

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA

Francisco Pleite Guadamillas

*Doctor en Derecho. Técnico Superior de la Junta
de Comunidades de Castilla-La Mancha*

SUMARIO

- 1.- El principio de legalidad en materia de deuda pública*
- 2.- Límites a las operaciones de endeudamiento de las Comunidades
Autónomas*
 - 2.1 Operaciones de crédito a corto plazo*
 - 2.2 Operaciones de crédito a largo plazo*
 - 2.3. Autorización estatal para la emisión de deuda pública y la con-
certación de créditos en moneda extranjera*

1.- Principio de legalidad en materia de deuda pública

La apelación al crédito público por los Gobiernos ha estado limitada por las Constituciones, que exigían que previamente estuviese autorizado por una ley para su emisión o concertación.

En el derecho español no es nuevo el establecimiento de límites al endeudamiento de la Administración por las constituciones, sino que habitualmente se ha mantenido.

Así, la Constitución de 1812, en el artículo 131, disponía que “las facultades de las Cortes son: ...tomar caudales a préstamo en los casos de necesidad sobre el crédito de la Nación”. Las constituciones de 1837 y 1845, en los artículos 74 y 77, respectivamente, preceptuaban: “Igual autorización se necesita para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación”.

En sentido similar se pronunciaban las constituciones de 1869 (art.103) y de 1876 (art.86) que establecían: “El gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación”.

En la misma línea, la Constitución de 1931, en el artículo 117, establecía que “el Gobierno necesita estar autorizado por una ley para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación. Toda operación que infrinja este precepto será nula y no obligará al Estado a su amortización ni al pago de intereses”. El artículo 112 del citado texto legal disponía que “salvo lo dispuesto en el artículo anterior, toda ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés y, en su caso, de la amortización de la Deuda. Las autorizaciones al Gobierno en este aspecto se limitarán, cuando así lo estimen oportuno las Cortes, a las condiciones y al tipo de negociación”.

No sólo en las Constituciones encontramos estas limitaciones sino que las normas que regulaban la Hacienda del Estado desarrollaban las mismas. A nivel de Ley ordinaria, el artículo 17 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 estableció: “El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación. Toda ley de creación de deuda fijará la cantidad de la emisión que autorice y la clase de deuda en que haya de realizarse”; añadiendo el artículo 18 que: “La Deuda

pública la constituyen los valores de crédito que, con autorización de las Cortes, emite el Estado”.

Finalmente, el artículo 135.1 de la Constitución de 1978 establece que: “El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito”¹. La Constitución recoge el concepto amplio de deuda pública, englobando tanto la documentada en títulos valores como la formalizada en los contratos de préstamo y crédito, consagrando el principio de reserva de ley en materia de deuda pública, éste afecta, por lo tanto, a ambas modalidades de deuda pública.

Es necesario plantearse cuál es el alcance y fundamento de la autorización. La finalidad que se persigue con la necesidad de autorización legal para la emisión o contratación de crédito es que el órgano legislativo controle al ejecutivo en aquellas operaciones que generen endeudamiento público².

En este sentido, se cuestiona si la ley de autorización se debe limitar a la cuantía máxima del endeudamiento o si debe fijar otros requisitos como la

1. Ferreiro Lapatza J. J.: *Curso de derecho financiero español*, 13 edición, Marcial Pons, 1991, pág. 534, afirma que: “Son dos las consecuencias inmediatas que se desprenden del texto constitucional. En primer lugar, parece claro que la deuda pública se concibe en él como una operación de crédito. La frase «...para emitir Deuda Pública o contraer crédito», no parece dejar mucho margen de duda ante esta afirmación. La autorización es necesaria, según ella, para contraer deuda o, en general, crédito. En segundo lugar, parece igualmente claro que la deuda Pública se concibe en él como una operación de crédito cuyo mecanismo esencial está constituido por la toma de una cantidad de dinero que, en el futuro, se ha de restituir. Es decir, como una operación de préstamo, entendiéndose éste como figura general. Al referirse “a los créditos para satisfacer el pago de intereses y capitales de la deuda pública”, el artículo 135.2 está afirmando, sin lugar a dudas, que la deuda pública supone la recepción de un capital que, junto a los correspondientes intereses, se ha de devolver.

La frase “...para emitir deuda pública o contraer crédito”, del número 1º de este artículo adquiere así su pleno significado. La Deuda pública es una especie del género “operaciones de crédito” que se somete a la necesaria autorización de la ley. Las notas esenciales de la Deuda Pública, la especie, han de estar presentes también en el resto de las operaciones de crédito que componen el género en el que este artículo la encierra. Y este núcleo esencial aparece identificado en el artículo 135.2 por la entrega de una cantidad que se ha de restituir. Entrega que se produce, desde luego, en la deuda pública, la principal, pero no la única de las operaciones de crédito que se someten a autorización. Entrega que también está presente en las otras operaciones a que este artículo se refiere”.

