

Ingresos crediticios

Alejandro García Heredia

PID_00181499



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. Concepto y naturaleza jurídica de la deuda pública.....	7
2. Clases de deuda pública.....	12
3. La deuda pública en la Constitución.....	14
3.1. La reforma del artículo 135 de la Constitución	14
3.2. El principio de reserva de ley en materia de deuda pública	17
3.3. La garantía constitucional de los acreedores	19
3.4. El principio de estabilidad presupuestaria	20
4. Procedimiento para la creación de deuda pública.....	23
4.1. Fases en la creación de deuda	23
4.2. Órganos competentes	26
5. Operaciones relativas a la deuda del Estado.....	29
5.1. Emisión de valores	30
5.2. Operaciones de crédito	32
5.3. Operaciones basadas en instrumentos financieros	33
5.4. Operaciones para facilitar la gestión de la tesorería del Estado ..	34
5.5. Otras operaciones relativas a la deuda	36
6. Procedimiento de emisión de valores: las subastas.....	37
7. Régimen jurídico de los valores representativos de la deuda.	41
8. Organismos autónomos y entidades públicas empresariales..	44
9. Participantes en el mercado de deuda pública.....	45
10. Extinción de la deuda pública.....	48
10.1. Amortización	48
10.2. Prescripción	50
11. Los avales del Estado.....	52
12. Operaciones de crédito de las comunidades autónomas.....	55

13. Operaciones de crédito de las entidades locales.....	57
13.1. Sujetos y clases de operaciones	57
13.2. Procedimiento para la concertación de operaciones	60
13.3. Régimen jurídico y garantías	66
Ejercicios de autoevaluación.....	69
Solucionario.....	70

Introducción

El tercer módulo se destina al estudio de los ingresos crediticios. En la actualidad, los ingresos por operaciones de crédito constituyen uno de los principales recursos financieros de las diferentes Administraciones públicas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y local.

Entre otras cuestiones, este módulo aborda, en primer término, las características generales de la deuda pública (concepto, naturaleza jurídica y clases) así como el contenido de la reserva de ley que establece la Constitución en esta materia. A continuación, se expone el procedimiento previsto para la creación de deuda, las distintas operaciones relativas a la deuda del Estado (con especial referencia a la emisión de valores y su régimen jurídico), los participantes que intervienen en el mercado de deuda y las formas más frecuentes de extinción de la deuda pública. En este módulo, también se incluyen los ingresos derivados de los avales del Estado.

Por último, se analizan las operaciones de crédito de las comunidades autónomas y las entidades locales. En relación con las entidades locales, se exponen con detalle los sujetos habilitados para realizar estas operaciones, las modalidades previstas, el procedimiento para su concertación, el régimen jurídico y las garantías para su pago.

Objetivos

1. Comprender el concepto de *deuda pública* y su naturaleza jurídica.
2. Identificar los problemas que plantea la reserva de ley en materia de deuda pública.
3. Entender las distintas fases del procedimiento para la creación de deuda pública.
4. Reconocer las operaciones relativas a la deuda del Estado.
5. Comprender las operaciones de crédito de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

1. Concepto y naturaleza jurídica de la deuda pública

La deuda pública deriva de las operaciones de crédito realizadas por los entes públicos. El resultado de tales operaciones consiste, por un lado, en la obtención de ingresos públicos y, por el otro lado, en la obligación de devolver el capital y satisfacer unos intereses a los acreedores de la deuda pública.

Desde una **perspectiva histórica**, la deuda pública española, en cuanto recurso financiero de los entes públicos, se remonta al instituto de los *juros* de la Hacienda castellana (siglo xv). Los juros eran contratos celebrados entre el rey y una persona individual o colectiva y mediante los cuales esta entregaba al monarca una suma de dinero en contraprestación de una pensión o renta anual. Los juros fueron adquiriendo cada vez un mayor protagonismo en la financiación de las arcas públicas, sobre todo para hacer frente a los continuos enfrentamientos bélicos de la época. No obstante, la principal evolución de este recurso financiero se produce en la Hacienda española del siglo xix y alcanza hasta la promulgación de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.

Actualmente, los ingresos por operaciones de crédito constituyen uno de los recursos financieros de las diferentes administraciones territoriales, tanto de ámbito estatal como autonómico y local. También los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales realizan operaciones de endeudamiento (artículo 111 LGP).

Son varias las consideraciones generales que se pueden realizar en cuanto a la **naturaleza jurídica de la deuda pública** como recurso financiero. La deuda pública adquiere una doble vertiente, como ingreso y gasto. Los entes públicos utilizan este recurso financiero como fuente de ingresos, pero con ello también quedan obligados al pago de una contraprestación (intereses) y a la devolución de los capitales tomados a préstamo (principal).

La deuda pública se configura como un contrato de préstamo en el que las personas o entidades prestan capitales a los entes públicos a cambio de una contraprestación y con la obligación de devolución de los mismos. El ente público adquiere la condición de deudor (prestatario) frente a los acreedores de la deuda pública (prestamistas).

Lectura recomendada

F. J. Carrera Raya (1987). *Antecedentes histórico-jurídicos de la deuda pública española*. Universidad de Málaga.

Deuda pública/tributos

La principal diferencia entre los ingresos procedentes de la deuda pública y los tributarios se encuentra en que los primeros tienen carácter voluntario y los segundos son coactivos.

No existe una disposición legal que obligue a suscribir deuda pública, en cambio, los tributos son ingresos exigidos por las Administraciones como consecuencia de la realización del hecho imponible (artículo 2.1 de la LGT). Por lo demás, ambos ingresos son públicos y son ingresos de derecho público y tienen como finalidad el sostenimiento del gasto público. Los tributos pueden tener también otras finalidades, así pueden servir como instrumento de política económica y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la constitución (tributos parafiscales, cuya finalidad no es exclusivamente recaudatoria). La deuda pública también se puede utilizar como instrumento de política económica y no solamente como ingreso público, por ejemplo, como mecanismo de política monetaria.

De este modo, la diferencia entre ingresos tributarios y crediticios debemos buscarla en el carácter coactivo de los primeros frente a la voluntariedad de los segundos. Las categorías del hecho imponible, base imponible, base liquidable, tipos de gravamen o cuotas son exclusivamente tributarias. El principio de capacidad económica y el resto de los principios de justicia tributaria del artículo 31.1 de la CE no se aplican a la deuda pública. Además, en materia de deuda pública existe un límite máximo de endeudamiento fijado mediante ley. Este límite no existe en los ingresos tributarios, cuyo límite se encontraría, en todo caso, en el principio de no confiscatoriedad y en el resto de los principios de justicia tributaria del artículo 31.1 de la CE.

En consecuencia, los ingresos crediticios son:

- Ingresos voluntarios, por contraposición a la nota de coactividad de los ingresos tributarios.
- Ingresos públicos de derecho público.

En el artículo 92 de la LGP se encuentra el siguiente **concepto de deuda pública**: “constituye la **deuda del Estado** el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería”.

La deuda pública se define en la ley como “el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado”. Las formas en las que se puede instrumentar dicho préstamo son varias:

- emisión de deuda pública,
- concertación de operaciones de crédito,
- subrogación en la posición deudora de un tercero,

- cualquier otra operación financiera.

Cualquier operación mediante la cual el Estado tome dinero a préstamo constituye en sentido amplio deuda pública. No obstante, el endeudamiento público deriva fundamentalmente de las siguientes operaciones: a) emisión de deuda pública para que sea suscrita por el mercado y b) préstamos y otras operaciones de crédito. La primera se denomina *deuda general o empréstito público*, la segunda se conoce como *deuda singular*. La deuda general se emite en masa, se presenta al mercado de capitales y está dirigida a un número indeterminado de personas. La deuda singular es concertada a título individual con sujetos públicos o privados.

La ley también señala otras formas de endeudamiento, como es el caso de la subrogación en la posición deudora de un tercero. Esto puede suceder cuando el Estado adquiere una empresa o recibe una herencia con deudas, en tal caso estaremos también ante deuda pública. La última modalidad que indica la ley (cualquier otra operación financiera) pone de manifiesto la amplitud de este concepto, por lo que todo capital que el Estado tome a préstamo constituirá deuda pública, con independencia de la operación financiera que para tal fin se haya realizado.

En general, la deuda pública implica para el Estado la obligación de devolver el capital más unos intereses. Debido a la amplitud del concepto de deuda pública, esta puede implicar en ocasiones la obligación de devolver solamente el capital o la obligación de pagar tan solo intereses. Aunque estos supuestos sean excepcionales, también tendrían cabida dentro del concepto de *deuda pública* desde el momento en el que el ente público se sitúa en una posición deudora por la cantidad recibida. De este modo, la deuda pública no se debe asimilar, al menos en todos sus extremos, con el concepto tradicional de *préstamo*. También tendrían cabida dentro del concepto de deuda pública otros contratos como la apertura de crédito, los anticipos o los avales del Estado.

En la actualidad, está prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, comunidades autónomas o corporaciones locales (artículo 13.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España). Tan solo se permiten dos excepciones:

- Las entidades de crédito públicas y los fondos de garantía de depósitos en entidades de crédito. Estas entidades podrán recibir liquidez del Banco de España en las mismas condiciones que las restantes entidades de crédito.
- La financiación por el Banco de España de obligaciones que incumban al Estado con respecto al Fondo Monetario Internacional o que resulten de aplicación del mecanismo de apoyo financiero a medio plazo de la Comunidad Europea.

La prohibición del recurso al crédito del Banco de España tiene su origen en las disposiciones del derecho comunitario. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe expresamente la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales. Se exceptúa de esta prohibición a las entidades de crédito públicas, que, en el marco de la provisión de reservas por los bancos centrales, deberán recibir por

Concepto de deuda pública

Es un concepto amplio (capitales tomados a préstamo) en el que tienen cabida varias operaciones financieras.

parte de los bancos centrales nacionales y del Banco Central Europeo el mismo trato que las entidades de crédito privadas (artículo 123 TFUE, antiguo artículo 101 TCE).

Por su parte, los anticipos pretenden atender las necesidades urgentes del Tesoro para suplir los desequilibrios entre los ingresos y los pagos de tesorería. Se entiende por *anticipos de caja fija* las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en el que se realicen de gastos periódicos o repetitivos (artículo 78 de la LGP). De acuerdo con esta norma, se establece un límite para la cuantía global de los anticipos de cada ministerio u organismo autónomo, que se fija en el 7% del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento y puede incrementarse dicho porcentaje en determinados casos (artículo 78.3). También están previstos anticipos en el ámbito de las operaciones financieras con la Unión Europea (artículo 82.3) y con las comunidades autónomas (artículo 85.3).

El otorgamiento de avales del Estado tiene como finalidad afianzar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas por otros sujetos públicos o privados (artículos 113 a 118 LGP). Más adelante estudiaremos con detalle su regulación.

Existen, básicamente, dos **modalidades de deuda pública**:

- Cuando los entes públicos emiten deuda al mercado anónimo de capitales, que puede estar representada mediante títulos valor o anotaciones en cuenta (letras del Tesoro, bonos y obligaciones). Esta modalidad se conoce también como *deuda general o empréstito público*.
- Cuando los entes públicos conciertan operaciones de crédito (préstamos) con otros sujetos públicos o privados (otro Estado o una entidad financiera). Esta modalidad se conoce también como *deuda singular*.

En el texto constitucional tienen cabida ambas modalidades de deuda pública, pues el artículo 135.3 afirma que el Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda o contraer crédito. La legislación ordinaria también se refiere en varias ocasiones a la creación de deuda mediante emisión de valores u operaciones de crédito (artículo 97 de la LGP).

Ejemplo

El Sr. Martín, animado por la última campaña publicitaria del Tesoro español, ha invertido 3.000 euros de sus ahorros en letras del Tesoro a tres meses. Por otro lado, el Estado ha pedido un préstamo a una entidad financiera de reconocida solvencia para financiar la construcción de una carretera. ¿Qué modalidades de deuda pública están presentes en este caso?

En el primer caso, se trata de deuda general o empréstito público, puesto que el Estado emite deuda al mercado anónimo de capitales. Por un lado, el Estado recibe a préstamo la cantidad de 3.000 euros. Por el otro lado, asume la obligación de devolver dicha cantidad y retribuir al Sr. Martín con los intereses correspondientes que se hayan establecido para esta inversión.

En el segundo caso, se contempla la denominada deuda singular. Se trata de la concertación particular de operaciones de crédito. Mediante ellas, el Estado obtiene ingresos acudiendo a préstamos con otras entidades públicas o privadas. Al tratarse de una modalidad de deuda pública, el Estado obtiene un ingreso pero, al mismo tiempo, está obligado a devolver el capital prestado y a retribuir el mismo mediante el pago de intereses.

Se ha planteado si la deuda pública tiene o no una naturaleza contractual. Está claro que dicha naturaleza sí es predicable de la deuda derivada de las operaciones de crédito que un ente público concierte con otros sujetos públicos o privados. Tradicionalmente, los problemas se han planteado en torno a la naturaleza de los empréstitos públicos. Es opinión mayoritaria que los mismos tienen también carácter contractual, pero que se deben distinguir del negocio jurídico-privado del préstamo. Los empréstitos son ingresos públicos y están regulados por normas de derecho público (LGP), sin perjuicio de las remisiones que se efectúen al ordenamiento civil o mercantil. Por lo tanto, no estaríamos ante un contrato de derecho privado sino de derecho público, puesto que se contrata con un ente público y dicha relación está sujeta a normas de derecho público.

Es necesario realizar también algunas precisiones de carácter conceptual. Cuando se habla de *deuda pública*, prevalece la acepción de la deuda pública general sobre la singular. Es frecuente identificar el concepto de deuda pública con la emisión de títulos de deuda, aunque esta no sea la única modalidad de deuda. En efecto, el concepto de deuda pública es tan amplio que permite incluir a cualquier operación que implique tomar capitales a préstamo o incluso operaciones en las que el Estado se subroga en la posición de un tercero (artículo 92 de la LGP). No obstante, los empréstitos públicos, por su importancia cuantitativa y especial regulación, son la modalidad más significativa de la deuda pública y esto hace que se identifiquen normalmente con este concepto.

Del artículo 92 de la LGP también se desprende la **finalidad de la deuda pública**: financiar los gastos del Estado o constituir posiciones activas de tesorería.

En conclusión, el concepto de *deuda pública* debe interpretarse en sentido amplio. Ahora bien, debido a la importancia de los denominados empréstitos públicos o emisiones de deuda, será esta la modalidad a la que dedicaremos la mayor parte de este capítulo, sin perjuicio de que muchas referencias pueden también aplicarse al resto de las modalidades de deuda pública.

La deuda pública es una parte del **Tesoro Público**. Este está formado por todos los recursos financieros de prácticamente todas las entidades que componen el sector público estatal, ya sean recursos dinerarios, valores o créditos, y tanto si lo son por operaciones presupuestarias como no presupuestarias (artículo 90 LGP). La deuda pública, en cuanto recurso financiero, forma parte del Tesoro Público, pero no es el único recurso que lo integra. Las funciones del Tesoro Público se contienen en el artículo 91 LGP, en el que se indican, entre otras, la de emitir, contraer y gestionar deuda del Estado y ejecutar las operaciones financieras relativas a la misma.

Información

En la página web del Tesoro Público se puede consultar información sobre deuda pública y realizar diversas operaciones financieras.

2. Clases de deuda pública

La deuda pública se puede clasificar en función de varios criterios. Sin ánimo exhaustivo podemos señalar las siguientes **clases de deuda pública**:

- *General o singular.* Es deuda pública general aquella que se emite en masa para que la suscriba un número indeterminado de personas, se trata de la emisión al mercado de capitales de títulos de deuda pública. Se conoce también como empréstito público y es lo que normalmente se entiende por deuda pública. Su naturaleza jurídica no es propiamente la de un contrato privado de préstamo, sino que tiene naturaleza jurídico-pública. Por otro lado, la deuda singular se refiere a los contratos de préstamo que los entes públicos pueden celebrar con otros sujetos públicos o privados y cuya naturaleza es la de un contrato de préstamo jurídico-privado.
- *Estatal, autonómica o local.* El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales pueden hacer uso del crédito como recurso financiero. Así lo reconocen expresamente la Constitución y las leyes, tanto para las comunidades autónomas (artículos 157.1 e de la CE y 14 de la LOFCA) como para las entidades locales (artículos 142 de la CE y 2.1 f de la LHL). El producto de las operaciones de crédito es un ingreso público de todas las Administraciones territoriales, aunque como veremos con significativas diferencias en cuanto a las facultades y autorizaciones requeridas en cada caso. Dentro de la Administración del Estado también pueden acudir al recurso del crédito los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales (artículos 111 y 112 de la LGP).
- *Interior o exterior.* Esta distinción toma como criterio el lugar de emisión de la deuda pública, en función de si se ha emitido en España o en el extranjero (artículo 99.1 de la LGP). Las operaciones relativas a la deuda pública se deben realizar en los mercados financieros conforme a las normas, reglas, técnicas, condiciones y cláusulas usuales en tales mercados y pueden acordar el sometimiento a arbitraje o la remisión a una legislación o tribunales extranjeros, siempre que se respete la prerrogativa de la inembargabilidad de los bienes y derechos de la Hacienda pública (artículos 98.3 y 23 de la LGP).

