



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**  
**Grado en Derecho**

**LA DEUDA PÚBLICA**

Presentado por:  
***Michelle Navajo Cuñado***

Tutelado por:  
***Marta Villarín Lagos***

*Valladolid, 14 de junio de 2019*

## **Resumen**

Actualmente, y sobre todo como consecuencia del estallido de la crisis económica en el año 2008, la Deuda Pública se ha convertido en uno de los principales problemas a los que los Gobiernos de los Estados deben enfrentarse. Es por ello que, en los últimos años, se han venido aprobando, tanto a nivel europeo como nacional, distintos procedimientos, normas y medidas dirigidas a reducir y limitar las posibilidades de endeudamiento de los distintos países, todo ello, con el objeto de mantener unas finanzas públicas saneadas. Y son, precisamente, ésta normativa y límites al endeudamiento público, los que van a ser objeto del presente trabajo, en el que, además, se realizará un análisis de la evolución y de la situación actual de la deuda pública en España, y en el ámbito Europeo.

**Palabras clave:** Endeudamiento, normativa y límites al endeudamiento, evolución

## ***Abstract***

Nowadays, due to the outbreak of the economic crisis in 2008, national debt has become one of the main problems State Governments have to face up to. That is why, in the last years, many proceedings, regulations and measures have been approved to reduce and limit the states excess indebtedness, all this, in order to put the economy back on a sound footing. And, that regulations and limits to public indebtedness are just the aim of this paper, in which it will also be analyzed the national debt evolution and current situation, both in Spain and at European Level.

***Key words:*** Indebtedness, regulations and limits to public indebtedness, evolution

# ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	5
2.	CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA .....	6
2.1	CONCEPTO Y NATURALEZA .....	6
2.2	OTRAS CONCEPTOS RELACIONADOS.....	8
2.2.1	Producto Interior Bruto (PIB) .....	8
2.2.2	Prima de riesgo .....	8
2.2.3	Deuda privada.....	9
2.2.4	Déficit público.....	9
2.3	CLASES DE DEUDA PÚBLICA.....	11
3.	LA DEUDA PÚBLICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	13
3.1	PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC) .....	13
3.1.1	Concepto.....	13
3.1.2	Antecedentes y aprobación .....	16
3.1.3	Reformas del PEC: 2005 y 2011 .....	19
3.1.4	Mecanismos de la UE para asegurar el cumplimiento de los criterios de déficit y deuda pública: El procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). .....	23
4.	LA DEUDA PÚBLICA EN EL MARCO ESPAÑOL.....	26
4.1	EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (CE).....	26
4.1.1	Reforma del artículo 135 CE: Estabilidad presupuestaria y deuda pública .....	26
4.1.1.1	<i>Antecedentes y aprobación de la reforma del art.135 de la Constitución.....</i>	26
4.1.1.2	<i>Contenido del artículo 135 CE antes y después de la reforma. ....</i>	29
4.1.2	La reserva de ley en materia de deuda pública.....	36
4.1.3	Garantías constitucionales de la deuda pública .....	38
4.2	LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA .....	40
4.3	LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO .....	47
4.4	LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ENTES SUBESTATALES.....	50
4.4.1	OPERACIONES DE CRÉDITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	50
4.4.2	OPERACIONES DE CRÉDITO DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	53
4.5	ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN CUANTITATIVA DE LA DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA.....	56
5.	CONCLUSIONES .....	66
6.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	70

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIREF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CE	Constitución Española
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CE	Constitución Española de 1978
EM/EEMM	Estado/s Miembro/s
FMI	Fondo Monetario Internacional
LGEP	Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Vigente hasta el 01 de Mayo de 2012)
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, versión de 04/07/2018, versión de 04/07/2018
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, versión 30/03/2019.
LOFAGE	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de noviembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, versión 23/03/2018
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, versión de 23/03/2018
MTO	Objetivo Presupuestario a Medio Plazo
PDE	Procedimiento de Déficit Excesivo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PIB	Producto Interior Bruto
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, versión de 05/03/2019
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

## 1. INTRODUCCIÓN

La deuda pública es uno de los principales indicadores de la situación económica de un país y, en la actualidad, por sus elevados niveles, constituye además un problema de primer orden para la economía estatal. Es por ello, que los Estados han tratado y siguen tratando - puesto que en muchos casos, como el español, aún es un objetivo pendiente - de mantener su endeudamiento público dentro de unos niveles óptimos que permitan garantizar unas finanzas públicas saneadas. Y precisamente para lograr dicho objetivo y, sobre todo, ante el incremento desorbitado que experimentó el endeudamiento público a raíz de la crisis económica que se produjo a partir del año 2008, se han ido aprobando, en unos casos, o modificando, en otros, distintas normas, medidas y procedimientos de actuación.

Partiendo de lo dispuesto en el párrafo anterior, este trabajo ha tenido dos objetivos fundamentales. Un primer objetivo, ha sido estudiar tanto el contenido como las limitaciones que en materia de deuda pública se derivan de la actual normativa europea y española, así como los cambios experimentados en esta última para cumplir en cada momento con los compromisos adquiridos por Estado español con la UE.

Un segundo objetivo ha sido analizar la evolución cuantitativa que ha experimentado la deuda pública hasta llegar a la situación económica actual, para ver desde un punto de vista más numérico: las consecuencias que para los niveles endeudamiento público ha supuesto la pertenencia de España a la UE, el impacto que la crisis económica ha tenido en los mismos, así como la efectividad de las distintas normas y medidas que en materia de deuda pública ha aprobado el Estado español.

Como complemento a los dos objetivos anteriores, se han incluido asimismo algunas referencias relativas a la importancia que para los Estados tiene el mantener unos bajos niveles de Deuda Pública, y a las medidas que a nivel práctico podrían adoptar para ello.

Respecto de la metodología, señalar que en este trabajo se ha realizado una investigación fundamentalmente teórica a través del recurso a diversas fuentes, entre las que se incluyen revisiones bibliográficas como libros, artículos periodísticos y de revista, normativa legal, tesis así como diversas páginas web... No obstante, dicha investigación se ha tratado asimismo de combinar con estudio más cuantitativo, para ofrecer así un enfoque más práctico o visual de la Deuda pública y, para ello, se ha recurrido al análisis de varias bases de datos.

## 2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA

### 2.1 CONCEPTO Y NATURALEZA

Con carácter general el término deuda pública alude a *“los ingresos que obtienen los Entes públicos a cambio de una retribución, normalmente en forma de intereses, y de la obligación, en los supuestos más habituales de devolver las cantidades recibidas una vez transcurrido cierto tiempo.”*<sup>1</sup> No obstante, es importante tener en cuenta que existen algunas variaciones respecto del concepto de deuda pública que se maneja a la hora aplicar la legislación europea frente a la legislación nacional.

Así, a efectos de legislación europea, y de acuerdo al artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, cuando el art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) se refiere a la deuda pública, esta debe ser entendida como *“la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final del año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general, con arreglo a la definición del primer guión”*

Al no ser esta, una definición excesivamente precisa, esta ha sido concretada por el artículo 1.5 del actual Reglamento (CE) núm. 479/2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. De acuerdo a dicho artículo deberá entenderse por deuda pública *“el valor nominal del total de las obligaciones brutas del sector ‘Administraciones públicas’ pendientes a final del año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector ‘Administraciones públicas’. La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las Administraciones públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos, títulos de deuda y préstamos, conforme a las definiciones del SEC–2010”*

Si nos remitimos a nuestra legislación nacional, y más concretamente al artículo 92 de la Ley 47/2003, de 27 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP), este define la Deuda del Estado como *“el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado con destino de financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería”*.

---

<sup>1</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. *Curso de Derecho Financiero y Tributario (29ª ed). Tecnos p.55*

De esta definición, y tal como ya han apuntado los profesores MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, TEJERIZO LÓPEZ Y CASADO OLLERO, podrían extraerse una serie de características:<sup>2</sup>

- En primer lugar, la deuda pública aparece como un préstamo en el sentido de que estamos ante un supuesto en el que distintas personas o entidades (prestamistas) prestan un conjunto de capitales al Estado, y en general, a los Entes públicos (prestatarios), con la obligación por parte de estos últimos de devolverlo junto con el pago de los correspondientes intereses.
- La deuda puede ser concebida como un ingreso voluntario y como un gasto. Para los entes públicos, la deuda supone una fuente de ingresos, pero estos van a quedar obligados a devolver los capitales tomados a préstamos así como a pagar los correspondientes intereses, por lo que desde este punto de vista sería también un gasto.
- Pero, sin duda, y como también se desprende del citado art.92 LGP, la finalidad más importante de la deuda pública es la de ser un mecanismo de política económica que permite financiar las necesidades y presupuestos públicos de las Administraciones.

La naturaleza de la deuda pública siempre ha sido una cuestión problemática, sobre todo en el caso de operaciones crediticias en las que intervenía más de un prestamista. En la actualidad, la mayor parte de la doctrina atribuye a la deuda una naturaleza contractual, no obstante, y dentro de los partidarios de esta concepción hay que distinguir entre quienes consideran que la deuda pública sería un contrato de derecho privado frente a quienes consideran que estaríamos ante un contrato de tipo administrativo, siendo mayoritarios los partidarios de esta última concepción.

---

<sup>2</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Op.cit. p. 55

## 2.2 OTRAS CONCEPTOS RELACIONADOS

Existen una serie de conceptos relacionados con la deuda pública, bien por tratarse de parámetros que se utilizan para expresar los niveles de deuda (PIB), bien porque la deuda va a servir como mecanismo de financiación de los mismos (déficit público) o bien porque la deuda va a condicionar sus niveles (prima riesgo), cuyo significado conviene aclarar aquí para comprender mejor las ulteriores explicaciones respecto a los principios y normas que rigen actualmente la deuda pública.

### 2.2.1 Producto Interior Bruto (PIB)

El Producto Interior Bruto (PIB) es un indicador económico que se utiliza para medir la riqueza de un país, ya que *“refleja el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos por un país en un determinado periodo de tiempo, normalmente un año.”*<sup>3</sup>

Se ha decidido aquí hacer mención a este indicador por su trascendental importancia que tiene el denominado ratio Deuda/PIB, que es como se conoce habitualmente a la relación entre estas dos variables. En efecto, el cociente entre la deuda pública de un país y su PIB, es un índice importante de la viabilidad económica y financiera de dicho Estado. De manera, que una alto ratio deuda/PIB sería indicio de un elevado nivel de endeudamiento por parte de dicho Estado; por el contrario, una baja relación sería indicador de que un Estado cuenta con recursos suficientes para hacer frente a sus gastos sin necesidad de incurrir en más deuda.

En el caso de nuestro país, España cerró el año 2018 con una ratio deuda/PIB de 97,20% que aumento a 97,54% a principios del año 2019.<sup>4</sup>

### 2.2.2 Prima de riesgo

La prima de riesgo puede definirse como *“la diferencia entre el interés que se pide a la deuda que emite un país cuyos activos tienen más riesgo, respecto a la deuda que emite otro país libre de riesgo”*.<sup>5</sup> Se trata del interés adicional (sobreprecio) que para financiarse en los mercados paga un país frente a otro que se toma como referencia, por ser el país con un menor riesgo y, por tanto, con un interés de deuda más bajo. En el caso de la Eurozona, la prima de riesgo se

---

<sup>3</sup> SEVILLA ARIAS, A. “Producto Interior Bruto (PIB)”. *Economipedia*. (recuperado de: <https://economipedia.com/definiciones/producto-interior-bruto-pib.html>; última consulta 5/03/2019)

<sup>4</sup> Deuda Pública de España. (disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>; última consulta 08/03/2019)

<sup>5</sup> ¿Qué es la Prima de Riesgo? (2018). (disponible en: <https://www.abanteasesores.com/blog/que-es-la-prima-de-riesgo/>; última consulta: 8/03/2019)

calcula partiendo de la situación económica y de deuda de la se considerara 'la mayor economía de la zona euro', y por tanto, la que reporta una mayor confianza a los inversores: Alemania. Por tanto, cuando nos referimos a la prima de riesgo española estaríamos hablando de la diferencia entre el interés que se paga por el bono español a diez años y el bono alemán, también a diez años.<sup>6</sup>

Partiendo de lo dispuesto, podemos decir que la deuda pública constituye un indicador de la confianza que tienen los inversores en la economía de un país concreto. De manera que, el interés que los inversores van a exigir a un determinado país a efectos de comprar su deuda va a ser mayor cuando consideren que dicho país, desde el punto de vista financiero, tiene un mayor nivel de riesgo, lo que se traduce en una prima de riesgo más elevada. Así, cuanto mayor sea la prima de riesgo y, en consecuencia, en nivel de riesgo que deben asumir los inversores mayor será la rentabilidad adicional que estos van a exigir.

### **2.2.3 Deuda privada**

Frente a la deuda pública, que es aquella, que como bien ya hemos apuntado, se deriva de las operaciones de crédito realizadas por los entes públicos, la deuda privada es aquella contraída por cualquier persona, física o jurídica, distinta de una Administración Pública. De manera que, la deuda privada de un país va a venir determinada por la adición las deudas correspondientes a todas las entidades financieras, familias y empresas que residen en ese Estado.

### **2.2.4 Déficit público**

Frente a la deuda pública, el déficit público puede definirse como la “*diferencia entre las operaciones de ingresos y gastos públicos durante el año presupuestario*”<sup>7</sup>, de manera que si el resultado de dicha diferencia o saldo presupuestario es positivo hablamos de superávit, mientras que, por el contrario, si dicho resultado es negativo, es entonces cuando hablamos de déficit.

Pero la principal vinculación entre la deuda y el déficit públicos viene dada porque la deuda pública constituye el mecanismo fundamental de financiación del déficit a corto plazo. Es por ello, que a continuación, se van a analizar los principales mecanismos a los que puede acudir un Estado para financiar el déficit, centrándonos especialmente en la deuda pública. Entre dichos mecanismos cabe citar los siguientes:

---

<sup>6</sup> ¿Qué es la Prima de Riesgo? Op.cit

<sup>7</sup> ¿Qué es el déficit y la deuda pública? (Disponible en: <http://finanzasparatodos.es/es/secciones/actualidad/Deudapublica.html>; última consulta: 8/03/2019)

1. **Tributos.** Un aumento de los tributos, particularmente de los impuestos, por parte del Gobierno permitiría aumentar la recaudación.
2. **Emisión de dinero.** La emisión de moneda ha sido tradicionalmente uno de los métodos más utilizados por los Estados como mecanismo de financiación del déficit público. Sin embargo, y a raíz de la creación de la Unión Económica y Monetaria (en adelante, UEM), está ya no es una alternativa posible para los países de la Eurozona, puesto que la decisión de recurrir a este mecanismo corresponde al Banco Central Europeo (BCE). Y es que, aunque a priori, la emisión de moneda parece la mejor forma de financiar el déficit público, ampliar la base monetaria implicaría no solamente un aumento de los precios sino también la aparición de inflación y la depreciación de la moneda nacional, lo que impediría un funcionamiento adecuado de la economía.
3. **Emisión de deuda pública:** La emisión de deuda pública se presenta como una alternativa para financiar el gasto público frente a los impuestos.

La emisión de deuda consiste en la emisión por parte del Tesoro de títulos con vencimiento a distintos periodos de tiempo, con la obligación no solo de devolver a los inversores los capitales prestados sino también de pagar a estos los correspondientes intereses, debiéndose tener, en cualquier caso, presente que, como veremos más adelante, la emisión de deuda debe estar autorizada por ley y respetar los límites y restricciones establecidos legalmente.

Si tenemos en cuenta lo dispuesto en el párrafo anterior, podemos concluir que el que un país incurra puntualmente en déficit no es en sí algo negativo, sin embargo, el mantenimiento prolongado de elevados niveles de déficit y su financiación a través del recurso continuado a la deuda pública, sí va a tener importantes consecuencias, ya que como bien hemos apuntado, normalmente la deuda en circulación lleva aparejada además de la devolución del capital prestado, el pago de unos intereses, lo que se traduce en gastos financieros para las Administraciones públicas. De ahí, entre otras cosas, la necesidad de reducir y mantener unos bajos niveles de déficit y de deuda pública.

A todo ello hay que añadir el hecho de que, cuanto más elevada es la deuda de un país, mayores dificultades se presentan para las empresas privadas, puesto que estas van a tener que competir con el Estado para obtener financiación y, por tanto,

pagar más que este, lo que daría lugar al crowding-out o efecto expulsión, en virtud del cual se produciría la expulsión o desplazamiento del sector privado, por parte del sector público, de la economía como consecuencia de una minoración de la capacidad inversiva de las empresas privadas.

Es cierto, que una de las principales finalidades de la deuda pública es servir de mecanismo de financiación del exceso de gasto o déficit público, sin embargo, conviene hacer también una breve mención a su papel como mecanismo de política monetaria. En este sentido conviene apuntar, que a través de la emisión y amortización de deuda, el Estado puede introducir variaciones en la masa monetaria en el mercado. Así por ejemplo, cuando estemos en una situación de deflación<sup>8</sup>, el Estado tendrá que proceder a la amortización de la deuda para aumentar la cantidad de dinero en circulación; por el contrario, cuando estamos ante una situación de inflación<sup>9</sup>, el Estado podrá disminuir la cantidad de dinero en circulación a través de la emisión de deuda pública, debiendo tener presente las limitaciones derivadas de su pertenencia a la UE.

### 2.3 CLASES DE DEUDA PÚBLICA

Existen múltiples clasificaciones de la deuda pública dependiendo del criterio utilizado. Entre ellas, y siguiendo a MARTÍN QUERALT, J, LOZANO SERRANO, C, TEJERIZO LÓPEZ, M.J y CASADO OLLERO, G, cabría destacar las siguientes:

- **Lugar de emisión.** Si tenemos en cuenta en lugar de emisión podemos distinguir entre deuda interior, si se emite en España, o exterior, si se emite en el extranjero, y ello, con independencia de que la deuda sea nominada en divisas o en moneda nacional (art. 99 LGP). Y es que hay que tener en cuenta que aunque en la actualidad esta dicotomía deuda interior-exterior responde al criterio del lugar donde esta es emitida, anteriormente respondía a la moneda de emisión; así pues, se hablaba de deuda exterior si se trataba de una divisa extranjera, e interior si era en pesetas.

---

<sup>8</sup> La deflación consiste “en una contracción de la oferta monetaria de una economía, cuyo efecto inmediato es la bajada generalizada de los precios de bienes y servicios”. SEVILLA, A. “Deflación”. (Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/deflacion.html>; última consulta: 08/03/2019)

<sup>9</sup> La inflación consiste en “un aumento generalizados en los precios de los bienes y servicios de una economía durante un período de tiempo”. SEVILLA, A. Op.cit.

