

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS FIRMES POR LAS ENTIDADES LOCALES Y SU FINANCIACIÓN

D. José María AGÜERAS ANGULO

Interventor-tesorero de Administración Local de categoría superior.

D. Pedro CORVINOS BASECA

Abogado.

SUMARIO:

1. Problemática de la ejecución de las sentencias dictadas por la jurisdicción contencioso-administrativa
2. La dificultad de ejecutar sentencias que condenan a la administración al pago de cantidades líquidas.
3. Peculiaridades en el régimen de ejecución de las sentencias que condenan a los municipios al pago de cantidades líquidas.
 - 3.1. La ejecución de estas sentencias corresponde a la Administración condenada: privilegio de la autotutela ejecutiva.
 - 3.2. Medidas ante la inactividad de la Administración condenada
 - 3.3. La inembargabilidad de los bienes y derechos municipales.
 - 3.4. Ejecución de sentencias dinerarias que producen trastorno grave a la hacienda pública.
4. La financiación de la ejecución de sentencias firmes como un compartimento no independiente del fondo de financiación a entidades locales.
 - 4.1. Ámbito subjetivo
 - 4.2. Ámbito objetivo: características que deben reunir la sentencia y la situación de la tesorería de la entidad local
 - 4.3. Procedimiento de adhesión al Fondo (solicitud): artículos 41 y 51 RDL y guías de usuario para la aplicación de solicitud de adhesión a los distintos compartimentos.
 - 4.4. Efectividad de la adhesión, distribución definitiva del Fondo y procedimiento de formalización de las operaciones de préstamo.
 - 4.5. Repercusión en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y en el cumplimiento de la regla de gasto.
 - 4.6. Conclusiones.
 - 4.7. Perspectiva de futuro

1. PROBLEMÁTICA DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Una de las cuestiones más problemáticas de la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido y sigue siendo, sin duda, la de la ejecución de las sentencias. Probablemente las dificultades existentes en muchos casos para la ejecución de las resoluciones judiciales dictadas por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, se deben a la concepción revisora de esta jurisdicción, tal y como fue configurada en la Ley Jurisdiccional de 1956. Ello explica que se encomiende a las Administraciones públicas la potestad de ejecutar las sentencias como una manifestación más de la potestad de autoejecución. De alguna manera los órganos jurisdiccionales han considerado que su función era la de resolver los recursos que se les planteaban dictando las correspondientes sentencias y desentendiéndose de la ejecución, como si esta fuese una cuestión adjetiva o secundaria.

La entrada en vigor de la Constitución supuso un avance considerable en lo que se refiere a reforzar el derecho de todo ciudadano a la ejecución de las sentencias, imponiendo a los órganos jurisdiccionales el deber de ejecutarlas y a las Administraciones públicas el deber de colaborar en la ejecución de las resoluciones judiciales (artículos 117.3 y 118 CE). En esta línea el artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) establece que: *“Las Administraciones Públicas, las autoridades y funcionarios, las corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes.”*

Hay que reconocer también la importancia que ha tenido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia, incluyendo el derecho a la ejecución de sentencias dentro del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE). Esta jurisprudencia ha evolucionado, consagrándose otros principios como el de inmutabilidad de las sentencias en fase de ejecución o el de interpretación finalista de los fallos. Se ha ido también perfilando el control efectuado por el TC de la ejecución de las sentencias.

En este contexto se aprueba la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), que introduce algunas modificaciones relevantes en materia de ejecución de sentencias. Es evidente que el legislador es consciente de esta problemática y se propone con la nueva regulación garantizar la ejecución de las sentencias, en coherencia con lo establecido en la Constitución y en la jurisprudencia del TC.

A pesar de los avances que en el derecho a la ejecución de sentencias han supuesto la Constitución, la jurisprudencia del TC y el nuevo régimen contenido en la LJCA, la realidad es que siguen existiendo dificultades para la ejecución de las resoluciones jurisdiccionales dictadas por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Son constantes los conflictos derivados de la deficiente ejecución de

sentencias, entre otros, en ámbitos como el urbanismo y el empleo público. En estos casos se evidencia como el régimen de ejecución establecido en la LJCA no es el adecuado para situaciones complejas.

A estos supuestos singulares de ejecución han de sumarse los derivados de la ejecución de sentencias de contenido dinerario. La ejecución de estas sentencias ha venido planteando no pocos problemas, que se han visto acentuados en el contexto de crisis económico-financiera en la que se han visto inmersos las Administraciones Públicas y, en particular, los Municipios, lo que ha determinado la necesidad de adoptar medidas excepcionales para financiar la ejecución de estas sentencias.

2. LA DIFICULTAD DE EJECUTAR SENTENCIAS QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN AL PAGO DE CANTIDADES LÍQUIDAS

La ejecución de sentencias que condenan a las Administraciones públicas al pago de cantidades líquidas suele plantear problemas. Para empezar, el pago de estas cantidades debe ajustarse a lo establecido en la legislación presupuestaria (**principio de legalidad presupuestaria**); es decir, no se pueden realizar estos pagos si previamente no hay consignación presupuestaria y esta decisión corresponde en último extremo a la Administración condenada, poco dispuesta a abonar el importe que se le exige judicialmente. El TC se ha pronunciado sobre el conflicto entre el principio de legalidad administrativa y el derecho fundamental a la ejecución de sentencias (**STC 32/1982**)

Por otra parte, la ejecución de estas sentencias se ha visto dificultada por protección que el ordenamiento jurídico dispensa a determinados bienes y derechos de las Administraciones públicas, declarados inembargables.

Ha condicionado también la ejecución de estas sentencias el hecho de que el pago de determinadas cantidades por las Administraciones públicas pueda suponer un detrimento para sus maltrechas haciendas, lo que pondría en riesgo la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados. Surge así el conflicto entre la obligación que tienen las Administraciones de ejecutar las sentencias condenatorias al pago de cantidades líquidas y el deber que tienen de prestar estos servicios públicos, para lo que es necesario disponer de los suficientes recursos económicos. Conflicto que ha servido de excusa para no ejecutar este tipo de sentencias.

Las sucesivas leyes de la jurisdicción contencioso-administrativa han intentado, con poco éxito, establecer los medios para garantizar la ejecución de estas sentencias de contenido económico. La realidad es que en muchos casos la ejecución de estas sentencias ha sido tortuosa para las personas que han visto estimados sus recursos.

No se puede desconocer que para las Administraciones públicas condenadas, el pago de los cuantiosos importes que imponen las sentencias altera su casi siempre precaria tesorería, llegando a condicionar en algunas ocasiones el desarrollo de sus políticas. En una situación de escasez recursos económicos, que es en la que se suelen encontrar la mayor parte de las Administraciones públicas, los que se destinan al pago de las sentencias dejan de destinarse a otros fines públicos.

Son los Municipios, sin duda, los que han tenido y tienen más dificultades para hacer frente a la ejecución de estas sentencias. Entre otras razones, por el deficiente sistema de financiación local, que hace que no dispongan de los recursos económicos necesarios para satisfacer todos los servicios que prestan a los vecinos. Se entenderá que en una situación económico-financiera eternamente precaria, al borde de la insolvencia en algunos casos, la condena por sentencia al pago de cuantiosas indemnizaciones supone un quebranto para las haciendas municipales.

Esta situación se vio agravada con la crisis económica iniciada en el año 2007, que afectó a todas las Administraciones públicas y, en particular, a los Municipios. Se produjo una considerable reducción de los ingresos, con los que había que satisfacer unos gastos crecientes, como consecuencia del desarrollo experimentado por buena parte de los Municipios en el período de bonanza. Además, estos Municipios estaban muy endeudados y sin posibilidad de acceder al crédito, con lo que no tenían liquidez para afrontar los pagos. A lo que hay que añadir las restricciones que la legislación estatal en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera impone a todas las Administraciones pública, señaladamente a los Municipios.

Coincidiendo con este periodo de crisis económico-financiera que sufren los Municipios, y como restos del naufragio urbanístico-inmobiliario, los tribunales han dictado sentencias condenándolos al pago de cuantiosas indemnizaciones por expropiaciones y otras actuaciones urbanísticas llevadas a cabo durante época del imparable desarrollo urbanístico. Y también al pago de indemnizaciones a las empresas contratistas o concesionarias de obras y servicios públicos.

Así las cosas, algunos Municipios han estado al borde de la quiebra técnica, sin capacidad para afrontar los pagos pendientes, incluidos los derivados de las sentencias de contenido dinerario¹.

En esta situación excepcional resultaba casi imposible para los Municipios la ejecución de estas sentencias, por lo que se ha hecho necesario habilitar medios excepcionales que les permitiesen hacer frente al pago de las cantidades a las que habían sido condenados por sentencia. Con este fin se introduce en la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Disposición Adicional Primera, que regula la “*Financiación de la ejecución de sentencias firmes por parte de las Entidades locales*”.

