

19. Las operaciones de crédito de los Ayuntamientos

José Javier Muñoz Casas

Interventor Jefe del Área de Asistencia y Modernización Local de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

1. Concepto y regulación.
2. La deuda pública en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
3. El principio de prudencia financiera.
4. Garantías de las operaciones de crédito.
5. Concesión de avales.
6. Requisitos para concertar operaciones de crédito a largo plazo.
7. El ahorro neto.
8. El volumen de deuda viva.
9. Autorización de operaciones de crédito.
10. Las operaciones de tesorería.
11. Los informes de Intervención en las operaciones de crédito.
12. Órgano competente para concertar operaciones de crédito.
13. Normas que regulan la contratación de préstamos.
14. Los préstamos de mandato.
15. Los mecanismos extraordinarios de financiación.
16. Prioridad absoluta del pago de la deuda pública.
17. Cumplimiento del pago de los vencimientos de deudas financieras.
18. Suministro de información sobre operaciones de crédito.
19. Las operaciones de crédito de la Caja de Cooperación de la Diputación Provincial de Zaragoza.
20. Preguntas habituales sobre operaciones de crédito.

1. CONCEPTO Y REGULACIÓN

La Ley reguladora de las Haciendas Locales prevé con carácter general que los Ayuntamientos pueden concertar todo tipo de operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo.

Las formas ordinarias de instrumentar las operaciones de crédito son dos: la emisión pública de deuda y la contratación de préstamos o créditos. Emitir deuda pública es algo que solo pueden llevar a cabo los Ayuntamientos de las grandes ciudades, por lo que en esta sección de la Guía nos limitaremos a estudiar la regulación de las operaciones de crédito más habituales en forma de préstamos.

En la actualidad las operaciones de crédito de las entidades locales se encuentran reguladas en las siguientes normas:

—Ley Reguladora de las Haciendas Locales (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, TRLRHL), capítulo VII del Título I, artículos 48 a 55.

—Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012).

—Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, disposición adicional decimo cuarta (modificada por la disposición final trigésima primera Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013 con vigencia permanente).

—Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

—Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

Debe advertirse que el TRLRHL se ha visto afectado por el Real Decreto-Ley 20/2011 a través de una defectuosa técnica legislativa. Algunas previsiones del TRLRHL, como se verá posteriormente, han perdido vigencia sin ser expresamente derogadas, por lo que siguen apareciendo en el texto vigente. Lo que puede producir confusiones a la hora de aplicar estas normas.

2. LA DEUDA PÚBLICA EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Con la reforma de la Constitución española que aprobaron las Cortes Generales en 2011 se modificó el contenido del artículo 135, y se incluyó en el nuevo apartado 3 la siguiente previsión: «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».

Esta norma constitucional se ha desarrollado a través de la LO 2/2012. El artículo 13 de esta Ley, como instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, determina que «el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del Producto

Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite, conforme a la disposición final séptima, entrará en vigor el 1 de enero de 2020 y se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales.

Para el establecimiento del objetivo de deuda pública se prevé que en el primer semestre de cada año, el Gobierno fijará el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas, como para cada uno de sus subsectores (Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Entidades Locales). El objetivo debe ser aprobado por las Cortes Generales. Dicho objetivo estará expresado en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.

Así, el último objetivo de deuda pública aprobado lo fue para el trienio 2018-2020 y para las entidades locales es el 2,7 (2018), 2,6 (2019) y 2,5 (2020) en porcentaje sobre el P.I.B.

¿Cómo afectan estos objetivos de deuda pública en la práctica de manera individualizada a cada Ayuntamiento? La respuesta a esta pregunta es que la LO 2/2012 no se aplica directamente en relación a las operaciones de crédito de cada Ayuntamiento. Ante la imposibilidad real de trasladar los objetivos de deuda pública en porcentaje sobre el P.I.B. a cada Ayuntamiento, el legislador ha optado por aplicar a la Administración Local unas reglas que no tienen en cuenta directamente esas macromagnitudes, sino, como veremos a continuación, se atiende al signo positivo o negativo del ahorro neto y al volumen de deuda viva de cada entidad.

3. EL PRINCIPIO DE PRUDENCIA FINANCIERA

El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, modificó la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de operaciones de crédito al introducir un nuevo artículo 48 bis que regula el «principio de prudencia financiera».

Todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera. Se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

Las Corporaciones Locales velarán por la aplicación del principio de prudencia financiera en el conjunto de su sector público.

Las condiciones de las operaciones de crédito se establecen por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. La Resolución de 4 de julio de 2017, define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales. Además, mensualmente, mediante resoluciones de la citada Secretaría General que se publican en el B.O.E. se actualiza el Anexo I de la anterior Resolución con los tipos de interés fijos y diferenciales del coste de financiación del Estado.