- **Sujeto emisor.** Atendiendo al sujeto que emite la deuda, es posible distinguir entre Deuda del Estado, Deuda de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Deuda de las Entidades Locales (EELL)
- **Tiempo.** Si atendemos al tiempo de emisión es posible distinguir entre deuda a largo (más de 5 años), medio (hasta 5 años) y corto plazo (hasta 18 meses). En España la deuda a largo plazo aparece representada por las Obligaciones del Estado; la deuda a medio plazo por los Bonos; la deuda a corto plazo por las Letras del Tesoro, figuras estas a las que nos referiremos más adelante al analizar la Deuda del Estado.
- **Número de prestamistas.** En función del citado criterio es posible diferenciar entre deuda general (a veces, también denominada empréstito público) y Deuda singular. La deuda general es la que se emite para ser contratada por un número indeterminado de personas; se trata, en definitiva, de emisiones cuyo destinatario final es el mercado de capital; por su parte, la deuda singular es la contraída con uno o varios sujetos determinados.
- **Modo de suscripción.** Atendiendo a este criterio es posible distinguir dos tipos de deuda: 1) Deuda adquirida en el mercado primario, cuando se adquiere en el mismo momento en que esta es puesta en circulación; 2) Deuda adquirida en el mercado secundario.<sup>10</sup>
- **Características de la emisión.** En base a las características de la emisión las posibilidades de clasificación de la deuda pública son diversas. Así, por ejemplo, es posible distinguir entre deuda perpetua (es la que el Estado se obliga a pagar intereses pero no a devolver el capital) y deuda amortizable (aquella en la que el Estado se compromete una vencido el plazo tanto a pagar intereses como a devolver el capital prestado); o entre deuda al portador (la deuda es pagadera al tenedor del título), nominativa (la deuda es pagadera a quien figure en el título), y mixta (en este caso el capital deberá abonarse a quien se haya designado, mientras que los intereses deben pagarse al portador).

---

<sup>10</sup> El mercado secundario es “*el mercado de negociación o de transacción de operaciones, donde se negocia cualquier título financiero tanto de renta como de renta variable, mixto o activos de mercado monetario con la capacidad de convertirse fácilmente en dinero*”. SEVILLA, A. Op.cit.

### 3. LA DEUDA PÚBLICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

#### 3.1 PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC)

##### 3.1.1 Concepto

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aprobado en el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997, es un acuerdo en virtud del cual a través de la coordinación de las políticas fiscales de los distintos Estados miembros, se pretendía garantizar que estos mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción de la moneda única. Se pretendía así “evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pudiera llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria (Banco Central Europeo) a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única”.<sup>11</sup>

Para ello el PEC va a establecer, con carácter general, una serie de límites o valores máximos de referencia en relación con el déficit público y la deuda pública. En el caso del déficit, ese valor máximo de referencia se fijó en el 3% del PIB, mientras que para la deuda pública dicho valor se estableció en el 60% del PIB. Estos valores máximos se encuentran plasmados también en la actualidad en el art.126 del TFUE vigente desde 2013 y su Protocolo anejo nº12.

El apartado 1 del citado art. 126 TFUE, este establece que “los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos”. Por su parte, el apartado dos del citado precepto atribuye a la Comisión la supervisión de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público “con el fin de evitar errores manifiestos”.

La Comisión examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a dos criterios<sup>12</sup>: el criterio del déficit público (art. 126.2 a) TFUE) y el criterio de la deuda pública (art. 126.2 b) TFUE). En caso de incumplimiento por parte de un Estado de alguno de los dos criterios, o de ambos, la Comisión emitirá un informe en el que, junto al análisis del

---

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ, R (2012). *Estabilidad y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. De dónde venimos y adónde vamos*. Revista CEMCI. Nº17, p.3. (disponible en: <https://revista.cemci.org/numero-17/pdf/doc1.pdf> ; última consulta: 18/03/2019)

<sup>12</sup> MARCO PEÑAS, E. (2014) “*El concepto europeo de deuda pública2* (Tesis doctoral). Universitat Pompeu Fabra, Barcelona p. 24 y ss.(disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/130964/temp.pdf;jsessionid=7043EA9DDC61F15DDDBD E330E3ED7685?sequence=5> ; última consulta: 18/03/2019)

incumplimiento, se evaluarán otros aspectos de la situación presupuestaria del Estado (como, por ejemplo, si el nivel de déficit público supera los gastos públicos de inversión, las previsiones presupuestarias a medio y largo plazo, etc.)

De los criterios a los que nos hemos referido en el párrafo anterior, vamos a centrar nuestra atención en el *criterio de la deuda pública*, al que como hemos señalado se refiere el 126.2 b) del TFUE. Si nos remitimos a la redacción literal del citado artículo en él se establece lo siguiente: *“En particular, la Comisión 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.”*

De acuerdo con lo dispuesto en este precepto, lo primero que llama la atención es que a efectos de concluir un posible incumplimiento del criterio de deuda fijado por el TFUE, no basta con la mera existencia de deuda pública en un Estado sino que es necesario que la relación deuda pública/PIB supere un determinado *valor numérico de referencia*. ¿Y cuál es ese ‘valor numérico de referencia’? Esta expresión ha sido concretada en el Protocolo (nº12) sobre Procedimiento Aplicable en caso de Déficit Excesivo, vigente desde el 1 de diciembre de 2009. Así, el art.1 del citado Protocolo, en términos literales, establece que *“la proporción de deuda pública en relación con el producto interior bruto no podrá ser superior al 60 %”*<sup>13</sup>

Además de fijar los valores de referencia, conviene hacer referencia a algunas precisiones terminológicas que realiza este Protocolo en la materia. Así, se establece el art. 2 de dicho Protocolo, que a *“a los efectos del artículo 126 de dicho Tratado y a los del presente Protocolo”*, deberá entenderse por:

*público, lo perteneciente a las administraciones públicas, es decir, a la administración central, a la administración regional o local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el sistema europeo de cuentas económicas integradas,*

*deuda, la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general, con arreglo a la definición del primer guión”*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit p.24 y ss; p.39 y ss.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que el citado criterio de deuda pública, previsto tanto en el PEC como en el TFUE, admite – tal como se desprende del art.126.2 b) TFUE - una excepción siempre *“que la proporción deuda pública/PIB disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia”*. Esto implica que no se va a considerar por la Comisión que exista un nivel de deuda pública excesivo en aquellos supuestos en los que la proporción deuda pública/PIB disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia, y ello aunque el volumen de deuda pública de dicho Estado supere el valor de referencia.

Esta afirmación del TFUE lleva indudablemente a preguntarse cuándo efectivamente se considera que la disminución de la ratio deuda/PIB *“se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia”*. Esta cuestión ha sido resuelta por el art. 2 del Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo del procedimiento de déficit excesivo, que tras su reforma en el año 2011 por el Reglamento (UE) N° 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2012, establece que se entiende que un Estado cumple con la citada excepción al criterio de la deuda pública cuando *“haya disminuido en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veintea parte al año como referencia, sobre la base de los cambios registrados durante los últimos tres años respecto de los que se dispone de datos”*.

Y, a efectos de determinar el cumplimiento del criterio de deuda pública por parte de la Comisión, se requiere la presentación por parte de los Estados de ciertos datos. Sin embargo, en el caso del criterio de la deuda pública, a diferencia de lo que ocurre en el criterio del déficit, no se establece ninguna previsión al respecto.

No obstante, y si nos remitimos al artículo 3.2 del Reglamento (CE) núm. 479/2009, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, este establece que: *“Antes del 1 de abril del año n, los Estados miembros: a) notificarán a la Comisión el déficit público previsto para el año n, la estimación del nivel de su deuda pública real al final del año n-1 el nivel de su deuda pública real de los años n-2, n-3 y n-4”*. De lo dispuesto en este precepto se deduce que, en materia de deuda pública, los Estados deben remitir a la Comisión información únicamente del nivel de deuda pública real estimado en los cuatro ejercicios siguientes. Este hecho de que la información a proporcionar por parte de los Estados a la Comisión en materia de pública se circunscriba solamente a la deuda pública real es debido,

en otras cuestiones, a la excesiva complejidad que supone para un Estado realizar un seguimiento de algunos factores que inciden directamente en el volumen de deuda.<sup>15</sup>

### 3.1.2 Antecedentes y aprobación

El punto de partida del PEC, inicialmente denominado “Pacto de Estabilidad para Europa” hay que buscarlo en el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), también conocido como Tratado de Maastricht de 7 de octubre de 1992 (en vigor, desde el 1 de noviembre de 1993), Tratado en el que se fijaron una serie de requisitos económicos y jurídicos o ‘Criterios de Convergencia’ que los Estados miembros (EM) debían alcanzar para entrar en la tercera fase de la UEM, la moneda única. Dichos criterios de convergencia iban referidos a la estabilidad de precios, la estabilidad del tipo de cambios, los tipos de interés a largo plazo y a las finanzas públicas. En relación con estas últimas, y en lo que al tema objeto de estudio se refiere, hay que señalar que ya se establecían en el art. 104 del TUE los citados criterios de déficit y deuda pública, que ahora recoge como hemos mencionado el art. 126 TFUE (déficit público no superior al 3% del PIB y deuda pública no superior al 60% del PIB, salvo en determinados supuestos).

Sin embargo, y a pesar de ello, antes de la adopción de la moneda única, comenzaron a surgir preocupaciones acerca del cumplimiento de las disposiciones del Tratado en materia de disciplina presupuestaria una vez se iniciase la tercera fase de la UEM. Es por ello, que ante la falta de unas normas fiscales que garantizaran que los EM iban a seguir cumpliendo con los criterios de convergencia y manteniendo saneadas sus finanzas tras el inicio de esa tercera fase, pero, sobre todo, ante la desconfianza de que los denominados ‘Países del Sur’ de Europa pudieran cumplir con los objetivos fijados, se presentó en el Consejo Europeo de Madrid de noviembre de 1995, por el entonces Ministro de Economía alemán, Theo Weigel, una propuesta para firmar un “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”. Esta propuesta fue desarrollada posteriormente en los Consejos Europeos de Florencia (junio de 1996) y de Dublín (diciembre de 1996), culminando con la firma del citado Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997.

Este Pacto está integrado por una Resolución del Consejo Europeo de 1997 y por dos Reglamentos de 7 de julio de 1997 que representan las dos vertientes del PEC, y que entraron en vigor el 1 de enero de 1999.

---

<sup>15</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit p.24 y ss; p.39 y ss.

En lo que respecta a la mencionada Resolución del Consejo, esta constituye un acuerdo de naturaleza política ente los Estados que carece de cualquier tipo de fuerza vinculante. En ella, los Estados se comprometen a “*respetar el Objetivo Presupuestario a Medio Plazo establecido en sus Programas de estabilidad o convergencia, consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit*”.<sup>16</sup>

Por su parte, los Reglamentos, a diferencia de la Resolución, tienen ambos eficacia directa y fuerza jurídica vinculante:

- En primer lugar, cabe hacer mención al Reglamento n.º 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y coordinación de las políticas monetarias en los Estados miembros, que se refiere a la vertiente preventiva del Pacto.

Este Reglamento ha sido objeto de dos modificaciones: la primera de ellas, en el año 2005 por el Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005; la segunda, en el año 2011 por el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, que es el vigente en la actualidad.

La vertiente preventiva “*intenta garantizar políticas presupuestarias sostenibles a lo largo del ciclo económico mediante la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo (MTO, por sus siglas en inglés)*”<sup>17</sup> <sup>18</sup>. Y precisamente para ello, en el marco de la actual vertiente preventiva, se exige anualmente a los EEMM la presentación al Consejo y a la Comisión de sus Programas de Estabilidad y Convergencia a efectos de que estos puedan valorar el grado de cumplimiento del Pacto y del MTO por parte de dichos Estados.

---

<sup>16</sup> GARCÍA, J.P (2003). “*Seguimiento y control de la Estabilidad Presupuestaria*”. (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1069281.pdf>; última consulta: 22/03/2019)

<sup>17</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>; última consulta: 22/03/2019)

<sup>18</sup> El Objetivo Presupuestario a Medio Plazo (MTO, por sus siglas en inglés) es “*el saldo presupuestario estructural (entre los ingresos y los gastos públicos) que protege al país del riesgo de incumplimiento del umbral del 3 % del PIB establecido en el Tratado a lo largo del ciclo económico y garantiza la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas*”. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). “*Semestre Europeo: guía de las principales normas y documentos*”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>

Los programas de estabilidad o de convergencia “*presentan la estrategia presupuestaria a medio plazo de cada Estado miembro*”.<sup>19</sup> No obstante, conviene hacer algunas precisiones en relación con la presentación de estos Programas de Estabilidad y Convergencia:

- Los Programas de Estabilidad deben presentados con carácter anual a la Comisión y al Consejo por los Estados Miembros (en adelante, EEMM) de la Eurozona, salvo que se trate de EEMM que están recibiendo “*ayudas financieras procedentes de programas de ajuste económicos*”<sup>20</sup>; por su parte, aquellos Estados que no han adoptado como moneda el euro deben presentar anualmente a estas dos instituciones un Programa de Convergencia.
  - Los Programas de Estabilidad recogerán “*el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo y la senda de ajuste para lograrlo*”.<sup>21</sup>
  - Los Programas de Convergencia, similares a los Programas de Estabilidad, deberán incluir además “*los objetivos de la política monetaria y su relación con la estabilidad de precios y los tipos de cambio*”.<sup>22</sup>
- En segundo lugar, hay que mencionar el Reglamento n.º 1467/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación de la implementación del déficit excesivo, que se refiere a la vertiente correctora del Pacto.

Este Reglamento igual que el anterior ha sido objeto de modificación en 2005 y 2011, por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y por el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, actualmente en vigor.

A través de la vertiente correctora se pretende que los EEMM que superen los valores de referencia de déficit y deuda pública a los que se refiere el TFUE y el art.1 del Protocolo n.º12 sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, adopten las medidas necesarias para ajustarse a los mismos (3% del PIB, en el caso del déficit; 60% del PIB en el caso de la deuda).

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Op. cit.

<sup>20</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Op.cit.

<sup>21</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Ob.cit.

<sup>22</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Op.cit.

Esta vertiente está integrada fundamentalmente por el Procedimiento de Déficit Excesivo, al que nos referiremos con mayor profundidad más adelante.

A la regulación contenida en estos los dos Reglamentos, hay que añadir la prevista en el denominado ‘Código de Conducta’, cuya primera versión fue aprobada el 10 de julio de 2001, y dentro del cual, es posible distinguir una primera parte, destinada a aclarar determinados aspectos de la vertiente preventiva y correctiva del PEC, y una segunda parte, relativa a los Programas de Estabilidad y Convergencia que deben presentar los EEMM.

### 3.1.3 Reformas del PEC: 2005 y 2011

Durante sus primeros años de vida, podemos decir que los EEMM cumplieron en gran medida con los criterios de convergencia fijados en el PEC, pero esta situación se modificó totalmente al cambiar la coyuntura económica. Así fueron varios los Estados - entre ellos, Portugal, Grecia o Italia – que incumplieron el criterio de convergencia relativo a las finanzas públicas, lo que obligó a la Comisión a abrir contra estos un procedimiento de déficit excesivo. Sin embargo, el problema realmente se planteó cuando dos de los grandes impulsores del PEC, Francia y Alemania, incumplieron el criterio del déficit público, ya que en este caso el Consejo decidió, desoyendo a la Comisión, no abrir contra estos dos países un PDE. Y precisamente, fueron estas dificultades de algunos EEMM para cumplir con los objetivos establecidos en materia de finanzas públicas, así como las discrepancias entre Consejo y Comisión respecto de la apertura del PDE a Francia y Alemania, lo que provocó la necesidad de reformar el PEC, sobre todo, ante la creciente pérdida de credibilidad en el mismo.

En efecto, Francia y Alemania, venían incumpliendo el criterio del déficit público desde hacía ya varios años, sin embargo, y a pesar de ello, el Consejo Ecofin<sup>23</sup> no solamente decidió suspender en relación a los mismos la aplicación del PDE, contradiciendo así la propuesta de la Comisión, sino que además decidió aprobar una serie de recomendaciones, distintas a la efectuadas por la citada Comisión, y dirigidas a ambos países, que en su conjunto fueron aprobadas bajo el nombre de ‘Conclusiones’.

---

<sup>23</sup> El Consejo ECOFIN o Consejo de Asuntos Económicos y Financieros es una institución de la UE constituida por los Ministros de Economía y Hacienda de todos los EEMM que se encarga fundamentalmente de “*cuestiones de política económica, cuestiones fiscales y de la reglamentación de los servicios financieros*”. CONSEJO DE LA UE (2019). “*El Consejo en su formación de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN)*”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/ecofin/>; última consulta: 27/03/2029)

Como consecuencia de estas diferencias entre el Comisión y Consejo, en enero de 2004, la Comisión interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas solicitando a este que anulase la suspensión del PED decretada por el Consejo. El Tribunal, en Sentencia de 13 de julio de 2004, dio respuesta al recurso interpuesto y reconoció la capacidad del Consejo tanto para no seguir las recomendaciones de la Comisión, como para proceder a la suspensión del PDE. No obstante, procedió a la anulación de las citadas ‘Conclusiones’, por considerar que el Consejo se había excedido de sus competencias.

Este incumplimiento del ordenamiento comunitario, apreciado por el TJCE, para proporcionar un trato de favor a algunos EEMM, supuso una quiebra de la credibilidad en el PEC, que se tradujo en la necesidad de reforma del mismo, entre otras cosas, para dotarlo de más ‘flexibilidad’.

En línea con lo anterior, el Consejo aprobó el 22 y 23 de marzo de 2005, dos Reglamentos que supusieron una modificación del PEC, tanto en su vertiente preventiva como correctiva: los Reglamentos (CE) números 1055/2005 y 1056/2005.

Una de las principales modificaciones que se pretendió introducir con esta reforma en lo que a la deuda pública se refiere, es que si bien hasta el momento la tendencia habitual a efectos de la aplicación del PDE había consistido únicamente en tomar en consideración el criterio del déficit - olvidando por completo el criterio de la deuda pública -, se quiso aquí reforzar el papel de la misma, intensificando las consecuencias del incumplimiento del volumen máximo de deuda permitido. Se pretendía que el Consejo procediese también a la formulación de recomendaciones cuando la deuda pública de los EEMM no fuese inferior al valor de referencia establecido, o en aquellos caso en los que, siendo superior al citado valor la proporción de esta en relación al PIB, no disminuyese de forma suficiente aproximándose a un ritmo satisfactorio al valor de referencia. Sin embargo, no llegó a aplicarse efectivamente en la práctica.<sup>24</sup>

Varios años más tarde, y como consecuencia del estallido de la crisis financiera y económica en el año 2008, se operó en el año 2011 una nueva reforma del PEC en la que mediante la aprobación de un Tratado Internacional y 8 Reglamentos se reforzó la normativa sobre gobernanza económica de la UE:

---

<sup>24</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit. p. 50 y ss.

