1. EL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO. CONCEPTO.

Puede definirse el presupuesto como un documento jurídico/político, elaborado periódicamente, en el que de forma contable se recoge la autorización de los gastos y las previsiones de ingresos que llevará a cabo la Hacienda pública durante un ejercicio de acuerdo con su plan financiero.

En la actualidad, el presupuesto es una ley que tiene la misión de recoger la totalidad de gastos e ingresos del sector público previstos para cada año, y mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes Administraciones públicas para realizar dichos gastos, con los límites y destinos especificados en ella.

En cuanto ley de autorización del legislativo al ejecutivo, el presupuesto solo adquiere su pleno significado a principios del siglo XIX, con el advenimiento del Estado liberal. En un principio, la posibilidad legal de exigir periódicamente los tributos quedaba condicionada a la aprobación anual de la Ley de presupuestos, que debía autorizar su imposición y recaudación. Sin embargo, conforme crecen las necesidades públicas, aumentan también las obligaciones permanentes del Estado (pensiones, sueldos de funcionarios, obras y servicios públicos, etc.) y los tributos van convirtiéndose en el instrumento principal de financiación de la Hacienda pública, de forma que las leyes que los establecen y regulan pierden su excepcionalidad, quedan libres de límites temporales y pasan a promulgarse con la vigencia indefinida que corresponde a toda norma jurídica.

De esta forma, el Estado desvincula la legalidad tributaria de la legalidad presupuestaria y, como consecuencia de ello, los tributos establecidos mediante ley se exigen de forma regular y constante, sin que sea preciso autorizar su recaudación mediante un presupuesto anual, por lo que la eficacia jurídica del presupuesto pierde relevancia en cuanto a los ingresos y se convierte en una mera previsión contable, pero sin añadir nada a la fuerza vinculante de las normas tributarias; en cambio, respecto a los gastos conserva toda su virtualidad, pues la autorización presupuestaria constituye un requisito indispensable para su realización.

Esta diversidad de efectos de la Ley de presupuestos ha condicionado su posterior evolución, de manera que el derecho presupuestario ha ido configurándose, cada vez más, como un derecho regulador del gasto público.

Estas ideas quedan recogidas en el artículo 162 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL), según el cual:

«Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente».

2. EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES. CONCEPTO, CONTENIDO Y PRINCIPIOS

2.1. CONCEPTO

El principio de autonomía de las entidades locales se proyecta, en el ámbito presupuestario, en su competencia para la libre ordenación de su gasto, es decir, para decidir sobre la cuantía y el destino del gasto público local. Sin embargo, en la Administración local se observan, al menos, dos especialidades:

La primera, que las entidades locales carecen de potestad legislativa, lo cual determina el rango y la naturaleza meramente reglamentarios de sus presupuestos.

La segunda, que la normativa presupuestaria a la que han de sujetarse las corporaciones locales al aprobar y ejecutar su presupuesto es de origen estatal. Dicha regulación se encuentra en el TRLRHL, y como desarrollo de la misma, el Real Decreto 500/1990, cuyo preámbulo lo califica de «Reglamento presupuestario de las corporaciones locales», así como la Orden EHAC/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo.

Este marco normativo configura un régimen presupuestario local sustancialmente idéntico al previsto para el Estado por la Ley general presupuestaria (en adelante, LGP). El Título VI del TRLRHL, rubricado «Presupuesto y gasto público» (arts. 162 y ss.), define este régimen presupuestario local. Según su artículo 162, los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus organismos autónomos, y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

Las previsiones de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.

En relación con esta definición, hay que destacar el distinto tratamiento que la ley da a los gastos y a los ingresos recogidos en el presupuesto, y así:

Respecto a los gastos, el presupuesto constituye un máximo, es decir, en ningún caso los gastos del ejercicio (obligaciones) pueden ser superiores a los previstos en el presupuesto.

Respecto a los ingresos, el presupuesto constituye una mera previsión, por lo que los ingresos del ejercicio (derechos) pueden ser superiores a los previstos en el presupuesto.

El artículo 164 señala que:

«Las entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto general en el que se integrarán:

El presupuesto de la propia entidad.

Los de los organismos autónomos dependientes de esta.

Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles

cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local».