La prerrogativa de la inembargabilidad se contempla en el artículo 23 de la LGP y establece que ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando: a) se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, b) sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos y c) se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

- *En moneda nacional o en divisas.* La LGP indica en varios preceptos que la deuda pública se puede crear en moneda nacional o en divisas (artículos 97.1, 99.1 o 100.1).
- *A corto, medio o largo plazo.* En función del plazo de emisión, se distingue entre deuda a corto, medio y largo plazo. En España, son ejemplos de este tipo de deuda las letras de Tesoro (hasta veinticuatro meses), los bonos (de dos a cinco años) y las obligaciones del Estado (superior a cinco años).

En ocasiones, también se ha distinguido, dentro de la categoría de deuda a largo plazo, entre deuda perpetua y amortizable. En la primera, el Estado solo tiene obligación de devolver los intereses, pero no el capital prestado; en la segunda, existe en cambio la obligación de reembolsar el capital. Asimismo, la deuda perpetua se puede clasificar en denunciante y no denunciante en función de si el Estado tiene la facultad de denunciar el contrato y devolver el capital prestado.

- *Representada en anotaciones en cuenta, títulos valores o cualquier otro documento que formalmente la reconozca* (artículo 103.1 LGP). Los títulos pueden ser nominativos, al portador o mixtos.

3. La deuda pública en la Constitución

3.1. La reforma del artículo 135 de la Constitución

La versión original del artículo 135 de la Constitución tenía un doble contenido. Por un lado, incluía una reserva de ley en materia de deuda pública (apartado 1), por el otro lado, garantizaba la disponibilidad presupuestaria para pagar a los acreedores de la deuda pública, tanto el capital como los intereses (apartado 2).

El texto original del artículo 135 establecía lo siguiente:

“1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”.

La reforma del artículo 135 de la Constitución entró en vigor el 27 de septiembre de 2011. El motivo principal de la reforma era garantizar el principio de estabilidad presupuestaria en todas las Administraciones públicas con el objetivo de limitar y orientar la actuación de los poderes públicos. En la exposición de motivos se resalta el valor del principio de estabilidad presupuestaria como un principio estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado social y de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. El principio de estabilidad presupuestaria ya tenía reconocimiento legislativo (artículo 3 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria), pero mediante esta reforma es cuando se incorpora por primera vez de forma expresa a la Constitución.

En la exposición de motivos se recuerda la importancia que ha tenido la consecución de la estabilidad presupuestaria en la consolidación fiscal que permitió a España acceder a la Unión Económica y Monetaria, así como su importancia en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolonga crisis, ha puesto en tela de juicio la confianza en la estabilidad de la economía española. Así, la situación de crisis ha reforzado la conveniencia de dotar de rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria. Con ello, se pretende lograr un fortalecimiento de la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

El artículo 135 ha pasado de dos a seis apartados. Por un lado, se mantiene, en esencia, el contenido de la versión anterior y, por el otro lado, como novedad, se incorporan nuevos apartados al texto constitucional, en los que se reconoce el principio de estabilidad presupuestaria y la necesidad de establecer mediante ley orgánica límites máximos de endeudamiento.

El texto actual del artículo 135 establece lo siguiente:

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

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

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

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

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

a. La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

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

c. La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

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

El contenido que figuraba en el antiguo artículo 135 se ha integrado en el apartado 3 (párrafos primero y segundo) del nuevo artículo. Las modificaciones producidas en este punto no implican un cambio sustancial de contenidos, pero sí contribuyen a clarificar la situación actual de la deuda pública en el marco de todas las Administraciones y no solamente en el ámbito del Estado. Entre las diferencias que se aprecian con respecto a la versión anterior, debemos indicar fundamentalmente dos.

En primer lugar, en cuanto a la reserva de ley en materia de deuda pública, antes se decía que el *Gobierno* debía estar autorizado por ley, en la versión actual, se ha sustituido el Gobierno por el *Estado y las comunidades autónomas*. De este modo, se deja constancia de la importancia que tiene la deuda pública, no solo a escala estatal, sino cada vez más en el marco de los recursos financieros de las comunidades autónomas. En el mismo sentido, se sustituye la expresión “deuda pública del Estado” por la más amplia de “deuda de las Administraciones”. En efecto, en la actualidad, resulta incuestionable la importancia que tiene el producto de las operaciones de crédito en los presupuestos de todas las Administraciones públicas, ya sea de ámbito estatal, autonómico o local.

La segunda de las modificaciones se produce en relación con la garantía de los acreedores para cobrar la deuda pública (tanto capital como intereses). En la versión anterior ya se reconocía esta garantía. Así, se afirmaba que los créditos para satisfacer los pagos de la deuda pública se debían entender siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos. Esta garantía se completaba añadiendo que dichos créditos no podrían ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajustaran a las condiciones de la ley de emisión. Este mismo texto se mantiene en la nueva redacción del artículo 135, pero se añade, como novedad, que el pago de estos créditos *gozará de prioridad absoluta*. De este modo, no solo se garantiza la disponibilidad presupuestaria para el pago de tales créditos sino que, además, se garantiza que los mismos se paguen con prioridad absoluta, es decir, en primer lugar, antes que cualquier otro crédito.

Notad también que ya no se utiliza la expresión con mayúsculas “Deuda Pública”, como se hacía antes para referirse a la “Deuda Pública del Estado”. El texto actual incluye un uso más correcto al eliminar las mayúsculas, esto es un matiz interesante, puesto que el precepto no se refiere exclusivamente a la deuda del Estado, sino a la deuda de todas las Administraciones públicas.

En cuanto a los nuevos apartados que incorpora el artículo 135, debemos señalar la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria (apartado 1). Esto conlleva el reconocimiento constitucional de unos límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Sin embargo, tales límites no se contienen de forma concreta en la Constitución, sino que deben ser aprobados mediante ley orgánica.

La reforma del artículo 135 toma como punto de partida el texto de la Constitución alemana, con la diferencia de que en esta se establece un límite máximo de déficit. El artículo 109, párrafo 3, de la Ley Fundamental alemana exige que, a partir del 2016, el déficit estructural del Estado no supere el 0,35% del PIB. No obstante, la norma alemana permite excepciones en casos de catástrofes naturales o recesiones graves (al igual que sucede, como veremos, en el caso español). En cambio, el artículo 135 de la Constitución española ha optado por no incluir ningún tope concreto de gasto y ha delegado en una ley orgánica el establecimiento del mismo. Con ello, se pretende dotar de mayor flexibilidad al precepto constitucional para evitar límites infranqueables y de difícil cumplimiento ante posibles situaciones futuras de crisis económica.

3.2. El principio de reserva de ley en materia de deuda pública

La Constitución establece en su artículo 135 el **principio de reserva de ley en materia de deuda pública**. Se trata de una reserva de ley relativa, ya que no toda la materia concerniente a la deuda pública debe regularse por ley. Así lo expresa el artículo 135.3 de la CE: “El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.

Reserva de ley relativa

La exigencia de ley se limita a la autorización para emitir deuda o contraer crédito. Otras materias relativas a su régimen jurídico pueden regularse por normas reglamentarias.

En este sentido, se han planteado dos problemas:

- ¿Qué forma debe adoptar la ley? Se plantea si en esta materia se admite cualquier norma con rango de ley, por ejemplo, si sería admisible un decreto-ley para emitir deuda pública o si es necesaria una ley orgánica.
- ¿Cuál es el contenido al que afecta la reserva de ley relativa? Dicho de otro modo, ¿qué contenido debe tener la ley que autoriza la emisión de deuda o la posibilidad de contraer crédito?

La ley a la que se refiere el artículo 135.3 de la CE se conoce como ley de emisión y, en la práctica, es la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que aprueba todos los años el endeudamiento del Estado (artículo 94.1 de la LGP). La Constitución no exige que deba hacerse por ley de presupuestos, por lo que podría utilizarse cualquier otra ley para autorizar la creación de deuda. No se requiere una ley orgánica, es suficiente con una ley ordinaria, ya que la materia no se encuentra dentro de los contenidos del artículo 81 de la CE.

La posibilidad de utilizar la figura del decreto ley en esta materia puede resultar más controvertida. El artículo 86 excluye determinadas materias del ámbito del decreto ley (materias vedadas) y limita la posibilidad de utilizar esta norma a casos en los que concurra una extraordinaria y urgente necesidad. La emisión de deuda pública no se encuentra entre tales materias, por lo que podría concluirse que, si se cumple el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, cabría la utilización de un decreto ley para emitir deuda. Aunque dicha posibilidad podría resultar discutible al considerar que con ello se habilita al Gobierno para autorizarse a sí mismo, lo cierto es que ya se ha utilizado en alguna ocasión.

Ejemplos

En la práctica, se ha utilizado en varias ocasiones el decreto ley para emitir deuda pública. Así ha sucedido en el caso de las empresas pertenecientes al grupo Rumasa (Ruiz Mateos Sociedad Anónima). Primero, el Gobierno expropió las empresas del grupo mediante el Decreto Ley 2/1983, de 23 de febrero, basándose en la estabilidad del sistema financiero y de los intereses legítimos de los depositantes y trabajadores de las empresas. Posteriormente, el Gobierno tuvo que emitir deuda pública para poder financiar el déficit patrimonial de tales empresas. Dicha emisión se autorizó mediante el Decreto Ley 8/1984, de 28 de junio, cuyo artículo 1 disponía lo siguiente: “se autoriza al Gobierno a emitir Deuda Pública del Estado, interior y amortizable, por un importe total de 440.000.000.000 de pesetas, con la finalidad y las características que determina el presente Real Decreto-ley”.

Tales características eran, en esencia, las siguientes: la deuda pública emitida estaba representada por 440.000 títulos al portador, de 1.000.000 de pesetas de valor nominal cada uno, de los que 400.000 constituirán la serie A y 40.000 la serie B. Los títulos devengaban un interés del 9,5% anual. Dicho interés era abonado semestralmente y no estaba sometido a retención en el impuesto sobre sociedades. El nominal de los títulos que constituían la serie A se amortizaba en veinticuatro semestres con arreglo a una tabla de amortización. Los títulos de la serie B se amortizaban el 10 de julio de 1989 por su importe total.

Otro caso en el que se utilizó el decreto ley para autorizar la emisión de deuda pública lo encontramos en el Decreto Ley 9/1979, de 18 de mayo. Mediante esta norma se anticipó la autorización para emitir deuda prevista en el proyecto de LPGE de ese año. Según se declara en la exposición de motivos del decreto ley, era preciso poder disponer de los fondos inmediatamente después de la entrada en vigor de la LPGE. Mediante decreto ley, se autorizó al Gobierno para que emitiera deuda interior, representada en títulos valores, por un importe de 50.000 millones de pesetas (artículo 1 del decreto ley). De ese modo, se anticipaba la aplicación de una disposición contenida en el proyecto de la LPGE.

El problema principal se plantea en torno al contenido al que afecta la reserva de ley relativa. Al respecto podemos distinguir, básicamente, dos planteamientos:

1) Un planteamiento que defiende un contenido amplio de la reserva de ley, en cuya virtud la reserva que establece la Constitución significa que por ley se debe fijar tanto el límite máximo de endeudamiento como las características esenciales de la deuda pública (tipos de interés, plazos de amortización y otras condiciones que definen la deuda).

De acuerdo con esta concepción, cabría plantearse si la regulación vigente de la deuda pública respeta la reserva de ley interpretada en estos términos, ya que en la práctica solamente se establece por ley (LPGE) el volumen máximo de endeudamiento, mientras que el resto de las condiciones de emisión se desarrollan en normas reglamentarias del rango de una orden ministerial o de resoluciones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Ved F. de la Hucha Celador (2007). "La Deuda pública en la Ley General Presupuestaria". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 134).

2) Otro planteamiento, más flexible, consiste en interpretar la reserva como la exigencia de regular mediante ley el importe máximo de la deuda y el resto de los elementos que la definen pueden ser regulados por normas reglamentarias. Esta es la concepción que ha seguido el legislador al señalar que será la LPGE la que determine en cada ejercicio "el límite de la variación del saldo vivo de la Deuda del Estado" (artículo 94.1 de la LGP). Por lo tanto, será la ley la que fije el límite máximo de endeudamiento, mientras que el resto de las cuestiones serán reguladas por normas reglamentarias de distinto rango, emanadas fundamentalmente del Ministerio de Economía y de su Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

Los autores que defienden esta postura consideran que el principio de reserva de ley en materia de deuda pública (artículo 135.3 CE) se cumple suficientemente con la fijación mediante ley del límite máximo de endeudamiento. Dicho planteamiento tiene su origen en una interpretación actual de la reserva de ley en materia de deuda pública, cuya exigencia deriva fundamentalmente de dos factores: a) evitar que el Estado tenga en materia de deuda una posición dominante con respecto a los mercados privados de capitales y b) coordinar la política de endeudamiento del Estado con la de las comunidades autónomas y las entidades locales. Estos objetivos quedarían suficientemente garantizados con la fijación por ley del límite máximo de endeudamiento, tal y como sucede en la actualidad. Ved J. Martín Queralt; C. Lozano Serrano; J. M. Tejerizo López; G. Casado Ollero (2010). *Curso de derecho financiero y tributario* (págs. 53-55). Madrid: Civitas.

3.3. La garantía constitucional de los acreedores

La doble vertiente de la deuda pública, como ingreso y gasto, se aprecia en el propio artículo 135 de la CE. Su apartado tercero (párrafo segundo) contempla la necesidad de que el gasto que conlleva para el Estado dicha deuda (pago de intereses + devolución del capital) quede suficientemente garantizado para todos los acreedores.

El artículo 135.3 (párrafo segundo) de la CE dota de cobertura constitucional al gasto público que implica la deuda del Estado y establece una **garantía en beneficio de los acreedores**. Así dispone 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”.

Este precepto pretende garantizar que exista dotación presupuestaria suficiente para atender a la devolución del capital y al pago de los rendimientos, de modo que el Estado disponga de fondos suficientes para pagar a los acreedores de la deuda pública. Además, reconoce expresamente la prioridad absoluta de pago de esta clase de créditos (“su pago gozará de prioridad absoluta”).

También se desprende de este artículo la relación directa que existe entre el ingreso y el gasto derivado de la deuda pública, al establecer una vinculación necesaria entre la ley de emisión y los gastos que ocasiona la deuda. Esta garantía constitucional de pago se establece con relación a las condiciones de la ley de emisión, en la que se fija el límite máximo de endeudamiento de cada ejercicio. De ahí que las inversiones en deuda pública tengan un riesgo muy reducido, ya que se garantiza a los acreedores tanto el pago de los intereses como la devolución del capital.

La LGP también señala que todos los gastos derivados de la deuda pública deben tener cobertura presupuestaria¹, tales como los reembolsos contractuales o anticipados y los gastos financieros derivados de la deuda (gastos de colocación, negociación, administración y gestión). Como regla general, los ingresos y gastos procedentes de la deuda pública estatal se deben aplicar por su importe íntegro a los presupuestos del Estado (producto, amortización, gastos de intereses y otros conceptos conexos). Existen, no obstante, algunas operaciones que tienen la consideración de operaciones no presupuestarias y se imputan únicamente al presupuesto del Estado las variaciones e importes netos que han producido durante el ejercicio. Estas excepciones a la regla general² son las siguientes:

⁽¹⁾Artículo 95 de la LGP.

⁽²⁾Artículo 96 de la LGP.

- Producto y amortización de:

- las emisiones de letras del Tesoro,
 - las emisiones continuas en el exterior de papel comercial y notas a medio plazo,
 - las disposiciones a corto plazo de líneas de crédito y
 - cualesquiera otros instrumentos de financiación a plazo inferior a un año.
- En las operaciones de permuta financiera:
 - los intercambios iniciales y finales de principales,
 - los intercambios de intereses y
 - demás gastos e ingresos financieros.

3.4. El principio de estabilidad presupuestaria

El artículo 135.1 de la Constitución reconoce el principio de estabilidad presupuestaria: “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Este principio ya tenía un reconocimiento jurídico a través de diferentes textos legales, si bien su incorporación al texto constitucional refuerza su condición de valor fundamental para la estabilidad de la economía española.

El artículo 3 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria contempla dicho principio en relación con todas la Administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas y entidades locales), así como en relación con distintos entes y organismos dependientes de estas, tales como organismos públicos o entidades públicas empresariales. Se trata, por lo tanto, de un principio que se proyecta sobre todas las Administraciones públicas y sobre una gran variedad de organismos y entidades dependientes de las mismas.

