



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**Análisis y evolución del déficit
público español en el marco de
la UE.**

Presentado por:

Rafael de Vega Pascual

Tutelado por:

Isabel Vega Mocoeroa

Valladolid, 23 de julio de 2018

RESUMEN

La construcción europea se ha caracterizado desde sus orígenes por las fuertes cesiones de soberanía en materia económica, financiera, y monetaria, por parte de los Estados miembros, entre los que se encuentra, desde 1986, España. De entre los varios y diversos aspectos que se han abordado en los últimos años en el seno de la Unión, uno de las más trascendentes en el ámbito del Sector Público ha sido sin duda la cuestión del déficit público, que constituirá el tema central de nuestro estudio y que, en consecuencia, ha de ser enfocado desde una perspectiva supranacional. Este trabajo pretende, por lo tanto, una vez presentados el contexto teórico y los antecedentes históricos de la economía española con anterioridad a la entrada en el proyecto comunitario, abordar la cuestión del equilibrio presupuestario, que se ha convertido, especialmente a raíz de la crisis económica mundial de 2008, en una de las principales preocupaciones de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE

DÉFICIT, GASTO PÚBLICO, INGRESOS PÚBLICOS, DEUDA PÚBLICA, UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA, CRISIS ECONÓMICA.

ABSTRACT

The European construction was characterised from its origins by the strong sovereignty cessions in economic, financial, and monetary matters, by the member states, among which, from 1986, Spain finds itself. Among the different and diverse issues that have been dealt with over the last years in the sphere of the Union, one of the most relevant in the field of the Public Sector has been without a doubt the public deficit, which will constitute the core subject of our study and which, therefore, needs to be approached from a supranational perspective. This work consequently aims, once the theoretical context and the historical background of the Spanish economy before the entry in the European project have been presented, to deal with the issue of the balanced budget, which has become, especially after the 2008 global economic crisis, one of the main concerns of the European Union.

KEYWORDS

DEFICIT, PUBLIC EXPENDITURE, PUBLIC REVENUE, PUBLIC DEBT, EUROPEAN UNION, SPAIN, ECONOMIC CRISIS.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.

2. NOCIONES PREVIAS.

2.1. El Estado como agente económico.

2.2. El presupuesto como instrumento del sector público.

2.2.1. Concepto.

2.2.2. Tipología.

2.2.3. Fórmula presupuestaria idónea.

3. EL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICOS.

3.1. El déficit como forma de presupuesto desequilibrado.

3.1.1. Concepto.

3.1.2. Causas y tipología.

3.1.2.1. Causas coyunturales.

3.1.2.2. Causas estructurales.

3.1.3. Efectos.

3.2. La deuda pública como ingreso extraordinario del Estado.

3.2.1. Ingresos extraordinarios del Estado.

3.2.2. La carga de la deuda, la cuestión generacional.

3.2.3. La sostenibilidad de la deuda.

4. ANÁLISIS DEL DÉFICIT PÚBLICO ESPAÑOL A LO LARGO DEL TIEMPO.

4.1. La España precomunitaria.

4.1.1. La Guerra Civil Española y el Franquismo (1936-1975).

4.1.1.1. Posguerra y Autarquía (1936-1950).

4.1.1.2. La fase de transición (1950-1959).

4.1.1.3. El desarrollismo (1960-1974).

4.1.1.4. La crisis del petróleo y el ocaso del régimen (1975).

4.1.2. De la Transición a Europa (1975-1986).

4.1.2.1. El nacimiento de la democracia (1975-1979).

4.1.2.2. La primera legislatura constitucional (1979-1982).

4.1.2.3. La llegada del socialismo (1982-1986).

4.2. La España europea del crecimiento (1986-2007).

4.2.1. El impulso tras la adhesión a las Comunidades Europeas (1986-1992).

4.2.2. La Crisis del Sistema Monetario Europeo y la Crisis Económica Española de 1993 (1993-1995).

4.2.3. La Gran Expansión Económica (1996-2007).

4.3. La España europea de la crisis (2008-actualidad).

4.3.1. Medidas contra una recesión: de la Expansión a la Consolidación fiscal (2008-2013).

4.3.2. Recuperación macroeconómica en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (2014-actualidad).

5. CONCLUSIONES Y PREVISIONES DE FUTURO.

5.1. Conclusiones.

5.1.1. La existencia de déficits y el mantenimiento de elevados niveles de deuda se han configurado a lo largo de los años como un fenómeno estructural, no exclusivamente coyuntural, que persiste con independencia del ciclo económico que se atraviese.