A esta enumeración hay que añadir también los presupuestos (o estados de previsión, según los casos) de los consorcios adscritos a la entidad local. Ello se debe a que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local introduce una disposición adicional vigésima a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJAP y PAC), relativa a los consorcios, que establece en sus apartados 1 y 4 que:

«1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados […].

4. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción».

Sin perjuicio de que la citada ley recoja también una disposición transitoria sexta (con un régimen transitorio) y una disposición adicional decimocuarta (con un régimen jurídico especial), los consorcios locales deben adaptar sus estatutos, antes del 31 de diciembre de 2014, a las disposiciones previstas en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, lo que conllevará en algunos casos que deban adoptar el mismo régimen de presupuestos y contabilidad que la entidad local de la que dependan, y sus presupuestos formarán también parte de los presupuestos de la entidad local.

2.2. CONTENIDO: LOS ESTADOS DE GASTOS, DE INGRESOS, LAS BASES DE EJECUCIÓN Y LOS ANEXOS

El artículo 165 del TRLRHL señala que el presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en el Real Decreto Legislativo 2/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, y con tendrá, para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

Los estados de gastos.

Los estados de ingresos.

Las bases de ejecución.

Finalmente, diversos documentos se unen al presupuesto general como anexos.

Pasamos a desarrollar cada uno de ellos:

Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de sus obligaciones.

Las entidades locales son fundamentalmente entidades prestadoras de servicios públicos, algunos incluso con carácter de mínimos y obligatorios (por ejemplo, el alumbrado público, el alcantarillado, la recogida de residuos, la limpieza viaria, etc.). Por otra parte, deben sostener los gastos de su aparato administrativo (funcionarios, personal laboral, suministros y conservación de sus edificios, etc.). Pues bien, el estado de gastos del presupuesto debe recoger el crédito necesario para el cumplimiento de cada una de estas obligaciones, y diferenciarlas como posteriormente veremos, por su finalidad y por su naturaleza.

Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Para posibilitar el cumplimiento efectivo de estas obligaciones, los créditos presupuestarios que van a gastarse deben estar financiados con ingresos que también percibirá la entidad local (sus impuestos propios, las tasas, la participación en los ingresos del Estado, etc.) y que figurarán en el estado de ingresos del presupuesto. Como hemos señalado antes, mientras los créditos para gastos son una autorización del máximo que pueden gastarse, los estados de ingresos son meras previsiones; «estimaciones», dice la ley, de los recursos que la entidad va a liquidar durante el ejercicio presupuestario.

Asimismo, incluirá las bases de ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimientos y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto.

Ampliando las previsiones del TRLRHL, el artículo 9.2 del Real Decreto 500/1990 añade:

«Las entidades locales regularán, entre otras materias, en las bases de ejecución del presupuesto, lo siguiente:

Niveles de vinculación jurídica de los créditos.

Relación expresa y taxativa de los créditos que se declaren ampliables, con

detalle de los recursos afectados.

Regulación de las transferencias de créditos, estableciendo, en cada caso, el

órgano competente para autorizarlas.

Tramitación de los expedientes de ampliación y generación de créditos, así

como de incorporación de remanentes de créditos.

Normas que regulen el procedimiento de ejecución del presupuesto.

Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición

de gastos, así como de reconocimiento y liquidación de obligaciones.

Documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el

reconocimiento de la obligación.

Forma en que los perceptores de subvenciones deban acreditar el encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales con la entidad y justificar la aplicación de fondos recibidos.

Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del presu-

puesto de gastos en un solo acto administrativo.

Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos

de caja fija.

Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

Igualmente, las bases de ejecución del presupuesto de cada ejercicio podrán remitirse a los reglamentos o normas de carácter general dictadas por el pleno».

Dada la amplitud de las materias cuya regulación se permite en las bases de ejecución, estas han venido a configurarse como auténticas normas presupuestarias propias de la entidad. En el desarrollo del tema tendremos ocasión de ver ejemplos concretos de previsiones que podrían ser incluidas en las bases de ejecución del presupuesto para facilitar o adaptar la gestión presupuestaria a las necesidades de una entidad local.

Finalmente, el artículo 166 del TRLRHL previene que:

«Al presupuesto general se unirán como anexos:

Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años podrán formular los municipios y demás entidades locales de ámbito supramunicipal.

Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las socie-

dades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.

El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de

todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.