A tratar la cuestión de la financiación de la ejecución de sentencias firmes por parte de las Entidades locales, dedicaremos una parte importante de artículo pero antes

¹ Una acertada descripción de esta situación la hace el magistrado Eduardo Paricio Rallo en un recomendable artículo titulado “*La insolvencia de la Administración. Ejecución judicial de deudas públicas*”. Fundación Democracia y Gobierno Local 1/2012. Constata el autor la situación de insolvencia en la que se encuentran algunas Administraciones públicas y la dificultad que tienen para hacer frente a los pagos. Y señala que en situaciones como estas las entidades privadas se ven incurso en procesos concursales, a los que no pueden acogerse las Administraciones dado que el ordenamiento jurídico presume su solvencia.

expondremos el régimen jurídico aplicable a la ejecución de las sentencias de contenido dinerario.

3. PECULIARIDADES EN EL RÉGIMEN DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIAS QUE CONDENAN A LOS MUNICIPIOS AL PAGO DE CANTIDADES LÍQUIDAS

3.1. La ejecución de estas sentencias corresponde a la Administración condenada: privilegio de la autotutela ejecutiva.

La ejecución de estas sentencias viene regulada en el **artículo 106 de la LJCA**. Se establece en el **apartado 1** lo siguiente:

“Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial”.

Como puede comprobarse, corresponde a la Administración condenada tomar las decisiones presupuestarias y de gasto necesarias para que pueda ejecutarse la sentencia de contenido dinerario. El órgano jurisdiccional no puede en estos casos sustituir a la Administración en la toma de estas decisiones. En caso de negativa de la Administración condenada a tomar estas decisiones, el órgano jurisdiccional todo lo más que podrá hacer es adoptar las medidas de coacción previstas en la LJCA, a las que nos referiremos más adelante.

Así resulta también de lo establecido en el artículo 173 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 el apartado 1 de este artículo se establece que:

“1.Las obligaciones de pago sólo serán exigibles de la hacienda local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos, con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme”.

Y en los apartados 3 y 4 del citado artículo se establece lo siguiente:

“3. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las entidades locales o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a aquéllas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inexecución de sentencias previstas en las leyes.

4. La Autoridad administrativa encargada de la ejecución acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse del Pleno

uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.”

Es preciso insistir en que la ejecución de sentencias de contenido dinerario viene condicionada por el principio de legalidad en materia de gasto público. Ello supone reconocer a la Administración condenada el privilegio de la autotutela ejecutiva, al reservarle la facultad de adoptar las decisiones presupuestarias que permitan dar cumplimiento a la sentencia.

En cuanto a las posibilidades de modificar el presupuesto para dotar de crédito las obligaciones derivadas del cumplimiento de la sentencia, se podrá financiar la modificación con nuevos recursos o con remanente de tesorería -que será una posibilidad muy remota dependiendo de la cuantía de la sentencia-, y si se tratase de reordenar las consignaciones presupuestarias, hay que tener presente el límite de no perturbación del respectivo servicio, que impone la normativa presupuestaria al regular las modificaciones de crédito en general. Ello puede reducir mucho las posibilidades de poder modificar el presupuesto para dotar de crédito el cumplimiento de la sentencia; conviene tener en cuenta que la deuda judicial no tiene una condición preferente aunque haya sido reconocida por sentencia.

Lo que está claro es que a pesar de esa limitación que la normativa reguladora de las Haciendas Locales establece en cuanto a proteger de algún modo todas aquellas partidas cuya reducción pueda “perturbar” el respectivo servicio, debemos interpretar la obligación de cumplimiento de la resolución judicial en términos restrictivos, al objeto de cumplir adecuadamente el derecho a la tutela judicial efectiva. Se tratará de ponderar con proporcionalidad los intereses en juego. En este punto conviene recordar también la obligación que tienen las entidades locales de disponer de un plan de disposición de fondos, que bien podría establecer como prioritario el pago de sentencias judiciales, pero tampoco conviene olvidar que la antigüedad es un criterio de preferencia prioritario para los pagos, tal y como establece con carácter general en el ámbito administrativo en cuanto a despacho de los asuntos, el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, PAC.

3.2. Medidas ante la inactividad de la Administración condenada

Como se ha dicho, para aquellos casos en que la Administración condenada no adopte las oportunas decisiones presupuestarias que permitan la ejecución de la sentencia, la LJCA prevé las siguientes medidas

A. El interés adicional

El apartado 2 del artículo 106 de la LJCA prevé que a la cantidad fijada en la sentencia se añada “... *el interés legal del dinero, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia*”. Conviene precisar que en el caso de sentencias que determinen un derecho a devolución de ingresos

indebidos en materia tributaria, por tanto en cualquiera de los supuestos tasados en el artículo 221.1 de la Ley 58/2003, General Tributaria y artículo 15.1 del Reglamento general de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, procederá el interés de demora, conforme establecen los artículos 32.2 y 221, apartados 2 y 5, LGT

Pues bien, en caso de no ejecutarse voluntariamente la sentencia en el plazo de tres meses desde que sea firme y se comunique al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa. Y el apartado 3 del artículo 106 prevé que: “*En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento*”.

El incremento en dos puntos del interés legal es una medida coercitiva que se pone a disposición del órgano jurisdiccional, que podrá adoptarla si concurren los siguientes requisitos: a) la existencia de un retraso en la ejecución imputable a la conducta de la administración y b) la existencia de una conducta de negligencia, desidia o resistencia por parte de la Administración al cumplimiento de la Sentencia.

Véase al respecto lo establecido en el Auto del TS 6237/2016, de 24 de junio, en el que se argumenta:

“... ”

SEGUNDO.- Mediante escrito de 18 de febrero de 2016 la sociedad actora denuncia que no obstante el tiempo transcurrido desde que se dictó el referido Auto de 29 de julio de 2015, la Administración no le ha satisfecho las cantidades estipuladas en el mismo, ni en concepto de principal ni de intereses. Solicita que se le abonen de inmediato tales cantidades, con expreso apercibimiento de que de no proceder a dicho pago, se incrementaría en 2 puntos el interés legal a devengar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley de la Jurisdicción. El Abogado del Estado solicita que antes de proceder en la forma solicitada por la parte actora se recabe informe del ente encargado de ejecutar la sentencia, en el caso el Ministerio de Industria, y que la Sala aprecie si concurre falta de diligencia.

TERCERO.- Habida cuenta del tiempo transcurrido desde que se dictó el referido Auto de ejecución de 29 de julio de 2015 no procede acceder a lo solicitado por el representante de la Administración. En dicho Auto se aprobaban cantidades determinadas para la ejecución de la Sentencia de 12 de julio de 2013 y el procedimiento de cálculo de los intereses, por lo que el pago de las cantidades debidas como capital e intereses no requería ningún trámite especial por parte de la Administración que haga que este Tribunal deba requerir información alguna sobre lo que constituye una manifiesta falta de diligencia por parte de la Administración en ejecutar las resoluciones firmes de esta Sala. En consecuencia, se estima la solicitud formulada por Endesa y se requiere a la Administración a la inmediata ejecución de la Sentencia citada en los términos resueltos en el fallo y fundamento de derecho segundo del Auto de 29 de julio de 2015, abonando a la sociedad recurrente la cantidad estipulada como capital con los correspondientes intereses calculados en la forma que se indicaba. Estos intereses quedarán incrementados en dos puntos a partir de la fecha

de notificación de este Auto. JURISPRUDENCIA 3 Asimismo se apercibe a la Administración que de no proceder a la inmediata ejecución de la Sentencia en los términos antedichos, se adoptarían las medidas que se contemplan en el artículo 112 de la Ley de la Jurisdicción y que esta Sala estime necesarias para la integridad de las resoluciones judiciales”.

B. Imposición de multas coercitivas

El artículo 112 LJCA prevé las medidas coactivas que podrá adoptar el órgano jurisdiccional, en caso de inejecución de la sentencia. Entre ellas, apartado a) de este artículo: *“Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48”.*

Estas multas coercitivas van dirigidas a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos de los órganos jurisdiccionales. Tratándose de la ejecución de sentencias dinerarias, las multas deberían dirigirse a aquellas autoridades y funcionarios que con su inactividad impiden adoptar las medidas presupuestarias necesarias que permitan la ejecución de la sentencia. Esta medida será efectiva en la medida en que afecte a personas físicas y no a la Administración condenada.

C. Exigencia de responsabilidad penal

Otra de las medidas coactivas previstas en el artículo 112 LJCA –apartado b)-, es exigir la responsabilidad penal que pudiera derivarse del incumplimiento del deber de ejecutar la sentencia dineraria².

