

EL DERECHO DEL CRÉDITO PÚBLICO*

JUAN ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN**

Resumen: La figura del crédito público constituye uno de los elementos básicos del sistema generador de recursos de ingresos públicos. Sin embargo, sus peculiaridades, frente a otros tipos de ingresos públicos, ha motivado la aparición de distintas tesis acerca del tratamiento científico que la disciplina del Derecho Financiero y Tributario debe dispensar a esta clase de ingresos públicos. Especialmente relevante para el análisis del crédito público desde una perspectiva científica es el examen de las limitaciones materiales y formales que desde el texto constitucional se establecen para la configuración de este recurso y, en concreto, su relación con el principio de reserva de ley.

Palabras clave: Crédito público, ingresos públicos, gasto público, reserva de ley.

Abstract: The figure of the public debt constitutes one of the basic elements of the public finances. Nevertheless, its peculiarities, as opposed to other types of public revenues, have motivated the development of different theories about the scientific treatment that the Financial and Tax Law discipline must give to this type of public revenues. Especially important for the scientific analysis of the public debt is the examination of both the material and formal limitations that the constitutional text establishes and, in particular, its relation with the principle of legal reservation.

Key words: Public debt, public revenues, public expenditure, legal reservation.

SUMARIO: I. CONCEPTO Y CONTENIDO DEL CRÉDITO PÚBLICO: RECONSIDERACIÓN DE LA NOCIÓN TRADICIONAL DE DEUDA PÚBLICA; II. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA DEUDA PÚBLICA: LOS LÍMITES MATERIALES Y FORMALES AL ENDEUDAMIENTO; 1. Límites materiales al endeudamiento: la Deuda pública como instrumento orientado a intervenir en los mercados financieros; 2. Límites formales al endeudamiento: el principio de reserva de ley en el ámbito del crédito público.

* Fecha de recepción: 11 de octubre de 2007.

Fecha de aceptación: 27 de noviembre de 2007.

** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid.

I. CONCEPTO Y CONTENIDO DEL CRÉDITO PÚBLICO: RECONSIDERACIÓN DE LA NOCIÓN TRADICIONAL DE DEUDA PÚBLICA

Partiendo de la idea de que el Derecho financiero regula la actividad financiera de los entes públicos, y de que la actividad financiera es la actividad de los entes públicos encaminada a la obtención de ingresos y la realización de gastos con los que poder atender determinadas necesidades, podemos afirmar sin mayores problemas y como idea previa que el crédito público constituye dentro de esa actividad financiera una parte importante de los ingresos.

En efecto, si la actividad financiera se articula y conforma en sus dos grandes vertientes de ingresos y gastos públicos, es claro que el crédito público es esencialmente un ingreso público, ya que constituye, al igual que los ingresos tributarios o patrimoniales, una cantidad de dinero percibida por el Estado o por otros entes públicos con el objetivo esencial de financiar los gastos públicos.

Por ello, el crédito público y, en especial, la deuda pública, se ha considerado por nuestra tradición jurídica-financiera como uno de los recursos generadores de ingresos públicos¹.

Pero si tradicionalmente no ha planteado especiales problemas la consideración de la Deuda Pública y el Crédito Público como uno de los recursos de la Hacienda Pública –aunque de carácter extraordinario–, cuyo análisis jurídico corresponde, por tanto, al Derecho financiero, no resulta, por el contrario, pacífico determinar la conveniencia –o posibilidad– de constituir en torno a dicho recurso una rama de nuestra disciplina, dotada de relativa autonomía, a los efectos de su más completo análisis científico.

Bien conocidas son aquellas tesis negadoras que sitúan el tratamiento científico de la Deuda pública en el marco de las competencias del Tesoro público². Tal visión, como señalara SAINZ DE BUJANDA, reduce la Deuda a un mero instrumento de obtención de ingresos públicos en la fase de ejecución del presupuesto y ofrece, además, una visión de

¹ Pese a la aparente fungibilidad de las expresiones recursos, ingresos y derechos, fruto de una habitual imprecisión terminológica del legislador y de la doctrina, nosotros mantendremos en esta lección la tan clásica como olvidada distinción diseñada por SAINZ DE BUJANDA entre recursos financieros, derechos económicos e ingresos públicos. Conforme a ello, el crédito público sería un “recurso” del ente público, y el producto de las operaciones de crédito constituiría un “derecho” económico de la Hacienda Pública que al ejecutarse proporcionaría un “ingreso público”. En puridad, así habría que entenderlo ya que para él, “la Hacienda Pública está constituida por un conjunto de «recursos», entendidos éstos como institutos jurídicos cuya aplicación genera ingresos a favor del Estado y de los restantes entes públicos. De tal suerte que el patrimonio, el tributo, la deuda pública y el monopolio son recursos, y los flujos monetarios que ellos producen son ingresos (...). Los ingresos se estudian como una de las partes –como un desenlace, diríamos– del recurso que los produce” (cfr., SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho Financiero*, 7ª edición, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989, pp. 123 y 126).

² Así lo entendía INGROSSO, G., *Diritto Finanziario*, Ed. Jovene, Napoli, 1956, p. 675.

la Deuda pública que responde más a su consideración como instrumento de la política financiera y monetaria que al papel que le incumbe como recurso de la Hacienda³.

Lo mismo cabe decir de aquellas otras tesis, también negadoras aunque parcialmente, que ponían el acento en la finalidad para la que se emitía la Deuda pública⁴, de forma que mientras la Deuda pública emitida para cubrir los desajustes temporales de tesorería se estudiaría dentro del Tesoro público, la emitida para financiar los gastos públicos constituiría un recurso financiero y, por lo tanto, sólo en torno a ella podría construirse una del Derecho financiero⁵.

Pero estas tesis negadoras o, también llamadas, *disgregadoras*, provocaban una escisión en el concepto de la Deuda pública como recurso de la Hacienda, de modo que han sido prácticamente desechadas por la actual doctrina que, de forma mayoritaria, las entiende difícilmente compatibles con el tratamiento unitario que al crédito público dispensa el art. 135 de la Constitución⁶. Porque ciertamente, este precepto, al realizar un tratamiento unitario de la deuda y crédito público, invita a reconsiderar la noción tradicional de Deuda, lo que permite, a su vez, construir esta rama del Derecho financiero sobre una noción más amplia, como es la del crédito público, empleada en el propio texto constitucional para delimitar los recursos de las Comunidades Autónomas, en el art. 157.1.e) y en la Legislación reguladora de las Haciendas Locales.

En efecto, esta reconsideración de la noción tradicional de Deuda nos obliga necesariamente a recordar las primeras concepciones de Deuda pública, de entre las cuales es emblemática la que partía de la consideración del contrato de préstamo como instrumento jurídico a través del que se actuaba el ingreso. De este modo, la Deuda pública la caracterizaban como figura generadora de ingresos que afluyen al Estado a través de un contrato de préstamo concertado por los suscriptores-prestamistas en virtud del crédito que aquél tenía. Las notas que permitían diferenciar estos ingresos del resto eran, en primer lugar, su carácter contractual, en el sentido que la deuda publica se articula, en cuanto instituto jurídico, a través de un contrato de préstamo y, en segundo lugar, su carácter no coactivo o voluntario, en el sentido de que los suscriptores efectúan la correspondiente prestación pecuniaria, en base a la confianza o crédito que les inspira el ente receptor de los fondos.

³ Cfr. SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Tomo I, Vol. 2º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977, p. 314, y añade que “*son las competencias del Tesoro las que, en una correcta ordenación jurídica, han de plegarse y adaptarse, en materia de Deuda pública, a la configuración constitucional y legal de este recurso*”.

⁴ Cfr. GIANNINI, A.D., *Elementi di Diritto Finanziario*, Giuffré, Milano, 1945, pp. 330 a 335. Posteriormente, vid., GAUDEMET, P.M., *Finances publiques (Impot-Emprunt)*, Tomo II, Montchrétien, París, 1981.

⁵ Téngase en cuenta que, en la actualidad, no se distingue como antes entre Deuda del Estado y Deuda del Tesoro, ya que toda la deuda es Deuda del Estado, o mejor decir, ahora sólo se regula en la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) la Deuda del Estado a la cual le corresponde, también, atender las necesidades de política monetaria.

⁶ Sobre las tesis disgregadoras, puede consultarse la detallada exposición, así como los certeros argumentos que rebaten las mismas, de SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., pp. 315 y ss.

Esta tesis, extendida en la doctrina⁷ y que parece asumir nuestra legislación cuando el art. 92 de la LGP (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria) señala que “*constituye la Deuda del Estado los capitales tomados a préstamo por el Estado o sus Organismos Autónomos*”, determina inevitablemente la adopción de un *criterio formal* en la delimitación de la Deuda frente a los restantes recursos financieros, criterio que podrá ser más o menos válido⁸, pero que, en todo caso, produce como consecuencia una notable reducción en las figuras encuadrables en el crédito público como recurso de la Hacienda.