El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del mismo y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con dis tinción de operaciones corrientes a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevé realizar durante el mismo ejercicio».

En conclusión, el presupuesto de la corporación, los de sus organismos autónomos, los estados de previsión de las sociedades mercantiles, las bases de ejecución y los anexos, junto con el expediente de tramitación, integran el conjunto denominado por el TRLRHL: «Presupuesto general de la entidad».

2.3. LA CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA

Como hemos visto en el epígrafe anterior, el artículo 164 del TRLRHL señala que el presupuesto general de la entidad local se integra por:

El presupuesto de la propia entidad.

Los presupuestos de los organismos autónomos dependientes de la misma.

Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.

Por otra parte, uno de los anexos del presupuesto es el estado de consolidación. Este documento permite convertir los presupuestos o previsiones individuales de cada una de las personas jurídicas en un verdadero presupuesto general integrado o consolidado que permita ofrecer la visión global de la actividad económica de la entidad local y los entes de ella dependientes.

La consolidación del presupuesto de las entidades locales se realiza en tres pasos: armonización, agregación y eliminación.

Así, en primer lugar se procede a la armonización de los datos, a continuación se realiza la agregación o suma de los importes de cada una de las entidades que se consolidan y final- mente se procede a la eliminación de las operaciones internas (se eliminan los gastos e ingresos recíprocos, es decir, aquellas cantidades que, teniendo la consideración de gastos en uno de los presupuestos a consolidar, tienen simultáneamente la consideración de ingresos en otro, por lo que, si no se eliminasen, se estaría duplicando a nivel global).

La consolidación presupuestaria es obligatoria y se regula en los artículos 115 a 118 del Real Decreto 500/1990, que recogen las siguientes reglas:

La consolidación se llevará a cabo conforme a la estructura presupuestaria, como mínimo a nivel de grupo de función y capítulo.

Los organismos autónomos presentan su presupuesto organizado según la estructura presupuestaria establecida en la Orden EHAC/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, por lo que su consolidación no presentará dificultades al tratarse de magnitudes homogéneas.

Sí será necesario armonizar los estados de previsión de las sociedades mercantiles, y consistirá en transformar tales estados en términos presupuestarios (es decir, asignar clasificación funcional y económica a los gastos e ingresos de la sociedad).

Deberán eliminarse las operaciones internas y por la cantidad coincidente: transferencias corrientes y de capital, gastos e ingresos derivados de cesiones de personal, compraventas de bienes corrientes o de capital, prestaciones de servicios, tributos locales y precios públicos o privados exigibles por las entidades cuyos presupuestos se consoliden y otros ingresos y gastos de similar naturaleza.

2.4. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS RECOGIDOS EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY REGULADORA DE HACIENDAS LOCALES

Los principios presupuestarios se recogen en los artículos 163 y siguientes del TRLRHL y en los artículos 3 y siguientes del Real Decreto 500/1990. Ya hemos visto en el epígrafe anterior el principio de unidad que exige que las entidades locales elaboren y aprueben anualmente un presupuesto general en el que se integre el de la propia entidad local, los de sus organismos autónomos y los estados de previsión de las sociedades mercantiles. Pasamos, por tanto, al estudio de los principios propios de la gestión presupuestaria:

Anualidad.

No afectación.

No compensación.

Especialidad: cualitativa, cuantitativa y temporal.

Equilibrio y estabilidad.

A) Principio de anualidad (arts. 163 del TRLRHL y 3 del RD 500/1990) El principio de anualidad se recoge en el artículo 163 del TRLRHL, según el cual:

«El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

Los derechos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el periodo

del que deriven.

Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio».

Si por imperativo de la ley cada año debe aprobarse un presupuesto nuevo, es natural que a cada presupuesto se apliquen únicamente los ingresos y los gastos que han sido ejecutados durante el año de su vigencia. Ahora bien, esta regla general tiene algunas matizaciones:

En cuanto a los ingresos, el precepto señala que deben aplicarse los derechos liquidados durante el ejercicio «cualquiera que sea el periodo del que deriven». Esta puntualización significa que cualquier ingreso cuyo reconocimiento y liquidación no se haya efectuado en su momento debe aplicarse al presupuesto en el que se reconoce y liquida (por ejemplo, como consecuencia de una actuación ins pectora del ayuntamiento se descubre que ha tenido lugar el año pasado una venta de terreno urbano por la cual no se ha reconocido y liquidado la correspondiente plusvalía. Pues bien, se reconoce y se liquida el derecho, y se imputa al presupuesto del ejercicio de este año).