2. Sáinz de Bujanda, Fernando: *Sistema de derecho financiero*, Vol. II. *op. cit.*, pág. 321. Afirma que “Una de las tareas primordiales del derecho de la deuda pública consistirá en elaborar una sólida doctrina que, con el apoyo de los criterios más solventes de interpretación de las normas, determine la extensión que, por mandato constitucional, han de tener las autorizaciones legales en materia de deuda pública. Es clara, asimismo, la contribución que a esa labor habrá de prestar la jurisprudencia constitucional. Será muy importante tener en cuenta que la emisión de deuda pública –las condiciones de la ley de emisión– pueden, desde la perspectiva que nos situamos –ésto es, como recurso financiero–, ser constitucionales o inconstitucionales. Lo que es altamente relevante como instrumento técnico de control del endeudamiento público”.

clase de deuda, la forma y plazo de reembolso y la finalidad específica de la misma. La mayoría de los autores conceden un contenido amplio a las leyes de autorización.

Así, Ferreiro Lapatza mantiene que “si no queremos reducir el principio de legalidad a un mero enunciado sin contenido, si efectivamente se quiere que el legislador sea quien determine el grado de endeudamiento del Estado, parece evidente la exigencia de que la ley de emisión determine cuando menos la cantidad que debe ser emitida y la clase de deuda.

La Constitución Española nada dice a este respecto. Se limita a señalar, como sabemos, la necesidad de la autorización. Esto no impide que, de acuerdo con una recta interpretación del principio de legalidad que estamos comentando, pueden considerarse contrarios a su espíritu las leyes que contengan una autorización simple, sin señalamiento de las condiciones aludidas de emisión de deuda pública”³.

Para Cazorla Prieto “el contenido del acto de autorización al que se refiere el apartado 1 del artículo 135 debe interpretarse ampliamente. Deberán figurar en él la cantidad máxima que puede ser emitida, la clase de deuda, la forma y plazo de reembolso y la finalidad específica de la misma, al menos, pues de no ser así se estaría creando un auténtico portillo para defraudar el principio de legalidad en la materia, el cual no consiste tanto en la simple autorización como en que se fijen por las Cortes Generales las características básicas de la emisión”⁴.

En la práctica se han utilizado las Leyes de Presupuesto anuales como vehículo normativo para autorizar al Gobierno para emitir o contraer crédito fijando el límite máximo del endeudamiento⁵.

3. Ferreiro Lapatza, J. J: *Legislación del patrimonio del Tesoro y de la Deuda pública*, pág. 630.

4. Cazorla Prieto Luis María: “Comentarios al artículo 135 de la Constitución española”, en *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980, pág. 1452.

5. Ortega Raimundo: “Presente y futuro de la deuda pública en España”, en *Papeles de Economía Española*, nº 33, 1987, pág. 244, afirma que “siguiendo la doctrina comúnmente aceptada, la deuda pública debe reunir cuatro condiciones: estar autorizada por ley y que esa ley determine su importe, su finalidad y las restantes características básicas. Pues bien, la práctica legal habitualmente seguida a lo largo de los últimos años, y que antes se ha intentado resumir, muestra que la deuda se emite en virtud de una ley –la de Presupuestos– y que en ella se fijan los límites absolutos de emisión –si bien el gobierno puede adjudicar a las distintas clases de deuda del Estado los importes que estime convenientes dentro de este límite global– se establece su finalidad y se determinan algunas, pero no todas, las características esenciales de la deuda a emitir, pues parte de ellas –y podría pensarse que las más relevantes– quedan reservadas al Ministro de Hacienda”.

El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria ha optado por una interpretación restrictiva de la autorización de las Cortes Generales al ejecutivo en la emisión de deuda pública. El artículo 101.2 establece que “la creación de la deuda pública, tanto del Estado como de los organismos autónomos, habrá de ser autorizada por ley, que, sin perjuicio de fijar cualesquiera otras características de la deuda, deberá señalar el importe máximo autorizado”.

En consecuencia, según la Ley General Presupuestaria, el contenido mínimo exigible a la ley de autorización es el importe máximo autorizado.

En el mismo sentido, la Ley 6/1997, de 10 de julio de Hacienda de Castilla-La Mancha, en el artículo 87.1 dispone que la Ley de Presupuestos fijará para cada ejercicio los límites máximos a que ascenderán las operaciones de endeudamiento y determinará los órganos competentes para su emisión y formalización.

Otras Comunidades Autónomas en esta cuestión han adoptado criterios más amplios en la ley autorizante que la establecida por el TRLGP señalando, además del importe máximo autorizado, el destino y las características de la emisión⁶.

Una vez autorizado por el Legislativo el importe máximo de endeudamiento corresponde al Gobierno la creación de la deuda pública y al Ministerio de Economía y Hacienda su emisión o contratación⁷.