En cuanto al Estado y las comunidades autónomas, la estabilidad presupuestaria se entiende como aquella situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.

Con respecto a las entidades locales, se indica que sus presupuestos se ajustarán al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (artículo 19).

La estabilidad presupuestaria también se predica en relación con las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, en este caso se entiende referida a la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

También se sujetan a este principio el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones territoriales. En estos casos, se indica que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos debe realizarse dentro de un marco de estabilidad presupuestaria, esto es, de equilibrio financiero.

La Constitución establece la necesidad de respetar unos límites máximos de endeudamiento para la consecución del principio de estabilidad presupuestaria. Entre estos límites se encuentran el déficit estructural y el volumen de deuda pública.

En cuanto al *déficit estructural*, la Constitución señala que el Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros (artículo 135.2, párrafo primero). Mediante ley orgánica, se deberá fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto (artículo 135.2, párrafo segundo). Los límites del déficit estructural que establezca dicha ley entrarán en vigor a partir del año 2020 (disposición adicional única, apartado 3, de la reforma del artículo 135 de la Constitución).

Otro de los límites es el *volumen de deuda pública*. 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 (artículo 135.3, párrafo tercero). Mediante ley orgánica, se establecerán los mecanismos que permitan el cumplimiento de este límite de deuda (disposición adicional única, apartado 2, de la reforma del artículo 135 de la Constitución).

Para dotar de una mayor flexibilidad al precepto constitucional, se ha previsto que tales límites puedan superarse en situaciones excepcionales (artículo 135.4). Son situaciones tasadas catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria. En cualquiera de los tres supuestos, debe tratarse de situaciones que escapen al control del Estado y que perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. La concurrencia de estas circunstancias excepcionales debe ser apreciada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Con la misma idea de flexibilizar la aplicación de la norma, se ha optado por no fijar en la Constitución una cifra concreta que indique cuáles son esos topes máximos infranqueables. Por ello, el artículo 135 establece que la fijación de los mismos se debe realizar mediante ley orgánica. Esta ley orgánica debe estar aprobada antes del 30 de junio de 2012 (tal y como establece la disposición adicional única, apartado 1, de la reforma del artículo 135 de la Constitución). La Constitución sí establece cuál debe ser el contenido de dicha ley orgánica (artículo 135.5). Con carácter general, se indica que la ley desarrollará, por un lado, los principios a los que se refiere este artículo y, por el otro lado, la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. De forma más concreta, también se indican en el artículo 135 las materias que debe regular la ley orgánica a la que este se refiere:

- La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas (artículo 135.5).

- Los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse (artículo 135.5).
- La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural (artículo 135.5). La ley deberá fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto (artículo 135.2, párrafo segundo). Tened en cuenta que este límite entrará en vigor a partir del año 2020 (disposición adicional única, apartado 3, de la reforma del artículo 135 de la Constitución).
- Los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite relativo al volumen de deuda pública (artículo 135.5).
- La responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (artículo 135.5).

Por último, se establece que las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites a los que se refiere el artículo 135, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias (artículo 135.6). Con respecto a las entidades locales, se indica que deberán presentar equilibrio presupuestario (artículo 135.2, párrafo segundo).

4. Procedimiento para la creación de deuda pública

La **creación de deuda** se puede llevar a cabo de dos formas: emisión o contratación (artículo 97 LGP). Mediante la primera, se emiten valores de deuda pública para que sean suscritos en los mercados, mediante la segunda se contraen operaciones de crédito, por ejemplo con entidades financieras. Ambas formas de creación de deuda se pueden instrumentar en moneda nacional o en divisa.

La norma que regula los aspectos generales de la deuda pública del Estado y su régimen jurídico es la LGP (artículos 90 a 118). En dicha norma, se atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la facultad para crear deuda pública, de acuerdo con la autorización legal contenida en la LPGE. No obstante, en la LGP se prevé la posibilidad de que el ministro delegue varias e importantes competencias en el **director general del Tesoro y Política Financiera**. Esto es lo que sucede efectivamente en la práctica y esta Dirección General es la que, en efecto, crea la deuda pública del Estado.

4.1. Fases en la creación de deuda

La creación de deuda pública implica las siguientes fases:

- 1.º Autorización mediante ley para crear deuda (LPGE).
- 2.º Acto por el que se dispone la creación de deuda (orden ministerial del Ministerio de Economía y Hacienda).
- 3.º Creación de deuda pública (resoluciones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera).

De modo más detallado, podemos comentar las distintas fases que deben seguirse para la creación de deuda en cada ejercicio:

1) El *artículo 135.3 de la Constitución* establece que el Estado y las comunidades autónomas deberán estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. En la práctica, la ley que autoriza al Gobierno para emitir o contraer deuda es la LPGE. Esta norma **autoriza la creación de deuda** mediante la fijación de un límite máximo de endeudamiento. El fundamento legal se encuentra en el artículo 94.1 de la LGP, en el que se afirma que la LPGE establecerá el límite de la variación del saldo vivo de deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario.

La ley establece dos precisiones sobre el contenido de dicho límite (artículo 94.1). Primero, que el límite se entenderá neto de las variaciones de las posiciones activas de tesorería mantenidas por el Estado en el Banco de España o en otras entidades financieras. Segundo, que se entenderá automáticamente modificado como consecuencia del aumento o disminución de los pagos que deban atenderse al amparo de las previsiones legales o de los ingresos efectivamente recaudados respecto de los previstos en la LPGE.

2) Una vez autorizada la deuda mediante ley, el ministro de Economía y Hacienda es el que **dispone la creación de deuda**. El artículo 94.2 de la LGP establece que en desarrollo de la autorización legal de creación de deuda para un año, el ministro podrá disponer la creación de deuda del Estado durante el mes de enero del año siguiente por un importe que no incremente la misma en más de un 15% de aquella autorización. Este incremento se computa a efectos del cumplimiento del límite de creación de deuda que legalmente se autorice para el conjunto del segundo de los años citados.

Ejemplo

Para el año 2011, el artículo 46 de la LPGE (Ley 39/2010, de 22 de diciembre), autorizó al ministro de Economía y Hacienda para que incrementara la deuda del Estado en dicho año con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre de 2011 no superara el correspondiente saldo a 1 de enero de 2011 en más de 43.626.080,80 miles de euros.

El acto de disposición por el que se crea la deuda se materializa en las *órdenes ministeriales del Ministerio de Economía y Hacienda* que se aprueban a principios de año. Estas órdenes contienen amplias facultades de delegación en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, que será quien finalmente proceda a la creación de deuda pública y determine las condiciones y contenido de la misma.

A título de ejemplo, reproducimos el artículo 1 de la Orden Ministerial EHA/1/2011, en el que se dispone la creación de deuda para el año 2011 y enero del 2012 basándose en el límite establecido en la LPGE:

“1. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera emitirá durante el año 2011, en nombre del Estado y por mi delegación, Deuda del Estado con arreglo a lo que se dispone en esta Orden, por el importe nominal que resulte aconsejable en función de la situación de financiación del Estado, de las peticiones de suscripción recibidas, de las condiciones de las mismas y de las generales de los mercados, de modo que sumando lo emitido o contraído en enero del año 2011, en virtud de lo establecido en la Orden EHA/35/2010, de 20 de enero por la que se dispone la creación de Deuda del Estado durante el año 2010 y enero de 2011, la Deuda que se emita o contraiga por el Estado durante todo el año en curso en todas las modalidades de Deuda del Estado no supere el límite de incremento que para el saldo vivo de la Deuda establece el artículo 46 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

2. A efectos de lo dispuesto en el artículo 94.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la autorización para emitir o contraer Deuda del Estado contenida en el artículo anterior se extenderá al mes de enero de 2012 hasta el límite del 15 por ciento del autorizado para el año 2011, computándose los importes así emitidos dentro del límite que autorice para el año 2012 la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año”.

Lectura recomendada

Orden EHA/1/2011, de 10 de enero, por la que se dispone la creación de Deuda del Estado durante el año 2011 y enero de 2012 y se delegan determinadas facultades en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

3) Por delegación del ministro y mediante resoluciones de la *Dirección General del Tesoro y Política Financiera* se procede a la **creación de deuda**. En estas normas, se emite la deuda pública del Estado, se fijan sus características esenciales (como tipos de interés y amortización) y se convocan y se regulan los procedimientos de suscripción. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera es la que regula con detalle el contenido y condiciones de la emisión de deuda pública del Estado. Dicha regulación se realiza a través de diversas normas jurídicas de carácter infrareglamentario, en ocasiones, órdenes ministeriales firmadas por delegación o subdelegación y, en otras, mediante resoluciones de la propia Dirección General, que pueden ser firmadas también por el subdirector general.

Para poner de manifiesto el entramado de normas infrareglamentarias en las que se regula esta materia, podemos señalar, a título de ejemplo, las siguientes:

a) Órdenes ministeriales firmadas por el director general del Tesoro y Política Financiera que actúa por delegación del ministro (Orden EHA/569/2010, de 9 de marzo, por la que se dispone la emisión de Bonos del Estado a cinco años a tipo de interés variable mediante el procedimiento de sindicación).

b) Órdenes ministeriales firmadas por el subdirector general de Gestión de Cobros y Pagos del Estado que actúa por delegación del director general y este, a su vez, por delegación del Ministerio (Orden EHA/647/2010, de 15 de marzo, por la que se hacen públicos los resultados de emisión y se completan las características de los Bonos del Estado a cinco años, a tipo de interés variable, que se emiten en el mes de marzo de 2010 mediante el procedimiento de sindicación).

c) Resoluciones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en las que se emite deuda, se fijan sus características y se convocan las subastas (Resolución de 22 de enero de 2010, por la que se disponen determinadas emisiones de Letras del Tesoro a tres, seis, doce y dieciocho meses a realizar durante el año 2010 y el mes de enero de 2011, y se convocan las correspondientes subastas).

Ejemplo

Mediante Resolución de 13 de octubre de 2011 de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, se dispone la emisión de obligaciones del Estado y se convocan las correspondientes subastas. ¿Es posible disponer la emisión de deuda mediante resolución de una Dirección General?

Sí, en efecto. Esta Dirección General ostenta amplias facultades y competencias. A través de este tipo de resoluciones se regulan con detalle el contenido y condiciones de las emisiones de deuda pública del Estado. Varias de las competencias que ostenta en este punto la referida Dirección General le han sido delegadas por el ministro de Economía y Hacienda a través de las órdenes ministeriales por las que todos los años se dispone la creación de deuda. A su vez, estas órdenes ministeriales deben respetar los límites de la ley de emisión, que es en la práctica la ley de presupuestos.

En la práctica, el órgano que crea la deuda pública del Estado es la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Este órgano directivo tiene atribuidas amplias facultades y competencias en materia de deuda pública, fundamentalmente, por delegación del ministro de Economía y Hacienda en los términos que establece la LGP. La creación de deuda por parte del Dirección General se realiza con arreglo a lo establecido en la orden ministerial por la que se dispone la creación de deuda para cada ejercicio.

4.2. Órganos competentes

La LGP autoriza al ministro a delegar, en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, importantes competencias en materia de deuda pública. El artículo 98 señala que corresponde al ministro de Economía autorizar las operaciones relativas a la deuda pública, así como establecer los procedimientos que se deben seguir para la contratación y formalización de tales operaciones y para el ejercicio de las competencias que figuran en los artículos siguientes. Este mismo precepto indica que “el Ministro podrá delegar tales facultades, de forma ordinaria, en el Director General del Tesoro y Política Financiera”. En la misma línea, el artículo 108.2 indica que, “con el objeto de facilitar la gestión de la tesorería del Estado”, el ministro podrá autorizar a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera a realizar diversas operaciones financieras (adquisición temporal de activos o préstamo) y a ser miembro de determinados mercados de valores.

La cadena de delegaciones en materia de deuda pública puede llegar hasta distintas y variadas categorías de funcionarios. Así lo pone de manifiesto la LGP, al señalar que, cuando la formalización de las operaciones relativas a la deuda tenga lugar en el extranjero, el ministro o, por delegación suya, el director general del Tesoro y Política Financiera podrán delegar en el representante diplomático correspondiente o en un funcionario del departamento ministerial designado al efecto aunque sea de categoría inferior a director general (artículo 98.1 *in fine*).

Dicha suerte de **delegaciones y autorizaciones** se lleva a cabo todos los años mediante las órdenes ministeriales por las que se dispone la creación de deuda. Basándose en lo establecido en dichas órdenes, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera está autorizada para emitir valores de deuda pública en moneda nacional o en divisas, en el interior o en el exterior, y establecer las características de los mismos (forma de representación, naturaleza y nombre, plazo, tipo de interés o procedimientos de suscripción).

Además de las competencias delegadas, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera tiene también otras muchas competencias atribuidas por la normativa vigente (ved el catálogo de competencias que contiene el artículo 18 del Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda).

Entre las muchas facultades y competencias que todos los años se delegan a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podemos señalar las siguientes (según lo establecido en la orden ministerial para el año 2011, pero es habitual que se repitan todos los años):

- La facultad para acordar, disponer y realizar todos los gastos, incluidos los de publicidad y promoción, que origine la emisión de deuda autorizada o la que pudiera emitirse o contraerse en virtud de las facultades que se delegan, así como la correspondiente facultad de contratación, cualquiera que sea la cuantía, sin perjuicio de las funciones que corresponden a la Junta de Contratación de los servicios centrales del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Las facultades concedidas al ministro de Economía y Hacienda por los artículos 63.1 y 95 de la LGP.
- Las facultades concedidas al ministro de Economía y Hacienda por los artículos 94, 98, 99 y 102 de la LGP en cuanto se refieran a instrumentos de deuda del Estado en euros y divisas, en el interior y en el exterior, ya se trate de la emisión de valores, de la contratación de préstamos o de otras operaciones.
- Las competencias para autorizar a las concesionarias de autopistas nacionales de peaje las emisiones y la concertación de préstamos.
- Para facilitar la gestión de la tesorería del Estado (artículo 108.2 LGP), se autoriza a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera a realizar las siguientes operaciones:
 - operaciones de compraventa dobles o simultáneas;
 - operaciones con pacto de recompra;
 - operaciones de adquisición temporal de activos;
 - operaciones respaldadas por acuerdos de garantía financiera que tengan por objeto valores de alta calidad crediticia negociados en mercados regulados;
 - operaciones activas de préstamo, que pueden incluso contratarse con otros Estados de la Unión Europea o con entidades que gocen de la garantía expresa de aquellos.
- La autorización para negociar y formalizar los contratos pertinentes para el desarrollo de las facultades y competencias delegadas, así pueden acordar el sometimiento a arbitraje o la remisión a una legislación o tribunales

extranjeros, de acuerdo con las reglas y cláusulas usuales en los mercados financieros, siempre que se observe lo dispuesto en el artículo 23 de la LGP.

La LGP establece la **obligación del Gobierno de informar a las Cortes Generales sobre las operaciones financieras del Tesoro Público** (artículo 93). El Gobierno deberá comunicar trimestralmente a las comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado el saldo detallado de las operaciones financieras concertadas al amparo de los artículos 90 a 118 de la LGP (operaciones relativas a la deuda del Estado, operaciones de endeudamiento de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales o los avales del Estado). Por su parte, el ministro de Economía debe aprobar una memoria anual en la que se expondrá la política de endeudamiento del Tesoro Público en el año precedente. Dicha memoria se remitirá al Gobierno y a las Cortes y reflejará el saldo vivo de la deuda del Estado al término del ejercicio precedente, así como el correspondiente a los organismos autónomos. A tales efectos, cada organismo autónomo debe remitir a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera los datos, información y documentación necesaria para elaborar la citada memoria.

5. Operaciones relativas a la deuda del Estado

De acuerdo con la regulación vigente en nuestro derecho positivo³, se podrían distinguir los siguientes tipos de **operaciones relativas a la deuda del Estado**:

⁽³⁾Artículos 90 a 118 de la LGP.

- emisión de valores,
- operaciones de crédito,
- operaciones basadas en instrumentos financieros,
- operaciones para facilitar la gestión de la tesorería del Estado,
- otras operaciones relativas a la deuda.

Cuando nos referimos a operaciones relativas a la deuda, pretendemos exponer aquellas operaciones contempladas en la LGP que inciden o afectan directamente sobre la deuda del Estado. Los dos primeros tipos de operaciones (emisión de valores y operaciones de crédito) implican una creación de deuda, que se puede realizar tanto en moneda nacional como en divisas. A estas operaciones ya nos hemos referido en más de una ocasión. La emisión de valores se conoce también como *empréstito público* y las operaciones de crédito se refieren a la *deuda singular*. Existen también operaciones que la ley califica como relativas a la deuda y que no constituyen propiamente creación de deuda, pero que inciden sobre la misma o afectan a la deuda que ha sido previamente creada (por ejemplo adquisición de valores en el mercado secundario, regulación de las entidades que colaboran con el Tesoro, acuerdo de cambios en las condiciones de la deuda). Todas estas operaciones, tanto las de creación propiamente dichas como aquellas que inciden de un modo u otro sobre la deuda, se pueden considerar, en sentido amplio, operaciones relativas a la deuda.