Lo cierto es que la vía penal sólo debe utilizarse cuando intentadas otras medidas no surten efecto, como consecuencia de la manifiesta voluntad de los funcionarios y autoridades de incumplir con su obligación de ejecutar la sentencia. Es interesante a este respecto la **Sentencia 40/2015, de 4 de noviembre de la Sección 1ª de la AP de Lleida**, en la que argumenta lo siguiente:

«A mayor abundamiento debemos señalar que no siempre que una sentencia o resolución judicial resulte incumplida por el obligado a ello, nos encontramos ante un ilícito penal, pues para el caso de que una resolución no sea cumplida de forma voluntaria, la Ley prevé medidas de ejecución forzosa, antes de que tal incumplimiento pueda considerarse constitutivo de delito. En definitiva, la legitimación de la

² Seguiremos en la exposición de esta medida coactiva el artículo de los Magistrados Carlos Coello y Francisco Ubeda, titulado *“Inejecución de sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad penal”*, incluido dentro de la obra colectiva *“Derecho Administrativo y Derecho Penal: Reconstrucción de los Límites”*.

intervención del Derecho Penal ha de estar basada en la presencia de comportamientos que denoten o lleven implícito un plus de gravedad, pues el citado derecho no puede convertirse en un instrumento sancionador de conductas, cuyos remedios, prevén las leyes procesales en vía civil, con posibilidades reales de garantizar una tutela suficiente al ejecutante, pues en caso contrario se menoscabaría el principio de intervención mínima de dicho sector del ordenamiento jurídico».

En principio, las conductas que determinan el incumplimiento del deber de ejecutar las sentencias, pueden subsumirse en los tipos delictivos tipificados en el artículo 410 del Código Penal, delito de desobediencia, y en el artículo 412 del CP, delito de denegación de auxilio.

Delito de desobediencia (artículo 410 CP)

Artículo 410.

1. Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no incurrirán en responsabilidad criminal las autoridades o funcionarios por no dar cumplimiento a un mandato que constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de Ley o de cualquier otra disposición general.

Solo pueden ser autores de este delito las autoridades o funcionarios que estén obligados al cumplimiento de las resoluciones judiciales, por lo que se configura como un delito especial impropio. Los conceptos de autoridad y funcionario vienen definidos en el artículo 24 del Cp.

A veces no resulta fácil determinar qué autoridad o funcionario es el responsable de ejecutar la sentencia, entre los que integran la Administración demandada. Esta dificultad es patente cuando se trata de ejecutar sentencias de contenido dinerario, que exigen la ampliación de créditos o la modificación del Presupuesto. De ahí que el artículo 104.1 LJCA establezca que una vez firme la sentencia, se requiera a la Administración demandada para que, entre otras cosas, identifique al órgano responsable de ejecutar el fallo.

El **elemento objetivo** consiste en una **abierta negativa** a dar el debido cumplimiento a una resolución judicial. Esta exigencia no debe interpretarse en el sentido literal de que la misma haya de efectuarse mediante frases o mediante actuaciones que exterioricen una actitud desobediente. Se entiende que hay aun abierta negativa a cumplir cuando se adopta una actitud de reiterada y evidente pasividad a lo largo del tiempo sin cumplir lo ordenado.

Los **requisitos** que según una reiterada jurisprudencia deben concurrir para apreciar el delito de desobediencia son:

1º) Una orden o mandato emanado de la autoridad competente, en el ejercicio de las funciones de su cargo. En el ámbito de las ejecuciones de sentencias las obligaciones a las que se refiere el mandato pueden surgir del fallo de una Sentencia o de la parte dispositiva de un Auto de medidas cautelares o de ejecución de Sentencia.

2º) Que la orden o mandato sea claro, expreso, terminante, dirigido a una concreta persona, a la que se imponga una conducta activa u omisiva que haya de acatar sin disculpas.

3º) Que se haga conocer al sujeto obligado a través de un requerimiento formal, personal y directo, con los apercibimientos de las consecuencias penales del incumplimiento

Delito de denegación de auxilio (artículo 412 Cp)

*“1. El funcionario público que, requerido por autoridad competente, **no prestare el auxilio debido para la Administración de Justicia u otro servicio público, incurrirá en las penas de multa de tres a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.***

2. Si el requerido fuera autoridad, jefe o responsable de una fuerza pública o un agente de la autoridad, se impondrán las penas de multa de doce a dieciocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a tres años”.

Sujetos activos del delito de denegación de auxilio del 412 CP sólo pueden serlo aquellos en quienes concurra la condición de funcionario público o autoridad, por lo que nos encontramos ante un delito especial propio.

La conducta típica es «no prestar el auxilio debido», por lo que ha sido calificado como un delito de omisión pura, consumándose con la simple abstención del funcionario o autoridad requerida, sin que sea reiterada. Eso sí, se exige un previo requerimiento para actuar o colaborar por el funcionario público o la autoridad responsable en la ejecución de lo acordado por el órgano jurisdiccional.

Aun cuando lo más normal sea que al incumplir el deber de ejecución de sentencias se cometan algunos de estos dos delitos, cabe que las conductas realizadas puedan subsumirse en otros ilícitos penales. Por ejemplo, si se dictase a sabiendas un acto ilegal con el único fin de eludir la ejecución de una sentencia, se podría estar cometiendo un **delito de prevaricación** (artículo 404 del CP) Apunta Eduardo Paricio en su artículo, que podría ser constitutiva de un **delito de insolvencia punible** (artículo 257 Cp), la conducta consistente en la resistencia a abonar la deuda impuesta por sentencia, mientras que al mismo tiempo la Administración sigue disponiendo y pagando fluidamente otros gastos, incluso contrayendo nuevas obligaciones.

3.3. La inembargabilidad de los bienes y derechos municipales

Se ha hecho referencia anteriormente a como la protección que el ordenamiento jurídico dispensa a determinados bienes y derecho de las Administraciones públicas, condiciona la ejecución de sentencias. Y se ha dicho también que el TC en la **sentencia 166/1998** ha mantenido que el **derecho a la ejecución de la sentencia no es absoluto**, justificando la inembargabilidad de determinados bienes y derechos de las Entidades locales; aquellos que de una u otra forma están destinados a satisfacer fines de interés público. Quedan excluidos únicamente los bienes patrimoniales no afectados al uso o servicio público.

Es oportuno recordar que esta sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Audiencia Provincial de Burgos en relación con los apartados 2 y 3 del art. 154 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por supuesta vulneración de los arts. 24.1, 117 y 118 C.E. En este caso una empresa pide que se ejecute una sentencia condenatoria, solicitando que a este fin se procediera al embargo de un determinado solar por ser bien patrimonial sujeto a las normas de Derecho privado y, alternativamente, a la congelación y retención de todas las cuentas bancarias del Municipio. El Juzgado acuerda el embargo de bienes patrimoniales, en cuantía suficiente a cubrir las cantidades a cuyo pago había sido condenado el Ayuntamiento. Esta Resolución fue recurrida en apelación, planteando la Audiencia Provincial la cuestión de inconstitucionalidad.

Son varias las cuestiones referidas a la ejecución de sentencias sobre las que se pronuncia esta sentencia del TC, que nos limitaremos a mencionar: a) El principio de legalidad presupuestaria justifica el privilegio de autotutela en la ejecución de las sentencias; b) La inembargabilidad de determinados bienes y derechos constituye un límite a la ejecución forzosa de las resoluciones judiciales; c) Los fondos públicos son inembargables, pero no los bienes patrimoniales no afectos a un uso o servicio público y d) Son también embargables los ingresos obtenidos por la transmisión de estos bienes patrimoniales.

Resultado de esta sentencia, es la redacción del apartado 2 del **artículo 173 TRLRHL**, que establece lo siguiente:

*2. Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, **excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.***

La cuestión de la inembargabilidad de los bienes y derechos de la Entidades locales no es pacífica y ha dado lugar a posturas contradictorias, como se verá a continuación. En este sentido el TS en varias sentencias - STS de 29 de enero de 1999 y STS de 9 y 18 de febrero de 2005- considera que el dinero de las Administraciones públicas es embargable. Se argumenta en el FJ Quinto de la sentencia de 29 de enero de 1999 lo siguiente:

“QUINTO.- La argumentación, además, contenida en la sentencia recurrida respecto de la "inembargabilidad de los bienes, derechos, valores y fondos públicos, (salvando el art. 132.1 de la Constitución)" como obstáculo al reconocimiento de la posibilidad de utilización del procedimiento de apremio contra las cuentas corrientes del Institut Català del Sòl para la cobranza de los Impuestos Municipales al principio señalados, debe considerarse, asimismo, errónea, tan pronto se tenga en cuenta que, con arreglo a reiterada doctrina constitucional, "el privilegio de la inembargabilidad solo alcanza a los bienes que estén destinados a la realización de actos "iure imperii", pero no a aquellos destinados a la realización de actividades "iure gestionis", porque una interpretación de las normas que condujera a mantener la imposibilidad absoluta de ejecución de las Administraciones públicas debía considerarse vulneradora del art. 24.1 de la Constitución - STC /1992, de 1º de Julio -, y más aún cuando la Norma Fundamental - art. 132.1- solo refiere la inembargabilidad a los bienes de dominio público y a los comunales. Más recientemente, el mismo Supremo Intérprete de la Constitución admite la susceptibilidad de embargo de "bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público" - SS.T.C. 166/1998, y 211/1998, de 27 de Octubre -, hasta el extremo de considerar inconstitucional en la primera de las dos sentencias acabadas de mencionar el último inciso, "bienes en general", del ap. 2 del art. 154 de la Ley de Haciendas Locales, precisamente por la amplitud y generalidad de esta expresión y por no incluir la excepción al principio de inembargabilidad que dichos bienes en las expresadas condicionen significaban.”

