

DR 20 35

Asignatura de Hacienda Pública II, título La emisión de la deuda pública, autor Eugenio Gutiérrez López, día de grabación 21 de octubre de 1980, día de emisión 5 de noviembre del mismo año. La deuda pública es el contrato de préstamo por virtud del cual el Estado o los entes públicos acuden al mercado de capitales con el fin de obtener recursos con los que hacer frente a una serie de necesidades múltiples. La emisión de deuda pública viene regulada en la Ley Fundamental Española y en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero del 77.

En la Ley Fundamental se establece en el artículo 135 que el Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entregarán 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. Este artículo afecta a la forma en que ha de ser entendido y aplicado en nuestro derecho el concepto de deuda pública a los requisitos de emisión al alcance del principio de legalidad a los que seguidamente nos referiremos.

Efectivamente, en el artículo 135 se deduce que para nuestro derecho la deuda pública es una forma de contraer crédito, de recibir o obtener crédito, de en definitiva utilizar el crédito del Estado. Pues bien, para la emisión se exige que esté autorizado el Gobierno por ley. Sin embargo, esta autorización tiene un alcance diferente según se trate de deuda del Estado o deuda del Tesoro.

Así, en la Ley General Presupuestaria se señala en el artículo 102.1 y 3 que la creación de deuda del Estado ha de estar en cada caso autorizada por una ley que ha de determinar a sí mismo su montante, finalidad y demás características. En cambio, respecto a la deuda del Tesoro, la Ley General Presupuestaria autoriza al Ministro de Hacienda para su emisión y para el señalamiento en cada caso de sus características esenciales sin límite de tiempo ni de cantidad. La razón de esta diferencia nos parece obvia.

Efectivamente, las tareas que con la emisión de deuda puede realizar el Estado, y concretamente el Tesoro Público, exigen para su realización práctica una celeridad, una posibilidad de utilizar rápidamente los medios que están en sus manos que mal pueden conciliarse con el procedimiento legislativo mucho más lento. Sin embargo, la autorización al Ministro de Hacienda para emitir deuda del Tesoro es tan general que estimamos con toda razón que es vacío de contenido el mandato constitucional respecto a la necesaria autorización y es difícilmente conjugable con él. Quizá fuese conveniente, como ocurría en la Ley de Contabilidad del año 1911 y en otras leyes anteriores, que por lo menos la Ley de Presupuestos de cada año fije la cantidad de deuda del Tesoro que pueda crearse con el ejercicio.

De esta forma se conciliarían los intereses del legislativo, por un lado, y la necesaria agilidad que el Ejecutivo precisa, por otro. El principio de legalidad que hemos apuntado al principio

viene referido en esta Ley General Presupuestaria de 4.977. Efectivamente, se dice en ella que ninguna deuda puede ser emitida sino en virtud de una ley. Ahora bien, ¿cuál es el significado que tiene esta Ley General Presupuestaria? Que no es sino un intento de recoger los criterios ya establecidos en constituciones anteriores a la actualmente vigente, concretamente en el artículo 86 de la Constitución de 1876 o en el artículo 117 de la Constitución del año 1931, donde se señalaba este principio de legalidad.

Pues bien, el significado del principio admite diversas acepciones, diversos puntos de interpretación. Efectivamente, para el profesor italiano Ingrosso, la ley de emisión debe determinar los elementos esenciales de la deuda, tales como la clase de título, el tipo de interés nominal, el precio de emisión, la fecha en que comienza a gozar de la renta, la referencia a las disposiciones legales por las que se regula y algunas de las condiciones particulares del empréstito que se emite. Creemos, no obstante, con un criterio mucho más realista, que trotabas que eficientemente el legislativo se limita a autorizar la emisión de deuda.

Se refiere solamente el legislativo a la iniciativa del empréstito autorizado, por otra parte, por disposiciones muy vagas y generales. No obstante, si no queremos reducir, como señalaba trotabas, el principio de legalidad a un mero enunciado, sin contenido, si efectivamente se quiere que el legislativo 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 la necesidad de la autorización. Esto no impide que, de acuerdo con una recta interpretación del principio de legalidad que estamos comentando, puedan considerarse contrarias a su espíritu las leyes que contengan una autorización simple, sin señalamiento, de las condiciones de emisión de la citada deuda. Pues bien, ¿cuáles son esas exigencias del principio de legalidad? Con relación a la deuda del tesoro, representada en títulos valores, la ley general presupuestaria señala que su creación ha de ser autorizada por una ley, que asimismo determinará su importe, características y finalidad.

Si la ley de creación no lo hubiera fijado, el tipo de interés será establecido por el Gobierno, artículo 102.1. No obstante, como excepción a esta regla general, el mismo proceso en su apartado segundo B permite que, cuando sea necesario, sea el Ministro de Hacienda quien fije las condiciones del contrato en los préstamos exteriores para acomodarlos a las exigidas por la situación y las prácticas del mercado internacional. Pero, aun con esta salvedad, podemos decir que la ley general presupuestaria respeta rigurosamente el principio de legalidad respecto a la deuda del Estado representada por títulos valores. Sin embargo, el rigor cede cuando esta deuda no está representada en tales títulos.

El Estado, dice el artículo 102.3, podrá contraer deudas no documentadas en títulos valores como consecuencia de operaciones de crédito en sus distintas clases, pero siempre que esté autorizado por ley. Entendemos que el cumplimiento real de este precepto implica que la ley determina al menos, como hemos dicho antes, el importe y la clase de deuda que ha de

concertarse. Respecto a la deuda del Tesoro, hay que aludir al artículo 128 de la Constitución.

Creemos que es inexcusable que la ley de presupuestos señale cada año el límite máximo de deuda de esta clase cuya emisión se autoriza. La Autorización General del Ministerio de Hacienda para emitir esta deuda sin límites de tiempo ni de cantidad no cumple con las mínimas exigencias del principio de legalidad consagrado en esta Constitución. Un entendimiento recto del principio de legalidad implica, necesariamente, que ninguna deuda emitida por un sujeto de derecho distinto del Estado pueda gozar de la garantía prestada por éste sino en virtud de una ley.

En caso contrario, el expediente de realizar la emisión a través de otro ente público con garantía del Estado significaría la anulación total de su eficacia, pues el Estado podría endeudarse sin una ley previa que lo hubiera autorizado. Regulación por la ley general presupuestaria de los avales del Tesoro no responde con total exactitud a estas ideas. La ley dispone que, en general, la prestación de un aval por el Estado ha de estar autorizada por ley, artículos 116.3 y 118.

La cuantía total de los avales no puede, por otra parte, superar la cifra señalada cada año en la ley de presupuestos, artículo 119. La regla general de la autorización por ley tiene, sin embargo, en la misma ley general presupuestaria, importantes excepciones que, en la lógica del principio de legalidad, no tienen fácil explicación. Y así, los avales a créditos exteriores concertados por sociedades estatales, corporaciones locales y demás entidades públicas, o por personas de nacionalidad española, para financiar bienes que hayan de quedar efectos a concesión administrativa que haya de revertir al Estado, sólo necesitan su autorización por decreto, artículo 116.1 y 2 de la citada ley.

El Ministerio de Hacienda puede, además, establecer las condiciones en los avales a créditos concertados en el exterior, de acuerdo con la situación y la práctica del mercado internacional, artículo 117 de la ley general presupuestaria.