

SENTÈNCIA 2000-39 DE 18 DE SETEMBRE DE 2000

**EMISSIÓ DE DEUTE PÚBLIC PEL GOVERN. Possibilitat d'efectuar diferents emprèstits durant el mateix exercici pressupostari sempre que no se superi el màxim legalment establert. NATURALESA. No tenen caràcter tributari; són dipòsits forçosos l'import dels quals es retorna als seus aportants. COEFICIENTS D'INVERSIONS OBLIGATÒRIES. S'inscriuen en el marc de la política financera de l'Estat. RETRIBUCIÓ AMB INTERÈS INFERIOR AL DE MERCAT A LES ENTITATS BANCÀRIES OBLIGADES A SUBSCRIURE'L. La seva fixació no està reservada a la llei ni cal retribuir-les d'acord amb els percentatges vigents en el mercat. CORRECCIÓ D'ERRADES. No amaga una modificació de l'acord del Govern perquè allò que es va corregir era el que realment havia estat acordat.**

*Ponent : M.I. Sr. Lluís Saura Lluvià*

#### ANTECEDENTS DE FET

1.- El Govern d'Andorra, mitjançant un acord de 30 de desembre de 1997, publicat al BOPA del mateix dia, va acordar una emissió de deute públic estatal per una xifra de 21.788 milions de pessetes, en determinades condicions, el contingut de les quals fou parcialment corregit per un acord del Cap de Govern, de 31 de desembre, publicat al BOPA del dia 7 de gener de 1998. En compliment d'allò establert en aquests acords, l'Institut Nacional de Finances va dirigir a les entitats b. una carta confirmant la quantitat que cadascuna d'elles havia de subscriure d'acord amb el decret esmentat. Contra el decret del Govern i contra la carta de l'INAF, l'Agrupació i cadascun dels b. van interposar recursos d'alçada, que va ser desestimats per acord del Govern de 15 d'abril de 1998.

2.- Contra aquest acord i contra els actes anteriors es van interposar demandes davant la Secció Administrativa de la Batllia, que foren acumulades, demanant la nul·litat de ple dret dels actes recorreguts i el dret de tots els demandants de ser indemnitzats pels danys i perjudicis derivats de la subscripció. La Batllia, en la sentència 99-66, de 28 de setembre de 1999, va desestimar la demanda i va declarar ajustats al Dret els actes objecte del recurs.

3.- Contra la sentència de la Batllia, els demandants en la primera instància han interposat recurs d'apel·lació demanant la revocació de la sentència, i la declaració de nul·litat dels actes impugnats, així com la declaració del dret de les entitats b. que van subscriure el deute que els siguin retornades les quantitats abonades amb interessos sigui al tipus de mercat sigui a l'interès legal; subsidiàriament demanen que com a conseqüència dels pronunciaments de nul·litat es declari el dret a percebre una suma igual a la diferència entre l'interès percebut pel deute públic subscrit i l'interès que hauria meritat al tipus de mercat.

4.- Un cop feta la designació del magistrat ponent, de l'anterior escrit se'n donà trasllat a la representació processal del Govern, que el contestà demanant la confirmació de la sentència i la desestimació del recurs d'apel·lació interposat contra la mateixa.

5.- Les parts van demanar la celebració de la vista oral, en la què van manifestar allò més adient als seus interessos.

## FONAMENTS DE DRET

**Primer.-** La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és competent per a conèixer del present recurs, segons l'article 39,3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

**Segon.-** El primer motiu de greuge que fa valer la part apel·lant com a causa de nul·litat dels actes impugnats és de caràcter formal i es basa en que per una simple correcció d'errades s'intenta corregir un error de transcripció que oculta una modificació substancial del Decret.

Amb el Decret de 30 de desembre de 1997, publicat al BOPA del mateix dia, el Govern acordava una emissió de deute públic les condicions de la qual es fixaven en l'article 3 i feien referència a la data d'emissió, venciment, pagament dels interessos i data d'amortització. La correcció d'errades aprovada el dia següent de la publicació i que dona nova redacció a l'article esmentat varia la data de venciment de l'emprèstit (que passa de ser el 31 de març de 1998 al 31 de desembre de 2001) el pagament dels interessos (que de ser al venciment passa a ser per anualitats vençudes) la data de liquidació d'interessos (que de ser el 31 de març de 1998 passa a ser el 31 de desembre de cada any) i la de l'amortització (que del 31 de març de 1998 passa al 31 de desembre de 2001).

La sentència desestima els arguments de la part agent de que una correcció d'aquesta naturalesa va mot més enllà d'allò que permet l'article 41 del Codi de l'Administració, el qual prohibeix modificar, per la via de correcció d'errades, el contingut, el sentit o l'abast de l'acte.