6. La Ley 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana en el artículo 84 dispone: “La ley de Presupuestos fijará en cada ejercicio los límites máximos a que ascenderán estas operaciones, así como su destino y características, sin perjuicio de la posible delegación de esta última facultad en el Consell, quien la ejercerá a propuesta del Conseller de Economía y Hacienda y en el caso de entidades autónomas, previo informe, además del Conseller de quienes éstas dependen...”. Aunque en la práctica, como hemos comprobado anteriormente, no se ha cumplido por las leyes autorizantes. El artículo 62 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de Canarias dispone: “La creación, y, en su caso, la conversión de Deuda de la comunidad, así como las demás operaciones de crédito, cualquiera que sea la forma en que se documenten, que se destinen a gastos de inversión, habrán de estar autorizadas por Ley del Parlamento de Canarias que fijará el importe, características y destino a los programas o proyectos que se determinen. Si la ley de creación no le hubiere fijado el tipo de interés será fijado por el Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda”.

7. En el mismo artículo 101, en los párrafos 6 y 7, el TRLGP establece lo siguiente: “En el marco de las leyes citadas en los números 2 y 5 anteriores, corresponderá al Gobierno disponer la creación de deuda pública, fijando el límite máximo hasta que el Ministerio de Economía y Hacienda pueda autorizar su emisión o contratación y señalando los criterios generales a que deberá ajustarse aquélla y la gestión de la deuda pública en circulación. La emisión o contratación de deuda pública habrá de ser autorizada, en todo caso, por el Ministerio de Economía y Hacienda”.

El problema que se plantea con esta regulación es la deslegalización de la deuda pública, que tiende a vaciar de contenido el principio de legalidad impuesto por el artículo 135.1 de la Constitución. Esta situación ha sido criticada por Bayona de Perogordo y Soler Roch al afirmar que: “donde realmente se determinan las líneas generales de las emisiones de deuda pública para un determinado ejercicio es en la Orden ministerial de emisión en la cual se regulan las materias relativas al importe, formalización de tipos y características, representación de la deuda o procedimientos de suscripción...”.

En definitiva, los aspectos de la deuda pública que, según la doctrina, deben ser objeto de una decisión legislativa, se han convertido en la actualidad, en virtud de una discutible distinción establecida en la Ley General Presupuestaria, en objeto de una decisión del Director General del Tesoro y Política Financiera. Creemos que la situación desde un punto de vista jurídico se comenta por sí misma”⁸.

La utilización de la Ley de presupuestos como Ley autorizante para la emisión de deuda pública es adecuada por cuanto que las leyes de presupuestos deben incluir disposiciones “que guarden directa relación, con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general” según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹

8. Bayona de Perogordo, J. J.; Soler Roch, M. T.: *Derecho Financiero*, vol II, pág. 404.

9. Señala así la Sentencia 76/1992 que “desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, Fundamento Jurídico 2º), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos para las disposiciones contenidas en los apartados 1º, 6º y 7º del artículo 134 de la Constitución (STC 65/1987, Fundamento Jurídico 3º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, Fundamento Jurídico 2º), de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como “vehículo de dirección y orientación de la política económica” (STC 27/1981, Fundamento Jurídico 2º y 65/1987, Fundamento Jurídico 4º).

Así, en el Fundamento Jurídico 3º de la STC 237/1992, se señala que “...en más de una ocasión ha hecho notar que la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal no impide que, junto a la consignación de las correspondientes partidas, la Ley que apruebe dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo art. 134 CE) que guarden directa relación, las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (SSTC 63/1986,

y es una ley en sentido pleno¹⁰. Sin embargo, no parece que se ajuste a la Constitución el contenido mínimo que se otorga a la autorización legislativa, ni la distinción que la Ley General Presupuestaria realiza entre creación y emisión de deuda, que convierte al Ministerio de Economía y Hacienda en el órgano que decide las características esenciales de la Deuda pública. El legislador debería haber interpretado ampliamente el principio de legalidad de acuerdo con la doctrina de los últimos años, así como haber mantenido la emisión de la deuda pública en manos del Gobierno tal como establece la Constitución.

Por lo tanto, consideramos que el legislador debería haber optado por una interpretación amplia del principio de legalidad para las emisiones de deuda pública, estableciendo unos requisitos mínimos y no sólo el importe máximo del endeudamiento, puesto que de lo contrario se deja en manos del Gobierno la política de endeudamiento convirtiendo la ley autorizante en una mera habilitación cuantitativa.

Pero, no sólo el principio de legalidad en materia de deuda pública se ha quedado reducido a establecer la cuantía máxima de la misma, sino que en algunos

65/1987 y 65/1990). Muy recientemente, esta concepción ha sido matizada en el sentido de exigir una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los estados de ingresos y gastos, como complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”.

En el Fundamento Jurídico 4º de la STC 83/1993: “...la Ley de Presupuestos se configura, no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. Ello supone la inclusión en el articulado de la ley de Presupuestos de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con las autorizaciones de gastos y previsiones de ingresos, y la orientación de la política económica”.

10. Palomar Olmeda Alberto: *El procedimiento Administrativo y la gestión Presupuestaria y su control*, 1995, pág. 63, expone la problemática señalando que “una de las polémicas doctrinales y aun jurisprudenciales más importantes ha sido la determinación de la naturaleza jurídica de las leyes presupuestarias, dado que en un principio se pensó que no se trataba de auténticas leyes en un sentido material ya que no contenían preceptos normativos directamente incorporables al ordenamiento jurídico y que por tanto la actuación del parlamento era meramente formal o en el seno de las actuaciones de mera autorización”. Posteriormente, afirma en la página 72 que “el Tribunal Constitucional, matizando a partir de su sentencia 76/1992 su flexible doctrina inicial sobre los límites de las Leyes de presupuestos, deja centrada la posibilidad normativa material de la Ley de Presupuestos en las cuestiones que directamente tengan una repercusión económica en el estado de ingresos y gastos que se presenta al parlamento para su aprobación (lo que implica una labor exegética caso por caso, para delimitar si existe o no esa repercusión económica directa, como queda dicho). En todo caso, y como resumen es innegable que la ley de presupuestos tiene en nuestro sistema superada la antigua polémica sobre el carácter de la ley de presupuestos como ley material o como ley formal”.

supuestos se cifra la cuantía máxima de la deuda pública, pero a la vez se establecen unos supuestos en los que se permiten que automáticamente se superen los citados límites, dejando en manos de la política fijada por el ejecutivo el importe de la deuda pública del ejercicio presupuestario¹¹.

Finalmente, hay que tener en cuenta los problemas que plantea la deuda pública contraída a través de contratos de préstamos y crédito, que en la ley se fijan las características de los mismos, dados los cambios tan rápidos y las fluctuaciones de los mercados financieros, harían obsoleto que las leyes fijen determinadas condiciones de estas operaciones, como los tipos de interés. Sin embargo, sí pueden fijar mediante ley otras como la duración y el destino de los recursos que se obtengan, tipo de moneda, etc.; de esta manera, el legislativo realizaría un control eficaz de la política de endeudamiento del ejecutivo.

Otra cuestión que se plantea es la aplicación del artículo 135 de la Constitución a las Comunidades Autónomas, puesto que éste hace referencia expresamente a la “deuda pública del Estado”. Entendemos que este precepto es aplicable a las Comunidades Autónomas en cuanto que recoge principios generales del ordenamiento en materia de deuda pública¹². Los Estatutos de Autonomía han recogido el principio de legalidad en materia de deuda pública¹³ y las leyes de

11. En este sentido, es ilustrativo reproducir el texto de la autorización contenida en el artículo 34 de la Ley 4/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Valenciana para el ejercicio 1997 (*BOE* de 22 de marzo de 1997): “1. Se autoriza al Consejo para que, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, incremente la Deuda de la Generalidad Valenciana con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre de 1997 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 1997 en más de 37.527.234 miles de pesetas.

2. Este límite será efectivo al término del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado en el curso del mismo y quedará automáticamente revisado: a) Por el importe de la variación neta de activos financieros destinados a financiar gastos de inversión. b) Por las modificaciones que pudieran producirse del “Escenario de consolidación presupuestaria 1993-1997 de las Administraciones Públicas”, acordado entre la Administración Central del Estado y la Comunidad Valenciana, en desarrollo de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 y de 15 de marzo de 1995. c) Por las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en la presente Ley y la evolución real de los mismos.

Las citadas revisiones incrementarán o reducirán el límite señalado en el párrafo anterior según supongan un aumento o una disminución, respectivamente, de las necesidades de financiación de la Generalidad.

12. En este sentido Martín Queralt: “Las instituciones de la hacienda pública en los Estatutos de Autonomía”, *HPE*, núm. 59, pág. 155.

13. Así, el artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que se regularán necesariamente mediante Ley del Parlamento de Canarias “la autorización para la creación y conversión de Deuda Pública, así como para la realización de las restantes operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma”.

hacienda pública de las Comunidades Autónomas al regular el régimen jurídico de su deuda pública se han remitido al de la deuda pública estatal¹⁴.

En consecuencia, el ejecutivo de cada Comunidad habrá de estar autorizado por ley, de la Asamblea regional, para emitir deuda pública o contraer crédito. Además, los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública de las Comunidades Autónomas 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.

2. Límites a las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas

La Constitución española prevé en el artículo 157.1.e) que uno de los recursos de las Comunidades Autónomas es “el producto de las operaciones de crédito”.

El artículo 14 de la LOFCA permite dos modalidades de endeudamiento: las operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería; y las operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión;

b) que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

A su vez, exige la autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público. Asimismo, según el apartado cuarto, las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

14. Así, el artículo 65.2 de la ley 7/1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad de Canarias, dispone que “la deuda pública de la comunidad autónoma y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por ésta, estarán sujetos a las mismas normas, gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda Pública del Estado y les será de aplicación el ordenamiento jurídico general”. Igualmente el artículo 32.2 de la Ley 1/1986, de 5 de febrero de finanzas de la Comunidad Autónoma de Baleares y el artículo 51.4 de la Ley 6/1986 de 31 de Mayo, de régimen económico y presupuestario de Asturias, entre otras.