4. GARANTÍAS DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

El pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado en la siguiente forma:

Tratándose de operaciones de crédito a corto plazo:

a) En el supuesto de anticipos a cuenta de la recaudación de tributos, mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.

b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la corporación correspondiente. Cuando la participación social sea detenida por diversas entidades locales, el aval deberá quedar limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.

Tratándose de operaciones de crédito a largo plazo:

a) Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales, es decir, por la vía del préstamo hipotecario.

b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la corporación correspondiente en las mismas condiciones señaladas para las operaciones a corto plazo.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito.

d) Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de cualquier Administración pública, con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de esta con el gasto financiado con la operación de crédito.

5. CONCESIÓN DE AVALES

Las corporaciones locales podrán, cuando lo estimen conveniente a sus intereses y a efectos de facilitar la realización de obras y prestación de servicios de su competencia, conceder su aval a las operaciones de crédito, cualquiera que sea su naturaleza y siempre de forma individualizada para cada operación, que concierten personas o entidades con las que aquellas contraten obras o servicios, o que exploten concesiones que hayan de revertir a la entidad respectiva.

Este mecanismo de garantía a favor de contratistas está pensado para casos muy excepcionales de contrataciones que conlleven grandes inversiones, por lo que deben valorarse rigurosamente los riesgos que puede asumir la Corporación y sobre todo debe primar el interés público. En el caso de municipios pequeños y medianos en prácticamente imposible poder utilizar esta vía.

Las corporaciones locales también podrán conceder avales a sociedades mercantiles participadas por personas o entidades privadas, en las que tengan una cuota de participación en el capital social no inferior al 30%.

El aval no podrá garantizar un porcentaje del crédito superior al de su participación en la sociedad.

Estas operaciones estarán sometidas a fiscalización previa y el importe del préstamo garantizado no podrá ser superior al que hubiere supuesto la financiación directa mediante crédito de la obra o del servicio por la propia entidad.

La concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario estén asimismo sujetas al principio de prudencia financiera.

Precisará de autorización del órgano competente de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las Entidades Locales la formalización de estas operaciones cuando no se ajusten a las condiciones del principio de prudencia financiera.

6. REQUISITOS PARA CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO A LARGO PLAZO

a) Tener el presupuesto del ejercicio aprobado. Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de crédito para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito en forma de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

- b) Haber liquidado el ejercicio anterior con ahorro neto positivo.
- c) Que el volumen de deuda viva no exceda del límite del 110%:
 - Hasta el 75% no se necesita autorización.
 - Cuando exceda del 75% hasta el 110% se requiere autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera.
 - Por encima del 110% existe prohibición para concertar operaciones de crédito.
- d) Cumplir las condiciones derivadas del principio de prudencia financiera.

7. EL AHORRO NETO

Se entiende por ahorro neto de las entidades locales y sus organismos autónomos la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

El ahorro neto pone de manifiesto la capacidad de una entidad local para con sus ingresos corrientes hacer frente a sus gastos corrientes y a la amortización y los intereses de los préstamos. Que el ahorro neto sea negativo evidencia una situación económico-financiera de desequilibrio, por eso resulta razonable que en esta situación exista prohibición de concertar nuevas operaciones de crédito.

Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

Según las instrucciones del Ministerio de Hacienda, de los ingresos previstos en los Capítulos 1 a 5 del Presupuesto se deducen los siguientes ingresos afectados a operaciones de capital:

- Ingresos por multas coercitivas, o derivados de convenios urbanísticos de planeamiento, o cualesquiera otros, que expresamente hayan sido declarados como integrantes del Patrimonio Público del Suelo.
- Ingresos por actuaciones de urbanización, tales como el canon de urbanización, cuotas de urbanización, o cualquier otro de este carácter.
- Aprovechamientos urbanísticos y otros ingresos por aprovechamientos edificatorios distintos de los anteriores.
- Ingresos por multas impuestas por infracciones urbanísticas, expresamente afectados a operaciones de igual carácter, que no hayan de integrarse en el Patrimonio Público del Suelo.
- Contribuciones especiales afectadas a operaciones de capital.
- Aprovechamientos agrícolas y forestales de carácter afectado; en particular el Fondo de Mejora de Montes cuando esté afectado a la realización de inversiones.
- Otras concesiones y aprovechamientos, afectados por la normativa aplicable a la financiación de operaciones de capital.
- Otros ingresos afectados a operaciones de capital distintos de los anteriores.

El importe de la anualidad teórica de amortización, de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la corporación pendientes de reembolso, así como la de la operación proyectada, se determinará en todo caso, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.

