

El Título IV de la Ley 47/2003 General Presupuestaria: del Tesoro Público, de la Deuda Pública y de las operaciones financieras

Belén Romana García

Directora General del Tesoro y Política Financiera

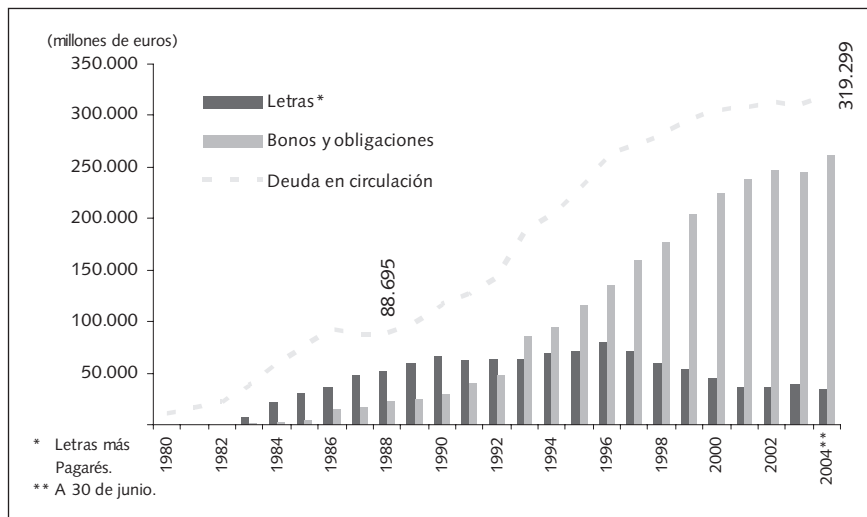
El pasado 27 de noviembre de 2003, el *Boletín Oficial de Estado* publicaba la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, por la que se aprueba la nueva Ley General Presupuestaria, que constituye un nuevo hito en la historia de nuestra legislación presupuestaria.

Esta nueva Ley surge de la necesidad de mejorar y ampliar la normativa vigente, la Ley General Presupuestaria de 1977 y el posterior Texto Refundido de 1988, con vistas a lograr una mayor racionalización del proceso presupuestario, en línea con los nuevos condicionantes que enmarcan la actividad financiera del Estado.

Fue en la segunda mitad de los años ochenta cuando el mercado español de Deuda del Estado comenzó a despegar en términos del saldo en circulación. En efecto, al abandonarse la financiación monetaria del déficit en favor de una financiación ortodoxa basada en la emisión de Deuda, los saldos vivos de Letras del Tesoro y de Bonos y Obligaciones del Estado comenzaron a crecer. Así, si la Deuda viva del Estado representaba poco más de 20 millardos de euros a finales de 1982, su saldo ascendió a más de 88 millardos de euros en 1988 y desde entonces su ascensión continuó hasta los 319 millardos de euros a 30 de junio de 2004, tal como refleja el gráfico 1.

No obstante, quizá los cambios más importantes que han tenido lugar a lo largo de los últimos quince años no han sido los puramente cuantitativos, sino más bien los de tipo cualitativo. El mercado se ha desarrollado, internacionalizado, modernizado y sofisticado. Las prácticas de emisión y gestión de la Deuda han evolucionado confor-

GRÁFICO I EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DEL ESTADO EN CIRCULACIÓN



me maduraban los mercados financieros y han tenido que adaptarse a un nuevo entorno en que en los mercados priman la disciplina presupuestaria y la eficiencia tecnológica.

Más aún, un cambio estructural esencial rige la actividad financiera del Tesoro a día de hoy: la competencia en el marco de una actividad emisora ortodoxa, transparente y perfectamente comparable gracias al proceso de integración monetaria europea.