En cuanto a los gastos, también deben aplicarse las obligaciones reconocidas durante el ejercicio. Este apartado se completa con el principio de especialidad temporal, que también presenta algunas excepciones y que se verán después.

La aplicación de este principio de anualidad en las entidades locales ha sido desarrollada por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) en la Consulta 1/1998, que se ha referido a la imposibilidad de imputar contra el presupuesto de cada ejercicio las facturas que, correspondiendo al año natural, se reciban en el mes de enero del ejercicio siguiente.

En concreto, en dicha Consulta 1/1998 se planteaba la posibilidad de adaptar a las entidades locales, a través de las bases de ejecución del presupuesto, el artículo 49 del antiguo texto refundido de la LGP, que en su redacción anterior permitía la mencionada imputación contra el presupuesto de cada ejercicio de las facturas que, correspondiendo al año del presupuesto, se reciban en el mes de enero del año siguiente; así, por ejemplo, el citado artículo permitía imputar contra el presupuesto del año 2000 las facturas del mes de diciembre de 2000, aunque estas se reciban en el mes de enero de 2001 (por ejemplo, la factura de los fuegos artificiales de Nochevieja).

En respuesta a esta consulta, la IGAE fue taxativa en cuanto a la imposibilidad de aplicar este artículo a las entidades locales, ni aun recogiéndolo en las bases de ejecución del presupuesto.

Así, establece la Consulta 1/1998 de la IGAE:

«Como ha quedado expuesto, existe una regulación específica sobre el régimen presupuestario de las entidades locales que se contiene en la LRHL. Esta circunstancia exige, para la aplicación de la legislación del Estado a la Administración local, la concurrencia de alguna de las siguientes condiciones:

Que la propia LRHL haga remisión a dicha legislación.

Que exista una laguna jurídica, como presupuesto básico para su aplicación supletoria.

No dándose las condiciones para la aplicación de la legislación presupuestaria del Estado, cabe concluir que las reglas de imputación presupuestaria para las entidades locales son las contenidas en la LRHL y no en el texto refundido de la LGP.

La afirmación anterior contesta en sentido negativo a la cuestión de si es posible regular, a través de las bases de ejecución del presupuesto, unas normas de imputación presupuestaria similares a las contenidas en el antiguo artículo 49 del texto refundido de la LGP, pues ello infringiría la norma del artículo 165 del TRLRHL que prohíbe que las bases de ejecución modifiquen lo legislado para la administración económica».

No obstante, la actual redacción del artículo 34 de la LGP (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) también ha suprimido esa facultad en el Estado, al disponer que: «El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán: [...] b) Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre [...]».

B) Principio de no afectación (arts. 165.2 del TRLRHL y 10 del RD 500/1990)

El apartado 2 del artículo 165 recoge el principio de no afectación de los ingresos a los gastos:

«Los recursos de la entidad local [...] se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados».

Son excepciones al principio de no afectación, es decir, son ingresos afectados o finalistas aquellos que solo pueden destinarse a una finalidad concreta:

Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos patrimoniales, que no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales (art. 5 del TRLRHL).

Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión tanto si la subvención recibida es para gastos corrientes (por ejemplo, para contratar personal o para colaborar en las fiestas locales) como si son subvenciones para gastos de capital (por ejemplo, para contribuir en la financiación de una obra) (art. 40 del TRLRHL).

Los recursos procedentes del crédito público y privado, a medio y largo plazo, en cualquiera de sus formas que, salvo supuestos excepcionales, deben destinarse a la financiación de sus inversiones (art. 49.1 del TRLRHL).

Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales, que solo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o servicio por cuya razón se exigieron (art. 29.3 del TRLRHL).

Los ingresos derivados del aprovechamiento urbanístico, que están afectados a conservar o incrementar el patrimonio municipal del suelo o a aquellas finalidades específicas que recojan las respectivas leyes del suelo aprobadas por las comunidades autónomas.

C) Principio de no compensación (arts. 165.3 del TRLRHL y 11 del RD 500/1990)

El apartado 3 del artículo 165 recoge el principio de no compensación:

«Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso».