Es decir, la anualidad teórica se calcula en términos constantes, siguiendo el sistema francés de amortización y considerando la vida temporal completa de cada préstamo o empréstito, incluidos los períodos de carencia.

Esto significa que la anualidad «teórica» viene a ser un promedio de lo que anualmente se pagaría en concepto de amortización e intereses si se utilizara el método de cuota de amortización constante, es decir, que todos los años se paga la misma cantidad aunque varía dentro de esta la parte que corresponda a amortización y la que corresponde a intereses. Además para obtener esta anualidad «teórica» no se tienen en cuenta los períodos de carencia, o sea que estos períodos cuentan como si realmente existiera amortización.

Para obtener dicha anualidad, las matemáticas financieras nos ofrecen la siguiente fórmula:

$$A = \frac{C \times i}{1 - (1 + i)^{-n}}$$

DONDE:

A = anualidad constante.

C = capital pendiente.

i = tipo de interés en tanto por uno (el 2% de interés sería en tanto por uno 0,02).

n = duración del préstamo en años.

En el caso de Ayuntamientos con entidades dependientes, el ahorro neto se calcula separadamente para cada uno de ellos. Por ejemplo, Ayuntamiento, organismo autónomo y sociedad mercantil.

Se considera ahorro neto en los entidades públicas empresariales y en las sociedades mercantiles locales, los resultados de la actividad ordinaria, excluidos los intereses de préstamos o empréstitos, en ambos casos, y minorados en una anualidad teórica de amortización.

En el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos, que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería.

No se incluirán en el cálculo de las anualidades teóricas, las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía.

Si el objeto de la actividad del organismo autónomo o sociedad mercantil local, es la construcción de viviendas, el cálculo del ahorro neto se obtendrá tomando la media de los dos últimos ejercicios.

La previsión de que cuando el ahorro neto sea de signo negativo se deba aprobar un plan de saneamiento financiero, aún cuando todavía está en el texto de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en la actualidad está derogada por la normativa citada en el primer epígrafe de este capítulo.

8. EL VOLUMEN DE DEUDA VIVA

El volumen de deuda viva es el cociente expresado en forma de porcentaje entre el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, y los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquel, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.

Que la Ley se refiera a los estados contables consolidados significa que, a diferencia del ahorro neto, el volumen de deuda viva se calcula para el grupo de entidades del sector Administraciones Públicas, en el caso de que el Ayuntamiento tenga entidades dependientes.

El cálculo del volumen de deuda viva se realiza considerando las operaciones de crédito vigentes, tanto a corto como a largo plazo, valoradas con los mismos criterios utilizados para su inclusión en el balance. El riesgo derivado de los avales se computará aplicando el mismo criterio anterior a la operación avalada.

Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del nivel de endeudamiento, de la misma manera que se ha visto anteriormente en relación al cálculo del ahorro neto, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

El volumen de deuda viva se representará del siguiente modo:

$$\text{VDV} = \frac{\text{Deuda a largo} + \text{Deuda a corto} + \text{Avales}}{\text{Ingresos corrientes liquidados}} \times 100$$

9. AUTORIZACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO

Cuando el volumen de deuda viva exceda del 75% y no exceda del 110% se requiere autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera. En el caso de Aragón la tutela financiera es competencia de la Comunidad Autónoma.

Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones de crédito, en los casos en que se precise, el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Asimismo, se atenderá a la situación económica de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.

En algunos casos especiales es necesario obtener autorización del Ministerio de Hacienda. Son las siguientes operaciones de crédito a corto y largo plazo:

- Las que se formalicen fuera de la Unión Europea o con entidades financieras no residentes en la Unión Europea.
- Las que se formalicen en otros países de la Unión Europea en moneda distinta al euro.
- Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

Las operaciones de crédito que se formalicen con cargo al mecanismo Fondo de Ordenación de Entidades Locales en situación de riesgo financiero, como se verá en el epígrafe correspondiente posterior, no estarán sujetas al régimen de autorización establecido en el TRLRHL y, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En el caso de Entidades Locales acogidas al Fondo de Ordenación por incumplimiento del período medio de pago, la formalización de todas las operaciones de crédito a largo plazo requerirán autorización del órgano de tutela financiera.

Sin perjuicio de la autorización que puedan, en su caso, necesitar del órgano de tutela financiera, los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

10. LAS OPERACIONES DE TESORERÍA

Son operaciones a corto plazo, no pueden exceder de un año. El período de un año se cuenta de fecha a fecha, no tiene por qué coincidir con el ejercicio presupuestario.

Su finalidad es atender necesidades transitorias de tesorería, es decir, Las operaciones de tesorería tienen carácter extrapresupuestario porque no sirven para financiar gastos del presupuesto, a diferencia de las operaciones a largo plazo que como regla general financian inversiones. Los intereses y demás gastos que generan las operaciones de tesorería sí que se imputan al capítulo 3 del presupuesto de gastos.