La norma gira en torno a varios principios que también se proyectarán sobre el Tesoro Público: estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia. No en vano la institución llamada Tesoro desempeña un papel fundamental en la ejecución del Presupuesto. De hecho, podría afirmarse que el Tesoro, en sentido funcional, no es otra cosa que la gestión de cobros y pagos que origina la ejecución del Presupuesto, cuya misión esencial, como cualquier tesorería privada, es disponer de los fondos líquidos necesarios para hacer frente a los pagos que le son exigibles en cada momento.

A tal fin, el **Título IV** de la nueva Ley unificó los anteriores Títulos IV y V del antiguo texto refundido por entender que las materias objeto del citado Título pueden ser englobadas bajo el paraguas del Tesoro Público. El nuevo Título queda estructurado en cinco Capítulos que a continuación se analizan.

El **Capítulo I sobre Normas Generales** no incorpora grandes novedades sobre el texto de 1988, estableciendo las principales definiciones y las funciones propias del Tesoro.

El **artículo 90** define el concepto de Tesoro Público en los mismos términos en que lo definía el Texto Refundido de 1988, constituido por todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. La redacción de este precepto no introduce más novedad que adaptar sus términos a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

A continuación se definen, en el **artículo 91**, las funciones del Tesoro Público. Se le atribuyen como funciones principales, entre otras, la de la recaudación de los derechos y el pago de las obligaciones del Estado, la de servir al principio de unidad de caja y la de garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones del Estado a través de la gestión en el tiempo y espacio de sus disponibilidades dinerarias. Además, se sustituyen las letras *d)* y *e)* del artículo 117 de la antigua Ley por dos funciones más adaptadas a la condición actual del Tesoro, como son la emisión de Deuda del Estado y la contribución al buen funcionamiento del sistema financiero nacional.

La función primordial del Tesoro Público es, como puede observarse, hacer coincidir en el tiempo los flujos de ingresos y pagos con el fin de que estos últimos no se vean obstaculizados por la falta de la liquidez necesaria.

Por tanto, y como se ha apuntado, la institución llamada Tesoro Público desempeña un papel fundamental en la ejecución del Presupuesto. Podría decirse que el Tesoro Público, en sentido funcional, no es otra cosa que la gestión de cobros y pagos que origina la ejecución del Presupuesto, cuya misión esencial, como cualquier tesorería privada, es disponer de los fondos líquidos necesarios para hacer frente a los pagos que le son exigibles en cada momento. Hoy, esta tesorería pública está a cargo de un conjunto de órganos administrativos al frente de los que se encuentra la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, órgano que utiliza los servicios del Banco de España de forma análoga a como los particulares emplean los servicios de la banca privada, a la que también puede acudir el Estado en casos excepcionales.

El **artículo 92** incluye una definición más precisa y amplia de la Deuda del Estado, al considerarla constituida por el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado y enumerar algunos de los

diferentes procedimientos a través de los que se podrá acceder a esos capitales: emisión pública, concertación de prestamos, etc., sin llegar a establecer de forma exhaustiva los medios a través de los cuales pueden contratarse a fin de permitir la flexibilidad necesaria para garantizar una eficiente contracción de deudas.

Por último, en este capítulo, el **artículo 93** regula el trascendental compromiso con la transparencia y el control de la actividad financiera del Estado al imponer la obligación de que el Gobierno informe al Legislativo sobre las operaciones financieras concertadas por el Tesoro Público. Esta obligación ya estaba regularmente incorporada en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año (i.e.: artículo 48 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2003). Los compromisos financieros adquiridos por el Tesoro Público son de trascendental importancia, pues sus efectos perduran en el futuro y pueden, si no son adecuadamente entendidos y observados, causar una quiebra del principio de equidad intergeneracional. Por todo ello se entendió procedente incluir este compromiso en la norma fundamental reguladora del régimen del Tesoro.

A tales efectos se establece la obligación del Gobierno de informar trimestralmente al Congreso de los Diputados y al Senado a través de sus Comisiones de Presupuestos sobre las operaciones financieras del Estado, de los organismos autónomos y de las empresas públicas empresariales.