Tampoco la doctrina tiene una opinión clara acerca de la embargabilidad del dinero. A este respecto, son interesantes las consideraciones que hacen Javier Martín Fernández y Jesús Rodríguez Márquez en el artículo titulado *¿Pueden las Entidades locales embargar a otros Entes públicos por impago de sus deudas tributarias?*, publicado en la *Revista Quincena Fiscal* núm. 17/2007 parte *Práctica Fiscal*. Dicen estos autores:

“No obstante, creemos que esta inembargabilidad absoluta del dinero ha de matizarse. Como puede observarse, el Tribunal parte, en su razonamiento, de que los bienes sobre los que se proyecta este privilegio son los medios líquidos que conforman la Tesorería de la Entidad local, en la medida en que dichos fondos son necesarios para el normal desenvolvimiento de los servicios públicos. Esta idea aparece ratificada, de modo expreso, por el propio Tribunal - STC 166/1998 (RTC 1998, 166) -, cuando afirma que «aquellos derechos, fondos y valores "son los recursos financieros" de la Entidad Local, ya se trate de "dinero, valores o créditos" resultantes de "operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias", que constituyen la Tesorería de dicha Entidad (art. 175 LHL)». Para continuar afirmando que «dado que tales recursos están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general, es evidente que requieren una especial protección legal... por el destino al que han sido asignados por los representantes de la soberanía popular». En fin, como señala la STC 228/1998 (RTC 1998, 228) , las aseveraciones anteriores «enlazan con los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE) y de la continuidad de los servicios públicos (STC 107/1992 [RTC 1992, 107] , fundamento

jurídico 3.º), que son, como tenemos dicho, dos de las razones constitucionales de la inembargabilidad dispuesta en el art. 154.2 LHL» .

Por tanto, entendemos que sólo están sometidos al privilegio de inembargabilidad aquellos recursos que constituyan el Tesoro -en el Estado- o la Tesorería -en las Comunidades Autónomas y Entidades locales- de los Entes públicos.

Por tanto, debemos acudir, en principio, a los arts. 90 de la LGP y 175 del TRLHL para determinar este ámbito de inembargabilidad. Con arreglo al primero, «constituyen el Tesoro Público todos los recursos financieros, sean dinero valores o créditos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias». De conformidad con el segundo de los preceptos citados, «constituyen la Tesorería de las Entidades locales todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias». La lectura de ambos preceptos, casi idénticos, podría llevarnos a la conclusión de que cualquier tipo de recurso financiero forma parte de la Tesorería, ya que no se establece ningún tipo de distinción. Sin embargo, entendemos que se trata de una conclusión errónea, lo que se comprueba si se observan cuáles son las funciones atribuidas por la normativa al Tesoro o a la Tesorería. Así, los arts. 91 de la LGP y 177 del TRLHL señalan que su misión principal consiste en la recaudación de los derechos y el pago de las obligaciones, así como la distribución temporal de las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.

La constatación anterior nos lleva a afirmar que sólo pueden considerarse integrantes del Tesoro aquellos recursos financieros con un alto grado de liquidez, característica esencial para poder cumplir las funciones que les encomiendan los preceptos indicados. Esta conclusión se confirma si acudimos al Plan General de Contabilidad Pública, que sólo considera como tesorería las inversiones financieras temporales, mientras que califica como inmovilizado las inversiones financieras permanentes. El criterio para distinguir entre unas y otras consiste en que su vencimiento sea o no superior a un año. Es decir, los recursos financieros que permanecen indisponibles durante el ejercicio presupuestario por tener un vencimiento que excede del mismo no tienen, para esta norma, la consideración de tesorería.”

3.4. Ejecución de sentencias dinerarias que producen trastorno grave a la hacienda pública.

Para acabar, nos ocuparemos de otra de las limitaciones impuestas al derecho de ejecución de sentencias de contenido dinerario, en aquellos casos en que pueda producirse un trastorno grave a la hacienda pública. El **apartado 4 del artículo 106** establece lo siguiente:

“4. Si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo

pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquélla”.

Son dos las cuestiones que se plantean en relación con la aplicación de esta medida alternativa de ejecución de una sentencia dineraria. En primer lugar, es preciso determinar qué debe entenderse por trastorno grave para la hacienda. Las Administraciones públicas en general y los Municipios en particular tienen la tentación de considerar que la ejecución de cualquier sentencia dineraria produce un trastorno para su hacienda. De manera que una interpretación amplia de este concepto jurídico indeterminado, puede acabar convirtiendo esta medida excepcional en regla general en la ejecución de las sentencias de contenido dinerario.

En la situación actual, la Administración deberá justificar que no puede acudir a ninguna de las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez que prevé la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, entre ellas precisamente el fondo para la financiación de la ejecución de sentencias firmes, al que nos referiremos a continuación.

En segundo lugar, se plantea el modo en que puede ejecutarse la sentencia en la forma menos gravosa, sin que quede desvirtuado el principio de inmutabilidad que debe presidir la ejecución de sentencias. El citado apartado se limita a decir que será la Administración condenada la que realice una propuesta razonada, alternativa a la ejecución de la sentencia en sus propios términos. Dado que se trata de la ejecución de sentencias dinerarias, cabe pensar que la propuesta de la Administración consistirá en el fraccionamiento y aplazamiento del pago. Pero lo cierto es que no se descartan otras propuestas. Ahora bien, el intento por parte de Administración de proponer otra forma de ejecución –por ejemplo pago en especie mediante la transmisión de algún bien– podría infringir el principio de inmutabilidad en la ejecución de la sentencia. Eso sí, nada impide que en esta fase de ejecución, las partes puedan llegar a un acuerdo sobre la forma de ejecutar la sentencia. En el caso de que se optase por el fraccionamiento, el beneficiario tendría derecho a la percepción de intereses; no queda claro si al interés legal, al de demora o al interés adicional previsto en el artículo 106.3 LJCA.

A tenor de lo establecido en el apartado 4, le corresponde a la Administración condenada demostrar que la ejecución de la sentencia de contenido dinerario produce un trastorno grave en la hacienda y hacer una propuesta razonada para ejecutar la sentencia de la forma menos gravosa. Aunque no se establece un plazo para ello, lo lógico es que se haga la propuesta en el plazo concedido a la Administración para ejecutar la sentencia voluntariamente. No obstante, suele suceder que no se haga la propuesta hasta que el recurrente ha instado ya la ejecución forzosa de la sentencia.

4. LA FINANCIACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS FIRMES COMO UN COMPARTIMENTO NO INDEPENDIENTE DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES

La financiación desde el Estado de la ejecución de sentencias firmes por las entidades locales se introduce novedosamente a través de la **Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**:

“Financiación de la ejecución de sentencias firmes por parte de las Entidades locales.

1. En los supuestos de ejecución de sentencias firmes de los Tribunales de Justicia, las entidades locales podrán incluir las necesidades financieras que sean precisas para dar cumplimiento a las obligaciones que se deriven de las mismas, en los compartimentos Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico, del Fondo de Financiación a Entidades locales, si se encuentran en las situaciones descritas en los artículos 39 o 50 del 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, siempre que se justifique la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de aquella ejecución. A estos efectos se entenderá por entidad local la Administración General de la misma, y el resto de entidades, organismos y entes dependientes de aquella, incluidos en el sector Administraciones Públicas, subsector Corporaciones Locales, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

2. Las necesidades financieras citadas en el apartado anterior se incluirán en los compartimentos del Fondo de Financiación a Entidades Locales en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y, en su caso, deberán recogerse en los planes de ajuste que acompañen a las solicitudes de adhesión.

3. Las entidades locales que se acojan a la medida regulada en esta disposición están obligadas a dotar en el proyecto de presupuesto general del ejercicio 2016 el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria por una cuantía equivalente al 1 por ciento de sus gastos no financieros con el fin de atender posibles obligaciones de pago derivadas de futuras sentencias firmes que dicten los Tribunales de Justicia o necesidades imprevistas e inaplazables. El cumplimiento de este requisito es condición necesaria para la adhesión a los compartimentos del Fondo de Financiación a Entidades Locales.”

La disposición adicional fue introducida en el Senado por una enmienda del Grupo Parlamentario Popular; su justificación señalaba que, en algunos casos, el pago de las sentencias puede llegar a afectar a la prestación de los servicios públicos obligatorios o al cumplimiento de las obligaciones con el personal y proveedores de la entidad local.

Al tratarse de una modalidad de financiación introducida por la vía de la enmienda, carece de entidad como Fondo independiente, por lo que dichas necesidades

son atendidas a través de los Fondos ya en funcionamiento de Ordenación e Impulso Económico que conforman el **Fondo de financiación a entidades locales –FFEL–**, regulado mediante 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 –RDL–.

