

I. DISPOSICIONES GENERALES

JEFATURA DEL ESTADO

12517 *Real Decreto-ley 15/2026, de 9 de junio, de autorización de operaciones de crédito extraordinarias a organismos y entidades integrantes del sector público institucional estatal.*

I

La Ley General Presupuestaria establece en su artículo 111.2 que los organismos integrantes del sector público institucional estatal, que no tengan la naturaleza de organismos autónomos, sólo podrán concertar operaciones de endeudamiento si así lo autoriza de forma expresa la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y dentro de los límites que dicha ley establezca, salvo que se trate de operaciones de crédito que se concierten y cancelen dentro del mismo ejercicio presupuestario.

En este marco, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, u otras normas con rango de ley, han incorporado la correspondiente autorización para realizar operaciones de endeudamiento.

Actualmente ha sido necesario proceder a una nueva prórroga presupuestaria, de modo que en el citado período permanecerían vigentes los límites de endeudamiento fijados en los Presupuestos Generales del Estado de 2023.

Estos límites se corresponden con las necesidades establecidas en 2023, de modo que no darían respuesta a las necesidades previstas para el año 2026, añadiéndose además la situación de que en 2025 tampoco se produjo ninguna actualización de estos límites de endeudamiento, lo que ha derivado en una necesidad inaplazable para autorizar una serie de operaciones de crédito extraordinarias a organismos y entidades integrantes del sector público institucional estatal, de modo que se permita a las entidades públicas poder cumplir sus objetivos establecidos para 2026, ya que una parte de la financiación de las actuaciones que se prevé ejecutar en dicho ejercicio fiscal ha de obtenerse a través de los mercados financieros y de capitales.

II

En el artículo único se autoriza a determinadas entidades integrantes del sector público institucional estatal a concertar una o varias operaciones de crédito extraordinarias hasta los importes máximos que, para cada una de ellas, figuran en el apartado tres del citado artículo. En el párrafo segundo del apartado uno se cita expresamente que esta autorización extraordinaria es independiente y adicional de los límites de endeudamiento anual previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente y constituye una habilitación específica y autónoma para la concertación de las operaciones de crédito previstas en este artículo, no incardinada en el régimen ordinario de autorización de endeudamiento establecido en el artículo 111.2 de la Ley General Presupuestaria. En suma, la autorización prevista en este real decreto-ley no supone una modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente, ni altera formalmente sus límites de endeudamiento, sino que constituye una habilitación legal expresa, adicional y autónoma, otorgada mediante norma con rango de ley.

La autorización prevista en este real decreto-ley responde a una lógica de dualidad entre el régimen ordinario y el extraordinario de endeudamiento.

Por un lado, se mantiene plenamente vigente el límite de endeudamiento establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado actualmente en prórroga, que continúa

siendo el parámetro de referencia para el control del endeudamiento ordinario al cierre del ejercicio.

Por otro lado, se articula una habilitación específica, adicional y autónoma para la concertación de determinadas operaciones de crédito extraordinarias, expresamente vinculadas a este real decreto-ley.

De este modo se configuran dos ámbitos diferenciados y no solapados: un ámbito ordinario, sometido íntegramente a los límites presupuestarios vigentes, y un ámbito extraordinario, circunscrito exclusivamente a las operaciones autorizadas por esta norma, que no computan ni minoran dichos límites ordinarios ni se integran en los mismos.

En consecuencia, no se produce un incremento o modificación de los límites de endeudamiento establecidos en la Ley de Presupuestos, sino la habilitación de un canal separado, concebido para atender necesidades puntuales y sobrevenidas que no pueden ser cubiertas mediante el régimen ordinario.

Las entidades son la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, la Entidad Pública Empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), Puertos del Estado y Autoridades Portuarias e ICEX España Exportación e Inversiones, Entidad Pública Empresarial.

Finalmente, en las disposiciones finales se determina el título competencial que habilita la aprobación de este real decreto-ley y se establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

III

El artículo 86 de la Constitución permite al Gobierno dictar decretos-leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», siempre que no afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general.

El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que, tal como reiteradamente ha exigido el Tribunal Constitucional (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, 137/2003, de 3 de julio, FJ 3, y 189/2005, de 7 julio, FJ 3; 68/2007, FJ 10, y 137/2011, FJ 7), el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.

Debe quedar, por tanto, acreditada «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En relación con las medidas contempladas, debe destacarse que su adopción responde a una situación concreta que, por razones difícilmente previsibles, exige una acción normativa inmediata. El retraso en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2026, derivado de circunstancias ajenas al ámbito estrictamente administrativo, ha generado la imposibilidad de actualizar los límites de endeudamiento aplicables a determinadas entidades del sector público institucional estatal, lo que compromete de forma directa la ejecución de inversiones esenciales para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales en dicho ejercicio.