La LGP establece una cláusula en cuya virtud estas operaciones se regirán por las normas usuales de los mercados financieros en los que tengan lugar y admite la posibilidad de someterse al arbitraje o, incluso, a una legislación o tribunales extranjeros. El único límite que se debe respetar es la prerrogativa prevista en el artículo 23 de la LGP, que impide a cualquier tribunal o autoridad administrativa dictar providencia de embargo o ejecutar los bienes o derechos patrimoniales afectos a una finalidad pública.

Operaciones relativas a la deuda

Se realizarán en los mercados financieros conforme a las normas, reglas, técnicas, condiciones y cláusulas usuales en tales mercados y pueden acordar el sometimiento a arbitraje o la remisión a una legislación o tribunales extranjeros, siempre que se respete la prerrogativa de la inembargabilidad (artículo 98.3 LGP).

5.1. Emisión de valores

La emisión de valores puede realizarse en moneda nacional o en divisas y puede tener lugar en el interior o en el exterior (artículo 99 LGP). La Dirección General del Tesoro y Política Financiera es el órgano encargado de proceder a la emisión y establecer su forma de representación, naturaleza, nombre, plazo, tipo de interés y demás característica de la misma.

La ley permite una gran flexibilidad respecto a la posibilidad de fragmentar y agrupar distintas emisiones. Las emisiones pueden fragmentarse tanto en el tiempo como en la cuantía y se pueden colocar los distintos tramos conforme a técnicas de emisión diferentes y precios distintos. Igualmente se permite, previa autorización, la agrupación en emisiones homogéneas de valores semejantes emitidos en distinta fecha. También se prevé la posibilidad de autorización para la separación de cupones y principal a efectos de su negociación, así como para la reconstitución de valores a partir de aquellos.

La deuda del Estado se puede emitir a corto, medio o largo plazo en las siguientes modalidades:

- *Letras del Tesoro*: deuda emitida al descuento y a plazo no superior a los veinticuatro meses.
- *Bonos del Estado*: deuda cuyo plazo de emisión se encuentra entre los dos y los cinco años.
- *Obligaciones del Estado*: deuda emitida a un plazo superior a los cinco años.

Para facilitar la gestión de las operaciones de amortización y la agregación de emisiones de valores, los plazos de emisión pueden diferir de los meses y años exactos citados, sin que por ello necesariamente haya de cambiarse su denominación.

Las letras, los bonos y las obligaciones son los valores del Tesoro por excelencia, no obstante, en los últimos años se han presentado también otros productos financieros basados en estos valores, es el caso de los repos u operaciones con pacto de recompra, los *strips* o valores segregados o los fondtesoro. En los repos se compra un valor con el compromiso de deshacer la compraventa en un momento posterior y a un precio determinado, de modo que la rentabilidad viene dada por la diferencia entre ambos precios. Los *strips* son valores con rendimiento implícito que proceden de la segregación de algunas emisiones de bonos u obligaciones. Y los fondtesoro son fondos de inversión que invierten la mayoría de su patrimonio en valores del Tesoro.

Las letras del Tesoro se emiten al descuento, esto significa que el valor de adquisición es inferior a la cantidad que se recibirá en el momento del reembolso. Dicha diferencia es el rendimiento implícito.

El simulador de inversión

Con este programa se pueden conocer los rendimientos que derivan de una determinada inversión en deuda pública.

Ejemplo

Si la Sra. Castro adquiere una letra cuyo valor nominal es 100 y adquiere dicha letra al descuento por 95, ¿cuál sería el rendimiento que se obtiene con el reembolso?

El rendimiento que se obtiene con el reembolso sería 5. Este es el rendimiento implícito de las letras, puesto que estas se emiten al descuento.

Como regla general, el valor de amortización de los bonos y obligaciones será la par, salvo que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera establezca uno distinto en la resolución por la que se emite la deuda. En el caso de amortizaciones anticipadas por recompra o canje, el precio puede ser distinto a la par. Asimismo, se pueden emitir bonos y obligaciones cuyo capital o intereses estén referenciados a un índice en la forma que fije su norma de emisión (valores referenciados al euríbor). De acuerdo con la práctica de los mercados nacionales o internacionales, los bonos y obligaciones del Estado se pueden agrupar bajo la denominación de bonos del Tesoro u otra que resulte aconsejable para identificar deuda de estas características.

Los valores pueden emitirse a través de diferentes procedimientos de emisión, pero el más frecuente son las subastas. La ley señala que puede utilizarse cualquier técnica que se considere adecuada en función del tipo de operación de la que se trate. De este modo, no se limitan los tipos de procedimientos de emisión que se pueden utilizar y se admite, incluso, una combinación de varios de ellos.

En particular, se contemplan las siguientes técnicas o procedimientos de emisión⁴:

⁽⁴⁾ Artículo 99.2 de la LGP.

- *Subasta*. Las emisiones se subastan al público y se pueden subastar entre colocadores autorizados o entre un grupo restringido de estos que adquiere compromisos especiales respecto a la colocación de la deuda o al funcionamiento de sus mercados.
- *Cesión*. La cesión de la emisión puede ser total o parcial. La cesión se realiza a un precio convenido a una o varias entidades financieras que aseguren su colocación.

⁽⁵⁾ Mediante el cual un grupo de entidades asegura la colocación de los valores de deuda pública.

El procedimiento de sindicación⁵, puede resultar de especial idoneidad para determinados tipos de valores (cupón variable referenciado al euríbor), dado que por sus características específicas se distancian de las referencias ordinarias que suelen colocarse en el mercado mediante el procedimiento de subasta. Esa especialidad exige la intervención de un grupo de entidades dotadas de una base amplia de clientes potencialmente interesados en este tipo de productos. Para ello, se establece un sindicato adjudicatario compuesto por varias entidades financieras a quienes se les otorga un mandato para que lideren y organicen la emisión. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera abonará a las entidades integrantes del sindicato las comisiones de sindicación que se acuerden en los

correspondientes contratos de sindicación (ved como ejemplo la Orden EHA/569/2010, de 9 de marzo).

- *Operaciones de venta simple o con pacto de recompra de valores.* Estas operaciones se pueden realizar sobre nuevas emisiones, ampliaciones de emisiones existentes o de valores que el Tesoro Público tenga en su cuenta de valores.

La finalidad de estas operaciones es muy similar a la de las líneas de crédito y préstamos a corto plazo, ya que todas ellas permiten al Estado obtener financiación a corto plazo. El procedimiento para llevar a cabo la concertación de este tipo de operaciones se rige por lo establecido en una orden ministerial (Orden EHA/2393/2006, de 14 de julio, en la que se regulan los procedimientos para la concertación de líneas de crédito y otras operaciones de financiación a corto plazo, así como de préstamos a medio y a largo plazo por parte de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera).

Cualquier persona física o jurídica puede formular peticiones de suscripción de la deuda pública que se ha emitido. Las peticiones se consideran compromisos en firme de adquisición de la deuda solicitada. El no desembolso íntegro en las fechas establecidas da lugar a la exigencia de la correspondiente responsabilidad o, en su caso, a la pérdida de las cantidades que se exijan como garantía. Las peticiones se presentan participando en las subasta o adquiriendo los valores mediante los procedimientos de emisión que en cada caso se determinen.

Hay ciertas excepciones a la regla general de que cualquier persona puede formular peticiones. Dichas excepciones pueden derivar de las propias resoluciones en las que se convoquen las subastas o de la normativa que exige una participación cualificada para ciertas actividades, como es el caso de los denominados creadores de mercado de deuda pública del Reino de España.

5.2. Operaciones de crédito

En cuanto a las operaciones de crédito que implican creación de deuda, la ley tampoco limita la naturaleza jurídica de la operación, sino que se refiere en términos generales a “la concertación de líneas de crédito u operaciones de préstamos”, tanto en moneda nacional como en divisas. La condición impuesta por ley consiste en que tales operaciones se realicen de conformidad con los procedimientos que reglamentariamente se establezcan y que los mismos garanticen los principios de objetividad, transparencia y publicidad adecuados al tipo de operación que se trate (artículo 100.1 LGP). De nuevo, esta vez en el ámbito de las operaciones de crédito, se contempla expresamente el sometimiento a las normas usuales de los mercados financieros en los que tengan lugar (artículo 100.2 LGP).

Los procedimientos para la concertación de líneas de crédito u operaciones de préstamo a las que se refiere el artículo 100 LGP se desarrollan en la Orden Ministerial EHA/2393/2006, de 14 de julio, en la que se regulan los procedimientos para la concertación de líneas de crédito y otras operaciones de financiación a corto plazo, así como de préstamos a medio y a largo plazo por parte de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

Estos procedimientos deben garantizar los principios de objetividad, transparencia y publicidad, si bien tales principios deben ser adecuados al tipo de operación que se trate. La citada orden señala que, no obstante, pueden darse casos en los que convenga restringir la concurrencia a determinadas entidades financieras, en particular, a las que reúnan la condición de Creadores del Mercado de Deuda Pública⁶. Esta restricción podría impedir garantizar en su plenitud los citados principios, si bien se justificaría, tal y como indica la parte expositiva de la orden, en el objetivo de aplicar una adecuada política de gestión

del riesgo de incumplimiento o por la necesidad de evitar movimientos especulativos del mercado previos a la realización de la operación. En otras palabras, el motivo de la restricción deriva de la necesidad de que este tipo de operaciones se contraten con entidades de máxima solvencia para minimizar el riesgo de incumplimiento, ya que en muchas ocasiones el empleo de estos instrumentos de financiación a corto plazo se realiza en fechas en las que se produce la amortización de valores de deuda del Estado. Por este motivo, un incumplimiento en la entrega del efectivo pactado podría dificultar que el Tesoro atienda el servicio de la deuda del Estado.

⁽⁶⁾La condición de Creador de Mercado de Deuda Pública es otorgada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (previo informe del Banco de España) a las entidades seleccionadas en función de su actividad en los mercados primarios y secundarios de deuda pública. El mantenimiento de esta condición exige superar una evaluación periódica (Orden de 10 de febrero de 1999).

5.3. Operaciones basadas en instrumentos financieros

La LGP contempla como un tipo de operaciones relativas a la deuda del Estado aquellas que se basan en instrumentos financieros (artículo 97.2 LGP). Esta clase de operaciones tiene las siguientes finalidades:

- a) limitar el riesgo cambiario,
- b) limitar, diversificar o modificar el riesgo o el coste de la deuda del Estado debido a la evolución de los tipos de interés y
- c) facilitar la colocación, negociación, administración y gestión de la deuda del Estado.

La LGP pretende que las operaciones basadas en instrumentos financieros se limiten a las finalidades señaladas. Por este motivo, en tales operaciones se deben identificar con precisión: a) los riesgos de tipo de cambio que se pretenden limitar, b) el riesgo o el coste de la deuda del Estado debido a la evolución de los tipos de interés que se pretende limitar, diversificar o modificar y c) en su caso, las operaciones concretas de endeudamiento a las que estén asociadas (artículo 101 LGP).

La forma que pueden revestir estas operaciones puede ser muy diversa, la ley cita como ejemplo la permuta financiera pero admite operaciones de otra naturaleza. Lo relevante es que tales operaciones indiquen con precisión los riesgos a los que se refieren, ya que tal exigencia viene impuesta por la ley.

5.4. Operaciones para facilitar la gestión de la tesorería del Estado

La Dirección General del Tesoro y Política Financiera, previa autorización del ministro, puede realizar una serie de operaciones con la finalidad de facilitar la gestión de la tesorería del Estado. En este sentido, la LGP se refiere a las operaciones de adquisición temporal de activos o de préstamo e indica que las primeras pueden tener por objeto los mismos valores que el Banco de España admita en sus operaciones de política monetaria (artículo 108.2). Para facilitar la realización de estas operaciones, se autoriza a la Dirección General a ser miembro de los mercados secundarios de valores (AIAF Mercado de Renta Fija).

Entre las operaciones de adquisición temporal de activos y préstamo a las que nos referimos se pueden indicar las siguientes:

- Operaciones de compraventa dobles. Estas operaciones, también denominadas *simultáneas*, se realizan sobre valores anotados en el registro contable gestionado por la Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores, S. A. Unipersonal. Los valores sobre los que se realizan estas operaciones pueden ser de deuda pública u otros negociados en mercados regulados (AIAF Mercado de Renta Fija). Estas operaciones se formalizan con las entidades financieras que hayan resultado adjudicatarias en las subastas.
- Operaciones con pacto de recompra, así como operaciones respaldadas por acuerdos de garantía financiera (bajo la normativa de otros Estados miembros) que tengan por objeto valores de alta calidad crediticia negociados en mercados regulados. Estas operaciones se realizan con los creadores de mercado de letras del Tesoro que hayan resultado adjudicatarios en las subastas.
- Operaciones activas de préstamo. Estas operaciones se pueden contratar con a) otros Estados de la Unión Europea, b) entidades que gocen de la garantía expresa de aquellos o c) el grupo de creadores de mercado de letras del Tesoro. Para la realización de estas operaciones, la Dirección General debe tener en cuenta las medidas adecuadas de diversificación y control del riesgo de contraparte y pueden establecer requisitos mínimos de solvencia.

Operaciones simultáneas

Las subastas de liquidez de operaciones simultáneas se regulan, con carácter general, en la Resolución de 21 de junio de 2006, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (BOE núm. 151, de 26 de junio) y, en particular, en la resolución específica por la que se convoquen.

En relación con esta clase de operaciones, la ley contempla una previsión especial para los casos en los que los activos hubieran sido objeto de garantía a favor del Banco de España. En estos supuestos, se establece la posibilidad de

que los titulares de tales activos puedan aplicar temporalmente los mismos en cobertura de las operaciones de gestión de tesorería, siempre que se den dos condiciones:

- Que el titular otorgue su consentimiento, que se puede prestar en el contrato o documento de garantía celebrado con el Banco de España.
- Que existan activos de garantía disponibles, una vez garantizadas adecuadamente las obligaciones frente al Banco de España y a satisfacción de este.

Concepto de *garantía*

Cualquier depósito, prenda, operación simultánea, compraventa con pacto de recompra, afección, derecho de retención o cualquier otro negocio jurídico, que recaiga sobre cualquier activo realizable, incluido el dinero en efectivo, y que tenga por finalidad asegurar los derechos y obligaciones derivados de cualquier operación presente o futura, concluida con el Banco de España (disposición adicional sexta, apartado primero, de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España).

Ejemplo

Una entidad que desee participar en una operación activa de préstamo con el Tesoro, con el fin de adquirir la condición de prestamista puede, para asegurar al Tesoro que cumplirá con su obligación (entregar el dinero a préstamo), garantizar dicha operación mediante activos que posee dicha entidad y que ya son objeto de garantía a favor del Banco de España. Tales activos pueden quedar afectos temporalmente al cumplimiento de las obligaciones que dicha entidad ha asumido con el Tesoro; siempre y cuando exista consentimiento de la entidad y haya activos suficientes para garantizar también las obligaciones frente al Banco de España.

Los activos que cumplan estos requisitos quedarán sujetos al cumplimiento de las obligaciones frente al Tesoro y esta garantía tendrá plenos efectos frente a terceros. Una vez satisfechas tales obligaciones, los activos quedarán de nuevo afectos en garantía frente al Banco de España.

En el caso de que se incumplan las obligaciones frente al Tesoro y tengan que ejecutarse las garantías aplicadas temporalmente, dicha ejecución se realizará por el Banco de España, que actuará por cuenta del Tesoro. En estos supuestos, se deben expedir dos certificaciones:

- Certificación del Tesoro, acreditativa de la cuantía de los importes vencidos, líquidos y exigibles que se ejecutan.
- Certificación del Banco de España, acreditativa de la afección temporal de los activos de garantía objeto de ejecución.

El procedimiento para la ejecución de estas garantías aplicadas temporalmente es el mismo establecido con carácter general para la garantías constituidas a favor del Banco de España (disposición adicional sexta, apartado segundo, de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España).

5.5. Otras operaciones relativas a la deuda

Entre las denominadas como otras operaciones relativas a la deuda⁷ se contemplan las siguientes:

⁽⁷⁾Artículo 102 de la LGP.

- Adquirir valores negociables de deuda en el mercado secundario. Esta adquisición se puede realizar con la finalidad de amortizar dichos valores o de mantenerlos en una cuenta de valores abierta al efecto por el Tesoro Público.
- Operaciones de canje, conversión, amortización anticipada, incluso parcial, o de modificación de cualesquiera condiciones de las operaciones que integran la deuda del Estado. Esta clase de operaciones puede realizarse al amparo de lo dispuesto en las respectivas normas de creación de deuda o por mutuo acuerdo con los acreedores.

