

Gestión presupuestaria y control del gasto local en situaciones críticas

JOSÉ ÁNGEL GÓMEZ REQUENA

*Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario.
Centro Internacional de Estudios Fiscales.
Universidad de Castilla-La Mancha*

- 1. Introducción: gestión presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales**
- 2. El régimen presupuestario de las entidades locales**
 - 2.1. Concepto y principios presupuestarios de las entidades locales
 - 2.2. Gestión presupuestaria de las entidades locales
 - 2.2.1. Cuestiones generales en torno a la gestión presupuestaria de las entidades locales
 - 2.2.2. Las modificaciones presupuestarias y su incidencia ante situaciones críticas
- 3. El recurso al endeudamiento local frente a situaciones críticas**
- 4. El control del gasto local frente a situaciones críticas**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Resumen

El presente trabajo realiza un análisis de los principales aspectos en la gestión y control de los presupuestos de las entidades locales frente al afloramiento de situaciones de emergencia o críticas. En este sentido, se analiza, en primer lugar, el régimen jurídico de los presupuestos de las entidades locales junto a las restricciones existentes en el marco del principio de estabilidad presupuestaria, para abordar, en segundo lugar, el estudio crítico de los aspectos de la gestión y control del gasto local más relevantes frente a situaciones críticas. Asimismo, se proponen vías alternativas frente a gastos extraordinarios derivados de situaciones que pueden prolongarse en el tiempo, como el recurso a las operaciones de crédito. No obstante, estos recursos están limitados por la normativa a una serie de requisitos y fórmulas de control que pueden constreñir el efectivo ejercicio de la autonomía financiera de las entidades locales y el desarrollo de sus competencias.

Artículo recibido el 17/12/2025; aceptado el 19/01/2026.

Palabras clave: *gestión presupuestaria; entidades locales; situaciones críticas.*

Budgetary management and control of local expenditure in critical situations

Abstract

This article analyzes the main aspects of budget management and control in local entities facing emergencies or critical situations. It first analyzes the legal framework of local entity budgets alongside existing restrictions within the framework of the budgetary stability principle, to subsequently address a critical examination of the most relevant aspects of local expenditure management and control in case of critical situations. Furthermore, alternative avenues are proposed for extraordinary expenses arising from situations that may persist over time, such as recourse to credit operations. However, these resources are limited by regulations to a series of requirements and control mechanisms that may constrain the effective exercise of local entities' financial autonomy and the development of their competencies.

Keywords: Budgetary management; local entities; critical situations.

1

Introducción: gestión presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales

La gestión presupuestaria de las entidades locales es un conjunto de actuaciones y controles tendentes a la correcta ejecución y liquidación de sus presupuestos generales. Esta gestión presupuestaria está presidida por una serie de principios que disciplinan y orientan la actuación de los poderes públicos hacia la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. La gestión presupuestaria y el control del gasto ante escenarios críticos como, por ejemplo, catástrofes naturales o situaciones de crisis económica que producen desajustes en los presupuestos se enfrentan a ciertos desafíos que, en última instancia, acaban incidiendo en la autonomía local y financiera de las entidades locales.

La autonomía local se encuentra reconocida en el art. 140 de la Constitución Española (CE, en lo sucesivo). Esta autonomía local no sería posible sin una autonomía financiera de los entes locales tanto desde una perspectiva de los ingresos públicos como desde una perspectiva de los gastos públicos. Por ello, la Carta Magna reconoce el principio de suficiencia financiera o principio de autonomía financiera en el art. 142, al establecer que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

El propio Tribunal Constitucional ha destacado la importancia de la autonomía financiera en la vertiente del gasto sobre la vertiente tributaria, la cual se encuentra supeditada al principio de reserva de ley y se instrumenta a través de la creación de figuras tributarias que son configuradas por el legislador estatal. Señala, en este sentido, el máximo intérprete de la Constitución de 1978 en su sentencia núm. 104/2000, de 13 de abril, que dicha autonomía financiera está “configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyente un derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales) que con relación al ingreso – como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos-”. Sin embargo, al igual que sucede con la autonomía financiera de las comunidades autónomas, no puede pasarse por alto el hecho de que la autonomía en el gasto se ve mermada por la articulación de un sistema de ingresos con dependencia notable del Estado¹.

El ejercicio de la autonomía financiera de las entidades locales no es ilimitado, sino que está supeditado a importantes limitaciones tanto en su vertiente de obtención de ingresos como en su capacidad de gastarlos. Estas potestades se ven limitadas por principios como los de legalidad, eficiencia, economía, asignación equitativa, subordinación de la riqueza nacional al interés general o estabilidad presupuestaria².

El principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales habilita a que los entes locales cuenten con los recursos financieros precisos y suficientes para ejercer, en su máxima expresión, las competencias que tengan atribuidas en el marco de su autonomía local. La autonomía local se une con la suficiencia financiera, de tal forma que las entidades locales deben disponer de recursos propios y tener autonomía para decidir en qué emplearlos. Tal y como manifiesta Sánchez Galiana (2017: 18), la suficiencia financiera es

1. Rodríguez Bereijo (2018: 847); Martín Queralta (2019: 24).

2. Vid. sentencias del Tribunal Constitucional núms. 134/2011, de 20 de julio, y 130/2013, de 4 de junio. Ciriero Soletto (2018: 529).

“un presupuesto inexcusable para garantizar la autonomía local que salvaguarda el art. 140 de la Constitución”. Por tanto, para que la autonomía financiera de los entes locales sea efectiva, especialmente en su vertiente del gasto, es indispensable que exista una suficiencia de medios económicos a su disposición³. En este punto, no dotar a las entidades locales de suficientes recursos por parte del Estado implicaría que no se garantizaran los servicios públicos de titularidad local, y, en consecuencia, la existencia de una desnaturalización de la autonomía local reconocida constitucionalmente.

Este aspecto es importante traerlo a colación para el objeto del presente trabajo, porque ante situaciones críticas también es preciso que las entidades locales encuentren, por un lado, flexibilidad en su gestión y control presupuestario, y, por otro lado, acceso a los recursos financieros suficientes para hacer frente a la situación acaecida. Sin embargo, la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en las entidades locales limita de forma considerable la incursión en cualquier mínimo desequilibrio presupuestario o el recurso al endeudamiento para hacer frente a una posible situación crítica, tal como una catástrofe o una situación coyuntural de crisis económica.