En su conjunto no pueden superar el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

En situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de tesorería siempre que las concertadas sean reembolsadas y se justifique dicho extremo.

Tienen la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras las siguientes:

- a) Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula.
- b) Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.

11. LOS INFORMES DE INTERVENCIÓN EN LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

Las operaciones de crédito requieren informe de fiscalización de Intervención como todo expediente con contenido económico del que se deriven gastos y obligaciones.

Pero además la Ley exige un pronunciamiento específico de la Intervención: La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquellas se deriven para esta.

Asimismo, se prevé que las Entidades Locales pongan a disposición de las entidades financieras que participen en sus procedimientos para la concertación de operaciones de crédito, el informe de la Intervención local, en el que se incluirán los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites legales (ahorro neto y volumen de deuda viva) y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago, así como el cumplimiento, en los casos que resulte de aplicación, de la autorización preceptiva, pudiendo las entidades financieras, en su caso, modificar o retirar sus ofertas, una vez conocido el contenido del informe.

12. ÓRGANO COMPETENTE PARA CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO

a) Para concertar operaciones a corto plazo:

Corresponde al Presidente cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Corresponde al Pleno cuando supere ese límite.

b) Para concertar operaciones a largo plazo:

Corresponde al Presidente concertar las operaciones previstas en el Presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10% de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho Presupuesto.

Corresponde al Pleno cuando supere ese límite.

13. NORMAS QUE REGULAN LA CONTRATACIÓN DE PRESTAMOS

La contratación de prestamos está excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público.

La vigente 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, en su artículo 10, denominado «Negocios y contratos excluidos en el ámbito financiero», prevé lo siguiente:

«Están excluidos del ámbito de la presente Ley los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta o transferencia de valores o de otros instrumentos financieros en el sentido de la Directiva 2004/39/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE, del Consejo y la Directiva 2000/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE, del Consejo. Asimismo quedan excluidos los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones realizadas con la Facilidad Europea de Estabilización Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los contratos de préstamo y operaciones de tesorería, estén o no relacionados con la emisión, venta, compra o transferencia de valores o de otros instrumentos financieros».

En la anterior Ley de Contratos (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.) se decía que «estos contratos se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley de Contratos para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse». En la Ley actual no se dice nada al respecto, lo que no impide que esa regla se siga aplicando. No hay normas especiales que regulen estos contratos, pero deben aplicarse los principios de la Ley, especialmente los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Todo ello viene a significar que si bien no se aplican los procedimientos de la Ley de Contratos, sí que resulta imprescindible promover concurrencia mediante una convocatoria pública a la que puedan acceder todas las entidades financieras interesadas.

14. LOS PRESTAMOS DE MANDATO

Se regulan en los artículos 177 y 193 del TRLRHL.

Tienen carácter excepcional ya que su finalidad no es la financiación de inversiones.

Finalidad 1.ª: Para financiar créditos extraordinarios o suplementos de crédito para gastos corrientes que sean declarados necesarios y urgentes mediante acuerdo adoptado con quórum de mayoría absoluta (art. 177 TRLRHL).

Finalidad 2.ª: Para sanear remanente de tesorería negativo (art. 193 TRLRHL).

En ambos casos este tipo de préstamo debe cumplir tres requisitos:

- Que su importe total anual no supere el 5% 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% de los expresados recursos.
- Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la corporación que las concierte.

Este último requisito limita en la práctica las posibilidades de su utilización, ya que en los momentos en los que el mandato corporativo esté en una fase muy avanzada o final, el plazo del préstamo tiene que ser forzosamente muy corto.

15. LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN

Se regulan en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

Respecto de las entidades locales, tiene por objeto la puesta en marcha de medidas que garanticen su sostenibilidad financiera mediante la creación de un mecanismo de apoyo a la liquidez consistente en un Fondo de Financiación a Entidades Locales.

Por lo que se refiere a la posibilidad de concertar operaciones de crédito con un régimen excepcional, el Fondo incluye dos compartimentos: el Fondo de Ordenación y el Fondo de Impulso Económico.

Las Entidades Locales que reúnan los requisitos podrán presentar su solicitud de adhesión a los Fondos al Ministerio de Hacienda en el mes de julio de cada año. Las solicitudes presentadas fuera del plazo indicado solo serán aceptadas en función de las disponibilidades presupuestarias y la situación financiera de la Entidad Local.

A) El compartimento Fondo de Ordenación.

Ámbito subjetivo. Municipios que hayan cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera, de acuerdo con la normativa reguladora de las haciendas locales y la de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y se encuentren en situación de riesgo financiero.