La doctrina suele distinguir tres clases de conversión: forzosa, facultativa y obligatoria. En la conversión forzosa, el Estado impone al prestamista la sustitución de una deuda por otra. En la conversión facultativa, el Estado ofrece al prestamista la sustitución de una deuda por otra y este puede rechazar la oferta y continuar con la anterior. En la conversión obligatoria, el Estado obliga al prestamista a elegir entre amortizar su deuda (extinguirla y reembolsarle el capital) o sustituirla por una nueva. La conversión puede dar lugar a una novación de la relación jurídica (cuando se sustituye la deuda por una nueva) o a una extinción de la misma (en el caso de la conversión obligatoria).

- Regular el régimen de las entidades que colaboren con el Tesoro Público y concertar los oportunos convenios de colaboración. La colaboración puede consistir tanto en la difusión o colocación de la deuda del Estado como en la provisión de liquidez a su mercado.
- Acordar cambios en las condiciones de la deuda del Estado que obedezcan a su mejor administración o a su representación en anotaciones en cuenta. Los cambios acordados no pueden perjudicar los derechos económicos del tenedor.

Las competencias para la formalización de las operaciones relativas a la deuda del Estado que hemos señalado en los párrafos anteriores corresponden al ministro de Economía. No obstante, puede delegar tales facultades (y así sucede en la práctica) en el director general del Tesoro y Política Financiera (artículos 98 y 108.2 LGP).

6. Procedimiento de emisión de valores: las subastas

Entre todas las operaciones relativas a la deuda pública debemos destacar la emisión de valores, cuyo procedimiento más habitual es el de las subastas. Por su importancia, expondremos brevemente las principales características y fases de este procedimiento: clases de subastas, convocatoria, clases de ofertas, resolución de la subastas y pago del nominal adjudicado.

Existen dos clases de subastas:

- Subastas ordinarias: son las que se celebran de acuerdo con el calendario anual de subastas que elabora la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Este calendario debe publicarse en el BOE antes del 1 de febrero.
- Subastas especiales: son aquellas no incluidas en el calendario anual. Su convocatoria puede obedecer a varias razones, como las condiciones de los mercados, el desarrollo de las emisiones de deuda durante el año o la conveniencia de poner en circulación nuevas modalidades de deuda a diferentes plazos. Sobre la base de estas mismas razones también se permite cancelar alguna de las subastas ordinarias programadas.

El procedimiento habitual para la convocatoria y desarrollo de las subastas se contempla en las órdenes ministeriales por las que anualmente se dispone la creación de deuda, salvo que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera establezca un procedimiento especial.

La *convocatoria de las subastas* se realiza mediante resolución de la Dirección General que se publica en el BOE. Las resoluciones por las que convocan las subastas deben tener un contenido mínimo, si bien pueden añadir otras condiciones adicionales y supeditar la validez de las ofertas al cumplimiento de las mismas.

Las resoluciones por las que se convoquen las subastas determinarán, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Las fechas de emisión y amortización de la deuda del Estado que se emita.
- b) La fecha y hora límite de presentación de peticiones en las oficinas del Banco de España.
- c) La fecha de resolución de las subastas.
- d) La fecha y hora límite de pago de la deuda del Estado adjudicada en las subastas.
- e) El importe nominal de la deuda ofrecida en subasta, cuando se desee comunicar al mercado tal información, y puede establecerse la cantidad ofrecida para una o varias subastas del mismo o de distintos instrumentos.

f) El valor nominal mínimo de las ofertas, cuando el director general del Tesoro y Política Financiera modifique los importes mencionados con carácter general en la orden por la que anualmente se dispone la creación de deuda.

g) La posibilidad o imposibilidad de presentación de peticiones no competitivas.

h) En su caso, el carácter especial de la subasta.

Cuando las subastas que se convoquen sean de bonos del Estado u obligaciones del Estado, las resoluciones determinarán, además:

a) El tipo de interés nominal anual y las fechas de pagos de los cupones.

b) Quiénes y en qué fecha tendrán, en su caso, opción de amortización anticipada.

c) El importe del cupón corrido devengado, en su caso, a la fecha de desembolso y puesta en circulación de los valores, expresado en tanto por ciento y redondeado a dos decimales.

d) En el caso de tratarse de bonos u obligaciones referenciados a algún índice, se indicarán el índice y el método de actualización aplicables. Si la emisión está referida a algún índice de precios, se publicará el tipo de interés real anual en sustitución del tipo de interés nominal. En este mismo supuesto, también se hará público el valor aplicable del índice (multiplicador) en la fecha de emisión, a efectos de valorar los cupones y el principal en términos nominales.

En el caso de letras del Tesoro, deberá especificarse si las ofertas competitivas se formulan en términos de precio o de tipo de interés.

Tanto en las subastas ordinarias como especiales se pueden presentar las siguientes clases de ofertas:

- **Ofertas competitivas:** son aquellas en las que se indica el precio que se está dispuesto a pagar por la deuda o el tipo de interés que se solicita. Las ofertas competitivas que no especifiquen el precio o el tipo de interés serán nulas a todos los efectos.

En las subastas de letras del Tesoro, el precio o tipo de interés se expresa en tanto por ciento con tres decimales. En las subastas de bonos y obligaciones, el precio se expresa en tanto por ciento con dos decimales. El último decimal puede ser cualquier número entre cero y nueve, ambos inclusive.

Desde la Dirección General del Tesoro y Política Financiera se puede limitar el número e importe máximo de las ofertas que cada participante puede presentar en la subasta, así como fijar un precio mínimo o un tipo de interés máximo para tenerlas por válidamente presentadas.

- **Ofertas no competitivas:** son aquellas en las que no se indica precio o tipo de interés. Con carácter general, el importe nominal máximo conjunto de las peticiones no competitivas presentadas por cada postor no puede exceder de un millón de euros. No obstante, se permite que determinadas entidades presenten peticiones no competitivas por un valor nominal máximo de 300 millones de euros.

Este último es el caso de las siguientes entidades: el Fondo de Garantía Salarial, el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, el Fondo de Garantía de Inversiones, la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos S. A., la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), la Agencia Española de Protección de Datos, el Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social o cualquier otra entidad pública o sociedad de titularidad pública que determine la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

El valor nominal mínimo de las ofertas, tanto competitivas como no competitivas, es de 1.000 euros. Las peticiones por importes superiores deben ser múltiplos enteros del importe mínimo citado. Se autoriza a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera a modificar estos importes cuando haya circunstancias que así lo aconsejen.

Con carácter general, cualquier persona física o jurídica puede presentar ofertas en las subastas. Las ofertas se pueden presentar en el Banco de España por alguno de los siguientes modos:

- directamente,
- a través de alguna de las personas o entidades operantes en España (bancos, cajas de ahorros, cooperativas, sociedades y agencias de valores o notarios).

En las ofertas presentadas directamente es necesario ingresar como garantía el 2% del total nominal solicitado. Esta cantidad formará parte del pago en el caso de que la oferta sea aceptada o se devolverá al peticionario si la misma no es aceptada o se declara desierta.

El ingreso de esta garantía se puede realizar en metálico o mediante cheque extendido a favor del Tesoro Público o del Banco de España. El ingreso mediante cheque debe hacerse con la antelación suficiente para que el Banco de España pueda constatar el buen fin del mismo antes del día de la resolución de la subasta. Solo cuando se produzca esta circunstancia la oferta se considerará válidamente presentada. En el caso de que la oferta sea rechazada o la subasta se declarase desierta, la devolución de la garantía debe ordenarse por el Banco de España el primer día hábil siguiente al de la resolución de la subasta y las entidades deben efectuarla en el plazo más breve posible mediante abono en la cuenta señalada al efecto.

En las ofertas deben figurar los siguientes datos: nombre y apellidos o razón social del oferente, DNI o NIF y domicilio completo. Las ofertas también deben especificar el importe nominal total que se solicita en suscripción y, en el caso de las competitivas, el precio que se debe pagar por la deuda o el tipo de interés que se solicita.

Una vez recibidas las ofertas y cerrado el plazo, la *resolución de las subastas* la efectúa la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, a propuesta de una comisión integrada por dos representantes de la Dirección General (uno de ellos debe ser la Intervención Delegada de la Dirección General) y dos representantes del Banco de España. La resolución de la subasta deberá determinar el volumen nominal que se desea emitir y el precio mínimo aceptado o, en el caso de las letras del Tesoro, el tipo de interés máximo. Todas las peticiones que se encuentren dentro de dichos límites quedarán automáticamente adjudicadas. Los valores emitidos se entregan a aquellos solicitantes que hayan ofrecido la entrega de una mayor cantidad de dinero o que hayan aceptado un menor tipo de interés. También está prevista una técnica de prorrateo para el caso de que las ofertas presentadas sobrepasen el precio mínimo de la

subasta. Los resultados de las subastas se deben publicar tanto por el Banco de España como por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y dicha publicación debe incluir un contenido mínimo.

En el caso de que las ofertas sean aceptadas, se debe proceder al *pago del nominal adjudicado en la subasta* antes de la fecha y hora fijadas en la convocatoria. Cualquier oferta aceptada que no se haya hecho efectiva en su totalidad se considerará anulada y no se devolverán las cantidades que se hubiesen aportado como garantía.

Para pagar el nominal adjudicado, se debe proceder de la siguiente forma, según la oferta haya sido presentada directamente o a través de otras personas o entidades. Si la oferta ha sido realizada directamente, se efectuará el pago por la diferencia entre el importe de la suscripción y la cantidad ya ingresada a cuenta (2%). Los medios de pago son los mismos que los establecidos para el ingreso de dicha cantidad (en metálico o cheque). Si la oferta ha sido realizada a través de alguna de las personas o entidades operantes en España, los importes se adeudarán en la fecha de desembolso en las cuentas corrientes de efectivo designadas como domiciliarias. En este caso, tales entidades deben entregar a sus clientes un documento justificativo en el que figure, al menos, el importe suscrito por su valor nominal y el importe efectivo a ingresar en la cuenta del Tesoro. Del mismo modo debe proceder el Banco de España cuando las ofertas se hayan presentado directamente.

7. Régimen jurídico de los valores representativos de la deuda

El régimen jurídico de los valores representativos de la deuda y su transmisión se regula en los artículos 103 y 104 LGP, así como en varias normas de carácter reglamentario.

Las normas de carácter reglamentario a las que nos referimos son el Real Decreto 505/1987, de 3 de abril, por el que se dispuso la creación de un sistema de anotaciones en cuenta para la deuda del Estado, y la Orden Ministerial de 19 de mayo de 1987 por la que se desarrolla el citado Real Decreto.

De lo dispuesto en las referidas normas podemos extraer las siguientes consideraciones:

1) La deuda pública puede estar *representada* en anotaciones en cuenta, títulos valores o cualquier otro documento que formalmente la reconozca. Los títulos representativos de la deuda pueden ser nominativos o al portador.

Las órdenes ministeriales por las que se dispone la creación de deuda para cada ejercicio establecen que la deuda del Estado en valores estará representada exclusivamente mediante anotaciones en cuenta.

Es posible la transformación a título valor de la deuda representada en anotaciones en cuenta y viceversa.

La aparición de los modernos sistemas informáticos ha contribuido a sustituir el viejo soporte documental (título valor) por simples referencias procesables en los ordenadores (anotaciones en cuenta). El tratamiento informático permite una operativa más ágil y funcional que se materializa en la rapidez en el tratamiento de la información, la posibilidad de incorporar mecanismos que eviten o subsanen los errores cometidos, las facilidades de interconexión o el intercambio a distancia de cientos de miles de datos. En estos términos, se refería la exposición de motivos del Real Decreto 505/1987 con el que se creaba el sistema de anotaciones en cuenta.

2) La deuda representada en anotaciones en cuenta se rige por su *normativa específica*, pero subsidiariamente le resulta de aplicación lo establecido para la deuda representada en títulos valores, en cuanto resulte congruente con su naturaleza propia.

3) Los valores de deuda pública son *negociables y transmisibles* en el mercado secundario. Las personas físicas y jurídicas que adquieren deuda pública representada por medio de anotaciones en cuenta se denominan *comitentes*.

Lectura recomendada

E. M. C. Martínez Giménez (1990). "La Deuda Pública y el Sistema de anotaciones en cuenta". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 66, págs. 221-244).

El sistema de anotaciones en cuenta se configura como un procedimiento para la tenencia de valores emitidos por el Estado, en el que sus adquirentes poseen derechos frente al mismo, asentados en una *Central de Anotaciones*, cuya gestión es delegada por el emisor al Banco de España.

A solicitud de los titulares de valores, la Central de Anotaciones debe desglosar los valores sobre los que se constituyan derechos de garantía (prenda) o sobre los que existan derechos o trabas que impidan su fungibilidad. Con ello, se permite su identificación e individualización y se pueden extender las oportunas certificaciones.

4) A los valores representativos de la deuda pública les resulta de aplicación el régimen establecido en el *ordenamiento jurídico general* según la modalidad y características de la deuda.

5) El titular de valores representativos de la deuda del Estado tendrá la consideración de *acreedor del Estado*. Ello es así aun cuando hubiera pactado con el vendedor, incluso simultáneamente a la compra de valores, su futura venta (artículo 103.5 LGP).

La condición de acreedor del Estado implica que resulten aplicables las obligaciones de la Hacienda pública estatal establecidas con carácter general en los artículos 20 y siguientes de la LGP. Entre otras, se encuentra la obligación de pagar intereses de demora al acreedor de la Hacienda pública si la Administración no pagara la cantidad debida dentro de los tres meses siguientes al reconocimiento de la obligación o al día de notificación de la resolución judicial (artículo 24 LGP). Conviene puntualizar que este interés de demora se devenga desde el momento en el que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

La regulación del interés de demora es diferente si quien incurre en el retraso es la Administración o el ciudadano. En el primer caso, es necesario que transcurran tres meses desde el vencimiento y que el interesado lo solicite por escrito. En cambio, si la Administración se sitúa en la posición acreedora, el interés de demora se devenga automáticamente desde el día siguiente al vencimiento de la obligación. En ambos casos, el interés de demora es el interés legal del dinero que establece anualmente la Ley de Presupuestos (en 2010 y 2011 ha sido el 4%). En materia tributaria, el interés de demora tiene su propia regulación (artículo 26 LGT).

6) En el caso de *títulos al portador que hayan sido robados, hurtados o que hayan sufrido extravío o destrucción* les será aplicable el procedimiento establecido administrativamente o, en su defecto, el previsto en la legislación mercantil.

7) El Ministerio de Economía determinará el *procedimiento que se debe seguir en el caso de títulos nominativos o al portador* que a) hayan sido extraviados después de su presentación en las oficinas públicas o b) hayan sido objeto de destrucción parcial que no impida su identificación.

8) La *transmisión de la deuda* se puede realizar sin más limitaciones que las derivadas de sus propias normas de creación, de las normas reguladoras de los mercados en los que se negocie o, en su caso, de las normas aplicables en materia de control de cambios.

La transmisión de la deuda representada en anotaciones en cuenta se considerará realizada en el momento en el que se efectúen las anotaciones correspondientes.

9) Para suscribir y transmitir deuda solo es preceptiva la *intervención de fedatario público* cuando la deuda esté representada por títulos valores y así lo disponga la normativa aplicable a los mismos. Dicha intervención no es preceptiva cuando se trate de operaciones con pagarés del Tesoro y aquellas otras en las que los títulos valores se extingan por su transformación en anotaciones en cuenta, en este caso es exigible la entrega previa del título. En cambio, sí requiere la intervención de fedatario público la transformación a título valor de la deuda representada mediante anotaciones en cuenta. La suscripción y transmisión de anotaciones en cuenta representativas de la deuda del Estado tampoco precisa la intervención de fedatario público.

8. Organismos autónomos y entidades públicas empresariales

Cuando se habla de la deuda del Estado, es necesario hacer una referencia a las limitaciones de endeudamiento que se plantean en relación con los **organismos autónomos** y las **entidades públicas empresariales** (artículo 111 LGP). Como regla general, para que puedan realizar operaciones de endeudamiento se requiere que las mismas estén autorizadas mediante ley.

Los organismos autónomos no pueden realizar operaciones de endeudamiento, salvo que lo autorice la LPGE basándose en la especial naturaleza de las condiciones y actividad que deba realizar el organismo. Las operaciones se efectuarán en los términos y con el límite que dicha ley establezca. A los efectos de cumplimiento de dicho límite, no se deducirán las posiciones activas de tesorería constituidas por el organismo. En el caso de que se autoricen tales operaciones, el régimen jurídico aplicable será el mismo que el establecido para la deuda del Estado (artículos 94 a 105 LGP), salvo que la LPGE establezca otra cosa. Las competencias que la LGP atribuye al ministro en esta materia deben entenderse referidas al presidente o director del organismo correspondiente.