El objetivo del FFEL, como es sabido, es dotar a las entidades locales de un mecanismo de financiación adicional y extraordinario de apoyo a la liquidez desde el Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, que regula los mecanismos adicionales de financiación para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

El FFEL comprende tres fondos especiales de financiación:

- El **Fondo para la financiación de los pagos a los proveedores** de entidades locales, ya en liquidación.
- El **Fondo de ordenación**, destinado a financiar los vencimientos de operaciones de crédito que cumplan con el principio de prudencia financiera o formalizadas en el marco del mecanismo de financiación de los pagos a proveedores, así como anualidades de liquidaciones negativas de la participación en los tributos del Estado, a **entidades locales en riesgo financiero**.
- El **Fondo de impulso**, destinado a la financiación de operaciones de crédito a largo plazo -tanto principal como intereses- formalizadas en prudencia financiera para financiar inversiones financieramente sostenibles, a **entidades locales en situación de cumplimiento de los principios fiscales y de sus obligaciones de pago con terceros**.

El Fondo, en cualquiera de sus dos compartimentos, consiste en la suscripción de operaciones de crédito en condiciones muy favorables, de tal forma que la disposición de dichos créditos se produce a medida que el Instituto de Crédito Oficial paga los vencimientos de cada una de las operaciones incluidas en el fondo.

4.1. Ámbito subjetivo

Es evidente que la primera característica reseñable de esta nueva línea de financiación es que **se trata de una financiación abierta a un gran número de entidades locales**, ello en la medida en que el Fondo de ordenación está estructurado para todas las entidades locales en riesgo financiero, mientras las posibles beneficiarias del Fondo de impulso son todas aquellas entidades locales que se encuentran en una situación que podríamos calificar de “cumplimiento general” tanto de las reglas fiscales, como del pago de sus obligaciones con terceros.

Sin embargo, ello nos conduce precisamente a la primera disfunción de esta línea de financiación, que reviste en apariencia cierta vocación de beneficiar a la generalidad de las entidades locales y que, sin embargo, al introducirse directamente a

través de Fondos ya en funcionamiento –Ordenación e Impulso– con unos requisitos de acceso determinados, determina que **no todas las entidades locales puedan solicitar esta financiación**; pensemos por ejemplo en una entidad local que únicamente incumple de forma significativa el periodo medio de pago a proveedores, pero no se encuentra en riesgo financiero: ni podrá acogerse al Fondo de impulso, ni podrá tampoco beneficiarse del Fondo de ordenación, por lo que le estará vetado el acceso a la financiación de la ejecución de sus sentencias firmes; ciertamente, no parece razonable que entidades locales cuya situación podríamos calificar de "intermedia", no puedan acogerse a esta novedosa financiación y en cambio sí puedan hacerlo tanto entidades locales en situación de riesgo financiero, como aquellas otras cuya situación económica y presupuestaria les permite afrontar sin problemas sus obligaciones ordinarias de pago a terceros.

Desconocemos si el legislador pretenderá corregir en el futuro esta aparente disfunción; quizás la solución más razonable pasaría por una **extensión del Fondo de Impulso, en su rama de financiación de sentencias firmes, a toda entidad local que no cumpla los requisitos para poder acogerse al Fondo de Ordenación, es decir, a todas aquellas entidades locales que no se encuentren en situación de riesgo financiero.**

Pueden en todo caso, según dispone la D.A. 1ª LO 6/2015, acceder a la financiación para la ejecución de sentencias firmes **tanto la Administración General de la entidad local como sus entidades, organismos y entes dependientes incluidos en el subsector Administraciones Públicas** –artículo 2.1 LOEPSF, es decir, aquellos entes dependientes que consolidan sus cuentas con las de la entidad local de la que dependen en términos de contabilidad nacional–; ello nos lleva a realizar una segunda apreciación que fue puesta de manifiesto por algunos de los asistentes durante la celebración de la jornada: quedan excluidas de la posibilidad de financiación las **sociedades mercantiles de mercado**, muchas veces, sin embargo, principales “candidatas” a reunir sentencias desfavorables en contra, en perjuicio de la entidad local de la que dependen.

Recordemos a continuación los **requisitos que debe cumplir una entidad local para poder optar a uno de estos fondos:**

- **Para acceder al Fondo de Impulso (artículo 50 RDL):**
 1. Cumplimiento de los objetivos de **Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (exclusivamente deuda pública)**
 2. **Periodo medio de pago** a proveedores **no superior en más de 30 días al plazo máximo previsto en la normativa de morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud**
 3. Encontrarse al **corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera** previstas en la Orden HAP 2105/2012; en particular, debe haberse cumplido tanto la **remisión de la liquidación presupuestaria, como de los datos relativos a endeudamiento e informes trimestrales relativos al periodo medio de pago.**
- **Para acceder al Fondo de Ordenación (artículo 39.1 RDL):**

1. **Cumplimiento de sus obligaciones de remisión de información económico-financiera**
2. Encontrarse en **situación de riesgo financiero**: lo estarán aquellas entidades locales que se encuentran en alguna de estas dos situaciones:

a) Artículo 39.1 a) –Fondo de ordenación “Riesgo” –: Deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior superior al 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados a aquella fecha y, además, encontrarse en alguna de las tres situaciones descritas en las letras a), b) y c) respectivamente del artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2013, conforme a los últimos datos disponibles en el Ministerio de Hacienda de las liquidaciones de los presupuestos correspondientes a los dos ejercicios presupuestarios inmediatamente anteriores, o bien haber sido beneficiarias de alguna de las medidas extraordinarias previstas en aquella norma.

(Las citadas letras a, b y c se refieren respectivamente:

- a) Ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos, en términos consolidados, en los dos últimos años -deducido el saldo de la cuenta 413-*
- b) Deudas con acreedores públicos pendientes de compensación mediante retenciones de la P.T.E. superiores al 30% de sus ingresos no financieros, considerando la última liquidación presupuestaria.*
- c) Deuda superior a 1.000.000 € por préstamos concertados con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores e incumplimiento de la obligación de pagar las cuotas trimestrales de préstamos correspondientes a períodos anteriores a la entrada en vigor del RDL 8/2013)*

b) Artículo 39.1 b) –Fondo de ordenación “Prudencia” –: Los municipios que no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se fijan por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

- **Acceso obligatorio al Fondo de Ordenación (artículo 39.2 RDL):** En cumplimiento de lo dispuesto en la D.A. 1ª. 8 LOEPSF, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puede determinar el acceso obligatorio a los mecanismos adicionales de financiación vigentes a **grandes municipios y provincias** por el incumplimiento persistente del plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad; pues bien, en desarrollo de dicha previsión, el artículo 39.2 RDL dispone que dicho acceso obligatorio se llevará a cabo en el compartimento Fondo de

Ordenación, por presentar de forma persistente, durante dos meses consecutivos, un período medio de pago que supere en más de 30 días el plazo máximo de pago establecido en la normativa de morosidad.

La **Secretaría General de Coordinación autonómica y local** dicta sendas resoluciones anuales, que publica en la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales –OVEL–, en las que relaciona los ayuntamientos que pueden solicitar su adhesión tanto al Fondo de ordenación “riesgo” –artículo 39.1 a) RDL– como al Fondo de Impulso, por reunir las condiciones correspondientes en cada caso. Así lo dispone el artículo 41.1 a) RDL en relación al Fondo de Ordenación “Riesgo”, procediendo de igual modo en cuanto al Fondo de Impulso; en el caso del Fondo de ordenación “Prudencia” –artículo 39.1 b) RDL–, la entidad local que incurre en dicha situación puede presentar directamente su solicitud a través de la OVEL en el mes de julio de cada año, que será aceptada total o parcialmente –artículo 41.2 RDL–

4.2. Ámbito objetivo: características que deben reunir la sentencia y la situación de la tesorería de la entidad local

La financiación únicamente puede referirse a sentencias firmes o autos en ejecución de las mismas; por tanto, no podrán incluirse cualesquiera otros autos judiciales, acuerdos extrajudiciales, o cualquier otro tipo de resolución judicial o sentencias no firmes. Se trata de advertencias que aparecen dispersas en las guías de usuario de las aplicaciones tanto para la solicitud de adhesión como para el envío de información al ICO sobre las necesidades financieras solicitadas, ya que nada dice el RDL al respecto.

En cuanto al carácter firme de la sentencia, éste no se exige obligatoriamente en el momento de formular la solicitud *-puesto que las plataformas permiten cumplimentar la opción de no firme-*, pero sí deberá ostentar carácter firme en el ejercicio para el que se solicita la financiación; así lo advierten las guías de usuario de las aplicaciones para la solicitud, las cuales indican también que podrán incluirse en la financiación todos los gastos necesarios vinculados al cumplimiento de la sentencia que estén pendientes de pago por parte de la entidad local. Además, la Guía informativa sobre la aplicación para el envío de información al ICO establece como requisito imprescindible que la sentencia sea firme en el momento de remitir la orden de pago al ICO, remisión que, como luego veremos, se puede efectuar durante todo el año para el que se concede la financiación, con periodicidad trimestral. Podemos por tanto concluir como requisitos imprescindibles que **la sentencia judicial ha de encontrarse pendiente de pago y ostentar firmeza antes de que finalice el ejercicio para el que se solicita la financiación**.