Este precepto ha de entenderse en términos estrictamente presupuestarios; es decir, lo que se prohíbe es la compensación al margen del presupuesto, puesto que la compensación de los débitos y créditos recíprocos de la Hacienda local con terceros es perfectamente posible en los términos establecidos en la Ley general tributaria (en adelante, LGT) y en el Reglamento general de recaudación si son ingresos de derecho público, y en los previstos en el Código Civil para los restantes. Así, por ejemplo, una entidad local adquiere prensa por importe de 100 euros a un quiosco que está sujeto al pago de la tasa por utilización del dominio público por 150 euros anuales. La entidad local debe reconocer en su presupuesto obligaciones de pago por 100 euros y derechos de cobro por tasa por 150 euros. Una vez reconocidos y liquidados ambos, cuando sean vencidos y exigibles, puede procederse, en su caso, a la compensación del pago y del cobro en la cantidad coincidente e ingresar los 50 euros restantes. En definitiva, lo que este precepto prohíbe es aplicar al presupuesto de ingresos únicamente los 50 euros, porque como puede comprobarse se estaría falseando la información económica.

D) Principio de especialidad

En su triple vertiente:

Cualitativa (arts. 172.1 del TRLRHL y 24 del RD 500/1990). Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas.

Cuantitativa (arts. 173.5 del TRLRHL y 25 del RD 500/1990). No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, y son nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma.

Temporal (arts. 176 del TRLRHL y 26 del RD 500/1990). Con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.

No obstante lo anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las siguientes obligaciones:

Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal.

Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores.

Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores, una vez reconocidas extrajudicialmente por el pleno o por el alcalde.

Como hemos señalado anteriormente, el principio de especialidad temporal completa en la vertiente de los gastos al principio de anualidad presupuestaria. De las excepciones recogidas por el artículo 26 del Real Decreto 500/1990, las dos últimas merecen una mención especial:

Pueden aplicarse al presupuesto vigente las obligaciones derivadas de compromisos adquiridos debidamente en ejercicios anteriores. El artículo añade que, si se trata de gastos financiados con ingresos afectados, deben incorporarse previamente los remanentes de crédito comprometidos y no gastados. Por lo tanto, podemos distinguir tres situaciones, que comentaremos con ejemplos:

– Si son obligaciones derivadas de un compromiso de gasto financiado con ingresos afectados, en primer lugar debe incorporarse el remanente del año pasado al presupuesto en vigor y luego aplicar las obligaciones.

EJEMPLO 1

El año pasado la entidad local vendió un terreno por 300.000 euros para financiar la construcción de un centro de tercera edad. El contrato para esta construcción se adjudicó a una empresa (compromiso de gasto debidamente adquirido por 300.000 €) y se realizó parcialmente la obra, pero no pudo ser terminada, de forma que en diciembre se había ejecutado únicamente por valor de 200.000 euros (obligaciones por 200.000 €), y se finalizó en este ejercicio por los 100.000 euros restantes. El Real Decreto 500/1990 exige que se incorpore al presupuesto vigente el remanente de 100.000 euros comprometido y no gastado y posteriormente se apliquen las obligaciones que se van a reconocer este año por los 100.000 euros restantes de finalización de la obra.

– Si son obligaciones derivadas de un compromiso de gasto sin financiación afectada, y es posible incorporar el remanente del año pasado al presupuesto en vigor y luego aplicar las obligaciones.

EJEMPLO 2

La entidad local contrató con una empresa los fuegos artificiales de las fiestas navideñas del año pasado, para Nochebuena y Nochevieja, por importe de 10.000 euros (compromiso debidamente adquirido por importe de 10.000 €). A 31 de diciembre, ha reconocido la obligación de pago de los 5.000 euros de los fuegos de Nochebuena, pero la factura de los fuegos de Nochevieja no es presentada en el ayuntamiento hasta el día 2 de enero de este año. Como el año pasado quedaron 5.000 euros comprometidos y no gastados, si tiene recursos para financiarlo, podrá incorporar este remanente.

Esta segunda situación permite un resultado similar al del apartado anterior, pero no siempre es posible pues para incorporar el remanente del año pasado es necesario disponer de otros recursos. Se verá con detalle en el apartado de las modificaciones presupuestarias.