Se define el riesgo financiero por la concurrencia de alguna de las situaciones siguientes:

a) Que su deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados a aquella fecha y además: se encuentre en las situaciones descritas en las letras a), b) o c) del artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, conforme a los últimos datos disponibles en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de las liquidaciones de los presupuestos correspondientes a los dos ejercicios presupuestarios inmediatamente anteriores, o bien les hayan sido concedidas las medidas extraordinarias de aquella norma.

Los límites relativos al nivel de deuda se entenderán aplicables aun cuando los municipios estén sujetos a un plan de reducción de deuda y lo estén cumpliendo.

b) Los municipios que no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se fijen por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Ámbito objetivo. La liquidez otorgada con este mecanismo deberá ser utilizada para:

—Atender los vencimientos de principal, y sus intereses asociados, correspondientes a las operaciones de préstamo a largo plazo que cumplan con el principio de prudencia financiera.

—Atender los vencimientos correspondientes a las operaciones de préstamo formalizadas en el marco del mecanismo de financiación de los pagos a proveedores y atender los vencimientos derivados de las deudas que en este mismo marco se estén compensando mediante retenciones en la participación en tributos del Estado.

—Financiar la anualidad que deba satisfacerse en el ejercicio corriente para abonar las liquidaciones negativas de la participación en los tributos del Estado.

—Atender las deudas con proveedores que sean vencidas, líquidas y exigibles, hasta que el período medio de pago a proveedores se ajuste a los límites establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Procedimiento y condiciones. El Real Decreto-ley 17/2014 en sus artículos 39 a 49 regula con detalle el procedimiento, las condiciones a cumplir, el seguimiento de los planes de ajuste y las actuaciones de control respecto de las entidades locales que pretendan adherirse al Fondo de Ordenación. De esta regulación cabe destacar los siguientes aspectos respecto de los municipios que se encuentren en situación de riesgo financiero:

—El Ministerio de Hacienda determinará anualmente los municipios que podrán solicitar la adhesión por encontrarse en esa situación de riesgo financiero.

—Las solicitudes deben haber sido aprobadas por el Pleno de la Corporación Local, e ir acompañada de un plan de ajuste, o modificación del que tuvieran, y de los acuerdos plenarios de aceptación de la supervisión y control por parte del Ministerio de Hacienda y de aplicación de las medidas que, en su caso, pueda indicar este para la actualización del plan de ajuste y para su inclusión en los presupuestos generales de las Entidades Locales.

—Las operaciones de crédito que se formalicen por el Estado con cargo a este mecanismo con las Entidades Locales no estarán sujetas al régimen de autorización establecido en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

—Los municipios deberán remitir al Ministerio de Hacienda un plan de ajuste, o una revisión del que ya tuvieran, incorporando las condiciones que establece el Decreto-ley respecto a los gastos, a la prestación de servicios, a los tributos y a la regularización catastral.

—Los municipios deberán someter a informe previo y vinculante del Ministerio de Hacienda la aprobación de los presupuestos municipales o la prórroga de los del ejercicio anterior, según proceda.

B) El compartimento Fondo de Impulso Económico.

Ámbito subjetivo. Podrán adherirse aquellas Entidades Locales que cumplan todos los requisitos siguientes:

—Que hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

—Que su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud.

—Que estén al corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera.

Ámbito objetivo. Finalidades:

—La cobertura de los vencimientos del principal, y sus intereses asociados, de los préstamos a largo plazo que hayan formalizado o formalicen, de acuerdo con criterios de prudencia financiera para financiar inversiones financieramente sostenibles.

—La financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Procedimiento y condiciones. El Real Decreto-ley 17/2014 en sus artículos 50 a 54 regula con detalle el procedimiento y las condiciones a cumplir de las entidades locales que pretendan adherirse al Fondo de Impulso Económico.

La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, introdujo la posibilidad de financiar la ejecución de sentencias firmes a través de alguno de los mecanismos extraordinarios de financiación, ya sea el Fondo de Ordenación o el Fondo de Impulso Económico. Para ello será necesario que se justifique la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de la ejecución de la sentencia, además de cumplirse los requisitos generales de cada uno de los Fondos.

16. PRIORIDAD ABSOLUTA DEL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA

A través de la reforma de la Constitución española que aprobaron las Cortes Generales en 2011 se modificó el contenido del artículo 135, cuyo apartado 3 quedó redactado del siguiente modo: «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».

Esto significa que ya a nivel constitucional se establece una prioridad absoluta del pago de la deuda pública sobre cualquier otro tipo de gasto, prioridad que fue ratificada para todas las Administraciones Públicas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al determinar en su artículo 14 que «el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto».