5.1.2. La progresiva reducción del déficit y la deuda, en favor del equilibrio presupuestario, ha dejado en la actualidad de ser una simple aspiración, para convertirse en una auténtica obligación, cuyo origen se encuentra en el marco comunitario.

5.2. Previsiones de futuro.

5.2.1. La tendencia hacia la consolidación fiscal de las cuentas públicas es actualmente una realidad que, sin embargo, se enfrenta a diversas amenazas para el futuro.

5.2.1.1. La fragilidad del mercado de trabajo español hace que éste se encuentre altamente expuesto a las oscilaciones del ciclo económico, a la vez que persiste como una de las principales causas del déficit público.

5.2.1.2. La abultada deuda pública española ralentiza actualmente la consecución del equilibrio presupuestario, amenaza su reducción en el futuro, y podría limitar la capacidad de maniobra estatal durante la próxima fase recesiva.

5.2.1.3. El progresivo envejecimiento de la población, unido a la lenta tasa de recuperación de la población ocupada, amenazan la sostenibilidad de un sistema de pensiones cada vez más deficitario.

5.2.2. El futuro económico y financiero de España pasa por una mayor integración en el ámbito de la Unión Europea.

6. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

6.1. Bibliografía.

6.2. Webgrafía.

1. INTRODUCCIÓN.

Si el déficit público se ha convertido en la actualidad en una de las principales cuestiones a tener en cuenta en el marco de la Hacienda Pública, y muy especialmente en el ámbito europeo, la complejidad que se esconde tras este indicador aconseja que, a lo largo del presente trabajo, el estudio de dicho fenómeno siga una estructura lógica y ordenada que permita, partiendo de una base clara y completa, realizar un análisis profundo del mismo a lo largo de un amplio período de tiempo para, finalmente, poder obtener y desarrollar una reflexión fundada.

Para ello, dedicaremos un primer capítulo al estudio de lo que hemos optado por denominar “nociones previas”, es decir, ciertas ideas o nociones básicas que es necesario conocer antes de abordar el concepto que articula nuestro trabajo, el déficit. Así, analizaremos en esta primera parte el papel jugado por el Estado en la economía, papel que, como veremos, varía en función de la teoría económica a la que se acuda, y que en la actualidad se desarrolla fundamentalmente a través del presupuesto. De nuevo, en este punto las distintas teorías económicas difieren a la hora de determinar cuál es la fórmula presupuestaria idónea, cuestión que abordaremos tras exponer el concepto y los tipos de presupuesto.

En un segundo momento, y aún en el marco conceptual, llevaremos a cabo una primera aproximación al concepto de déficit, en la que abordaremos tanto su definición, que como veremos no es uniforme, ya que varía ampliamente en función de los elementos que se tengan en cuenta para configurarla, como sus causas y efectos, observando que es posible distinguir entre el denominado déficit coyuntural y el estructural. Además, la estrecha relación que el déficit guarda con otra variable, la deuda pública, que a su vez se ha convertido en un elemento fundamental en el marco de la estabilidad presupuestaria, muy especialmente en el ámbito europeo, como veremos en capítulos posteriores, aconseja que ambos sean estudiados de forma conjunta, junto con algunas cuestiones muy de actualidad, tales como la sostenibilidad de la deuda.