Además, se establece que el Ministro de Economía y Hacienda aprobará, para su remisión al Gobierno y a las Cortes, una Memoria anual en la que se expondrá la política de endeudamiento del Tesoro Público en el año precedente. Dicha Memoria reflejará el saldo vivo de la Deuda del Estado al término del ejercicio señalado, así como el correspondiente a los organismos autónomos. A tales efectos, cada organismo autónomo deberá remitir a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera los datos, información y documentación necesaria para elaborar la citada Memoria.

El **Capítulo II regula el régimen de la Deuda del Estado**. Se compone de dos Secciones: la primera se refiere a las normas generales para la creación de Deuda, y la segunda moderniza el tratamiento de las operaciones relativas a la Deuda del Estado para permitir una gestión eficiente de la cartera de Deuda.

En el **artículo 94** se reitera la necesidad de que la creación de Deuda del Estado haya de ser autorizada por ley, determinando, a tal efecto, que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca el límite de la variación de su saldo vivo en cada ejercicio presupuesta-

rio, al que se ajustarán las operaciones financieras que impliquen la creación de Deuda. Dicho límite se entiende neto de las variaciones de las posiciones activas de tesorería y se verá automáticamente modificado como consecuencia del aumento o disminución, bien de los pagos que deban atenderse o bien de los ingresos recaudados respecto de los previstos en la Ley de Presupuestos.

La nueva regulación no altera sustancialmente el texto refundido al que sustituye, si bien en la variación de la tesorería se incluyen, además de la cuenta del Estado en el Banco de España, las posiciones activas mantenidas en otras entidades financieras. Además, incorpora el criterio de revisión del límite, que hasta ahora se incluía en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En desarrollo de la autorización legal de creación de Deuda para un año, y tal como preveía el texto refundido, el Ministro de Economía y Hacienda 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 del 15 por ciento de aquella autorización. Esta habilitación tiene su explicación en la importancia de garantizar que, aun si se produjera un retraso en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, o del Real Decreto de Emisión de Deuda, o de la Orden Ministerial que regula la emisión de Deuda, el Tesoro podría emitir hasta un 15 por ciento más de Deuda por encima de la autorización de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año precedente para atender a las potenciales obligaciones de pago generadas.

En cuanto a los gastos financieros derivados de la Deuda, en el **artículo 95** se establece que los créditos se habilitarán en la Sección de Deuda del Estado, atribuyendo al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para aprobar las modificaciones presupuestarias necesarias, incluso las que impliquen la creación de créditos nuevos.

Además, la nueva norma establece, en su **artículo 59**, que a las modificaciones relativas al pago de la Deuda Pública no les será de aplicación el artículo 16 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que dispone la financiación de las modificaciones de crédito mediante el recurso al Fondo de Contingencia o mediante bajas en otros créditos. El problema consistía en que este requisito podría contravenir, por insuficiencia de las dotaciones disponibles, lo previsto en el artículo 135 de la Constitución, que entiende siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado.

El cambio introducido viene, pues, a prevenir un posible incumplimiento en el servicio financiero de la Deuda del Estado, en el supuesto de no disponerse de la capacidad para habilitar crédito en caso necesario, lo que tendría repercusiones muy negativas en la calificación crediticia del Reino de España y que podría activar cláusulas de reembolso en determinadas operaciones formalizadas en divisas.

En el ámbito de las transferencias de crédito se amplían las competencias, autorizándose las transferencias entre créditos de diferentes programas y con creación de créditos nuevos, eliminándose en la Sección de Deuda las restricciones que afectaban a los créditos ampliables, a la minoración de créditos incrementados con suplementos o transferencias y al incremento de créditos minorados previamente.