De este modo ha quedado alterado el orden fijado por el art. 178 del TRLRHL que recogía la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, dejando a este tipo de gastos en un segundo lugar en el orden de prioridades de pago de los Ayuntamientos.

17. CUMPLIMIENTO DEL PAGO DE LOS VENCIMIENTOS DE DEUDAS FINANCIERAS

Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la LO 2/2012 (medidas de cumplimiento forzoso).

18. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN SOBRE OPERACIONES DE CRÉDITO

El Ministerio de Hacienda mantiene una central de información, de carácter público, que provee de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.

De conformidad con lo previsto en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique, una operación de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura, concertadas por las Corporaciones Locales o sus entidades dependientes, se comunicará al Ministerio de Hacienda las condiciones de la operación y su cuadro de amortización.

19. LAS OPERACIONES DE CRÉDITO DE LA CAJA DE COOPERACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZARAGOZA

El artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye a las Diputaciones Provinciales la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en su artículo 6 prevé que una de las formas de cooperación será la concesión de créditos y la creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de este tipo.

En ejercicio de esta competencia el Pleno de la Diputación Provincial de Zaragoza aprobó el 14 de junio de 2017 un nuevo Reglamento regulador de la Caja Provincial de Cooperación con las siguientes previsiones:

19.1 Modalidades de crédito: todas las permitidas por la Ley de Haciendas Locales

—Operaciones de crédito a largo plazo:

- a) Prestamos para la financiación de inversiones.
- b) Prestamos para la refinanciación de otras operaciones de crédito.
- c) Prestamos de mandato para el saneamiento de remanente de tesorería negativo o para la financiación de nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes declarados necesarios y urgentes.

—Operaciones de crédito a corto plazo: Operaciones de tesorería.

19.2 Prestamos para la financiación de inversiones

Los préstamos para la financiación de inversiones se podrán conceder en los siguientes supuestos:

- a) Financiación de inversiones a ejecutar incluidas en el presupuesto del año, en sus créditos iniciales o en las modificaciones presupuestarias definitivamente aprobadas.
- b) Financiación de transferencias de capital a favor de otras Administraciones Públicas o entidades dependientes de estas, destinadas a la financiación de inversiones que serán entregadas al Ayuntamiento a su conclusión o que serán de utilización conjunta con otros municipios u otras Administraciones.
- c) Financiación de inversiones ya ejecutadas total o parcialmente siempre que sean incluidas en los créditos del presupuesto del año para su regularización, por no haber existido crédito en los presupuestos de los ejercicios anteriores o, existiendo crédito, no se hubiese llegado al reconocimiento de la obligación.

19.3 Requisitos comunes a todas las operaciones de crédito a largo plazo

Los Ayuntamientos que soliciten la concesión de un crédito a largo plazo de la Caja Provincial de Cooperación deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Haber aprobado la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior con ahorro neto positivo.
- b) Haber aprobado definitivamente el presupuesto del ejercicio actual. Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito tramitadas en la forma prevista en los apartados 1, 2, 3 y 6 del artículo 177.
- c) Tener un volumen total del capital vivo que no exceda del 75% de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, o bien obtener autorización del órgano de tutela financiera cuando el volumen total del capital vivo sea superior al 75% y no exceda del 110% de los referidos ingresos.

19.4 Prestamos para la refinanciación de otras operaciones de crédito

Podrán concederse préstamos con cargo a la Caja Provincial de Cooperación que tengan por finalidad la sustitución de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad, con el fin de disminuir la carga financiera o el riesgo de dichas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de aquellas pendientes de vencimiento.

19.5 Cuantías de los préstamos

- a) Prestamos a largo plazo ordinarios. Cuantía máxima de 150.000 euros.
- b) Prestamos a largo plazo extraordinarios. La cuantía máxima será fijada anualmente en las bases de ejecución del presupuesto. Son préstamos extraordinarios aquellos en los que se acredite alguno de las siguientes circunstancias:
 - 1.ª. Inversiones de especial interés público por quedar acreditado objetivamente que su impacto económico o social va a tener efectos supramunicipales.
 - 2.ª. Inversiones necesarias para remediar acontecimientos extraordinarios e imprevisibles que hayan perturbado la prestación de servicios municipales esenciales.
- c) Prestamos a corto plazo (operaciones de tesorería). Cuantía máxima de 30.000 euros.

