

# LA DERROTA DEL DERECHO

**Y otros estudios, comentados,  
del Prof. Dr. José Juan Ferreiro Lapatza**

*Libro homenaje*

## Comentarios de

ALONSO GONZÁLEZ, Luis Manuel	PALAO TABOADA, Carlos
BARROS CARVALHO, Paulo de	PEÑA VELASCO, Gaspar de la
BULIT GOÑI, Enrique G.	PEÑUELAS I REIXACH, Lluís
CERVERA TORREJÓN, Fernando	PÉREZ ROYO, Fernando
FALCÓN Y TELLA, Ramón	PITA GRANDAL, Ana María
FERNÁNDEZ JUNQUERA, Manuela	SARTORIO ALBALAT, Susana
LASARTE ÁLVAREZ, Javier	SHAW, José Luis
MAZORRA MANRIQUE DE LARA, Sonsoles	SOLER ROCH, María Teresa
MEDRANO CORNEJO, Humberto	Estela FERREIRO SERRET
PAGÈS I GALTÉS, Joan	Soraya RODRÍGUEZ LOSADA

## Comité Organizador

César GARCÍA NOVOA

Javier MARTÍN FERNÁNDEZ	Antonio LÓPEZ DÍAZ
Jesús RODRÍGUEZ MÁRQUEZ	Helena TAVEIRA TORRES
Alejandro ALTAMIRANO	

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2012

## ÍNDICE

	Pág.
<b>PREÁMBULO</b> , por César García Novoa .....	9
<b>NOTA BIBLIOGRÁFICA DEL PROFESOR FERREIRO LAPATZA</b> , por Estela Ferreiro Serret y Soraya Rodríguez Losada .....	11
<b>«ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA»</b> , <i>REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</i> , NÚM. 53, 1967.....	21
– Comentario al artículo «Análisis jurídico de la deuda pública», por Joan Pagès i Galtés .....	97
<b>«LA EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA»</b> , <i>REVISTA DE DERECHO FINANCIERO Y HACIENDA PÚBLICA</i> , NÚM. 37, 1968 .....	109
– Comentario al trabajo «La extinción de la obligación tributaria», por Sonsoles Mazorra Manrique de Lara .....	161
– Comentario al artículo «La extinción de la obligación tributaria», por José Luis Shaw .....	169
<b>«EL OBJETO DEL TRIBUTO»</b> , <i>CIVITAS. REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO FINANCIERO</i> , NÚM. 10, 1976 .....	175
– Comentario al artículo «El objeto del tributo», por María Teresa Soler Roch .....	191
– Objeto do tributo, anotações sobre os nomes e as coisas que eles designam, por Paulo de Barros Carvalho .....	197
<b>«LAS FUNCIONES LIQUIDADORAS DE LA INSPECCIÓN DE LOS TRIBUTOS»</b> , <i>CIVITAS. REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO FINANCIERO</i> , NÚM. 11, 1976.....	203
– A propósito de una aportación sobre las funciones de la inspección de los tributos, por Fernando Cervera Torrejón.....	239
<b>«HACIENDA PÚBLICA Y AUTONOMÍA EN LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN»</b> , <i>CIVITAS. REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO FINANCIERO</i> , NÚM. 13, 1978.....	245
– «Hacienda Pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», ¿un artículo premonitorio?, por Manuela Fernández Junquera .....	301

	Pág.
« <b>TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS: LA NUEVA PARAFISCALIDAD</b> », <i>CIVITAS, REDE</i> , NÚM. 64, 1989 .....	309
– Comentario al artículo «Tasas y precios públicos: la nueva parafiscalidad», <i>por Carlos Palao Taboada</i> .....	341
– Comentario al trabajo «Tasas y precios públicos: la nueva parafiscalidad», <i>por Enrique G. Bultó Goñi</i> .....	347
« <b>DICTAMEN SOBRE LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CANTIDADES PERCIBIDAS POR LA ENTIDAD PÚBLICA “PORTS DE LA GENERALITAT” POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR ELLA</b> », <i>QUINCENA FISCAL</i> , NÚM. 2/2000 .....	353
– Comentario al «Dictamen sobre la naturaleza y régimen jurídico de las cantidades percibidas por la entidad pública “Ports de la Generalitat” por los servicios prestados por ella», <i>por Susana Sartorio Albalat</i> .....	369
« <b>EL ABUSO EN LA APLICACIÓN DE LA NORMA TRIBUTARIA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL TRIBUTARIA</b> », <i>QUINCENA FISCAL</i> , NÚM. 11/2003 .....	375
– Comentario al artículo «El abuso en la aplicación de la norma tributaria en el anteproyecto de Ley General Tributaria», <i>por Fernando Pérez Royo</i> ...	383
« <b>IMPUESTO AL TONTO, CASTIGO AL LISTO Y PREMIO AL DELINCUENTE</b> », <i>QUINCENA FISCAL</i> , NÚM. 1/2003 .....	389
– Algunas consideraciones sobre un libro de Tipke y las ideas de Ferreiro, <i>por Javier Lasarte</i> .....	395
– Comentario al artículo «Impuesto al tonto, castigo al listo, premio al delincuente», <i>por Humberto Medrano Cornejo</i> .....	403
« <b>COMPLICACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN, CONTABILIDAD Y FISCALIDAD</b> », <i>QUINCENA FISCAL</i> , NÚMS. 15-16/2006.....	409
– Comentario al trabajo «Complicación y simplificación, contabilidad y fiscalidad», <i>por Ana María Pita Grandal</i> .....	425
– Glosa al artículo «Complicación y simplificación, contabilidad y fiscalidad», <i>por Luis Manuel Alonso González</i> .....	431
« <b>SIMPLIFICACIÓN, BASE IMPONIBLE Y RENTA EMPRESARIAL</b> », <i>QUINCENA FISCAL</i> , NÚM. 21/2006.....	439
– Comentario al artículo «Simplificación, base imponible y renta empresarial», <i>por Gaspar de la Peña Velasco</i> .....	447
« <b>RESULTADO CONTABLE Y BASE IMPONIBLE. DESLEGALIZACIÓN, AUTODETERMINACIÓN Y DELITO</b> », <i>QUINCENA FISCAL</i> , NÚM. 8/2007...	455
– La base imponible del Impuesto sobre Sociedades y el resultado contable, <i>por Ramón Falcón y Tella</i> .....	461
« <b>LA DERROTA DEL DERECHO</b> », <i>DISCURSO A LA ENTRADA EN LA ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN DE CATALUÑA</i> , 2012...	467
– Comentario al discurso «La derrota del Derecho», <i>por Lluís Peñuelas i Reixach</i> .....	479

## PREÁMBULO

Con gran satisfacción, he asumido el encargo de coordinar este *Liber Amicorum*, en homenaje al profesor Ferreiro Lapatza y con mayor satisfacción, si cabe, me dispongo a redactar estas líneas preliminares.