Respecto de la regulación anterior, el nuevo texto sobre modificaciones de crédito amplía las facultades del Ministro de Economía y Hacienda y recoge, básicamente, las competencias específicas que, en esta materia y para cada ejercicio presupuestario, venían atribuyéndole las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, corrigiendo esta dispersión legislativa.

En la aplicación al Presupuesto de los gastos, según prevé el **artículo 96**, ésta se efectuará por su importe íntegro, tal como disponía la regulación anterior, manteniéndose las excepciones de determinadas operaciones, básicamente a corto plazo, contempladas en aquélla, y cuya aplicación presupuestaria se efectúa al cierre del ejercicio, por la diferencia entre el producto y la amortización de las emisiones.

Como novedad, en las *operaciones de permuta financiera*, cuando se pacta la liquidación de intereses y capitales por diferencias, con aplicación al Presupuesto de ingresos o gastos, según corresponda, se ha revisado el procedimiento en la nueva norma para su actualización a las exigencias de hoy, de forma que cuando alguna de las dos partes de la permuta, deudora o acreedora, tenga un período de liquidación fraccionario distinto de la otra, las diferencias en este caso no se calculan en cada vencimiento, sino que se imputan en la liquidación del período más largo, permaneciendo mientras tanto las liquidaciones fraccionarias en una cuenta de operaciones no presupuestarias, aunque la compensación tenga lugar el año siguiente a su vencimiento, evitándose, con ello, incrementos innecesarios en los Presupuestos de ingresos y gastos, explicables sólo por la normativa que ahora se modifica.

En efecto, la práctica de los mercados financieros es que en las permutas de intereses la parte fija se pague anualmente, y la varia-

ble, semestralmente, lo cual obligaría, incluso si los pagos totales fueran los mismos en términos anuales, a realizar múltiples apuntes contables. Supongamos que en uno de estos *swaps* se tienen que producir dos pagos por 5 € semestrales y un cobro anual por 10 €; en ausencia de la norma propuesta se debería tener un crédito en el Capítulo III para hacer frente al pago primero para luego registrar un ingreso neto de 5 €. Con la redacción propuesta, el pago semestral se trataría como una operación no presupuestaria hasta poder compensarse con el pago anual.

En cuanto a las operaciones relativas a la Deuda del Estado, reguladas por la Sección 2ª de este Capítulo, el **artículo 97** regula como novedad las *operaciones basadas en instrumentos financieros*, que retoma el concepto del artículo 2 de la Ley del Mercado de Valores para incluir todo tipo de operaciones con derivados, no sólo las de permuta financiera que regula el 104.5 del texto en vigor. Es de gran importancia la novedad recogida en el 98.2, que establece que estas operaciones podrán ir encaminadas a limitar el riesgo cambiario (por ejemplo, para eliminar el riesgo de que aumente el tipo de cambio del dólar si se emite en esta divisa) o a modificar la combinación riesgo de tipo de interés-coste de la Deuda del Estado. Como ejemplo, una operación de permuta en la que el Estado pague un tipo variable y cobre a tipo de interés fijo supondrá generalmente un menor coste para el Tesoro, ya que los tipos de interés a corto plazo se sitúan generalmente a un menor nivel que los de largo, pero deberá asumir el riesgo de que se sitúen en algún momento a un nivel superior.

La importancia de ofrecer al Tesoro la posibilidad de gestionar la estructura de su pasivo mediante estas operaciones básicas con derivados reside en la necesidad de diferenciar la estrategia de emisión de Deuda, orientada a la satisfacción de la demanda de los inversores, de la gestión de estructura del pasivo del Estado, guiado por la minimización a largo plazo del coste y el cumplimiento plurianual de los objetivos cifrados por los Presupuestos Generales del Estado.