Si pel mecanisme de correcció d'errades s'hagués modificat el Decret de 30 de desembre de 1997 és clar que s'hauria vulnerat el precepte citat, perquè els elements als quals fa referència la correcció afecten clarament l'abast de l'acte. No obstant, l'acte (l'acord de 30 de desembre) no fou esmenat per un de posterior sinó que havia estat transcrit erròniament respecte allò que realment s'havia acordat pel Govern. Ho prova la certificació emesa per la Secretària general del Govern, de data 28 d'agost de 1998 aportada com a document de prova per la part demandada (folis 321 i 322) que transcriu literalment el text de l'acord de 30 de desembre de 1997 el contingut del qual no coincideix amb allò que es va publicar sinó amb allò que es va corregir. I ho confirma la nota aportada, també

com a document de prova (folis 328 i 329) feta per l'INAF el 15 de desembre - per tant, abans de l'acord del Govern- en la que es diu que en el curs de les reunions mantingudes amb la M.I. Ministra de Finances i l'INAF es va plantejar la conveniència de que l'emissió de deute públic fos fins el 31 de desembre del 2001.

En conseqüència, la correcció d'errades no va “modificar” l'acord del Govern sinó que era necessària, ja que si no s'hagués publicat hauria cobrat vigència un acord no adoptat realment pel Govern.

**Tercer.-** Els apel·lants insisteixen en la manca d'autorització legislativa al Govern per emetre el deute públic de 31 de desembre de 1997 perquè aquesta possibilitat havia estat exhaurida amb l'emissió acordada el 30 de setembre de 1997 (BOPA de l'1 d'octubre) que finalitzava el 31 de desembre del mateix any i consideren que la sentència de la Batllia vulnera l'article 52 de la Llei general de les finances públiques de 19 de desembre de 1996 (endavant LGFP).

L'article citat exigeix, efectivament, que l'emissió de deute públic sigui autoritzada pel Consell General en aprovar la llei anual del pressupost, i en aquest marc jurídic la Llei de pressupost per a l'exercici 1997, de 3 de juliol de 1997 va autoritzar expressament al Govern (article 25) per emetre deute públic per tal de refinançar o substituir l'endeutament viu a 31 de desembre de 1996, d'un import de 21.788 milions de pessetes.

És cert que durant l'any 997 el Govern va acordar dues emissions de deute públic (la de 30 de setembre i la de 31 de desembre) pel mateix import però en fer-ho no va vulnerar el precepte esmentat perquè com reconeix la sentència de la Batllia, res priva al Govern d'efectuar diferents emprèstits durant el mateix exercici pressupostari, sempre i quan no superi el màxim legalment establert, i en el cas que analitzem el Govern mai va estat endeutat per un import superior a l'autoritzat per la Llei de pressupostos de 1997.

En efecte, els fons generats per l'emprèstit emès el 31 de desembre de 1997 es destinaven íntegrament (article 2) a reemborsar l'emprèstit denominat “Deute públic del Principat d'Andorra, emissió de 1997”, que era precisament l'emès en data 30 de setembre de 1997, els fons del qual, al seu torn, reemborsaven el “Deute públic del Principat d'Andorra, emissió de 1994” pel mateix import. Per tant, no hi va haver un doble endeutament per part del Govern d'Andorra sinó que cada emprèstit va tenir una vigència independent l'un de l'altre i l'existència del de desembre de 1997 anava directament aplicada a extingir el de setembre de 1997, amb la mateixa cobertura jurídica, segons s'ha exposat, donada per la llei de pressupost per 1997.

L'emissió de 30 de desembre de 1997, per tant, va ser acordada en el marc de vigència de la Llei que li donava cobertura i coincidint amb el venciment de l'emprèstit anterior, que com es deia en el Decret que el va acordar consistia

en una emissió “pont” (sic) i no va tenir altra finalitat -així es deia en el preàmbul- que adequar el venciment de deute públic vigent a la data prevista per establir un programa de finançament a llarg termini. És a dir, si el deute emès el 22 d'agost de 1994 ho va ser per més de tres anys que acabaven el 30 de setembre de 1997 i es pensava emetre'n un de nou per un període similar (que finalment va ser de quatre anys: 1998 a 2001) l'emprèstít de 30 de setembre de 1997 tenia efectivament el caràcter de pont que s'indica en el Decret i no impedia al Govern atorgar-ne un de nou que projectés els seus efectes cap als anys posteriors, com efectivament va fer.

**Quart.-** Entrant ja en les consideracions que afecten al fons d'allò que es debat, en ambdues instàncies la part demandant insisteix en el caràcter tributari de les emissions de deute públic que exigirien una norma amb rang legal que no solament autoritzés cada emissió sinó que en definís el seu règim jurídic essencial tal com estableix l'article 52.2 de la LGPF, caràcter tributari que expressament reconeix la sentència de la Batllia, tot i que no n'extreu, d'aquesta consideració, les conseqüències jurídiques preteses pels apel·lants.