Por lo tanto, la normativa estatal establece unos límites cualitativos, en la medida que la deuda sólo se puede destinar, o bien a cubrir necesidades transitorias de tesorería o bien a gastos de inversión, y cuantitativos, al disponer que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

A diferencia de la deuda del Estado, en el que sólo existe un límite formal a la deuda pública, que es el que esté autorizado por ley, el cual se ha interpretado restrictivamente, para las Comunidades Autónomas, además, existen límites cuantitativos y cualitativos que restringen las posibilidades de este recurso

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, establece una serie de requisitos de disciplina presupuestaria para los Estados miembros de la Comunidad Europea que deseen acceder a la Unión Económica Europea y Monetaria. Tales requisitos exigen la existencia de déficits públicos no excesivos –no superiores al 3 por 100 del Producto Interior Bruto de cada país– y de un volumen de deuda pública no superior al 60 por 100 del Producto Interior Bruto, todo ello medido anualmente y referido al conjunto de las Administraciones Públicas, estatales, regionales y locales, de cada país¹⁵.

Para conseguir estos objetivos, el Tratado de la Unión Europea establece a su vez algunas reglas como la prohibición de financiar déficits públicos acudiendo al Banco Central¹⁶ o acudiendo a mecanismos privilegiados de colocación de deuda pública¹⁷, así como la prohibición de auxilio financiero, por parte de la Comunidad o de los Estados miembros, en asunción de compromisos deudores de los gobiernos centrales, regionales o locales. Cada deudor responde de sus deudas. Cada país miembro es responsable del conjunto de las deudas de sus Administraciones Públicas de cara al cumplimiento del requisito de no superación, por la deuda pública en vigor, del 60 por 100 del Producto Interior Bruto del país¹⁸.

15. Artículo 104.C) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, añadido también por el tratado de la Unión Europea.

16. Artículo 104.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad europea añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, que afecta a los artículos 101 y 118 de la Ley General Presupuestaria.

17. Artículo 104.A) del Tratado Constitutivo de la Comunidad europea, añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

18. Artículo 104.B) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

Por lo tanto, existe un doble límite al endeudamiento de las Comunidades autónomas, uno el establecido por la normativa estatal y otro el impuesto por las normas comunitarias¹⁹.

2.1. Operaciones de crédito a corto plazo de las CC AA.

En cuanto la deuda a corto plazo destinada a cubrir necesidades transitorias de Tesorería, está destinada a cubrir los desfases entre los pagos y los ingresos. Los desfases en la tesorería de las CC AA son frecuentes, debido, entre otras causas, a que como consecuencia del traspaso de competencias, al depender la financiación de éstas de las transferencia del Estado, si se producen retrasos en las mismas, causa una necesidad de financiación, por lo que las CC AA tienen que recurrir al endeudamiento, con lo que asumen un mayor coste de tesorería.

La deuda a corto plazo al amortizarse en el ejercicio no supone un aumento de la deuda viva, por lo que no está sujeta a más límites que los derivados de la coordinación de políticas de endeudamiento y al requisito de la autorización si se instrumenta en divisas o títulos públicos de deuda. No obstante, según la metodología empleada para la determinación de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria para 1993-1997 se incluye la deuda a corto plazo emitida en títulos valores.

Hay que señalar, que el uso frecuente de estas operaciones puede constituir un endeudamiento oculto, de manera que cada año cuando se cancelan unas operaciones se concertan otras por igual o superior importe. En algunas Comunidades Autónomas las operaciones de crédito a corto plazo alcanzan una importante cuantía respecto de la deuda a largo plazo.

Por lo tanto, entendemos que la deuda pública a corto plazo debería ser objeto de control. Por otra parte, ni el TRLGP ni el Tratado de la Unión Europea

19. Lago Montero, José María.: "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea". *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 1994, XLLV/233, pág. 969, afirma en este sentido que: "Los países miembros firmantes del Tratado de la Unión Europea ceden parte de su soberanía financiera en aras a la consecución de los objetivos económicos y políticos perseguidos, que se sintetizan en la llamada Unión Económica y Monetaria. La potestad de endeudarse de las Administraciones Públicas ya tenía limitaciones en nuestra Ley General Presupuestaria –para la Administración central, la Seguridad Social y sus organismos autónomos–, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas –para estos entes– y en la Ley de Haciendas Locales –para Ayuntamientos y Diputaciones–. La firma del Tratado de la Unión Europea incorpora un límite adicional a la potestad de endeudarse del conjunto de las Administraciones Públicas, límite que necesita un preciso desarrollo normativo concretando la medida de la potestad de endeudamiento que corresponda a cada nivel de gobierno".

recogen la citada distinción, computando a efectos de deuda pública tanto la deuda a corto plazo como la contraída a largo plazo²⁰.

2.2 Operaciones de crédito a largo plazo.

Según el artículo 14 de la LOFCA, los ingresos obtenidos mediante las operaciones de crédito a largo plazo se tienen que destinar a gastos de inversión. Los motivos que justifican que se establezcan límites cualitativos al endeudamiento autonómico por la LOFCA según lo autores han sido muy variados. Así se ha señalado que se trata de un principio existente en el derecho comparado²¹, otros que se ha incorporado al ámbito autonómico de la legislación local²², otros consideran que si se destina a gastos corrientes el endeudamiento de las comunidades Autónomas puede revertir en el Estado²³.