Piénsese si no en determinadas figuras como los anticipos del Banco emisor al Tesoro –llamados posteriormente descubiertos del Tesoro ante el Banco de España– o los empréstitos forzosos que, si bien procuraban ingresos públicos y pesaba sobre el Estado la obligación de su devolución, no se configuraban como Deuda pública, al faltar en ellos la nota de la voluntariedad⁹.

Objeción que sigue siendo aún hoy válida, al menos en lo que se refiere a los empréstitos forzosos, pues la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o cualquiera de los Organismos o Entidades a las que se refiere el artículo 104 del Tratado

⁷ Sobre la polémica en torno a la naturaleza jurídica de la Deuda pública, vid., por todos, FERREIRO LAPATZA, J.J., *Análisis jurídico de la Deuda pública*, Revista de Administración Pública, núm. 53, 1967, pp. 131 y ss.; CARRERA RAYA, F.J., *El empréstito como modalidad de la Deuda pública: su naturaleza jurídica*, REDF, núm. 57, 1988, pp. 104 y ss. También TEJERIZO LOPEZ, J.M., *Operaciones de crédito*, en AAVV., «Manual de Derecho Tributario Local», Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987, p. 108, cuando afirma que “*todas las operaciones de crédito tienen la misma naturaleza jurídica: en definitiva se reconducen a un contrato de préstamo*”.

⁸ Critica profundamente este criterio formal para distinguir la deuda pública del resto de recursos públicos, DE LA HUCHA CELADOR, F., *La deuda pública en la Ley General Presupuestaria*, REDF, núm. 134, abril/junio, 2007, pp. 314 y 315, para el que poner “*el acento en la forma a través de la cual el recurso financiero se materializa en ingresos públicos puede ser útil para diferenciar la Deuda pública del tributo pero, desde luego, no sirve para explicar dicho recurso en sí, dada la esencial fungibilidad de los esquemas jurídicos que puede utilizar el legislador financiero para transformar los recursos constitucionalmente reconocidos en ingresos públicos (...). Al obviar lo sustantivo sólo se pone de relieve desde el punto de vista formal la diferencia entre el tributo y la Deuda pública (...). Pero se olvida con esta diferenciación un elemento decisivo y que constituye, por encima de las formas jurídicas, la etiología constitucional de la distinción entre tributo y Deuda pública, fundada sobre un principio financiero como es el de capacidad económica*”.

Ciertamente no le falta razón a Fernando de la Hucha, puesto que, efectivamente, el criterio utilizado para definir la Deuda pública es a todas luces insuficiente, habida cuenta que, si bien la Deuda pública se instrumentará normalmente mediante contratos de préstamo, nada impide que la misma se articule mediante contratos de crédito o, por ejemplo, de renta.

⁹ Esto último lo defendía FERREIRO LAPATZA, J.J., *Análisis jurídico de la Deuda pública*, ob. cit., pp. 139 y 141, y tanto respecto de los anticipos como de los empréstitos forzosos. Sin embargo, en sus últimas ediciones, incluye tales figuras en el concepto de Deuda pública. Cfr. su *Curso de Derecho Financiero español. Instituciones*, 25ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 139, en la que literalmente se afirma que “*el encuadre de los préstamos o empréstitos forzosos dentro de las operaciones de crédito que integran la Deuda pública no parece ofrecer, así, desde una perspectiva jurídica, graves dificultades, ya que la entrega de dinero y las relaciones jurídicas que de ella derivan se enmarcan sin dificultad en el mismo molde que el préstamo voluntario. Préstamo voluntario que constituye sin duda como contrato-crédito por antonomasia la figura arquetípica de la Deuda pública*”.

constitutivo de la Comunidad Económica Europea, según redacción dada por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, está en la actualidad prohibida¹⁰.

Pese a ello, pueden producirse emisiones de Deuda pública que se colocan de manera más o menos forzosa entre las entidades de crédito para cubrir los coeficientes obligatorios que en cada momento existan¹¹. Pero dejando al lado que estas emisiones son cada vez más extrañas porque al suponer limitaciones a la libre circulación de capitales entrañan una violación a los principios que fundamental la Unión Europea, es lo cierto que incluso en ellas se puede observar la existencia de un ámbito reservado a la libre autonomía de los prestamistas, ámbito que no existe en otro tipo de ingresos como pueden ser los ingresos tributarios, o al menos, en los ingresos tributarios más genuinos¹².

En todo caso, frente a este criterio formalista, el Profesor SAINZ DE BUJANDA¹³ reorienta el estudio centrándolo en las diferencias que existen con el resto de recursos de la Hacienda. Siguiendo este método, considera que, mientras que el recurso tributario y el patrimonial tienen una esencial vocación de “*generar ingresos, sin la contrapartida de un pasivo inexorablemente ligado a la percepción de las cantidades ingresadas*”, en el caso de la Deuda pública “*ocurre justamente lo inverso; el Estado se endeuda para obtener ingresos. Estos últimos, en cuanto tales, son, sin duda, el lado activo de la operación, pero no pueden, ni por hipótesis, generarse sin la contracción de débitos*”¹⁴. Tal criterio obliga entender la Deuda pública como “*toda operación de crédito por la que el Estado u otro ente público recibe una cantidad que se obliga a devolver*”¹⁵, posibilitando la construcción de una rama

¹⁰ Esta prohibición se estableció por primera vez en el TR de la LGP de 1988 (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), habida cuenta que su art. 101.3 sufrió una nueva redacción por el art. 51 de la LPGE para 1994 (Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado). La razón de esta reforma se encontraba, tanto en la necesidad de “*racionalización y disciplina del endeudamiento del sector público, y por tanto del gasto, como por venir requerida por los perentorios plazos impuestos para el cumplimiento de los objetivos marcados por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992. Tal novedad* –continúa señalando la Exposición de Motivos de la LPGE–, *no es otra que la transposición a nuestro derecho de la norma comunitaria que prohíbe al sector público apelar al crédito del Banco de España*”.

Posteriormente y como es sabido, la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, reitera la prohibición, tanto de autorizar descubiertos o de contraer cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, como de adquirir por parte del citado Banco “*directamente del emisor ninguna modalidad de deuda pública*”, prohibiciones todas ellas que persiguen preservar la autonomía del Banco de España.

¹¹ Téngase en cuenta, no obstante, que el coeficiente de caja no obliga directamente a invertir en títulos de Deuda pública. Por el contrario, un medio indirecto de colocación de Deuda por parte de las entidades financieras sería la solicitud de préstamos en el mercado interbancario o directamente al Banco Central Europeo ofreciendo como garantía títulos de Deuda pública. Este modo de operar es una práctica habitual cada vez más extendida tras la crisis provocada recientemente en los mercados inmobiliarios en Estados Unidos.

¹² Así lo entienden MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; TEJERIZO LOPEZ, J.M.; CASADO OLLERO, G.; *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 61 y 62.

¹³ SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., en su Capítulo VI sobre Derecho de la Deuda Pública, pp. 297 a 360.

¹⁴ Cfr. SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., p. 310.

¹⁵ FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero español. Instituciones*, 25ª edición, ob. cit., p. 140.

del Derecho financiero que “no limita su estudio a la modalidad de endeudamiento que legalmente se califica como Deuda pública, sino a cualquier forma de ejercicio del crédito público, es decir, a cualquier manifestación de la actividad de los entes públicos en cuya virtud éstos obtienen caudales que ingresan en el Tesoro y respecto a los cuales asumen una posición deudora”¹⁶.

Este planteamiento tiene la virtualidad de ampliar considerablemente el tipo de recurso que estamos analizando y, consecuencia de ello, facilita la correcta adscripción de figuras o formas de endeudamiento que quedarían sino fuera de esta rama de nuestra disciplina. Criterio que además de resultar plenamente válido es, como se ha advertido, especialmente útil desde el plano científico en la medida en que elimina los problemas de ubicación sistemática, derivados de la adopción de un criterio contractualista puro en la delimitación de la Deuda pública, de ciertas figuras como los empréstitos forzosos¹⁷, la Deuda emitida en garantía de contratos públicos, etc., en las que falta la nota de la voluntariedad, esencial al préstamo, pero que también se someten, en todo o en parte¹⁸, al mismo régimen jurídico que la Deuda pública en sentido estricto¹⁹.

A la luz del criterio de distinción acogido, esto es, considerado de forma unitaria el crédito público como recurso de la Hacienda, debemos ahora señalar las principales modalidades de endeudamiento a fin de determinar el contenido de la rama del Derecho financiero que se articularía en torno a dicho recurso²⁰.

1º. La primera de ellas serían *los empréstitos públicos*, esto es, las operaciones de crédito realizadas por el Estado u otro ente público y articuladas a través de un contrato de préstamo (entendida esta expresión en sentido amplio, a fin de comprender la Deuda perpetua, que se instrumenta a través de un contrato de renta), cuyo producto se destina a la financiación de las necesidades públicas. Bajo la expresión empréstito público se haría referencia a la Deuda pública en el sentido tradicional.

¹⁶ Cfr. SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., p. 323.

¹⁷ Ubicados por algunos autores en el tratamiento de los tributos; cfr. GAUDEMET, P.M., *Finances publiques (Impot-Emprunt)*, Tomo II, ob. cit., p. 101.