Por su parte, las entidades públicas empresariales tienen menos limitaciones en cuanto a la posibilidad de llevar a cabo operaciones de endeudamiento. Estas entidades pueden realizar operaciones de crédito sin necesidad de autorización legal, siempre que se concierten y se cancelen dentro del mismo ejercicio. Para el resto de las operaciones de endeudamiento que realicen se requiere autorización legal.

9. Participantes en el mercado de deuda pública

Entre los participantes que intervienen en el mercado de deuda pública, debemos referirnos, en especial, a los siguientes:

- *Creadores de mercado de deuda pública del Reino de España* (creadores de mercado). Esta figura tiene como función favorecer la liquidez del mercado español de deuda pública y cooperar con la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en la difusión exterior e interior de la deuda del Estado. Existen dos grupos de creadores de mercado, los creadores de mercado de letras del Tesoro y los creadores de mercado de bonos y obligaciones del Estado.

La condición de creador de mercado está reservada a las entidades que cumplan determinados requisitos. Las entidades interesadas deben presentar una solicitud a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera acompañada de una memoria en la que a) expondrán los medios técnicos y humanos de los que disponen y b) manifestarán la aceptación expresa de todos los compromisos y actuaciones que se deriven de la normativa aplicable a esta figura. La condición de creador de mercado es otorgada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, previo informe del Banco de España. En la selección de las entidades que accedan a esta condición se tiene en cuenta la actividad en los mercados primarios y secundarios de deuda pública durante un periodo de tiempo determinado. El mantenimiento de la condición de creador de mercado exige superar una evaluación periódica de la actividad desarrollada por las entidades en los mercados de deuda.

La creación y régimen jurídico básico de los creadores de mercado se regula en una Orden Ministerial de 10 de febrero de 1999. El resto de los aspectos relativos a su régimen jurídico se desarrollan mediante Resolución de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera por la que se establecen las condiciones de actuación de los creadores de mercado (Resolución de 18 de noviembre de 2008). En esta norma, se regulan los requisitos para acceder a la condición de creadores de mercado, el procedimiento, la causas por las que se pierde la condición, los derechos y obligaciones de los creadores y la evaluación periódica de su actividad.

- *Miembros del Mercado de Deuda Pública en Anotaciones* (miembros del mercado). Son entidades facultadas para realizar operaciones de compraventa de valores en el Mercado de Deuda Pública en Anotaciones, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, según les permita su estatuto jurídico. La condición de miembro del Mercado de Deuda Pública en Anotaciones podrá ser otorgada por el ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España y previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, a aquellas entidades que, cumpliendo los requisitos que se establezcan, pertenezcan a una determinada categoría (sociedades

y agencias de valores, entidades de crédito, empresas de servicios de inversión o bancos centrales).

- *Titulares de cuentas en la Central de Anotaciones de Deuda del Estado* (titulares de cuenta). Son entidades que disponen de cuentas abiertas a nombre propio en la Central de Anotaciones. En todo caso, tienen esta condición el Banco de España y la Administración General del Estado cuando actúen a través del Tesoro Público o la Tesorería General de la Seguridad Social. Las entidades que deseen acceder a la condición de titulares de cuenta deben contar con unos recursos propios de al menos 1,2 millones de euros y pertenecer a alguna de las categorías que se establezcan (entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, ya sean residentes o no residentes). Esta condición es otorgada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera previo informe del Banco de España.

Regulación titulares de cuenta

La regulación de la condición de titulares de cuenta se encuentra en los artículos 2 a 4 de la Orden de 19 de mayo de 1987 por la que se desarrolla el Real Decreto 505/1987, de 3 de abril, de creación de un sistema de anotaciones en cuenta.

- *Entidades gestoras*. Llevan las cuentas de quienes no están autorizados a operar a través de la Central de Anotaciones y mantienen en esta una cuenta global que debe constituir en todo momento la contrapartida exacta de aquellas cuentas. Las entidades gestoras, con carácter general, ostentan también la condición de titulares de cuenta. Se distingue entre entidades gestoras con capacidad plena y con capacidad restringida. Las primeras están autorizadas a realizar todo tipo de operaciones con sus comitentes y ostentan la condición adicional de titulares de cuenta. Las segundas únicamente están autorizadas a llevar a cabo con sus comitentes determinadas operaciones.

El acceso a la condición de entidad gestora y su mantenimiento exige el cumplimiento de ciertos requisitos (capital mínimo de 900.000 euros, reconocida honorabilidad comercial o profesional, ausencia de antecedentes penales de sus miembros, conocimientos y experiencias adecuados de los mismos y, en general, una organización y medios materiales y personales adecuados). La condición de entidad gestora es otorgada por el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España y previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Regulación entidades gestoras

La regulación de las entidades gestoras se encuentra en los artículos 5 a 11 de la Orden de 19 de mayo de 1987 por la que se desarrolla el Real Decreto 505/1987, de 3 de abril, de creación de un sistema de anotaciones en cuenta.

- *Iberclear, Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores, S. A.* Es la sociedad anónima encargada de ejercer las funciones de registro, compensación y liquidación de las operaciones de deuda representada mediante anotaciones en cuenta. La creación de una sociedad de estas características se contempla en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, con la finalidad de llevar a cabo un proceso de integración de los sistemas de compensación y liquidación entonces existentes.
- *El Banco de España*. A solicitud del Tesoro o de las comunidades autónomas y en los términos que se convengan, el Banco de España está autorizado por ley para prestar servicios de tesorería y el servicio financiero de deuda pública. Con respecto al servicio de tesorería, el Banco de España puede

llevar y mantener las cuentas que sean necesarias (en moneda nacional o en divisas) y realizar cualquier otra actividad bancaria (tanto en el interior como en el exterior). El Banco de España también remunerará los saldos líquidos de las cuentas que las diferentes Administraciones mantengan en este.

La Administración también puede abrir una cuenta fuera del Banco de España, para ello se deben cumplir una serie de requisitos y formalidades y se exige autorización previa de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. En estos casos, se debe seguir un expediente de contratación y los contratos que se pacten con las entidades financieras deben contener necesariamente una cláusula de exclusión de la facultad de compensación y el respeto al beneficio de la inembargabilidad de los fondos públicos (ved el artículo 109 de la LGP).

Con respecto al servicio financiero de deuda pública, el Banco de España contribuirá con sus medios técnicos para facilitar los procedimientos de emisión, amortización y, en general, de gestión de la deuda. También puede abrir cuentas de valores donde los suscriptores de deuda pública puedan mantenerla directamente anotada.

No obstante, existen importantes prohibiciones o limitaciones establecidas por ley⁸:

⁽⁸⁾Artículos 13 y 14 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

- Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier tipo de crédito por el Banco de España al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales o a cualquiera de sus organismos o entidades.

Se exceptúan de esta prohibición solamente dos supuestos:

a) Las entidades de crédito públicas, que podrán recibir del Banco de España liquidez en las mismas condiciones que las restantes entidades de crédito, así como, en su caso, los fondos de garantía de depósitos en entidades de crédito.

b) La financiación por el Banco de España de obligaciones que incumban al Estado con respecto al Fondo Monetario Internacional o que resulten de la aplicación del mecanismo de apoyo financiero a medio plazo de la Comunidad Europea. En todo caso, el importe de la cuota de España en el Fondo Monetario Internacional, así como los pasivos del Banco de España frente a ese organismo quedarán recogidos en el balance del Banco de España, en función de su naturaleza, como activos o pasivos de este frente al Fondo Monetario Internacional. El ejercicio de los derechos políticos de España en el citado organismo corresponderá al Gobierno.

- El Banco de España no puede adquirir directamente del emisor ninguna modalidad de deuda pública. Solo puede adquirir deuda en los mercados en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Además, el Banco de España es el gestor de la Central de Anotaciones y supervisor del sistema y puede tener la condición de titular de cuenta, de entidad gestora del mercado de deuda pública y ser miembro del mercado.

10. Extinción de la deuda pública

La deuda pública implica una obligación para los entes públicos que consiste en el reembolso del capital prestado o el pago de intereses. Las obligaciones de la Hacienda pública se extinguen por las causas contempladas en el Código Civil y en el resto del ordenamiento jurídico (artículo 22.1 LGP). Nos referiremos a continuación a las modalidades de extinción de la deuda pública que adquieren un significado especial en esta materia:

- La amortización y el pago de intereses, que es la forma más habitual de extinción.
- La prescripción, que presenta un régimen particular en el ámbito de la deuda pública.
- El denominado *repudio de la deuda* por parte del Estado.

10.1. Amortización

La **amortización** consiste en el reembolso del capital invertido en las fechas que se determinen en la resolución por la que se disponga la emisión.

Es posible también establecer una amortización anticipada, indicando una o más fechas en las que el Estado, los acreedores o ambos puedan exigir la amortización antes de la fecha fijada para su amortización definitiva. En tal caso, en la resolución de emisión se debe fijar el precio al que se valorará la deuda a efectos de su amortización en cada una de esas fechas y el procedimiento que debe seguirse. Si se atribuye a los acreedores de la deuda la posibilidad de ejercer anticipadamente su amortización, la resolución puede establecer también las condiciones que estos deben cumplir para el ejercicio de dicha opción.

Las órdenes ministeriales que anualmente disponen la creación de deuda establecen un procedimiento para ejercer la opción de la amortización anticipada en aquellos casos en los que así esté prevista. No obstante, si en la resolución por la que se emite deuda se establece un procedimiento o condiciones más ventajosas para los acreedores o tenedores, estas prevalecerán sobre el procedimiento y condiciones generales establecidas en la orden por la que se dispone

la creación de deuda. Con ello, se da cumplimiento a una suerte de principio de la cláusula más favorecida que tiene como finalidad no perjudicar los derechos económicos de los tenedores de deuda (artículo 102.5 LGP).

En cuanto al procedimiento establecido con carácter general en la orden por la que se dispone la creación de deuda, hay que distinguir si quien ejerce la opción de amortización anticipada es el Estado o los tenedores. En el primer caso, se exige que la resolución que dispone el reembolso anticipado se publique, al menos, con dos meses de antelación a la fecha en la que el reembolso haya de tener lugar. El Banco de España debe hacer públicos los datos identificativos de la deuda cuyo reembolso anticipado se ha dispuesto. En el segundo caso, los tenedores deben presentar su solicitud de amortización anticipada, al menos, con un mes de antelación a la fecha del reembolso.

Las letras del Tesoro se emiten al descuento y su precio de emisión se puede determinar mediante subasta o por el director general del Tesoro y Política Financiera. En el momento del reembolso, el inversor obtendrá como rendimiento la diferencia entre el capital invertido y el valor de la letra, ya que estas se emiten bajo la par, por ello se habla de intereses implícitos.

Los bonos y obligaciones se emiten con el tipo de interés nominal que determine el director general del Tesoro y Política Financiera y puede establecer que el tipo de interés esté referenciado a algún índice, así como en este caso los métodos de actualización. Para los bonos y obligaciones se deben establecer también las fechas de pago de cada uno de los cupones de intereses. En este caso, estamos ante intereses explícitos o cupones.

El periodo de devengo del primer cupón se puede incrementar o reducir en los días necesarios para que los restantes periodos de cupón sean completos y el vencimiento del último de ellos coincida con la fecha de amortización final. Los bonos y obligaciones también pueden adoptar la forma de cupón cero o cupón único o incorporar otras características especiales utilizadas en estos mercados, tales como lotes. Un valor con cupón cero es aquel que no paga cupones hasta su vencimiento y en el que la rentabilidad para el inversor consiste exclusivamente en la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de reembolso del mismo. Esto es lo mismo que sucede con las letras del Tesoro, en las que el rendimiento se obtiene en el momento de su amortización.

Las normas jurídicas que desarrollan el régimen de los pagos de intereses y reembolsos por amortización son las siguientes:

- *Letras del Tesoro*: Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 19 de julio de 1985 por la que se desarrolla el Real Decreto 1206/1985, de 17 de julio, sobre pago de intereses y capitales de deuda pública (artículos primero, segundo y tercero de la orden).

Los pagos por los reembolsos de las letras del Tesoro se realizan por el Banco de España, en el momento del vencimiento de los valores y con cargo a la cuenta del Tesoro Público. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera debe efectuar una provisión de fondos por el importe nominal de los valores que se amorticen. Si fuese necesario, está previsto que el Banco de España pueda atender al pago de los valores que se amorticen anticipando los fondos precisos. El Banco de España debe rendir cuentas a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera sobre los fondos entregados por el Tesoro, los pagos realizados y el saldo pendiente (positi-

vo o negativo), pero debe especificar el nominal satisfecho y los intereses implícitos.

- *Bonos y obligaciones*: Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 19 de mayo de 1987, por la que se desarrolla el Real Decreto 505/1987, de 3 de abril, por el que se dispuso la creación de un sistema de anotaciones en cuenta para la deuda del Estado (artículo 15 de la orden).

Para el cobro de intereses y reembolsos, la Central de Anotaciones debe presentar en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, el quinto día hábil anterior a la fecha de vencimiento de la emisión de la que se trate, una factura/certificación para el conjunto de la emisión representada en anotaciones. Posteriormente, en la fecha de vencimiento, la Central de Anotaciones debe abonar los importes correspondientes. El abono se realiza en las cuentas de efectivo señaladas al efecto en el Banco de España por los titulares de cuentas de valores en la Central de Anotaciones o por las entidades gestoras, quienes lo harán seguir a sus clientes.

10.2. Prescripción

La forma más común de extinción de la deuda pública es la amortización del capital, es decir, el reembolso o devolución de las cantidades tomadas a préstamo. Existen también otras formas de extinción, tal es el caso de la **prescripción**, que presenta unos caracteres específicos en materia de deuda pública.

El régimen de prescripción en materia de deuda pública se aparta del plazo de cuatro años establecido con carácter general para las obligaciones de la Hacienda pública (artículo 25 LGP). Los plazos de prescripción de las obligaciones derivadas de la deuda pública se regulan con carácter especial en el artículo 105 LGP.

- La obligación de reembolso del capital prescribe:
 - Con carácter general a los veinte años de inactividad. Para ello es necesario que, durante ese plazo, el titular no haya percibido los intereses de la deuda ni haya realizado ningún acto ante la Administración que implique el ejercicio de su derecho.
 - En los supuestos de llamada a conversión o canje obligatorio a los diez años, contados desde el último día del plazo establecido para la operación.
 - En los supuestos de capitales llamados a reembolso a los cinco años, contados a partir del día del llamamiento a reembolso. Cuando los capitales se hallasen afectos a fianzas constituidas ante la Administración, el plazo deberá contarse desde la fecha en la que, conocidamente

por el interesado, deje de ser necesaria la fianza o se acuerde su levantamiento.

- La obligación de satisfacer los intereses prescribe a los cinco años, contados a partir del vencimiento de los intereses.

Cuando las obligaciones de pago derivadas de la deuda se realicen a través de un tercero y, transcurridos seis meses, este no pueda transferir los fondos al tenedor o titular, se procede entonces a depositar su importe en el Banco de España y queda a disposición de quien acredite su derecho. En tal caso, habrá que tener en cuenta los plazos de prescripción antes señalados.

La interrupción de la prescripción se verificará conforme a las disposiciones del Código Civil. No obstante, prevalece el régimen de la prescripción que resulte de las normas usuales de los mercados financieros en los que tengan lugar las operaciones de deuda pública o aquel que derive del sometimiento al arbitraje o a la legislación de tribunales extranjeros. Por ello, se indica que el régimen de prescripción del artículo 105 se entiende sin perjuicio del que resulte aplicable a las operaciones de deuda en la que se haga uso de las facultades establecidas en el artículo 98.3 LGP.

Entre los modos de extinción de la deuda pública también es frecuente citar la figura del **repudio**. El repudio consiste en la declaración unilateral del Estado al afirmar que no cumplirá en el futuro con todas o parte de las obligaciones de prestatario que le corresponden (repudio total o parcial). Para repudiar la deuda, sería necesaria una modificación del ordenamiento jurídico vigente (legal y constitucional) que dejara sin efecto las obligaciones asumidas por el Estado y las garantías concedidas a los acreedores.

11. Los avales del Estado

Los **avales del Estado**⁹ también pueden dar lugar a ingresos por operaciones de crédito. En este caso, el Estado no realiza operaciones de crédito pero avala o afianza las operaciones concertadas (en el interior o en el exterior) por personas físicas o jurídicas, ya sean públicas o privadas, mediante el otorgamiento del correspondiente aval. El ingreso público procede, precisamente, de la comisión que dichas personas satisfacen al Estado por el otorgamiento del aval (artículo 117 LGP).

⁽⁹⁾Artículos 113 a 118 de la LGP.

No se trata de ingresos por operaciones de crédito realizadas por el Estado, sino de ingresos derivados con ocasión de las operaciones de crédito realizadas por un tercero. El Estado se compromete a asumir las obligaciones derivadas de dichas operaciones de crédito en el caso de que las personas que las concertaron no cumplan con ellas.