Durante el último tercio de la década de los noventa y principios del siglo XXI, la emisión de Deuda se centró en los plazos medios y largos de la curva, y eso ayudó a incrementar la vida media de la Deuda del Estado y, por ende, a reducir el riesgo de refinanciación de la citada cartera. Esta estrategia coincidió en el tiempo con una reducción de los tipos nominales de interés, de manera que durante estos años se pudo disfrutar de un inusual período de disminución de intereses y de riesgo. De cara al futuro, esta misma estrategia no se podrá seguir manteniendo y será necesario destinar más recursos a valorar si la estrategia de emisión y la de gestión de la estructura del

pasivo han de ser desempeñadas de forma diferencial. Por ello, es muy importante que el nuevo texto ofrezca la posibilidad de gestionar, con prudencia y flexibilidad, la cartera de Deuda.

El **artículo 98** prevé como novedad en su apartado 1 que el Director General del Tesoro y Política Financiera pueda delegar ciertas facultades cuando determinadas operaciones se formalicen en el extranjero. De esta forma se amplía la eficacia en la gestión de la Deuda al permitir realizar actuaciones o trámites, básicamente de representación, normalmente relacionadas con las emisiones en el euromercado. Además, en su apartado 3 se retoma la importante habilitación al Tesoro para operar conforme es usual en los mercados financieros a fin, una vez más, de asegurar la competitividad del Tesoro como participante en los mercados y la más eficiente emisión de Deuda.

El **artículo 99** (apartado 1) regula en su último párrafo la segregación de valores de Deuda Pública, recogida hasta ahora en el Real Decreto 38/1997, de 17 de enero, y en la Orden Ministerial de 19 de junio de 1997. La otra novedad de fondo en este artículo está contenida en la letra *c*) del segundo apartado, que permite al Tesoro realizar emisiones con pacto de recompra. Con ello, el Tesoro podrá emitir con pacto de recompra valores de referencias ya en circulación, con una doble finalidad:

– Dotar de liquidez al mercado, tanto de simultáneas como del bono en cuestión, en situaciones de estrangulamiento (*squeeze*), en las que las entidades como los Creadores de Mercado tienen dificultades para presentar cotizaciones para esas referencias.

– Permitir al Tesoro obtener financiación a corto plazo (por ejemplo, una semana) a tipos muy interesantes de una manera muy ágil (emite un Bono a cambio de efectivo con compromiso de volver a comprarlo al cabo de una semana a un precio predeterminado).

El **artículo 100** regula la concertación de líneas de crédito (hoy reguladas por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 9 de mayo de 1995) y operaciones de préstamo. Desde hace varios años el Tesoro se sirve de este tipo de líneas que se han usado en circunstancias excepcionales y que ofrecen la posibilidad de captar financiación por períodos cortos y a tipos competitivos. Estas líneas no nacieron con el ánimo de ser instrumentos habituales de financiación, sino más bien ventanillas que permitieran reaccionar rápidamente ante súbitas e inesperadas necesidades financieras que no pudieran ser atendidas eficazmente mediante la emisión de otro tipo de valores.

El **artículo 101** completa al 97.2 para asegurar que en las operaciones basadas en instrumentos financieros que realiza el Tesoro se identifiquen los riesgos y costes que implican. Esta cautela no estaba recogida en el presente texto. Además, se elimina una restricción introducida explícitamente por la Orden de 24 noviembre 1998, que regula la autorización para la realización por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de operaciones de intercambio financiero, que sólo permite realizar estas operaciones sobre Deuda del Estado ya existente. Esta limitación impide que las operaciones de cobertura se puedan realizar con anterioridad a la emisión de valores de Deuda, lo cual puede dar lugar en ocasiones a que el Tesoro no pueda evitar incurrir en riesgos, como, por ejemplo, los que se asumen cuando se va a fijar el precio de una emisión sindicada.