19.6 Plazos de amortización

- a) Plazo ordinario para los préstamos a largo plazo. Hasta diez años, con opción a dos de carencia.
- b) Plazo extraordinario para los préstamos a largo plazo. Hasta quince años, con opción a dos de carencia, cuando se den las circunstancias previstas en el apartado b) del artículo 8º de este Reglamento o cuando se acrediten circunstancias extraordinarias que afecten a la carga financiera, a la deuda comercial o la existencia de graves desfases de tesorería.
- c) Plazo de los préstamos de mandato. Hasta cuatro años o el plazo inferior restante para que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.
- d) Plazo de los préstamos a corto plazo (operaciones de tesorería). Un año.

19.7 Orden de concesión de los préstamos, graduación de la cuantía y límite del crédito presupuestario disponible

Los préstamos de la Caja Provincial de Cooperación se concederán por orden de registro de la entrada de la solicitud siempre que la documentación preceptiva estuviera completa. En el caso de que fuera necesario subsanar o complementar la documentación, el orden a tener en cuenta será el del registro de entrada de la subsanación o del último documento que complete la solicitud.

Los préstamos se concederán hasta el límite del crédito disponible en el presupuesto anual de la Diputación Provincial.

La cuantía podrá graduarse discrecionalmente de manera motivada en función del número de peticiones concurrentes y de las disponibilidades presupuestarias y teniendo en cuenta las finalidades de los préstamos y la situación financiera del solicitante.

19.8 Justificación del destino de los préstamos

a) Los préstamos para la financiación de inversiones deberán justificarse con las facturas y certificaciones de obra, en su caso, y los documentos acreditativos del pago. La adquisición de bienes inmuebles se justificará con la escritura pública y el documento acreditativo del pago.

El plazo de justificación terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior. Cuando la ejecución de las inversiones se haya retrasado y cuando se trate de gastos plurianuales, la justificación de cada anualidad terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior.

b) Los préstamos de mandato para la financiación de nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes declarados necesarios y urgentes deberán justificarse con las facturas o documentos equivalentes y los documentos acreditativos del pago. El plazo de justificación terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior.

c) Los préstamos para la refinanciación de otras operaciones de crédito deberán justificarse con los correspondientes documentos fehacientes acreditativos de la cancelación de la operación. El plazo de justificación terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior.

19.9 Reintegro de préstamos

a) La falta de justificación del destino de los préstamos, en los casos en que resulta preceptiva, determinará el reintegro de los fondos entregados más el interés legal devengado desde la fecha de pago.

b) Las cantidades parcialmente sobrantes que no hayan sido destinadas a los fines para los que se concedieron los préstamos deberán ser asimismo reintegradas. Los reintegros que se realicen dentro del año en el que se ha puesto de manifiesto la imposibilidad de cumplir el destino completo del préstamo no devengaran interés de demora.

19.10 Amortización de los préstamos

Los préstamos de la Caja Provincial de Cooperación se amortizarán mediante una cuota única anual que se calculará dividiendo el importe del préstamo por el número de años de duración, excluidos en su caso los años de carencia.

Las operaciones de tesorería se cancelarán dentro del año siguiente a su concertación.

La fecha de referencia para las amortizaciones de los préstamos y las cancelaciones de las operaciones de tesorería será la fecha de pago de los préstamos por la Tesorería Provincial.

19.11 Retenciones de ingresos y devengo de intereses de demora

La Diputación Provincial retendrá e imputará al pago de amortizaciones y eventuales intereses de demora cualquier clase de ayuda, subvención, transferencia, anticipo o liquidación de gestión recaudatoria que hubiere de verificar a favor del Ayuntamiento prestatario cuando este no satisfaga en tiempo y forma las anualidades correspondientes. Esta facultad se recogerá expresamente en el documento administrativo de formalización de la operación de crédito.

La demora en el reembolso de las cantidades adeudadas devengará el interés legal del dinero determinado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

A efectos del presente Reglamento, el período de treinta días siguiente al vencimiento de cada anualidad se considera período de retención o compensación y no devenga intereses de demora.

19.12 Procedimiento de concesión de los préstamos

1. La solicitud de préstamo, suscrita por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento y dirigida al Presidente de la Diputación, deberá acompañarse de los siguientes documentos:

a) Certificación del acuerdo o de la resolución del órgano competente —según corresponda conforme a la legislación reguladora de las haciendas locales—, de instar la concesión de préstamo u operación de tesorería en alguna de las modalidades previstas en este Reglamento.

b) Certificación expedida por el Interventor, o Secretario-Interventor, del Ayuntamiento, acreditativa del cumplimiento de cada uno de los requisitos exigidos en este Reglamento para cada una de las modalidades de operación de crédito. La certificación comprenderá con detalle la finalidad concreta del crédito así como la acreditación de que no existe para la misma finalidad otra financiación en forma de subvenciones, contribuciones especiales o cuotas de urbanización. En el caso de que exista otra financiación, se acreditará que el importe del préstamo alcanza únicamente a la diferencia en que se cifre la aportación municipal.