Después de haber dotado a nuestro trabajo de la base conceptual adecuada en los dos capítulos anteriores, pasaremos a desarrollar lo que podríamos denominar la parte analítica, parte dedicada al estudio de la evolución concreta de la economía española. Debemos precisar que, si bien, como deja ver el título de nuestro trabajo, es el ámbito comunitario el

que constituye el núcleo fundamental de nuestro estudio, consideramos importante dotar de un contexto previo al análisis de la evolución económica española en el ámbito comunitario, de forma que también analizaremos la evolución económica de nuestro país durante los años previos a la entrada en el proyecto europeo. Por todo ello, hemos decidido dividir la parte analítica de nuestro trabajo en 3 partes.

En primer lugar, con la intención de dotar a nuestro trabajo de ese contexto que acabamos de precisar, analizaremos el período que comprende los años previos al ingreso de España en las Comunidades Europeas, en 1986. Así, abordaremos en este apartado el período de la Transición, pero también el del Franquismo, y es que así lo aconseja el hecho de que, durante ambos, se manifestaran por primera vez fenómenos y situaciones que más tarde volvieron a repetirse, ya en el marco de la España comunitaria, tales como los problemas en el sector de la construcción, que se dieron a mediados de la década de los 70, y se repitieron, con mucha más intensidad, a finales de la primer década del s. XXI, o los problemas ligados a la inflación y la moneda, que fueron una constante a lo largo del Franquismo, y volvieron a aparecer a raíz de la crisis del Sistema Monetario Europeo, en 1992.

En segundo lugar, presentado el contexto, podremos pasar al análisis del núcleo de nuestro trabajo, la evolución del déficit público español en el ámbito de la Unión Europea, que dividiremos en dos capítulos.

De esta forma, en primer lugar trataremos la evolución de la economía española con anterioridad al estallido de la Crisis Económica de 2008, a lo largo de la fase que hemos optado por denominar como “La España europea del crecimiento”, debido a la gran expansión económica que experimentaría nuestro país durante estos años, sólo interrumpida por la Crisis Económica de 1993. Como se puede observar, hablamos a lo largo de este capítulo introductorio de evolución de la economía, y no exclusivamente de evolución del déficit, pues nuestro análisis demostrará la conveniencia de relacionar esta última variable con otras, tales como las tasas de inflación, las tasas de ocupación, o las de deuda pública, dada la interrelación que todas guardan entre sí.

La intensidad del cambio de tendencia económica experimentado en España, pero también en toda Europa, a raíz del 2008, aconseja que, en segundo lugar y de forma diferenciada, estudiemos el período que se extiende desde dicho año hasta la actualidad,

período durante el que las acciones impulsadas desde el ámbito comunitario tomarían una gran importancia. En efecto, la apertura de Procedimientos de Déficit Excesivo a la gran mayoría de los Estados miembros, entre ellos España, marcaría la hoja de ruta del sector público durante estos años, que se orientaría hacia la consolidación fiscal, cuyo último fundamento fuera fijado años antes también desde Europa, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Tratado de Maastricht.

Finalmente, concluida la parte analítica, quedará pasar a la presentación de las conclusiones, es decir, de las reflexiones e ideas derivadas del estudio llevado a cabo, junto con las que trataremos de aportar algunas previsiones de futuro en lo relativo al equilibrio presupuestario del Sector Público español.

2. NOCIONES PREVIAS.

Vamos a exponer en este segundo capítulo ciertas nociones previas, cuestiones que consideramos necesario conocer antes de poder pasar al estudio del déficit público, y que sirven además como base general para el análisis pormenorizado que se llevará a cabo en los sucesivos apartados. En definitiva, este capítulo constituye el punto de partida necesario para la correcta realización de nuestro trabajo.

2.1. El Estado como agente económico.

En este primer apartado, debemos comenzar analizando el papel que el Estado puede o debe jugar en la economía, y la respuesta a esta cuestión variará en función de la postura que se adopte, por lo que es interesante realizar un breve repaso de las distintas teorías existentes.

En primer lugar, hemos de hacer referencia a la escuela del liberalismo económico, también conocida como escuela clásica o smithiana, por ser su impulsor Adam Smith. Los autores pertenecientes a esta corriente consideran que el mercado es capaz de lograr por sí mismo el pleno empleo de los factores productivos, solucionando de manera autónoma los distintos problemas que puedan surgir. La postura que debería adoptar el Estado sería, en consecuencia, la no intervención, es decir, dejar que los problemas se solucionen por sí mismos, y por ello en ocasiones esta teoría se resume mediante la máxima *«laissez faire, laissez passer»*, que significa literalmente «dejad hacer, dejad pasar».