En consecuencia, existe una necesaria conexión entre esta situación de urgencia y las medidas específicas previstas, ya que únicamente mediante una habilitación extraordinaria e inmediata resulta posible garantizar la continuidad de actuaciones inaplazables, en un plazo más breve del que permitiría la tramitación ordinaria o incluso el procedimiento de urgencia parlamentario.

El real decreto ley constituye, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Española y la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, un instrumento normativo constitucionalmente idóneo para la adopción de medidas de carácter económico y financiero. Ello incluye la concesión de autorizaciones extraordinarias de endeudamiento, cuando concurren circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad como las descritas.

Este esquema normativo cuenta, además, con precedentes directos en el ordenamiento jurídico reciente. En particular, el artículo 15 del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de los transportes y la vivienda, autorizó mediante real decreto ley el incremento del endeudamiento de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, en un contexto igualmente marcado por la prórroga presupuestaria, al amparo del artículo 111.2 de la Ley General Presupuestaria. Asimismo otro antecedente es la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del «Plan + seguridad para tu energía (+SE)», así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía, que autorizó a RENFE-Operadora, E.P.E., a incrementar su endeudamiento en una cantidad equivalente a la que resulte de los pagos que debiera realizar RENFE Viajeros en cada ejercicio como consecuencia de la ejecución, a implementar, de las opciones de compra de una diversa tipología de trenes, amparadas en los correspondientes procedimientos de suministro de material adjudicados o pendientes de adjudicación a la fecha de entrada en vigor del citado real decreto-ley, hasta un máximo recogido en el texto legal.

La extraordinaria y urgente necesidad en el caso de la Entidad Pública Empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, se relaciona con la necesidad de poder ejecutar el programa de inversiones contemplado en el Plan Nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en el mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino 2025-2027 (PNS 2025-2027) aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2025, ya que para poder financiarlo se hace necesario acudir a fuentes de financiación externas al depender SASEMAR íntegramente de las transferencias de capital que anualmente se consignan en los Presupuestos Generales del Estado.

Este conjunto de inversiones se hace necesario para continuar con el proceso de renovación y modernización de los medios materiales previsto en el actual PNS 2025-2027, ya que muchos de las unidades marítimas y aéreas, así como los equipos instalados a bordo empiezan a estar obsoletos técnica y funcionalmente. Estas necesidades se encuadran dentro de la prestación de los servicios públicos de salvamento de la vida humana en la mar, y de la prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de modo que son inaplazables y de urgente necesidad. Además, se pretende impulsar y contribuir con los objetivos de descarbonización y sostenibilidad marcados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 13 y 14.

La extraordinaria y urgente necesidad en el caso de Renfe se relaciona con sus inversiones previstas para el año 2026.

Este importe se requiere esencialmente para la adquisición de nuevo material rodante, incluyendo compromisos derivados de contratos en ejecución para la renovación del material utilizado para la prestación de servicios ferroviarios sometidos a obligación de servicio público. También está previsto las necesidades que requiere completar la flota de servicios comerciales o de locomotoras de mercancías, también con contratos vigentes de adquisición o pendientes de próxima materialización.

Adicionalmente, se contemplan necesidades relativas a la mejora y modernización de la flota, la ejecución de los correspondientes planes de mantenimiento de los activos existentes, así como el desarrollo de actuaciones en materia de estaciones, talleres e inversiones de carácter corporativo.

En suma, la no disposición de este aumento afectaría de modo esencial a la capacidad de RENFE para dotarse del material rodante y medios adicionales necesarios para su actividad y a los compromisos contractuales ya asumidos, afectando por tanto al desarrollo de un servicio declarado de interés general y esencial para la comunidad como es el transporte ferroviario, según se recoge en el artículo 47 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

La extraordinaria y urgente necesidad en el caso de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias se relaciona con los programas de inversión y con los presupuestos elaborados por las Autoridades Portuarias, acordados con Puertos del Estado en el seno del Plan de Empresa 2026, tal como establece el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, para el ejercicio 2026 y compromisos de 2025 diferidos a 2026.