El **artículo 102** recoge, en sus apartados tercero y cuarto, la posibilidad de regular entidades como los Creadores de Mercado, cuya normativa actual está basada en la Orden de 10 de febrero de 1999 por la que se regula la figura de Creador del Mercado de Deuda Pública del Reino de España, y concertar convenios con entidades financieras para crear figuras tales como los Fondos de Inversión (fondos de inversión que invierten principalmente en Deuda del Estado). Se trata, pues, de proveer al emisor con unos canales de distribución de sus valores que permitan su eficaz colocación.

La *Sección 3ª* sobre el régimen jurídico de la Deuda del Estado no introduce modificaciones significativas. Quizá lo más destacable sea la excepción al tratamiento de la nueva norma relativa a la prescripción de las obligaciones y derechos de naturaleza pública, que con carácter general queda fijado en cuatro años. Así, el **artículo 105** constituye una excepción a esa prescripción general, ya que mantiene los plazos de prescripción para las obligaciones de pago de intereses y reembolso de capitales de las Deudas del Estado en cinco años, manteniéndose el resto de las condiciones de la prescripción. Acortar dichos plazos hubiera significado reducir los derechos de los tenedores o titulares de los saldos de deuda actualmente vivos sin otorgar contrapartida a los inversores y habría podido ser fuente de importantes riesgos legales para el emisor.

Por otro lado, al objeto de cumplir ese imperativo de disponer de la liquidez necesaria para hacer frente a los pagos exigibles en cada momento, es preciso contar con instrumentos útiles y necesarios. Por ello, el **artículo 106** de la Ley, que abre el **Capítulo III sobre la Gestión de la Tesorería del Estado**, recoge una figura nueva, heredera del viejo Plan de Disposición de Fondos: el Presupuesto monetario.

El Presupuesto monetario tiene como finalidad asegurar una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado. Para ello, corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, aprobar un Presupuesto monetario de carácter anual al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago.

Este Presupuesto monetario, para cuya elaboración la Dirección General del Tesoro y Política Financiera puede recabar del sector público estatal cuantos datos, previsiones y documentación estime oportunos sobre los pagos e ingresos, permitirá mejorar las previsiones de la tesorería del Estado. De este modo, el Presupuesto monetario facilitará la adecuada estimación de las necesidades de financiación del Estado, cumpliendo así uno de los objetivos básicos del Tesoro Público, como es la obtención de una financiación estable y barata que minimice los riesgos financieros derivados de acudir a los mercados mediante la emisión de deuda pública en momentos desfavorables.

Por su parte, el **artículo 107** recoge, de forma novedosa, una serie de criterios de ordenación de pagos con el objeto de garantizar que éstos se realizan sin atisbo alguno de arbitrariedad. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera, configurada por el **artículo 70** de la Ley como el Ordenador Central de pagos del Estado, ejecuta la práctica totalidad de los pagos en que se materializan los créditos presupuestarios y lo hace atendiendo a los criterios que fija la Ley para mayor garantía de los acreedores. Así, en la cuantía de los pagos, éstos se ajustarán al mencionado Presupuesto monetario, aplicando criterios objetivos en la expedición de las órdenes de pago, tales como la fecha de recepción, el importe de la operación, aplicación presupuestaria y forma de pago, entre otros.

Con carácter general, tal y como dispone el **artículo 108** de la Ley, los ingresos y pagos del Estado y sus organismos autónomos han de canalizarse a través de la cuenta o cuentas abiertas en el Banco de España. No obstante, la Ley prevé, con carácter excepcional, que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera pueda autorizar la apertura de cuentas concretas en otras entidades de crédito, solamente en aquellos supuestos que disponga el Ministro del Economía y Hacienda. De este modo, se recupera la vieja nota de excepcionalidad que ha de presidir la apertura de una cuenta de situación de fondos del Tesoro Público fuera del Banco de España, configurando a éste como el auténtico Banco del Estado, lo que beneficiará, en última instancia, a la eficaz gestión de la tesorería pública.