No pretendo en esta somera introducción glosar las virtudes personales y académicas del maestro Ferreiro. Tampoco me voy a refugiar en el lugar común de afirmar que las mismas son de sobra conocidas, aunque eso sea verdad. Pero lo cierto es que lo evidente no necesita prueba y que los motivos que hacen al profesor Ferreiro merecedor de este homenaje, son más que obvios. Buena parte de esos méritos se exponen, de modo implícito, en las glosas de los dieciocho autores que intervienen en esta obra y en la exposición de su *curriculum*, que figura al inicio de estas páginas. Aunque cierto es que dicha exposición está fuertemente condicionada por los lazos afectivos que nos unen a todos los que hemos participado en este libro con el profesor Ferreiro. Esa corriente afectiva está presente, a modo de implícita *tabula gratulatoria*, en cada página de esta obra.

Por tanto, en estas líneas preliminares me limitaré a dar cuenta de la breve *intrahistoria* (si se me permite la referencia unamuniana) de este libro.

En primer lugar me gustaría exponer las razones del formato de la obra. Se ha intentado que la misma respetase el método tradicional de los *Festschrift*, *Festgabe* o *Liber Amicorum*, propios de la cultura universitaria alemana.

Este tipo de obra tiene una serie de características. La primera es que se publican «en honor» a alguien.

El que se trate de una obra «en honor» no quiere decir que, inevitablemente, deba ser una composición laudatoria o hagiográfica, aunque con frecuencia, y muy justificadamente, lo sea. Por el contrario, el Diccionario de la Real Academia atribuye al término *honor* la acepción de dignidad, cargo o empleo, equivalente al *office* anglosajón. El concepto se refiere a una obra que tiene lugar con ocasión de un momento señalado del *cursus honorum* o *course of offices* de alguien. En el presente caso, esa ocasión no es otra que la circunstancia administrativa de la jubilación del profesor Ferreiro, con efectos del pasado mes de septiembre de 2011.

La segunda nota de las obras de estas características se refiere al perfil de los autores que suelen escribir en ellas. Existe una regla no escrita según la cual en estas obras realizan sus aportaciones los discípulos directos del home-

najeado, y, en segundo lugar, aquellos que por razón de edad, amistad especial o proximidad profesional, son invitados a participar en el homenaje.

Ese es el criterio que se ha seguido en este libro. Se ha combinado una selección de autores que son discípulos directos del profesor Ferreiro Lapatza en las Universidades en las que ha ejercido como catedrático (La Laguna, Santiago de Compostela y Central de Barcelona) con otro grupo que, por razones de identidad generacional o de una especial relación de amistad, han sido convidados, con el beneplácito del homenajeado, a participar en la elaboración de este *Liber*.

Es de destacar, además, que entre esos autores se encuentran algunos destacados miembros de la doctrina tributarista latinoamericana. Y ello porque Latinoamérica y, en concreto, el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, han sido siempre objeto de predilección académica por parte del profesor Ferreiro, lo que justifica que la presentación social de este libro tenga lugar en el marco de las XXVI Jornadas Latinoamericanas de Santiago de Compostela de septiembre de 2012.

Por último y en cuanto al formato de la obra, se ha optado por atribuirle a la misma un carácter *mixto*: por un lado, como recopilatorio de una serie de trabajos representativos del pensamiento doctrinal del profesor Ferreiro Lapatza, seleccionados por él mismo. Se trata de trece aportaciones doctrinales referidas a distintos aspectos de la Dogmática Tributaria, que en su momento no fueron objeto de publicación en la obra colectiva *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el Derecho Financiero y Tributario* de 1998. Por otro, como libro homenaje que recoge aportaciones de los intervinientes, asignando a cada uno de ellos la *glosa* de uno de los trabajos del homenajeado. Como se verá, el resultado es altamente satisfactorio, pues en algunos casos los *glosadores* muestran su acuerdo con las tesis del profesor Ferreiro, mientras que en otros, exponen sus abiertas discrepancias. En otras ocasiones, las aportaciones dan preponderancia al aspecto personal o sentimental frente al científico, lo que ofrece un mosaico variado, sugestivo y enormemente interesante. Es de destacar, además, que la selección de trabajos, concluye con *La derrota del Derecho*, que da título al libro, y que constituye el discurso de ingreso del doctor Ferreiro en la Academia Catalana de Jurisprudencia y Legislación, su última aportación científica publicada hasta ahora.

Y, por fin, no quisiera terminar esta breve introducción sin manifestar mi enorme alegría por haber participado en la coordinación de esta experiencia editorial. Para quien ha aprendido los rudimentos de la disciplina en el *Curso de Derecho Financiero y Tributario* y después, en una lejanía física pero nunca intelectual ni afectiva con el profesor Ferreiro, ha dedicado años (que ya empiezan a ser muchos) a cultivar esta rama de la Ciencia Jurídica, pocas cosas satisfacen tanto como aportar su grano de arena en el homenaje al Maestro.

El homenaje más valioso de los discípulos no es otro que el de la gratitud, profesada desde la admiración y el respeto. Igual que a veces es posible condensar la vida en un instante, resulta emocionante que también las gratitudes puedan a veces, como si de un milagro de la física se tratase, *corporeizarse* en realidades como las que representa este libro.

César GARCÍA NOVOA  
Santiago de Compostela, junio de 2012

## NOTA BIBLIOGRÁFICA DEL PROFESOR FERREIRO LAPATZA

Dra. Estela FERREIRO SERRET

Profesora de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Barcelona

Dra. Soraya RODRÍGUEZ LOSADA

Profesora de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Vigo

En este libro y en otro anterior, *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el Derecho Financiero y Tributario* (Marcial Pons, 1998), se recogen quizá los trabajos más significativos del profesor Ferreiro Lapatza. Sin embargo, no se ha publicado nunca, según nuestras noticias, una relación completa, ni siquiera mínimamente extensa como la que se intenta ahora, de su obra. Con esta relación, que incluye tanto libros de su autoría como escritos en colaboración, así como artículos publicados en revistas, se pretende recordar la vasta obra del profesor Ferreiro, aunque no pretende en ningún caso ser una lista exhaustiva, dado el elevado número y las muy diversas publicaciones en España y fuera de España en las que ésta se ha plasmado. Una obra que no sólo abarca todos los aspectos de nuestra Hacienda Pública y algunos de los más relevantes de otros ordenamientos jurídicos, sino que, además, al haber sido realizada ininterrumpidamente durante cincuenta años, ofrece, para los estudiosos que quieran aprovecharla, una visión de medio siglo de nuestra Hacienda.