Así, una parte de la financiación de las actuaciones previstas que se prevé ejecutar en dicho ejercicio fiscal ha de obtenerse a través de los mercados financieros y de capitales. Si no se produce una autorización extraordinaria podría dar lugar a la paralización de importantes proyectos de inversión, con el riesgo de reclamaciones de contratistas y concesionarios, y la afectación al transporte marítimo tanto de viajeros como de mercancías en la red de Puertos de Interés General del Estado afectando por tanto a actividades comerciales marítimas internacionales, al servicio de industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional o a actividades comerciales marítimas que alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado, según recoge el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

La extraordinaria y urgente necesidad en el caso de ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E., se fundamenta en la próxima finalización, a finales de 2026, del contrato de arrendamiento de la actual sede de la entidad, lo que exige la adopción inmediata de decisiones financieras que permitan formalizar la adquisición del nuevo inmueble en condiciones económicamente más ventajosas para el sector público.

La operación proyectada permitirá un uso más eficiente de los espacios y facilitará la implementación de nuevas políticas de apoyo a la internacionalización de la economía española. Asimismo, comportará una reducción significativa de los costes recurrentes de funcionamiento, al sustituir un régimen de arrendamiento por la titularidad del activo.

En consecuencia, concurre una relación directa entre la situación descrita y la medida adoptada, resultando necesaria una actuación normativa inmediata para evitar la interrupción en la actividad de la entidad y garantizar la continuidad de sus funciones.

De esta forma, gracias a esta autorización, las citadas entidades cumplirían sus objetivos de inversión para el año 2026 y continuarían desarrollando sus programas.

El escenario descrito amerita la urgencia existente en la aprobación de las medidas, de modo que resulta patente que estas no pueden ser adoptadas mediante los instrumentos normativos ordinarios, pues el decreto-ley es un instrumento jurídico excepcional, cuyo empleo solo se justifica cuando el recurso a aquellos instrumentos no permitiría acometer con la urgencia necesaria la situación extraordinaria definida.

En definitiva, la extraordinaria y urgente necesidad de aprobar este real decreto-ley se inscribe en el criterio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en cuanto órgano de dirección política del Estado, y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades políticas de actuación, centradas en el cumplimiento de la seguridad jurídica y la garantía tanto de precios justos y competitivos a los ciudadanos y las empresas, como de la viabilidad de estas últimas.

Asimismo, se destaca que, como se ha indicado, este real decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

IV

El presente real decreto-ley responde a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, toda vez que el principio de necesidad ha quedado acreditado gracias a la justificación y concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 de la Constitución Española para la aprobación por parte del Gobierno de reales decretos-leyes, y que ha quedado detallado en el apartado anterior de esta parte expositiva.

La protección del interés general exige de un vehículo jurídico eficaz, siendo así el real decreto-ley el instrumento más inmediato para garantizar su consecución. Igualmente, la norma resulta acorde con el principio de proporcionalidad, ya que la norma no impone obligaciones a los ciudadanos ni contiene medidas restrictivas de derechos, limitándose a establecer una habilitación específica para la concertación de operaciones de endeudamiento por parte de determinadas entidades del sector público institucional estatal.

El principio de seguridad jurídica resulta plenamente garantizado por cuanto la norma respeta y se inserta coherentemente dentro del sistema de fuentes y con el resto del ordenamiento jurídico y se ve reforzado al establecer de forma clara y precisa el alcance, condiciones y límites de las operaciones de crédito autorizadas, así como su carácter independiente y adicional respecto de los límites ordinarios de endeudamiento previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente.

Ante la situación de extraordinaria y urgente necesidad analizada, la aprobación de un real decreto-ley, dado el rango legal exigible de las medidas a implementar y ante las alternativas posibles, hacen que esta norma se erija como la opción más adecuada y pertinente.

En cuanto al principio de transparencia, aun cuando la norma está exenta de los trámites de consulta pública y audiencia por tratarse de un real decreto-ley, sus objetivos y contenido quedan claramente definidos tanto en la parte expositiva como en la Memoria que la acompaña.

El principio de eficacia se satisface en tanto la norma constituye el instrumento adecuado para garantizar la ejecución de inversiones esenciales por parte de las entidades afectadas, mediante la autorización de operaciones de crédito ajustadas a las necesidades efectivamente identificadas. En este sentido, ante la situación de extraordinaria y urgente necesidad analizada, la aprobación de un real decreto-ley, dado el rango legal exigible de las medidas a implementar y ante las alternativas posibles, hace que esta norma se erija como la opción más adecuada y pertinente para asegurar la consecución de los fines perseguidos.

Por último, el principio de eficiencia se cumple en la medida en que la norma no impone cargas administrativas a la ciudadanía y permite una utilización racional y eficiente de los recursos públicos, facilitando la ejecución de inversiones estratégicas y reduciendo costes asociados en determinados casos.