Lectura recomendada

M. C. Bollo Arocena (1988). *Los avales del Tesoro desde una perspectiva jurídica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Cuando nos referimos a los avales del Estado, la Administración General del Estado es la que actúa como avalista, sin embargo, también es posible que tengan dicha condición otras entidades que integran el sector público estatal, por ejemplo, las entidades públicas empresariales o las sociedades mercantiles estatales. En la LPGE 2011 se autoriza a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) a prestar avales durante ese ejercicio (artículo 51).

Por otro lado, la LGP señala que los avales que se otorguen deben ser compatibles con el régimen de ayudas de Estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

A continuación, señalamos los principales aspectos del régimen jurídico de los avales del Estado:

- *Avales autorizados mediante ley*. El otorgamiento de avales debe estar autorizado por ley, que deberá determinar como mínimo los siguientes aspectos: identidad de los avalados, plazo dentro del cual deberán ser otorgados los avales y su importe máximo. En lo no regulado expresamente por la ley que los autorice serán aplicables las disposiciones generales sobre avales del Estado.

Ejemplos

En la práctica, la autorización legal se lleva a cabo mediante ley de presupuestos o, incluso, mediante decretos leyes (entre otros, Decreto Ley 7/2008, de 13 de octubre, Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, o Decreto Ley 9/2010, de 28 de mayo). La determinación de los sectores económicos que todos los años reciben los avales del Estado depende de las circunstancias políticas y económicas de cada ejercicio. Para el año 2011, se ha autorizado la concesión de avales para garantizar las obligaciones económicas exigibles a las siguientes entidades o sectores empresariales: el Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico, la sociedad denominada Facilidad Europea de Estabilización Financiera, las empresas españolas dedicadas al desarrollo e industrialización de los vehículos eléctricos o las empresas navieras para la renovación de la flota mercante española (artículo 49 de la LPGE 2011).

- *Avales autorizados por el Consejo de Ministros.* El Consejo de Ministros, sin necesidad de ley, puede autorizar avales en garantía de determinadas operaciones, previa declaración del interés público que lo motiva. Los avales otorgados por el Consejo de Ministros pueden garantizar las operaciones concertadas por las siguientes personas o entidades:
 - Entidades públicas de carácter territorial o institucional, sociedades mercantiles estatales y organismos internacionales de los que España sea parte.
 - Personas físicas o jurídicas para financiar bienes e inversiones en general que hayan de quedar afectos a concesión administrativa que deba revertir a la Administración General del Estado.

La autorización del Consejo de Ministros por la que se otorgan los avales deberá contener al menos los aspectos mínimos que se exigen también para la ley de autorización de avales (identidad de los avalados, plazo dentro del que deben ser otorgados los avales y su importe máximo).

- *Límite cuantitativo.* La LPGE fija todos los años el importe máximo de los avales que debe otorgar el Estado durante ese ejercicio. El importe total de los avales otorgados por el Consejo de Ministros no puede exceder de este límite. El límite anual de los avales se entiende referido al principal de las operaciones avaladas.
- *Cantidad garantizada.* El aval no puede garantizar más que el pago del principal y de los intereses, salvo que la LPGE o la ley por la que se autorizan los avales disponga expresamente otra cosa.
- *Carácter subsidiario.* Los avales se presumen otorgados con carácter subsidiario, salvo que al concederlos se hubiera dispuesto expresamente otra cosa.
- *Cláusulas adicionales.* Sin perjuicio del contenido de la ley de autorización o de la autorización del Consejo de Ministros, el ministro de Economía puede convenir las cláusulas que resulten usuales en los mercados financieros, en particular:

- La renuncia al beneficio de excusión que establece el artículo 1830 del Código Civil.
- En los avales que garanticen operaciones de crédito exterior, el sometimiento a arbitraje o la remisión a una legislación o tribunales extranjeros, siempre que se observe la prerrogativa de la inembargabilidad de los bienes públicos.

El beneficio de excusión consiste en la facultad del fiador de oponerse al cumplimiento de su obligación en tanto no se hayan ejecutado todos los bienes del deudor. El artículo 1830 del Código Civil establece que el fiador no puede ser compelido a pagar al acreedor sin hacerse antes excusión de todos los bienes del deudor. No obstante, existen ciertas excepciones a este beneficio, tales como la obligación solidaria o la renuncia expresa del fiador (artículo 1831 del Código Civil).

El ministro de Economía también puede establecer mecanismos para limitar el riesgo de ejecución de los avales del Estado.

- *Prerrogativas.* La cobranza de las cantidades a las que el Estado tenga derecho como consecuencia de los avales (comisiones) gozará de las prerrogativas correspondientes a los derechos de naturaleza pública de la Hacienda pública estatal (artículo 10.1 LGP).
- *Procedimiento para la concesión de avales y otorgamiento.* Mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se determina el procedimiento para la concesión de los avales, los requisitos que deberán concurrir para su concesión y las condiciones a las que quedará sujeta la efectividad de los avales otorgados. Una comisión técnica (denominada *Comisión de Avales*) se encarga de las solicitudes y de la formulación de las correspondientes propuestas de concesión o denegación de los avales y del seguimiento de las operaciones avaladas. Por último, el otorgamiento de los avales lo realiza, formalmente, el ministro de Economía y Hacienda.

12. Operaciones de crédito de las comunidades autónomas

Las **comunidades autónomas**¹⁰ cuentan entre sus recursos financieros con el producto de las operaciones de crédito. El término operaciones de crédito debemos interpretarlo en sentido amplio e incluir las dos modalidades básicas de deuda, esto es, la concertación de préstamos y la emisión de deuda.

⁽¹⁰⁾Artículos 157.1 e de la CE y 4.1 g de la LOFCA.

La actividad financiera de las comunidades autónomas se ejerce en coordinación con la Hacienda del Estado con arreglo a una serie de principios, entre ellos, el principio de estabilidad presupuestaria (artículo 2 de la LOFCA). Este principio es el que se tiene en cuenta para determinar qué operaciones de crédito de las comunidades autónomas requieren autorización del Estado, así como para conceder la misma.

Para la adecuada coordinación de la actividad financiera se crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que está constituido por el ministro de Economía y Hacienda, el ministro de Administraciones Públicas y el consejero de Hacienda de cada comunidad o ciudad autónoma. El Consejo¹¹ es el órgano de coordinación del Estado y las comunidades autónomas en materia fiscal y financiera y es competente, entre otras materias, para la coordinación de la política de endeudamiento (artículo 3.2 f LOFCA). Ved también el Reglamento de Régimen Interno del Consejo, aprobado por Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto.

⁽¹¹⁾Las operaciones de crédito de las comunidades autónomas se coordinan entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 14.4 LOFCA).

Las operaciones de crédito de las comunidades autónomas se pueden clasificar del siguiente modo (artículo 14 LOFCA):

a) Operaciones de crédito para las que no se requiere autorización del Estado:

- Operaciones de crédito a corto plazo (inferiores a un año) con objeto de cubrir necesidades transitorias de tesorería.
- Operaciones de crédito a largo plazo (superiores a un año) que cumplan los siguientes requisitos:
 - Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.
 - Que el importe total de las anualidades de amortización (por capital e intereses) no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la comunidad autónoma.

Lectura recomendada

J. M. Tejerizo López (1979). "La deuda pública de las comunidades autónomas". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 23, págs. 455-476).

b) Operaciones de crédito para las que se requiere autorización del Estado:

- Las operaciones anteriores cuando, de la información suministrada por las comunidades autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- Operaciones de crédito en el extranjero (salvo las realizadas en euros dentro de países de la Unión Europea).
- Emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

Es competencia de las comunidades autónomas la regulación de las operaciones de crédito concertadas por ellas, pero deben respetar en todo caso los límites señalados. Por lo demás, la deuda pública de las comunidades autónomas (tanto la derivada de concertación de préstamos como de emisión de valores) goza de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado (artículo 14.5 LOFCA). La legislación estatal sobre deuda pública es de aplicación supletoria respecto de la legislación autonómica sobre la materia.

13. Operaciones de crédito de las entidades locales

13.1. Sujetos y clases de operaciones

Entre los recursos financieros de las **entidades locales**¹² se encuentra también el producto de las operaciones de crédito.

⁽¹²⁾Artículo 2.1 f LHL. Los artículos 48 a 55 de la LHL desarrollan este recurso financiero.

Al igual que sucede con la deuda pública autonómica, **la deuda local también goza de los mismos beneficios y condiciones que la deuda del Estado**. Esta equiparación afecta fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- Sustituye el otorgamiento de escritura pública por la publicación en el BOE como requisito para la representación de las emisiones mediante anotaciones en cuenta.
- No es necesaria la verificación previa por la Comisión Nacional del Mercado de Valores para la admisión a negociación.
- Posibilita la negociación de la deuda pública local en el mercado de deuda pública en anotaciones en cuenta.

Lectura recomendada

J. Pagés i Galtés (1998). "Régimen jurídico de la deuda pública local". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 83, págs. 243-297).

Estos beneficios eran aplicables en exclusiva a la deuda del Estado, con posterioridad, se extendieron también a la deuda de las comunidades autónomas (artículo 14.5 LOFCA) y, desde el año 1999, a la deuda de las entidades locales (artículo 49.3 LHL).

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social dio una nueva redacción al capítulo VII del título I de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, relativo a las operaciones de crédito. Dentro de ese capítulo se incluyó un apartado 3 en el artículo 50 que igualaba los beneficios y condiciones aplicables a las emisiones de deuda pública de las entidades locales con las del Estado. Su redacción es muy similar a la del artículo 14 de la LOFCA, en el que se igualan las condiciones de emisión de deuda pública del Estado y de las comunidades autónomas.

La LHL¹³ permite que los siguientes **sujetos** utilicen como recurso financiero el producto de las operaciones de crédito:

⁽¹³⁾Artículos 48 y 49.1 de la LHL.

- las entidades locales,
- sus organismos autónomos,

- los entes y sociedades mercantiles dependientes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien en su mayoría con ingresos de mercado.

En redacciones anteriores de la LHL se incluían (junto a las entidades locales y sus organismos autónomos) las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal. En la redacción actual, se amplía el ámbito subjetivo y se incluyen los entes y sociedades dependientes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, con independencia de si el capital es o no íntegramente municipal.

Como se puede observar, el ámbito subjetivo no se limita a las entidades locales sino que se extiende también a sus organismos autónomos y a los entes y sociedades mercantiles dependientes de la entidad local. El Tribunal Constitucional ha justificado, basándose en el carácter instrumental de este tipo de entidades, que la normativa que se aplica a la propia entidad local puede también extenderse a estos organismos y sociedades.

“Parece claro que, como observa la doctrina, la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexionan dichos entes con la Administración de la que dependen, tratándose en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica. Se ha dicho también que la forma mercantil supone la introducción en el tráfico de una entidad que externamente, en sus relaciones con terceros, va a producirse bajo un régimen de Derecho Privado, pero internamente tal sociedad es realmente una pertenencia de la Administración, que aparece como socio exclusivo de la misma, un ente institucional propio de la misma, y a estos conceptos responde la regulación legal española.” (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 8)

Las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes pueden concertar, en términos generales, cualquiera de las siguientes operaciones (artículo 48 LHL):

- a) operaciones de crédito en todas sus modalidades (tanto a corto como a largo plazo) y
- b) operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

En términos particulares, la ley señala las distintas **modalidades en las que puede instrumentarse el crédito local**¹⁴:

⁽¹⁴⁾ Artículo 49.2 de la LHL.

- emisión de deuda,
- contratación de préstamos o créditos,
- cualquier otra apelación al crédito público o privado,
- conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Existe un supuesto en el que la deuda solo puede instrumentarse mediante la concertación de préstamos o créditos. Es el caso excepcional en el que se produce la liquidación del presupuesto con un remanente de tesorería negativo, en cuyo caso está prevista la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. Cuando esta reducción de gastos no resulte posible, se puede entonces acudir al endeudamiento

como recurso financiero, pero solamente en el marco de concertación de préstamos o créditos (artículos 177.5 y 193.2 LHL).

La LHL utiliza un concepto amplio de deuda pública, al igual que hemos visto en los ámbitos estatal y autonómico. Esto significa que el concepto de deuda o crédito local comprende las dos modalidades principales de endeudamiento que son, por un lado, la concertación de préstamos y, por el otro lado, la emisión de valores de deuda.

La **finalidad** por la que las entidades locales realizan estas operaciones puede ser cualquiera de las siguientes (artículo 49.1 LHL):

- financiación de sus inversiones,
- sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Con respecto a las **operaciones a corto plazo** (artículo 51 LHL), la ley permite que las entidades locales, para atender necesidades transitorias de tesorería, puedan concertar operaciones de crédito que no excedan de un año y siempre que en su conjunto no superen el 30% de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior. Si la operación se debe realizar en el primer semestre del año, sin que se haya producido todavía la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior.

Las operaciones de tesorería que las entidades locales conciertan con entidades financieras tienen como finalidad cubrir déficits temporales de liquidez derivados de las diferencias de vencimientos de sus pagos e ingresos (artículo 199 LHL).

Entre otras, tienen la consideración de operaciones de crédito a corto plazo las siguientes:

- 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.
- Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.
- Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

También está prevista en el ámbito local la **concesión de avales**, en términos similares a los avales del Estado (artículo 49, apartados 6, 7 y 8 LHL). La concesión de avales está prevista para facilitar la ejecución de obras y la prestación de servicios de competencia local. Las entidades locales pueden conceder avales a las siguientes personas o entidades:

- Personas o entidades con las que las corporaciones locales contraten obras o servicios.
- Personas o entidades que exploten concesiones que hayan de revertir a la entidad local respectiva.
- Sociedades mercantiles participadas por personas o entidades privadas, en las que la entidad local tenga una cuota de participación en el capital social no inferior al 30%. En este caso, el aval no puede garantizar un porcentaje del crédito superior al de la participación en la sociedad.

La concesión de avales por parte de las entidades locales está sometida a una fiscalización previa. Como límite, se establece que el importe del préstamo garantizado no puede ser superior al que hubiere supuesto la financiación directa mediante el crédito de la obra o el servicio por la propia entidad.

13.2. Procedimiento para la concertación de operaciones

Las entidades locales pueden realizar distintas operaciones de crédito al amparo de la LHL. Algunas de ellas requieren autorización de la Administración central o de la comunidad autónoma. Con posterioridad, se exige también un informe de la intervención y, por último, el presidente o el Pleno de la corporación es el que debe concertar la operación de crédito correspondiente según el importe de la misma.

1) Autorización para concertar la operación

La concertación de algunas de las operaciones de crédito que pueden realizar las entidades locales requiere una **autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda o de la comunidad autónoma** a la que pertenezca la entidad local. La ley establece las operaciones de crédito que requieren autorización, de modo que, en sentido contrario, debemos considerar que todas las que no estén incluidas en tales supuestos están exoneradas del requisito de la autorización. En el régimen de autorizaciones, debemos distinguir los siguientes supuestos (artículo 53 de la LHL):

- a) Autorización del Ministerio o de la comunidad autónoma en el caso de ahorro neto negativo.

Cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo, no se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo (incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o que añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros), ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o que produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o, en el caso de operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea y con entidades financieras residentes en alguno de dichos países, de la comunidad autónoma a la que la entidad local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia.

Ahorro neto y anualidad teórica de amortización

Son conceptos que se utilizan para determinar cuándo resulta exigible la autorización en el caso de ahorro neto negativo.

El concepto de ahorro neto presenta matices diferentes en función de si se refiere a las entidades locales o a sus organismos autónomos y, dentro de estos, en función del carácter de los mismos. Otro de los conceptos que define la ley para el cálculo del ahorro neto es el de anualidad teórica de amortización, ya que esta se utiliza para minorar el resultado.

Ahorro neto

a) Ahorro neto de las entidades locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo: es 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.

b) Ahorro neto de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo: son los resultados corrientes del ejercicio, excluidos los intereses de préstamos o empréstitos y minorados en una anualidad teórica de amortización.

c) Ahorro neto de las sociedades mercantiles locales: son los resultados de la actividad ordinaria, excluidos los intereses de préstamos o empréstitos y minorados en una anualidad teórica de amortización.

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

Anualidad teórica de amortización

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. 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.

Cuando el ahorro neto sea de signo negativo, el Pleno de la respectiva corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero en un plazo no superior a tres años. En dicho plan se deben adoptar medidas de gestión, tri-

butarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil. El plan de saneamiento debe ser presentado conjuntamente con la solicitud de la autorización correspondiente.

No es necesaria la presentación del plan de saneamiento financiero en el caso de autorización de operaciones de crédito 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.

b) Autorización del Ministerio o de la comunidad autónoma en el caso de un endeudamiento excesivo.