### a) LIBROS

1. *Curso de Derecho Financiero español*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Hacienda, 1974 (1.<sup>a</sup> ed.), 1975 (2.<sup>a</sup> ed.), 1978 (3.<sup>a</sup> ed.) y 1980 (4.<sup>a</sup> ed.).
2. *Curso de Derecho Financiero español*, Madrid, Marcial Pons, 1981 (5.<sup>a</sup> ed.), 1983 (6.<sup>a</sup> ed.), 1985 (7.<sup>a</sup> ed.), 1986 (8.<sup>a</sup> ed.), 1987 (9.<sup>a</sup> ed.), 1988 (10.<sup>a</sup> ed.), 1989 (11.<sup>a</sup> ed.), 1990 (12.<sup>a</sup> ed.), 1991 (13.<sup>a</sup> ed.), 1992 (14.<sup>a</sup> ed.),

- 1993 (15.<sup>a</sup> ed.), 1994 (16.<sup>a</sup> ed.), 1995 (17.<sup>a</sup> ed.), 1996 (18.<sup>a</sup> ed.), 1997 (19.<sup>a</sup> ed.), 1998, 2 vols.(20.<sup>a</sup> ed.), 1999, 2 vols.(21.<sup>a</sup> ed.), 2000, 3 vols.(22.<sup>a</sup> ed.).
3. *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1985.
  4. *Impuestos especiales*, Barcelona, Bosch, 1988.
  5. *Dictámenes sobre el régimen fiscal de Canarias y su modificación en el período 1989-1995*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
  6. *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Marcial Pons, 1998.
  7. *La nueva Ley General Tributaria*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
  8. *Direito Tributário: Teoria geral do tributo*, Madrid-São Paulo, Marcial Pons-Manole, 2006.
  9. *Curso de Derecho Financiero español. Instituciones*, Madrid, Marcial Pons, 2006 (25.<sup>a</sup> ed.).
  10. *Instituciones de Derecho financiero*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
  11. FERREIRO LAPATZA, J. J., y SARTORIO ALBALAT, S., *Curso de Derecho Financiero español*, Madrid, Marcial Pons, 2003-2004, 3 vols. (23.<sup>a</sup> ed.) y 2004, 3 vols.(24.<sup>a</sup> ed.).
  12. FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; MARTÍN QUERALT, J., y PÉREZ ROYO, F., *Curso de Derecho tributario. Parte especial. Sistema tributario: Los tributos en particular*, Madrid, Marcial Pons, 1984 (1.<sup>a</sup> ed.), 1985 (2.<sup>a</sup> ed.), 1986 (3.<sup>a</sup> ed.), 1987 (4.<sup>a</sup> ed.), 1988 (5.<sup>a</sup> ed.), 1989 (6.<sup>a</sup> ed.), 1991 (7.<sup>a</sup> ed.), 1992 (8.<sup>a</sup> ed.).
  13. FERREIRO LAPATZA, J. J., y MÁRQUEZ Y MÁRQUEZ, A., *Impuestos especiales. Ley 39/1979*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1983.
  14. FERREIRO LAPATZA, J. J.; LASARTE ÁLVAREZ, J.; MARTÍN QUERALT, J., y PALAO TABOADA, C., *Comentarios a la Ley del Impuesto sobre las Personas Físicas*, Madrid, Civitas, 1983.
  15. FERREIRO LAPATZA, J. J., y SIMÓN ACOSTA, E. (dirs.), *Manual de Derecho tributario local*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987.
  16. FERREIRO LAPATZA, J. J.; MARTÍN QUERALT, J., y SIMÓN ACOSTA, E., *El proyecto de Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
  17. FERREIRO LAPATZA, J. J. (coord.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1993.
  18. FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; MARTÍN QUERALT, J.; PÉREZ ROYO, F., y TEJERIZO LÓPEZ, J. M., *Curso de Derecho tributario. Parte especial. Sistema tributario: Los tributos en particular*, Madrid, Marcial Pons, 1993 (9.<sup>a</sup> ed.), 1994 (10.<sup>a</sup> ed.), 1995 (11.<sup>a</sup> ed.), 1996 (12.<sup>a</sup> ed.), 1997 (13.<sup>a</sup> ed.), 1998 (14.<sup>a</sup> ed.), 1999 (15.<sup>a</sup> ed.), 2000 (16.<sup>a</sup> ed.), 2001 (17.<sup>a</sup> ed.), 2002 (18.<sup>a</sup> ed.), 2003 (19.<sup>a</sup> ed.).
  19. FERREIRO LAPATZA, J. J.; ABELLÁN HONRUBIA, V., y JIMÉNEZ DE PARGA, R., *Tres lecciones magistrales*, Madrid, Marcial Pons, 1998.
  20. FERREIRO LAPATZA, J. J. (inv. ppal.), *La justicia tributaria en España. Informe sobre las relaciones de la Administración y los contribuyentes y la resolución de conflictos entre ellos*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

21. FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), y ALONSO GONZÁLEZ, L. M. (coord.), *La fiscalidad de las inversiones extranjeras en Brasil*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
22. FERREIRO LAPATZA, J. J.; MARTÍN FERNÁNDEZ, J.; RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., y SARTORIO ALBALAT, S., *Curso de Derecho tributario (Parte especial. Sistema tributario. Los tributos en particular)*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
23. FERREIRO LAPATZA, J. J.; MARTÍN FERNÁNDEZ, J., y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., *Curso de Derecho tributario (Parte especial. Sistema tributario. Los tributos en particular)*, Madrid, Marcial Pons, 2007 (2.<sup>a</sup> ed.).
24. FERREIRO LAPATZA, J. J. (inv. ppal.), *Informe sobre la simplificación del ordenamiento tributario: base imponible, renta empresarial y beneficios fiscales*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
25. FERREIRO LAPATZA, J. J.; MARTÍN FERNÁNDEZ, J.; RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., y TOVILLAS MORÁN, J. M., *Curso de Derecho tributario. Parte especial. Sistema tributario. Los tributos en particular*, Madrid, Marcial Pons, 2008 (3.<sup>a</sup> ed.) y 2009 (4.<sup>a</sup> ed.).
26. FERREIRO LAPATZA, J. J.; MARTÍN FERNÁNDEZ, J., y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., *Curso de Derecho tributario. Parte especial. Sistema tributario. Los tributos en particular*, Madrid, Marcial Pons, 2010 (5.<sup>a</sup> ed.) y 2011 (6.<sup>a</sup> ed.).

b) ARTÍCULOS Y TRABAJOS PUBLICADOS EN REVISTAS Y OBRAS COLECTIVAS

1. «Análisis jurídico de la Deuda Pública», *Revista de Administración Pública*, 1967, núm. 53, pp. 131-228.
2. «La extinción de la obligación tributaria», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 1968, vol. 18, núm. 77, pp. 1015-1076.
3. «Las cédulas para inversiones como medio de financiación del crédito oficial en nuestro Ordenamiento jurídico», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 1971, núm. 4, pp. 35-68.
4. «La contribución territorial urbana: el objeto del tributo», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 1973, núm. 22, pp. 15-42.
5. «El objeto del tributo», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1976, núm. 10, pp. 227-243.
6. «Las funciones liquidatorias de la Inspección de los Tributos», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1976, núm. 11, pp. 401-436.
7. «La hacienda regional», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1977, núm. 14, pp. 343-353.
8. «Hacienda pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1978, núm. 13, pp. 5-62.
9. «Los efectos de la Ley de Presupuestos respecto a las obligaciones del Estado: un análisis de los artículos 32 y 39 de la LAC», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 1978, núm. 14, pp. 193-206.
10. «Derecho financiero y ordenamiento jurídico», *Revista de Direito Público*, 1978, núm. 18, pp. 57-81.
11. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1979, núm. 21, pp. 101-118.
12. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1979, núm. 22, pp. 295-302.

13. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1979, núm. 23, pp. 479-488.
14. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1979, núm. 24, pp. 651-661.
15. «La figura del sustituto en las nuevas leyes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Crónica Tributaria*, 1979, núm. 28, pp. 61-68.
16. «El reparto de las competencias financieras en la República Federal Alemana», *Documentación Administrativa*, 1979, núm. 181, pp. 41-86.
17. «La compensación interterritorial en la República Federal Alemana», *Presupuesto y Gasto Público*, 1979, núm. 3, pp. 109-115.
18. «Las fuentes del Derecho Financiero en la Constitución Española», en VVAA, *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso Administrativo-Instituto de Estudios Fiscales, 1979, vol. 2, pp. 905-919.
19. «Legislación del patrimonio del tesoro y de la Deuda Pública», en VVAA, *La Hacienda pública en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. 615-634.
20. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1980, núm. 25, pp. 89-112.
21. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1980, núm. 26, pp. 287-294.
22. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1981, núm. 31, pp. 445-460.
23. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1981, núm. 32, pp. 633-638.
24. «Los impuestos especiales en el ordenamiento jurídico de nuestro sistema tributario», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 1981, núm. 71, pp. 31-43.
25. «La financiación de las autonomías», en VVAA, *La España de las Autonomías*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, vol. 2, pp. 153-184.
26. «Los impuestos especiales en el ordenamiento jurídico de nuestro sistema tributario», en *Estudios sobre los impuestos especiales*, Madrid, Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, 1981, pp. 37-61.
27. «Modificaciones fiscales en la Ley de Presupuestos para 1981: un supuesto de política legislativa», en VVAA, *Estudios jurídicos. Homenaje al profesor Alfonso Otero*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1981, pp. 429-443.
28. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1982, núm. 33, pp. 115-122.
29. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1982, núm. 34, pp. 317-322.
30. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1983, núm. 37, pp. 147-153.
31. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1983, núm. 38, pp. 309-312.
32. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1983, núm. 39, pp. 431-443.
33. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1983, núm. 40, pp. 575-582.

34. «La privatización de la gestión tributaria y las nuevas competencias de los Tribunales Económico-Administrativos», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1983, núm. 37, pp. 81-94.
35. «Los impuestos cedidos y la Ley 42/84 de 28 diciembre», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1983, núm. 40, pp. 601-611.
36. «Régimen fiscal de los préstamos sin garantía real concertados por una entidad de crédito con un empresario y formalizados en escritura pública notarial», *Crónica tributaria*, 1983, núm. 44, pp. 35-37.
37. «Los impuestos especiales en el Ordenamiento jurídico de nuestro sistema tributario», en VVAA, *Estudios sobre los impuestos especiales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Economía y Hacienda, 1983, pp. 37-61.
38. «El sistema tributario de las Comunidades Autónomas», *Bol. Asociación Española de Asesores Fiscales*, 1984.
39. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1984, núm. 41, pp. 57-65.
40. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1984, núm. 42, pp. 279-282.
41. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1984, núm. 44, pp. 575-585.
42. «Constitución y Haciendas Locales», *Revista Jurídica de Catalunya*, 1984, vol. 83, núm. 4, pp. 925-938.
43. «La coordinación de la actividad financiera de Cataluña», en VVAA, *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1984, pp. 159-171.
44. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1985, núm. 45, pp. 119-133.
45. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1985, núm. 46, pp. 251-253.
46. «La financiación de las entidades locales en Cataluña», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1985, núm. 45, pp. 35-52.
47. «Ordenamiento jurídico de la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, 1985, núm. 23, pp. 25-30.
48. «La emisión de dinero y los poderes del Banco de España», *Presupuesto y Gasto Público*, 1985, núm. 24, pp. 39-44.
49. «Ordenamiento jurídico de la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas», *Revista Catalana de Derecho público*, 1985, núm. 1, pp. 75-80.
50. «Las infracciones tributarias en la reforma de la Ley General Tributaria», *Revista Jurídica de Catalunya*, 1985, vol. 84, núm. 4, pp. 891-918.
51. FERREIRO LAPATZA, J. J., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F., «La financiación de las autonomías», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. (coord.), *La España de las Autonomías*, Madrid, Ministerio de Administración Territorial-Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pp. 447-474.
52. «Principios constitucionales informantes de la Hacienda Local», en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, vol. 1, pp. 203-221.
53. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1986, núm. 49, pp. 101-108.
54. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1986, núm. 51, pp. 433-437.

55. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1986, núm. 52, pp. 591-598.
56. «Delimitación normativa del IVA en España y su conexión con las directivas comunitarias», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1986, núm. 49, pp. 5-16.
57. «La aplicación del IVA a los arrendamientos de local de negocio», *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 1986, núm. 2, pp. 969-973.
58. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1987, núm. 53, pp. 127-131.
59. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1987, núm. 54, pp. 279-283.
60. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1987, núm. 55, pp. 439-445.
61. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1987, núm. 56, pp. 625-628.
62. «Derecho Financiero», en FERREIRO, J. J.; MIQUEL, J.; MIR, S., y SALVADOR, P. (eds.), *La enseñanza del Derecho en España*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 101-121.
63. «El principio de legalidad y las relaciones Ley-Reglamento en el Ordenamiento Tributario Español», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., y MARTÍNEZ LAFUENTE, A. (dir.), *Estudios de Derecho y Hacienda: Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, vol. 2, pp. 867-888.
64. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1988, núm. 57, pp. 123-126.
65. «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1988, núm. 58, pp. 293-304.
66. FERREIRO LAPATZA, J. J., y ALONSO GONZÁLEZ, L. M., «Crónica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1988, núm. 59, pp. 393-409.
67. «El recurso permanente de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», *Impuestos*, 1988, t. I, pp. 650-670.
68. «Introducción: a la espera de un nuevo Reglamento», en VVAA, *Comentarios a la nueva Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, Madrid, La Ley, 1988, pp. 1-14.
69. «Tasas y precios públicos: la nueva parafiscalidad», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1989, núm. 64, pp. 485-518.
70. «Principios generales de la Hacienda Local y competencia de las Comunidades Autónomas», *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, 1989, núm. 7, pp. 7-22.
71. «Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales», *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, 1989, núms. 55-56, pp. 11-52.
72. FERREIRO LAPATZA, J. J., y AGULLÓ AGÜERO, A., «Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1991, núm. 70, pp. 197-229.
73. «Nota sobre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1991, núm. 71, pp. 401-403.