Por último, indicar que las necesidades financieras que se soliciten han de reunir el requisito de que deban hacerse efectivas en el año para el que se solicita la financiación; el requisito de **efectividad** se exige expresamente como requisito que han de reunir cualesquiera necesidades financieras atendidas con cargo al FFEL, ya se trate de sentencias judiciales o de vencimientos de operaciones de crédito o liquidaciones negativas de la PTE; así se señala en la nota explicativa de los procedimientos de

captura de solicitudes de adhesión a los compartimentos, que suele publicarse anualmente con carácter previo al inicio del procedimiento de adhesión –la última, el 20 de julio de 2016 con motivo de la apertura de las plataformas– En el caso de la financiación de sentencias judiciales que nos ocupa, dicha efectividad puede devenir tanto de la propia firmeza de la sentencia, como del cumplimiento de un calendario de pagos, si se ha optado por instar a la autoridad judicial el trámite del artículo 106.4 LJCA; recomendamos seguir este trámite si se pretende acudir al Fondo, pues no son incompatibles sino, bien al contrario, complementarios.

El segundo requisito objetivo que ha de acreditarse es la existencia de **graves dificultades o desfases de tesorería como consecuencia de la ejecución de la misma**; deberá ser el **órgano titular de la Intervención** el encargado de la emisión del informe acreditativo de este extremo, según se ha venido indicando en las guías de usuario de solicitud de las aplicaciones.

4.3. Procedimiento de adhesión al Fondo (solicitud): artículos 41 y 51 RDL y guías de usuario para la aplicación de solicitud de adhesión a los distintos compartimentos:

La Subdirección General de Estudios y Financiación de entidades locales publica anualmente guías de usuario de cada compartimento del FFEL, en el momento en que se inicia el plazo para solicitar financiación.

Los **plazos de solicitud** varían, si bien, **en la práctica, han solido habilitarse de forma conjunta para todos los compartimentos del FFEL entre los meses de julio y agosto de cada año**; sin embargo, el RDL contiene una regulación tanto de los plazos de solicitud, como del año objeto de financiación en el caso de cada compartimento, ciertamente confusa; veámoslo:

- En el caso del **Fondo de Ordenación “riesgo” -entidades locales en la situación del artículo 39.1 a)-**, se establece como plazo el mes siguiente a contar desde la publicación de la resolución de la SGCAL que determina los municipios que podrán solicitar la adhesión -artículo 41.1 b) RDL-, para necesidades del propio ejercicio
- En el caso del **Fondo de Ordenación “prudencia” -entidades locales en la situación del artículo 39.1 b)-**, el artículo 41.2 RDL fija el mes de julio de cada año como plazo de solicitud, sin especificar en este caso a qué ejercicio ha de referirse la financiación.
- En el caso del **Fondo de Impulso**, el artículo 51.3 RDL establece como plazo el mes de julio de cada año, para el año siguiente

Dicha confusión queda a todas luces patente en el momento en que mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se procede a distribuir la financiación solicitada y aceptada:

- Acuerdo CDAE de 16 de diciembre de 2015: resolvió solicitudes formuladas

en 2015 para el propio ejercicio, en el caso de ambos Fondos.

- Acuerdo CDAE de 11 de febrero de 2016: distribuyó financiación solicitada en 2015 para 2016, también en el caso de ambos Fondos
- Acuerdo CDAE de 22 de diciembre de 2016: distribuyó financiación para el propio año 2016, respecto de solicitudes formuladas en el propio ejercicio únicamente para el Fondo de ordenación
- Acuerdo CDAE de 2 de marzo de 2017: distribuyó la financiación solicitada en julio y agosto de 2016 para 2017, para ambos Fondos.

No obstante, parece que podemos concluir a la vista de dichos acuerdos que, con carácter general, la realidad supera a la norma de tal suerte que **el plazo para la presentación de solicitudes de financiación comprendería normalmente los meses de julio y agosto de cada año y dichas necesidades se referirán normalmente al ejercicio siguiente**, siendo adoptado el acuerdo de distribución de la financiación por la CDAE, entre los meses de febrero y marzo del ejercicio para el que se distribuye la financiación solicitada, en relación con las solicitudes formuladas en el verano del ejercicio anterior.

La solicitud se realiza a través de la OVEL, de forma que en el caso de ambos fondos existe un enlace específico a la financiación de la ejecución de sentencias firmes por parte de la entidad local, que requiere la cumplimentación del importe, referencia, fecha y Tribunal que dictó la sentencia, e indicación de si ésta es ya firme o no; debiendo adjuntarse a la solicitud la siguiente documentación:

- **Acuerdo del órgano competente –el Pleno en todo caso en el caso del Fondo de Ordenación según dispone el artículo 41.1 b) RDL– relativo a la solicitud de adhesión** y, en el caso del Fondo de ordenación, dicho acuerdo deberá proceder expresamente a la aceptación de la supervisión y control por parte del Ministerio de Hacienda y de aplicación de las medidas que, en su caso, pueda indicar éste para la actualización del plan de ajuste y para su inclusión en los presupuestos.

*** En el caso de que la solicitud se realice con cargo al FIE, la OVEL no requiere adjuntar el acuerdo de solicitud de adhesión, si bien deberá constar el mismo en el expediente administrativo; en la práctica, dicho acuerdo ha venido siendo adoptado en la mayor parte de casos por el Presidente de la entidad local, por razones tanto de economía procesal, como por tratarse de competencias residuales no atribuidas a órgano local específico, conforme a lo establecido en el artículo 21.1 s) LRBRL; así se señala además en el documento publicado en enero de 2015 denominado “Contestaciones a preguntas más frecuentes relativas al Real Decreto-ley 17/2014, de 26 diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico publicadas por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local”: “A diferencia del Fondo de Ordenación para cuya adhesión se dice expresamente que la deberá acordar**

el Pleno, el artículo 51 nada indica acerca del órgano que tendría que aprobar la solicitud de adhesión al FIE. Teniendo en cuenta no sólo la perentoriedad de los plazos, sino también que no se exige condicionalidad fiscal, reduciéndose a obligaciones de suministro de información (artículo 54 del RDL), no habría inconveniente en que aprobase la solicitud de adhesión el Presidente de la Corporación, la Junta de Gobierno Local o el Pleno.”

- **Nuevo Plan de ajuste o modificación del existente únicamente en el caso de solicitud de la financiación de la ejecución de la sentencia a través del Fondo de ordenación**, que asegure el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública, así como el reembolso de las cantidades que se presten.
- Consideramos adecuado aportar un **Informe de la secretaría o de la asesoría jurídica relativo a la identificación y situación de las sentencias judiciales** cuya ejecución se financiará con cargo al Fondo; especialmente relevante en cuanto a la acreditación de la firmeza, presente o próxima, de las mismas.
- **Informe de Intervención** relativo a la acreditación de los **desfases de tesorería** que genera el cumplimiento de la sentencia.
- **Compromiso de dotación en el presupuesto del año siguiente del fondo de contingencia**, por el 1% de sus gastos no financieros
- **Acuerdo de adhesión obligatorio a la plataforma Emprende en 3**
- **Acuerdo de adhesión obligatorio al Punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado (FACE)**

4.4. Efectividad de la adhesión, distribución definitiva del Fondo y procedimiento de formalización de las operaciones de préstamo

Analizaremos por tanto a continuación el **procedimiento y condiciones de las operaciones de crédito a formalizar a través del ICO**, tomando como referencia las condiciones fijadas y procedimiento establecido en el Acuerdo de la CDAE de fecha 2 de marzo de 2017, último dictado, que distribuye la financiación en el presente ejercicio solicitada en 2016:

- **Características de los préstamos:**
 - La entidad prestamista es la Administración General del Estado con cargo al Fondo de financiación a entidades locales y a través del Instituto de Crédito Oficial que reúne la condición de agente
 - El prestatario es la Administración de la Entidad Local, nunca sus entes dependientes.
 - Importe: Por el momento, se han venido atendiendo los importes

nominales máximos solicitados por las entidades locales.

