

MÓDULO I

TEMA 4

INGRESOS CREDITICIOS. LA DEUDA PÚBLICA

SUMARIO

1. EL CRÉDITO PÚBLICO.- 2. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA. DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES.-3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEUDA PÚBLICA.- 4. CLASES DE DEUDA PÚBLICA.- 5. EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA. LOS TÍTULOS DE DEUDA.- 6. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE EMPRÉSTITO PÚBLICO.-7. LOS AVALES DEL ESTADO.-8. OPERACIONES DE CRÉDITO DE LOS DEMÁS ENTES PÚBLICOS. BIBLIOGRAFÍA.

Consuelo Arranz de Andrés. Derecho Financiero

1. EL CRÉDITO PÚBLICO

- En sentido general se entiende por **crédito** la operación por la que una persona o entidad presta a otra una cantidad de dinero bajo determinadas condiciones de devolución.
- Nuestro interés se centra en el estudio de las operaciones de crédito en las que el prestatario es un ente público que acude al crédito como forma de obtención de ingresos. Nos encontramos ante los denominados **ingresos crediticios**.

2. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

- Podemos concretar el **concepto de Deuda pública** a partir de lo dispuesto en el artículo 135.3 de la Constitución (CE), según el cual:
 - *«El Estado y las CCAA habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.»*
 - *Los créditos para satisfacer los intereses y 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».*

2. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

- La CE ha buscado someter a la necesaria **autorización de la ley** todas las operaciones de crédito.
- La CE ha buscado asegurar la **disponibilidad presupuestaria** para la cobertura de los gastos de amortización de la Deuda pública.
 - El Tratado de Maastricht autorizó a la Unión Europea para fijar **límites al endeudamiento público** de los Estados miembros para acceder a la Unión Monetaria, determinándose que el endeudamiento público no debía de superar el 60 por 100 del PIB a precios de mercado.
- Con la frase «*emitir deuda pública o contraer crédito*» la Constitución ha pretendido abarcar **no sólo a la forma más tradicional de Deuda, esto es, la emisión de empréstitos documentados en títulos valores que se ofrecen al público, sino también a los préstamos concertados con un sujeto particular o contratos como el de apertura de crédito**

2. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

- De acuerdo con la previsión constitucional, dispone el artículo 92 de la Ley General Presupuestaria (LGP):
 - *«Constituye la Deuda del Estado el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante la 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».*
 - Según esto, se incluyen en el concepto de Deuda pública:
 - A. Préstamos y empréstitos
 - B. Avalés
 - C. Depósitos

2. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

- A. Préstamos y empréstitos
 - Constituye la Deuda del Estado el conjunto de capitales tomados a préstamo mediante la emisión pública o la concertación de operaciones de crédito.
 - Atendiendo a la figura del prestamista, en los préstamos pueden distinguirse dos categorías fundamentales:
 - los préstamos concertados con un sujeto determinado.
 - los empréstitos ofrecidos al público en general.

2. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

■ B. Avalés

- Con la referencia del artículo 92 LGP a la subrogación en la posición deudora de un tercero, se pueden incluir en el ámbito de la Deuda pública los **avales**.
- Si bien los avales del Estado a préstamos concertados por otro sujeto de derecho no son, en sentido estricto, Deuda pública, sí pueden incluirse en dicho concepto en tanto puedan derivar para el Estado las obligaciones del prestatario.
- Los avales suponen ingresos por cuanto el avalista reciba, por serlo, una comisión (art. 117 LGP).

2. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

■ C. Depósitos

- Incluye el artículo 92 LGP dentro del concepto de Deuda cualquier otra operación financiera del Estado.
- En ese sentido, se integrarían aquí los **depósitos y consignaciones** que voluntaria o necesariamente (por ejemplo, como garantía de un contrato realizado con un ente público) pueden o deben realizar los particulares u otros entes públicos en la Caja General de Depósitos (RD 937/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos) o en otras cajas públicas o abiertas en otras entidades por cuenta del Estado.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEUDA PÚBLICA