74. «Sujetos pasivos y capacidad económica», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1991, núm. 71, pp. 309-316.
75. «Los sujetos pasivos de la obligación tributaria», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1991, núm. 72, pp. 463-484.
76. «El recurso permanente de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: la Ley de 29 de junio de 1991 y el principio de legalidad», *Impuestos*, 1991, t. II, pp. 429-444.
77. «Régimen jurídico de la financiación autonómica: la corresponsabilidad fiscal y la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre», *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, 1991, núm. 61, pp. 75-84.
78. «Fuentes del derecho tributario: disposiciones derogatorias (art. 16)», en *VVAA, Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. Libro-homenaje al profesor Dr. D. Fernando Sainz de Bujanda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991, vol. 1, pp. 265-280.
79. «Hacienda provincial», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid-Barcelona, Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 445-464.
80. «Sujetos pasivos y capacidad económica», en *Estudios en Homenaje al profesor Carlos G. Otero Díaz*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1991, pp. 549-560.
81. «Tasas y precios en el Ordenamiento jurídico español», en *VVAA, Tasas y precios públicos en el Ordenamiento jurídico español*, Madrid, Marcial Pons-Instituto de Estudios Fiscales, 1991, pp. 35-52.
82. «Reforma de la LGT. Ámbito objetivo (prestaciones patrimoniales) y subjetivo (niveles de hacienda)», *Crónica tributaria*, 1992, núm. 64, pp. 7-12.
83. «Procedimientos y métodos de comprobación tributaria a la luz de los principios constitucionales», *Dereito. Revista Xurística da Universidade de Santiago de Compostela*, 1992, vol. 1, núm. 1, pp. 37-48.
84. «El recurso permanente de las Cámaras de Comercio: ¿un tributo que no es tributo?», *Impuestos*, 1992, t. II, pp. 423-428.
85. «La aplicación de la disposición adicional 13.<sup>a</sup> de la ley del IRPF (Deuda Especial) a los supuestos por delito fiscal», *Impuestos*, 1992, t. II, pp. 429-438.
86. «El principio de seguridad jurídica en la creación y aplicación del tributo», *Crónica tributaria*, 1993, núm. 68, pp. 45-54.
87. «La Hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual: el marco constitucional», en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Madrid, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1993, pp. 13-57.
88. «Tasas y precios públicos», en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Madrid, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1993, pp. 413-442.
89. «Problemática y reforma de los Tribunales Económico-Administrativos», *Tribuna Fiscal*, 1994, núm. 50, pp. 39-41.
90. «Reflexiones sobre Derecho Tributario y técnica jurídica», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1995, núm. 85, pp. 33-52.
91. «Las instituciones de Derecho Tributario de Valdés Costa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1995, núm. 86, pp. 213-231.

92. «Derecho Presupuestario y técnica legislativa», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1995, núm. 87, pp. 481-500.
93. «Notas sobre la reforma de la Ley General Tributaria», *Quincena Fiscal*, 1995, núm. 17, pp. 17-20.
94. «El estatuto jurídico del contribuyente», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1995, núm. 88, pp. 643-656.
95. «Rendimientos del trabajo personal», en SIMÓN ACOSTA, E. (coord.), *Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio: Homenaje al profesor Luis Mateo Rodríguez*, Pamplona, Aranzadi, 1995, pp. 325-350.
96. «Notas sobre la Ley 43/1995, del Impuesto sobre Sociedades», *Quincena Fiscal*, 1996, núm. 5, pp. 11-16.
97. «Arbitraje sobre relaciones tributarias», en ELORRIAGA PISARIK, G. (coord.), *Convención y arbitraje en el Derecho tributario*, Madrid, Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, 1996, pp. 263-266.
98. «¿Estatuto del contribuyente o Estatuto de la Administración Tributaria?», *Quincena Fiscal*, 1997, núm. 10, pp. 9-16.
99. «La definición del tributo», *Revista Latinoamericana de Derecho Tributario*, 1997, núm. 3, pp. 153-170.
100. «La clasificación de los tributos en impuestos, tasas y contribuciones especiales», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1998, núm. 100, pp. 549-558.
101. «La Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1998: aplicación y reforma», *Quincena Fiscal*, 1998, núm. 6, pp. 9-18.
102. «Los esquemas dogmáticos fundamentales del Derecho tributario», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1999, núm. 104, pp. 669-686.
103. «Prescripción tributaria y delito fiscal», *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 1999, núm. 5, pp. 1815-1819.
104. «Política Fiscal y delitos contra la Hacienda Pública», *Quincena Fiscal*, 1999, núm. 21, pp. 11-18.
105. «Los límites del tributo», en VVAA, *Estudios en memoria de Ramón Valdés Costa*, Montevideo, FCU, 1999, pp. 501-518.
106. «La codificación en América Latina: análisis comparativo de los modelos OEAIBID (1967) y CIAT (1997)», *Memorias de las XX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, Salvador de Bahía, Gráfica-Círculo, 2000, pp. 1181-1202.
107. «Dictamen sobre naturaleza y régimen jurídico de las cantidades percibidas por la entidad pública Ports de la Generalitat por los servicios directamente prestados por ella (I)», *Quincena Fiscal*, 2000, núm. 1, pp. 33-46.
108. «Dictamen sobre naturaleza y régimen jurídico de las cantidades percibidas por la entidad pública Ports de la Generalitat por los servicios directamente prestados por ella (II)», *Quincena Fiscal*, 2000, núm. 2, pp. 43-54.
109. «Marco normativo y conflictividad social (la nueva LGT como nuevo marco de garantías de los contribuyentes)», *Crónica tributaria. Ejemplar dedicado a: Los retos del derecho Financiero y Tributario ante el nuevo siglo. Homenaje al profesor D. César Albiñana-Quintana*, 2001, núm. 100, pp. 119-126.