Para Monasterio Escudero y Suárez Pandiello “este límite apunta claramente hacia el objetivo de preservar la equidad intergeneracional, impidiendo que pueda destinarse el producto del endeudamiento a la financiación de gastos corrientes, de los que se beneficia la generación presente, mientras que la carga se traslada a las futuras generaciones.

Debe subrayarse que este requisito no persigue tanto poner un tope máximo a la deuda autonómica como mantener la equidad intergeneracional, porque considerado aisladamente, no impediría que una Comunidad continuase endeudarse.

20. Lago Montero, José María.: *op. cit.*, pág. 969, afirma que: “El Tratado de la Unión Europea no distingue, a la hora de limitar el endeudamiento, entre una y otras operaciones. Tampoco la Ley General Presupuestaria sostiene ya la distinción para las operaciones de crédito del Estado. Se trata, entonces, a nuestro juicio, de un vestigio que la legislación autonómica toma de la legislación local, que resulta difícilmente sostenible a la vista del carácter estructural que el endeudamiento, sea de una clase u otra, tiene para las Administraciones Públicas. Todos los fondos procedentes del endeudamiento se utilizan para todos los gastos, dada la vigencia del principio de caja única. Por ello se fundamentan mal las discriminaciones que se realicen en el régimen jurídico de unas y otras operaciones. Acierta, pues, el Tratado al no entrar en esta discriminación”.

21. Falcón y Tella, R.: “Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas”. *CREDF*, núm. 51, 1986, pág. 364, encuentra un precedente en el artículo 115 de la Ley Fundamental de Bonn.

22. Tejerizo López J. M.: “La deuda Pública de las comunidades autónomas”. *CREDF*, núm.23, 1979, págs. 460-3, señaló el artículo 50.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales como posible inspirador de las limitaciones al endeudamiento regional.

23. Navarro Faure, Amparo: *Aspectos jurídicos financieros del Déficit público*, Generalitat Valenciana, Colecció D’ Hisenda, pág. 167. La justificación reside en “que la deuda pública, aunque se destine como ingreso a gastos de inversión, genera por sí misma un gasto corriente que ha de ser financiado con el resto de los recursos, que provienen la mayoría de los tributos cedidos y de la participación en los tributos no cedidos, por lo cual el endeudamiento de las Comunidades Autónomas puede revertir en el Estado”.

dándose indefinidamente, siempre que destinara la deuda a la financiación de inversiones²⁴.

El establecimiento de esta limitación plantea una serie de cuestiones. En primer lugar, en relación con las limitaciones cualitativas, al disponer que se destinen a gastos de inversión los ingresos que se obtengan, entra en colisión con el principio de no afectación de los ingresos a los gastos públicos, ya que los ingresos se destinan a la satisfacción de la totalidad de los gastos. Sin embargo, esta limitación no se establece en las normas comunitarias ni en la Ley General Presupuestaria²⁵, por lo que esta afectación de los ingresos de la deuda pública autonómica y local a los gastos de inversión, supone una discriminación respecto de la deuda pública estatal.

En segundo lugar, se plantea qué se entiende por gastos de inversión, si sólo las inversiones reales o también las transferencias de capital, y si de los gastos de inversión hay que descontar la financiación específica (FCI, Fondos estructurales europeos, etc.)²⁶.

En este sentido, señala Falcón y Tella²⁷ que “por el mero hecho de que las operaciones de crédito no superen la suma de los gastos de inversión autorizados por el presupuesto durante el ejercicio correspondiente, sin que sea posible el control sobre el efectivo destino de las sumas obtenidas en cada operación concreta, ya que dichas sumas se destinan genéricamente a la cobertura de los gastos totales autorizados”.

En cuanto al límite de que la carga financiera no sea superior al 25 por ciento de los ingresos corrientes hay que señalar que la finalidad es evitar que la deuda sea superior a la capacidad de ahorro, de tal manera que se hipotequen los presupuestos futuros de las Comunidades Autónomas²⁸.

24. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello: *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel Economía, 1996, pág. 207.

25. Ley General Presupuestaria, que en artículo 101.9 dispone que “el producto de la deuda pública tendrá como destino genérico financiar los gastos previstos en los presupuestos del Estado o del respectivo organismo autónomo y constituir posiciones activas de tesorería en el banco de España, que sólo transitoriamente podrán exceder de las necesidades normales de caja, salvo que, en el caso estado, obedezcan a necesidades de política monetaria”.

26. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello: *op. cit.*, pág. 207 y ss., realizan un estudio de estos criterios señalando los parámetros que se tienen que utilizar para determinar los límites al endeudamiento.

27. Falcón y Tella, Ramón.: “Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas”. *CREDF*, nº 51, 1986, pág. 365.

28. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello. *op. cit.*, Pág. 209.

Igualmente se plantea la delimitación consistente en que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no puede sobrepasar el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad²⁹. Según Falcón y Tella “por ingresos corrientes han de entenderse los derivados de los impuestos directos e indirectos, tasas, transferencias corrientes, ingresos patrimoniales (intereses, dividendos, rentas y productos), etc. No forman parte de los mismos las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, por ser transferencias de capital. En cambio, sí deben incluirse como ingresos corrientes, en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, los tributos cedidos, las participaciones en tributos del Estado y los recargos sobre impuestos estatales”³⁰.