Encontramos en el extremo opuesto al Liberalismo las teorías del Intervencionismo más radical, que defendía la planificación económica estatal, es decir, la organización de la actividad productiva del país por parte del Estado. Esta teoría consideraba que el libre funcionamiento del mercado genera consecuencias nocivas, que no son evitables a menos que el Estado dirija y planifique la economía estatal.

En tercer lugar, debemos hacer referencia a la postura defendida por la escuela keynesiana, ya que esta escuela lograría encontrar un balance entre el Liberalismo y el Intervencionismo más radicales que, como acabamos de ver, defendían posturas antagónicas. La teoría keynesiana, por su parte, acepta que el sistema de mercado o capitalista tiene fallos que impiden el pleno empleo de los factores productivos, sin embargo, no considera que la planificación económica sea la mejor solución. Keynes entendía que la mejor opción era la intervención de algún tipo de autoridad para corregir las deficiencias del mercado, y esa

autoridad debía ser el Estado, que actuaría a través de una política fiscal contractiva o expansiva en función del ciclo económico, como veremos con más detalle posteriormente, cuya finalidad era compensar las ineficiencias del mercado.

Finalmente, debemos indicar la existencia de diversas críticas que se han realizado a la formulación de Keynes, destacando quizá entre ellas la formulada por la Escuela de Chicago, que daría origen a la teoría monetarista o de la nueva macroeconomía clásica.

Sin intención de detenernos excesivamente sobre esta teoría, podemos indicar que los monetaristas parten de la base de que el mercado es estable por sí mismo. De acuerdo con esta teoría, no es la política fiscal o presupuestaria del Gobierno, sino su política monetaria, la que tiene un verdadero impacto sobre la economía del país, y por ello, la intervención estatal debería limitarse a este último instrumento.

En la actualidad, la mayoría de las economías occidentales han aceptado en mayor o menor grado la necesidad de intervención estatal en la economía, y ésta se articula a través del denominado “sector público” como sujeto económico, y del presupuesto como instrumento de actuación, por lo que cabe finalizar este apartado con una breve definición de éste. Así, se puede definir el sector público como el «conjunto de entidades a través de las cuales el Estado desarrolla las actividades destinadas a la resolución de los problemas económicos de la sociedad»¹.

2.2. El presupuesto como instrumento del sector público.

Aceptando la intervención del Estado en la economía, la siguiente cuestión a tratar será la forma en la que se articula dicha intervención, siendo el principal instrumento empleado por los Estados el presupuesto, junto con la regulación.

2.2.1. Concepto.

El presupuesto, de acuerdo con la definición de RODRÍGUEZ BEREIJO, puede definirse como «el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las

¹ BUSTOS GISBERT Antonio. *Curso Básico de Hacienda Pública*. Pamplona: Thomson Reuters. 2017.

atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos»².

2.2.2. Tipología.

Una vez definido el concepto de presupuesto, la siguiente cuestión a tratar es la tipología del mismo, es decir, las formas que puede adoptar, existiendo dos.

En primer lugar, se hablará de presupuesto equilibrado cuando «el Estado financia toda la serie de gastos que realiza en un ejercicio económico a través de ingresos ordinarios, es decir, de impuestos»³.

En segundo lugar, se hablará de presupuesto desequilibrado en la situación contraria al caso anterior, que puede a su vez adoptar dos formas, el déficit y el superávit. Sin entrar por el momento en el estudio del déficit; hemos de hacer referencia a la situación de superávit, como aquella que se da cuando «los ingresos por impuestos son mayores que los gastos del sector público»⁴.

2.2.3. Fórmula presupuestaria idónea.

Como ocurre al analizar el papel que debe jugar el Estado en la economía, a la hora de elegir cuál es la fórmula presupuestaria idónea, que el Estado ha de adoptar, la respuesta varía en función de la teoría que se defienda.