Los recursos de las entidades locales se encuentran detallados en el art. 2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL, en adelante). Estos recursos son los siguientes:

- los ingresos procedentes de su patrimonio y los demás de derecho privado;
- los ingresos tributarios (tasas, contribuciones especiales e impuestos) y los recargos exigibles sobre los impuestos autonómicos o de otras entidades locales;
- las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas;
- las subvenciones;
- los precios públicos;
- los ingresos procedentes de operaciones de crédito;
- el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias;
- las demás prestaciones de derecho público.

Para articular una respuesta meridianamente solvente frente a una situación crítica que pueda plantearse en un municipio, las corporaciones locales deben contar con ingresos suficientes que se destinen a financiar los gastos correspondientes. Para ello, la aprobación anualmente de un presupuesto es un pilar fundamental para el ejercicio de la autonomía local⁴.

3. Navarro Faure (2002: 133 y ss.); García Martínez (2018: 102-103).

4. Villaescusa Soriano (2023: 646).

Por otra parte, la reforma del art. 135 CE, con la consagración del principio de estabilidad presupuestaria a nivel constitucional, ha implicado para las entidades locales que mantengan unas cuentas públicas saneadas y sin ningún tipo de déficit, a diferencia de lo que ha sucedido para el Estado y las comunidades autónomas. Esta situación no ayuda para hacer frente a gastos imprevistos que pudiesen aflorar ante una situación crítica o de emergencia en el municipio, posicionando a las entidades locales en una situación de dependencia de los recursos financieros del Estado y de las comunidades autónomas, con una posible merma en su autonomía local. Según el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), el concepto “sostenibilidad financiera”, incorporado mediante la modificación operada por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, implica “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, de deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”. Por todo ello, señala este artículo que todas las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera. El art. 48 bis TRLRHL obliga a las entidades locales a observar este principio, el cual se entiende como “el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste”.

En este contexto, el objeto de este trabajo es analizar el régimen jurídico aplicable a la gestión presupuestaria y al control del gasto de los entes locales con un enfoque particular hacia las situaciones críticas que pudiesen aflorar y tensionar las cuentas públicas de las corporaciones locales, tales como crisis climáticas, desastres naturales, crisis sanitarias o crisis económicas. Asimismo, se analizarán las oportunidades y desafíos que implica el recurso a fórmulas de endeudamiento de las entidades locales para hacer frente a estas situaciones críticas, abordando siempre el estudio desde un eje transversal como es el del impacto que el régimen presupuestario y de control del gasto pudiese tener sobre la autonomía local y financiera de las entidades locales.

2

El régimen presupuestario de las entidades locales

Mediante la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades locales puede articularse la ordenación de pagos para hacer fren-

te a gastos generados ante situaciones extraordinarias. Los presupuestos y su gestión presupuestaria son los instrumentos adecuados para hacer frente, dentro del marco normativo, a una situación crítica.

Por ello, a continuación se ofrecerá, en primer lugar, un breve estudio del concepto de presupuesto de las entidades locales y de los principios que lo impregnan para analizar, en segundo lugar, las herramientas disponibles en el marco normativo de la gestión presupuestaria, tales como la modificación presupuestaria ante situaciones críticas que requieren de urgencia y mayor crédito presupuestario.

2.1

Concepto y principios presupuestarios de las entidades locales

El presupuesto de las entidades locales se caracteriza por ser un acto de naturaleza normativa en el que se realiza una estimación de los ingresos que se van a obtener y se autoriza la realización del gasto máximo a realizar, repartido a través de los diversos programas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) indica en su art. 112 que los presupuestos aprobados por las entidades locales constituyen “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico”.

El régimen jurídico de los presupuestos de las entidades locales se encuentra primordialmente en el capítulo I (“De los presupuestos”) del Título VI (“Presupuesto y gasto público”) del TRLRHL (arts. 162 y ss.), así como en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

El art. 162 define el presupuesto general de la entidad con la siguiente redacción: “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”. Por lo tanto, observamos que dentro de los presupuestos generales se encuentra el propio presupuesto de la entidad local.

Los presupuestos de las entidades locales son esenciales para que se pueda canalizar su autonomía financiera. Desde la perspectiva de los ingresos, los presupuestos son una previsión racional, mientras que desde la óptica de los gastos los presupuestos son una autorización del Pleno de la

corporación local para que el órgano de gobierno pueda realizar gastos⁵. Estos presupuestos marcan el ejercicio de la competencia del ente local para decidir sobre la cuantía y el destino del gasto público, de tal forma que suponen una autorización para la realización del gasto en los términos y cuantías establecidos. No obstante, esa autonomía financiera debe atender al principio de estabilidad presupuestaria derivada del art. 135 de la Carta Magna y a la LOEPSF, que inciden en el ciclo presupuestario local.

En la Constitución Española se encuentran los principios constitucionales que disciplinan el gasto público. Esencialmente, el art. 31.2 CE expresa que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución responda a criterios de eficiencia y economía. Por otra parte, también pueden traerse a colación los principios de legalidad presupuestaria (arts. 66.2, 133.4 y 134.6 CE), así como el principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE. Estos principios tienen también proyección directa sobre las cuentas públicas de las entidades locales.

Sin embargo, con un alcance más específico en el TRLRHL, donde se regulan los presupuestos de las entidades locales, encontramos una serie de principios presupuestarios.

En primer lugar, se halla el principio de anualidad presupuestaria. Este principio se encuentra en el art. 164.1 TRLRHL cuando se señala la elaboración y aprobación anual de un presupuesto general. El principio se bifurca en un principio de anualidad estricta, a tenor del cual estos presupuestos deben aprobarse para cada año natural, y, por otra parte, un principio de anualidad en su ejecución, a tenor del cual los presupuestos se han de ejecutar dentro del año para el que fueron aprobados. Si, llegado el 31 de diciembre de cada ejercicio, no se hubiera aprobado un presupuesto para el ejercicio que comenzaría el 1 de enero, deberá iniciarse un expediente de prórroga presupuestaria.

En segundo lugar, el principio de universalidad implica que el presupuesto de las entidades locales incluya todos los derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones ni se omiten ni se compensan entre sí. Este principio se desprende del art. 162 TRLRHL.