110. «Economía de opción, fraude de ley, sanciones y delito fiscal», *Quincena Fiscal*, 2001, núm. 8, pp. 9-24.
111. «Economía de opción, fraude de ley, sanciones y delito fiscal», *Revista Técnica Tributaria*, 2001, núm. 52, pp. 33-62.
112. «Técnica jurídica y sistema tributario», *Unión de Juristas Cubana*, 2001.
113. «Resolución extrajudicial de conflictos tributarios», *Quincena Fiscal*, 2002, núm. 3, pp. 9-18.
114. «Los mecanismos alternativos para la resolución de las controversias en el ordenamiento tributario español», *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, 2002, núm. 2, pp. 41-48.
115. «Impuesto al tonto, castigo al listo, premio al delincuente», *Quincena Fiscal*, 2003, núm. 1, pp. 9-12.
116. «Solución convencional de conflictos en el ámbito tributario: una propuesta concreta», *Quincena Fiscal*, 2003, núm. 9, pp. 11-20.
117. «El abuso en la aplicación de la norma tributaria en el Anteproyecto de la Ley General Tributaria», *Quincena Fiscal*, 2003, núm. 11, pp. 9-14.
118. «La simplificación de la estimación de bases de las pequeñas empresas», en VVAA, *Doctor Magín Pont Mestres: tributos y empresas*, Barcelona, Publicacions i Edicions. Universitat de Barcelona, 2004, pp. 271-296.
119. «Apología contracorriente de la estimación objetiva», *Crónica tributaria*, 2005, núm. 116, pp. 63-80.
120. «La aplicación de los tributos: ¿confrontación o colaboración?», *Temas para el debate*, 2005, núm. 131, pp. 39-42.
121. «La simplificación del ordenamiento; una idea general que debe concretarse: la base imponible», en VVAA, *Tratado de Direito Constitucional Tributário. Estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*, São Paulo, Saraiva, 2005, pp. 85-110.
122. «Los principios constitucionales del orden tributario: la no confiscatoriedad», en VVAA, *Estudios de Derecho tributario constitucional e internacional. Homenaje latinoamericano a Víctor Uckmar*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005, pp. 201-208.
123. «Las innovaciones fundamentales de la nueva Ley General Tributaria», en COLOMER FERRÁNDIZ, C. (coord.), *Propiedad y Derecho Fiscal*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005, pp. 17-30.
124. «Complicación y simplificación. Contabilidad y fiscalidad», *Quincena Fiscal*, 2006, núms. 15-16, pp. 15-24.
125. «Simplificación, base imponible y renta empresarial», *Quincena Fiscal*, 2006, núm. 21, pp. 13-15.
126. «El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución», *Revista Catalana de Dret Públic*, 2006, núm. 32, pp. 37-74.
127. «Determinación objetiva de la base imponible en la renta aplicable a las pequeñas y medianas empresas», *Revista Técnica Tributaria*, 2006, núm. 75, pp. 57-92.
128. «Determinación objetiva de la base imponible en la renta aplicable a las pequeñas y medianas empresas», en *Memorias de la XXIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, Buenos Aires, Oscar D. Buyatti Librería Editorial, 2006, pp. 27-66.

129. «Resultado contable y base imponible. Deslegalización, autodeterminación y delito fiscal», *Quincena Fiscal*, 2007, núm. 8, pp. 9-12.
130. «La estimación objetiva en la nueva Ley del IRPF», *Quincena Fiscal*, 2007, núms. 15-16, pp. 9-14.
131. «Determinación objetiva de la base imponible en la renta aplicable a las pequeñas y medianas empresas», en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. (coord.), *La tributación de la renta empresarial. Derecho comparado*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 119-161.
132. «Legalidad, antielusión y pacto en el ordenamiento tributario», en ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., y GONZÁLEZ GARCÍA, E. (coords.), *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, Madrid, Dykinson, 2008, pp. 355-362.
133. «La simplificación del ordenamiento tributario: las estimaciones objetivas», en GARCÍA NOVOA, C., y HOYOS JIMÉNEZ, C. (coords.), *El tributo y su aplicación: perspectivas para el siglo XXI*, t. I, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, pp. 87-96.
134. «Legalidad y seguridad. Resultado contable y base imponible. Deslegalización, autodeterminación y delito fiscal», en *Los principios tributarios ante las nuevas formas de imposición a la renta. Memorias de las XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, Caracas, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, 2008, pp. 741-751.

# ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA \*

José Juan FERREIRO LAPATZA

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia.  
Miembro del Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid

**SUMARIO:** I. LA DEUDA PÚBLICA: CONCEPTO. POLÉMICA DOCTRINAL EN TORNO A SU NATURALEZA JURÍDICA. TIPOS FUNDAMENTALES DE DEUDA PÚBLICA. CRÉDITO LOCAL Y DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS. 1. Deuda Pública: concepto. A) El crédito público. B) Las formas de utilización del crédito por el Estado. C) La Deuda pública. D) Figuras afines. E) Deuda pública y contrato de préstamo. F) Endeudamiento del Estado y Deuda pública. G) Empréstitos forzosos. Lotería. Emisión de papel moneda. H) Deuda pública y empréstitos públicos. I) Avales del Estado. J) La Deuda pública como medio de lograr un ingreso extraordinario. 2. Polémica doctrinal en torno a la naturaleza jurídica de la Deuda pública. 3. Tipos fundamentales de Deuda pública: A) a) Deuda pública interior y exterior. b) Breve referencia a algunos problemas de la Deuda exterior. c) El pacto de pagar en moneda extranjera. B) Deuda del Estado: Deuda de la Administración local e institucional. C) Deuda pública general y singular. D) Nominativa, al portador y mixta. E) Inscrita y no inscrita. F) Deuda del Estado y del Tesoro. Flotante y consolidada. G) General y especial. H) Deuda emitida en garantía de contratos. 4. Avales del Estado. 5. Crédito local. 6. Operaciones de crédito de los organismos autónomos.—II. EMISIÓN DEL EMPRÉSTITO PÚBLICO. LA LEY DE EMISIÓN. SU NATURALEZA. EMISIÓN POR LOS ENTES LOCALES E INSTITUCIONALES. PROCEDIMIENTOS DE EMISIÓN. LOS TÍTULOS DE LA DEUDA. 1. Emisión del empréstito público. A) El principio de legalidad. B) Su significado. C) Concepto de emisión. 2. La ley de emisión. Su naturaleza. 3. Procedimientos de emisión. A) Emisión directa e indirecta. B) La subasta. C) Sistemas mixtos. D) La adjudicación de las cuotas. E) El perfeccionamiento del contrato. 4. Emisión por entes locales e institucionales. A) Administración local. B) Administración institucional. 5. La materia del empréstito. Cuantía. Límites legales. A) La materia del contrato. B) Límites legales. 6. Los Títulos de la Deuda. A) Concepto. B) Título y contrato de préstamo. C) Transmisión del título. D) Títulos robados, destruidos o extraviados. E) Régimen tributario—III. CONTENIDO DE LOS EMPRÉSTITOS PÚBLICOS. OBLIGACIONES ASUMIDAS POR EL ENTE EMISOR. PAGO DE INTERESES. REEMBOLSO DEL PRINCIPAL. GARANTÍAS. SUS MODALIDADES. CONVERSIÓN DE LA DEUDA. CONCEPTO, NATURALEZA Y CLASES. LA LEY DE CONVERSIÓN. 1. Contenido de los empréstitos públicos. Obligaciones asumidas por el ente emisor. A) Contenido del contrato. B) Condiciones del contrato. Ventajas y alicientes. C) Su ofrecimiento en concreto. D) Cláusulas contractuales y régimen legal del contrato. 2. Pago de intereses. Reembolso del principal. A) Obligaciones del ente emisor. B) Consignación presupuestaria. C) Pago de intereses. D) Moneda en que se debe realizar el pago. 3. Garantías. Sus modalidades. 4. Garantías en la Administración local. 5. Conversión de la Deuda. Concepto, naturaleza y clases. La Ley de conversión. A) Delimitación del concepto. B) Conversión y canje. C) Tipos de conversión. D) La consolidación. E) La Ley de conversión. 6. Crédito local.—IV. EXTINCIÓN DE LOS

---

\* *Revista de Administración Pública*, núm. 53, 1967.