Por lo tanto, resulta muy difícil controlar en la práctica el destino de los ingresos de la deuda pública, ya que como hemos visto los ingresos se destinan a financiar todos los gastos sin distinción de los mismos. Mientras que los límites cuantitativos si tienen justificación en cuanto se sustentan por motivos de coordinación de la política económica del sector público.

En consecuencia, entendemos, por una parte, que es adecuado que se mantengan los límites cuantitativos de la deuda autonómica y la necesidad de autorización estatal en aras de la citada coordinación de la política económica y, por otra, que se deberían estudiar diferentes fórmulas que disminuyan los inconvenientes de las actuales limitaciones³¹.

2.3. Autorización estatal para la emisión de deuda pública y la concertación de créditos en moneda extranjera.

En el artículo 14.3 de la LOFCA se establece que para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.

Este artículo ha dado lugar a diversas interpretaciones. Así, se ha interpretado que las operaciones de tesorería no están incluidas en esta autorización ya que son objeto de una regulación separada en el artículo 14.1 de la LOFCA, que nada dice sobre la autorización del Estado³². También, se ha afirmado que quedan

29. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello: *op. cit.*, realizan un análisis de la citada limitación.

30. Falcón y Tella Ramón. *Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas*.

31. Tejerizo López, J. M.: “*La deuda pública...*”, *cit.*, pág. 463, opina que las limitaciones pueden revestir diversas modalidades, aparte del tope máximo comentado, como, por ejemplo, “prohibir la emisión de deuda en tanto en cuanto no está amortizada la o las deudas emitidas precedentemente” o el “establecimiento de unos requisitos más estrictos de emisión en cuanto se superen determinadas cotas de endeudamiento”.

32. González Sánchez, M.: Requisitos-límites de las operaciones de crédito de las Comunidades

fuera del ámbito de aplicación del artículo 14.3 de la LOFCA las operaciones de crédito singulares realizadas en España, puesto que sólo se alude a las operaciones de crédito realizadas en el extranjero³³. Hasta en una postura más amplia se ha considerado que todas las operaciones necesitan de autorización estatal³⁴.

Consideramos que según se desprende del tenor literal del artículo 14.3 de la LOFCA se excluyen todas las operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo, excepto las concertadas en el extranjero, y se incluyen todas las emisiones de deuda pública³⁵.

Esta limitación introducida por la LOFCA ha sido criticada por algunas posturas doctrinales³⁶. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la sentencia 11/1984, de 2 de febrero, entendió que el artículo 14.3 lo que ha hecho es configurar una facultad estatal de acuerdo con los principios de política económica unitaria. Además, la autorización estatal puede ser considerada como una decisión de esencial relevancia al servicio de una política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado, en virtud del artículo 149.1.11ª de la Constitución³⁷. En consecuencia, la intervención del Estado es constitucional-

Autónomas”, en *Organización Territorial del Estado*, II, IEF, 1984, págs. 1556-8, afirma que la “necesidad de autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de tesorería no resulta clara ni en la normativa ni en la doctrina”.

33. Lago Montero, José María: “Notas sobre el endeudamiento como fuente de financiación de las CC AA”, en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, nº 64, 1992, pág. 89, afirma que “Literalmente interpretado el precepto, parece que tales operaciones han quedado excluidas de la necesidad de autorización del Estado, dado que no se mencionan en él, aludiéndose, sin embargo, a «las operaciones de crédito en el extranjero»”.

34. Agulló Avilés, A.: “Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las operaciones de crédito de los entes territoriales”, en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 473 y ss. (obra colectiva con los profesores Lasarte Álvarez, J. y Ramírez Gómez, S.), entiende que es doctrina del TC exigir la autorización para todas las operaciones de crédito previstas en la LOFCA.

35. Palao Taboada, C.: *Derecho financiero y tributario*, pág. 286, afirma que “está sujeta finalmente a autorización estatal cualquier apelación al crédito público, es decir, al mercado anónimo de capitales, mediante una oferta pública de suscripción, si bien la mayoría de los supuestos imaginables de tal apelación entrarían en el concepto de emisión de Deuda”.

36. Linares y Martín de Rosales: “Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *HPE*, núm. 65, pág. 119 y ss., señalan que la LOFCA podría haberse extralimitado en este punto respecto a los estatutos catalán y vasco, pues los artículos 45 y 51, respectivamente, se limitan a recoger el principio de coordinación sin hacer referencia a la necesidad de autorización estatal.

37. Este artículo atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “El sistema monetario. Divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”.

mente admisible en toda apelación al crédito público por parte de una comunidad autónoma³⁸.

Por lo que respecta a la emisión de deuda pública, los motivos que justifican estos requisitos, según Monasterio³⁹, era el temor a la pérdida de recaudación estatal por IRPF que podría producirse como consecuencia de la emisión de deuda autonómica, ya que cuando se aprobó la LOFCA los valores públicos de renta fija que cotizaban en Bolsa permitían al adquirente la deducción del 15 por ciento del importe satisfecho, deducción que posteriormente, en 1986, se suprimió. Sin embargo, la regulación de la LOFCA no ha variado y se mantiene la necesidad de autorización estatal para las emisiones de deuda autonómica.