¹⁸ Cfr. PALAO TABOADA, C., *Derecho Financiero y Tributario*, 1ª edición, Colex, Madrid, 1987, p. 251.

¹⁹ Aunque, ciertamente, un tratamiento unitario de este recurso de la Hacienda sólo es posible a partir de una noción amplia de la Deuda que comprenda toda operación de crédito público en virtud de la cual el Estado u otros entes públicos obtienen ingresos respecto de los que asumen la obligación de devolver, conviene prevenir contra las características formales que tradicionalmente han servido para construir el Derecho de la Deuda Pública, en especial, con la nota de la voluntariedad, que pervive incluso en alguna de las construcciones que más decisivamente han contribuido a superar la noción formal de Deuda. Por ello es acertado abogar como lo hace Juan Zornoza (en su *Proyecto Docente presentado al concurso convocado por la Resolución de 20 de marzo de 1991, para la provisión de una plaza de Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid*, Albacete, 1991, pp. 155 y 156) por dicho tratamiento unitario del crédito público “con independencia, por tanto, del instrumento jurídico empleado o de otras notas adjetivas que, características de una modalidad muy específica de este recurso, el que podemos denominar empréstito tradicional, se han pretendido extrapolar a todas las figuras jurídicas en él subsumibles”.

²⁰ En este punto vid., DE LA HUCHA CELADOR, F., *Ordenación constitucional de la Deuda pública estatal*, Tesis Doctoral, (Inédita), Madrid, 1985, pp. 51 y ss.

2º. En segundo lugar, *los empréstitos forzosos*, es decir, aquellos negocios jurídicos “*en cuya virtud un particular está obligado a entregar a un ente público una cantidad de dinero, a título no definitivo, comprometiéndose el ente público a devolver dicha cantidad en un período determinado de tiempo y a abonar, en ocasiones, un interés por las cantidades de dinero que han pasado a sus manos*”²¹. Con esta adscripción de los empréstitos forzosos al recurso Deuda pública queda resuelto, como antes se indicaba, el problema de su ubicación sistemática y que se derivaba de su conflictiva naturaleza jurídica.

3º. En tercer lugar, tan tradicional como obligada es la mención de la *Deuda pública frente al Banco de España*. Tradicional porque los fondos del Banco emisor han sido históricamente utilizados por el Estado para atender necesidades concretas o cubrir transitorias faltas de liquidez. Obligada mención por la unánime adscripción de tales fondos en la categoría genérica del crédito público. El recurso al Banco de España se contemplaba en el ya derogado TR de la LGP de 1988 comprendiendo bajo esta expresión tanto los créditos del Banco emisor al Tesoro Público²², como los descubiertos en la cuenta corriente de éste frente a aquél, ya se destinen a la cobertura de las necesidades de tesorería, o a la cobertura de déficits presupuestarios²³. Con independencia de la diferente articulación jurídica de unos y otros, lo cierto es que tradicionalmente se ha considerado que, en ambos casos, se estaba en presencia de operaciones crediticias realizadas entre el Banco emisor y el Tesoro Público, en virtud de las cuales el Estado disponía de unos fondos monetarios asumiendo la obligación de su devolución al prestamista²⁴.

Sin embargo, y como hemos señalado antes, además de que la actual LGP de 2003 no distingue como su predecesora entre Deuda del Estado y Deuda del Tesoro ya que aquélla sólo contempla y regula la Deuda del Estado, está vedada la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado y demás Entes públicos. Junto con la LGP de 2003 que traspuso a nuestro derecho la norma comunitaria que prohibía al sector público apelar al crédito del Banco de España, la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, igualmente proscribió, tanto la autorización de descubiertos o de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, como adquirir por parte del citado Banco “*directamente del emisor ninguna modalidad de deuda pública*”. Por ello carece de sentido incluir esta modalidad de endeudamiento como contenido del crédito público. Pero debido a que cabe excepcionalmente abrir cuentas del

²¹ DE LA HUCHA CELADOR, F., *Ordenación constitucional de la Deuda pública estatal*, ob. cit., p. 33 y 34.

²² El art. 101.3 del citado TR de la LGP de 1988 disponía que “*la Deuda Pública frente al Banco de España podrá adoptar la forma de créditos singulares al Estado y a los Organismos autónomos, con o sin interés, cuyo reembolso anticipado podrá disponer el prestatario en cualquier momento. En el caso del Estado, su endeudamiento vendrá determinado, además de por los créditos singulares antes mencionados, por el saldo de la cuenta corriente a que se refiere el número 1 del artículo 118*”.

²³ Por su parte el art. 118.1 del TR de la LGP establecía que “*el Estado mantendrá una cuenta corriente a la vista del Tesoro Público en el Banco de España, sin interés, que podrá presentar saldo, tanto a favor del Tesoro como a favor del Banco. Esta cuenta corriente será única, sin perjuicio de que, por conveniencias de gestión del Tesoro Público o del Banco de España se divida en las subcuentas que se estime conveniente*”.

²⁴ Sobre ello, SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., p. 338.

Tesoro en otras entidades de crédito distintas del Banco de España, podemos afirmar con J.J. Ferreiro que, los saldos de esas cuentas, en la medida en que “*puedan representar un pasivo exigible para el Estado, estas cuentas y los contratos que les sirven de base deben integrarse en el ámbito de la Deuda pública*”. En cualquier caso –añade–, parece claro “*que el Estado puede concertar con uno o varios Bancos créditos singulares, aunque esos bancos no puedan identificarse ya, en nuestros ordenamientos, con el Banco emisor*”²⁵. De forma que nuestro Derecho positivo integra en el concepto de Deuda pública tanto el crédito singular concedido por un Banco al Tesoro, como la apertura de crédito que un Banco puede concertar con el Tesoro, aunque tal Banco, repetimos, no pueda identificarse ya con el Banco emisor.

4º. Los *avales del Tesoro* tradicionalmente han sido estudiados en el marco del Derecho financiero, y ello pese a que no constituye una manifestación de la Deuda pública entendida como recurso, ya que no se dirige, en su dinámica aplicativa, a la obtención de ingresos públicos. En esta institución, el Estado utiliza su crédito, pero sólo para garantizar las operaciones financieras concertadas por otros sujetos, sin que esta operación crediticia de afianzamiento vaya dirigida, de forma directa, a la obtención de ingresos, aunque conforme a lo dispuesto en el art. 117 de la LGP, pueda obtenerlos por la vía de las comisiones que, como contraprestación por el riesgo asumido, está facultado para percibir. Y, pese a que puede resultar discutible que dicha posibilidad de obtención de ingresos tenga entidad suficiente para determinar la inserción de los avales del Estado en el marco del crédito público, entendido como recurso financiero²⁶, ya que el fin primario de aquel instituto jurídico no es la obtención de ingresos, debemos incluir su adscripción al ámbito del crédito público, ya que, como señalara SAINZ DE BUJANDA, el otorgamiento del aval por el Estado genera a su cargo responsabilidades, en cuanto atañe a las obligaciones de amortización y pago de intereses, de modo que “*podríamos decir que el volumen global de los avales prestados genera un endeudamiento potencial, cuyo tratamiento ha de hacerse teniendo presentes los principios y exigencias propios de la Deuda pública*”²⁷.

En cualquier caso, pese a las dudas que puedan existir en relación a la naturaleza de los avales del Estado, creemos procedente ubicar su estudio en el ámbito de esta rama del Derecho financiero; y dudas que, por el contrario, no existen respecto del resto de modalidades que inicialmente hemos señalado, siendo así reconducibles al concepto amplio de Deuda pública o, para ser más precisos, al crédito público entendido como un recurso jurídico-financiero, ya que derivan de “*un título jurídico que legitima al ente para la percepción de*

²⁵ FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero español. Instituciones*, 25 edición, ob. cit., p. 140.

²⁶ Aunque podría alegarse que esa simple posibilidad jurídica de que los avales generen ingresos, basta en sí misma para su inclusión en el crédito público como recurso de la Hacienda, sirviéndonos de las ideas expuestas por SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., pp. 264 y 265.

²⁷ SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., p. 348.

*sumas de dinero y que no es susceptible de confusión con ningún otro; un título jurídico que, en el caso que nos ocupa, es siempre el crédito público*²⁸.

II. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA DEUDA PÚBLICA: LOS LÍMITES MATERIALES Y FORMALES AL ENDEUDAMIENTO

De los numerosos y variados aspectos que se pueden abordar en el ámbito del crédito público, existen dos tipos de cuestiones huérfanas de la necesaria regulación constitucional y, en menor medida, de tratamiento doctrinal; nos referimos a la existencia de límites cuantitativos al endeudamiento público y los problemas que desde el punto de vista del principio de legalidad genera su creación. Dos problemas que tienen su engarce en sendos preceptos constitucionales y que localizamos en los arts. 31.1 y 135.1.

1. Límites materiales al endeudamiento: la Deuda pública como instrumento orientado a intervenir en los mercados financieros

En efecto, el análisis del crédito público debe arrancar inevitablemente –y por sorprendente que parezca– del art. 31.1 la Constitución, debido a que es en éste precepto en el que implícitamente se determina la posición que ocupa dentro del cuadro de los recursos de la Hacienda Pública. Cuando el art. 31.1 de la CE dispone que “*todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*”, está priorizando a los ingresos tributarios frente al resto de recursos como sistema de financiación del gasto. Lo cual no significa que el tributo deba prevalecer en todo caso, sino que el sistema de recursos debe basarse en un empleo equilibrado de los distintos tipos de ingresos aunque, eso sí, el gasto se atiende fundamentalmente a través o *mediante el sistema tributario*²⁹.

Un carácter, por tanto, accesorio o complementario –no accidental– de la deuda pública respecto del resto de recursos, y que desde el punto de vista constitucional se ha traducido en una evidente falta de atención por parte del constituyente a la hora de estable-

²⁸ Cfr. SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. 2º, ob. cit., p. 324.

²⁹ También en los distintos niveles de Haciendas territoriales se considera a la deuda pública como un recurso del sistema de ingresos. Sobre ello, y respecto de las Comunidades Autónomas, vid., TEJERIZO LOPEZ, J.M., *La Deuda pública de las Comunidades Autónomas*, REDF, núm. 23, 1979, pp. 455 y ss.; y FERREIRO LAPATZA, J.J., *Ordenamiento jurídico de la Deuda pública de las Comunidades Autónomas*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 23, 1985, pp. 25 y ss. En el ámbito local, TEJERIZO LOPEZ, J.M., *Operaciones de crédito*, en AAVV., «Manual de Derecho Tributario Local», Escola de d'Administració Pública de Catalunya, ob. cit., pp. 107 y ss.; y CARRERA RAYA, F.J., *Comentario sobre las operaciones de crédito en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Revista de Hacienda Autonómica y Local, núm. 55-56, 1989, pp. 153 y ss.

cer los principios inspiradores de este recurso³⁰, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito tributario en el que se han concentrado los esfuerzos estableciendo principios orientadores y limitadores. Ausencia que se percibe igualmente en la doctrina científica, pues, como señalara SOLÉ VILALLONGA, “*el estudio de la Deuda pública desde el ángulo del Derecho financiero no parece haber recibido demasiada atención. Frente a la peculiaridad de la relación jurídico-tributaria, objeto de abundantes trabajos, es posible que la semejanza entre el contrato de préstamo documentado en una obligación privada y en un título de la deuda pública –salvada la soberanía financiera del deudor en este último caso– haya alejado el interés de los tratadistas del Derecho financiero*”³¹.

Así las cosas, el problema planteado inicialmente, el de la existencia de límites al endeudamiento público, o expresado con mayor precisión, los límites a la emisión de deuda pública³², deberá ser resuelto con base en los principios que en nuestro ordenamiento constitucional inspiran el conjunto del sistema de ingresos del Estado. Desde esta perspectiva se ha abogado con autoridad por la necesidad de aplicar los principios establecidos en el art. 31.1 de la CE a la generalidad de medios de financiación del gasto público, y sin perjuicio de la expresa referencia que al sistema tributario realizan tales principios.

³⁰ A diferencia de lo que ocurre en las Constituciones de otros Estados, como el alemán, en el que la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, establece en su art. 115.1 que “*la aprobación de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una autorización por ley federal que determine o permita determinar la cuantía de los mismos. Los ingresos provenientes de créditos no podrán superar la suma de los gastos para inversiones previstos en el presupuesto, no admitiéndose excepciones sino para contrarrestar una alteración del equilibrio económico general. La reglamentación se hará por ley federal*”. Cfr., *Constituciones españolas y extranjeras*, Edición a cargo de Jorge de Esteban, Tomo II, Taurus, Madrid, 1979, pp. 118 y 119.

³¹ SOLÉ VILALLONGA, G., *La deuda pública española y el mercado de capitales*, IEF, Madrid, 1964, p. 12. Igualmente denuncia este menor desarrollo doctrinal, DE LA HUCHA CELADOR, F., *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, Papeles de Economía Española, núm. 46, 1994, p. 66, y más recientemente en, *La deuda pública en la Ley General Presupuestaria*, ob. cit., p. 313. También FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero español*, vol. I, 21ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1999, en la presentación a la citada 21ª edición, pp. 15 y 16. Ni que decir tiene que los estudios desarrollados por ambos autores –por F. de la Hucha y J.J. Ferreiro– constituyen una sobresaliente excepción a la citada falta de atención doctrinal.

³² Porque no conviene confundir Deuda pública con endeudamiento público, concepto este último no ajeno al ordenamiento jurídico, pero utilizado preferentemente por la ciencia económica. Como advierte DE LA HUCHA CELADOR, F., *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, ob. cit., p. 68, “*obtención de ingresos –cualquiera que sea su finalidad– y obligación de devolución son los rasgos prototípicos de la Deuda pública, que no debe en modo alguno confundirse con las obligaciones económicas de los entes públicos, concepto al que se refiere el art. 42 del TRLGP [de 1988], aun cuando aquella genere éstas; en este sentido, la Deuda pública genera obligaciones económicas para el ente emisor, derivadas del pago de intereses y/o de la devolución del capital, pero, sin embargo, no todas las obligaciones del ente público tienen su causa en la Deuda pública. La sinonimia entre endeudamiento público y obligaciones económicas de los entes públicos puede estar justificada bajo el prisma económico, pero no es operativa desde el plano jurídico, donde el rasgo definitorio viene propiciado por la obtención de ingresos pecuniarios como fundamento de la Deuda; expresado en términos negativos, la adquisición de bienes y servicios por parte de un ente público generará el nacimiento de la obligación económica coetánea, pero ello no determinará una operación encuadrable en el concepto de Deuda pública, en cuanto no procura ingresos públicos, sino que atiende directamente a la cobertura de necesidades públicas*”.

No se trata, evidentemente, de una traslación mecánica de un ámbito a otro, puesto que no se desconoce que “*el artículo 31 se refiere a la contribución a las cargas públicas mediante el sistema tributario*”, pero aún así, “*hay que pensar que en las decisiones sobre los restantes métodos de financiación de los gastos públicos deben tenerse en cuenta los mismos principios de justicia que orientan el reparto de la carga pública*”³³.

Lo que ocurre con este planteamiento, como el que considera que “*el artículo 31.1 de la Constitución establece el principio de capacidad contributiva en relación al sostenimiento de los gastos públicos, o lo que es lo mismo, en relación a todos los ingresos públicos, pues todos ellos se destinan a la cobertura de los gastos*”³⁴, es que tiene un difícil encaje en el ámbito del crédito público, y no sólo ya por las dificultades intrínsecas de imaginar cómo operaría en el recurso crediticio un principio como el de capacidad contributiva o el de progresividad, cuyo contenido nada tiene que ver con su estructura jurídica³⁵, sino por los motivos de hermenéutica convenientemente apuntados por Juan Zornoza, en el sentido de que “*razones de interpretación lógica, sistemática e histórica, así como puramente gramaticales se oponen a extender en su literalidad los principios del art. 31.1 a los recursos no tributarios*”. De ahí que afirme la preferencia, no por extraer directamente del artículo 31.1 de la Constitución límites jurídicos aplicables al crédito público, sino por determinar los principios que en nuestro ordenamiento constitucional inspiran el conjunto del sistema de ingresos del Estado, ya que operando así se podrá saber con posterioridad si de ellos pueden derivarse consecuencias jurídicas en orden al establecimiento de límites al empleo del endeudamiento como recurso de la Hacienda, aunque sólo sea porque determinados empleos del recurso crediticio puedan poner en peligro la efectividad de esos principios comunes al conjunto del sistema de ingresos públicos³⁶.

Y negada la aplicación directa de los principios tributarios al ámbito de la deuda pública, debemos acudir nuevamente al art. 31 de la CE, que es el precepto con el que empezábamos el análisis, para poder cerrar la argumentación. Porque si decíamos que éste colocaba al crédito público en el cuadro de los recursos de la Hacienda Pública en una posición subsidiaria respecto del tributo, habrá que entender que los límites al endeudamiento del gasto público vienen marcados precisamente por la subsidiariedad de este tipo de recursos. De modo que el Estado no puede endeudarse con absoluta libertad –o con la única limitación de la autorización legislativa–, porque la Constitución exige que el gasto público se financie *fundamentalmente* por ingresos tributarios, siendo el endeudamiento

³³ MARTIN DELGADO, J.M., *Los principios de capacidad económica e igualdad en la constitución de 1978*, HPE, núm. 60, 1979, p. 64.

³⁴ FALCON Y TELLA, R., *La finalidad financiera en la gestión del patrimonio*, REDF, núm. 35, julio/septiembre, 1982, pp. 382 y 383.

³⁵ En este sentido señala MARTIN DELGADO, J.M., *Los principios de capacidad económica e igualdad en la constitución de 1978*, ob. cit., p. 64, que “*el principio de capacidad económica –orientador del sistema tributario– sería de muy difícil aplicación a otros mecanismos distintos de los tributos*”.

³⁶ ZORNOZA PEREZ, J., *ob. ult., cit.*, pp. 164 y 165.

una fuente complementaria para atender dicho gasto³⁷. Téngase en cuenta que el recurso a la deuda pública se deriva, desde luego, del crecimiento del gasto público –principalmente por la transformación de las funciones del Estado–, pero también es consecuencia de la *crisis de imposición*³⁸, en concreto, de la decisión de no financiar ese aumento del gasto público por la vía tributaria o patrimonial. Sin embargo, tal hecho no debe conducir a una equiparación desjerarquizada de los diferentes recursos de la Hacienda pública permitiendo una financiación del gasto desproporcionadamente nutrida de ingresos no tributarios.

Se podrá oponer al citado límite su evanescencia, pero, aun con todo, creemos que tiene su virtualidad y es materialmente realizable o, al menos, presenta una efectividad mayor que la que pudiera derivarse de la traslación mecánica o indirecta de los principios materiales del art. 31.1 de la CE.

Se trata, además, de buscar límites constitucionales en un Texto que guarda silencio en una materia tan decisiva como susceptible de vulnerar en sus bases el sistema financiero, y no tanto por un rechazo apriorístico y ya mayoritariamente abandonado de considerar al crédito público como un recurso extraordinario e incómodo en el presupuesto del Estado y que se expresaba con la tan conocida como perniciosa frase de «*un presupuesto con deuda pública es un presupuesto desequilibrado y en déficit*», sino por la necesidad de limitar al máximo la incidencia del endeudamiento sobre los sistemas fiscales futuros. No es necesario recordar los efectos que hacia el futuro genera la deuda pública en cuanto compromiso de gasto trasladado a ejercicios posteriores. Pero si el crédito público se asemeja, como así se ha dicho, a un *impuesto diferido* que compromete recursos futuros para atender amortizaciones de créditos o intereses, debe estar fuertemente limitado a fin de no hipotecar futuras decisiones sobre políticas de gasto³⁹.

³⁷ Por el contrario, DE LA PEÑA VELASCO, G., *Deuda pública y Ley de Presupuestos*, en AAVV., “Las Cortes Generales”, Vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, p. 1916, parece aceptar una relación de alternatividad y no de subsidiariedad cuando afirma que “*la deuda pública incide jurídicamente sobre los restantes recursos financieros, ya que todos ellos son medios alternativos de financiación del gasto, y en tal sentido, la mayor o menor importancia cuantitativa de cualquiera de ellos tiene su reflejo sobre todos los demás*”.

³⁸ Así se expresa NAVARRO FAURE, A., *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público. (Especial referencia al déficit autonómico)*, Generalitat Valenciana, Conselleria d’Economia i Hisenda, Valencia, 1993, pp. 139 y 140.

³⁹ En este sentido BUCHANAN, James, M., *La ética del incumplimiento del pago de la deuda*, HPE, núm. 119, 3/1991, p. 200, señala que la deuda pública, en concreto, “*los pagos por amortización y servicio de la deuda, probablemente darán lugar a aumentos de los impuestos en los períodos posteriores a la creación de la deuda*”. También, GONZALEZ PARAMO, J.M., y CONTRERAS, C., *Traslación intergeneracional de la carga de la deuda*, Papeles de Economía Española, Fundación FIES, núm. 33, 1987, afirman “*que son las generaciones futuras, por el contrario, las que soportan la carga de la deuda, toda vez que tienen que financiar el pago de los intereses y la amortización del principal mediante el pago de impuestos adicionales a los que hubieran soportado si la generación actual hubiera financiado los gastos públicos con impuestos*”.

Sobre las doctrinas revisionistas de la deuda pública como traslación del gasto a generaciones futuras, vid., DEL POZO LOPEZ, J., *La Deuda pública. Diversas concepciones y administración de la Deuda Pública*, en “Teoría de la Hacienda Pública”, Ministerio de Hacienda, 1982.

Aunque no es este el lugar, obviamente, para analizar y verificar la tesis hacendística de que la Deuda pública presente supone un impuesto diferido que obliga *ad futurum* a elevar los impuestos, permítasenos advertir, al menos, el hecho de que en España ha descendido la ratio Deuda pública – Producto Interior Bruto (PIB) al tiempo

Limitaciones al endeudamiento que necesariamente deben ser analizadas –al igual que se puede hacer en el Derecho presupuestario respecto del necesario equilibrio presupuestario para evitar los llamados déficits excesivos– desde el punto de vista de las relaciones con entidades supranacionales, en concreto, con la Unión Europea, porque, como es sabido, las disposiciones relativas a la política económica y monetaria incorporadas al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, establecen claras restricciones al endeudamiento de los Estados miembros, en este caso, se impone como límite un máximo del 60 por 100 en relación al Producto Interior Bruto⁴⁰, límite que si se supera implicaría la responsabilidad del Gobierno central, ya que éste, es siempre el garante de que los topes máximos de endeudamiento definidos en el Tratado no se superen.

Precisamente por ello y a nuestros efectos, una de las cuestiones más relevantes de esas nuevas limitaciones o restricciones, haya sido la de determinar los títulos competenciales que pueden ser empleados para controlar ese gasto, esto es, los instrumentos que pueden ser empleados en el Derecho español en orden a alcanzar el control de gasto por parte de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Y desde esta perspectiva es perfectamente pertinente la doctrina sobre la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Hacienda general y su responsabilidad para articular un sistema de relaciones garantizadoras de la autonomía financiera a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Es en este ámbito donde cobra plena virtualidad la Ley general de estabilidad presupuestaria (la Ley 18/2001, de 12 de diciembre) así como su Ley orgánica y complementaria (la Ley 5/2001, de 13 de diciembre).

En efecto, la primera de ellas –la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria– persigue establecer los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Creci-

que se han reducido los impuestos (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, etc.). El hecho de que, a pesar de ello, la presión fiscal ha aumentado –según el último informe de la OCDE–, se podría explicar estimando que el PIB crece a un menor ritmo que las cotizaciones sociales.

⁴⁰ En efecto, entre tales disposiciones destaca el art. 104.2, el cual establece que “*la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes: (...) b) Si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia*”. Igualmente, estos valores de referencia se especifican en el Protocolo núm. 20 anejo al Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, pero para el supuesto que ahora analizamos, el art. 1 establece que el valor será el “*60 por 100 en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado*”.

miento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*.

Ello es así porque el citado Pacto de Estabilidad y Crecimiento –acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997–, limitó la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria. Por ello, en virtud del referido Pacto, los Estados miembros de la Unión se comprometieron a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, de forma que, cuando los estabilizadores automáticos actúen, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3 por 100⁴¹.

En este marco y conforme a ese objetivo, era imprescindible lograr, no sólo una efectiva compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única, sino alcanzar los objetivos contenidos en el art. 4.3 del Tratado de la Comunidad Europea respecto a los principios de *precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas* como principios rectores de las acciones de los Estados miembros para alcanzar los fines enunciados en el propio Tratado y, en particular, el de conseguir un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto nivel de empleo.

En este sentido –y como reconoce abiertamente la Exposición de Motivos de la Ley 18/2001–, en un país tan descentralizado como España, la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria de alcance limitado al sector público estatal no permitiría lograr en plenitud los efectos que para la economía española pueden derivarse del proceso de consolidación presupuestaria. Por eso la Ley ordinaria junto con su complementaria Ley Orgánica, tienen por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, como prevé el propio art. 156.1 de la CE, y complementa a la Ley 18/2001, instrumentándose en una norma autónoma al revestir, a diferencia de aquélla, el carácter de Ley Orgánica. Así se justifica en la propia Exposición de Motivos de esta última Ley cuando se afirma literalmente que, conforme a lo dispuesto en los arts. 149.1.13 y 18 de la CE, el marco de la estabilidad presupuestaria que la Ley regula *tiene carácter básico*, resultando en consecuencia aplicable a todas las Administraciones públicas en sus distintas personificaciones, al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa,

⁴¹ Los Estados también se comprometen a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas necesarias para alcanzar ese objetivo. Pero más ambicioso que este Pacto es el conjunto de recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000, relativas a las Orientaciones Generales de Política Económica, que instan a los Estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población. Se basan en la estrategia definida en el Consejo Europeo de Lisboa y contribuyen a lograr los retos de restablecer el pleno empleo, promover la transición hacia una economía basada en el conocimiento y mejorar la cohesión social (vid., Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica 5/2001).

como base para el mantenimiento del escenario económico actual. Y adicionalmente como fundamento constitucional de la competencia del Estado para la aprobación de la Ley 18/2001, se menciona expresamente, tanto lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la CE, en tanto en cuanto uno de sus objetivos es garantizar la futura permanencia de España como uno de los países que tienen en el euro su moneda nacional, cuanto lo establecido en el art. 149.1.14, ya que esa Ley constituye un instrumento al servicio de la *coordinación entre la Hacienda Pública del Estado y las de las Comunidades Autónomas*.

2. Límites formales al endeudamiento: el principio de reserva de ley en el ámbito del crédito público

Desde un plano bien distinto, el análisis del crédito público debe arrancar también de la Constitución, pero en este caso de su art. 135, no ya tanto por lo que advertíamos respecto al tratamiento unitario que dispensa este precepto, sino por el modo de consagrar el principio de legalidad. Como es sabido, el art. 135.1 recoge un principio tradicional en la historia de nuestro constitucionalismo disponiendo que “*el Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito*”, precepto que sugiere y ha sugerido cuestiones de diverso orden: el alcance relativo o absoluto de la reserva de ley, los elementos concretos de la emisión que están cubiertos por el principio, el tipo de norma que puede habilitar la creación para respetar el principio (Ley de presupuestos, «*Ley ordinaria*», Decreto-ley...), los límites formales y materiales a la emisión de deuda pública, etc.

Nosotros vamos a referirnos a una cuestión tan concreta como conflictiva, la del enfoque de la deuda pública orientado a la colocación en los mercados financieros, en concreto, trataremos de determinar en qué medida la inmersión de la deuda pública en los mercados financieros quebranta el principio de legalidad; porque ciertamente si en épocas no muy lejanas se apreciaba y criticaba severamente un claro soslayamiento del principio, en los momentos actuales, tras la LGP de 2003, es más apreciable su sorteo desde el momento en que la mayoría de las operaciones de deuda (emisiones, conversiones, fijación de tipos de interés, etc.) se realiza sin previsión legal alguna, habida cuenta que la Ley de creación suele fijar únicamente el montante máximo⁴². Mas aún, y como se ha señalado, “*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*

⁴² Así, por ejemplo, y respecto al año en curso 2007, el art. 48.Uno y Dos de la LPGE para 2007 (Ley 42/2006, de 28 de diciembre) previene: “*Uno. Se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que incremente la Deuda del Estado con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre del año 2007 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero del año 2007 en más de 10.675.282,80 miles de euros. Dos. Este límite será efectivo al término del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado en el curso del mismo*”.

La misma redacción mantiene el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2008, si bien el límite del saldo vivo se reduce a 7.923.989,83 miles de euros (vid. art. 49 en la versión publicada en la página del ministerio –www.minhac.es– de noviembre de 2007).

*al importe, formalización, tipos y características, representación de la deuda o procedimientos de suscripción*⁴³.

Es cierto que hasta la LGP de 2003, la Ley se limitaba a establecer el montante máximo de Deuda pública que podía crear el Gobierno, correspondiendo efectivamente a éste su creación. El TR de la LGP de 1988 así lo recogía en varios de sus preceptos, fundamentalmente en el art. 101.6 cuando disponía que “*corresponderá al Gobierno disponer la creación de Deuda Pública fijando el límite máximo hasta que el Ministro de Economía y Hacienda pueda autorizar su emisión o contracción y señalando los criterios generales a que deberá ajustarse aquélla y la gestión de la Deuda Pública en circulación*”, y en el art. 101.2, que igualmente advertía 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 a crear, deberá señalar el importe máximo autorizado*”. De ahí que la Ley que habilitara la creación de la Deuda pública –que tradicionalmente ha sido la LPGE– siempre establecía una “*autorización al Gobierno para*” crear la deuda pública en una cuantía limitada al saldo vivo a 31 de diciembre y expresado cuantitativamente en la propia Ley de emisión –la LPGE–.

Pero si la función de la Ley se limitaba a *autorizar* o *habilitar* al Gobierno el montante máximo de crédito público que éste podía *crear*, la LGP de 2003 profundiza en este esquema de distribución provocando un mayor alejamiento del principio de legalidad en materia de deuda pública. Ahora la ley sigue limitándose a *autorizar* el montante máximo de crédito público que va a poder crear⁴⁴, pero en esta ocasión la habilitación se dirige, no al Gobierno, sino al Ministro de Economía y Hacienda, el cual, a su vez, puede delegar en el Director General del Tesoro y Política Financiera la fijación de las condiciones esenciales del endeudamiento público, en concreto, “*la emisión de valores denominados en moneda nacional o en divisas, en el interior o en el exterior, estableciendo su forma de representación, naturaleza y nombre, plazo, tipo de interés y las demás características de ésta*”⁴⁵.

⁴³ BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M^a.T^a., *Derecho Financiero*, vol. II, 2ª edición, Librería Compás, Alicante, 1989, p. 404.

⁴⁴ Ley de autorización que, no se entiende muy bien por qué, ha de ser en todo caso, la LPGE, habida cuenta que el art. 94.1 señala que “*la creación de Deuda del Estado habrá de ser autorizada por Ley. A tal efecto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado establecerá el límite de la variación del saldo vivo de Deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario*”. Como certeramente ha advertido Fernando de la Hucha, establecer –como hace la LGP de 2003– una limitación en la ley de emisión, esto es, limitar a la LPGE el monopolio de ser la ley de emisión, es un encorsetamiento incomprensible e inútil, habida cuenta de la innecesariedad de limitar la ley hábil para emitir la deuda pública, y del idéntico rango normativo que tiene la LGP y la Ley de emisión. Literalmente señala que “*la Ley de emisión no ha de ser, necesariamente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino que cualquier Ley ordinaria puede servir para autorizar al Gobierno la apelación al crédito público. Por lo tanto, carece de sentido la autorrestricción impuesta por la LGP en este punto, fácilmente enervable por el legislador ordinario teniendo en cuenta el rango de aquella norma, similar al de la Ley de emisión*”. Cfr. DE LA HUCHA CELADOR, F., *La deuda pública en la Ley General Presupuestaria*, ob. cit., p. 341 y, también en las pp. 327 y 328.

⁴⁵ Vid., art. 99.1 de la LGP.

Es cierto que ya el TR de la LGP de 1988 deslegalizaba en gran parte la emisión de Deuda pública al habilitar al Ministro de Hacienda para la fijación de las condiciones esenciales que determinaban los créditos presupuestarios los cuales no podían ser enmendados por el legislador presupuestario; pero siendo ello cierto, no lo es menos que la LGP de 2003 va más allá puesto que, como decimos, la competencia para la contratación y formalización (ya no se habla de tipos de interés ni de plazos de amortización, ni de emisiones sobre o bajo par) corresponde al Ministro del ramo que, en la medida en que puede delegar aquéllas en el Director General del Tesoro, ello siempre se hará. Y no sólo podrá delegar sino que podrá autorizar provisionalmente a éste la concertación de operaciones relativas a la Deuda cuya efectiva realización se somete a la posterior autorización definitiva del propio Ministro. Precisamente por ello se pregunta con la misma sorpresa que acierto Fernando DE LA HUCHA sobre “¿qué margen de actuación le queda al Ministro sino autorizar definitivamente la emisión, puesto que la desautorización conllevaría consecuencias económicas desfavorables para la credibilidad del crédito público estatal, al tiempo que tendría efectos negativos sobre los derechos de los acreedores?”⁴⁶.

Este nuevo marco normativo ha motivado que se dude de la constitucionalidad del régimen jurídico de deuda pública descrito; porque, ciertamente, salvo el volumen máximo de endeudamiento autorizado, el resto de elementos esenciales de la Deuda pública se fijan, por delegación del Ministro de Economía y Hacienda, mediante Resoluciones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera que, por razón del rango jerárquico, no pueden vincular al legislador presupuestario. De manera que, como se ha dicho expresamente, “*el incumplimiento del contenido mínimo de la Ley de emisión, deducible de la CE, implica la posibilidad de incumplir el principio de inclusión presupuestaria automática o, por mejor decir y para no perjudicar a los acreedores, creemos que las normas reglamentarias son ilegales, y la LGP y las Leyes de Presupuestos donde se contiene la autorización no se ajustan a la CE*”⁴⁷.

Es cierto y fácilmente comprobable que la LGP de 2003, por comparación con la LGP de 1977⁴⁸ y con el TR de la LGP de 1988, ahonda en el progresivo vaciamiento de los principios deducibles del art. 135 de la CE, de forma que el retroceso del principio de reserva de ley en materia de endeudamiento público es notable y progresivo en las tres décadas de vigencia del texto constitucional⁴⁹. Pero siendo ello cierto, deviene igualmente necesario matizar algunos extremos de tal conclusión.

⁴⁶ *La deuda pública en la Ley General Presupuestaria*, ob. cit., p. 328.

⁴⁷ Cfr. DE LA HUCHA CELADOR, F., *La deuda pública en la Ley General Presupuestaria*, ob. cit., p. 341.

⁴⁸ Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

⁴⁹ Para un estudio de detalle sobre la evolución de la deslegalización en materia de Deuda pública, es imprescindible el estudio de DE LA HUCHA CELADOR, F., *La Deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978*, en Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), n° 25, (mayo-agosto) 2005, pp. 175 a 213, en especial, pp. 183 a 199.

En primer lugar, debemos comenzar señalando que, si bien el art. 135.1 de la CE está sentando el principio de reserva de ley en materia de Deuda pública, éste tiene un matiz diferencial respecto del contenido de dicho principio en otros institutos jurídico-financieros y, singularmente, en el caso del tributo. Este matiz diferencial, como ha advertido el Profesor de la Hucha, “viene dado por el hecho de que el legislador no crea la Deuda pública –frente a lo que acaece en el caso del tributo-, entre otras razones, porque la ley no es el instrumento constitucionalmente habilitado para ello, sino que la competencia para emitir Deuda pública corresponde, según el art. 135.1 de la CE, al Gobierno, el cual, sin embargo, para ejercer validamente esta competencia ha de estar, previamente, habilitado por una ley”⁵⁰.

Esta idea ha encontrado un claro sustento en nuestro ordenamiento jurídico, como lo prueba el ya citado art. 106.1 del pretérito TR de la LGP de 1988 cuando disponía que “corresponderá al Gobierno disponer la creación de Deuda Pública fijando el límite máximo hasta que el Ministro de Economía y Hacienda pueda autorizar su emisión o contracción y señalando los criterios generales a que deberá ajustarse aquélla y la gestión de la Deuda Pública en circulación”, o el también citado art. 101.2 al establecer 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 a crear, deberá señalar el importe máximo autorizado”. De manera que la competencia constitucional del Gobierno –la competencia exclusiva atribuida al Gobierno ex art. 135.1 “para emitir Deuda pública”–, implica, a contrariis, la incompetencia de cualquier otro órgano, bien sea el Parlamento, bien sea el Ministro de Economía y Hacienda⁵¹. Expresado en otros términos, “la ley no puede autorizar la creación o emisión de Deuda pública a un órgano distinto del señalado en el art. 135.1 de la CE”⁵².

Ahora bien, el problema es determinar el contenido de esa ley, es decir, concretar el alcance de la intervención del legislativo en orden a verificar si éste debe regular los aspectos sustantivos del crédito público, o si, por el contrario, basta una mera autorización *en blanco* para que el ejecutivo concrete tales aspectos. Existen argumentos convincentes en favor de una y otra posición⁵³; la norma en blanco convertiría a este instrumento de financiación en pura entelequia al desproveerla de sus elementos definidores, recordando así el debate surgido en torno al significado de “creación del tributo”. Además, reduciría el principio de reserva de ley a un mero enunciado desprovisto de significado y eficacia alguna. En el polo opuesto, una ley habilitante que expresara todas las condiciones para que el Gobierno

⁵⁰ *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, ob. cit., p. 69.

⁵¹ Como ocurría en relación con la Deuda del Tesoro bajo la vigencia de la LGP de 1977.

⁵² DE LA HUCHA CELADOR, F., *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, ob. cit., p. 69.

⁵³ Para una exposición de las diferentes posturas de la doctrina sobre el alcance de la reserva de ley del art. 135.1 de la CE, vid., NAVARRO FAURE, A., *Aspectos jurídico-financieros del déficit público*, ob. cit., pp. 145 a 153.

emita Deuda, resultaría inapropiado y contraproducente respecto de la propia finalidad que persigue este instituto de allegar ingresos a la Hacienda pública.

Entre estas dos posiciones, cabría situar una intermedia que entiende que la ley que autoriza al Gobierno a emitir Deuda pública lo hace estableciendo aquellos elementos del empréstito que son determinantes para cuantificar el gasto público generado como consecuencia de la utilización de este medio de obtención de ingresos, en concreto, la cuantía máxima del endeudamiento autorizado, el tipo de interés y el plazo de amortización. Y el resto de los elementos de la Deuda pública (forma de documentación, modalidades de colocación, etc.) no afectarían a la esencia de la intervención legislativa, al no condicionar el gasto público futuro y, en consecuencia, cabría su regulación por parte del órgano competente para la emisión de Deuda pública —el Gobierno— a través de Reglamentos⁵⁴.

En este debate, creemos, que las razones más convincentes son las que aconsejan suavizar las rigideces del principio en este ámbito, al menos, en comparación con los ingresos tributarios. Primero, por razones de practicidad derivadas del mercado natural en el que se mueve la Deuda pública. La necesidad de aprobar una ley cada vez que se quiera emitir Deuda pública fijando, además, de un modo rígido unas condiciones que debido al mercado cambiante y sensible en el que se mueve, resulta imposible concretar con criterios mínimamente realistas, es cuando menos poco efectivo. Piénsese en el tipo de interés, un elemento variable y sujeto, no sólo a las fluctuaciones del mercado, sino a una pluralidad de factores económicos y monetarios que hacen inviable su fijación exacta en un momento concreto y para todo un ejercicio económico; como éste habría que fijarse en la Ley habilitante —normalmente la Ley de Presupuestos—, se hipotecaría la efectividad de la Deuda al haberse tenido que fijar de modo apriorístico y conforme a unas previsiones que pueden no cumplirse.

Igual ocurre respecto del plazo de amortización, “*donde hay que tener en cuenta componentes esencialmente económicos (tipos atractivos, expectativas de inflación durante la vida de la emisión, situación económica general y proyecciones durante la vida del empréstito, etc.) a fin de asegurarse el máximo de éxito en la colocación de la Deuda pública*”⁵⁵.

⁵⁴ En este sentido, DE LA HUCHA CELADOR, F., *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, ob. cit., p. 70, y señala que “*si se acepta esta tesis, podría sustentarse el carácter relativo del principio de reserva de ley en materia de Deuda pública, en cuanto no es necesario que el legislador regule la totalidad del régimen jurídico del empréstito, sino que, por el contrario, su intervención ha de limitarse a la determinación de los elementos esenciales necesarios para la cuantificación del gasto público generable como consecuencia de la utilización de este instituto financiero*”.

⁵⁵ Así se expresa DE LA HUCHA CELADOR, F., *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, ob. cit., p. 71, concluyendo que “*de nada serviría que el legislador fijase, imperativamente, que la Deuda pública se emitirá, por ejemplo, al 9 por 100 de interés y a un plazo de cinco años, porque esta opción, perfectamente respetuosa con el principio de reserva de ley, en su vertiente absoluta, dentro de los elementos esenciales de la Deuda, podría volverse contra el ente emisor, por distintas vías: bien porque el mercado no acepta emisiones a medio plazo, como consecuencia de la situación económica del país o del ente emisor, bien porque los tipos de mercado en otros activos financieros se encuentran muy por encima del tipo ofertado por el ente emisor, supuestos en los cuales la emisión quedaría sin cubrir; en sentido contrario, y dependiendo también de la situación de los*

Téngase en cuenta que la Deuda pública se ha convertido en un recurso habitual, pero que no puede disfrutar, como sí ocurre en materia tributaria, de una legislación preexistente que exima al legislador de regular el recurso cada vez que se pretenda su recaudación. *“Del mismo modo que, hoy en día, sería impensable una regulación anual de los distintos impuestos, resulta harto difícil, más allá del establecimiento de un tope máximo de endeudamiento, que el Legislativo regule las condiciones de una deuda que, muchas veces, vienen impuestas por el propio mercado”*⁵⁶.

En segundo lugar, no se puede fundamentar el principio de legalidad con el mismo rigor que en otros ámbitos, porque en esta materia no existe la necesidad de proteger derecho individual alguno como sí ocurre, en cambio, con los tributos. Como acertadamente advierte NAVARRO FAURE, *“la diferencia, hoy en día, más clara de la deuda pública con respecto a los recursos tributarios no es, por tanto, su carácter extraordinario sino su carácter voluntario”*⁵⁷ o no coactivo.

Y es precisamente la falta de coactividad en la deuda pública la que ha producido la ausencia de principios jurídico-materiales susceptibles de limitar su ámbito, carencia de principios que contrasta con los ampliamente desarrollados en materia tributaria. Y desde el punto de vista formal, únicamente existe un límite, el de legalidad, el cual, también debido a esa falta de coactividad, ha perdido *“parte de su contenido para favorecer una instrumentación dinámica de este recurso que, en contraposición a los recursos tributarios y precisamente por su carácter voluntario, ha de competir en el sector privado en el mercado de capitales. Más allá del establecimiento de un tope máximo en la cifra de endeudamiento, el Legislativo ha ido delegando sus funciones en los órganos que mejor conocen las condiciones del mercado a la hora de emitir deuda pública”*⁵⁸.

Y finalmente, tampoco puede buscarse el fundamento de la reserva de ley en la necesidad de que el legislativo encauce y controle la actuación del ejecutivo en esta materia, porque, también a diferencia de lo que ocurre con los tributos, cuando el Estado emite Deuda pública se introduce en un mercado de capitales en el que entra en competencia con el sector privado y con los demás entes públicos territoriales que igualmente necesitan acudir al endeudamiento; *“en definitiva, no se trata tan sólo de controlar la actuación del ejecutivo en esta materia, como de limitar la posición dominante del Estado en el mercado de capitales”*⁵⁹.

mercados, la emisión podría ser colocada sin ninguna dificultad, aunque ello supusiese un sobreprecio para el ente público”.

⁵⁶ Cfr., NAVARRO FAURE, A., *Aspectos jurídico-financieros del déficit público*, ob. cit., p. 152.

⁵⁷ *Aspectos jurídico-financieros del déficit público*, ob. cit., p. 150.