Cabe hacer así mención en primer lugar al denominado ‘Six pack’, aprobado el 16 de noviembre de 2011. El Six Pack es un paquete normativo, integrado por cinco Reglamentos y una Directiva, a través de las cuales se pretendía “*reforzar la vigilancia macroeconómica, presupuestaria y estructural en la UE*”.<sup>25</sup>

Con el Six Pack se va a establecer una regla de gasto, es decir, se va a fijar, teniendo en cuenta la tasa de crecimiento a medio plazo de los Estados, un techo máximo de crecimiento anual para el gasto público para garantizar así que estos converjan hacia el MTO<sup>26</sup>.

En relación con la deuda pública, cabe destacar la aprobación del Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del Procedimiento de Déficit Excesivo. Este Reglamento, entre otras cuestiones, va a determinar cuándo se considera que un Estado lleva a cabo una “*disminución sustancial y continuada*” de la deuda pública. Más concretamente, y en relación con esta cuestión, el art. 2.1 bis del citado Reglamento establece que se considera que un Estado lleva a cabo una disminución sustancial y continuada de la deuda pública cuando “*la diferencia con respecto al valor de referencia haya disminuido en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veintea parte al año como referencia, sobre la base de los cambios registrados durante los últimos tres años respecto de los que se dispone de datos*”. Sin embargo, también se va entender cumplido el criterio de la deuda de acuerdo con el art. 2 del mismo Reglamento “*si las previsiones presupuestarias de la Comisión indican que la reducción exigida del diferencial se producirá en el período de tres años que comprende los dos años siguientes al último año respecto del cual se dispone de datos. Para un Estado miembro objeto de un procedimiento de déficit excesivo el 8 de noviembre de 2011 y durante un período de tres años a partir de la corrección del déficit excesivo, se considerará que el requisito correspondiente al criterio de la deuda se ha cumplido si el Estado miembro en cuestión realiza suficientes progresos para su cumplimiento, conforme a la evaluación efectuada en el dictamen que adopte el Consejo sobre su programa de estabilidad o convergencia*”.<sup>27</sup>

Pero la incorporación más importante derivada de la reforma de 2011 viene dada porque, a partir de este momento, se va a reforzar de manera efectiva el papel del criterio de deuda pública, algo que ya se había planteado con motivo de la reforma operada en 2005, aunque

---

<sup>25</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit p. 90 y ss.

<sup>26</sup> Estabilidad presupuestaria en Europa. (2019). Disponible en: <https://www.elsectorepublico.es/elsp/capitulo/1687859/1662143/v-la-estabilidad-presupuestaria.html>

<sup>27</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit. p.110 y ss.

no llego a salir adelante en ese momento. Como consecuencia, a partir de ahora, ya no solo se va a poder iniciar PDE contra los EEMM cuyo déficit público superase el 3% del PIB, sino también frente a aquellos Estados con ratios deuda/PIB superiores al 60%, a no ser que la diferencia entre dicha ratio y el valor de referencia disminuya a un ritmo del 5% anual de media a los largo de tres años, y ello incluso si el déficit está por debajo del 3% del PIB.

Junto con el Six Pack se va a aprobar, también en el año 2011, un nuevo paquete de medidas bajo el nombre de ‘Two Pack’. Este nuevo paquete normativo, constituido por dos Reglamentos, además de reforzar los procedimiento de control y vigilancia, introduce como novedad importante la obligación a los Estados – salvo excepción – de presentar a mediados de octubre sus proyectos de planes presupuestarios que serán evaluados por la Comisión, quien emitirá un dictamen al respecto pudiendo, en caso de que dicho proyecto presupuestario no se ajuste a las exigencia del PEC, solicitar a los Estados la presentación de un nuevo presupuesto antes de su aprobación. Ahora bien, ello no impide, sin embargo, que dicho Estado pueda aprobar su presupuesto, independientemente de lo dispuesto por la Comisión, tal como ocurrió en el caso de Italia, cuyo Gobierno aprobó el presupuesto nacional para 2019 pese a que este incumplía en gran medida el criterio del déficit público fijado por el PEC.

Por último, y en relación con la reforma del PEC operada en el año 2011, cabe citar la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) - también conocido como ‘Pacto Fiscal Europeo’- el 2 de marzo de 2012, a través del cual se pretendía implantar en la Eurozona una disciplina fiscal más estricta. Con él se introduce la denominada «regla de oro» presupuestaria que, con el objetivo de que las Administraciones públicas de cada Estado mantengan una situación de equilibrio o de superávit, establece algunas exigencias en materia de déficit y deuda públicos. Así pues el citado Tratado, cuyo contenido debía ser incorporado por los Estados a su ordenamiento jurídico nacional preferiblemente por vía de la Constitución, limita el déficit estructural al 0,5 % del PIB, salvo que la deuda de país sea inferior al 60 % del PIB, en cuyo caso su déficit estructural podrá alcanzar el 1 % del PIB. Por el contrario, si la deuda de un Estado supera el 60% PIB estos deberán reducirla a un ritmo medio de una veinteava parte al año.

### 3.1.4 Mecanismos de la UE para asegurar el cumplimiento de los criterios de déficit y deuda pública: El procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

Entre los mecanismos de los que dispone la Unión Europea para garantizar que se cumplan los criterios establecidos por el PEC son el denominado “mecanismo de alerta rápida” y “el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)”, que a partir de la reforma de 2011, como ya hemos apuntado, también va a poder activarse en caso de que la deuda pública de un EM supere el valor de referencia del 60% PIB.

- Mecanismo de alerta rápida

Como parte de la vertiente preventiva del PEC y, como ya se ha mencionado, los Estados debían presentar sus respectivos Programas de Estabilidad y Convergencia para su examen por el Consejo y por la Comisión. De manera que, en caso de incumplimiento o desviaciones importantes, el Consejo formulará una recomendación al Estado correspondiente para alertar rápidamente a dicho Estado, y que este adopte en el plazo de entre 3 y 5 meses las medidas pertinentes. Si una vez transcurrido dicho plazo, el Estado incumplidor no toma las medidas correspondientes para corregir la desviación, el Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá exigir a dicho Estado un depósito con devengo de intereses del 0,2% de su PIB en el año anterior.

Ahora bien, *“este proceso no se puede establecer ex ante: según el Código de conducta del PEC, la monitorización del cumplimiento de los mencionados requerimientos ha de estar basado en resultados y no en previsiones”*<sup>28</sup>

- Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)

En lo que a la vertiente correctora se refiere, hay que hacer mención al Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) regulado en el artículo.126 TFUE, el Protocolo n°12 Sobre el

---

<sup>28</sup> <sup>28</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Europeos (2018). *“Mecanismos de la Unión Europea para asegurar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”*. p.6. (Disponible en: [https://www.foe.es/upload/estudios\\_informes/39101Mecanismos%20de%20la%20UE%20para%20el%20cumplimiento%20del%20PEC.pdf](https://www.foe.es/upload/estudios_informes/39101Mecanismos%20de%20la%20UE%20para%20el%20cumplimiento%20del%20PEC.pdf); última consulta: 03/04/2019)

procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y el Reglamento de procedimiento de déficit excesivo.<sup>29</sup> Y, ¿en qué consiste y cuándo se puede iniciar este procedimiento?

Este procedimiento puede iniciarse cuando alguno de los EEMM vulnera el criterio del déficit público y/o el criterio de la deuda pública, que impiden, respectivamente, que un Estado tenga un déficit superior al valor de referencia del 3% del PIB a precios de mercado - salvo que estemos ante un déficit excepcional, temporal y cercano al valor de referencia- y un volumen de deuda pública superior al 60% PIB - salvo que en los tres años anteriores, haya conseguido reducirla en un 1/20 anual. Y decimos que “puede iniciarse” puesto que el PDE no se inicia automáticamente cuando un Estado infringe el criterio de deuda pública (o de déficit público) establecido, ya que, como hemos visto, existen algunas excepciones así como exigencias de procedimiento. En todo caso, es el Consejo el que realizando una evaluación general, deberá decidir si abre o no el PDE contra un Estado.

Con el objetivo de determinar si un Estado o no cumple con los criterios mencionados, y por tanto, si se debe iniciar contra él un PDE, se deberán valorar además los llamados “factores relevantes”, que pueden incluirse dentro de 3 grandes grupos: “1) *La evolución de la situación presupuestaria a medio plazo*; 2) *La evolución de la situación económica a medio plazo*; y 3) *la evolución de la situación de la deuda pública a medio plazo, así como su dinámica y sostenibilidad. Para el criterio de deuda resulta especialmente relevante el cumplimiento de la senda de ajuste hacia el MTO*”<sup>30</sup>

Una vez determinado en qué casos va a poder ponerse en marcha el PDE, vamos a ver qué ocurre después: una vez que se detecta que un país no cumple con los límites de deuda pública establecidos (o de déficit), la Comisión elabora un informe para determinar si se debe iniciar o no el PDE, lo notifica al Estado incumplidor e informa al Consejo a través de la recomendación correspondiente, si considera que existe una deuda (o déficit) “excesivos”; no obstante, la decisión final respecto de la apertura y tramitación del PDE corresponde al Consejo, quien partiendo de la propuesta de la Comisión y tras una evaluación, decidirá finalmente por mayoría cualificada si se incumplen o no el criterio de deuda pública (o de déficit público, o ambos).

En caso de que el Consejo finalmente decida que la deuda pública (o el déficit) superan los valores de referencia, formulará las pertinentes recomendaciones al país infractor para que

---

<sup>29</sup> Vertiente correctora: Procedimiento de Déficit Excesivo (2016). (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:31997R1467>; última consulta: 03/04/3019)

<sup>30</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Europeos (2018). Mecanismos de la Unión Europea para asegurar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ob.cit p.7.

este en el plazo de 3 a 6 meses adopte las medidas correspondientes. Una vez llegados a este punto: 1) Si se considera que el Estado está actuando correctamente podrá procederse a la suspensión del PDE; 2) Pero si, por el contrario, el Estado infractor hiciera caso omiso de las citadas recomendaciones, estas podrán transformarse en una advertencia por parte del Consejo. Si, aun así, el país sigue haciendo caso omiso de las decisiones del Consejo este podrá proceder a la imposición de sanciones entre las que se incluyen: el establecimiento de un depósito sin devengo de intereses del 0,2% del PIB, depósito que puede convertirse en una multa de hasta el 0,5% del PIB si en el plazo de dos años no se han reducido los niveles por debajo de los límites fijados, pudiendo incluso procederse a la suspensión de los compromisos o pagos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Ahora bien, si pasados dos años, el Estado infractor ha adaptado su situación a los valores de deuda (y/o déficit) fijados se procederá al cierre del PDE y a la devolución del depósito, salvo que este se hubiera transformado en multa.

El PDE, a diferencia de lo que ocurría en el caso del mecanismo de alerta rápida, puede iniciarse ex ante. No obstante, ello únicamente será posible cuando se trate del incumplimiento del criterio del déficit público, no así en el caso del criterio de la deuda, ya que en este último caso solo podrá iniciarse ex post.<sup>31</sup>

Existen, además de las sanciones, otros mecanismos dirigidos a asegurar que los EEMM cumplan con los criterios de deuda pública establecidos. A ellos se refiere el art.126 del TFUE, que entre otros, cita los siguientes: publicación de las recomendaciones previamente efectuadas a un Estado en aquellos supuestos en los que este haya hecho caso omiso de las mismas (art. 126.8 TFUE); obligar a un Estado miembro a publicar “*una información adicional, que el Consejo debe especificar, antes de emitir obligaciones y valores*”<sup>32</sup> (art.126.11 TFUE); o recomendar al Banco Europeo de Inversiones que “*reconsidere su política de préstamos con el Estado afectado*”.<sup>33</sup>

En el caso particular de España, nuestro país fue objeto de la aplicación del PDE en el año 2009 con motivo de la crisis económica que se inició el año anterior, y en este procedimiento ha permanecido prácticamente hasta ahora. No obstante, el ECOFIN aprobó el pasado 14 de junio de 2019 la salida de España del PDE. Sin embargo, y a pesar

---

<sup>31</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Europeos (2018). Mecanismos de la Unión Europea para asegurar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ob.cit p.7.

<sup>32</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit. p.46 y ss.

<sup>33</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit. p.50 y ss.

de esta salida de España del PDE, esta seguirá bajo el control de las instituciones europeas para lograr a medio plazo una reducción de su deuda pública hasta alcanzar el criterio de deuda pública establecido en el 60% PIB. A finales del año 2019, está previsto que la deuda pública española se reduzca hasta el 95,4% del PIB.<sup>34</sup>

## 4. LA DEUDA PÚBLICA EN EL MARCO ESPAÑOL

### 4.1 EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (CE)

#### 4.1.1 Reforma del artículo 135 CE: Estabilidad presupuestaria y deuda pública

##### 4.1.1.1 *Antecedentes y aprobación de la reforma del art.135 de la Constitución.*

Como ya bien hemos analizado, en el año 1997 se aprobó el PEC con el objetivo de establecer límites a los niveles de déficit y deuda públicos de los EEMM, para garantizar así que estos mantuvieran unas finanzas públicas saneadas y se ajustaran a los criterios fijados tras la aprobación de la UEM (1999).

Y precisamente para dar cumplimiento a la normativa europea en materia de disciplina presupuestaria, se aprobó en España la primera Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En efecto, con motivo de las recomendaciones derivadas del Consejo celebrado en Portugal en el año 2000, pero, sobre todo, con objeto de dar cumplimiento a las exigencias derivadas del PEC más allá de los objetivos mínimos exigidos, se aprobó en España en el año 2001, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de anterior.

La aprobación de esta normativa supuso, entre otras cuestiones, la introducción del principio de estabilidad presupuestaria<sup>35</sup>, al contemplarse entre las exigencias de la LGEP de 2001 una situación de equilibrio o superávit independientemente o al margen de la fase del ciclo económico en que se encontrase nuestro país. En palabras de RAMÓN FERNÁNDEZ, esta ley “*rompe definitivamente el concepto de equilibrio nominal del presupuesto,*

---

<sup>34</sup>RTVE (2019). “*La Comisión Europea da por hecho que España saldrá en mayo del procedimiento de déficit excesivo*”. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20190114/comision-europea-da-hecho-espana-saldra-mayo-del-procedimiento-deficit-excesivo/1868862.shtml>; última consulta; 04/04/2019)

<sup>35</sup> El principio de estabilidad presupuestaria se identifica en el art.3 LOEPSF como ‘*una situación de equilibrio o superávit*’, entendiéndose que las AAPP se encontrarán en esta situación cuando no presenten déficit estructural. LOEPSF: Principios Generales. Recuperado de: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSFprincipios.aspx> ; última consulta; 28/04/2019)

*consolida las restricciones al endeudamiento público e instauro el concepto de equilibrio económico del presupuesto no financiero”.*<sup>36</sup>

Sin embargo, y a pesar de la eficacia que estas normas tuvieron en algunos ámbitos, pronto se puso de manifiesto la existencia de importantes deficiencias, deficiencias estas que se tradujeron en la aprobación en el año 2006 de otras dos leyes: la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, que complementaba a la anterior. Entre las principales novedades que trajo consigo esta reforma, cabe señalar que, a diferencia de lo que venía ocurriendo hasta entonces y, en relación con el cumplimiento del citado principio, se va a tener en cuenta el momento del ciclo económico en que nos encontremos. Como consecuencia, en aquellos supuestos en los que la economía creciese por debajo de su potencial, las Administraciones Públicas podían incurrir en déficit. Por el contrario, y para compensar el déficit generado en la situación anterior, cuando el crecimiento de la economía fuese superior a su crecimiento potencial debían obtener superávit.<sup>37</sup>

Un año después de la citada reforma, se aprobó, en el año 2007, por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, el nuevo Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, “*con implicaciones más formales y de clarificación de la regulación que de innovación material*”.<sup>38</sup>

En el año 2011, antes de la reforma constitucional del art. 135 CE, se llevó a cabo una nueva reforma de la normativa española en materia de estabilidad presupuestaria mediante la aprobación de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

La primera supuso una modificación de los arts. 12 y 16 del Real Decreto Legislativo 2/2007, que se referían, respectivamente, al límite máximo anual del gasto y a las modificaciones de crédito. Por su parte, el Real Decreto-ley 8/2011, supuso no solo la modificación de algunos preceptos del Real Decreto Legislativo de 2007, sino la adición de

---

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ, R (2012). Op.cit. p.4 y ss.

<sup>37</sup> DOMÍNGUEZ MANTÍNEZ, J.M; LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M<sup>a</sup> (2012). “*La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*” p.25 y ss. Disponible en: [http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT\\_09\\_12.pdf](http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_09_12.pdf); última consulta: 05/04/2019)

<sup>38</sup> DOMÍNGUEZ MANTÍNEZ, J.M; LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M<sup>a</sup>. Op.cit. p.25 y ss.

otros nuevos como por ejemplo el art. 7 (instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria) y 9 (informes sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria) y se introdujeron los nuevos artículos 8 bis y 10 (regla de gasto y consecuencias de su incumplimiento, respectivamente).<sup>39</sup> Todo ello, supuso el establecimiento de nuevas restricciones a los entes públicos en materia presupuestaria.

Asimismo, en el año 2011, con motivo aumentar la firmeza el compromiso adquirido por España con la UE en lo que a la estabilidad financiera se refiere, y gracias al impulso procedente de los dos principales partidos políticos del momento (PP y PSOE), se aprobó en nuestro país la reforma del art. 135 de la CE. En efecto, a raíz de la crisis económica que azotó Europa a partir del año 2008, comenzó a surgir una preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas, preocupación esta que no solo se tradujo en una nueva reforma del PEC - a través, como ya se ha comentado con anterioridad, de la aprobación del "Six Pack", el Two-Pack y del denominado Pacto Fiscal – sino que, además, llevó a que algunos EEMM, entre ellos Alemania y España, reformaran su Constitución introduciendo disposiciones dirigidas a garantizar el efectivo cumplimiento de los objetivos de estabilidad financiera procedentes del derecho europeo; y todo ello, para reforzar y mostrar así un mayor compromiso con las exigencias europeas de disciplina presupuestaria.

En nuestro país, esta reforma de la norma suprema no estuvo exenta de críticas; y ello, no solo por su tramitación por la vía del procedimiento de urgencia, sin posibilidad de enmienda y sin referéndum, sino también porque hay quienes han apuntado que la citada reforma no era necesaria en tanto en cuanto no introducía ninguna novedad a lo ya dispuesto en la normativa infraconstitucional existente.<sup>40</sup> Pero en el fondo, con esta reforma lo que se pretendía era reforzar y demostrar el compromiso español con la exigencias presupuestarias europeas, mediante su inclusión en la norma suprema española.

En cualquier caso, esta reforma supuso, como veremos más adelante, no solo la introducción del principio de estabilidad presupuestaria sino también el establecimiento a nivel constitucional de límites máximos al volumen de deuda pública.