En tercer lugar, el principio de unidad presupuestaria exige que solo vaya a existir un único presupuesto en la entidad local que abarcará todas las previsiones de ingresos y la realización de gastos. Dentro del presupuesto general se encuentran los presupuestos propios, tales como el de la propia entidad y el de sus entes instrumentales (organismos autónomos dependientes y entidades mercantiles públicas).

5. García y Navarro (2025: 46).

En cuarto lugar, se encuentra el principio de no afectación. A tenor de este principio, la regla general es que los ingresos se destinan a satisfacer el conjunto de las respectivas obligaciones, tal y como expresa el art. 164.2 TRLRHL. No obstante, esta regla general admite excepciones y hay algunos ingresos que quedan afectados a fines determinados⁶.

En quinto lugar, el principio de especialidad en el gasto implica que el gasto que se autorice en el presupuesto de la entidad local correspondiente esté determinado cualitativa, cuantitativa y temporalmente. El presupuesto es una habilitación para que el órgano de gobierno de la corporación local correspondiente pueda gastar en lo que se haya establecido, en la cuantía determinada y durante el tiempo que se haya indicado en el presupuesto.

En sexto lugar, el principio de competencia disciplina la elaboración y aprobación del presupuesto. En este sentido, el presupuesto es elaborado por el presidente de la entidad local y su aprobación compete al Pleno de la corporación. El presupuesto elaborado por el presidente de la entidad debe ser remitido al Pleno antes del 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.

En séptimo lugar, puede traerse a colación el principio de publicidad en la aprobación del presupuesto. Cuando el presupuesto se apruebe inicialmente por el Pleno de la corporación correspondiente se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia, por 15 días hábiles para que pueda ser examinado por los interesados y presentar, en su caso, las reclamaciones ante el Pleno. Si no se presentasen reclamaciones, el presupuesto se entenderá aprobado definitivamente. En caso contrario, el Pleno dispondrá de un mes para resolver las reclamaciones. La aprobación definitiva del presupuesto general debe realizarse antes de 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

Finalmente, deben traerse a colación algunos principios que emanan del principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 y de la LOEPSF, tales como la sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia, responsabilidad y lealtad. A pesar de la reforma operada en 2011 y 2012 con la reforma constitucional y la entrada en vigor de la LOEPSF, el art. 165.4 TRLRHL ya indicaba que “cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial”. Asimismo, el art 11.4 LOEPSF expresa que “las Corporaciones Locales deberán mantener una

6. A modo de ejemplo, el art. 5 TRLRHL establece que los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de los bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales quedan afectos a inversiones reales, transferencias de capital y variaciones de activos y pasivos financieros; el art. 29.3 TRLRHL establece la afectación de los ingresos procedentes de contribuciones especiales a la financiación de los gastos de la obra o servicio; y el art. 50.1 TRLRHL afecta los ingresos procedentes de operaciones de crédito a largo plazo a la financiación de inversiones.

posición de equilibrio o superávit presupuestario”. Además, las entidades locales se ven limitadas por la regla de gasto del art. 12 LOEPSF, de tal manera que la variación de gasto no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo.

El art. 135.4 de nuestra Carta Magna habilita a que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública puedan superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinarias que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del mismo. No obstante, tal y como manifiesta López Díaz (2023: 640), pese a la ausencia de mención expresa acerca de qué subsectores de las Administraciones públicas pueden incurrir en este déficit excepcional, se entiende que únicamente se aplica para aquellos subsectores que precisamente pueden incurrir en déficit estructural. Por lo tanto, esta regla excepcional se aplicaría al Estado o a las comunidades autónomas, pero quedarían fuera de ella las entidades locales, las cuales deben ostentar equilibrio presupuestario. En definitiva, ello siempre va a obligar a que las entidades locales deban hacer frente a los gastos extraordinarios surgidos por el acaecimiento de situaciones críticas con sus propios recursos, siempre dentro de los márgenes del principio de estabilidad presupuestaria, o con recursos derivados de operaciones de crédito, así como con las transferencias que puedan recibir del Estado o de las comunidades autónomas. Asimismo, puede resultar de interés, como se estudiará más adelante, la figura de los fondos de contingencia.

A la hora de elaborar el presupuesto general los ingresos son una mera estimación, mientras que los gastos, dado el principio de especialidad, quedan perfectamente definidos. Por lo tanto, es importante realizar una correcta estimación de los ingresos para evitar, *a priori*, un déficit presupuestario y que el presupuesto acabe liquidándose con resultados negativos⁷.

El elenco de estos principios pone de manifiesto una serie de límites y garantías para los presupuestos locales. Sin embargo, su impacto en la autonomía financiera es sustantivo, especialmente cuando las entidades locales se enfrenten a situaciones críticas. En este punto, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera pueden constreñir, en algunas ocasiones, un pleno desarrollo de las competencias municipales y permitir una financiación suficiente de los gastos derivados de escenarios excepcionales.

7. Palacios Albarsanz (2018: 9).

2.2

Gestión presupuestaria de las entidades locales

2.2.1

Cuestiones generales en torno a la gestión presupuestaria de las entidades locales

El análisis de la gestión presupuestaria de las entidades locales tiene como punto de partida el principio de especialidad del gasto y la limitación de los créditos presupuestarios. En este sentido, el art. 172 TRLRHL afirma que los créditos para gastos han de destinarse exclusivamente a la finalidad para la cual han sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas. Por lo tanto, pueden darse situaciones extraordinarias en las cuales, con la debida aprobación en el pleno, los créditos presupuestarios puedan sufrir alteraciones.

El procedimiento de gestión de gastos es el que mayor repercusión tiene sobre una potencial situación crítica. Por ello, vamos a centrar el estudio en el marco jurídico para la ejecución y liquidación del presupuesto de las entidades locales. Este régimen jurídico se encuentra en los arts. 183 a 193 bis TRLRHL y en los arts. 52 y siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (RD 500/1900, en adelante).

La gestión de los presupuestos de gastos se realiza en las siguientes cuatro fases:

- 1) autorización del gasto,
- 2) disposición o compromiso de gasto,
- 3) reconocimiento o liquidación de la obligación,
- 4) ordenación del pago.

No obstante, estas cuatro fases pueden ser incluidas en un mismo acto administrativo, pudiendo darse estas situaciones: por un lado, que en el mismo acto se englobe la autorización-disposición, y, por otro, que en un mismo acto se incluya la autorización-disposición-reconocimiento de la obligación. Así lo manifiestan el art. 184.2 TRLRHL y el art. 67 RD 500/1990.