En primer lugar, la teoría liberal, que como ya hemos indicado parte de la base de que el mercado es capaz de auto-regularse, considera como idóneo un presupuesto que asegure la neutralidad sobre el mercado de la intervención estatal. De acuerdo con esta teoría, el instrumento que aseguraría esa neutralidad sería el presupuesto equilibrado, en el que gastos e ingresos tienen el mismo volumen, ya que éste supone que los efectos expansivos del gasto público se contrarrestan con los efectos contractivos de los ingresos públicos, que en definitiva son los impuestos, por encontrarse ambos al mismo nivel.

² MENÉNDEZ MORENO Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario Parte General*. Pamplona: Thomson Reuters. 2016. p. 416

³ AVELINO GARCÍA Villarejo y SALINAS SÁNCHEZ Javier. *Manual de Hacienda Pública General y de España*. Madrid: Editorial TECNOS, S.A., 1996. p. 186.

⁴ *Ibidem*. p. 191.

En un segundo momento, la teoría keynesiana critica la postura liberal, pues considera que el efecto del presupuesto equilibrado es precisamente el contrario a la neutralidad. En efecto, esta teoría habla del efecto procíclico, o de acentuación del ciclo económico del momento, que se produce porque el Estado, al equilibrar sus presupuestos, aumentará o reducirá el gasto en la medida en la que lo hagan los ingresos, de la misma manera que lo hacen los particulares, imitando por lo tanto la conducta del mercado, y acentuando la tendencia económica. Por otra parte, en base a la teoría del multiplicador del gasto, los keynesianos defienden que un aumento del gasto público sufragado con un aumento similar de los impuestos no implica neutralidad. Por el contrario, la teoría del multiplicador defiende que el aumento aplicado al gasto supone un aumento de la Renta Nacional proporcionalmente superior al del incremento por la misma cuantía del gasto; por lo que en realidad hablaríamos de un efecto expansivo, no neutro.

Antes de pasar al capítulo siguiente, ha de indicarse que en la actualidad la gran mayoría de países parecen haber aceptado el modelo de presupuesto desequilibrado como el estándar a seguir, o al menos no han hecho demasiado por evitarlo. De hecho, una gran parte de los mismos, sobre todo a raíz de la Crisis Económica de 1973, se encuentran en una situación de déficit cuasi-permanente, como se estudiará con más detalle en los apartados correspondientes a este período.

3. EL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICOS.

Tras la primera aproximación a algunas nociones básicas acerca del papel jugado por el Estado en la economía llevada a cabo en el capítulo anterior, podemos pasar ahora al estudio de las dos variables que tendrán la mayor relevancia a lo largo de nuestro trabajo: déficit y deuda públicos.

3.1. El déficit como forma de presupuesto desequilibrado.

Como indicábamos anteriormente, el déficit es efectivamente una de las dos formas, junto al superávit, que puede adoptar el presupuesto desequilibrado; así, en este apartado, trataremos el concepto de déficit, sus causas y sus efectos.

3.1.1. Concepto.

En una primera aproximación general al término déficit podemos hacer referencia a su origen, que se encuentra en el latín, concretamente en la expresión *deficere*, empleada en su tiempo con un significado similar al del actual verbo faltar. Fue a finales del s. XVII, en Francia, cuando el término francés *deficit* comenzó a utilizarse en el marco económico⁵, concretamente como una fórmula que se empleaba en los inventarios, delante de aquellas partidas en las que “faltaba” una determinada cantidad.

En este trabajo nos centraremos en el déficit público; sin embargo, la definición de déficit no es única, pues ésta varía en función de los elementos que se tengan en consideración y del ámbito de estudio del mismo. Nuestro análisis se limitará a la definición más simple o tradicional, que entiende por déficit público presupuestario la situación que «surge siempre que los gastos del sector público son mayores que los ingresos ordinarios»⁶.