– Si son obligaciones derivadas de un compromiso de gasto sin financiación afectada y no es posible incorporar el remanente del año pasado, porque no tiene recursos para financiarlo. En este caso, la ley también recoge una autorización para aplicar las obligaciones al presupuesto en vigor, siempre que se trate de compromisos de gasto adquiridos de conformidad con el ordenamiento jurídico para los que hubiera crédito disponible en el ejercicio de procedencia. Sin embargo, como la entidad local no ha podido incorporar el remanente, gastará los créditos del presupuesto vigente. En el ejemplo anterior, aplicará la obligación de pago de los 5.000 euros restantes al presupuesto vigente, con lo cual dispondrá también de 5.000 euros menos para gastar en las fiestas de este año.

A este apartado hay que añadir una precisión: según un informe de 30 de abril de 1993 de la IGAE, cuando se trata de suministros de tracto sucesivo (por ejemplo, suministro de agua, electricidad, teléfono, combustibles, etc.), las obligaciones de pago de ejercicios anteriores podrán imputarse al ejercicio corriente siempre que existiera crédito adecuado y suficiente en el ejercicio de referencia y se derive de un contrato o convenio válidamente celebrado. La IGAE entiende que en este tipo de suministros, cuando se perfecciona el contrato, el compromiso se entiende debidamente adquirido tanto para su importe inicial como para los importes de las obligaciones que se produzcan en ejecución de dicho contrato.

• También pueden aplicarse al presupuesto vigente las obligaciones de ejercicios anteriores que hayan sido reconocidas extrajudicialmente.

El artículo 173.1 del TRLRHL dispone que las obligaciones de pago solo serán exigibles de la Hacienda local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos, o de sentencia judicial firme. Sin embargo, a estas menciones hay que añadir las procedentes del reconocimiento extrajudicial de deudas, figura que es exclusiva del ámbito local y que permite imputar al presupuesto corriente obligaciones derivadas de gastos efectuados en ejercicios anteriores cuando no se trate de los casos anteriores.

En realidad, se trata de gastos ejecutados con alguna irregularidad, bien por incumplimiento del procedimiento de gestión presupuestaria (por ejemplo, por falta de crédito presupuestario) o del procedimiento de contratación (por ejemplo, por omitir trámites esenciales en el expediente), o de ambos. En estos casos, en virtud del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, la Administración debe indemnizar al contratista o al tercero por el valor de los gastos ocasionados como consecuencia de la realización de la prestación. La aprobación de esta indemnización a favor del tercero, que corresponde al pleno de la corporación, supone «reconocer la obligación de pago extrajudicialmente»; es decir, sin necesidad de acudir a los tribunales.

E) Principio de equilibrio o prohibición de déficit (art. 165.4 del TRLRHL)

Finalmente, el apartado 4 del artículo 165 recoge el principio de prohibición de déficit: cada uno de los presupuestos que integran el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial. De esta forma, el presupuesto de las entidades locales puede aprobarse con superávit (ingresos superiores a los gastos) pero jamás puede aprobarse con déficit (gastos superiores a los ingresos).

Por otra parte, el principio de prohibición de déficit debe respetarse no solo al aprobar el presupuesto, sino también a lo largo de todo el ejercicio presupuestario.

La comprobación del equilibrio presupuestario debe efectuarse en los siguientes términos:

El TRLRHL exige un equilibrio global, es decir, que los ingresos sean suficientes para la cobertura de los gastos.

Sin embargo, de otras disposiciones (por ejemplo, los preceptos propios de los ingresos afectados) y conforme a una adecuada técnica presupuestaria, los ingresos corrientes deben financiar los gastos corrientes y los pasivos financieros:

Los ingresos corrientes recogidos en los Capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos (excluyendo las contribuciones especiales y todos los ingresos por actuaciones urbanísticas incluidas en el capítulo 3, que son ingresos afectados a la realización de la obra por la que se exigen los ingresos por actuaciones de urbanización y los ingresos por aprovechamiento urbanístico) deben financiar los gastos corrientes (Capítulos 1 a 4, así como el Capítulo 9, correspondiente a los pasivos financieros).

Si estos ingresos son superiores o iguales a dichos gastos, el presupuesto está equilibrado.