Esta autorización es necesaria en el caso de operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110% de 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.

El cálculo de este porcentaje 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.

c) Autorizaciones en el caso de entidades locales de más de 200.000 habitantes.

Las entidades locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir las autorizaciones anteriores por la presentación de un escenario de consolidación presupuestaria para su aprobación por el órgano competente.

El escenario de consolidación presupuestaria contendrá el compromiso por parte de la entidad local, aprobado por su Pleno, del límite máximo del déficit no financiero e importe máximo del endeudamiento para cada uno de los tres ejercicios siguientes.

El órgano competente para aprobar el escenario de consolidación presupuestaria será aquel a quien corresponda la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Hacienda en el caso de que la competencia sea de la comunidad autónoma. En el caso de que el escenario de consolidación presupuestaria contenga alguna operación que exija la autorización exclusiva del Ministerio (ved el apartado siguiente), la autorización corresponderá a dicho Ministerio, previo informe, en su caso, de la comunidad autónoma con competencia en la materia.

d) Autorización exclusiva del Ministerio de Economía y Hacienda para determinadas operaciones.

En todo caso, precisarán de la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o que añadan garantías adicionales, con o sin intermediación de terceros, en los siguientes casos:

- Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada. También quedan incluidas en este supuesto las cesiones a entidades financieras no residentes de participaciones, que ostenten entidades residentes, en créditos otorgados a las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o que produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.
No se considerarán financiación exterior las operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea y con entidades financieras residentes en alguno de dichos países. Estas operaciones habrán de ser, en todo caso, comunicadas previamente al Ministerio de Economía y Hacienda.
- Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público. El régimen de autorizaciones para esta clase de operaciones se desarrolla en el Real Decreto 705/2002, de 19 de julio, por el que se regula la autorización de las emisiones de deuda pública de las entidades locales.

A tal efecto se regulan dos procedimientos de autorización de las emisiones de deuda pública local: ordinario y abreviado. El primero se establece con un carácter general para todas las entidades locales que pretendan realizar una emisión de deuda pública. El objeto de este procedimiento son las entidades locales que realizan emisiones de deuda pública de forma puntual o aislada, no como recurso habitual de su financiación. En este procedimiento, debe comprobarse tanto la situación económico-financiera de la entidad local y su solvencia financiera como la adecuación de las condiciones de la emisión a las vigentes en el mercado y el procedimiento de colocación de los títulos en el mercado.

Se regula un segundo procedimiento, de carácter voluntario, para aquellas entidades locales de más de 200.000 habitantes que realicen emisiones de deuda pública de forma periódica y sistemática y que se hayan comprometido a cumplir un plan de endeudamiento a cuatro años. En este caso, y siempre que la emisión esté dentro de los límites fijados en el plan, la comprobación se limita a los aspectos formales de la emisión proyectada.

e) Cuestiones comunes al régimen de las autorizaciones.

En los casos en los que se precise autorización para concertar la operación de endeudamiento, no podrán adquirir firmeza los compromisos de gasto vinculados a tal operación, hasta tanto no se disponga de la correspondiente autorización.

Para el otorgamiento de la autorización se tendrán en cuenta los siguientes factores:

- Con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- La situación económica de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda.
- El plazo de amortización de la operación, la futura rentabilidad económica de la inversión que se va a realizar y las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito por concertar o por modificar.

Principio de estabilidad presupuestaria

Ved los artículos 19 a 25 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Los órganos competentes del Ministerio habrán de tener conocimiento de las operaciones de crédito autorizadas por las comunidades autónomas, así como de las que no requieran autorización.

Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán, de forma anual, fijar límites de acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general.

2) Informe preceptivo de la intervención y constancia presupuestaria

La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo **informe de la intervención** en el que se analizará, en especial, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquellas se deriven para esta (artículo 51.2 LHL).

La concertación de cualquiera de las operaciones de crédito a las que nos hemos referido requiere también que la entidad local disponga del **presupuesto aprobado para el ejercicio en curso** (artículo 50 LHL). Este extremo debe justificarse, en el momento de realizar la operación de crédito, ante la entidad financiera correspondiente y el fedatario público que intervenga o formalice el documento. La inclusión de las operaciones de crédito en el presupuesto

aprobado es una garantía básica de los acreedores que debemos situar en la línea de las garantías constitucionales de la deuda pública del artículo 135.3, párrafo segundo, de la Constitución.

Existen dos excepciones a esta regla general. No es necesario que la entidad local disponga del presupuesto aprobado en las siguientes situaciones:

- Para determinadas operaciones de crédito de las provincias (artículo 149.2 LHL). Cuando las diputaciones provinciales asuman por cuenta de los ayuntamientos de su ámbito territorial la recaudación del IBI y del IAE pueden concertar operaciones especiales de tesorería con el exclusivo objeto de anticipar a los ayuntamientos, anualmente, hasta el 75% del importe de las presumibles recaudaciones por dichos tributos. Estas operaciones deben quedar canceladas antes de finalizar cada ejercicio, no deben suponer carga financiera alguna para las diputaciones y no se computan a los efectos de los límites previstos en los artículos 51, 52 y 53 de la LHL.
- Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se pueden concertar las siguientes modalidades de operaciones de crédito:
 - Operaciones de tesorería. Estas operaciones deben realizarse dentro de los límites fijados por la ley que más adelante comentaremos. Es necesario también que las operaciones de tesorería concertadas sean reembolsadas y se justifique dicho extremo ante la entidad financiera y el fedatario público que intervenga en el momento de formalizar la operación.
 - Operaciones de crédito a largo plazo. Deben ser operaciones para la financiación de inversiones vinculadas directamente a créditos extraordinarios o suplementos de crédito (sobre los casos en los que pueden aprobarse estas modificaciones de crédito, ved el artículo 177 LHL).

3) Órgano competente de la corporación local para concertar la operación

Los órganos competentes para concertar las operaciones de crédito de la corporación local son los presidentes o el Pleno, según la cuantía. Los **presidentes de las corporaciones locales** pueden concertar las operaciones de crédito a largo plazo 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. La concertación de las operaciones de crédito a corto plazo les corresponderá 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. Una vez superados dichos límites, la aprobación corresponderá al **Pleno de la corporación local** (artículo 51.2 *in fine* LHL).

13.3. Régimen jurídico y garantías

La deuda pública de las entidades locales y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por estas gozan de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública emitida por el Estado (artículo 49.3 LHL). Por lo tanto, en cuanto al **régimen jurídico** de la deuda pública local debemos remitirnos a las consideraciones expuestas para la deuda pública del Estado.

Con respecto al régimen jurídico¹⁵ aplicable a la concertación o modificación de las operaciones de crédito que las entidades locales suscriban con entidades financieras de cualquier naturaleza, se deben tener en cuenta las siguientes cuestiones:

⁽¹⁵⁾Artículo 52.1 de la LHL.

- Si las operaciones de crédito están vinculadas a la gestión del presupuesto de la entidad local, los contratos celebrados con las entidades financieras quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

El artículo 4.1 I LCSP dispone que están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Ley “los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta y transferencia de valores o de otros instrumentos financieros, en particular las operaciones relativas a la gestión financiera del Estado, así como las operaciones destinadas a la obtención de fondos o capital por los entes, organismos y entidades del sector público, así como los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones de tesorería”. Estos contratos se rigen por su regulación específica y la LCSP solo se aplicará subsidiariamente para resolver las dudas o lagunas que pudieran presentarse.

- Si no existen previsiones presupuestarias al efecto, tales contratos tendrán la consideración de contratos privados de las Administraciones públicas. En cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, se regirán por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo (se aplicará supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante). En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado (artículo 20 LCSP). El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en relación con los efectos, cumplimiento y extinción de estos contratos. El orden jurisdiccional contencioso-administrativo será competente para conocer las cuestiones sobre la preparación y adjudicación de estos contratos (artículo 21 LCSP).

Este régimen jurídico no resultará aplicable si, antes de suscribir la correspondiente operación de crédito, se ha realizado la oportuna adaptación del presupuesto de la entidad local o de sus bases de ejecución. Dicha modificación debe realizarse por acuerdo del Pleno de la corporación.

Con respecto a las **garantías**¹⁶, debemos indicar que el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito puede ser garantizado de la siguiente forma:

⁽¹⁶⁾Artículo 49.5 de la LHL.

- Tratándose de operaciones de crédito a corto plazo:
 - En el supuesto de anticipos (artículo 51 a), mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.
 - 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 detentada por varias entidades locales, el aval deberá quedar limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.
 - Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.
- Tratándose de operaciones de crédito a largo plazo:
 - Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales.
 - Con avales de la corporación local.
 - 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 para financiar con la operación de crédito.
 - 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.

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 (artículo 54 LHL).

La ley obliga al Ministerio de Economía y Hacienda a mantener una **Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales** (artículo 55 LHL). Se trata de una base de datos que suministra información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan.

La regulación de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales se desarrolla en los artículos 36 a 41 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el

que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

El artículo 36 del citado Real Decreto dispone que la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales contendrá información de las operaciones de préstamo, crédito y emisiones de deuda pública 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 de la entidad, concertadas por las entidades locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles participadas de forma directa o indirecta, así como por los consorcios en los que participen dichas entidades locales y sus entes dependientes. La información comprenderá todas las operaciones, con independencia de su plazo.

Para mantener esta central de información de riesgos, las Administraciones públicas y las entidades financieras remitirán los datos necesarios al Ministerio, que tendrán carácter público. El Banco de España también colabora con los órganos competentes del Ministerio con el fin de suministrar la información que reciba a través de su Servicio Central de Información de Riesgos. Esta central es diferente de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, pero la información contenida en la misma se utiliza y se suministra para la confección de esta.

El Servicio Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE) se establece en virtud del artículo 16 del Decreto Ley 18/1962, de 7 de junio, de Nacionalización y Reorganización del Banco de España y se regula con detalle en los artículos 59 a 69 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. De acuerdo con la exposición de motivos de la citada ley, la Central de Información de Riesgos desempeña un papel fundamental tanto en el control del riesgo por las entidades de crédito como en la supervisión que lleva a cabo el Banco de España. La ley le confiere la naturaleza jurídica de servicio público, en la medida en que facilita el ejercicio de las competencias del Banco de España y dota de mayor estabilidad al sistema crediticio español.

Con un certificado de firma digital, cualquier persona puede consultar la información que existe sobre ella en la Central de Riesgos del Banco de España (www.bde.es).

Con independencia de lo anterior, los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda pueden requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las corporaciones locales con entidades financieras declarantes al Servicio Central de Información de Riesgos. Las corporaciones locales informarán a los órganos competentes del Ministerio sobre el resto de su endeudamiento y cargas financieras, en la forma y con el alcance, contenido y periodicidad que se establezca.

Ejercicios de autoevaluación

De selección

1. Los ingresos obtenidos por el Estado con la emisión de letras del Tesoro son...
 - a) ingresos crediticios.
 - b) ingresos patrimoniales.
 - c) ingresos tributarios.

2. El Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para...
 - a) emitir deuda pública.
 - b) contraer crédito.
 - c) Ambas respuestas son correctas.

3. Señalad la respuesta correcta.
 - a) Las comunidades autónomas gozan de autonomía para concertar cualquier tipo de operaciones de crédito sin autorización del Estado.
 - b) La concertación de algunas operaciones de crédito por las entidades locales requiere autorización previa del Ministerio o de la comunidad autónoma a la que pertenezca la entidad.
 - c) Los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales no pueden concertar operaciones de crédito.

4. En la actualidad, la deuda del Estado en valores está representada mediante...
 - a) títulos valor nominativos.
 - b) títulos valor al portador.
 - c) anotaciones en cuenta.

5. El Banco de España...
 - a) puede adquirir deuda pública directamente del emisor.
 - b) con carácter general, puede conceder créditos al Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.
 - c) está autorizado para prestar los servicios de tesorería y el servicio financiero de deuda pública.

Casos prácticos

6. Ante la urgente necesidad de obtener ingresos, el Gobierno ha autorizado la emisión de deuda pública mediante un decreto ley. ¿Plantea esto algún problema constitucional?

7. Comentad si las siguientes actuaciones en materia de deuda pública son conformes con el ordenamiento vigente.
 - a) La ley de emisión solo contiene el límite máximo de endeudamiento, para la fijación de los tipos de interés y otras cuestiones concernientes a la creación de deuda se remite a normas reglamentarias.
 - b) Debido a la situación de crisis económica, el Gobierno se ha planteado no incluir una dotación presupuestaria que cubra el pago de la deuda pública a los acreedores.

8. El ministro de Economía y Hacienda ha delegado en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera la facultad de concretar varios aspectos esenciales de la deuda pública, tales como los tipos de interés o la amortización. ¿Tiene competencia esta Dirección General para regular los aspectos esenciales de la deuda pública?

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. a

2. c

3. b

4. c

5. c

6. La ley a la que se refiere el artículo 135.3 de la CE se conoce como ley de emisión y, en la práctica, es la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que aprueba todos los años el endeudamiento del Estado (artículo 94.1 de la LGP). La Constitución no exige que deba hacerse por ley de presupuestos, por lo que podría utilizarse cualquier otra ley para autorizar la creación de deuda. No se requiere una ley orgánica, es suficiente con una ley ordinaria, ya que la materia no se encuentra dentro de los contenidos del artículo 81 de la CE.

La posibilidad de utilizar la figura del decreto ley en esta materia puede resultar más controvertida. El artículo 86 excluye determinadas materias del ámbito del decreto ley (materias vedadas) y limita la posibilidad de utilizar esta norma a casos en los que concurra una extraordinaria y urgente necesidad. La emisión de deuda pública no se encuentra entre tales materias, por lo que podría concluirse que, si se cumple el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, cabría la utilización de un decreto ley para emitir deuda. De hecho, esta posibilidad, aunque puede resultar discutible al entender que con ello se habilita al Gobierno para autorizarse a sí mismo, se ha utilizado en la práctica en alguna ocasión (Decreto Ley 2/1983, de 23 de febrero, y Decreto Ley 9/1979, de 18 de mayo).

7.a) La Constitución establece una reserva de ley relativa en materia de deuda pública. Esto significa que no toda la materia concerniente a la deuda debe estar regulada mediante ley, sino solamente la autorización para emitir deuda o contraer crédito (artículo 135.3, párrafo primero, de la CE). En la práctica, esta reserva se ha interpretado como la exigencia de regular mediante ley el importe máximo de la deuda y pueden ser regulados por normas reglamentarias el resto de los elementos que la definen (artículo 94.1 de la LGP).

b) Por su parte, el artículo 135.3, párrafo segundo, de la CE contempla la necesidad de que el gasto que conlleva para el Estado dicha deuda (pago de intereses + devolución del capital) quede suficientemente garantizado para todos los acreedores. Este precepto pretende garantizar que exista dotación presupuestaria suficiente para atender a la devolución del capital y al pago de los rendimientos, de modo que el Estado disponga de fondos suficientes para pagar a los acreedores de la deuda pública. El precepto también garantiza que el pago de estos créditos tendrá prioridad absoluta. También se desprende de este artículo la relación directa que existe entre el ingreso y el gasto derivado de la deuda pública, al establecer una vinculación necesaria entre la ley de emisión y los gastos que ocasiona la deuda. Esta garantía constitucional de pago se establece con relación a las condiciones de la ley de emisión, en la que se fija el límite máximo de endeudamiento de cada ejercicio. De ahí que las inversiones en deuda pública tengan un riesgo muy reducido, ya que se garantiza a los acreedores tanto el pago de los intereses como la devolución del capital.

8. La norma que regula los aspectos generales de la deuda pública del Estado y su régimen jurídico es la LGP (artículos 90 a 118). En dicha norma, se atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la facultad para crear deuda pública, de acuerdo con la autorización legal contenida en la LPGE. No obstante, en la LGP se prevé la posibilidad de que el ministro delegue varias e importantes competencias al director general del Tesoro y Política Financiera. El artículo 98 señala que corresponde al ministro de Economía autorizar las operaciones relativas a la deuda pública, así como establecer los procedimientos que se deben seguir para la contratación y formalización de tales operaciones y para el ejercicio de las competencias que figuran en los artículos siguientes. Este mismo precepto indica que “el Ministro podrá delegar tales facultades, de forma ordinaria, en el Director General del Tesoro y Política Financiera”. En la misma línea, el artículo 108.2 señala que, “con el objeto de facilitar la gestión de la tesorería del Estado”, el ministro podrá autorizar a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera a realizar diversas operaciones financieras (adquisición temporal de activos o préstamo) y a ser miembro de determinados mercados de valores.

Basándose en lo establecido en las órdenes ministeriales por las que se dispone la creación de deuda, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera está autorizada para emitir valores de deuda pública en moneda nacional o en divisas, en el interior o en el exterior, y a

establecer las características de los mismos (forma de representación, naturaleza y nombre, plazo, tipo de interés o procedimientos de suscripción, entre otras).