Com a primera precisió per resoldre altres qüestions que depenen d'aquesta, cal deixar clar que les emissions de deute públic no tenen caràcter tributari no solament perquè -a diferència de les transferències forçoses de diners que tenen el dit caràcter- el seu import no s'integra en els pressupostos de l'Estat sinó també perquè tenen un origen que res té a veure amb els fets generadors dels tributs als que es refereix la Llei de bases de l'ordenament tributari.

I és que els coeficients obligatoris, o coeficients d'inversions obligatòries, als que es refereix la Llei de 30 de juny de 1994, s'inscriuen més exactament en el marc de la política financera de l'Estat i així ho explica la Llei esmentada quan diu que “Els coeficients d'obligat compliment conformen un instrument financer polivalent que amb caràcter general i sobretot en moments clau de reestructuració i desenvolupament econòmics, les autoritats financeres i econòmiques del nostre entorn han utilitzat de manera significativa per fer possible el compliment de les seves polítiques”.

Per tant, les emissions de deute públic constitueixen, en realitat, dipòsits forçosos l'import dels quals es retorna als seus aportants i no responen a l'estructura de les relacions jurídic tributàries. Això desvirtua les consideracions d'il·legalitat pel fet de no haver tractat globalment aquests coeficients com si fossin tributs.

**Cinquè.-** La qüestió més rellevant de les plantejades per la part agent és la relativa a les condicions de l'emissió del deute públic objecte del recurs i, més concretament, la de l'interès -de l'1 % anual- amb el qual el Govern retribueix a les entitats b. obligades a subscriure'l.

L'emissió de 22 d'agost de 1994 va preveure un interès del 2% anual pel primer i el segon any, i un interès del 5% pel tercer, i l'emissió anomenada pont de 30 de setembre de 1997 (per tres mesos) va mantenir l'interès del 5%. Pel contrari, l'emissió objecte del recurs estableix un interès de l'1% fix durant els quatre anys pels que es preveu la seva vigència, retribuint les aportacions amb un interès clarament inferior al de mercat, i precisament aquest percentatge és allò que es considera motiu del greuge pels recurrents.

Tot i que, com ja hem dit, els coeficients d'inversions obligatòries no tenen caràcter tributari se subjecten a les previsions de l'ordenament jurídic i entre elles, a determinats principis del Dret públic, com el de reserva de llei, de manera que el seu establiment només pot ser acordat per llei. En aquest sentit, la possibilitat d'imposar a les entitats b. coeficients d'inversions obligatòries ve donada per la llei, concretament la de 30 de juny de 1994 i dins el límit d'inversió en fons públics del 4% que estableix, autoritza al Govern per què en fixi el percentatge concret.

Però la Llei també autoritza expressament, en l'article 5, al Govern per que reglamenti qualsevol altra qüestió relacionada amb l'execució d'aquest precepte, que és el que autoritza a precisar les característiques de les emissions de deute públic i en termes similars es pronuncia el Reglament de la Llei citada, de 22 d'agost de 1994.

Com a forma d'execució de les previsions esmentades, la LGFP diu que les emissions de deute públic han de ser autoritzades pel Consell General en aprovar la llei anual del pressupost general, que és que es va fer en el cas analitzat, i diu, més concretament, en el mateix article, que és el 52, que el Consell General determina el règim i el límit màxim d'aquestes modalitats per a l'exercici, però el que és més important per analitzar la validesa del interès que qüestionen els apel·lants, l'incís final de l'apartat segon de l'article citat diu que "el govern en gestiona les característiques concretes" referint-se a l'endeutament.

Aquest incís deixa al Govern un marge de llibertat per fixar, entre altres coses, l'índex de retribució de l'emprèstit, que és precisament una de les característiques concretes de l'emissió de deute públic, de manera que no és possible concloure que la fixació del percentatge de retribució pels emprèstits que fan efectius els coeficients d'inversió obligatòria estigui reservat a la llei i, com s'ha exposat, la seva naturalesa de mesura de política financera o monetària i no tributària no imposa l'obligació de retribuir aquestes emissions d'acord amb els percentatges vigents en el mercat, o els similars en cada moment, per la qual cosa s'imposa la desestimació dels recursos d'apel·lació i la confirmació de la sentència de la Batllia.

**Sisè.-** No hi ha mèrits per una especial imposició de les despeses ocasionades en aquesta segona instància.

## DECISIÓ

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, en nom del poble andorrà, decideix desestimar els recursos d'apel·lació interposats per la representació processal de l'Agrupació de B. i per les entitats B. S.A., P. S.A., I. S.A., M. S.A., R. S.A., C. S.A. i C. S.A. contra la sentència núm. 99-66, de 28 de setembre de 1999, dictada per la Secció Administrativa de la Batllia, que es confirma, sense fer cap pronunciament sobre les despeses d'aquesta segona instància.

Aquesta sentència és ferma i executiva.

Manem que una vegada s'hagi complert el que disposa l'article 76 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal es lliurin els autes originals amb la certificació d'aquesta sentència al Tribunal de Batlles, Secció Administrativa del qual procedien, i que s'arxivin les actuacions del Tribunal.