Además, y como consecuencia de citada reforma de nuestra Carta Magna, se va aprobar la vigente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

---

<sup>39</sup> DOMÍNGUEZ MANTÍNEZ, J.M; LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M<sup>a</sup> Op.cit. p.25 y ss.

<sup>40</sup> ARCO PÉREZ, R. (2016). “*La Reforma del Artículo 135 de la Constitución*” (TFG). Universidad de La Laguna p.27 y ss. (disponible en: <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/3013/La%20reforma%20del%20articulo%20135%20CE.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ; última consulta; 07/04/2017)

Financiera (en adelante, LOEPSF), la cual ha sido modificada en varias ocasiones desde su aprobación. A ella nos referiremos con mayor profundidad en los sucesivos apartados de este trabajo.

#### 4.1.1.2 *Contenido del artículo 135 CE antes y después de la reforma.*

Antes de la reforma la redacción del art.135 CE era la siguiente:

*“El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.”*

Como consecuencia de la reforma constitucional operada el 27 de septiembre de 2011 con el objetivo de *“reforzar el compromiso de España con la Unión Europea”*, este artículo fue profundamente modificado pasando de tener únicamente dos apartados a un total de seis. De estos seis apartados, cinco se refieren al principio de estabilidad presupuestaria y a su cumplimiento por las Administraciones Públicas, mientras que tan solo uno de los apartados va a referirse la regulación de la deuda pública, conservándose, eso sí, los dos apartados del artículo 135 originario, no obstante, con algunos cambios.

Se ha optado, por tanto, no solo por constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria – entre otras cosas, por el carácter estructural que se le atribuye en materia de actuación presupuestaria y financiera de las Administraciones públicas – sino también por su regulación conjuntamente con los límites al endeudamiento público, y ello a pesar de que el principio de estabilidad presupuestaria podría haber sido objeto de regulación en el art. 134 de la CE.<sup>41</sup>

A continuación realizaremos un análisis de la actual redacción del art.135 de nuestra CE refiriéndonos tanto al principio de estabilidad presupuestaria como a la actual regulación constitucional de la deuda pública.

El art. 135.1 CE, en su redacción actual, establece en su tenor literal que *“todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”*. Se constitucionaliza así como principio de actuación de todas las Administraciones Públicas el

---

<sup>41</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, A; RASTROLLO, A (2016) *“Sinopsis artículo 135”* (Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>; última consulta: 21/04/2019)

principio de estabilidad presupuestaria. No obstante, algunos autores como Cazorla Prieto consideran que esta mención constitucional al principio de estabilidad presupuestaria debería haber ido referida, no a las Administraciones Públicas, sino a los poderes públicos - Cortes Generales y Parlamentos Autonómicos - por ser estos los encargados de la aprobación de los Presupuestos.<sup>42</sup>

En todo caso, debe tenerse en cuenta que este principio forma parte del bloque de constitucionalidad, y por tanto, deberá ser tenido en cuenta por el órgano encargado del control de constitucionalidad de leyes a efectos de la declaración de la posible inconstitucionalidad de una ley.<sup>43</sup>

Tras reconocerse el principio de estabilidad presupuestaria, el art. 135.2 introduce una norma que limita el déficit estructural en que pueden incurrir Estado y Comunidades Autónomas disponiendo que el mismo no pueda superar “*los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros*”. Además, añade el art. 135.2 en su párrafo segundo que ese “*déficit estructural máximo permitido [...] será fijado por una Ley Orgánica. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario*”.

Aunque este trabajo tiene por objeto la deuda pública, se ha creído conveniente con el objeto de analizar lo dispuesto en el nuevo art.135.2 CE hacer algunas precisiones en relación al déficit estructural. El término, ‘déficit estructural’ debe ser entendido según la doctrina como “*el excedente de los gastos sobre los ingresos que persiste cuando la economía experimenta un crecimiento a su más alta tasa de empleo*”<sup>44</sup>. O dicho de otro modo, el déficit estructural es el déficit público de naturaleza constante, en el sentido de que se genera con independencia de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y gastos y, por tanto, no desaparece ni siquiera en una situación de pleno empleo. Este déficit estructural junto con el déficit cíclico integra el denominado ‘déficit público’, que es aquel que se genera cuando los gastos son superiores a los ingresos.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> CAZORLA PRIETO, L.M. (2012), “*Derecho financiero y tributario. Parte general*”, Thomson Reuters. Navarra, 12ª edición, p. 584 y ss.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “*La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado*”, en Instituto de estudios fiscales-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013. 2013, p. 24

<sup>44</sup> MARCO PEÑAS, E. Ob.cit. citando a MULLER, Patrice y PRICE, Robert W.R., “Structural budget deficits and fiscal stance”, OCDE Working Papers, (15), 1984, p. 1. 536

<sup>45</sup> Déficit Estructural. Recuperado de: [https://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DEFICIT\\_ESTRUCTURAL.htm](https://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DEFICIT_ESTRUCTURAL.htm); última consulta; 19/04/2019)

En el caso español, el art.135.2 CE admite la posibilidad de que no solo el Estado sino también las Comunidades Autónomas puedan tener déficit<sup>46</sup>. Sin embargo, nuestra norma suprema no constitucionaliza una cifra o porcentaje concreto, sino que remite establecimiento del déficit estructural máximo permitido a una Ley Orgánica. Por tanto, el déficit estructural, no deberá superar nunca los márgenes establecidos por la Unión Europea ni los límites establecidos en la LOEPSF.

A nivel europeo, habría que estar a lo dispuesto por el art.3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 marzo de 2012, (TECG) que dispone que “*los presupuestos de las Administraciones públicas estarán equilibrados si no superan un déficit estructural anual del 0,5 % de su PIB*”.

A nivel nacional, por su parte, habría que estar a lo dispuesto por el art. 11 de la LOEPSF, que, en principio, limita el déficit estructural al 0 % del PIB, aunque admite, no obstante, algunas excepciones.

Esta concepción flexible del principio de estabilidad presupuestaria en relación con el Estado y las CCAA contrasta con la regulación prevista para las Entidades Locales. En el caso de las Entidades Locales, en principio, y bajo circunstancias normales, estas no podrán incurrir en déficit estructural, sí, en superávit.

Centrándonos ya la regulación constitucional de la deuda pública, hay que estar al art.135.3 de la CE, que es el que se encarga de regular esta cuestión, manteniendo los dos apartados del originario art.135 CE pero introduciendo algunos cambios. La primera redacción del precepto únicamente recogía el principio de reserva de ley en relación con Estado, y consagraba el principio de inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados al pago de la deuda pública, pero no contemplaba, sin embargo, ningún tipo de restricción o límite material respecto de la deuda pública.<sup>47</sup>

Frente a esa regulación anterior, el actual art. 135.3 de la CE consagra los siguientes aspectos en relación con la deuda pública:

- *Principio de reserva de ley en materia de endeudamiento*
- *Presunción de existencia de crédito para los pagos derivados de la deuda*
- *Preferencia de los pagos de la deuda pública.*

---

<sup>46</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, A, *La reforma constitucional...*, p. 10 y 11.

<sup>47</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, A; RASTROLLO, A Op.cit.

○ *Fijación del límite máximo de la deuda pública*<sup>48</sup>

El art. 135.3 de la CE establece, en primer lugar, que “*El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito*”.<sup>49</sup> Este primer apartado - al igual que el art. 135 originario - contempla el principio de reserva de ley en materia de endeudamiento. No obstante, y a diferencia de lo que ocurría en un principio, ya no se refiere solamente al Gobierno sino que este término se ha sustituido por una referencia tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, de manera que ahora ambos entes públicos requerirán autorización legal para emitir deuda pública o contraer crédito.

Dicha autorización se incluye, en la práctica, dentro de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que fijara de acuerdo “*el límite de la variación del saldo vivo de Deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario*”.

En el caso de deuda o crédito de las Entidades Locales, a diferencia de lo que ocurre en relación al Estado y las CCAA, el art. 135.3 de la CE no contiene mención alguna a esta cuestión; así pues, y dado que no cabe una aplicación analógica del principio de reserva de ley respecto de las Entidades Locales, entre otras cuestiones, porque estas carecen de potestades legislativas, en materia de emisión de deuda pública y contracción de crédito de las Entidades Locales habrá que remitirse a lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en la que se exige autorización de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma que ostente la tutela financiera.<sup>50</sup>

En cualquier caso, a la reserva de ley en materia de deuda pública nos referiremos con mayor profundidad más adelante.

El art.135.3 en su párrafo segundo dispone que “*los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión*”.<sup>51</sup>

Este segundo párrafo, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad, es extensivo no solo a la deuda pública del Estado sino a la deuda pública de todas las Administraciones

---

<sup>48</sup> SÁNCHEZ GARCÍA, N. “*Déficit y Deuda pública en la Constitución*”. (disponible en: [http://asocex.es/deficit-y-deuda-publica-en-la-constitucion#\\_ftn37](http://asocex.es/deficit-y-deuda-publica-en-la-constitucion#_ftn37); última consulta: 19/04/2019)

<sup>49</sup> Constitución Española, BOE. Núm.311, de 29 de diciembre de 1978, artículo 135.3

<sup>50</sup> SOLER ROCH, M.T, *Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones públicas*, Presupuesto y Gasto Público nº 27/2001, p. 83.

<sup>51</sup> SÁNCHEZ GARCÍA, N. Op.cit.

públicas, es decir, también a la deuda de las CCAA, Entidades Locales, Seguridad Social y aquellos entes que de acuerdo al Sistema Europeo de Cuentas de 2010 forman parte de las Administraciones Públicas.<sup>52</sup>

En este precepto se mantiene en parte la redacción del antiguo art. 135.2 CE. Es decir, en su nueva redacción el art. 135 sigue contemplando en su apartado tercero lo que la doctrina denomina ‘principio de inclusión presupuestaria automática’, en virtud del cual se obliga al Estado a consignar siempre en sus presupuestos los créditos presupuestarios necesarios para cumplir con las obligaciones contraídas frente a los suscriptores de deuda pública. (“...se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos”).

Otra de las novedades que se introduce en este segundo apartado del art.135.3 es la prioridad absoluta de pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones. Con ello se pretende reducir la prima de riesgo española al asegurar a los suscriptores de la deuda pública española que estos van a poder cobrar los intereses que les corresponden y obtener la devolución del capital prestado. No obstante, esta referencia a la prioridad de pago ha sido considerada por algunos autores como superflua e innecesaria por considerar que se trata de una reiteración dentro del mismo párrafo. En efecto, estos autores consideran que esta nueva referencia a la prioridad absoluta de pago del servicio de la deuda quedaría amparada por el principio de inclusión presupuestaria automática que el art.135 consagra ya antes de su reforma.<sup>53</sup>

Pero además esta disposición otorga a los acreedores de los mencionados créditos la consideración de acreedores privilegiados frente a quienes también son acreedores del Estado pero lo son en virtud del resto de obligaciones económicas contraídas por este.<sup>54</sup> Esta priorización supone en cierto modo “una discriminación subjetiva de los acreedores de las

---

<sup>52</sup> El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales vigente en la actualidad (SEC-2010, en sustitución del SEC-95) surge con motivo de la aprobación, el 21 de mayo de 2013, por parte del Consejo y el Parlamento Europeo del Reglamento UE 549/2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Se trata de un sistema que establece “una metodología sobre reglas, definiciones, nomenclaturas y normas de contabilidad comunes para elaborar cuentas y tablas sobre bases comparables de acuerdo con las necesidades de la Unión Europea, así como un programa que establece los plazos para la transmisión a la Comisión Europea de las cuentas y tablas de los EEMM”. Todo ello con la finalidad de permitir que las cuentas de los EEMM de la UE estén disponibles y sean accesibles para los usuarios en unos determinados plazos a efectos tanto de obtención de información como para poder realizar comparaciones entre los distintos EEMM. Se trata en definitiva de un marco integrado por un lado. MESTRE VIDAL, M (2016). El Sistema Europeo de Cuentas 2010 (SEC 2010). (Disponible en: <http://auditoria-audidores.com/articulos/articulo-auditoria-el-sistema-europeo-de-cuentas-2010-sec-2010-/> ; última consulta: 02/05/2019)

<sup>53</sup> MARTÍNEZ LAGUNA, F.D (2011). *La Reforma del artículo 125 de la Constitución Española: efectos y consecuencias jurídicas de la Reforma*. p.135 (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4256445>; última consulta 21/04/2019)

<sup>54</sup> LA HUCHA CELADOR, F. DE, *La reforma del artículo...*, pág. 45.

*Administraciones Públicas, de forma que los tenedores de la deuda pública serán los primeros en cobrar, incluso en el supuesto de que en un ejercicio presupuestario se produzcan incrementos en el gasto público y no fuera posible pagar a todos los acreedores, pese a que sus obligaciones cuenten con el respaldo del correspondiente crédito presupuestario y hayan sido reconocidas por la Administración correspondiente*<sup>55</sup>.

El art. 135.3 en el párrafo tercero dispone que “*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*”. Igual que ocurría con el déficit público, se reconoce aquí la existencia de un límite máximo al volumen de deuda pública en que puede incurrir el Estado español. No obstante, y frente a lo que ocurría en el caso del déficit, a efectos de la determinación de ese valor máximo de deuda pública alcanzable habrá que estar a lo dispuesto en el TFUE. Esta remisión ha sido objeto de crítica por parte de algunos autores que consideran que una modificación o derogación futura del mismo obligaría a reformar de nuevo el art. 135 de la CE; es por ello, que defienden que habría sido más conveniente desde el punto de vista técnico una remisión genérica al derecho comunitario.<sup>56</sup>

Además, y de nuevo en contraste con lo que ocurría en el caso del déficit, en este caso la CE no remite a una Ley Orgánica la determinación del nivel máximo de deuda pública permitido; de manera, que en lo que a la deuda pública se refiere el único límite aplicable sería el fijado por el TFUE. El TFUE en su art.126, nos remite como ya hemos apuntado en el apartado dedicado al análisis del mismo, a su Protocolo nº 12, que establece que la deuda pública no podrá superar el 60% del PIB. Esta sería, por tanto, la única limitación a la deuda pública.<sup>57</sup>

Ahora bien, tanto en el caso del déficit público como en el caso de la deuda pública, el art.135.4 CE establece una serie de supuestos de excepción en los que podrán superarse los límites de déficit estructural y el volumen de deuda pública fijados:

- *Catástrofes naturales*
- *Recesión económica*
- *Situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado*”.

---

<sup>55</sup> SÁNCHEZ GARCÍA, N. “*Déficit y Deuda pública en la Constitución*” citando a LA HUCHA CELADOR, F.DE, La reforma del artículo..., pág. 26, 44 y 45 (disponible en: <http://asocex.es/deficit-y-deuda-publica-en-la-constitucion> , última consulta 21/04/2019)

<sup>56</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, A; RASTROLLO, A Op.cit

<sup>57</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit. p.375

El art.135.4 CE utiliza para hacer referencia a estas excepciones a los límites de déficit y volumen de deuda pública conceptos jurídicos indeterminados, que algunos autores entienden que serán precisados por la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 135.2 CE.<sup>58</sup>

En cualquier caso, la apreciación de estas circunstancias excepcionales, corresponde en principio a la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, aunque se requerirá también autorización de las instituciones comunitarias en aquellos supuestos en los que se pretendan superar los límites derivados de la legislación europea. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la citada mayoría del Congreso de los Diputados se exige tanto si esas situaciones de excepción se producen a nivel nacional, autonómico o municipal. Si bien es cierto que se reconoce a las Asambleas legislativas de las CCAA la posibilidad de instar al Congreso para que aprecie alguna de estas circunstancias excepcionales.

Por último, y en lo que respecta a la aplicación temporal del criterio de la deuda pública, hay que decir que mientras que la Disposición adicional única apartado tercero fijaba el 2020 como año para la entrada en vigor de la aplicación de los límites del déficit estructural, no se dice nada respecto de la entrada en vigor del límite previsto para la deuda pública puesto que como bien hemos dicho esta restricción se deriva del derecho comunitario. No obstante, y teniendo en cuenta las posibles dificultades de cumplimiento, “la *Ley Orgánica* deberá diseñar una senda de reducción de la deuda pública que permita, como mínimo, dar cumplimiento al mandato del art. 2 bis del Reglamento del procedimiento de déficit excesivo<sup>59</sup>”, tal como se desprende del segundo apartado de la Disposición adicional única de la Reforma.<sup>60</sup>

El art.135.5 CE remite a una ley orgánica el desarrollo de “los principios a los que se refiere el artículo 135” y, en todo caso, para establecer “la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”, y este mandato constitucional se ha concretado en la aprobación de la LOEPSF.

---

<sup>58</sup> MARTÍNEZ LAGUNA, F.D. Op.cit. p.136

<sup>59</sup> MARCO PEÑAS, E. Op.cit. p.376

<sup>60</sup> Unión Europea. Reglamento (CE) núm. 479/2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Diario Oficial de Unión Europea nº L 145/1, 10 de junio de 2009, artículo 2. “Se considerará que la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto (PIB) está disminuyendo de manera suficiente y se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia, de conformidad con el artículo 126, apartado 2, letra b), del Tratado, si la diferencia con respecto al valor de referencia ha disminuido en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veintava parte al año como valor de referencia, sobre la base de los cambios registrados durante los últimos tres años respecto de los que se dispone de datos”

Por último, el art. 135.6 CE contiene un mandato dirigido a las CCAA para que estas adopten las disposiciones necesarias para asegurar, tanto en sus normas como en sus decisiones en materia presupuestaria, la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria, todo ello en concordancia con sus respectivos Estatutos y con los límites establecidos por el propio art.135 CE.

#### 4.1.2 La reserva de ley en materia de deuda pública

Uno de los principios que operan en ámbito financiero es el principio de reserva de ley, y entre las materias que están amparadas por la cobertura ofrecida por este principio, se encuentra la deuda pública, tal como se desprende del art.135 CE.

En efecto, tal como hemos referido en el apartado anterior, el art. 135.3 CE, en su nueva redacción, consagra el principio de reserva de ley al exigir tanto al Estado como a las CCAA la autorización legal para la emisión de deuda o la contracción de crédito.

Con motivo de esta reserva de ley contemplada en el artículo 135 CE se plantean algunas cuestiones. En primer lugar, si se trata de una reserva de ley absoluta o, por el contrario, estamos ante una reserva de ley relativa. En lo que respecta a esta primera cuestión, y teniendo en cuenta el propio tenor literal del art.135.3 CE, se ha venido considerando que no estamos ante un supuesto de reserva de ley absoluta, sino relativa, de tal manera que solamente para algunos de los aspectos relativos a la deuda pública se va requerir autorización legal. El siguiente paso sería, por tanto, determinar cuáles son esos aspectos de la deuda que están sometidos al principio de reserva de ley.