2. Recabados los documentos e informes complementarios que se consideren necesarios, y previo dictamen de la Comisión Informativa competente, la Junta de Gobierno resolverá sobre la petición deducida, fijando la cantidad a conceder, la clase de préstamo en función de las establecidas en este Reglamento, el plazo para el reintegro total, el importe de cada anualidad, la facultad de retención o compensación de la Diputación, la obligación del abono de intereses en caso de demora y todas aquellas que fueren congruentes con la naturaleza y finalidad de crédito a otorgar.

3. Resuelta por la Diputación la petición de préstamo u operación de tesorería, se comunicará al Ayuntamiento peticionario, y si aquella fuera estimatoria será remitido, asimismo, un ejemplar del proyecto de contrato, que reflejará los términos definitivos fijados.

4. El Ayuntamiento beneficiario deberá aportar el acuerdo aprobatorio de los términos de la concesión y del contrato con el «quórum» que determine la legislación aplicable al efecto. Cuando sea preceptivo, aportará también la autorización del órgano de tutela financiera.

5. El contrato de préstamo se formalizará mediante documento administrativo firmado por los Presidentes de ambas entidades y autorizado por el Secretario de la Diputación Provincial.

20. Preguntas habituales sobre operaciones de crédito

1. *¿Puede un Ayuntamiento concertar un préstamo para financiar el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de los daños producidos en una vivienda como consecuencia de una fuga en la red de abastecimiento de agua?*

Las operaciones de crédito de las entidades locales como regla general solo pueden financiar gastos de inversión, por lo que en principio no cabría ese préstamo ya que una indemnización es gasto corriente.

Cabría concertar un «préstamo de mandato» en la modalidad prevista en el artículo 177, apartado 5, del TRLRHL para financiar créditos extraordinarios o suplementos de crédito para gastos corrientes que sean declarados necesarios y urgentes mediante acuerdo adoptado con quórum de mayoría absoluta, si se cumplen los requisitos generales para concertar operaciones de crédito a largo plazo así como los requisitos especiales que exige ese precepto, pero, en cualquier caso, el préstamo deberá cancelarse antes de que se proceda a la renovación de la corporación que lo concierte.

2. *Si un Ayuntamiento no dispone de suficiente liquidez para hacer frente a los próximos pagos, ¿qué pago es prioritario: el de una certificación de obra o el de la cuota de amortización e intereses de un préstamo?*

El artículo 135.3 de la Constitución española, introducido en la reforma de 2011, establece que «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».

En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina que «el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto».

Por lo tanto, el pago de la cuota de amortización e intereses de un préstamo es prioritario sobre el de una certificación de obra.

3. *¿Se puede concertar por un Ayuntamiento algún tipo de operación de crédito para el pago de la ejecución de una sentencia por la que se condena al pago de una cantidad?*

Sí, actualmente es posible. La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, introdujo la posibilidad de financiar la ejecución de sentencias firmes a través de los mecanismos extraordinarios de financiación regulados en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. En concreto mediante el Fondo de Ordenación o mediante el Fondo de Impulso Económico. Para ello será necesario que se justifique la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de la ejecución de la sentencia, además de cumplirse los requisitos generales de cada uno de los Fondos.

4. *¿Qué es la «carga financiera» a efectos de la concertación de los denominados préstamos de mandato?*

El artículo 177, apartado 5, del TRLRHL condiciona la concertación de los denominados préstamos de mandato, entre otros requisitos, a que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad. Esta referencia a la «carga financiera» es un anacronismo legal, ya que tal concepto desapareció en 1998 de la legislación de haciendas locales.

Para su correcta interpretación se debe acudir al texto original de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que en su artículo 54.4 entendía por carga financiera la suma de las cantidades destinadas en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con excepción de las operaciones de tesorería.

5. *¿Puede la oposición presentar una enmienda a los presupuestos municipales proponiendo reducir los créditos destinados a la amortización de los préstamos vigentes del Ayuntamiento?*

No es posible. El artículo 135.3 de la Constitución española, introducido en la reforma de 2011, establece que «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».

En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina que «Los créditos presupuestarios 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 no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión».

La expresión «mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión», en el ámbito de la Administración Local se entiende referida a las condiciones del contrato de préstamo. Es decir, las anualidades de amortización previstas en el contrato y los intereses ajustados a las condiciones del contrato deben formar parte obligatoriamente de los créditos del presupuesto inicial y no podrán ser enmendados.

Cuestión distinta sería la inclusión en el presupuesto de créditos destinados a la amortización anticipada de préstamos. En este caso sí que cabría la enmienda, porque su presupuestación no es obligatoria.