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en cuanto la norma tiene por objeto garantizar la ejecución de inversiones estratégicas de entidades públicas estatales mediante la articulación de mecanismos extraordinarios de financiación, en el 149.1.14.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda General y Deuda del Estado, en relación con la autorización de operaciones de endeudamiento de entidades integrantes del sector público institucional estatal, el 149.1.20.^a que atribuye al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; y el 149.1.21.^a, en materia de Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, en la medida en que las operaciones autorizadas se vinculan a entidades que desarrollan su actividad en dichos ámbitos.

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 9 de junio de 2026,

DISPONGO:

Autorización de operaciones de crédito extraordinarias a organismos y entidades integrantes del sector público institucional estatal

Artículo único. *Operaciones de crédito extraordinarias autorizadas a organismos y entidades integrantes del sector público institucional estatal.*

1. Se autoriza a las entidades integrantes del sector público institucional estatal que figuran en el apartado tercero de este artículo a concertar una o varias operaciones de crédito extraordinarias hasta los importes máximos que, para cada una de ellas, figuran en el apartado tres citado.

Esta autorización extraordinaria es independiente y adicional de los límites de endeudamiento anual que recoge la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente, y de forma añadida se refiere a operaciones que no se conciertan y cancelan dentro del año, de forma que se considera excluida de la regulación que recoge el artículo 111 de la Ley General Presupuestaria y constituye una habilitación específica y autónoma para la concertación de las operaciones de crédito previstas en este artículo, no incardinada en el régimen ordinario de autorización de endeudamiento establecido en el artículo 111.2 de la Ley General Presupuestaria.

2. Una vez formalizada la operación u operaciones de crédito extraordinarias autorizadas en este artículo, seguirán siendo de aplicación a cada entidad los límites de endeudamiento anual establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente en cada momento, sin que las operaciones de crédito extraordinarias reguladas en este real decreto-ley computen, minoren o se integren en dichos límites ordinarios de endeudamiento ni alteren su cuantía en forma alguna.

3. La autorización prevista en el apartado 1 se refiere a los siguientes organismos y entidades:

a) A la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora a una o varias operaciones extraordinarias de créditos, independiente del límite de endeudamiento establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente, de 671.061,00 miles de euros en el ejercicio 2026. Este límite se entenderá como un incremento neto máximo entre la fecha de entrada en vigor de este real decreto ley y la fecha de formalización de la última de las operaciones de crédito contemplada en este incremento.

b) A la Entidad Pública Empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) a llevar a cabo operaciones de endeudamiento, cualquiera que sea la forma en la que estas se formalicen, para financiar inversiones consignadas en el Plan Nacional de Salvamento 2025-2027 (PNS 2025-2027), hasta un máximo de 75.000,00 miles de euros, con el fin de garantizar la adecuación a la normativa reguladora del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales así como el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Dentro de este límite global y particularizando para el año en curso, se autoriza a la Entidad Pública Empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) a una o varias operaciones extraordinarias de créditos de 16.875,00 miles de euros en el ejercicio 2026. Este límite se entenderá como un incremento neto máximo entre la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley y la fecha de formalización de la última de las operaciones de crédito contemplada en este incremento.

c) A Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, a una o varias operaciones extraordinarias de créditos, independientes del límite de endeudamiento establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente, de 247.740,00 miles de euros en el ejercicio 2026. Este límite se entenderá como un incremento neto máximo entre la

fecha de entrada en vigor de este real decreto ley y la fecha de formalización de la última de las operaciones de crédito contemplada en este incremento.

d) A ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E., a una o varias operaciones extraordinarias de créditos, independientes del límite de endeudamiento establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente, de 40.000,00 miles de euros en el ejercicio 2026. Este límite se entenderá como un incremento neto máximo entre la fecha de entrada en vigor de este real decreto ley y la fecha de formalización de la última de las operaciones de crédito contemplada en este incremento.

Disposición final primera. *Títulos competenciales.*

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en cuanto la norma tiene por objeto garantizar la ejecución de inversiones estratégicas de entidades públicas estatales mediante la articulación de mecanismos extraordinarios de financiación, en el 149.1.14.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda General y Deuda del Estado, en relación con la autorización de operaciones de endeudamiento de entidades integrantes del sector público institucional estatal, el 149.1.20.^a que atribuye al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; y el 149.1.21.^a, en materia de Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, en la medida en que las operaciones autorizadas se vinculan a entidades que desarrollan su actividad en dichos ámbitos.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Este real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado el 9 de junio de 2026.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN