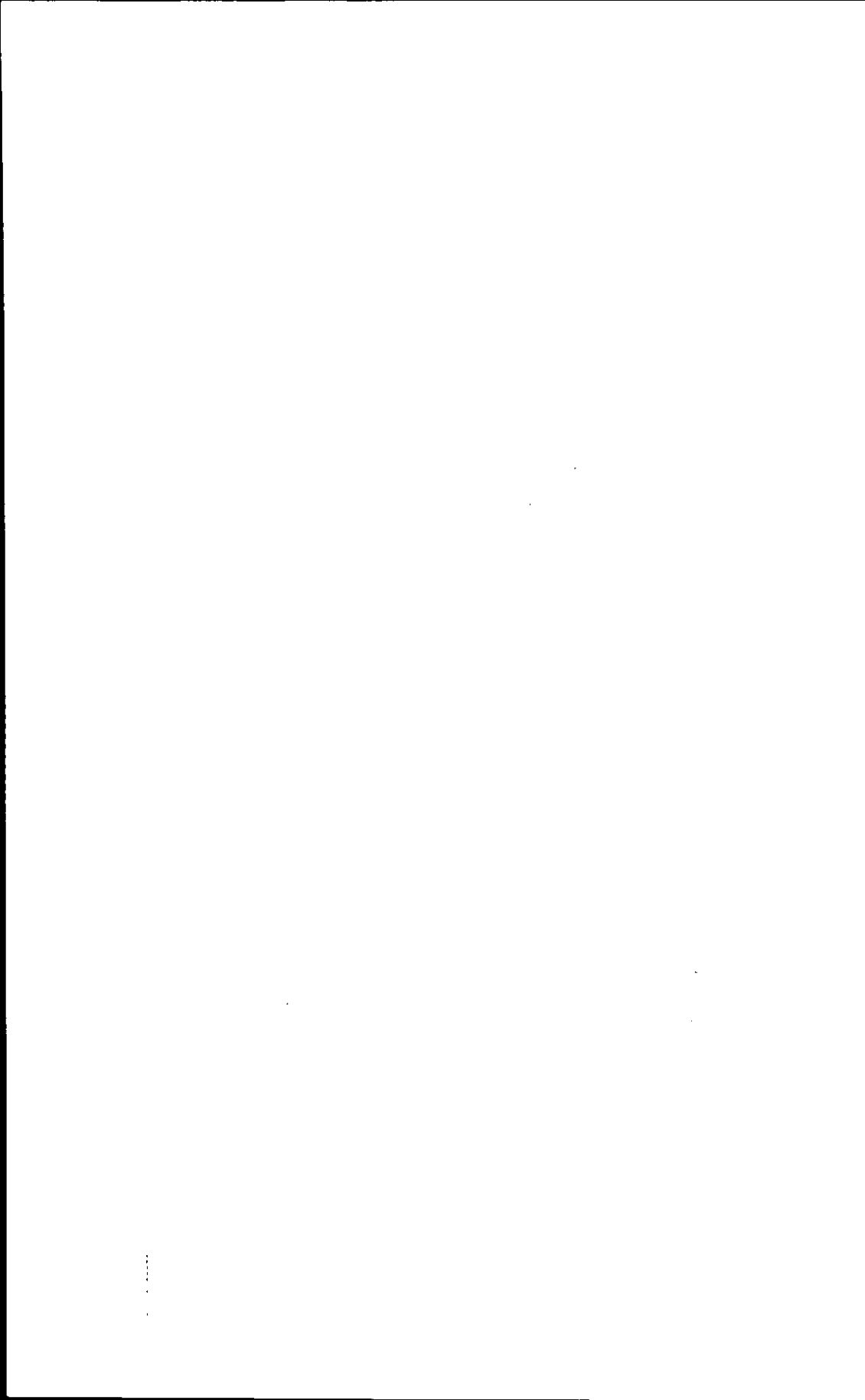


# COMENTARIS I NOTES



## L'ORDENAMENT JURÍDIC DEL DEUTE PÚBLIC DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA

A part de l'òbvia declaració continguda en el seu article 149.1.14, segons la qual l'Estat té competència exclusiva sobre el Deute que ell mateix emet, la Constitució espanyola es refereix al Deute Públic en dos articles diferents. El primer, l'article 135, ens diu que:

«1. El Govern haurà d'estar autoritzat per llei per emetre Deute públic o contreure crèdit.

»2. Els crèdits per satisfer el pagament d'interessos i capital del Deute públic de l'Estat s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels pressupostos i no podran ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió.»

El contingut d'aquest article és molt clar: es tracta de reforçar el crèdit públic de l'Estat espanyol que obvii d'una banda qualsevol velleïtat pressupositària i que recullin un principi d'arrels antigues i ben esteses del Dret constitucional contemporani: el principi de legalitat. Un principi segons el qual les decisions fonamentals en matèria financera han de ser preses pels òrgans superiors del poder legislatiu. Un principi que el nostre dret tradicional va consagrar amb una frase, dissortadament abandonada, segons la qual «el Govern necessita estar autoritzat per una llei per prendre cabals a préstec sobre el crèdit de la Nació.»

El segon dels dos articles a què hem al·ludit abans, l'article 157.1 de la Constitució, ens diu que les Comunitats autònomes poden comptar entre llurs recursos amb «el producte de les operacions de crèdit».

Aquesta breu disposició planteja, d'una manera immediata, un problema greu: el problema del repartiment del poder financer entre l'Estat i les Comunitat Autònomes en matèria de crèdit públic. Un problema al qual la doctrina, obsedida pel tema del repartiment del poder tributari, no ha fet prou atenció. L'atenció adequada al repartiment d'una font de recursos, la impor-

tància de la qual en les circumstàncies econòmiques actuals no cal posar-la en relleu, i el seu ús abusiu per qualsevol dels ens públics territorials, inclòs l'Estat, pot comprometre greument la vida financera de tots ells.

La nostra Constitució només dedica a la resolució d'aquest problema la norma continguda en l'article 157.3, segons el qual l'Estat pot regular mitjançant una Llei Orgànica les competències financeres de les Comunitats Autònomes en relació amb els seus recursos, entre els quals figuren, com ho acabem de dir, el producte de les operacions de crèdit.

Observem ara que les possibilitats d'ordenació del crèdit públic que obre aquesta norma, s'obren en una sola direcció: cap a les operacions de crèdit de les Comunitats Autònomes.

La possible exigència de les Comunitats autònomes, gairebé com si diguéssim com a contrapartida, que l'Estat disciplini també les seves operacions de crèdit només podria trobar una base constitucional, no gaire sòlida, en els principis de coordinació i solidaritat que també recull la nostra Constitució.

Però la llibertat de l'Estat en aquest camp no garanteix sempre la seva actuació correcta. Ni, des de la perspectiva de les Comunitats autònomes, garanteix que l'Estat no faci servir les seves pròpies possibilitats d'endeutament per anul·lar les possibilitats de les Comunitats autònomes en aquest camp. Ni garanteix tampoc que una actuació irresponsable de l'Estat en aquest camp no comprometi irreparablement fins i tot la vida financera de les Comunitats.

Per això sembla lògic que la força política de les Comunitats autònomes s'hagi utilitzat en el passat i s'utilitzi en el futur per evitar límits imposats a les seves operacions de crèdit, a través de la Llei Orgànica prevista en l'article 157.3 de la Constitució, que no vagin acompanyats de la contrapartida estatal corresponent. Relacionant, per exemple, la magnitud de l'endeutament autonòmic (qualsevol que sigui la proporció possible) amb la magnitud de l'endeutament estatal.

La Llei Orgànica que actualment regula aquesta matèria, la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats autònomes, de 22 de setembre de 1980, s'ha d'interpretar sota aquest prisma i també en aquest punt com a fruit d'un consens aconseguit en un dels moments de la difícil reconstrucció de la nostra democràcia. No cal dir que, almenys en opinió meua, el dret més desitjable és el que deriva d'un pacte i no pas d'una imposició.

La L.O.F.C.A. (nom familiar i abreujat com ja ho saben els meus lectors de la Llei Orgànica a què acabo d'alludir) és fruit d'un pacte i d'aquí deriven molts dels seus defectes, ambigüitats i silencis. D'altres defectes deriven de la tècnica jurídica defectuosa utilitzada en la seva redacció. De seguida ho veurem. Però abans vull palesar el meu desig que la seva modificació i millora, si es produeix, sigui també fruit d'un pacte i no pas d'una imposició i doni com a resultat una normativa jurídica clara que dediqui l'atenció que es mereix al tema de l'endeutament i marqui límits qualitatius i quantitius clars i precisos a les respectives tasques de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en aquest camp.

Ja que es pot dir que la característica més destacada de la L.O.F.C.A. en aquest punt és la seva migradesa. Una migradesa que reflecteix i és reflex de la poca atenció que el dret financer dedica a un fenomen que ha adquirit

actualment una significació qualitativa i quantitativa ja comparable amb els tributs.

L'abandó relatiu per part del dret positiu d'aquesta parcel·la de la realitat financera suposa la seva col·locació, parcial si més no, fora de les fronteres de l'Estat de dret. La possibilitat d'una actuació no subjecta a normes jurídiques i, per tant, en el sentit jurídic del terme, irresponsable, que pot causar danys irreparables a la totalitat de la vida econòmica del país.

La necessitat d'una normativa mínima, àmplia i flexible, adequada tècnicament tant des del punt de vista jurídic com econòmic, allunyada de qualsevol reglamentisme que impedeixi, per la seva minuciositat, una actuació eficaç, s'ha de sentir cada cop més si volem aprofundir la realització de la democràcia, tant en aquesta com en altres parcel·les de la vida econòmica i financera del país. Parcel·les que, amb la coartada del seu tecnicisme, que en ocasions no és sinó un esoterisme volgut, escapen avui dia a la idea d'Estat de dret com a Estat sotmès a unes normes que la Comunitat democràticament representada es dona a si mateix a través del Parlament i el compliment de les quals s'exigeix a tots els seus membres, també als qui actuen en nom de l'Estat.

Crec fermament que la necessitat d'aquesta normativa s'ha de sentir tant des de la perspectiva de l'Estat de dret com des d'una perspectiva purament econòmica. Perquè crec que des d'aquesta també són desitjables certes pautes de comportament i certes limitacions que no es poden discutir sinó per la via pausada de l'elaboració de les lleis, tot i que en certs moments tals pautes i tals límits impedeixen solucions conjunturals que, això a banda, poden comprometre el futur de manera irreparable o causar efectes col·laterals poc desitjables.

Però vegem ara com responen a aquestes exigències les normes que, dins la L.O.F.C.A. regulen l'endeutament de les Comunitats autònomes.

La L.O.F.C.A. regula el Deute públic de les Comunitats autònomes en els seus articles 14 i 17 d). En aquest darrer es disposa que: «Les Comunitats autònomes regularan pels seus òrgans competents, d'acord amb els seus Estatuts, les matèries següents:

(...)

d) Les operacions de crèdit concertades per la Comunitat Autònoma, sens perjudici del que estableix l'article 14 d'aquesta Llei (...).

La redacció d'aquest article, estranya si més no, es deu al moment en què fou publicada la llei, quan encara no se sabia si totes les Comunitats autònomes tindrien un òrgan legislatiu propi i capacitat per dictar lleis autonòmiques. Després de la resposta afirmativa que tots els Estatuts han donat a aquest interrogant, la seva intenció no presenta cap mena de dubte: l'emissió de deute per la Comunitat autònoma ha de respondre també a les exigències mínimes del principi de legalitat consagrat, com ja ho hem vist, en l'esfera estatal per l'article 135 de la Constitució.

Entenc que perquè l'aplicació d'aquest principi sigui realment efectiva, la Llei que autoritzi l'emissió de Deute a termini mitjà i llarg ha de fixar almenys la quantitat a emetre, la forma en què s'ha de documentar i els límits en què s'ha de moure l'oferta respecte a tipus d'interès, preu de l'emissió, avantatges fiscals i altres condicions bàsiques de l'emissió. Respecte al deute a

curt termini o de Tresoreria, creiem indispensable que el Legislatiu fixi, almenys, a través de la Llei de Pressupostos el límit màxim de la quantitat autoritzada per a cada exercici, de tal manera que la superació d'aquest límit necessiti una nova autorització parlamentària. També els avals de la Comunitat han de ser, al capdavant, a parer nostre, autoritzats per una llei.

Cap d'aquestes exigències no es plasma, com hem vist, en la L.O.F.C.A. Ni tampoc en els diferents Estatuts d'Autonomia. Però aquests, que es limiten com la L.O.F.C.A. a assenyalar la necessitat d'autorització per llei de les operacions de crèdit, i no pas de totes ni en tots els casos, tampoc no s'oposen a la possible i, al meu entendre, desitjable modificació de la L.O.F.C.A. en aquest sentit.

Modificació que hauria d'anar acompanyada per la modificació dels articles 112 i 114 de la Llei General Pressupostària, que, contrariant l'esperit i la lletra de la Constitució, permeten, ja en l'esfera estatal, al Ministre d'Economia i Hisenda, d'emetre Deute del Tresor sense cap mena de limitació quantitativa. Com ho acabem de dir, entenem que aquest límit s'hauria de fixar anualment en la Llei de Pressupostos.

El Deute del Tresor, a curt termini, es veu limitat també, en l'esfera estatal, per la seva finalitat: només pot emetre's per cobrir «les necessitats dels Tresor públic derivades de les diferències de venciments dels seus pagaments i ingressos» (art. 114 de la L.G.P.) o com a instrument de política monetària (art. 114 L.G.P.). Atribuïdes «en exclusiva a l'Estat les competències en matèria de sistema monetari i de coordinació de l'activitat econòmica, en el cas de les Comunitats Autònomes l'única finalitat que pot complir el deute a curt termini és la d'atendre necessitats transitòries de Tresoreria». (TEJERIZO: «La coordinación del entendimiento»). Així ho estableix l'article 14.1 L.O.F.C.A. No cal afegir res més per justificar plenament aquesta disposició.

Ens referirem, doncs, al Deute a termini mitjà i llarg, el qual, parafrasejant la dicció Deute de l'Estat i aplicant-la a les Comunitats Autònomes, podem anomenar Deute de la Comunitat.

La L.O.F.C.A. dedica a aquesta mena de deute els números 2 i 3 del seu article 14. S'hi diu que:

«2. Així mateix, les Comunitats Autònomes podran concertar operacions de crèdit per un termini superior a un any, qualsevol que sigui la forma com es documentin, sempre que compleixin els requisits següents:

»a) Que l'import total del crèdit sigui destinat exclusivament a la realització de despeses d'inversió.

»b) Que l'import total de les anualitats d'amortització, per capital i interessos, no excedeixi el 25 per cent dels ingressos corrents de la Comunitat Autònoma.

»3. Per concertar operacions de crèdit a l'estranger i per a l'emissió de deute o qualsevol altra apel·lació al crèdit públic les Comunitats Autònomes necessitaran l'autorització de l'Estat.»

La Llei hi introdueix, com es veu, una distinció no gaire clara, ja que es refereix en primer lloc, en general, a «les operacions de crèdit» i diferencia,

després, dintre d'aquestes, «l'emissió de Deute públic i qualsevol altra apel·lació al crèdit públic».

La distinció sembla referir-se, tot i que hi ha poca base legal per fonamentar aquest parer, a préstecs sol·licitats de persones determinades (operacions de crèdit en general) i a préstecs «la sol·licitud dels quals es refereix a la col·lectivitat, a una pluralitat de subjectes inicialment indeterminats. Tradicionalment; aquest segon cas ha donat lloc a l'emissió de Títols valors de subscripció pública, tot i que actualment els emprèstits no necessàriament es documenten d'aquesta manera.» (TEJERIZO: «La coordinación del endeudamiento», Barcelona, 1984).

Aquesta distinció no apareix encunyada així pel nostre dret positiu ni a la Constitució (FERREIRO: «Curso de Derecho financiero español», p. 627) ni a la Llei General Pressupostària, la qual ens diu que: «Constitueixen el Deute públic els cabals manllevats per l'Estat o pels seus organismes autònoms.» El nostre Dret anomena Deute públic tant els préstecs concertats amb un particular com els emprèstits públics.

Tanmateix, la L.O.F.C.A., en una mostra de clara descoordinació amb la resta de l'ordenament jurídic i assumint el risc de les confusions que tals incoherències jurídiques acostumen a produir, pren aquesta distinció com a base del règim de limitacions imposades a l'endeutament de les Comunitats Autònomes: les operacions de crèdit en general s'han de destinar al finançament de despeses d'inversió i els pagaments d'amortització i interessos que ocasionin no han de superar el 25 % dels ingressos corrents de la Comunitat. Les operacions de crèdit concertades a l'exterior i els emprèstits públics han d'estar, a més a més, autoritzats per l'Estat.

Les crítiques que tals limitacions han suscitat se centren en els punts següents: la indeterminació jurídica dels conceptes «despeses d'inversió» i «ingressos corrents» determina una contínua font de discussions que no poden ser resoltes mitjançant normes sobre comptabilitat pública sense rang legal equiparable a la L.O.F.C.A.

La ineficàcia relativa i el caràcter distorcedor del límit imposat per la destinació a despeses d'inversió, ja que la destinació a despeses d'inversió del producte de les operacions de crèdit augmenta lògicament les possibilitats de despeses corrents de la Comunitat Autònoma, que pot destinar a despeses corrents allò que, altrament, hauria de destinar a inversió.

La rigidesa del límit del 25 % pot determinar en moments de crisi especialment delicats, a causa dels crèdits concertats anteriorment, la impossibilitat de fer servir aquesta font de recursos autonòmics encara que la política econòmica general de tot l'Estat ho aconselli així. La rigidesa del límit del 25 % es mostra especialment dura envers les Comunitats Autònomes si tenim en compte que una gran part de llurs ingressos ordinaris (les participacions normals o ordinàries en els ingressos de l'Estat) depenen d'una negociació amb el mateix Estat central.

Finalment, la constitucionalitat més que dubtosa de la norma que subjecta certes operacions de crèdit a una autorització de l'Estat que, ensems, no estigui subjecta a cap normativa i que, per tant, pot significar àdhuc la total i absoluta impossibilitat que les Comunitats Autònomes facin servir aquestes vies de crèdit.

Aquesta darrera observació mostra clarament el caràcter unidireccional de les limitacions imposades al crèdit públic de les Comunitats Autònomes, sense que elles puguin exigir de l'Estat un comportament coordinat i mínimament proporcionat al que se'ls exigeix tan rigorosament.

És cert que la L.O.F.C.A. assenyala, a més a més, en el seu article 14.4 que: «Les operacions de crèdit de les Comunitats Autònomes s'hauran de coordinar entre si i amb la política d'endeutament de l'Estat en el si del Consell de Política Fiscal i Financera.»

El caràcter consultiu i deliberant que la mateix L.O.F.C.A. atribueix al Consell (art. 3) fa veure palesament la feblesa normativa d'aquesta disposició.

El Consell, sabent que els seus acords no tenen força vinculant, ha adoptat, tanmateix, una actitud altament positiva i ha elaborat i formulat un seguit de criteris de coordinació i limitació recíproca de la política d'endeutament de l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Alguns d'aquests, previsió d'endeutament global, calendari de les diferents emissions previstes han de quedar en el pla del millor coneixement mutu i de l'enriquiment de dades a tenir en compte per cada ens públic en la seva política d'endeutament.

D'altres, com la fixació d'un límit anual al volum global d'endeutament de tots els ens públics territorials i de la proporció en què cadacun d'aquests el pot fer servir en funció dels seus pressupostos respectius, la possibilitat de còmput de les emissions en els coeficients obligatoris de Bancs i Caixes d'Estalvi, els límits en interessos i terminis d'amortització i altres condicions del Deute (avantatges fiscals, etc.), posant-les en relació amb les ofertes per l'Estat, poden esdevenir Dret positiu, i atènyer així l'efectivitat de què ara estan mancades, a través de les Lleis de Pressupost, o segons les previsions d'una nova L.O.F.C.A., la qual desitjo que sigui de nou el fruit d'un pacte entre l'Estat i les Comunitats Autònomes sobre el fraccionament del poder financer en una parcel·la tan important d'aques com ho és el crèdit públic.

En la mesura que tal pacte es plasmi en normes jurídiques positives, l'Estat de dret haruà guanyat, davant situacions de fet no controlades per la Comunitat política, una nova batalla.