El procedimiento de apertura de una cuenta de situación de fondos del Tesoro Público fuera del Banco de España, **artículo 109**, no presenta mayores novedades, manteniéndose ese doble pronunciamiento de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera: un primer informe favorable a la apertura de la cuenta en entidad distinta del Banco de España y, tras su adjudicación previo procedimiento negociado con al menos tres ofertas, la autorización definitiva de la misma.

Por lo demás, la nueva Ley mantiene la potestad de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de cancelar o paralizar las cuentas en los casos en que compruebe que o bien no subsisten las razones que motivaron su autorización o bien no se cumplen las condiciones que establecieron para su uso.

No se introducen en la Ley grandes novedades en relación con los medios de pago, cuyo **artículo 110** es claramente continuista del régimen anterior. Así, atendiendo a las condiciones que establezca el Ministro de Economía y Hacienda, en sus respectivos ámbitos, los ingresos y los pagos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, ya sean bancarios o no, pudiéndose establecer que, en determinados ingresos o pagos de la Administración General del Estado, sólo puedan utilizarse ciertos medios de pago, precisando, en cada caso, las condiciones de utilización.

El **Capítulo IV** regula el endeudamiento y la tesorería de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales. A este respecto cabe comentar que el endeudamiento de los organismos autónomos de ámbito estatal está regulado de forma un tanto dispersa.

En la nueva Ley General Presupuestaria, la Deuda del Estado no se equipara a la de sus organismos autónomos. En su **artículo 111** sigue exigiendo que la Deuda de los organismos autónomos se autorice por ley, pero las competencias de autorización no recaen en el Ministro de Economía y Hacienda, sino en el Presidente o Director del organismo correspondiente. Por otra parte, prevé que las entidades públicas empresariales tengan que requerir autorización legal para emitir Deuda o contraer crédito, salvo que se trate de operaciones de crédito que se concierten y cancelen dentro del mismo ejercicio presupuestario.

Estas obligaciones se refuerzan con la de transparencia establecida por la antes citada obligación que tienen el Gobierno y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de informar a las Cor-

tes sobre la política de endeudamiento, tanto del Estado como de sus organismos autónomos.

El **Capítulo V** de la Ley se dedica a la regulación de los avales del Estado. Como es sabido, el Estado puede avalar con su garantía los préstamos solicitados por otros sujetos, ya sean entes que formen parte de la Administración territorial o institucional o sujetos de Derecho privado. Así se deduce del **artículo 113.1**, al disponer que *la Administración General del Estado podrá, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo, afianzar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas en el interior o en el exterior por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, mediante el otorgamiento del correspondiente aval.*

El aval es una operación de riesgo que puede comportar un eventual gasto para el Estado, aunque también es susceptible de generar ingresos dado que, como dispone el **artículo 117**, *los avales otorgados por la Administración General del Estado devengarán a favor de la misma la comisión que, en su caso, se hubiera determinado.*

Como novedad, la nueva Ley General Presupuestaria exige que los avales que conceda el Estado sean compatibles con el mercado común, en los términos establecidos por los artículos 87 y 88 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Esta previsión no era imprescindible, toda vez que el derecho comunitario goza de privación respecto al derecho español y los citados artículos son de cumplimiento obligatorio para las Administraciones Públicas, pero su inclusión en el articulado de la Ley permite ofrecer una regulación completa de la materia.

Por lo demás, estos preceptos mantienen el esquema anterior, como no podía ser de otra manera, disponiendo que el otorgamiento de avales por la Administración General del Estado deba ser autorizado por medio de la correspondiente ley. A partir de aquí, el Consejo de Ministros podrá autorizar avales en garantía de operaciones concertadas por entidades públicas de carácter territorial o institucional, sociedades mercantiles estatales y organismos internacionales de los que España sea miembro o personas naturales 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. El importe de dichos avales no podrá exceder del límite que en cada ejercicio señale la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente, el otorgamiento de avales de la Administración General del Estado será acordada por el Ministro de Economía y Hacienda.