- Periodo de amortización de 10 años, los dos primeros de carencia; a este respecto, señalar que mediante Resolución de 29 de marzo de 2017 de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local se acordó en determinados supuestos y previa solicitud, la ampliación del período de carencia y por consiguiente de amortización de los préstamos formalizados con cargo al Fondo de Ordenación hasta 2016, por tres años más.
- Tipo de interés fijo referido al rendimiento medio de la Deuda Pública del Estado a plazo equivalente. Los intereses se abonarán desde el principio, incluido el periodo de carencia. El primer devengo de intereses se inicia en la fecha de cada disposición y finaliza en una fecha cierta – en el caso del Acuerdo CDAE de 2 de marzo de 2017, el 31 de enero de 2018–; a partir de entonces, los periodos de interés son anuales a contar desde dicha fecha.
- Amortización lineal anual; las fechas de pago de principal coinciden con la de los intereses. Cabe la amortización anticipada del préstamo con el límite de una vez al mes y por un importe mínimo de un 40% de la cuota de amortización, sin penalización alguna ni objeto de comisión.
- El interés de demora es de un 2% adicional sobre las cantidades no reembolsadas
- El recobro de cuotas impagadas tendrá lugar mediante retención de la participación en tributos del Estado para satisfacer tanto la cuota impagada como los intereses de demora devengados.
- La operación de crédito que se formalice no está sujeta al régimen de autorización establecido en el TRLRHL; así lo dispone el art. 43.3 RDL en relación al Fondo de Ordenación: *“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”*, mientras en el caso del Fondo de Impulso Económico, el RDL omite esta cuestión, por lo que la respuesta ha provenido del documento publicado en enero de 2015 denominado “Contestaciones a preguntas más frecuentes relativas al Real Decreto-ley 17/2014, de 26 diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico publicadas por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local”: *“Las operaciones de préstamo a largo plazo con el Fondo de Impulso Económico computan para determinar el nivel de endeudamiento a efectos de futuras operaciones financieras a largo plazo, si bien las que se formalicen con aquel Fondo no están sujetas al régimen de autorización previsto en el TRLRHL.”*

- **Procedimiento de formalización de la operación, y pago a los acreedores judiciales:**

1. **Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local**, que se notifica individualmente a los Ayuntamientos solicitantes, comunicando la aceptación de la solicitud.
2. **Aprobación por el órgano competente de la entidad local de la operación de préstamo -artículo 52 TRLRHL-;** recordemos que según lo establecido en dicho precepto, es competente el presidente de la corporación si su importe acumulado no supera el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto, correspondiendo al Pleno caso de superarse dicho importe.
3. **Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos**, por el que se procede a la inclusión efectiva y consiguiente distribución definitiva en los compartimentos ordenación e impulso del Fondo de financiación a entidades locales, de las necesidades de financiación aceptadas, entre ellas las derivadas de la ejecución de sentencias firmes, que cumplan los requisitos establecidos, y se fijan las condiciones de financiación y documentación necesaria para suscribir las operaciones de crédito correspondientes.
4. **Presentación de la siguiente documentación necesaria para la suscripción de la operación de crédito:**
 - Copia del acuerdo de aprobación de la operación de crédito
 - Copia de los acuerdos de adhesión a FACE y Emprende en 3
 - Identificación de las sentencias judiciales firmes cuya ejecución se financiará con cargo al Fondo
5. **Formalización de las operaciones de préstamo con las entidades financieras determinadas por el ICO;** para las necesidades de financiación comprendidas en el Acuerdo CDAE de 2 de marzo de 2017, la formalización tuvo lugar entre los días 4 y 7 de abril de 2017. En dicho contrato de préstamo, la entidad financiera actúa en representación del FFEL.
6. **Comunicación por parte del Ayuntamiento a través de la OVEL, de las órdenes de pago a realizar trimestralmente.**

Tal y como disponen las Guías informativas sobre las aplicaciones para el envío de información al ICO, debe indicarse de forma detallada la referencia de cada sentencia judicial, la cuenta corriente del acreedor judicial que tenga derecho de cobro reconocido y el importe a transferir a cada uno de ellos, que se habrá de corresponder con la parte pendiente de pago. Si algunos de los conceptos por los que solicitó financiación la Entidad local y, aun constando en la Resolución de la Secretaría General

de Coordinación Autonómica y Local, no tuvieron la consideración de Sentencia judicial, no podrán incluirse en el importe a financiar, dado que la norma habla exclusivamente de sentencias –lo señala así la Guía informativa sobre la aplicación para el envío de información al ICO–. Asimismo, es un requisito imprescindible que la sentencia sea firme en el momento de remitir esta orden de pago. Para las necesidades de financiación comprendidas en el Acuerdo CDAE de 2 de marzo de 2017, esta comunicación se pudo efectuar entre el 12 y el 19 de abril, y nuevamente entre los días 6 y 14 de junio de 2017 – recordemos que la aplicación se habilita de forma trimestral, en teoría dentro de la primera quincena del mes anterior al comienzo de cada trimestre natural, pero en la práctica como puede apreciarse, en fechas aproximadas entre la finalización de un trimestre y el comienzo del siguiente –, de forma que **la orden de pago de la sentencia debe remitirse en aquel trimestre en el que haya adquirido firmeza o, si ya era firme, en aquel trimestre en el cual haya de hacerse efectivo el pago, para proceder el ICO a su abono dentro del mismo.**

7. **Realización por parte del ICO de los pagos a los acreedores** (a sus cuentas bancarias) que designaron los ayuntamientos en las órdenes de pago anteriores. Para las necesidades de financiación comprendidas en el Acuerdo CDAE de 2 de marzo de 2017 y comunicadas entre los días 12 y 19 de abril, el ICO procedió a la realización de los pagos el día 21 de abril de 2017; en todo caso el pago se realizará en aquel trimestre en el que se haya comunicado la firmeza de la sentencia o efectividad del pago de la sentencia firme y remitida por tanto la orden de pago, conforme a lo indicado en el punto anterior.

4.5. Repercusión en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y en el cumplimiento de la regla de gasto

A) REGLA DE GASTO:

a) Recurso a la financiación de la sentencia vía FFEL:

No afecta al gasto computable de la entidad local, puesto que la amortización del préstamo que se formalice constituye un empleo financiero, mientras los intereses de la deuda, pese a formar parte de los empleos no financieros según criterio SEC, resultan expresamente excluidos del gasto computable de la entidad local por el artículo 12 LOEPSF; por tanto, la operación de crédito no afecta al cumplimiento de la RG durante su período de amortización, por lo que no existe repercusión en cuanto al cumplimiento de la RG, con motivo de la financiación vía FFEL de las necesidades solicitadas.

b) Gasto presupuestario derivado de la ejecución de la sentencia:

Dicho gasto tiene la **consideración de valor atípico** si nos atenemos a la respuesta de la IGAE a una consulta formulada por COSITAL en fecha 17/05/2013: *“Se entiende por un valor atípico, un valor muy distinto del resto, que hace que la media aritmética no sea representativa del grupo de valores considerado. A efectos de determinar el “Ajuste por grado de ejecución del gasto” a realizar para el cálculo del gasto computable de un presupuesto inicial, se considerarán valores atípicos aquellos gastos cuya inclusión desvirtúe la media aritmética que opera como límite del porcentaje estimado del grado de ejecución del presupuesto. Entre otros se considerarán valores atípicos, siempre que cumplan con lo dispuesto en el párrafo anterior: Los gastos de naturaleza extraordinaria derivados de situaciones de emergencia, acontecimientos catastróficos, indemnizaciones abonadas en virtud de sentencias judiciales y similares.../...”*; su propia definición como gasto atípico, anticipa la respuesta: la liquidación presupuestaria del ejercicio en que tenga lugar el reconocimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución de la sentencia genera puntualmente unas obligaciones reconocidas “atípicas”, por excepcionales, que con gran probabilidad determinarán el incumplimiento puntual de la RG en dicho ejercicio por suponer empleos no financieros muy superiores a los del año anterior en que seguramente no existían valores atípicos de dicha naturaleza y cuantía; únicamente podemos excluir de la afirmación anterior la parte del pago de la sentencia que corresponda a intereses, pues estos tienen la consideración de gastos financieros por lo que han de consignarse en el capítulo 3 del presupuesto de gastos, dentro del cual únicamente se incluyen como empleos no financieros, según establece el Manual para la determinación de la Regla de Gasto en su tercera y última edición: *“los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los gastos por ejecución de avales debido a que estos gastos no se consideran intereses según el Sistema Europeo de Cuentas”*; por tanto, los intereses derivados de la sentencia desfavorable no tienen la consideración de gasto computable, por lo que su abono en cumplimiento de la sentencia no afectará por tanto al cumplimiento de la RG.

En todo caso, el incumplimiento de la RG por el cumplimiento de la sentencia es puntual, únicamente tendrá lugar en la liquidación presupuestaria del ejercicio en que tiene lugar el reconocimiento de las obligaciones, retornando al cumplimiento al año siguiente una vez eliminado dicho “valor atípico”; ello determina que el plan económico financiero que deberá en su caso elaborarse y aprobarse, no deberá incluir en principio medida estructural alguna de retorno al cumplimiento, pues a éste debería retornarse en la liquidación presupuestaria del ejercicio siguiente, que ya no contendrá dichas obligaciones excepcionales.

B) ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA:

a) Recurso a la financiación de la sentencia vía FFEL:

Como cualquier otra operación de crédito; es decir, las necesidades derivadas de la amortización del préstamo conformarán a partir del ejercicio en que finalice el período de carencia, un mayor gasto en el capítulo 9 del estado de gastos, mientras los intereses derivados de la operación de crédito se imputarán al capítulo 3 del presupuesto de gastos corriente anual suponiendo, por tanto, un mayor gasto en el capítulo 3 del estado de gastos a partir del ejercicio en que comience el pago de los mismos; en definitiva, se produce un incremento del gasto presupuestario de la entidad en sus capítulos 1 a 7, así como un incremento del gasto presupuestario en el capítulo 9, que no es tomado en consideración en el análisis de la estabilidad presupuestaria; por tanto, el efecto global sobre la estabilidad presupuestaria dependerá de en qué medida el nuevo gasto financiero afecta al equilibrio entre los capítulos 1 a 7 de gastos e ingresos en el nuevo escenario presupuestario que la nueva operación de préstamo determina.

b) Gasto presupuestario derivado de la ejecución de la sentencia:

El cumplimiento de las obligaciones derivadas de la sentencia generará en cualquier caso una más que probable necesidad de financiación –mayor déficit– en el año en que se produzca el reconocimiento de la obligación, al alterarse el equilibrio entre los capítulos 1 a 7 de gastos y los capítulos 1 a 7 de ingresos con motivo de la financiación de la sentencia mediante préstamo, lo que determina la financiación de un gasto a imputar necesariamente a los capítulos 1 a 7 del estado de gastos, a través del capítulo 9 del estado de ingresos – Pasivos financieros–, pero únicamente en dicho ejercicio.

Por tanto, al igual que ocurre en el caso de la RG, es posible que nos veamos obligados a la **elaboración y aprobación de un PEF** que, nuevamente, no habría de incluir medida estructural alguna de retorno al cumplimiento, pues éste debería producirse en la liquidación presupuestaria del ejercicio siguiente, al no contener ya la financiación de obligaciones extraordinarias contenidas en los capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos, con préstamo concedido con cargo al FFEL a través del capítulo 9 del presupuesto de ingresos.

C) DEUDA PÚBLICA (SOSTENIBILIDAD FINANCIERA):

La financiación obtenida pasa a formar parte de la deuda viva de la entidad local a efectos del cálculo de ahorro neto y volumen de capital vivo, tal y como establece la D.A. única de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la LOEPSF: *“Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que se adhieran a los mecanismos adicionales de financiación de la disposición*

adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. A efectos del cumplimiento de los límites de endeudamiento a los que se refiere el párrafo segundo del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se tendrá en cuenta que, el incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración central, de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice o haya realizado el Estado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará, respectivamente, en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos.”

Conviene recordar asimismo que los artículos 41 y 42 RDL así como la D.A. 1ª LOEPSF, establecen que el **Plan de ajuste que debe aprobarse o modificarse en el momento en que se solicite la financiación de la sentencia – en caso de que la financiación se solicite a través del Fondo de Ordenación –**, deberá *“asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública”*; por ello, el artículo 41.1 c) RDL prevé la previa valoración del plan presentado por el municipio por parte de la SGCAL, de forma que podrá requerir al municipio la modificación del plan presentado para la inclusión de las medidas que considere necesarias para considerar favorable el plan de ajuste.

4.6. Conclusiones

La exposición realizada nos permite extraer a modo de conclusión las notas definitorias con que podemos resumir esta novedosa modalidad de financiación:

- Necesariamente se estructura a través de los compartimentos **Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso del Fondo de financiación a entidades locales**, lo que requiere como hemos indicado que la entidad local se encuentre en las situaciones descritas en los artículos 39 o 50 respectivamente del Real Decreto-Ley 17/2014.
- **La sentencia debe ser firme en el momento de la solicitud o habrá de serlo en el ejercicio para el que se solicita la financiación y en todo caso en el momento de ordenarse su pago**
- Debe acreditarse de forma suficiente la **existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de la ejecución** de la sentencia
- Su ámbito de aplicación **se extiende tanto a la propia entidad local como a todos aquellos organismos y entes dependientes de la misma que se encuentren encuadrados en el subsector Administraciones Públicas**, en los términos del artículo 2.1 de la LOEPSF.
- La obtención de la financiación solicitada determina la **obligación de dotar en el proyecto de Presupuesto General del ejercicio siguiente a aquel en**

que se solicita el fondo de contingencia por una cuantía equivalente al 1% de sus gastos no financieros, con el fin de atender posibles obligaciones de pago derivadas de futuras sentencias firmes y otras necesidades imprevistas e inaplazables.

- Según establece la Disposición Adicional Primera LOEPSF, **las entidades locales que soliciten el acceso a dicha financiación a través del fondo de ordenación**, vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Función Pública un **plan de ajuste o la modificación del existente**, consistente con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.
- Por el contrario, **el acceso al Fondo de impulso no requiere plan de ajuste**.
- Las solicitudes relativas al Fondo de Ordenación en su rama “riesgo” – entidades locales del artículo 39.1 a) – serán necesariamente aceptadas si reúnen todos los requisitos (artículo 41.1 RDL), mientras las correspondientes a la rama “prudencia” – artículo 39.1 b) – pueden ser aceptadas total o parcialmente (artículo 41.2 RDL).
- Las solicitudes relativas al Fondo de Impulso sujetan su aceptación al reparto aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (artículo 51.3 RDL)
- En el caso de que la **solicitud** a uno u otro Fondo sea formulada **fuera de plazo**, sólo será aceptada en función de las disponibilidades presupuestarias y la situación financiera de la Entidad Local. (últimos incisos de los artículos 41.2 y 51.3 RDL)
- Sin embargo, según la información de que disponemos, hasta el momento se habrían atendido las necesidades solicitadas en cualquiera de los compartimentos, si se cumplían los requisitos subjetivos, objetivos y procedimentales.
- Tanto en el caso del Fondo de Ordenación como en cuanto al Fondo de Impulso, **la operación de crédito que se formalice no está sujeta al régimen de autorización establecido en el TRLRHL, si bien computará a efectos del cálculo de ahorro neto y volumen de capital vivo**
- En cuanto a la **repercusión en el cumplimiento de las reglas fiscales**, la única afección permanente se produce en el objetivo de deuda pública como consecuencia de la nueva operación de crédito, al computar ésta a efectos de ahorro neto y capital vivo, mientras la repercusión en los principios de Estabilidad presupuestaria y Regla de gasto, en resumen, es únicamente puntual en el ejercicio en que sea concedida dicha financiación y reconocidas las obligaciones a favor de los acreedores judiciales de la entidad local.

4.7. Perspectiva de futuro

Las perspectivas de futuro son inciertas, considerando que, por un lado, la modificación de la D.A. 1ª.1 LOEPSF, operada por Real Decreto Ley 17/2014, pasó a describir con carácter general las medidas extraordinarias de liquidez –su redacción original se refería exclusivamente al año 2012–, lo que bien pudiera estar otorgando cierta vocación de continuidad o de permanencia al FFEL.

Sin embargo, recordemos que el Fondo está configurado con carácter extraordinario y, de hecho, el artículo 14 RDL regula el procedimiento para su extinción: *“El Consejo de Ministros, una vez liquidadas las operaciones de crédito con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, podrá acordar por Real Decreto la extinción del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y del Fondo de Financiación a Entidades Locales.”*; sin embargo, tal y como los asistentes pusieron de manifiesto al finalizar la jornada, considerando que hasta el mes de abril de este mismo año se han estado formalizando operaciones de crédito a 10 años, y que incluso mediante Resolución de 29 de marzo de 2017 de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local se acordó en determinados supuestos y previa solicitud, la ampliación del período de carencia y de amortización de los préstamos formalizados con el Fondo de Ordenación hasta 2016, por tres años, estamos hablando en definitiva de préstamos vivos, como mínimo, hasta el año 2029; mientras tanto, no es posible la extinción del Fondo, y dicha circunstancia, unida a la plena vigencia del RDL y de la LO 6/2015, nos conduce a suponer que continúe habilitándose anualmente la financiación de sentencias mediante alguno de los compartimentos de los fondos FFEL.

En cifras aproximadas, podemos apuntar que el Acuerdo de la CDAE de 22 de febrero de 2016, de una dotación total del Fondo de financiación a entidades locales de 403 millones de euros en 2015 para 2016, 342 fueron destinados al Fondo de ordenación y 61, al Fondo de impulso. Es interesante advertir que la distribución dentro de los citados fondos de la cantidad destinada a financiar la ejecución de sentencias firmes, denota que los municipios "saneados" que conforman el Fondo de impulso, acudieron al mismo de forma masiva para financiar sus sentencias firmes -de los 61 millones señalados, 50, un 82% del total del Fondo, corresponden a la financiación de sentencias-, mientras ese importe se reduce a un 20% en el caso del Fondo de ordenación -69 millones del total de 342 concedidos-.

En el caso de la primera distribución, efectuada mediante Acuerdo de la CDAE de 16 de diciembre de 2015, en el que se incluyeron por primera vez las necesidades derivadas de la ejecución de sentencias firmes, las cifras resultan todavía más llamativas, pues del total de 181 millones distribuidos con cargo al FIE, 172, es decir, un 95 % del total, corresponden a la financiación de sentencias firmes.