- La concreción de la naturaleza jurídica de la Deuda ha enfrentado tradicionalmente dos posturas diferentes: la tesis del acto de soberanía y la tesis contractual.
 - Para la **tesis del acto de soberanía**, la emisión de Deuda pública es un acto de soberanía en el que las relaciones que se establecen entre el Estado que emite la deuda y sus suscriptores no tienen el carácter de vínculos contractuales, sino de relaciones de soberanía.
 - Para la **tesis contractual**, faltando la base que ligue el nacimiento de la obligación a la manifestación de voluntad unilateralmente realizada por el Estado, los efectos jurídicos frente a terceros de la voluntad del Estado declarada a través de la emisión deben explicarse recurriendo a la figura de la oferta de contrato.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEUDA PÚBLICA

- Una vez aceptado que el empréstito público sea un contrato: ¿nos encontramos ante un contrato de Derecho público (contrato administrativo) o un contrato de Derecho privado?
 - La presencia en el ámbito de la Deuda pública de las llamadas «cláusulas exorbitantes» como los privilegios del prestamista, el régimen de prescripción especial, la jurisdicción que entiende de los litigios que en torno a estos contratos se promueven, etc., ponen de relieve que siendo un ente público quien contrata, la relación jurídica que surge se encuadra en el ámbito del Derecho administrativo.
- Podemos concluir que la Deuda hace referencia a un contrato real, unilateral, de Derecho público, por el que una de las partes (que puede ser un ente público o un particular) entrega a un ente público una cantidad de dinero, comprometiéndose éste a reembolsar la cantidad e intereses, a pagar sólo los intereses o una determinada cantidad durante un cierto tiempo.

4. CLASES DE DEUDA PÚBLICA

- La Deuda pública, puede clasificarse de acuerdo con los siguientes criterios:
 - **A. Deuda pública interior y exterior**
 - Este criterio hace referencia al lugar **donde el contrato se realiza y en donde debe de ejecutarse**, ya que éstos son los elementos fundamentales para la determinación de la **Ley directamente aplicable al contrato**.
 - **B. Deuda del Estado. Deuda de las Comunidades Autónomas. Deuda de la Administración local e institucional**
 - Siendo el prestatario un ente público, puede hablarse de cuatro tipos diferentes de Deuda, **según el sujeto deudor**: Deuda pública del Estado, Deuda pública de las Comunidades Autónomas, Deuda pública de la Administración institucional y Deuda pública de la Administración local.

4. Clases de Deuda pública

■ C. Deuda pública general y singular

- Cuando un ente público celebra un contrato de préstamo puede hacerlo **con uno o varios sujetos determinados** (Deuda pública singular) u ofertar los valores de la Deuda **en un mercado** para que los suscriban quienes deseen (Deuda pública general).

■ D. Inscrita y no inscrita. Anotaciones en cuenta

- **Por la forma de su documentación** puede ser asimismo inscrita o no inscrita, según conste o no en el registro oficial de la Deuda.
- Al tipo de la Deuda registrada pertenece la Deuda emitida en nuestro país dentro del **Sistema de Anotaciones en Cuenta** creado por el RD 505/1987, de 3 de abril, (art. 103 LGP). En este Sistema el derecho de crédito frente al Estado aparece registrado en una **Central de Anotaciones** que gestiona, por cuenta del Tesoro, el Banco de España.

4. CLASES DE DEUDA PÚBLICA

■ E. Deuda a corto, medio y largo plazo: letras del Tesoro y bonos y obligaciones del Estado

- Los valores emitidos por el Estado pueden diferenciarse por el plazo establecido para su reembolso y clasificarse, en consecuencia, en Deuda a **corto** (hasta doce meses), a **medio** (hasta cinco años) y a **largo plazo** (por más de cinco años).
- La Deuda del Estado a corto está hoy básicamente representada en nuestro país por valores que reciben la denominación de «**Letras del Tesoro**». La Deuda del Estado a medio está básicamente representada por valores que reciben la denominación de «**Bonos del Estado**». Las «**Obligaciones del Estado**» representan la parte esencial de Deuda a largo plazo.

5. EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA. LOS TÍTULOS DE DEUDA

- Por emisión de Deuda debe de entenderse la **actividad de la Administración dirigida a crear los valores públicos** (representados por títulos o por anotaciones), a **ponerlos en circulación** y a **colocarlos en el mercado** en manos de los suscriptores.
- Para emitir un empréstito es preciso que una **Ley lo autorice** (artículo 135 CE).
 - Este mandato complementa y hace efectiva la reserva al legislativo de las decisiones respecto a los otros ingresos y gastos del Estado, pues la Deuda es a la vez un ingreso (el dinero que el Estado recibe en préstamo) y un gasto (el Estado ha de devolverla y ha de pagar los intereses).
 - En todo caso, esta exigencia ha de ser matizada teniendo en cuenta tanto el **carácter voluntario de la Deuda**, como el hecho de que cuando el Estado emite Deuda pública **se introduce en un mercado de capitales en el que entra en competencia**, de un lado, con el sector privado, y, de otra parte, con los demás Entes Públicos, que también necesitan acudir al endeudamiento.

5. EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA. LOS TÍTULOS DE DEUDA

- Puesto que la Ley no puede abarcar todos los aspectos de cada emisión de Deuda, la autorización de Ley puede ser definida en nuestro sistema de acuerdo con el siguiente procedimiento:
 - **-La fijación del saldo vivo de la Deuda se hará en la Ley de Presupuestos**, entendiendo por saldo vivo la diferencia entre el total de la Deuda que se encuentre pendiente de amortización (saldo bruto) y las posiciones activas de tesorería mantenidas por el Tesoro (efectivo).
 - **-La determinación del límite máximo y la autorización de emisión de la Deuda, así como los procedimientos para la contratación y formalización de las operaciones de emisión se realizará por el Gobierno a través de Orden Ministerial**
 - **-La emisión efectiva de aquélla corresponderá al ministro de Hacienda a través de las correspondientes Resoluciones de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.**

5. EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA. LOS TÍTULOS DE DEUDA

- **En relación a los títulos de Deuda**, los valores de la Deuda pueden estar representados por títulos (títulos-valor) o por anotaciones en cuenta (valores anotados).
 - Cuando el empréstito está representado por **títulos**, el derecho de crédito del prestamista se incorpora al título, entendiendo por títulos *los documentos cuyo valor queda representado por el derecho al que se refiere el documento*.
 - Cuando el empréstito está representado por **anotaciones** los valores se constituyen como tales en virtud de su inscripción en la Central de Anotaciones, y tanto la transmisión de los mismos como la constitución sobre ellos de derechos reales limitados y otros gravámenes siguen en su normativa los principios propios de la técnica registral.

6. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE EMPRÉSTITO PÚBLICO

- La forma típica de extinción de la Deuda es la **amortización**, esto es, la extinción de la carga económica que la Deuda significa por el cumplimiento de la obligación de reembolso nacida del contrato de préstamo.
- Los plazos para la devolución del capital y para el pago de intereses son muy variables, concretándose en la normativa particular que regula cada emisión.
- La **amortización puede ser repentina o paulatina**:
 - En la **amortización repentina** se devuelve en un sólo momento todo el montante de la Deuda contraída.
 - En la **amortización paulatina**, la Deuda se amortiza por fases en momentos diferenciados que pueden fijarse dividiendo la Deuda en series con carácter previo, determinando dichas fases por sorteo o por subasta, amortizando previamente los valores que ofrezcan un valor más reducido hasta un determinado tope previamente establecido, etc.

6. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE EMPRÉSTITO PÚBLICO

- La Deuda puede asimismo extinguirse por **compensación** cuando, por ejemplo, el Estado dispone la aceptación de títulos de la Deuda en pago de los tributos.
- La Deuda puede extinguirse también por **prescripción**:
 - Prescribe a los **cinco años** la obligación de pago de intereses y de devolución del capital **llamado a reembolso**, contados respectivamente a partir del vencimiento de los intereses y del día del llamamiento a reembolso.
 - En los supuestos de **conversión o canje obligatorio**, la obligación de reembolso prescribe a los **diez años** contado desde el último día del plazo fijado para la operación.
 - Los capitales de la Deuda Pública prescribirán a los **veinte años**, sin percibir intereses, ni realizar su titular ningún acto ante la Administración de la Hacienda Pública que suponga o implique el ejercicio de su derecho.
- Cabe también el repudio como forma de extinción de la Deuda. Normalmente se dice que un Estado repudia su Deuda cuando declara solemne y unilateralmente que no atenderá los compromisos que de ella derivan. **Esta forma de extinción de la deuda ha de considerarse hoy inviable a la vista del artículo 135.3 CE**, que asegura la inclusión automática en la Ley de Presupuestos de los créditos necesarios para atender las obligaciones de reembolso de capital y pago de intereses derivadas de la emisión de Deuda.

7. LOS AVALES DEL ESTADO

- El Estado puede utilizar su crédito, además de tomando capitales a préstamo que le proporcionan directamente medios económicos, **avalando** con su garantía los préstamos solicitados por otros sujetos (arts. 113 y ss. LGP).
- En la mayoría de las ocasiones en objetivo primordial de los avales es hacer posible que otros entes obtengan los medios necesarios para la financiación de sus respectivas necesidades.
- Los avales pueden suponer la obtención de ingresos en los casos en que como consecuencia de su otorgamiento se devenguen a favor de la Administración, una comisión.
- En estos casos, la situación jurídica del Estado es del todo paralela a la del avalista particular. Su obligación es accesoria de la del avalado y la extinción de la obligación de éste supondrá la extinción de la obligación del avalista.
- Los avales han de ser autorizados por Ley, correspondiendo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado fijar el importe máximo anual de los avales a otorgar.

8. OPERACIONES DE CRÉDITO DE LOS DEMÁS ENTES PÚBLICOS

- Por lo que respecta a la Deuda pública de las **CCAA**, el art. 157 de la Constitución incluye entre los recursos de éstas el producto de sus operaciones de crédito.
- Tal y como recoge el art. 14.1 LOFCA las Comunidades Autónomas podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año para cubrir necesidades transitorias de Tesorería.
- También podrán concertar operaciones por un plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se documenten, siempre que se destinen a financiar gastos de inversión y su volumen no supere el 25 por 100 de sus ingresos corrientes en el presupuesto del ejercicio (art. 14.2 LOFCA).
- Si la operación se concierta en el extranjero se necesita, en todo caso, autorización del Estado.
- Las operaciones de crédito de las CCAA deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

8. Operaciones de crédito de los demás Entes públicos

- En cuanto a las **Haciendas locales**, el recurso al crédito aparece hoy regulado fundamentalmente por los arts. 48 a 55 del TRLRHL.
- Las Corporaciones locales, por regla general, no necesitan autorización para concertar operaciones de crédito, bastando el simple conocimiento por el Ministerio de Economía. Resulta no obstante necesaria dicha autorización:
 - para concertar operaciones de crédito a largo plazo cuando de la liquidación de los Presupuestos del último ejercicio se deduzca ahorro negativo (es decir, que las obligaciones reconocidas superen los derechos liquidados)
 - para las operaciones de crédito de cualquier clase que se formalicen en el exterior o con entidades no residentes en España.
- Toda operación de crédito necesita el informe previo de la Intervención, en el que se analizará especialmente la capacidad de la Corporación local para hacer frente a las obligaciones que deriven de ella.

8. OPERACIONES DE CRÉDITO DE LOS DEMÁS ENTES PÚBLICOS

- Por lo que respecta a la **Administración institucional**, el artículo 111 LGP dispone que las operaciones de endeudamiento concertadas por organismos autónomos se regirán por las mismas previsiones aplicables a la Deuda del Estado en la misma Ley.

BIBLIOGRAFÍA

- -CALVO ORTEGA, R., *Curso de Derecho Financiero I. Derecho tributario (Parte General)*, Civitas, última edición.
- -ESEVERRI MARTÍNEZ, E., *Manual práctico de Derecho Tributario (Parte General)*, Tirant lo blanc, última edición.
- -FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, última edición.
- -MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, última edición.
- -PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, ed. Boletín Oficial del Estado, última edición.