⁵⁸ Cfr., NAVARRO FAURE, A., *Aspectos jurídico-financieros del déficit público*, ob. cit., p. 150.

⁵⁹ Cfr., NAVARRO FAURE, A., *Aspectos jurídico-financieros del déficit público*, ob. cit., p. 151. En idéntico sentido se expresan MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G.; TEJERIZO LOPEZ, J.M.; *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 18ª edición, ob. cit., pp. 65 y 66.

Todas estas razones conducen, ciertamente, a entender de modo muy atenuado el principio de reserva de ley en materia de Deuda pública. Además, probablemente no resulte oportuno ni posible exigir al citado principio otra cosa que el reconocimiento de la existencia de este recurso como uno más —complementario del tributo pero no extraordinario— al alcance del Estado, y la fijación de unos límites máximos de endeudamiento, límites que deben ser adoptados con la flexibilidad que demande el mercado de capitales en cada momento⁶⁰.

Obviamente ello exige una relectura del principio de legalidad, en el sentido de que no puede seguir entendiéndose que “*ciertas materias han de ser reguladas por el órgano de mayor representación ciudadana, sino que ciertas materias han de contar con el consenso de los órganos que ostentan el poder en materia financiera*”. De ahí que se hable, no de una deslegalización de la deuda, sino de una delegación de funciones fruto de esa relectura del principio de legalidad: “*Así, pues, el principio de legalidad en materia de deuda pública —se ha dicho— lo que deja en manos del Legislativo es la posibilidad de utilizar el recurso —sin cuya autorización no podría crearse— y la cifra hasta la que el Gobierno puede crear deuda pública en ese ejercicio. Asimismo, el Legislativo asume las condiciones del endeudamiento fijadas por el Gobierno porque delega en él la regulación concreta del recurso*”⁶¹.

De este modo y en este ámbito, el principio de reserva de ley ve reducida notablemente su fortaleza, puesto que una idea de reserva de ley formal en su enunciado pero vacía en su contenido, deja huera de todo efecto a la misma. Por ello probablemente tengan toda la razón MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO, y TEJERIZO LÓPEZ, cuando afirman que “*la reserva de ley en materia de Deuda pública prácticamente no existe*”⁶².

Para los próceres de la pureza del sistema que exigen que éste se cimiente en principios como el de reserva de ley inundando uniformemente las distintas instituciones jurídico-financieras, probablemente resulte excesiva esta conclusión, pero no por ello deja de ser cierta y, sobre todo, apegada a la realidad. Aunque podría darse una solución más integradora y que permitiera suavizar las rigideces que se le pudieran achacar a dicha conclusión. En concreto, se puede observar una mayor presencia del principio de reserva de ley en materia de Deuda pública si la ley fijara, desde luego, el montante máximo autorizado pero, además, el tipo de interés y los plazos de amortización conforme a criterios o índices generales, lo cual permitiría despejar la tacha de ilegalidad y, al mismo tiempo, no impediría la adecuación de la Deuda emitida a las condiciones del mercado en el que se ha de mover. El resultado sería el mismo y la competencia del legislativo quedaría “*salvada*” al regular *in genere* los elementos sustanciales de este tipo de ingreso público.

⁶⁰ Cfr., MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G.; TEJERIZO LOPEZ, J.M.; *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 18ª edición, ob. cit., p. 67.

⁶¹ Cfr., NAVARRO FAURE, A., *Aspectos jurídico-financieros del déficit público*, ob. cit., p. 150 y 152, respectivamente.

⁶² Cfr., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 18ª edición, ob. cit., p. 67.

De este modo, el legislador podría “*fijar una horquilla de tipos de intereses, bien directamente, bien por referencia a índices sobradamente conocidos (mibor, etc.), dentro de los cuales pudiesen moverse libremente el Gobierno y el Tesoro incluso en el supuesto de colocación de la emisión a través del procedimiento de la subasta*”. Y en relación con el plazo de amortización, “*la ley de emisión podría ofrecer un indirizzo, suficientemente flexible para obviar todos los problemas que plantearía su fijación taxativa (...); esta orientación del legislador permitiría cohonestar las exigencias derivadas del principio de reserva de ley con los condicionantes de los mercados financieros a los que se dirige la emisión de la Deuda pública*”⁶³.

Pero, nótese bien, con ello únicamente se trata de buscar una solución ecléctica o aglutinadora de las distintas posiciones existentes y divididas entre los que demandan una absoluta o relativa presencia de la ley en materia de Deuda pública. Una solución que no modifica en la práctica la necesidad de que sea el ejecutivo el que concrete las características de la Deuda que se emite. Por eso decíamos que el resultado *de facto* es el mismo aunque el legislativo ejerza mínimamente su competencia regulando aspectos genéricos. De ahí que, a la postre, sigamos pensando con aquella doctrina que la reserva de ley en materia de Deuda pública prácticamente no existe.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA

- BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M^a.T^a, *Derecho Financiero*, Librería Compás, Alicante, 1996.
- BUCHANAN, James, M., La ética del incumplimiento del pago de la deuda, HPE, núm. 119, 3/1991.
- CARRERA RAYA, F.J., *El empréstito como modalidad de la Deuda pública: su naturaleza jurídica*, REDF, núm. 57, 1988.
- CARRERA RAYA, F.J., *Comentario sobre las operaciones de crédito en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Revista de Hacienda Autonómica y Local, núm. 55-56, 1989.
- DE ESTEBAN, Jorge, *Constituciones españolas y extranjeras*, Edición a cargo de Jorge de Esteban, Tomo II, Taurus, Madrid, 1979.
- DE LA HUCHA CELADOR, F., *Ordenación constitucional de la Deuda pública estatal*, Tesis Doctoral, (Inédita), Madrid, 1985.
- DE LA HUCHA CELADOR, F., *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, Papeles de Economía Española, núm. 46, 1994.

⁶³ DE LA HUCHA CELADOR, F., *La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos*, ob. cit., p. 72, y concluye señalando que esta intervención del legislador “*permitiría detener el proceso de lenta, pero inexorable, deslegalización de la Deuda pública, sería perfectamente compatible con la agilidad demandada por los mercados financieros, daría cobertura más satisfactoria a la política del Ministerio de Economía y Hacienda y a las actuaciones del Tesoro Público, [y] respetaría el principio de reserva de ley en materia de gasto público*”.

- DE LA HUCHA CELADOR, F., *La Deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978*, en Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), nº 25, (mayo-agosto) 2005.
- DE LA HUCHA CELADOR, F., *La deuda pública en la Ley General Presupuestaria*, REDF, núm. 134, abril/junio, 2007.
- DE LA PEÑA VELASCO, G., *Deuda pública y Ley de Presupuestos*, en AAVV., «Las Cortes Generales», Vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- DEL POZO LOPEZ, J., *La Deuda pública. Diversas concepciones y administración de la Deuda Pública*, en «Teoría de la Hacienda Pública», Ministerio de Hacienda, 1982.
- FALCON Y TELLA, R., *La finalidad financiera en la gestión del patrimonio*, REDF, núm. 35, julio/septiembre, 1982.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., *Análisis jurídico de la Deuda pública*, Revista de Administración Pública, núm. 53, 1967.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., *Ordenamiento jurídico de la Deuda pública de las Comunidades Autónomas*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 23, 1985.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero español*, vol. I, 21ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero español. Instituciones*, 25ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- GAUDEMET, P.M., *Finances publiques (Impot-Emprunt)*, Tomo II, Montchréstien, París, 1981.
- GIANNINI, A.D., *Elementi di Diritto Finanziario*, Giuffré, Milano, 1945.
- GONZALEZ PARAMO, J.M., y CONTRERAS, C., *Traslación intergeneracional de la carga de la deuda*, Papeles de Economía Española, Fundación FIES, núm. 33, 1987.
- INGROSSO, G., *Diritto Finanziario*, Ed. Jovene, Napoli, 1956.
- MARTIN DELGADO, J.M., *Los principios de capacidad económica e igualdad en la constitución de 1978*, HPE, núm. 60, 1979.
- MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; TEJERIZO LOPEZ, J.M.; CASADO OLLERO, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2007.
- NAVARRO FAURE, A., *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público. (Especial referencia al déficit autonómico)*, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Economia i Hisenda, Valencia, 1993.
- PALAO TABOADA, C., *Derecho Financiero y Tributario*, 1ª edición, Colex, Madrid, 1987.
- SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho Financiero*, Tomo I, Vol. 2º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.
- SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho Financiero*, 7ª edición, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989.
- SOLE VILLALONGA, G., *La deuda pública española y el mercado de capitales*, IEF, Madrid, 1964.
- TEJERIZO LOPEZ, J.M., *La Deuda pública de las Comunidades Autónomas*, REDF, núm. 23, 1979.
- TEJERIZO LOPEZ, J.M., *Operaciones de crédito*, en AAVV., «Manual de Derecho Tributario Local», Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987.
- ZORNOZA PÉREZ, J.J., *Proyecto Docente presentado al concurso convocado por la Resolución de 20 de marzo de 1991, para la provisión de una plaza de Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid*, Albacete, 1991.