La autorización del gasto constituye el inicio del procedimiento de ejecución del gasto. El art. 54 RD 500/1990 lo define como un acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, de tal manera que se reserva para ese fin total o parcialmente un crédito presupuestario. La autorización del gasto, así como su

disposición, compete al presidente o al Pleno de la entidad, conforme a las competencias atribuidas en la normativa.

Por su parte, la disposición o compromiso es definido por el art. 56 RD 500/1990 como un acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos que han sido previamente autorizados por un importe exactamente determinado. Este acto de disposición, a diferencia del acto de autorización, sí es un acto con relevancia jurídica para con terceros, puesto que vincula a la entidad local para la realización de un gasto que ya es concreto y determinado, tanto cuantitativa como cualitativamente. En esta fase aparece la figura del tercero, que podría ser un proveedor al cual se le ha contratado para realizar una prestación de dar o hacer en favor de la entidad local.

El reconocimiento y liquidación de la obligación se define en el art. 58 RD 500/1990 como el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido. En esta fase, el tercero que ha sido contratado para la prestación de dar o hacer ya ha realizado su prestación de tal manera que se posiciona como un acreedor frente a la entidad local.

Antes de este reconocimiento y liquidación deberá acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor conforme a los acuerdos que en su momento autorizaron y comprometieron el gasto. El presidente de la entidad local es el competente para el reconocimiento y liquidación de las obligaciones que deriven de los compromisos de gastos. Sin embargo, en el caso de reconocimiento extrajudicial de créditos en los escenarios en los que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito o concesiones de quita y espera, el órgano competente para el reconocimiento será el Pleno de la corporación correspondiente.

En último lugar, la ordenación del pago se define en el art. 61 RD 500/1990 como el acto mediante el cual el ordenador de los pagos, a tenor de una obligación reconocida y liquidada previamente, expide la orden de pago contra la tesorería de la entidad local. Las funciones de ordenación de pagos son competencia del presidente de la entidad local. No obstante, el Pleno de una corporación local podría crear, a propuesta del presidente, una unidad de ordenación de pagos que ejercería sus funciones de ordenación de pagos bajo la superior autoridad del presidente.

Estas órdenes de pago ejecutadas por el presidente de la entidad local deben insertarse en el marco del plan de disposición de fondos de la tesorería. El art. 187 TRLRHL determina que dicho plan debe recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios ante-

riores. Por lo tanto, a nivel normativo se garantiza la prioridad de las órdenes de pagos ligadas a estas dos partidas.

Como regla general, las órdenes de pago con cargo han de dictarse previa justificación documental de la realización de la prestación o del derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto. No obstante, señala el art. 190 TRLRHL que, cuando no puedan acompañarse estos documentos durante la expedición de la orden de pago, estas tendrán el carácter de “a justificar” y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios. En estos casos, los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades recibidas en el plazo máximo de tres meses, sin ser posible que se expidan nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que ya tuviesen en su poder fondos pendientes de justificación.

El presupuesto se liquida el 31 de diciembre de cada año natural, tal y como indica el art. 191 TRLRHL. El remanente de tesorería, el cual puede ser positivo o negativo, queda formado en la fecha de liquidación por las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre. La confección y posterior aprobación de la liquidación, antes del 1 de marzo del siguiente ejercicio, corresponde al presidente de la entidad local, previo informe de la Intervención.

En el caso de que la liquidación arroje un remanente positivo, el art. 104 RD 500/1990 precisa que este constituirá un recurso para financiar modificaciones de créditos en el presupuesto, sin que forme parte de las previsiones iniciales de ingresos ni pueda financiar los créditos iniciales del presupuesto de gastos. Por su parte, el art. 32 LOEPSF establece que, cuando la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit (tanto en el Estado como en las comunidades autónomas y las corporaciones locales), este se destinará a reducir el nivel de endeudamiento neto.

Asimismo, las implicaciones de liquidar el presupuesto con remanente de tesorería negativo se hallan en el art. 193 TRLRHL. En este sentido, el Pleno de la corporación correspondiente deberá proceder en la primera sesión que se celebre a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. En el caso de que no resulte posible tal reducción, la Ley permite acudir a operaciones de crédito por el importe correspondiente cuando se cumplan los requisitos del art. 177.5 TRLRHL. Por último, en caso de no adoptarse ninguna de estas dos medidas anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Sin perjuicio de todo lo establecido con anterioridad y su trascendencia para la ejecución de créditos presupuestarios adoptados para hacer frente a situaciones críticas, también puede traerse a colación el impacto sobre la gestión presupuestaria de los contratos de emergencia. En virtud del art. 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, la necesidad de acudir a la tramitación de emergencia de contratos del sector público ante la necesidad de actuar inmediatamente a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional habilita una tramitación excepcional.

Entre las diversas singularidades en la contratación frente a situaciones críticas se encuentra la posibilidad de que el órgano de contratación ordene, sin obligación de tramitar expediente, la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, así como contratar libremente su objeto, sin sujeción a los requisitos formales establecidos en la Ley de contratos del sector público, incluso el de la existencia de crédito suficiente.

Este precepto es una cláusula de escape que permite la flexibilización en la contratación pública ante situaciones de emergencia que pudiesen acaecer, por ejemplo, en un municipio. En esta tesitura, pese a la existencia de crédito suficiente podría realizarse esta contratación de emergencia, lo cual obligaría inexorablemente a recurrir a la vía de operaciones de endeudamiento local.

En el momento de iniciarse las actuaciones debe adjuntarse un presupuesto estimado de ejecución, así como el certificado de existencia de crédito, excepto cuando la cobertura administrativa se obtenga de un acuerdo marco⁸. Asimismo, para el posterior reconocimiento de la obligación será precisa la factura correspondiente, debidamente emitida conforme a los estándares normativos.

2.2.2

Las modificaciones presupuestarias y su incidencia ante situaciones críticas

Las modificaciones presupuestarias acaecen una vez que se ha aprobado el presupuesto ante la necesidad de hacer frente a situaciones de gasto imprevistas en el momento de su elaboración y aprobación. Son unos expedientes

8. García y Navarro (2025: 512-513).

presupuestarios que precisan de previa aprobación por parte del órgano correspondiente y que pueden resultar útiles frente a nuevos o mayores gastos que pudiesen aflorar en situaciones críticas o de emergencia.