Este trabajo está formado por las Ponencias presentadas por el autor al «Seminario de Derecho Financiero» de la Universidad de Madrid, dirigido por el catedrático don Fernando Sainz de Bujanda, para la redacción de un Curso de la expresada disciplina.

EMPRÉSTITOS PÚBLICOS. EL PAGO DE LA DEUDA. SUS MODALIDADES TÉCNICAS. LA PRESCRIPCIÓN DEL CAPITAL Y DE LOS INTERESES. EL REPUDIO. CONCEPTO Y MODALIDADES. 1. Extinción de los empréstitos públicos. 2. El pago de la Deuda. Sus modalidades técnicas. A) Obligación de reembolso. Tiempo de pago. B) Cajas y fondos presupuestarios. C) Cuantía del pago. D) Modalidades técnicas. E) Derecho español. 3. La prescripción del capital y de los intereses. A) Prescripción. B) Interrupción. 4. El repudio. Concepto y modalidades.

## **I. LA DEUDA PÚBLICA: CONCEPTO. POLÉMICA DOCTRINAL EN TORNO A SU NATURALEZA JURÍDICA. TIPOS FUNDAMENTALES DE DEUDA PÚBLICA. CRÉDITO LOCAL Y DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS**

### **1. La Deuda pública: concepto**

A) Con la palabra crédito aludimos a «la posibilidad de aprovecharse de la confianza»<sup>1</sup>. Confianza tanto en la solvencia como en la buena disposición de un sujeto para cumplir sus obligaciones<sup>2</sup>.

Lo mismo que los particulares, los entes públicos pueden también acudir al crédito para procurarse los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines. Con la expresión «crédito público» aludimos, pues, a la posibilidad, por parte de un ente público, de aprovecharse de la confianza de que puede gozar, por parte de otros sujetos de Derecho (público o privado), para lograr los medios con que subvenir a sus necesidades.

El adjetivo «público» nos procura, así, una primera delimitación de nuestro tema. Es obvio que para que podamos hablar de crédito público se requiere que esa «confianza inspirada en otros» sea utilizada por un ente público, bien sea éste el Estado como un sujeto de derechos y obligaciones dentro del ordenamiento jurídico internacional, o el Estado-administrador como sujeto de relaciones en el ordenamiento jurídico interno<sup>3</sup>. Sabemos asimismo que cuando hablamos de Estado-administrador o, mejor aún, de Administración pública, no aludimos a un único sujeto de Derecho, sino a una pluralidad de personas jurídicas, «de entes públicos personificados»<sup>4</sup>.

El crédito público alude, por tanto, al crédito del Estado como sujeto del Derecho internacional, al de la Administración del Estado como sujeto de Derecho interno, al de la Administración local y al de la Administración institucional. Sus límites, en el orden jurídico interno, coinciden con los límites de la Administración.

<sup>1</sup> En frase de W. DIEBEN y K. EBERT, *La técnica del crédito público*, en *Tratado de Finanzas*, GERLOFF y NEUMARK (dirs.), trad. esp., Buenos Aires, El Ateneo, 1961, p. 568.

<sup>2</sup> *Vid.*, en este sentido y con relación al lema que aquí tratamos, por todos, TROTABAS, *Finanzas públicas*, Paris, Dalloz, 1964, p. 275, y en nuestra patria, GIL y PABLOS, *El crédito público y la Deuda pública española*, Madrid, 1900, pp. 19 y 20. *Vid.* especialmente, R. GUIHENEUF, en *Rev. de Science et legislation financieres*, 1954, pp. 863 y ss., y P. CULBOIS, *Crédit public et crédit privé*, ídem., id., 1955.

<sup>3</sup> *Vid.* sobre esta distinción, GARCÍA DE ENTERRÍA, «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo», en esta revista, núm. 38, p. 184.

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, «Verso un concello del Diritto amministrativo como diritto statutario», en *Riv. tri. Dir. pub.*, 1960, p. 330.

En las páginas que siguen nos vamos a referir a las normas que regulan determinadas formas de utilización del crédito por parte del Estado, sin que por ello dejemos de señalar, en los casos y momentos que sea oportuno, las particularidades inherentes a su utilización por las Administraciones públicas menores.

**B)** El Estado, para procurarse medios con que subvenir a sus necesidades, puede utilizar su «posibilidad de inspirar confianza en otros sujetos de derecho» de diversas formas:

a) Solicitando de éstos una determinada cantidad de dinero y comprometiéndose a devolverlo (y, en su caso, al pago de intereses), o a pagar sólo los intereses, sin comprometerse a pagar el principal.

b) Difiriendo el pago de sus obligaciones frente a los que con él contratan.

c) Avalando las operaciones realizadas por otros sujetos, públicos o privados.

d) Estableciendo Cajas o Instituciones de Crédito (que pueden gozar o no de personalidad jurídica propia).

e) Contratando los servicios de Tesorería, generalmente con el Banco de emisión.

El Estado, por otra parte, dentro de la actividad de la Administración sometida al Derecho privado, puede recurrir al crédito como cualquier particular. Es decir, puede realizar contratos de préstamos, etc., de la misma forma que cualquier sujeto de Derecho privado. Cuando tratemos de la naturaleza jurídica de la Deuda pública, haremos referencia a las notas que señalan cuándo la relación jurídica que resulte es de Derecho público y cuándo se halla, por el contrario, sometida al régimen jurídico-privado.

**C)** Es evidente que el recurso al crédito no es la única forma en que el Estado puede endeudarse. Su situación de deudor puede derivar de los más diversos títulos. Pero es obvio que, si bien desde un punto de vista económico, un estudio del endeudamiento total del Estado puede derivar importantes consecuencias<sup>5</sup>, desde una perspectiva jurídica tal empeño se nos muestra como carente de sentido. El examen de la disciplina a que se encuentra sometido el Estado deudor en cada caso debe hacerse, a nuestro parecer, dentro de cada una de las figuras en que aparezca como tal.

Las exigencias de la técnica jurídica determinan el estudio por separado, aunque encuadradas, claro está, dentro de un marco jurídico general, de cada una de las relaciones jurídicas típicas a que da lugar el desarrollo de la actividad financiera. Si esto es válido en general para toda la disciplina que nosotros cultivamos, lo es también en el caso concreto del estudio jurídico del endeudamiento del Estado.

Por ello, una noción demasiado amplia de la Deuda pública, como aquella que la concibe como «el conjunto de las deudas contraídas por el Estado o por otros entes públicos»<sup>6</sup>, se nos revela, desde nuestra perspectiva, como absolutamente inoperante y carente de valor al englobar en su seno una serie

---

<sup>5</sup> En este sentido, BROCHIER y TABATONI, *Economía financiera*, trad. esp., Barcelona, Ariel, 1961, pp. 81, 82.

<sup>6</sup> Así, ALONZO, voz «Debito pubblico», en *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffré, 1962, pp. 749 y ss.

de figuras que, o bien nada tienen que ver entre sí, o, aun guardando un lejano parentesco, deben ser estudiadas por otras ramas del Derecho.

