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto con un horizonte temporal máximo de tres años, de acuerdo con las previsiones incluidas en el plan económico-financiero elaborado por la entidad. Será requisito indispensable que, en cada uno de los años del horizonte temporal que abarque el plan económico-financiero, el volumen del capital vivo no sea superior al 70% de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.

La justificación de los supuestos contenidos en el párrafo anterior se contendrá en una memoria que elaborará la entidad local en la que se motivará la necesidad de inversión plurianual, las razones por las que el proyecto deba entenderse estratégico para el municipio y contendrá toda la información presupuestaria y financiera necesaria para elaborar el plan económico-financiero.

Asimismo, en caso de incumplimiento del objetivo de deuda, el plazo para alcanzarlo se ajustará a la senda establecida en el plan económico-financiero correspondiente, que en ningún caso superará el límite del año 2020.

3. Por otro lado, en el caso de que el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se produzca como consecuencia de la utilización del remanente de tesorería, el plan económico-financiero se sustituirá por la comunicación al Pleno de la entidad de un informe de Intervención constatando tal circunstancia, y en el que se analice y evalúe la sostenibilidad financiera de la entidad.

4. Del mismo modo, las entidades que no cumplan la regla de gasto, podrán sustituir el plan por una comunicación al Pleno u órgano equivalente, firmada por el órgano de Intervención, en la que se analice, evalúe y acredite la sostenibilidad financiera de la entidad, siempre y cuando cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

a) Haber liquidado o, en su caso, prever liquidar el presupuesto del ejercicio anterior con remanente de tesorería para gastos generales y ahorro neto positivos.

² Redacción dada por el artículo 2 de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local del Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG de 20 de noviembre de 2014).

³ El apartado 2 ha sido modificado, con efectos desde el 1 de enero de 2017, por la Disposición Final Segunda de la Norma Foral 8/2016, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2017 (BOG de 30 de diciembre de 2016).

b) Cumplir el objetivo de deuda pública fijado para cada año.

c) Cumplir el objetivo de déficit fijado para cada año o, en caso de incumplimiento, que éste se produzca como consecuencia de la utilización del remanente de tesorería.

5. El acuerdo del Consejo de Gobierno Foral previsto en el artículo 3 podrá determinar los umbrales máximos de desviación que se pueden producir en los objetivos de estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad financiera o de regla de gasto, que eximan de la obligación de elaborar un plan económico-financiero.

Artículo 5 bis. Plan económico-financiero.⁴

1. Los planes económico-financieros serán presentados ante el Pleno u órgano equivalente de la entidad en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento. Estos planes deberán ser aprobados por el Pleno u órgano equivalente en el plazo máximo de dos meses desde su presentación, y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento.

2. Los planes económico-financieros aprobados serán remitidos a la Diputación Foral de Gipuzkoa para su seguimiento. Los planes económico-financieros correspondientes a los municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes requerirán la aprobación definitiva de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el plazo máximo de 2 meses desde su presentación. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución, se entenderá definitivamente aprobado el plan económico-financiero.

3. El plan económico-financiero se obtendrá como consolidación de los planes individuales de las entidades a las que se refiere el artículo 1.2.a) de la presente norma foral y se le dará la misma publicidad que la establecida para los presupuestos de la entidad.

4. El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.

⁴ El artículo 5 bis ha sido añadido por el artículo 2 de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG de 20 de noviembre de 2014).

c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.

d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones.

e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

5. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados 1 y 2, la Diputación Foral de Gipuzkoa, en el plazo de 30 días desde la recepción del plan, podrá requerir la información adicional que sea precisa y valorar la adopción, en su caso, de medidas complementarias, entre las que podrán encontrarse las siguientes:

a) Medidas que garanticen la sostenibilidad de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.

b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local, para reducir sus costes.

c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.

d) Racionalización organizativa.

Artículo 5 ter. Coste efectivo de los servicios.⁵

1. Todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior.

⁵ El artículo 5 ter ha sido añadido por el artículo 2 de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG de 20 de noviembre de 2014).

2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. El Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por orden foral de su titular, fijará los criterios de cálculo de costes, que incluirán los indicadores de calidad y factores de corrección a aplicar según las características del municipio o servicio prestado.

3. Todas las entidades locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios a la Diputación Foral de Gipuzkoa, para su seguimiento y publicación.

4. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, en el caso de que, como consecuencia del seguimiento realizado de los costes efectivos, la Diputación Foral de Gipuzkoa detecte que se requieren medidas para una gestión más eficiente, podrá coordinar la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.

Para prestar servicios de forma coordinada será requisito imprescindible la conformidad y petición expresa del ayuntamiento afectado.

La citada coordinación se instrumentará preferentemente mediante fórmulas de gestión compartida existentes previamente en el territorio, en concreto, a través de las mancomunidades y consorcios.

Artículo 6. Destino de ingresos superiores a lo previsto.

1. Los ingresos no finalistas que se obtengan por encima de lo previsto no podrán financiar nuevos gastos, y se deberán destinar íntegramente a reducir la deuda viva o a evitar nuevas operaciones de endeudamiento.

2. No obstante, bien por necesidades de tesorería, bien por criterios de prudencia, la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior podrá retrasarse hasta la liquidación del presupuesto.

Artículo 7. Destino del remanente de tesorería.

1. En el supuesto de que la liquidación presupuestaria arroje un remanente de tesorería para gastos generales positivo, éste se destinará a reducir la deuda viva o a evitar nuevas operaciones de endeudamiento.

2. No obstante, el remanente de tesorería para gastos generales, en su caso, podrá utilizarse para financiar incorporaciones de remanentes de crédito.