Finalmente, señalar que el principio de prohibición de déficit debe respetarse no solo al aprobar el presupuesto, sino también a lo largo de todo el ejercicio presupuestario, por lo que, si se tramita una modificación presupuestaria, todo incremento en los créditos presupuestarios debe disponer de financiación.

2.5. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS RECOGIDOS EN LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Desde el 1 de enero de 1999, el diseño y ejecución de la política monetaria única recaen en el Banco Central Europeo como institución independiente, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de la Unión Europea. Por esta razón, la integración económica y monetaria en la zona euro implica la necesidad de controlar otros componentes nacionales de la política económica, como es el caso de la política presupuestaria, a fin de asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única. En este sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica; de ahí que los Estados miembros de la Unión se hayan comprometido a perseguir el objetivo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit.

En el caso de nuestro país, con una estructura interna descentralizada, este esfuerzo debe implicar necesariamente al conjunto de las Administraciones públicas. Por ello, al amparo de los artículos 149.1.13.8 y 149.1.18.8 de la Constitución, según los cuales el marco de la estabilidad presupuestaria tiene carácter básico, se aprobó la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, refundida después mediante el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria (en adelante, TRLGEP), referida al Estado y a las entidades locales, y el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Posteriormente, con la necesidad de reforzar el cumplimiento del principio de estabilidad por parte de todas las Administraciones públicas, en septiembre de 2011 se llevó a cabo la re- forma del artículo 135 de la Constitución española. Según señala la exposición de motivos de la reforma y el nuevo artículo 135 del texto constitucional:

«Más de treinta años después de la entrada en vigor de la Constitución, formando parte España de la Unión Económica y Monetaria Europea, que consolida y proyecta sus competencias en el marco de una creciente gobernanza común, y siendo cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado social que proclama el artículo 1.1 de la propia ley fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.

Para llegar hasta aquí, la salvaguarda de la estabilidad presupuestaria ya supuso un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal que nos permitió acceder a la Unión Económica y Monetaria y fue posteriormente recogida en normas de rango legislativo.En el mismo sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados miembros.

La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

La presente reforma del artículo 135 de la Constitución española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Artículo único.

El artículo 135 de la Constitución española queda redactado como sigue:

Todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

El Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Adminis-

traciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

La responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento

de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

Posteriormente, en cumplimiento del mandato contenido en el apartado 5 del artículo 135 de la Constitución, se ha aprobado la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en adelante, LOEPSF), modificada a su vez por las Leyes orgánicas 4/2012, de 28 de septiembre, y 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que deroga el anterior texto refundido.

A) Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria:

El artículo 3 de la LOEPSF dispone:

«1. La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.

Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.

En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero».

En consecuencia, el principio de estabilidad presupuestaria debe respetarse en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto; esta última referencia comprende tanto a las modificaciones presupuestarias como a la liquidación.

En síntesis, y de forma muy básica, puede decirse que el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC 95), requiere que los Capítulos 1 a 7 del estado de gastos del presupuesto se financien con ingresos no financieros; es decir, con los ingresos procedentes de los Capítulos 1 a 7 del estado de ingresos. No obstante, para un correcto cálculo deben realizarse determinados ajustes para adaptar y transformar el saldo presupuestario no financiero a la contabilidad nacional.

La exigencia de respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria en la confección, ejecución y liquidación del presupuesto se añade a la exigencia de respetar el equilibrio presupuestario; es decir, son principios acumulativos:

Por una parte, el presupuesto debe aprobarse, ejecutarse y liquidarse en equilibrio: los ingresos corrientes recogidos en los Capítulos 1 a 5 del estado de ingresos del presupuesto (excluyendo las contribuciones especiales y todos los ingresos por actuaciones urbanísticas incluidas en el Capítulo 3, que son ingresos afectados a la realización de la obra por la que se exigen los ingresos por actuaciones de urbanización y los ingresos por aprovechamiento urbanístico) deben financiar los gastos corrientes, es decir, los Capítulos 1 a 4, así como el Capítulo 9, correspondiente a los pasivos financieros.

Por otra, el presupuesto debe aprobarse, ejecutarse y liquidarse con respeto al objetivo de estabilidad: los ingresos recogidos en los Capítulos 1 a 7 del estado de ingresos del presupuesto deben financiar los gastos de los Capítulos 1 a 7 del estado de gastos.