En este último caso podemos situar las obligaciones contraídas por la Administración cuando actúa, como un particular cualquiera, sometida a las normas de Derecho privado. Su comportamiento y posición aparecen reguladas por normas jurídico-privadas cuyo estudio, evidentemente, no corresponde al Derecho financiero. El calificativo de público nos ofrece, así, como ya hemos dicho, una primera delimitación de este concepto.

Pero aun así, la noción de Deuda pública, reducida al conjunto de deudas contraídas por un ente público como tal ente público y no como particular, sigue siendo extremadamente vaga e imprecisa y ofreciéndonos muy poca ayuda para un encuadramiento jurídico del objeto de estudio de este trabajo.

Visto el relativismo con que los diversos autores utilizan esta expresión, no tenemos más remedio que apoyarnos en nuestro Derecho positivo para encontrar un concepto técnico-jurídico operante, es decir, que designe una determinada figura jurídica y no un conglomerado arbitrario de ellas.

Nuestros legisladores han hecho gala en esta materia de un especial abandono, pudiendo decirse que falta casi por completo una regulación general y sistemática de ella<sup>7</sup>. El único apoyo positivo para la búsqueda de este concepto nos lo proporciona la vieja Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911, que en su capítulo II trata «de la Deuda pública».

El art. 18 de esta Ley intenta definirla afirmando que «la constituyen los valores de crédito que, con autorización de las Cortes, emite el Estado», y continúa: «puede también emitirse por el Tesoro...».

La definición de este artículo no es demasiado feliz, ni concreta la noción que nosotros buscamos. En efecto, según él, la Deuda pública es el conjunto de documentos que representan un crédito contra el Estado<sup>8</sup>. La Ley, en este lugar, confunde el documento con el derecho de crédito que representa y cuya contrapartida es, en sentido propio, una deuda del ente emisor.

Pues bien, ahora debemos preguntarnos si cualquier deuda asumida por éste y representada en un título-valor es, según lo que hemos dicho, Deuda pública en sentido técnico. La respuesta nos viene dada por el art. 17 de la citada Ley. En él se dispone que «el Gobierno necesita estar autorizado por una Ley para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación. Toda Ley de creación de deuda fijará la cantidad de la emisión que autorice...».

Esta norma establece un principio fundamental, el de legalidad, en la regulación de la figura que analizamos, y al mismo tiempo marca perfectamente sus contornos. De acuerdo con ella, no toda deuda del Estado es Deuda pública, sino sólo aquella que derive de un préstamo. Préstamo que se consi-

---

<sup>7</sup> En este sentido, ALBIÑANA, voz «Deuda pública», en *Nueva Enc. Jur. Seix*, Barcelona, 1955, p. 398.

<sup>8</sup> En efecto, habla de «valores de crédito» emitidos por el Estado. Parece evidente que utiliza esta expresión para aludir a los títulos de la Deuda, de la misma forma que el CCo utiliza la expresión «valores» para designar documentos de crédito; sobre esto último, *vid.* GARRIGUES, *Curso de Derecho Mercantil*, Madrid, 4.<sup>a</sup> ed., 1962, p. 540. *Vid.*, en este sentido, GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, I. E. P., 1966, v. II, p. 58.

que utilizando el crédito de la nación en el sentido a que hicimos referencia al comienzo de este capítulo.

En nuestras Leyes de emisión y conversión no se utiliza generalmente la dicción Deuda pública, sino que se emplea la denominación de alguno de sus tipos especiales, dentro de los enumerados por el art. 19 de la LAC. En todas ellas se acepta, por esto mismo, la noción de Deuda que esta Ley establece.

Es preciso insistir en este punto en una distinción a la que hace poco hemos apuntado: derecho de crédito-documento representativo del mismo. La dicción Deuda pública, en sentido estricto, hace referencia, repetimos, a un préstamo al Estado que éste ha conseguido utilizando su crédito. Este contrato puede documentarse de las más variadas formas. Pero, generalmente, se hace en títulos-valores<sup>9</sup>.

Ahora bien, el ente emisor puede utilizar documentos de este tipo, con distintos fines, sin que antes haya tenido lugar un préstamo. Es el caso, por ejemplo (art. 21, LAC), de los títulos emitidos como garantía de un contrato<sup>10</sup>.

Por extensión puede entonces, y este es el sentido del art. 18, LAC, denominarse Deuda pública a toda deuda del Estado reconocida en un título de esta clase. Pero no debemos perder de vista que, en sentido estricto, tal expresión hace siempre referencia a un préstamo por él contraído. En efecto, en base a esta idea se ha regulado el procedimiento de emisión, la conclusión del contrato, su extinción, conversión, etc. Y sobre esta noción debemos centrar nosotros el estudio de la Deuda pública, denominación que, insistimos, sólo de esta manera adquiere un sentido técnico preciso.

**D)** Todo lo que llevamos dicho sirve para centrar el tema que estudiamos en este trabajo. Pero antes de seguir adelante conviene que hagamos una breve mención de una serie de figuras jurídico-financieras que, si bien pueden constituir otras tantas formas de utilización del crédito por parte del Estado, no son Deuda pública en el sentido que nosotros la entendemos<sup>11</sup>.

a) En primer lugar, las obligaciones dinerarias del Estado que resulten de un contrato administrativo como contraprestación de una obra o servicio realizado por un particular. Aunque algunas veces el Estado utilice su crédito para lograr el aplazamiento de estos pagos, el régimen jurídico al que se hallan sometidas estas obligaciones en su nacimiento, vida, extinción y modificaciones, el título del que derivan, el procedimiento a través del cual se originan y extinguen los fines que mueven al Estado a contraerlas, etc., no guardan ninguna relación con el de los préstamos por él concertados. Son dos figuras distintas que debemos diferenciar perfectamente.

<sup>9</sup> «Documentos cuyo valor, estando representado por el derecho al cual se refiere el documento, es inseparable del título mismo», según la conocida definición de GARRIGUES, *Curso...*, *op. cit.*, p. 540.

<sup>10</sup> Respondió a esta finalidad la creación en la primera mitad del siglo XIX, de la llamada «Deuda de contratos». Los títulos de esta Deuda se entregaban como garantía del cumplimiento de otros contratos de préstamo, por un nominal que duplicaba o triplicaba, generalmente, el del contrato de préstamo garantizado. *Vid.* sobre esto OJALVO MANZANARES, *Formación y ordenación de la Deuda pública de España*, Tesis doctoral, inéd., Madrid, 1962-1963.

<sup>11</sup> *Vid.*, entre otros, como ejemplo de los autores que incluyen en el estudio de la Deuda pública las más diversas figuras jurídicas, contra la tesis que nosotros defendemos, JÈZE, *Cours élémentaire de Science des finances et de législation financière française*, Paris, 1912, pp. 585-584; INGROSSO, *Diritto finanziario*, Napoli, Jovene, 1956, pp. 674 y ss.