38. La doctrina jurisprudencial, mucho más elaborada en materia de crédito público que en otros sectores de la Hacienda autonómica, se recoge básicamente en las siguientes sentencias:

- STC de 2 de febrero de 1981. Recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980 contra diversos artículos del Texto Refundido y Articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; del Texto Articulado Parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977; de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y la base 33, párrafo 2º, de la misma. *BJC*, nº 1, pág. 7.

- STC 1/1982, de 28 de enero. Conflictos positivos de competencia números 63 y 191. El primero planteado por el Gobierno vasco en relación al Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, “por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro”. El segundo promovido por el Abogado del Estado, frente al Decreto del Gobierno vasco 45/1981, de 16 de marzo, “sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. *BJC*, nº 10, pág. 117.

- STC 56/1983, de 28 de junio. Conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña, frente al Gobierno del Estado, respecto de la autorización concedida por el Director General de Coordinación de las Haciendas territoriales, por delegación del Ministerio de Hacienda, al Ayuntamiento de Sabadell, con fecha 27 de enero de 1982, para una operación de aval. *BJC*, nº 27, pág. 825.

- STC 57/1983, de 28 de junio. Conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con la Resolución de 27 de enero de 1982, del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar operaciones de crédito a las Corporaciones locales. *BJC*, nº 27, pág. 833.

- STC 11/1984, de 2 de febrero. Conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas. *BJC*, nº 34, pág. 253.

- STC 91/1984, de 9 de octubre (pleno) Conflicto positivo de competencia núm. 506/1983. *BJC*, nº 42, pág. 1253.

- STC 96/1984, de 19 de octubre (pleno) Conflicto positivo de competencia núm. 176/1982. *BJC*, nº 42, pág. 1270.

39. Monasterio: *El Libro blanco de la financiación autonómica*.

En cuanto a la necesidad de autorización para la concertación de créditos en moneda extranjera, la autorización estatal se justifica, por una parte, debido al mayor riesgo que este tipo de pasivos supone para las CC AA, ocasionado por las variaciones en el tipo de cambio, y, por otra parte, por razones generales de coordinación de la política económica, puesto que al actuar el Estado para asegurar el equilibrio exterior de la economía española, dicha intervención puede exigir la limitación del endeudamiento en ciertas monedas, según el nivel de las reservas de divisas en cada momento.

Como consecuencia de estas restricciones a la emisión de deuda pública y concertación de créditos en divisas, se ha producido por las CC AA la utilización de la vía de la concertación de operaciones de crédito con entidades financieras que no requieran autorización estatal. Ésto ha supuesto un mayor coste para las CC AA, al tener que añadir al tipo de interés vigente el coste de intermediación de las entidades financieras, frente a la sola remuneración de los ahorradores que sería el único coste a pagar al emitir deuda pública.

Finalmente, hay que señalar que se ha realizado una coordinación de la política de endeudamiento de las CC AA por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, éstas se ejercieron por el Acuerdo de 20 de enero de 1992. Esta coordinación se enmarca dentro del cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos por el Tratado de Maastrich. Una de las condiciones fundamentales de ese proceso de convergencia económica, recogida en el artículo 104. C del Tratado de la Unión, obliga a los Estados miembros a observar la disciplina presupuestaria y a evitar los déficits públicos excesivos. La observancia de la disciplina presupuestaria se hace atendiendo a dos criterios:

a) Que el déficit público anual, medido en términos de Contabilidad nacional (necesidad de financiación), no exceda del 3 por ciento del PIB.

b) Que la proporción entre la deuda pública viva y el PIB no rebase el umbral del 60 por ciento.

El cumplimiento de estos criterios exige una coordinación de las políticas de endeudamiento de las CC AA, lo que se realizó por el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992⁴⁰.

40. El Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 que establecía: La necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países

que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva de la Necesidad de Financiación, en términos del PIB, de las Administraciones Públicas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración central y de las Comunidades autónomas.

En el programa de Convergencia se contemplan los esfuerzos para reducir el déficit para cada nivel de gobierno.

Junto a la coordinación de las políticas de endeudamiento se acordó la autorización automática por parte del Estado de la emisión de deuda o créditos en divisas, siempre que estos estén conectados con los escenarios de consolidación presupuestaria aprobados. El Acuerdo incluye a estos efectos una referencia a que: El Consejo de Política Fiscal y Financiera, a los efectos de la autorización a que se refiere el artículo 14.3 de la LOFC, acuerda establecer la presentación al Gobierno, por cada Comunidad Autónoma, de un programa Anual de Endeudamiento, tanto interior como exterior, coherente con el escenario de consolidación presupuestaria a que se hace referencia en el apartado I.2 de este Acuerdo.

Este programa Anual de Endeudamiento, una vez consensuado entre el Gobierno y la CA respectiva, implicará la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le concede el artículo 14.3 de la LOFCA, de todas las operaciones que se concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de la citada autorización.