Desde nuestro punto de vista las modificaciones presupuestarias son una herramienta que aporta flexibilidad para el ejercicio de la gestión presupuestaria ante situaciones críticas. Permiten que la ejecución del presupuesto pueda adecuarse a las coyunturas que puedan emerger durante el ciclo presupuestario, de tal manera que los créditos presupuestarios puedan ser desplazados dentro del propio presupuesto.

No obstante, es preciso traer a colación un importante límite que se extrae del art. 12.5 LOEPSF. A tenor de este precepto, la financiación de las modificaciones presupuestarias que impliquen un aumento en los créditos presupuestarios (por ejemplo, en situaciones de nuevos o mayores gastos) debería destinarse a reducir el nivel de deuda de la entidad local correspondiente, si la hubiere. Es preciso tener en cuenta que esto sucedería ante una modificación presupuestaria con mayores o nuevos ingresos no afectados. Cualquier modificación presupuestaria debe estar financiada con un ingreso, el cual puede ser nuevo o mayor, con un ahorro, como por ejemplo un remanente de tesorería positivo, o con una reducción de gasto en otras partidas. Como veremos a continuación, excepcionalmente en algunas situaciones puede recurrirse a la vía de las operaciones de crédito para conseguir un ingreso que financie el nuevo gasto.

El régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias en las entidades locales se encuentra en los arts. 177 a 182 TRLRHL y los arts. 34 a 51 del RD 500/1990. A continuación, se analizarán las diversas modalidades de modificaciones presupuestarias que permite la normativa, las cuales pueden resultar útiles para crear o aumentar partidas de gastos ya aprobadas en el presupuesto o realizar transferencias entre las diversas partidas con el fin de responder con recursos suficientes ante situaciones críticas. El art. 34 RD 500/1990 precisa que las modificaciones de crédito que podrán realizarse en los presupuestos de gastos de las entidades y de sus organismos autónomos son las siguientes:

- 1) créditos extraordinarios,
- 2) suplementos de créditos,
- 3) ampliaciones de crédito,
- 4) transferencias de crédito,
- 5) generación de créditos por ingresos,
- 6) incorporación de remanentes de crédito,
- 7) bajas por anulación.

Los créditos extraordinarios son modificaciones presupuestarias consistentes en asignar crédito para realizar un gasto que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y sobre el que no existe en el presupuesto en vigor crédito alguno. Las cuatro características que ha de cumplir este gasto son, en primer lugar, que sea específico, en segundo lugar, determinado en cuanto al importe a incorporar, en tercer lugar, que no se pueda demorar hasta el ejercicio siguiente, y en cuarto lugar, que no exista aplicación presupuestaria⁹.

Por su parte, los suplementos de créditos son aquellas modificaciones presupuestarias en las que, concurriendo las circunstancias anteriormente previstas, el crédito que se ha previsto en los presupuestos es insuficiente y no ampliable.

De esta forma, estos expedientes presupuestarios pueden ayudar a hacer frente a nuevos gastos que puedan plantearse extraordinariamente por el afloramiento de situaciones críticas. El expediente de crédito extraordinario o de suplemento de crédito deberá ser aprobado por el Pleno de la corporación, con sujeción a los mismos trámites que la aprobación de los presupuestos, previo informe de la Intervención. Este expediente debe especificar la partida presupuestaria concreta a incrementar y el medio o recurso que va a financiar dicho aumento.

En este sentido, el art. 177.4 TRLRHL establece tres vías ordinarias para financiar la nueva asignación de crédito. En primer lugar, con cargo al remanente líquido de tesorería; en segundo lugar, con nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente; y en tercer lugar, mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto vigente que no estén comprometidas y cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del correspondiente servicio.

Por su parte, el art. 177.5 TRLRHL establece un mecanismo extraordinario para financiar la nueva asignación de crédito a través de operaciones de crédito. La Ley marca el carácter excepcional de este mecanismo, por lo que se estima que este tipo de herramienta para articular una modificación presupuestaria debe articularse cuando se cumplan los requisitos que en ella se establezcan y cuando no sea posible articular alguna de las vías de financiación del apartado cuarto.

Señala el apartado 5 del art. 177 TRLRHL:

“Excepcionalmente, y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declara-

9. García y Navarro (2025: 325).

dos necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

Que su importe total anual no supere el cinco por ciento de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.

Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por ciento de los expresados recursos.

Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte”.

Por tanto, esta vía de financiación extraordinaria para practicar una modificación presupuestaria puede encajar bien frente al acaecimiento de una situación crítica o de emergencia. En estos casos, será preciso que se aprueben los nuevos o mayores gastos “necesarios y urgentes”. El art. 177.6 TRLRHL y el art. 38 RD 500/1990 precisan que los acuerdos de las entidades locales para articular un crédito extraordinario o suplementos de crédito en casos de calamidad pública o de naturaleza análoga, así como de excepcional interés general, serán inmediatamente ejecutivos sin perjuicio de las reclamaciones que contra los mismo se promuevan.

No obstante, este tipo de operaciones pueden desestabilizar la estabilidad presupuestaria y afectar a la regla de gasto, por lo que su articulación debe ser cuidadosa con las obligaciones que tienen las entidades locales en esta materia.

En otro orden de ideas, los créditos ampliables son ex art. 178 TRLRHL aquellos créditos que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en las bases de ejecución del presupuesto y cuya cuantía podrá ser incrementada, previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios oportunos y en función de la efectividad de los recursos afectados. Solo podrán tener la condición de ampliables aquellas partidas presupuestarias que se correspondan a gastos financiados con recursos expresamente afectados y que no procedan de operaciones de crédito.

Por su parte, las transferencias de crédito son modificaciones del presupuesto de gastos a través de las cuales, sin alterar la cuantía total del mismo, se aumenta el crédito de unas aplicaciones presupuestarias y se disminuye el de otras. En síntesis, consisten en imputar el importe total o parcial del saldo disponible en un crédito a otra partida presupuestaria con distinta vinculación jurídica. En principio, estas modificaciones presupuestarias son más respetuosas con el principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales.

Según el art. 180 TRLRHL, las transferencias de crédito están sujetas a estos límites:

- 1) No afectarán a los créditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.
- 2) No podrán minorarse los créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias, salvo cuando afecten a créditos de personal, ni los créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos procedentes de presupuestos cerrados.
- 3) No incrementarán créditos que como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal.

El órgano competente para aprobar las transferencias de crédito es el Pleno de la corporación correspondiente, conforme a las bases de ejecución del presupuesto.

Por otro lado, la generación de crédito es una modificación presupuestaria que permite asignar crédito para la realización de un gasto a tenor de un ingreso que reúne estas características¹⁰: en primer lugar, es un ingreso no tributario; en segundo lugar, es un ingreso afectado, aunque no necesariamente a dicho gasto; y en tercer lugar, es un ingreso no previsto, bien porque no se previó el concepto de ingreso o porque se infraestimó su cuantía.

Según el art. 181 TRLRHL los ingresos de naturaleza no tributaria derivados de las siguientes operaciones pueden generar crédito en los estados de gastos:

- 1) aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autónomos, gastos que por su naturaleza están comprendidos en sus fines u objetivos;
- 2) enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autónomos;
- 3) prestación de servicios;
- 4) reembolso de préstamos;
- 5) reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a reposición del crédito en la correspondiente cuantía.

La incorporación de remanentes de crédito es otra fórmula de modificar el presupuesto de gastos gracias a la incorporación de los remanentes de crédito no utilizados procedentes de:

- 1) los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio;
- 2) los créditos que amparen los compromisos de gasto a que hace referencia el apartado 2.b) del artículo 176 TRLRHL;

10. García y Navarro (2025: 328-329).

- 3) los créditos por operaciones de capital;
- 4) los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.

La incorporación de estos remanentes de crédito está supeditada a la existencia de recursos financieros suficientes.

Por otra parte, se puede practicar una modificación presupuestaria mediante el expediente de baja por anulación. La baja por anulación de un crédito presupuestario permite disminuir total o parcialmente el crédito previamente asignado en una partida presupuestaria, y dedicarlo a financiar otros gastos mediante modificaciones o para absorber situaciones de déficit ocasionadas por un remanente de tesorería negativo.

Finalmente, es preciso traer a colación en este punto la figura del fondo de contingencia del art. 31 LOEPSF, por su potencial impacto para hacer frente a nuevos gastos que puedan aflorar por situaciones críticas. Pese a que no se trata de una modificación presupuestaria, es una herramienta adicional con la que pueden contar las entidades locales para atender gastos imprevistos y no discrecionales.

Los fondos de contingencia son una salvaguarda para momentos de especial trascendencia o emergencia. El acceso a este tipo de fondos ante una situación de emergencia es una alternativa al recurso al endeudamiento, de tal forma que se limitan los costes de financiación¹¹. Sin embargo, estimamos que el éxito de estos fondos va a depender de una sólida y previa configuración de los mismos en un contexto de finanzas públicas equilibradas. Será importante crear este fondo con un propósito bien definido para situaciones de emergencia, tales como catástrofes naturales, y dotarlo con recursos suficientes y disponibles inmediatamente para el momento en que aflore la situación crítica.

Este fondo de contingencia es obligatorio para el Estado, comunidades autónomas y entidades locales. En lo que respecta a los ayuntamientos, esta dotación es obligatoria para todos aquellos que están financiados mediante el régimen de participación de tributos, siendo de carácter voluntario para los demás.

Estimamos importante que el Estado, principalmente, y las comunidades autónomas, en un segundo plano, coadyuven a la conformación de fondos de contingencia locales dotados con recursos suficientes para algún suceso extraordinario derivado de una emergencia o catástrofe. De lo contrario, si la aportación de recursos a dicho fondo corresponde en mayor medida a las propias entidades locales, se vería menoscabada su suficiencia financiera, al tener que reservar una importante partida para futuros acon-

11. Brunet et al. (2020: 31).

tecimientos, y detraerlos en el presente para el desarrollo de sus competencias y la prestación de servicios públicos.

En última instancia, tampoco podemos pasar por alto la vía de las ayudas públicas procedentes de la Administración estatal y autonómica que pueden servir de instrumento oportuno para generar nuevos ingresos con los que hacer frente a los gastos ocasionados frente a una situación crítica.

Un ejemplo reciente es el paquete de ayudas estatal y autonómico a las entidades locales afectadas por la DANA de 2024¹². Por ejemplo, el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, contiene ayudas para los 78 municipios afectados para financiar los gastos de emergencia, tales como limpieza de las vías públicas, evacuación de personas afectadas o el coste de los informes periciales, entre otros. En términos similares se circunscriben las ayudas aprobadas por el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

Las ayudas directas o subvenciones que concedan las entidades locales ante situaciones críticas deben circunscribirse al ámbito competencial de estas que viene establecido en la LRBRL. Ante el episodio catastrófico sufrido por la DANA de 2024, con especial intensidad en municipios de la Comunidad Valenciana, algunos municipios afectados han canalizado su política de gasto a través de estas ayudas directas o subvenciones¹³.

Otro ejemplo reciente en el que las ayudas públicas coadyuvan en la regeneración económica y social de un territorio son las ayudas concedidas a las corporaciones locales como consecuencia de los daños producidos por la erupción del volcán de La Palma, en septiembre de 2021. El art. 6 del Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, crea un mecanismo para conceder ayudas a las corporaciones locales por los gastos causados para hacer frente a la emergencia.

12. Todo el paquete de ayudas estatales y de ámbito autonómico puede consultarse en la Guía elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias, en noviembre de 2024. Disponible en <https://www.femp.es/comunicacion/noticias/accion-local-por-las-victimas-de-la-dana> (último acceso: 24/11/2025).

13. Carbajo Nogal (2025: 140-141).

3

El recurso al endeudamiento local frente a situaciones críticas

Los ingresos derivados de operaciones de crédito forman parte de los recursos de los que pueden disponer las entidades locales ex art. 2 TRLRHL. Estas operaciones deben estar debidamente incluidas en los presupuestos. Frente a una situación crítica que produzca un aumento de gastos más allá del ejercicio económico en el que suceden, el recurso a las operaciones de crédito, con respeto a la normativa sobre estabilidad presupuestaria, puede ser un instrumento adicional para hacer frente a los gastos presupuestarios derivados de la situación crítica.

Ante las restricciones existentes por parte del principio de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera para las entidades locales, el recurso a las operaciones de crédito puede resultar difícil, especialmente en aquellas situaciones en las que la entidad local acumula una deuda viva elevada. No obstante, el Tribunal Constitucional ha manifestado en su sentencia núm. 152/2014, de 25 de septiembre, que “resulta plenamente compatible con lo autonomía local la fijación de unos límites a sus operaciones de endeudamiento, entre las que destaca su autorización previa que debe tener en cuenta el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria que, como hemos reiterado, consagra el art. 135”.

Desde nuestro punto de vista, pese a la compatibilidad de las restricciones en el acceso a las operaciones de crédito, especialmente las de largo plazo, por parte de las entidades locales y la autonomía local, en pro de la protección del principio de estabilidad presupuestaria, abogamos por una interpretación flexible del régimen de autorización en los casos en los que exista una situación crítica. De lo contrario, estaríamos desnaturalizando el principio de suficiencia financiera que consagra el art. 142 de nuestra Carta Magna al denegar el acceso a recursos suficientes a los entes locales que los precisan para hacer frente a gastos extraordinarios que han sucedido por causas ajenas a su voluntad.

En los escenarios en los que no sea posible acudir a la vía del endeudamiento para hacer frente a una situación crítica, puede resultar útil acudir a operaciones de arrendamiento, como el *leasing* o *renting*, o al *confirming*¹⁴.

Su régimen jurídico se encuentra principalmente entre los arts. 48 a 55 TRLRHL. No obstante, también es preciso observar la LOEPSF, así como la disposición adicional 14.^a del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. El recurso a operaciones de crédito por par-

14. Abadía Jover (2022).

te de las entidades locales debe responder a dos motivos. Por un lado, para obtener financiación para sus inversiones, y, en segundo lugar, para sustituir, total o parcialmente, operaciones de crédito preexistente. El crédito puede instrumentarse a través de la emisión pública de deuda, la contratación de préstamos o créditos (operación más frecuente en la práctica), la apelación al crédito público o privado, y mediante la conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Las operaciones de crédito pueden ser a corto plazo (art. 52 TRLRHL) y a largo plazo (art. 53 TRLRHL). Las operaciones de crédito a corto plazo están ideadas para atender necesidades transitorias de tesorería. Su plazo de duración máxima no puede superar el año, computándose de fecha a fecha, sin necesidad de que coincida con el ejercicio económico. Asimismo, el conjunto de todas las operaciones de crédito a corto plazo no puede superar el 30 % de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, excepto cuando la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de ese ejercicio, en cuyo caso se tendrá en cuenta la liquidación del ejercicio anterior a este último. Son operaciones que no computan en el volumen total de deuda viva de la entidad local y no precisan de autorización por el Ministerio de Hacienda o el órgano autonómico de tutela financiera.

Por su parte, las operaciones de crédito a largo plazo son aquellas que exceden de un año y que no están dedicadas a hacer frente a necesidades transitorias de tesorería. Los requisitos para concertarlas son: en primer lugar, que exista un presupuesto aprobado para el ejercicio económico; en segundo lugar, que en el ejercicio anterior exista ahorro neto positivo; y en tercer lugar, que la deuda viva pendiente de la entidad local no supere el 110 % de los ingresos corrientes liquidados.

En cuanto a los órganos competentes para concertar estas operaciones, en el caso de las operaciones de crédito a corto plazo, podrán concertarse por los alcaldes cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza no supere el 15 % de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. En caso de superarse este umbral, corresponderá al Pleno. Por su parte, las operaciones de crédito a largo plazo pueden concertarse por el alcalde si el importe acumulado dentro del ejercicio económico no supera el 10 % de los recursos de carácter ordinario previstos en el presupuesto.

También es preciso tener en consideración la disposición adicional 14.^a del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, y las restricciones que establece. En los casos en los que el volumen total del capital vivo de endeudamiento supere el 110 % de los ingresos corrientes liquidados, no se

podrá acudir a operaciones de crédito a largo plazo. Cuando el volumen de endeudamiento sea superior al 75 %, pero inferior al 110 %, la entidad local requerirá de autorización previa del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera del ente local. Igualmente, con independencia del volumen de endeudamiento, la prohibición se extiende también a los casos en los que se presenta un ahorro neto negativo.

4

El control del gasto local frente a situaciones críticas

Tras analizar los principales aspectos de la gestión presupuestaria de las entidades locales que tienen trascendencia para hacer frente a los gastos derivados de situaciones críticas, a continuación se analizan las herramientas de control del gasto, las cuales se extrapolan también a los supuestos de situaciones críticas.

El control del gasto presupuestario se realiza durante y después de la liquidación de los presupuestos generales. En la propia fase de gestión presupuestaria ya se encuentran herramientas que permiten garantizar que los créditos presupuestarios se elaboran, ejecutan y liquidan conforme al marco normativo. No obstante, existen una serie de mecanismos *a posteriori* para reforzar la seguridad y garantía en el correcto cumplimiento de los principios constitucionales del gasto público y en el respeto a los procedimientos de ejecución de los gastos.

Desde un punto de vista estrictamente político, el Pleno de las corporaciones locales es un primer punto de control de la ejecución de gastos en el marco de los presupuestos que han sido aprobados. Al órgano de gobierno de la corporación le corresponde ejecutar la correspondiente política de gasto, mientras que el Pleno de la corporación local ejerce sus funciones de fiscalización.

Desde una perspectiva jurídica, el marco normativo aplicable al control de los gastos de las entidades locales se encuentra en los arts. 213 a 223 TRLRHL y en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RD 424/2017, en adelante).

La normativa hace una distinción entre el control interno y el control externo del presupuesto. En este sentido, los arts. 213 a 222 se focalizan en las funciones del órgano de control interno y el art. 223 analiza el control externo. El control interno se desarrolla por la Intervención de la entidad a través de la propia intervención, del control financiero. En este sentido, el art. 3 RD 424/2017 precisa que el control interno local se estructura en dicha

función interventora y el control financiero, siendo el control de eficacia una tipología de control financiero.

Tal y como determina el art. 220 TRLRHL, el control financiero tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles que dependan de ellas. Este control busca informar sobre la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices aplicables y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. Del resultado de este control se emitirá un informe escrito, junto a las alegaciones del órgano auditado, que se enviará al Pleno para su examen.