En el ámbito doctrinal no existe unanimidad en torno a esta cuestión, no obstante, desde el punto de vista práctico, esa reserva de ley respecto de la emisión de la deuda pública que se establece constitucionalmente, se ha concretado en 3 aspectos:

- *“Emisión efectiva de aquella por parte del Ministro de Economía*
- *La determinación del límite máximo y la autorización de emisión de la deuda por parte del Gobierno*
- *Fijación del saldo vivo de la Deuda en la Ley de Presupuestos”<sup>61</sup>*

---

<sup>61</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Op.cit p.57 y ss.

Para los autores MARTÍN QUERALT, J, LOZANO SERRANO, C, TEJERIZO LÓPEZ, M.J y CASADO OLLERO, G, inicialmente podría parecer que el principio de reserva de ley del art. 135.3 CE no estaría siendo respetado por la actual regulación normativa. No obstante, estos autores matizan esta afirmación diciendo: por un lado, que el fundamento de la deuda no se encuentra en la en la protección de posibles intereses o derechos de los ciudadanos, ya que esta, a diferencia de los tributos, tiene naturaleza voluntaria; y por otro lado, y remitiéndose a SAINZ DE BUJANDA, señalan que la base del principio de reserva de ley en materia de deuda pública tampoco residiría, al menos con carácter exclusivo, en la exigencia de control de la actuación del ejecutivo por parte del legislativo, sino que se trata más bien, y en todo caso, de delimitar en el marco del mercado de capitales el predominio del Estado. Y es aquí donde, en opinión de los citados autores, se debería el fundamento y alcance de la reserva de ley contemplada por el art.135.3 de la CE.<sup>62</sup>

No obstante, hay que tener en cuenta que en la medida en que en el marco del mercado de capitales se produce el ‘efecto expulsión’ o ‘crowding-out’ - al que ya nos hemos referido en el apartado 2.2.4 del trabajo - es necesario que entre todos los solicitantes de capital se establezca una armonía. Y precisamente por ello, no sería viable una normativa que de forma continua y durable regulase sus condiciones, como tampoco sería factible ni que para cada emisión de deuda pública se exigiera al Estado “*una ley formal, que algo tan volátil como el interés, salvo que se acepte la fórmula del Decreto-Ley*”<sup>63</sup>, ni tampoco “*dejar que este emita deuda a su antojo*”<sup>64</sup>. Hoy en día, esa armonía entre estas dos realidades se logra, por tanto, a través de la fijación de un límite máximo a la emisión de deuda por el Estado.<sup>65</sup>

Por tanto, y de acuerdo con la opinión de MARTÍN QUERALT, J, LOZANO SERRANO, C, TEJERIZO LÓPEZ, M.J y CASADO OLLERO, G, no vulneraría el principio de reserva de ley - tal como se concibe en la actualidad - el establecimiento por la Ley de Presupuestos de un límite máximo a la posibilidad de emisión de deuda pública.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Ob.cit p.57 y ss.

<sup>63</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Ob.cit p.57 y ss.

<sup>64</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Ob.cit. p.57 y ss.

<sup>65</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Ob.cit. p.57 y ss.

<sup>66</sup> MARTÍN QUERALT, J, LOZANO SERRANO, C, TEJERIZO LÓPEZ, M.J y CASADO OLLERO, G Ob.cit p.60 y ss.

Por su parte, y si analizamos la actual normativa teniendo en cuenta el posible enfrentamiento entre Estado, y sobre todo, CCAA desde el punto de vista de sus intereses, hay que señalar que al ser entes públicos todos son rivales directos; desde esta perspectiva, la reserva de ley respecto del endeudamiento estatal sería según la doctrina “*tanto un necesario contrapeso a las limitaciones que, también legales, tienen en ese terreno las CCAA y las Corporaciones Locales*”<sup>67</sup> como “*una garantía para evitar que el Estado tenga en este terreno una posición excesivamente dominante*”<sup>68</sup>. Vendría a ser reflejo de la necesaria armonización de las políticas de las Administraciones públicas en materia de endeudamiento, exigencia esta que se entendería satisfecha a través de establecimiento de un techo a las posibilidades de endeudamiento del Estado.

#### 4.1.3 Garantías constitucionales de la deuda pública

Existen una serie de garantías constitucionalmente establecidas para asegurar lo que tradicionalmente se ha venido denominando como ‘Servicio de la Deuda’, que no es otra cosa que el pago de los correspondientes intereses y la devolución del capital prestado a los suscriptores de la deuda pública. Esas garantías constitucionalmente establecidas las encontramos en el párrafo segundo del art. 135.3 CE que consagra el principio de inclusión presupuestaria automática en virtud del cual las cantidades destinadas al pago de las obligaciones derivadas del ‘servicio de deuda’ deben estar siempre incluidas en el estado de gastos de los presupuestos en cada ejercicio; o lo que es lo mismo, que “*los presupuestos deben tener siempre dotación suficiente para atender el pago a los suscriptores de la deuda pública*”.<sup>69</sup> Además, reconoce asimismo de manera expresa la prioridad absoluta de pago de estos créditos, así como la imposibilidad de que estos sean modificados o enmendados siempre que se cumplan las exigencias de la ley de emisión.<sup>70</sup>

En relación con las citadas garantías conviene, no obstante, y de acuerdo con la opinión de autores como MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADL OLLERO, G hacer algunas precisiones:

---

<sup>67</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Ob.cit p.60 y ss.

<sup>68</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Ob.cit p.60 y ss.

<sup>69</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Op.cit p.60 y ss.

<sup>70</sup> Constitución Española. BOE nº 311. Artículo 135.3 párrafo segundo: “*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión*”.

En lo que respecta al ámbito de aplicación del precepto, lo primero que conviene aclarar es que dado que el art. 135.3 CE, se refiere al hablar de la deuda pública a las ‘Administraciones Públicas’, en principio, y ateniéndonos a la estricta literalidad del artículo, únicamente estaría amparada por dicha garantía la deuda emitida por: Estado, CCAA y Entidades Locales. No obstante, estos autores consideran que existen razones que permiten extender la aplicación de la citada garantía también a la deuda de los Organismos Autónomos y de las Entidades públicas empresariales, como por ejemplo que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado los presupuestos de estos Organismos y Entidades.<sup>71</sup>

Conviene asimismo precisar que lo dispuesto en el art. 135.3 CE concierne a los poderes implicados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE): por un lado, al Poder Ejecutivo, y ello tanto en el momento de la elaboración como en el momento de la ejecución de los presupuestos. Como consecuencia, no podrá alegarse por el Estado la falta de consignación presupuestaria para no cumplir con el pago de los créditos dirigidos a la satisfacción de los intereses y el capital de la deuda pública. En caso de que este supuesto se diera, es decir, en caso de que se aprobará una Ley de Presupuestos en la que no se hubiera destinado una dotación suficiente para el pago a los suscriptores de la deuda pública, habría un evidente choque entre esta y lo establecido en la CE, debiendo prevalecer en todo caso esta última; por otro lado, concierne también al Poder Legislativo, ya que tal como se desprende del art. 135.3 CE párrafo segundo, los créditos destinados a cubrir tanto los intereses como la devolución del capital de la deuda pública no se van a poder modificar o enmendar, siempre que se adecuen a las exigencias de la ley de emisión, durante su tramitación en el Parlamento<sup>72</sup>,

De esta última referencia del párrafo segundo del art.135.3 CE, es necesario analizar más en profundidad la expresión *‘mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión’*. En principio, y como puede observarse, el constituyente ha optado por mantener en el art. 135.3 CE la misma redacción que ya recogía el originario art. 135.2 CE, y de la cual puede desprenderse que la garantía que supone el principio de inclusión presupuestaria automática respecto de las obligaciones procedentes del servicio de la deuda solamente será operativa cuando estas sean acordes a las condiciones de la ley de emisión Este término ‘ley de emisión’ y si tomamos como punto de partida el fin protector del precepto, *“debe entenderse*

---

<sup>71</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Op.cit. p. 60 y ss.

<sup>72</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Op.cit p.60 y ss.

*en un sentido material, esto es, hace referencia a la norma, cualquiera que sea su rango, en la cual se fijan las prestaciones derivadas de la Deuda que están cubiertas con las garantías de su inclusión automática en la Ley de Presupuestos*<sup>73</sup>.

En cualquier caso, y en relación con el posible incumplimiento de este precepto, autores como LOZANO SERRANO, C o CASADO OLLERO, G, realizan varias apreciaciones: 1) en primer lugar, reconocen a los suscriptores de la deuda pública la posibilidad de acudir a la justicia, y más concretamente, a los Tribunales contencioso – administrativos, al entenderse que el art.135.3 CE consagra no un derecho de naturaleza subjetiva sino un auténtico derecho; 2) en segundo lugar, consideran que en este tipo de supuestos no sería aplicable el art.21.1 LGP y, por tanto, el Estado no podría alegar la falta de dotación suficiente en los Presupuestos; 3) en tercer lugar, reconocen la prevalencia, en este tipo de supuestos, de la Constitución frente a la Ley Presupuestaria.<sup>74</sup>

#### **4.2 LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

Como bien hemos dicho, el art.135.5 CE remite el desarrollo de los principios a los que se refiere el propio artículo 135 y la regulación de aspectos esenciales como la distribución de los límites de déficit y de deuda entre Administraciones Públicas, la metodología para el cálculo del déficit estructural o la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, a una Ley Orgánica.

Y precisamente, para dar cumplimiento al citado mandato constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), derogándose con su aprobación la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

Entre los objetivos de esta ley, además de dar cumplimiento al mandato constitucional del art.135.CE, se encuentra: *“fortalecer la confianza en la economía de nuestro país, garantizar la*

---

<sup>73</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO, G. Op.cit 60 y ss.

<sup>74</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADO OLLERO. Op.cit. 60 y ss.

*estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las AAPP y reforzar el compromiso de España con la UE*<sup>75</sup>

A continuación, nos vamos a referir a aquellos preceptos de la LOEPSF que regulan aspectos relativos a la deuda.

La LOEPSF, se refiere a la deuda pública en su Capítulo III, al regular la instrumentación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este Capítulo, el legislador comienza haciendo referencia a las tres reglas fiscales que se han denominado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AiReF) como ‘reglas fiscales de obligado cumplimiento’ que son: el objetivo de estabilidad, la regla de gasto y el objetivo de deuda. A continuación nos referiremos no solo al denominado ‘objetivo de deuda’ sino también a las dos reglas restantes precisamente por su vinculación con la primera.

En relación con el principio de estabilidad presupuestaria, y de acuerdo con el art. 11 LOEPSF, en principio, ninguna AAPP podrá incurrir en déficit estructural, salvo en los supuestos de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo. En este caso las AAPP podrán alcanzar un déficit estructural del 0.4% del PIB, o el establecido en la normas europeas si tuviese un valor inferior. En este caso, las AAPP

Por su parte, en lo que respecta a regla de gasto hay que estar a lo dispuesto en el art. 12 LOEPSF, que dispone que *“la variación del gasto computable<sup>76</sup> de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”*. En términos de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AiReF), esta regla constituye *“un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas de manera que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las AAPP*

---

<sup>75</sup> España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 2012, núm. 103. Última actualización de 30 de marzo de 2019. (Disponible en: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LeyEstabilidadPresupuestaria.aspx>; última consulta: 25/04/2019)

<sup>76</sup> España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 2012, núm. 103. Última actualización de 30 de marzo de 2019. Artículo 12.2: *“Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación”*

*venga limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo*<sup>77</sup>. Como consecuencia, esta regla impediría que “el *gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente*”.

78

En tercer lugar, y en relación con la deuda pública propiamente dicha, la LOEPSF fija para las Administraciones públicas un volumen máximo de deuda pública - entendida esta en los términos fijados por la normativa europea - no superior al 60% del PIB, o el que en su caso fije la legislación europea (art.13.1 LOEPSF)

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que ese límite del 60% se establece para el conjunto de las Administraciones Públicas, repartiéndose según los siguientes porcentajes:

- Administración General del Estado → 44%
- Comunidades Autónomas → 13%
- Corporaciones Locales → 3%.

Además, y en el caso particular de las CCAA, se exige que su deuda pública no supere el 13% del PIB regional (art. 13.1, párrafo 3º LOEPSF).

En caso de que cualquiera de las AAPP incurra en niveles de deuda superiores a los citados límites, y tal como se desprende del art.13.2 LOEPSF, se verá privada de la posibilidad de realizar operaciones de endeudamiento neto. No obstante, y al igual que ocurría en relación con el déficit estructural, la Ley contempla una serie de supuestos excepcionales en los que se pueden superar los niveles máximos de endeudamiento: catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social.

Deben tenerse en cuenta, no obstante, algunas precisiones respecto de estas excepciones, que resultan de aplicación tanto si hablamos de déficit estructural como si nos referimos a la deuda pública:

---

<sup>77</sup> Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2015). “¿Quieres conocer la Regla de Gasto?”. (Disponible en: <https://www.airef.es/es/noticias/quieres-conocer-la-regla-de-gasto/> ; última consulta: 20/06/2019)

<sup>78</sup> Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2015). Op.cit.

- Está excepción contemplada en el art.11.3 solamente resulta de aplicación al Estado y a las CCAA, y no a las Entidades Locales;
- No pueden suponer un peligro para la sostenibilidad fiscal a medio plazo.
- Deben ser apreciadas por mayoría absoluta de los miembros del Congreso de Diputados.
- En relación con la recesión, y para que pueda apreciarse la existencia de una situación de ‘recesión económica grave’ “*se exige na tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional*”.
- Se requiere la aprobación de ‘un *plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento*’ (art.13.3 párrafos 1 y 2)

Siguiendo las exigencias ya establecidas en el art.135.3 CE, la LOEPSF obliga al Estado y las CCAA a obtener la correspondiente autorización legal para la emisión de deuda pública o contracción de crédito (art.13.4). En el caso de las Corporaciones Locales esa autorización será otorgada por el Estado, o en su caso, las CCAA. En cualquiera de los casos, se deberá tomar en consideración ‘*el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y los principios y obligaciones derivados de la citada Ley*’ (art.13.4 párrafo 2 y art.13.5).

Por otro lado, el art.14 LOEPSF, reproduce también lo ya expuesto en el art.135.3 CE. Así pues, el mencionado precepto consagra tanto el principio de inclusión presupuestaria automática como la prioridad absoluta de pago de los créditos presupuestarios destinados a satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública, indicando en último término que siempre que estos sean conformes a la ley de emisión no podrán modificados o enmendados.

Además, y desde la aprobación de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se obliga a las Administraciones Públicas a contar con ‘planes de tesorería’ que revelen que realmente tiene posibilidad o capacidad suficiente ‘*para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública*’.

Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas serán fijados, para los tres ejercicios siguientes y en términos porcentuales del PIB nacional nominal, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y de la Comisión Nacional de la Administración Local, por el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

A efectos de la determinación de estos objetivos deberá tomarse en consideración *‘las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España’*. Además, y en caso del objetivo de la estabilidad presupuestaria, se deberán considerar a estos efectos también *‘la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior’*; por su parte, y en el caso del objetivo de deuda pública, además de exigirse la correspondiente coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria que se haya fijado, se establece que en aquellos supuestos en los que se superen el nivel máximo de endeudamiento fijado en el 60% PIB por darse alguna de las situaciones excepcionales del art.13.3 LOEPSF, se deberá garantizar una reducción de la deuda de conformidad con la legislación europea.

Una vez elaborada la propuesta relativa a los objetivos expuestos sobre estabilidad y deuda pública, esta será remitida junto con informe elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad al Consejo de Ministros para su aprobación. En caso contrario, se contempla en la Ley un plazo de 1 mes para la remisión al Consejo de un nuevo acuerdo.

Una vez aprobados los citados objetivos, el Gobierno deberá concretar los mismos para cada una de las CCAA (art. 16), teniendo en cuenta que el cumplimiento por cada una de ellas será objeto de control a través del pertinente seguimiento (art. 17), que podrá desembocar, si fuera necesario, en la adopción de medidas preventivas, correctivas o coercitivas, que la LOEPSF regula en su Capítulo IV.

Así, por ejemplo, podrán adoptarse medidas de prevención en aquellos supuestos en los que la deuda pública supere en más del 95% el nivel máximo de deuda permitido, y que el art.13.1 fija en el 60% del PIB; además, y cuando se detecte un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto por parte de CCAA y Entes Locales, el Gobierno emitirá una advertencia motivada, contando la Administración advertida con un plazo de 1 mes para adoptar las medidas requeridas; (arts.18 y 19 LOEPSF)

En el caso de las medidas correctivas, podrán adoptarse medidas automáticas de corrección en aquellos supuestos, en los que a diferencia del caso anterior, se constate efectivamente la existencia de un incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. En este caso, si la institución incumplidora es una CA, esta requerirá autorización estatal para cualquier operación que implique un endeudamiento de la misma, hasta que desaparezca la situación que dio lugar a la imposición de la medida correctora pertinente. Cuando el incumplimiento proceda de una Corporación Local, a esta se le exigirá también autorización estatal o de la CA correspondiente, para las operaciones de endeudamiento a largo plazo. Además y dentro de este grupo de medidas se incluyen también la formulación de un plan económico financiero por la Administración que incumpla los objetivos o la regla de gasto (art.21) y de un plan de reequilibrio para los supuestos previsto en el art.22.

Por su parte, las medidas coercitivas reguladas en los arts. 25 y 26, estas previstas para aquellos supuestos en los que las AAPP no cumplan con las medidas anteriores.

Por último, y para dar por concluido esta apartado, conviene señalar varias cuestiones:

- Tal como se desprende de la disposición adicional segunda de la LOEPSF, las Administraciones deberán responder en la proporción que les corresponda en caso de que se incumplan los objetivos fijados por la UE.
- Los límites de la deuda pública que prevé la LOEPSF no entraran en vigor hasta el 1 de enero de 2020 tal como dispone la Disposición Transitoria Primera de la LOEPSF. No obstante, y tal como establece la misma disposición, durante este período de transición la ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración deberá disminuir anualmente a la velocidad suficiente para cumplir en 2020 con ese límite del 60%, reducción esta que deberá cumplir además con los requisitos establecidos en el apartado a) de la propia disposición.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> De acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LOEPSF a senda de la reducción del volumen de deuda deberá, además, cumplir los siguientes requisitos: “1.º *La variación de los empleos no financieros de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del Producto Interior Bruto de la economía española; 2.º A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos el 2 por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 por ciento anual, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2 puntos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional.*

*No obstante, siempre que a dicha fecha no se superara el valor máximo de endeudamiento fijado por la Unión Europea, si alguna Administración superara el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el computo total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de esta Ley2*

Personalmente considero que la LOEPSF junto con la reforma de la Constitución que tuvo lugar en el año 2011, no son sino un pequeño reflejo de todas las reformas, medidas y normas aprobadas en nuestro país, especialmente a raíz de la crisis económica, para cumplir con los compromisos adquiridos en el marco de la UE en materia de estabilidad presupuestaria. Es indudable la existencia de voluntad por parte de nuestro país a efectos de cumplir con las exigencias europeas en materia de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, considero que dicha voluntad se ha manifestado más en el plano teórico que en el práctico. Y precisamente considero que ha sido esa falta de un efectivo cumplimiento práctico de las normas en materia de presupuestaria, especialmente en los años inmediatamente posteriores a la crisis, lo que ha llevado a que España haya sido incapaz de reducir, en los plazos inicialmente previstos, sus niveles de déficit y deuda hasta ajustarlos a los valores de referencia europeos. No obstante, y aunque en mayor tiempo de lo inicialmente pronosticado, todas estas medidas de ajuste y de limitación del gasto y la deuda públicos han dado finalmente sus frutos, tal como pone de manifiesto la reciente salida de nuestro país del PDE. Ahora bien, aunque actualmente nuestro país ha logrado cumplir con el criterio de déficit público y reducirlo por debajo del 3% del PIB, no ha conseguido, a día de hoy, reducir los niveles de endeudamiento público por debajo del 60% PIB tal como exigen tanto la CE, como la LOEPSF y el TFUE. Es cierto, que la LOEPSF concedía a las AAPP como plazo máximo reducir su deuda por debajo del 60% PIB, el año 2020; sin embargo, y partiendo de los niveles actuales de deuda pública, los expertos junto con la AiReF consideran que no será hasta 2035 cuando nuestro pueda cumplir con el criterio de deuda pública.

### 4.3 LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

Además de toda la normativa en materia de disciplina presupuestaria a la que ya nos hemos referido – TFUE y su Protocolo anejo nº12, PEC, Art.135 CE y LOEPSF – también resulta de aplicación al Estado en lo que a la deuda pública se refiere la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), que dedica su Capítulo II específicamente a la Deuda del Estado.

La LGP comienza por definir en su art.92 qué debe entenderse por tal. De acuerdo con la definición proporcionada por dicho artículo, la ‘Deuda del Estado’ estaría constituida por el *“conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería”*.

Partiendo de la definición y de la regulación que la LGP hace de la ‘Deuda del Estado’, vamos a proceder a analizar el régimen jurídico de la deuda pública.

Tal como han apuntado algunos autores, entre otros MARTIN QUERALT, J o TEJEIRO LÓPEZ, MJ, el endeudamiento público a través de la emisión de deuda supone el surgimiento de un contrato de préstamo entre el Estado, que actúa como prestatario, y los suscriptores de la deuda, que actúan como prestamistas; contrato este, que atraviesa por distintas fases: emisión, conversión y extinción.<sup>80</sup>

#### 1. Emisión

El ciclo vital de la deuda pública y, por tanto, el contrato de préstamo al que no hemos referido en el párrafo anterior, surge con la emisión de títulos de deuda por parte del Tesoro, emisión esta que puede tener diferentes destinatarios: particulares, Banco de España, banca privada y exterior. Ahora bien, para que el Tesoro pueda proceder a la emisión de deuda es necesario que se cumplan con carácter previo una serie de requisitos:

Como ya se hemos reiterado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, esta emisión de deuda por parte del Estado requiere de autorización legal, autorización esta, que deberá respetar los límites del art.126 del TFUE y que se incorporará a la LPGE. En relación con esta última, el art.94.1 LGP dispone que la LPGE *‘establecerá el límite de la variación del saldo vivo de la Deuda del Estad para cada ejercicio presupuestario’*, a la que deberán acomodarse las

---

<sup>80</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADL OLLERO, G. Op.cit p.61 y ss.

operaciones financieras estatales que impliquen creación de Deuda. No obstante, dicho límite debe entenderse, de acuerdo con el propio art. 94 LGP, modificado con carácter automático si se modifican respecto de los previstos en la LPGE, los ingresos recaudados o los pagos a los que se deba hacer frente.

Una vez autorizada legalmente la emisión, tiene lugar el acto de disposición de la creación de deuda fijándose el límite máximo a la misma. Tras la disposición de su creación, la LGP atribuye, en su art.98, al Ministro de Economía la autorización de su emisión así como los procedimientos para la contratación y formalización de las operaciones relativas a la Deuda, y ello, sin perjuicio, de la posibilidad que tiene este de delegar en el Director General del Tesoro y Política Financiera estas facultades.<sup>81</sup>

Una vez llegados a este punto, es cuando la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá, en concordancia con la citada autorización o delegación, y tal como se desprende del art. 99 LGP, *“proceder a 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”*.

Entre los principales títulos de emisión de deuda se encuentra las Letras del Tesoro, los Bonos y las Obligaciones del Estado:

- Letras del Tesoro → Son valores de renta fija a corto plazo (menos de 18 meses) emitidos al descuento, lo que implica que el valor al que se adquieren es menor que la cantidad que el inversor recibirá en el momento de satisfacerse la obligación de reembolso. Esa diferencia entre ambos valores será el interés generado por la Letra.<sup>82</sup>
- Bonos del Estado → Son valores emitidos a 3 y 5 años a un tipo de interés fijo y mediante subasta competitiva. Se emiten por nominales de 1.000 € o múltiplos de esta cantidad.
- Obligaciones del Estado → Son valores con características similares a los bonos pero que, a diferencia de estos, son emitidos a 10, 15 o 30 años.

En lo que respecta a los métodos de emisión, el art. 99.2 LGP hace referencia expresa a algunos de ellos, entre los cuales cita: la subasta, la cesión o la realización de operaciones de

---

<sup>81</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADL OLLERO, G. Op.cit. p.61 y ss.

<sup>82</sup> Letras del Tesoro (disponible en: <http://www.tesoro.es/deuda-publica/los-valores-del-tesoro/letras-del-tesoro>; última consulta 27/04/2019)

venta simple con pacto de recompra de valores de nuevas emisiones. No obstante, y tal como se desprenda del propio precepto, los valores podrán emitirse, además de por estos mecanismos expresamente contemplados en la Ley, *“mediante cualquier otra técnica que se considere adecuada en función del tipo de operación de que se trate, de acuerdo con las funciones atribuidas al Tesoro Público”*.

Tras la emisión, tendrá lugar la adjudicación de la Deuda, produciéndose así el perfeccionamiento del contrato.<sup>83</sup>

En cualquier caso, debe tenerse presente que el art. 93 LGP consagra un deber de información a las Cortes Generales sobre las operaciones financieras del Tesoro Público, en virtud del cual se exige al Gobierno que comunique a las Cortes Generales con carácter trimestral el saldo detallado de las operaciones relativas a Deuda.

## 2. Conversión

La conversión, que puede ser facultativa, obligatoria o forzosa, tiene lugar cuando se producen variaciones en alguno o algunos de los aspectos fundamentales de la Deuda pública.

## 3. Extinción

Existen distintos mecanismos de extinción de la deuda pública, entre ellos, la amortización, la prescripción y el repudio.

De todo ellos, lo normal es que la deuda pública se extinga mediante la amortización o reembolso del capital a su titular, debiéndose tener en cuenta que este reembolso puede hacerse íntegramente en un único pago una vez transcurrido el plazo de vencimiento o bien en varias etapas;

Por su parte, la prescripción del pago de los intereses y de la obligación de devolver el capital prestado y sus plazos están regulados en el art.105 LGP que distingue varios supuestos:

- *“La obligación de pagar los intereses de la Deuda del Estado y la de devolver los capitales llamados a reembolso prescribirá a los cinco años.*

---

<sup>83</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADL OLLERO, G. Op.cit. p.61 y ss.

- *La obligación de reembolso de capitales en los supuestos de llamada a conversión o canje obligatorio, prescribirá a los diez años.*
- *Los capitales de la Deuda del Estado prescribirán a los veinte años sin percibir sus intereses, ni realizar su titular acto alguno ante la Administración de la Hacienda Pública Estatal que suponga o implique el ejercicio de su derecho”*

Por último, cabe hacer mención al repudio. El repudio de la deuda pública se puede describir como aquella situación que se produce cuando un Estado decide unilateralmente, no pagar los intereses ni el capital que adeuda a los suscriptores de la deuda pública.

#### **4.4 LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ENTES SUBESTATALES**

##### **4.4.1 OPERACIONES DE CRÉDITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Además de las exigencias y límites que se establecen en relación con la deuda pública autonómica en el art.135.3 CE y en la LOEPSF, que ya han sido objeto de análisis en distintos apartados de este trabajo, en materia de endeudamiento autonómico se debe tener en cuenta específicamente lo dispuesto en el art.157 CE y en la Ley Orgánica que lo desarrolla.

Este artículo, tras reconocer en su apartado primero letra e), como recurso financiero de las CCAA, entre otros, *“el producto de las operaciones de crédito”*, remite, en su apartado tercero, la regulación del ejercicio de las competencias financieras relacionadas con sus recursos a una Ley Orgánica. Este mandato constitucional se materializó en la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, y que junto con los Estatutos de Autonomía, delimita esa posibilidad de endeudamiento que se reconoce a las CCAA en nuestro país.

Dentro de la LOFCA, hay que hacer mención a los artículos 3.2 letra f), 17 letra e), pero sobre todo al art.14:

- El art.3.2 letra f) consagra la competencia del Consejo de Política Fiscal en materia de coordinación de las políticas de endeudamiento.

- El art.17 letra e), reconoce autonomía a las Comunidades Autónomas para regular las operaciones de crédito que concierten, siempre y cuando estas actúen dentro de los límites del art.14 de esta ley.
- El art.14 regula el régimen jurídico de las operaciones de crédito de las CCAA.

Si nos centramos en el contenido del art.14 de la LOFCA, sus tres primeros apartados, distinguen 3 posibles categorías o tipos de operaciones crediticias que pueden llevar a cabo las CCAA.

1. **Operaciones de crédito a corto plazo.** En relación con este tipo de operaciones el art.14.1 reconoce a las CCAA la posibilidad realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

Estas operaciones están, por tanto, vinculadas a las necesidades transitorias de las CCAA, y ello, porque a través de ellas lo que se pretende es resolver los desajustes temporales que se produce entre ingresos y gastos.<sup>84</sup>

Además, y de acuerdo a algunos autores se debe entender que el art.14.1 “*se refiere a la Deuda singular<sup>85</sup> y que para llevarlas a cabo no se necesita autorización estatal - salvo que se constate que la CA afectada ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria – aunque sí deben coordinarse con las operaciones del Estado*”<sup>86</sup>.

2. **Operaciones de crédito a largo plazo.** El art.14.2 reconoce la posibilidad de que las CCAA lleven a cabo, no solo operaciones de crédito a corto plazo, sino también a largo plazo, con independencia de la forma de documentación de las mismas, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos o limites.

---

<sup>84</sup> MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASADL OLLERO, G. Op.cit. p. 65

<sup>85</sup> La Deuda Singular se refiere a “*los préstamos y operaciones con otros sujetos que tienen lugar cuando se negocian operaciones de crédito a título individual con otros sujetos públicos o privados*”. ALONSO GIL, M. Lección 7. Los Ingresos Crediticios de las Comunidad Autónomas y de las Corporaciones Locales. Universidad Carlos III de Madrid pág.1 (recuperado de: [http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/RC-F-007\\_Leccion-7.pdf/view](http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/RC-F-007_Leccion-7.pdf/view) ; última consulta: 05/06/2019)

<sup>86</sup> ALONSO GIL, M. Op.cit. p. 5 y ss.

Así por un lado, el legislador exige que *“el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión”*. De lo dispuesto en este primer requisito se desprende que las CCAA solo podrán realizar operaciones de crédito a largo plazo destinadas a financiar los gastos de inversión, no así los gastos corrientes, y ello porque este tipo de gastos, *“en la medida en que son actos de consumo, que no llevan aparejada la creación de un activo, encuentran su fundamento en exigencias clásicas de ortodoxia financiera, en aras de preservar la equidad y solidaridad intergeneracional en los gastos de inversión, en tanto que en este tipo de gastos los beneficios y costes de la inversión se proyectan en el tiempo”*.<sup>87</sup>

Por otro lado, se exige que *“el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio”*. Con esta segunda limitación se pretende evitar que se *“hipotequen los presupuestos futuros”*, al ser la deuda superior a los ingresos de las CCAA.<sup>88</sup>

Para este tipo de operaciones tampoco será necesaria autorización, salvo cuando se incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria tal como se desprende del art.20.1 de la LOEPSF.

- 3. Operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito al público.** Cuando se trate de la realización de operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas van a requerir autorización del Estado, debiéndose valorar a para su concesión por parte del Estado, el cumplimiento por las CCAA de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A estos efectos, no se van a considerar como financiación exterior, *“las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea”*.

---

<sup>87</sup> ALONSO GIL, M. Op cit. p.5 y ss.

<sup>88</sup> ALONSO GIL, M. Op.cit. p. 5 y ss.

El art.14 consagra en su apartado 4, la necesidad de coordinación entre las operación de créditos llevadas a cabo por las CCAA tanto entre sí como con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, y tal como se desprende de los últimos apartados de este artículo, además de la prioridad absoluta de pago frente a cualquier otro gasto, se dispone que en todo lo no dispuesto en la LOFCA, a la Deuda Pública de las CCAA así como los títulos valores equivalentes, se le aplicaran las mismas normas, y se le reconocerán los mismos beneficios y condiciones que a la Deuda del Estado.

#### **4.4.2 OPERACIONES DE CRÉDITO DE LAS ENTIDADES LOCALES**

En materia de endeudamiento local, al igual que ocurría a nivel autonómico, hay que atender a lo dispuesto tanto a nivel constitucional como en la LOEPSF. Pero además, hay que atender específicamente a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), arts.48 a 55.

De lo dispuesto este articulado, lo primero que se desprende es que las Entidades Locales pueden llevar a cabo a operaciones de crédito tanto a corto como a largo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

Todas las operaciones financieras de las entidades locales van a estar sujetas desde la introducción del art.48 bis en el TRLRHL por la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, al principio de prudencia financiera, es decir, al “*conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste*” (arts.48 y 48 bis TRLRHL).

La aprobación de estas operaciones de crédito corresponderá al Pleno de la Corporación, sin perjuicio de lo dispuesto en el art.52.2 TRLRHL, que autoriza al propio Presidente de la Corporación a concertar aquellas operaciones que cumplan con dos requisitos: 1) en primer lugar, ha de tratarse de operaciones que estén recogidas en el presupuesto; 2) en segundo

lugar, se exige que el importe acumulado de las mismas no supere: el 10% de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto (en el caso de que se trate de operaciones de crédito a largo plazo), o el 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior (cuando se trate de operaciones de crédito a corto plazo).

En relación con las operaciones de crédito a corto, de igual modo que ocurría en el caso de las CCAA, se permite que las Entidades Locales puedan concertar operaciones de crédito por plazo inferior a un año para hacer frente a necesidades transitorias de tesorería. Se entenderán incluidas dentro de esta categoría, de acuerdo con el art.51 TRLRHL:

- *“Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidado a través de un padrón o matrícula.*
- *Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.*
- *Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año”*

Ahora bien, la propia ley limita la posibilidad de concertar este tipo de operaciones de crédito, diciendo que las Entidades Locales únicamente podrán llevarse a cabo cuando “en su conjunto no superen el 30 % de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes *en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último*” (art.51 TRLRHL)

En relación con las operaciones de crédito a largo plazo, el art.53 TRLRHL prevé que las Entidades Locales que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito a largo plazo, para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

En principio, la regla general, es que las Corporaciones Locales no necesitan autorización previa para poder concertar operaciones de crédito a corto y a largo plazo. Existen, sin embargo, excepciones a esta regla general, es decir, algunos supuestos en los que las Corporaciones Locales sí requieren de autorización para poder emitir deuda.

En primer lugar, el art.53.5 TRLRHL exige autorización del Ministerio de Hacienda para la concertación de operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo en 2 supuestos:

- Para aquellas que *“se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada”*.
- Para aquellas *“que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público”*

En segundo lugar, y específicamente en relación con las operaciones de crédito a largo plazo, dispone el art.53 en sus apartados 1 y 2, que estas requerirán de autorización del Ministerio de Hacienda, o de la Comunidad Autónoma respectiva:

- Cuando se deduzca ahorro neto negativo en los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio (art.53.1 TRLRHL).Y estaremos ante un ahorro neto negativo, tal como se desprende de la propia Ley, cuando las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos superen a los derecho liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos.
- Cuando haya un volumen excesivo de endeudamiento, es decir, *“cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior (art.53.2 TRLRHL)*

En cualquier caso, se va a requerir para todas las operaciones de crédito un Informe de la Intervención, en el que tal como se desprende del art.52 TRLRHL, se analizara *“la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta”*.

#### **4.5 ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN CUANTITATIVA DE LA DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA.**

Tras referirnos a las normas que regulan la deuda pública en los distintos ámbitos y los distintos límites y restricciones a la misma, se ha considerado conveniente realizar un análisis de cómo ha ido evolucionando a nivel cuantitativo la deuda pública en nuestro país hasta llegar a la situación actual para reflejar desde un punto de vista más práctico, el impacto que han tenido, entre otras, la crisis económica o la pertenencia de España a la UE en la evolución del endeudamiento público del Estado español así como la efectividad de la normativa expuesta.

A finales del siglo XIX la sucesión de una serie de acontecimientos, entre ellos, la Guerra de Cuba y Filipinas, la derrota frente a Estados Unidos o la pérdida de las provincias ultramarinas provocaron un importante aumento del volumen de deuda que alcanzó en 1899 niveles de hasta un 118% del PIB, entre otras cosas, debido a que al finalizar la guerra en 1898 al volumen interior de deuda se sumó, como consecuencia de la paz de París, la deuda cubana.

Esta situación unida a los desequilibrios económicos que nuestro país vivía en estos momentos, provocaron una profunda renovación de la fiscalidad, que se materializó durante el gobierno de Francisco Silvela, con el entonces Ministro de Hacienda Fernández Villaverde, quien además de un saneamiento de la cuentas públicas propuso un plan fiscal a largo plazo, con el que logro llevar a cabo una reestructuración de la deuda reduciéndola a niveles de hasta el 76,7% del PIB.

En el período comprendido entre 1915-1920, va a continuar el descenso de la pública hasta alcanzar en 1920 niveles mínimos de en torno al 40 % del PIB. Esta profunda reducción de la deuda fue debida a varios factores, entre otros, la mejora económica y empresarial, el crecimiento del comercio exterior y de la banca.

En 1923, el General Primo de Rivera perpetró un golpe de Estado con el que se inició la denominada 'Dictadura de Primo de Rivera'. En esta época el General Primo de Rivera llevará a cabo una política económica basada en la protección y la intervención, postura política esta que unida a un ambicioso plan de obras públicas, a un refuerzo de los nacionalismos, y al fracaso de la reforma fiscal operada por Calvo Sotelo, dio lugar a un aumento del gasto público y de la deuda en los posteriores. Pero sin duda, el mayor incremento de los niveles de deuda se produjo en 1925

Con el fin de la Guerra Civil española en 1939, se trató de volver a la normalidad presupuestaria restableciéndose de nuevo el pago de la deuda. No obstante, debe tenerse en cuenta que en este momento y en los años posteriores, como consecuencia de los retrasos en los pagos acumulados con motivo de la guerra precedente, nos vamos a encontrar con una situación de elevados niveles de déficit que va a obligar a aplicar fuertes políticas de restricción del gasto, que van a permitir reducir los niveles de deuda pero que van a aumentar en gran medida los niveles de inflación.

A partir de 1975, y tras el fin de la dictadura, el endeudamiento público va a situarse en niveles mínimos. Sin embargo, en los primeros años de la transición se van a producir una serie de acontecimientos que van a hacer que la deuda, en tan solo 2 años, llegue a triplicarse; entre ellos, el aumento de la inflación y la deuda exterior o el estancamiento de la actividad.<sup>89</sup> A finales de 1977, se firman con el objetivo de reformar y sanear la economía, los denominados Pacto de la Moncloa, que va traer consigo algunas novedades - creación de la Ley General Presupuestaria o a la adopción de nuevos impuestos como el IRPF – que van a tanto a reforzar la confianza como a la evolución económica española.<sup>90</sup>

A partir de 1980, los niveles de deuda pública se van a ver incrementados como consecuencia de la necesidad de recursos para financiar el gasto público. Así, la deuda pública va a pasar de situarse en el 16,58% del PIB al 42,06% en el año 1985.

En los años posteriores, la deuda pública va a continuar aumentando aunque sin demasiados sobresaltos, moviéndose en niveles que oscilan entre el 42,06% en 1985 y el 45,42% en 1992. Conviene hacer mención durante este período a algunos acontecimientos de trascendencia como son la entrada de España en la UE (1986), el aumento de la inversión extranjera, el aumento del consumo y la implantación del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA), que van a contribuir a que la deuda se mantenga en niveles relativamente bajos.

A partir de 1993, tiene lugar no solo un aumento del desempleo sino también una caída de los beneficios y la inversión, alcanzando la deuda pública niveles del 58,68% del PIB en el año 1994.

---

<sup>89</sup> MERAVIGLIA-CRIVELLE ROCHE, A. (2018). Evolución histórica de la deuda pública en España. Disponible en :[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/06/08/midiero/1528459253\\_842157.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/06/08/midiero/1528459253_842157.html); última consulta: 29/04/2019)

<sup>90</sup> MOLINA MELITÓN, C (2018). “*La Deuda Pública en España*” (Trabajo de Fin de Grado). Universidad de Valladolid. P.12 y ss. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/30949/1/TFG-N.937.pdf>; última consulta: 29/04/2019)

En 1996 y en los años posteriores, durante el mandato de José María Aznar, se va a operar en España una reforma del mercado laboral que unida a una sistematización de las privatizaciones, a la adopción de medidas de reducción del gasto y a la voluntad de nuestro país de formar parte de la UEM, van a dar lugar a una disminución de la deuda pública que en el año 2004 se situará en el 45,3% del PIB. La incorporación de España a la UEM, se va a traducir también en una disminución de los tipos de interés y un refuerzo de la confianza de de los inversores.

En el año 2004, nos encontramos con una España totalmente saneada, con elevados ingresos y niveles de paro mínimos. En este contexto, se produce el nombramiento de José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno, quien mediante la aplicación de políticas de estabilidad presupuestaria y de reducción del déficit va a lograr mantener la buena situación económica de la que gozaba España al inicio de su mandato, alcanzándose así no niveles mínimos de deuda en el año 2007 sino que incluso se logró que, durante el período comprendido entre 2005-2007, los ingresos superaran a los gastos en los presupuestos del Estado. En efecto, en el año 2007, la deuda pública se va reducir hasta alcanzar un mínimo al situarse 35,6% del PIB; y ello, gracias al incremento del PIB español, que crecerá por encima de la media de la UE, al boom inmobiliario o a la expansión económica, entre otros.<sup>91</sup>

Sin embargo, a partir de 2008 y en los años posteriores la situación económica española va a sufrir un cambio radical como consecuencia de la crisis económica y financiera que se va a desarrollar durante estos años. Esta situación de crisis, va a provocar una caída de la actividad económica, un aumento del desempleo así como una elevación del gasto público y una reducción de los ingresos, situaciones, todas ellas, que unidas a las políticas aplicadas por el Gobierno, se van a traducir en un fuerte aumento de los niveles de déficit y consiguientemente de los niveles de deuda pública, precisamente para financiar ese exceso de gastos.

Y es este contexto de crisis cuando se va a operar en España la ya mencionada reforma del art.135 CE y se va a aprobar la LOEPSF, como una forma de demostrar y reforzar los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria adquiridos por España en el contexto de la UE, y para lograr la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Así pues, en el contexto de esta situación crítica y precisamente para cumplir con esas exigencias impuestas desde Europa en materia de deuda pública, el posterior Gobierno de

---

<sup>91</sup> MERA VIGLIA-CRIVELLE ROCHE, A. Op.cit

Mariano Rajoy se va a ver obligado a aplicar durante su mandato políticas orientadas principalmente a reducir el gasto y aumentar los ingresos públicos. Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos y recortes operados por el Gobierno, los ingresos obtenidos no fueron suficientes para hacer frente al exceso de gasto, lo que obligó al Ejecutivo a seguir financiando el déficit con la emisión de deuda pública, que siguió aumentando hasta alcanzar en el año 2014 niveles históricos situándose en el 100,4% del PIB.

Durante los años siguientes, y más concretamente, en el período comprendido entre los años 2015 a 2017 la deuda pública va a ir reduciéndose lentamente, cerrándose el año 2017 con una ratio de deuda en relación al PIB del 98,1%, según datos del Eurostat. Sin embargo, y en términos absolutos la deuda pública no ha dejado de aumentar durante esos años.

En el año 2018, la deuda pública española alcanzó un nuevo récord situándose en 1.173.107 millones de euros, frente a los 1.144.425 millones de euros de 2017. No obstante, y en relación al PIB, la deuda pública experimentó una caída de 1 punto respecto del año 2017, situándose en el 97,1% del PIB.

En el primer trimestre de 2019, la deuda del conjunto de AAPP no solo no se redujo sino que aumentó tanto en términos relativos como absolutos hasta alcanzar el 98,7% del PIB y los 1.200.258 millones de euros, respectivamente. No obstante, en abril de 2019 se consiguió volver a reducir ratio/PIB de la deuda pública española situándose en el 97,16% del PIB y, por primera vez en los últimos años también el valor absoluto de la deuda que se situó en los 1.183.465 millones de euros.

Para el año 2020 está previsto que la deuda pública española se reduzca al 95,4% del PIB, muy lejos, por tanto, de las previsiones de la LOEPSF, en virtud de la cual las AAPP deberían haber logrado reducir su deuda pública por debajo del valor de referencia del TFUE (60% PIB) para el año 2020. Además, y si tenemos en cuenta los datos proporcionados por la AIREF, nuestro país no logrará disminuir sus niveles de deuda por debajo del objetivo fijado en el TFUE hasta el año 2035, y ello siempre y cuando se continúe con la actual tendencia de reducción del déficit, de generación de superávit primario y se adopten las medidas necesarias para reducir el impacto del envejecimiento de la población española.<sup>92</sup> En relación con esto último, la propia AIREF ya ha alertado de que

---

<sup>92</sup> *La AIREF cree que España no alcanzará su objetivo de deuda al menos hasta 2035* “. (2017) Expansión. (disponible en: <http://www.expansion.com/economia/2017/10/05/59d637cc468aeba1168b45a7.html>; última consulta: 02/05/2019)

la falta de una reforma de las pensiones podría provocar a partir del año 2030 un incremento del gasto del gasto público como consecuencia de la jubilación de la llamada “generación del baby boom”, y consiguientemente que la deuda pública creciese hasta superar el 130% del PIB.<sup>93</sup>

La AiReF considera, en definitiva, que solo en un escenario en el que se adoptasen las medidas necesarias para hacer frente al envejecimiento de la población como por ejemplo el aumento de la edad de jubilación y de la vida de cotización<sup>94</sup>, en el que se cumpliesen las reglas fiscales de la LOEPSF, España podría lograr esa reducción de la deuda pública del 60% para el año 2035.

- Por Administraciones

En el contexto de la situación actual de la deuda pública, y si analizamos la deuda acumulada por cada una de las distintas AAPP por separado, hay que señalar que tanto el Estado como las CCAA y la Seguridad Social, aumentaron sus niveles de deuda en el año 2018, todo lo contrario de las Corporaciones Locales que lograron disminuir su nivel de endeudamiento en el transcurso del año pasado. Así, si tenemos en cuenta la ratio de deuda en relación con el PIB, en el año citado año la deuda de la Administración Central se situó en el 86,7% del PIB, la de las CCAA se elevó al 24,3% del PIB y por su parte, la de la Seguridad Social el 3,4% del PIB. Por su parte, la deuda de las Corporaciones Locales logró reducirse un 11,3% frente al año anterior, situándose en el 2,1% del PIB en el año 2018.<sup>95</sup>

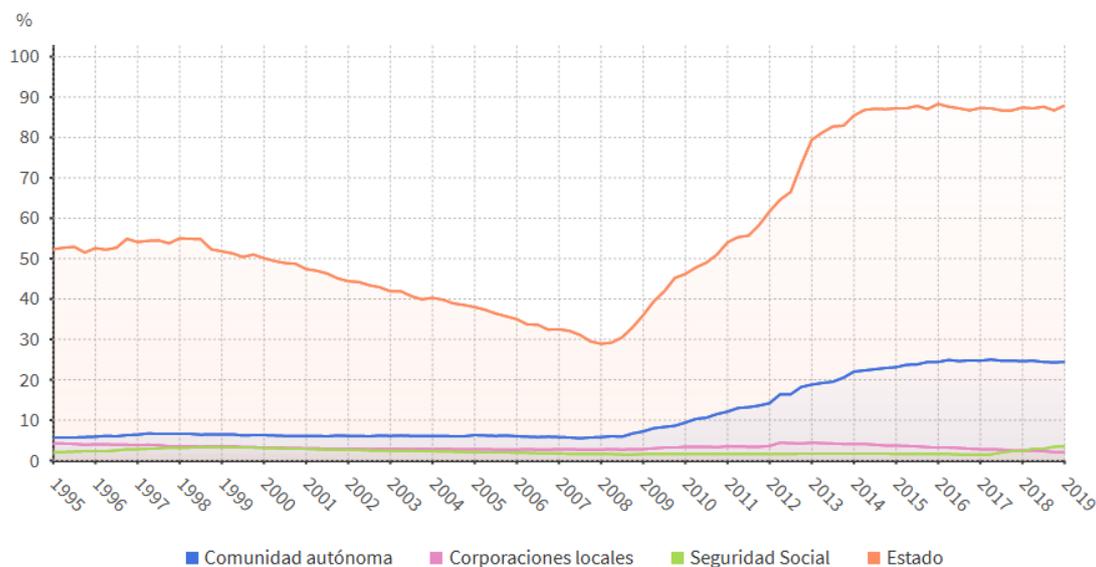
---

<sup>93</sup> MAISANABA. A (2019). “La Deuda Pública superará el 130% del PIB si no se reforman las pensiones?”. Periódico La Razón (disponible en: <https://www.larazon.es/economia/la-deuda-publica-superara-el-130-del-pib-si-no-se-reforman-las-pensiones-EO21942978> ; última consulta: 24/06/2019)

<sup>94</sup> MAISANABA. A. Op.cit

<sup>95</sup> “La AiReF cree que España no alcanzará su objetivo de deuda al menos hasta 2035”.

### Deuda pública de distintas administraciones, en % del PIB



Fuente: Banco de España, [www.epdata.es](http://www.epdata.es)

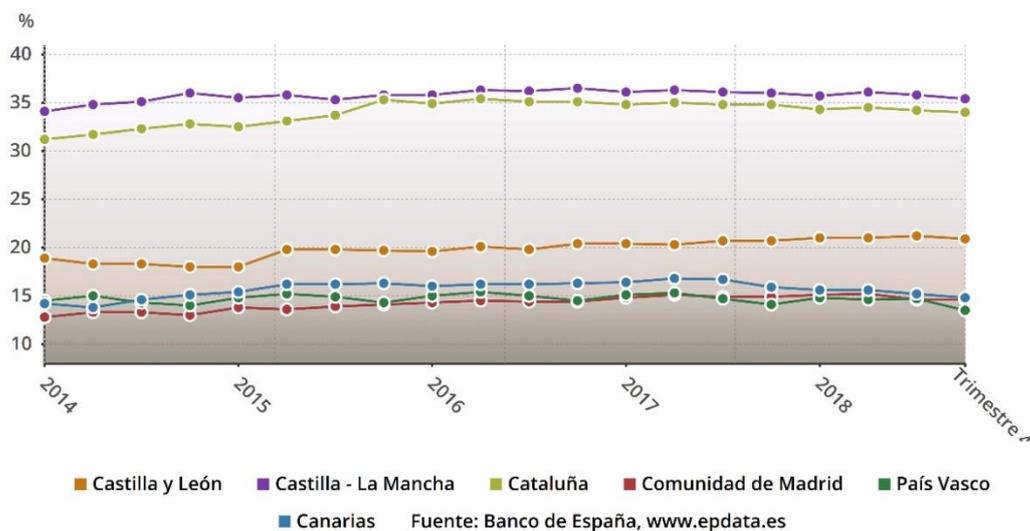
- Por Comunidades Autónomas

Si nos centramos en ámbito autonómico, las CCAA que presentaron un mayor endeudamiento en términos absolutos al término del año pasado fueron Cataluña con (78.732 millones de euros), Comunidad Valenciana (47.048 millones de euros) y Andalucía (35.409 millones de euros). En el extremo opuesto se situarían País Vasco (10.041 millones de euros), Murcia (9.232 millones de euros) e Islas Baleares (8.706 millones).

Por su parte, si nos referimos a la ratio de deuda en relación con el PIB, a la cabeza se sitúan: la Comunidad Valenciana, seguida de Castilla La Mancha y Cataluña. En el año 2008, estas CCAA registraron niveles de deuda del 41,7%, 35,4% y 34%, respectivamente. En el lado contrario se sitúan las CCAA que registraron los menores niveles de endeudamiento, entre las cuales, cabe citar a Madrid (14,6%), País Vasco (13,5%) o Canarias (14,8%).

## La deuda pública de las comunidades

Evolución de la deuda de las CCAA, en % del PIB



Es evidente, y las cifras numéricas así lo reflejan, que la deuda presentada por el conjunto de AAPP españolas, es tremendamente elevada, y más si tenemos en cuenta tanto los límites derivados de la normativa europea y constitucional como los derivados de la LOEPSF. Ante esta situación, es evidente que las AAPP tienen que reducir sus niveles de endeudamiento si quieren cumplir con las citadas exigencias. Llegados a este punto, cabría preguntarse cómo pueden las AAPP españolas reducir sus niveles de deuda. Pues bien, existen aquí distintas posibilidades, algunas de ellas serían:

- Una primera opción sería que las AAPP, o bien redujeran sus niveles de gastos o bien aumentaran sus ingresos.
- Un aumento del PIB, ya que al aumentar el PIB si la deuda permaneciese constante, la ratio deuda/PIB se reduciría. Aumentar la recaudación fiscal. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta opción presenta algunas dificultades prácticas ya que podría afectar al crecimiento.
- Reducción de los tipos de interés, ya que ello permitiría reducir las partidas presupuestarias destinadas al pago de interés.<sup>96</sup>
- “Aplicar una quita sobre el patrimonio neto de las familias”, y destinar la recaudación a la amortización de la deuda estatal tal como ya ha sugerido el FMI.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> DÍAZ VELARDE, G (2016). “Los motivos por los que la deuda pública sigue aumentando y las vías para reducirla”. Disponible en: [https://www.abc.es/economia/abci-motivos-deuda-publica-sigue-aumentando-y-vias-para-reducirla-201609160326\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-motivos-deuda-publica-sigue-aumentando-y-vias-para-reducirla-201609160326_noticia.html); última consulta: 02/05/2019)

- La Deuda pública española en el marco europeo y mundial.

Para finalizar este apartado vamos a analizar la situación de la deuda pública en el marco europeo y mundial, y la posición que ocupa la economía española en atención a su nivel de endeudamiento dentro de estos dos contextos.

En el marco europeo, algunos de los factores que han sido determinantes de los elevados niveles de deuda de los países europeos, incluida España, son:

Por un lado, la crisis económica iniciada en el año 2008 que provocó, además de una relajación por parte del supervisor europeo en sus tareas de control, que muchos países, con objeto de hacer frente a esa nueva situación económica que supuso la crisis, aplicaran medidas de política fiscal basadas en el gasto público. Y precisamente para financiar ese exceso de gasto o déficit público, la mayor parte de los Estados han recurrido a la deuda pública.

Por otro lado, el incumplimiento por parte de los Estados de los gastos e ingresos previstos en sus presupuestos. Y es que, no son pocos los países que superan los niveles de gastos presupuestados al tiempo que no obtienen los ingresos previstos por no ajustarse a la realidad de su situación.

Si nos remitimos a datos numéricos, y desde el comienzo de la crisis la tasa de endeudamiento de los países europeos y de los países de la Zona Euro ha ido aumentando hasta el punto de que a finales del año 2017, los niveles de deuda pública de hasta 15 países europeos superaba el valor máximo de referencia del 60% sobre PIB.

Más concretamente, y si analizamos la situación de cada país individualmente, la economía europea con mayores niveles de deuda sería Grecia que cerró el año 2017 con un nivel de endeudamiento del 178,6% de su PIB, valor que aumento hasta el 182,20% en el tercer trimestre del año 2018.

Otros países europeos que ocupan los primeros puestos en lo que al nivel de deuda pública se refiere son Italia o Portugal. En el primer caso, Italia alcanzo niveles de deuda pública del 131,8% del PIB en el año 2017, que aumentaron hasta el 133% del PIB en el tercer trimestre de 2018, situación está que se prevé que se agrave como consecuencia de la aplicación de políticas contrarias a los objetivos del PEC por parte del ejecutivo italiano,

---

<sup>97</sup> JIMÉNEZ, A. (2013). “*Tres alternativas para reducir los niveles de deuda pública*” Blog de Salomon (Disponible en: <https://www.elblogsalmon.com/mercados-financieros/tres-alternativas-para-reducir-el-volumen-de-deuda-publica> ; última consulta: 24/06/2019)

basadas en un incremento del gasto y del déficit públicos. En el caso de Portugal nos encontramos con una situación bastante similar al caso italiano, ya que Portugal cerró el año 2017 con unos niveles de deuda pública del 125,7% del PIB. No obstante, y a diferencia de Italia, Portugal logro reducir su deuda al cierre de 2018 hasta situarla en un 121,5% del PIB.

En el otro extremo, se sitúan los países europeos con menores niveles de deuda, entre los que cabe citar: Estonia, Bulgaria o Luxemburgo, que en el tercer trimestre de 2018 registraron niveles de deuda pública del 8%, 20,52% y 21,70% respecto del PIB, respectivamente.

En el caso particular de la economía española, nuestro país se sitúa a nivel europeo dentro de los países con mayores niveles de deuda pública, cerrando el año 2018 con un nivel de endeudamiento del 97,2% del PIB frente al 98,1 % PIB del año anterior.

En un futuro, y de acuerdo con las previsiones efectuadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) está previsto que, en términos generales, todos los países evolucionen hacia una disminución de sus niveles de endeudamiento.

Por su parte, en el marco mundial, los datos y las cifras vuelven a poner de manifiesto, no solo la existencia de unos elevados niveles de deuda sino también un incremento de los mismos en los últimos años, entre otras cosas, como consecuencia de la crisis económica mundial y del ‘efecto de seguimiento’ que se produce respecto de los países desarrollados. Una buena prueba de todo esto, es que la deuda pública y privada mundial, consideradas en su conjunto, superaron a finales del año 2018 los 217 billones de euros, los que supone más del 310% del PIB mundial.<sup>98</sup>

Si analizamos la situación individual de cada Estado, países como Hong Kong, Brunei, Afganistán son los que mantienen unos menores niveles de deuda pública en relación con PIB. Así, la deuda pública de estos países se situó en el año 2018 en el 0.05%, 2.8% y 7% del PIB, respectivamente. En el extremo contrario, se encontrarían países como Japón, o Grecia. Japón es actualmente la economía con unos mayores niveles de deuda que, a finales de 2017, superaban el 230% de su PIB; por su parte, la deuda griega, alcanzó a finales de 2018 niveles del 181,1% del PIB.

---

<sup>98</sup> HIGUERAS REDECILLAS, J.C. “*Deuda Pública, 2018*”. EAE Business School. p.9 y ss. Disponible en: [http://marketing.eae.es/prensa/SRC\\_DeudaPublica18.pdf](http://marketing.eae.es/prensa/SRC_DeudaPublica18.pdf); última consulta: 07/05/2019)

En el caso de España, esta ocuparía a nivel mundial, según el Estudio sobre Deuda Pública publicado por la EAE Business School, la undécima posición en lo que a volumen de deuda pública se refiere,

Estos acusados niveles de deuda que presentan muchos países son debidos, entre otros factores, a una aplicación, por parte de los Gobiernos, de políticas fiscales basadas en el gasto que provocan un aumento del déficit, y con él, un incremento de la deuda pública para financiarlo. Ahora bien, el hecho de que los países presenten unos elevados niveles de déficit y deuda pública, aunque a corto plazo puede no ser de demasiada, sí lo es a medio y largo plazo, puesto que este excesivo endeudamiento supone un aumento del riesgo y una disminución de la capacidad de actuación futura de los Estados para hacer frente a posibles cambios que puedan producirse a nivel económico. Por ello, es importante que los Estados adopten las medidas pertinentes para reducir sus niveles de deuda.

Si ponemos la mirada en lo que ocurrirá en un futuro, de acuerdo a las previsiones del FMI para el período 2017-2023, en términos generales la mayor parte de los países van a reducir sus niveles de deuda pública, ya sea por la aplicación de políticas menos expansivas, por una mejora de su economía, o ambas. Dentro de esta disminución generalizada las mayores reducciones las experimentarán Nueva Zelanda, con una reducción de más del 40% e Islandia.

Sin embargo, pese a esta tendencia general existen algunas excepciones como es Venezuela, país este, que de acuerdo a las previsiones del FMI, este no solo no reducirá sus niveles de deuda pública sino que está previsto que este siga creciendo hasta alcanzar el 157,7% en 2023.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> HIGUERAS REDECILLAS, J.C. Op cit. p .9 y ss.

## 5. CONCLUSIONES

La deuda pública se concibe tradicionalmente como un contrato de préstamo en el que los suscriptores de la deuda pública prestan un capital a las Entidades públicas, con la obligación por parte de estas de devolver dicho capital una vez transcurrido cierto tiempo. La deuda pública constituye, por tanto, y en primer término, un ingreso voluntario de los Entes públicos, en el sentido de que es una forma de que estos obtengan recursos financieros, pero al mismo tiempo supone un gasto, puesto que dichos Entes públicos tienen la obligación de devolver el capital con los correspondientes intereses una vez llegado el momento del vencimiento.

En materia de disciplina presupuestaria, existen distintas normas reguladoras de la deuda pública en función del ámbito en el que nos encontremos:

Así, a nivel europeo cabría citar fundamentalmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el art.126 del TFUE y su Protocolo anejo nº 12.

A nivel nacional, por su parte, habría que hacer mención, entre otras, al reformado art. 135 de la CE y al Capítulo III de la LOEPSF. Además de esta regulación, y dependiendo de si se trata de Deuda pública del Estado, de las CCAA o de los Entes Locales, será necesario tener en cuenta otras normas más específicas. Así por ejemplo, en el caso de las CCAA, además de las anteriores, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto por el art. 157 letra e) de la CE, que reconoce a las CCAA la posibilidad de recurrir como recurso financiero al *“producto de las operaciones de crédito”*; así como la ley que lo desarrolla o LOFCA, que delimita las posibilidades de endeudamiento de las CCAA en nuestro país, reconociendo a estas la posibilidad de realizar tanto operaciones de crédito a la largo como a corto plazo, operaciones estas que dependiendo del caso requerirán o no de autorización.

Por su parte, y en el caso de las EELL habrá que tener en cuenta además lo dispuesto en los arts. 48 y 55 del TRLRHL, que autorizan también a las EELL a realizar operaciones de crédito a corto y a largo, que igual que en el caso anterior podrán requerir o no de autorización.

La deuda pública ha existido siempre, y de hecho conviene señalar que en contra de lo que a priori pudiera parecer la emisión de deuda pública no debe considerarse como algo negativo o perjudicial para la economía de un país, sino todo lo contrario, ya que siempre y cuando se mantenga de unos límites la emisión de deuda pública constituye una importante forma de estimulación de la economía estatal y de financiación de inversiones o gastos

sociales como son la salud o la educación que suponen importantes desembolsos de capital. Sin embargo, unos niveles elevados de endeudamiento público producirían el efecto contrario y sí serían perjudiciales para la economía de un Estado. Y esto último es precisamente lo que esa ocurriendo en nuestro país y, en algunos otros Estados de la UE, como resultado de la crisis económica.

En efecto, como consecuencia de la crisis económica que tuvo lugar a partir de 2008, se produjo en España un importante aumento de la deuda pública, llegando incluso a superar esta en el año 2014 el 100% del PIB, al recurrirse por el Estado al endeudamiento público como principal mecanismo para dar respuesta al incremento del déficit público que, entre otras cosas, se vio aumentado por los desembolsos económicos que se tuvieron que realizar para el rescate de los Bancos.

Ese fuerte incremento de los niveles de deuda pública, que aún se mantienen en actualidad, han hecho que esta se convierta en un problema de primer orden para nuestra economía, aunque pudiera desprende todo lo contrario si observamos las últimas actuaciones de nuestro Ejecutivo al respecto. Y, es que, a mi parecer la preocupación mostrada por las distintas instituciones europeas por los elevados niveles de endeudamiento pública y su escasa reducción en los últimos años, contrasta con la pasividad y la inactividad general de nuestros Gobiernos que apenas han mostrado una voluntad y un interés claro y real por reducir de forma efectiva nuestra deuda pública más allá de las reformas operadas a nivel normativo. Esto se puede observar claramente si contratamos las numerosas recomendaciones, advertencias e, incluso, amenazas de sanción que ha recibido España con las escasas e insuficientes medidas adoptadas por nuestro país para reducir efectivamente la deuda pública a los niveles exigidos.

Y esta situación no parece que vaya a cambiar en los próximos años, puesto que, si bien los distintos partidos incluyeron referencias a la deuda pública y su reducción en sus programas de las pasadas elecciones generales, la mayor parte de las propuestas eran generales y ambiguas, y no se concretaban en ninguna actuación o medida individualizada aplicable con carácter inmediato, que es, precisamente, lo que viene necesitando nuestro país desde hace años.

A esa lenta reducción de la deuda pública española por la falta de una actuación efectiva de los distintos Gobiernos que se han sucedido desde la crisis, habría que unirle el hecho de que en nuestro país la deuda no se amortiza, es decir, no se paga, solamente se vuelve a

refinanciar una vez llegado el momento de vencimiento, lo que hace que esta únicamente se reduzca en términos relativos pero no su valor absoluto.

Además, hay que tener en cuenta que unos elevados niveles de deuda pública tienen importantes consecuencias negativas desde distintos puntos de vista. Así, por ejemplo:

- Un país excesivamente endeudado es un país vulnerable a los desequilibrios económicos y en los costes de financiación, lo que podría obstaculizar su capacidad de endeudamiento y poner en riesgo la economía.
- Unos elevados niveles de deuda pública suponen una prima de riesgo más elevada y unos tipos de interés más altos y, consiguientemente, menos dinero para gastos sociales.

Una de las causas que a mi parecer podrían estar detrás de esa inactividad del Gobierno es que quizá la de deuda pública no se ve en la actualidad como un problema inminente sino más bien un problema futuro. En este sentido creo el Gobierno debería pensar más a medio - largo plazo y tomar conciencia de que la deuda pública tarde o temprano y, si se sigue en la línea actual, se va a convertir en un grave problema al que quizá cuando se quiera dar respuesta ya sea demasiado tarde. Es por ello que, desde mi punto de vista, considero que la reducción de deuda pública debería convertirse en unos principales objetivos a alcanzar por nuestro país, y adoptar para ello medidas de actuación concretas que permitan reducir la deuda pública de forma sustancial en los sucesivos años y no dejar esa reducción únicamente en manos del crecimiento económico de nuestro país. Es cierto, que el recurso al crecimiento económico como medio para dar respuesta a la deuda pública es una buena opción puesto que no solo genera ingresos sino que además permite reducir los gastos derivados del pago de la deuda pública al aumentarse la confianza de los inversores en nuestro país. El problema es que es previsible que en los próximos años se produzca una desaceleración, y si se paraliza el crecimiento económico de nuestro país, que es fundamentalmente, el principal factor que está contribuyendo a reducir en cierta medida la ratio deuda pública/PIB y, no se han adoptado otras medidas o planes alternativos para su reducción, la deuda pública probablemente vuelva a aumentar, sobre todo, a partir de 2030, momento en el que se producirá la jubilación de la llamada generación del “baby boom” incrementándose notablemente el gasto público, salvo que se reforme el sistema de pensiones.

De entre las distintas medidas que se han venido proponiendo por los expertos y por las distintas instituciones económicas, considero que algunas medidas alternativas que podrían

adoptarse y ser ejecutables en el contexto actual, además de intentar mantener el crecimiento económico y aumentar el PIB, serían, por ejemplo, disminuir el gasto de las AAPP o aplicar una quita sobre el patrimonio neto de las familias, y destinar la recaudación a la amortización de la deuda estatal.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> JIMÉNEZ, A. Op.cit.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Legislación

Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea n° C 326 de 26/10/2012.

Unión Europea. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012.

Unión Europea. Protocolo (n°12) sobre Procedimiento Aplicable en caso de Déficit Excesivo. Diario Oficial de la Unión Europea n° 115 de 09/05/2008

Unión Europea. Reglamento (CE) núm. 479/2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Diario Oficial de Unión Europea n° L 145/1, 10 de junio de 2009.

Unión Europea. Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del Procedimiento de Déficit Excesivo. Diario Oficial de Unión Europea n° L 306/33, 23 de noviembre de 2011.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311

España. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Boletín Oficial del Estado. Boletín Oficial del Estado, 27 de noviembre de 2003, núm. 284. Última actualización de 4 julio de 2018.

España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 2012, núm. 103. Última actualización de 30 de marzo de 2019.

España. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de noviembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Boletín Oficial del Estado, 1 de octubre de 1980, núm. 236. Última actualización, 23 de marzo de 2018.

España. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Boletín Oficial del Estado, 9 de marzo de 2004, núm.59. Última actualización, 5 de marzo de 2019.

### Libros y manuales

MARTÍN QUERALT, J; LOZANO SERRANO, C; TEJERIZO LÓPEZ, M.J; CASAL OLLERO, G (2018) *Curso de Derecho Financiero y Tributario (29ª ed)*. Tecnos

SOLER ROCH, M.T, *Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones públicas*, Presupuesto y Gasto Público n° 27/2001, pág. 83.

JIMÉNEZ DÍAZ, A, *La reforma constitucional...*, p. 10 y 11.

CAZORLA PRIETO, L.M. (2012), “*Derecho financiero y tributario. Parte general*”, Thomson Reuters. Navarra, 12ª edición, p.p. 584 y siguientes.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “*La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado*”, en Instituto de estudios fiscales-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013. 2013, p. 24

### **Páginas web**

ALONSO GIL, M. Lección 7. Los Ingresos Crediticios de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Universidad Carlos III de Madrid pág.1 (disponible en: [http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/RC-F-007\\_Leccion-7.pdf/view](http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/RC-F-007_Leccion-7.pdf/view))

ARCO PÉREZ, R. (2016). La Reforma del Artículo 135 de la Constitución (TFG). Universidad de La Laguna p.27 y ss. Recuperado de: <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/3013/La%20reforma%20del%20articulo%20135%20CE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). Semestre Europeo: guía de las principales normas y documentos. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability\\_growth\\_pact.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=es)

Déficit Estructural (sin fecha). Disponible en: [https://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DEFICIT\\_ESTRUCTURAL.htm](https://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DEFICIT_ESTRUCTURAL.htm)

Departamento de Asuntos Económicos y Europeos (2018). Mecanismos de la Unión Europea para asegurar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Disponible en: [https://www.foe.es/upload/estudios\\_informes/39101Mecanismos%20de%20la%20UE%20para%20el%20cumplimiento%20del%20PEC.pdf](https://www.foe.es/upload/estudios_informes/39101Mecanismos%20de%20la%20UE%20para%20el%20cumplimiento%20del%20PEC.pdf)

DÍAZ VELARDE, G (2016). Los motivos por los que la deuda pública sigue aumentando y las vías para reducirla. Disponible en: [https://www.abc.es/economia/abci-motivos-deuda-publica-sigue-aumentando-y-vias-para-reducirla-201609160326\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-motivos-deuda-publica-sigue-aumentando-y-vias-para-reducirla-201609160326_noticia.html);

DOMÍNGUEZ MANTÍNEZ, J.M; LÓPEZ JIMÉNEZ, J.Mª (2012). La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera p.25 y ss. Disponible en: [http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT\\_09\\_12.pdf](http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_09_12.pdf)

Deuda pública en España hoy, según datos del Banco de España (2019). Europa Press. Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/deuda-publica-espana-hoy-datos-banco-espana/7/espana/106>

El Consejo en su formación de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/ecofin/>

Estabilidad presupuestaria en Europa. (2019). Disponible en: <https://www.elsectorepublico.es/elsp/capitulo/1687859/1662143/v-la-estabilidad-presupuestaria.html>

GARCÍA, J.P (2003). “Seguimiento y control de la Estabilidad Presupuestaria”. (Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1069281.pdf>)

FERNÁNDEZ, R (2012). “Estabilidad y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. De dónde venimos y adónde vamos”. Revista CEMCI. N°17, p.3. (Disponible en: <https://revista.cemci.org/numero-17/pdf/doc1.pdf>)

HIGUERAS REDECILLAS, J.C. “Deuda Pública, 2018”. EAE Business School, p.9 y ss. Disponible en: [http://marketing.eae.es/prensa/SRC\\_DeudaPublica18.pdf](http://marketing.eae.es/prensa/SRC_DeudaPublica18.pdf);

JIMÉNEZ DÍAZ, A; RASTROLLO, A (2016) “Sinopsis del artículo 135”. Disponible en: [http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis\\_pr.jsp?art=135&ti po=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=135&ti po=2)

La AIREF cree que España no alcanzará su objetivo de deuda al menos hasta 2035 (2017). Disponible en: <http://www.expansion.com/economia/2017/10/05/59d637cc468aeba1168b45a7.html>

Estabilidad Presupuestaria. (2019) El Sector Público. Analistas Financieros Internacionales, S.A., (AFI). Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA). Disponible en: <https://www.elsectorepublico.es/elsp/capitulo/1687859/1662143/v-la-estabilidad-presupuestaria.html>

Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LeyEstabilidadPresupuestaria.aspx>

LOEPSF: Principios Generales. Disponible en: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSFprincipios.aspx>;

MARCO PEÑAS, E. (2013). “El concepto europeo de deuda pública (Tesis doctoral). Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. (Disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/130964/temp.pdf;jsessionid=7043EA9DDC61F15DDDBDE330E3ED7685?sequence=5>)

MARTÍNEZ LAGUNA, F.D (2011). La Reforma del artículo 125 de la Constitución Española: efectos y consecuencias jurídicas de la Reforma. p.135 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4256445>)

MERAVIGLIA-CRIVELLE ROCHE, A. (2018). Evolución histórica de la deuda pública en España. Disponible en: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/06/08/midiner/1528459253\\_842157.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/06/08/midiner/1528459253_842157.html)

MESTRE VIDAL, M (2016). El Sistema Europeo de Cuentas 2010 (SEC 2010). (Disponible en: <http://auditoria-audidores.com/articulos/articulo-auditoria-el-sistema-europeo-de-cuentas-2010-sec-2010-/>)

MOLINA MELITÓN, C (2018). La Deuda Pública en España (Trabajo de Fin de Grado). Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/30949/1/TFG-N.937.pdf>

OLESTI- RAYO, A. “*La Evolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*” (2013). Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/259265280\\_La\\_evolucion\\_del\\_Pacto\\_de\\_Estabilidad\\_y\\_Crecimiento](https://www.researchgate.net/publication/259265280_La_evolucion_del_Pacto_de_Estabilidad_y_Crecimiento)

Revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: Finanzas públicas en la UEM (2006). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A125084>

RTVE (2019). La Comisión Europea da por hecho que España saldrá en mayo del procedimiento de déficit excesivo. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20190114/comision-europea-da-hecho-espana-saldra-mayo-del-procedimiento-deficit-excesivo/1868862.shtml>

SÁNCHEZ GARCÍA, N. Déficit y Deuda pública en la Constitución (Disponible en: [http://asocex.es/deficit-y-deuda-publica-en-la-constitucion#\\_ftn37](http://asocex.es/deficit-y-deuda-publica-en-la-constitucion#_ftn37))

SEVILLA ARIAS, A. “Producto Interior Bruto (PIB)”. *Economipedia*. (Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/producto-interior-bruto-pib.html>; última consulta 5/03/2019)

SEVILLA ARIAS, A. “*Deflación*”. (Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/deflacion.html>; última consulta: 10/03/2019)