3. Además, aquellas entidades que cumplan con el objetivo de deuda fijado para el ejercicio corriente podrán utilizar el remanente de tesorería para gastos generales para financiar créditos adicionales.

4. En aquellas entidades en que no se cumpla con el objetivo de deuda, el remanente de tesorería para gastos generales que se destinará a reducir la deuda viva deberá garantizar, como mínimo, el cumplimiento de la senda de reducción de deuda establecida en el plan económico-financiero correspondiente.

Artículo 8. Instrumentación del principio de transparencia.

La Diputación Foral de Gipuzkoa, en el ejercicio de la competencia de tutela financiera sobre entidades locales, velará por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Así, a efectos de la instrumentación del principio de transparencia, al amparo de la disposición adicional única de la Orden HAP/2105/2012, la Diputación Foral de Gipuzkoa suministrará la información de las entidades locales de Gipuzkoa acordada en la Comisión Mixta del Concierto Económico. Asimismo la Diputación Foral elaborará anualmente un informe sobre el cumplimiento de los mencionados principios que será elevado a las Juntas Generales.

Artículo 9. Singularidad en la aplicación de las medidas de redimensionamiento al sector público local de Gipuzkoa.⁶

⁶ El artículo 9 fue añadido por el artículo 2.cinco de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG de 20 de noviembre de 2014).

Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de abril de 2016 anuló el indicado artículo 2.cinco de la Norma Foral 13/2014.

Las medidas de redimensionamiento previstas en la disposición adicional novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, se aplicarán en Gipuzkoa con las siguientes singularidades:

1ª Las mancomunidades tendrán el mismo tratamiento que las entidades del artículo 3.1 de la citada ley.

2ª El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública a que se refieren los apartados 1 y 2 de la disposición adicional novena deberá evaluarse de acuerdo con los criterios establecidos por la presente norma foral. En este sentido, las excepciones a la obligación de elaborar el plan económico-financiero que se recogen en el artículo 5, se aplicarán, asimismo, a las prohibiciones a que se refieren los apartados 1 y 2 antes citados. Asimismo, la prohibición de realizar aportaciones patrimoniales no se aplicará en el caso de que éstas estuviesen expresamente contempladas en el plan económico-financiero de la entidad matriz.

3ª Se consideran aportaciones patrimoniales las incluidas en el capítulo 8 del estado de gastos de las entidades locales.

4ª El cumplimiento del objetivo de superávit, equilibrio financiero o resultados positivos de explotación a que se refieren los apartados 2 y 4 de la disposición adicional novena, así como la obligación de adoptar las medidas contempladas para el caso de incumplimiento, tendrán carácter permanente. A estos efectos, la verificación del cumplimiento deberá realizarse con periodicidad anual, al cierre del ejercicio.

5ª Excepcionalmente, mediante acuerdo del Pleno u órgano equivalente, podrán aplazarse las medidas contempladas de disolución y liquidación de entidades en el supuesto de que la adopción de las mismas sea más perjudicial que su no adopción por poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda local. Asimismo, podrán aplazarse las citadas medidas en el caso de que el resultado negativo de explotación se haya producido por circunstancias que no pongan en riesgo la viabilidad futura de la entidad.

Dichas circunstancias deberán acreditarse mediante un informe del órgano de Intervención y requerirán la conformidad de la Diputación Foral.

Artículo 10. Creación de sociedades y entidades públicas empresariales.⁷

La gestión directa de los servicios públicos por medio de entidad pública empresarial o sociedad mercantil local de capital social de titularidad pública sólo podrá llevarse a cabo cuando, mediante una memoria justificativa, se acredite que resulta más sostenible y eficiente ese modo de gestión, debiéndose tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. A tal efecto, la memoria irá acompañada del informe del órgano de Intervención, quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas.

Se dará cuenta a la Diputación Foral de Gipuzkoa de la creación de las entidades contempladas en este artículo.

Disposición adicional.

Saldos pendientes de devolución del Fondo Foral de Financiación Municipal.

Los saldos a favor de la Diputación Foral de Gipuzkoa que, al amparo de lo previsto en el artículo 6.4 de la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal, puedan ser objeto de aplazamiento, no se computarán a efectos de determinar el cumplimiento del objetivo de deuda pública ni tampoco a los efectos del ejercicio de tutela financiera.

Disposiciones finales.

Primera. Modificación de la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa.

Se modifica el artículo 52 de la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa, que queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 52.

⁷ El artículo 10 ha sido añadido por el artículo 2 de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG de 20 de noviembre de 2014).

La concertación de créditos a medio o largo plazo y la concesión de avales, en general, precisarán, en el ámbito de sus competencias, autorización de los órganos competentes. A estos efectos, habrán de tenerse en cuenta el cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda pública y los principios y obligaciones derivados de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, se atenderá a la situación económica de la entidad local peticionaria, al plazo de amortización y a las condiciones de todo tipo del crédito a concertar».

Segunda. Habilitación normativa.

Mediante Acuerdo del Consejo de Diputados, adoptado previo informe del Consejo Territorial de Finanzas de Gipuzkoa, se establecerán las reglas que las entidades locales de Gipuzkoa deberán seguir en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de cada año para dar cumplimiento a los objetivos de déficit y deuda pública derivados de la normativa presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Así mismo y mediante Acuerdo del Consejo de Diputados, adoptado previo informe del Consejo Territorial de Finanzas de Gipuzkoa, se establecerán las instrucciones que en cada caso sean pertinentes para aplicar la regla de gasto a las especificidades de la financiación de las entidades locales de Gipuzkoa.

Tercera. Entrada en vigor.

La presente Norma Foral entrará en vigor el mismo día de su publicación en el BOLETIN OFICIAL de Gipuzkoa.