Por su parte, el control externo de los presupuestos se realiza por el propio Pleno de la corporación al evaluar los informes emitidos por la Intervención y por el Tribunal de Cuentas. Indica el art. 223.2 TRLRHL que las entidades locales rendirán al Tribunal de Cuentas la cuenta general del art. 209 TRLRHL correspondiente al ejercicio económico anterior antes del día 15 de octubre de cada año. Tras fiscalizarse las cuentas por este Tribunal, se remitirá a la entidad local la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes, si las hubiere, sin perjuicio de las actuaciones del Tribunal en casos de exigencia de responsabilidad contable.

Estas herramientas de control del gasto local ponen de manifiesto un marco fiscalizador adecuado para verificar que los créditos presupuestarios dedicados a hacer frente a situaciones críticas se han ejecutado y liquidado correctamente en las entidades locales. En este punto, la Intervención local y el Tribunal de Cuentas son las instituciones llamadas a controlar estos aspectos, sin perjuicio de la importante labor fiscalizadora que pueda realizar el Pleno de las corporaciones locales.

5 Conclusiones

La autonomía local reconocida en el art. 140 de nuestra Carta Magna no sería viable sin la existencia de una autonomía financiera de los entes locales. Esta autonomía financiera se desprende del principio de suficiencia financiera del art. 142 CE, el cual vela por garantizar una cantidad de recursos suficientes para que las entidades locales puedan desarrollar sus objetivos y políticas públicas. Por ello, frente a situaciones críticas que puedan aflorar, es preciso contar con un marco normativo relativo a los presupuestos de gastos de las entidades locales dotados de cierta flexibilidad.

Sin embargo, esta flexibilidad resulta complicada en la actualidad, fruto de las restricciones establecidas por la normativa estatal en torno al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El presente trabajo ha analizado algunas herramientas para hacer frente a gastos que deban acometerse por situaciones críticas durante el ejercicio presupuestario. Del estudio realizado Colegimos que el recurso a las modificaciones presupuestarias, tales como los créditos extraordinarios o los suplementos de créditos, puede resultar de interés para generar nuevos créditos presupuestarios en el presupuesto en vigor.

Asimismo, otras alternativas al endeudamiento de las entidades locales, como suscribir contratos de arrendamiento, tales como el *renting* o el *leasing*, o acudir al *confirming*, pueden ser útiles ante escenarios en los cuales la entidad local correspondiente no pudiese acceder a las operaciones de crédito ante una elevada deuda viva pendiente.

De igual manera, estimamos interesante la creación de fondos de contingencia específicamente orientados a situaciones críticas. Estos fondos deben estar dotados de recursos suficientes y haberse configurado en periodos de equilibrio presupuestario y unas finanzas públicas saneadas. De tal forma que, cuando se produzca la situación crítica, el fondo pueda contar con una solvencia reseñable y los recursos estén disponibles para su ejecución de forma inmediata. Gracias a esta medida, se podría reducir el recurso al endeudamiento público y hacer frente a los costes de financiación.

Al igual que la gestión presupuestaria es importante para facilitar la generación de nuevos o mayores ingresos para hacer frente a situaciones críticas, también juegan un papel importante las ayudas públicas a las que puedan acceder los municipios afectados por una situación crítica, como ha sucedido en diversos reales decretos leyes para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la DANA de 2024 y la erupción del volcán de La Palma en 2021. De igual manera, el control del gasto local, tanto en su vertiente interna como externa, sirve para fiscalizar la correcta ejecución y liquidación de las partidas presupuestarias que se han destinado a hacer frente a situaciones críticas.

En síntesis, la normativa presupuestaria para las entidades locales se encuentra sometida a firmes normas de disciplina encaminadas a lograr un equilibrio presupuestario, lo cual puede, en ciertas ocasiones, producir una limitación hacia las entidades locales afectadas por una situación crítica al objeto de destinar créditos presupuestarios para hacer frente a estos escenarios. Sin perjuicio de las ventajas que puede presentar la normativa, abogamos por una mayor flexibilización de las reglas de limitación del gas-

to público local cuando afloran situaciones de extraordinaria emergencia o necesidad.

6 Bibliografía

- Abadía Jover, M. I. (2022). Alternativas al endeudamiento local: visión aproximativa. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3.
- Brunet, J., Cuadro-Sáez, L. y Pérez, J. J. (2020). Fondos públicos de contingencia para situaciones de emergencia: lecciones de la experiencia internacional. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2032.
- Carbajo Nogal, C. (2025). Mecanismos financieros de actuación de las entidades locales ante la DANA. *Nueva Fiscalidad*, 3, 107-145.
- Ciriero Soleto, F. J. (2018). Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31, 519-542.
- García Martínez, E. (2018). *La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales*. Universidad de Alicante.
- García Muñoz, J. y Navarro Alonso, J. (2025). *Todo Administración Local: gestión presupuestaria y control interno*. Madrid: Aranzadi-La Ley.
- López Díaz, A. (2023). Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales. En S. Moreno y M.^a E. Sánchez (dirs.). *El ordenamiento tributario y presupuestario local. Análisis interno y de adecuación al Derecho de la UE* (pp. 611-644). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martín Queralt, J. (2019). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, 6, 16-25.
- Navarro Faure, A. (2002). La Ley de Estabilidad Presupuestaria y la autonomía financiera local, su marco constitucional. *Presupuesto y Gasto Público*, 30, 133-142.
- Palacios Albarsanz, L. M. (2018). Elaboración del presupuesto y planificación económico-financiera de las entidades locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3, 1-12 (consultado a través de Legalteca).
- Rodríguez Bereijo, Á. (2018). Los “silencios” (art. 2) y “la reserva de lo posible” (art. 135) en la Constitución Española. En B. Pendás García (dir.). *España constitucional*

(1978-2018). *Trayectorias y perspectivas* (vol. I, pp. 837-847). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sánchez Galiana, J. A. (2017). Autonomía, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria en la Hacienda local. *Revista Tributos Locales*, 157, 13-45.

Villaescusa Soriano, A. (2023). El régimen presupuestario de las entidades locales. En S. Moreno González y M.^a E. Sánchez López (dirs.). *El ordenamiento tributario y presupuestario local: análisis interno y de adecuación al Derecho de la UE* (pp. 645-699). Valencia: Tirant lo Blanch.