Como se ha señalado anteriormente, se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria, entre otros, en los siguientes casos:

Si se conciertan nuevas operaciones de crédito a largo plazo (Capítulo 9 del estado de ingresos), por importe superior al que se amortiza en el propio ejercicio (Capítulo 9 del estado de gastos), tanto si la previsión ha tenido lugar en la aprobación del presupuesto como si ha sido en una modificación posterior. Con carácter general no es posible concertar nuevas operaciones de préstamo por importe superior a la amortización del ejercicio, pues eso incide negativamente en el objetivo de estabilidad.

Si se utiliza el remanente de tesorería (Capítulo 8 del estado de ingresos) para financiar modificaciones presupuestarias que aumenten la capacidad de gasto de la entidad local (Capítulos 1 a 6 del estado de gastos).

En apartados siguientes se realiza un estudio más detallado de este principio.

B) Principio de sostenibilidad financiera

Según establece el artículo 4 de la LOEPSF:

«1. Las actuaciones de las Administraciones públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.

2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad».

C) Principio de plurianualidad

Según establece el artículo 5 de la LOEPSF:

«La elaboración de los presupuestos de las Administraciones públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los presupuestos, de conformidad con la normativa europea».

D) Cumplimiento de la regla de gasto

Según dispone el artículo 12 de la LOEPSF:

«1. La variación del gasto computable de la Administración central, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española [...].

Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas y las transferencias a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales vinculadas a los sistemas de financiación.

Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración central y cada una de las comunidades autónomas y corporaciones locales en la elaboración de sus respectivos presupuestos.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública».

Por lo tanto, según el artículo 12, el cumplimiento de la regla de gasto requiere que los denominados «empleos no financieros» (Capítulos 1 a 7 del estado de gastos), excluidos los gastos financieros de la deuda del ayuntamiento, y los gastos financiados con subvenciones de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas, no superen la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española, que se determina por el Ministerio de Economía y Competitividad, y que debe tenerse en cuenta por las corporaciones locales a la hora de aprobar sus presupuestos. Son obligaciones en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de la regla de gasto o de la deuda, según el artículo 21 de la LOEPSF:

«1. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.

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

Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del

incumplimiento de la regla de gasto.

Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no

se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.

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.

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, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.

Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos».

Por su parte, el artículo 116 bis de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL), dispone:

«Contenido y seguimiento del plan económico-financiero:

Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas

de las propias y de las ejercidas por delegación.

Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la enti-

dad local para reducir sus costes.

Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la

entidad local.

Racionalización organizativa.

Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia».

Los planes económico-financieros aprobados por las corporaciones locales incluidas en el ámbito de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, una vez aprobados por el pleno, serán remitidos al órgano que ejerza la tutela financiera para su aprobación.

Para el resto de las corporaciones locales, los planes económico-financieros deben ser aprobados únicamente por el pleno de la corporación sin perjuicio de la posibilidad recogida desde el ejercicio 2014, por la disposición adicional decimosexta de la LRBRL, que dispone que, excepcionalmente, cuando el pleno de la corporación local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta ley, la junta de Gobierno local tendrá competencia para aprobar los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la LOEPSF (así como los planes de saneamiento de la corporación local o los planes de reducción de deudas), si bien la junta de Gobierno local debe dar cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.

Los planes se presentarán al órgano responsable de su aprobación (el órgano de tutela financiera o el pleno, según los casos) en el plazo de un mes desde que se constate el incumplimiento, se aprobarán en el plazo de dos meses desde su aprobación y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación de su incumplimiento.

En caso de no presentación, falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico- financiero, la corporación local responsable debe adoptar las siguientes medidas (art. 25 de la

LOEPSF):

Aprobar en el plazo de 15 días desde el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garanticen el cumplimiento del objetivo.

Constituir un depósito con intereses en el Banco de España del 2,8 % de sus ingre sos no financieros (disp. final sexta de la LOEPSF).

De no aprobarse en 15 días la no disponibilidad de crédito o resultar insuficiente, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos que propongan medidas de obliga- do cumplimiento (art. 25.2 de la LOEPSF).

Finalmente, en el supuesto de que una corporación local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1 b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la comunidad autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al presidente de la corporación local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1 b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos.

En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la comunidad autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la corporación local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

La persistencia en el incumplimiento de alguna de estas obligaciones, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la corporación local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la LRBRL.