Sin profundizar acerca de las distintas definiciones que puedan existir sobre el déficit, sí es interesante detenernos sobre la cuestión de los elementos que se tienen en consideración a la hora de cuantificar y medir este indicador. Para ello, partimos del análisis publicado por el Fondo Monetario Internacional bajo el título “*Definiendo la deuda y el déficit gubernamentales*”

⁵ Collins English Dictionary (2018): *Deficit*.

Disponible en: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/deficit>, [consulta: 16/07/2018].

⁶ AVELINO GARCÍA Villarejo y SALINAS SÁNCHEZ Javier. (1996) p. 189.

⁷, en el que se critica la laxitud de los mecanismos empleados por la mayoría de las principales economías, que permiten “falsear” algunos de los principales indicadores macroeconómicos, entre ellos el déficit y la deuda. De acuerdo con esta publicación, son dos los principales puntos en los que surgen las discrepancias. Por una parte, el concepto de Gobierno que manejan los Estados, sobre el que profundizaremos a continuación, por ser quizá el más determinante; por otra parte, los criterios contables empleados por cada país.

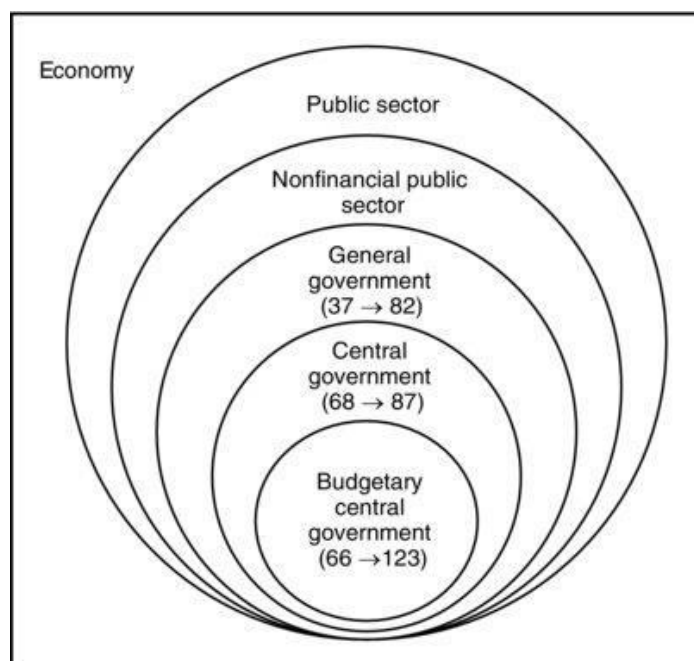
Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe simplemente indicar que mientras algunos países optan por el criterio de caja, en el que los gastos e ingresos se anotan en el momento en que efectivamente se perciben o se abonan, otros optan por el criterio de devengo, en el que los gastos e ingresos se anotan en el momento en el que se producen o devengan, sin importar el momento en que se paguen. Aunque ambos sistemas presentan ventajas y desventajas, el Fondo Monetario Internacional considera que el criterio idóneo sería el de devengo, por aumentar la información mostrada por las finanzas, dando una imagen más completa de las mismas.

En relación a la definición de Gobierno, ésta hace referencia a la extensión de dicho concepto, es decir, a qué se considera o no incluido en el mismo. Como sabemos, el déficit hace referencia a las finanzas del sector público, del Estado o Gobierno, pero cada país incluye un número distinto de componentes en ese concepto, como puede observarse en el gráfico 1, que se incluye a continuación. Habrá por ejemplo Estados que calcularán su déficit teniendo en cuenta sólo las finanzas del Gobierno central, caso de la figura más pequeña, mientras que otros se situarán en la última figura, que añade a la ecuación las finanzas de todos los Gobiernos, tanto central como regionales, las entidades descentralizadas a través de las que el Estado presta determinados servicios, y todas las empresas de titularidad pública, así como las finanzas del Banco Central.

La elección de uno u otro sistema provoca que varíen enormemente las cifras que muestran los indicadores macroeconómicos del país. El autor indica que, en el caso de Canadá, pasar del concepto que sólo incluye al Gobierno central (esfera 1 en orden creciente) al concepto que incluye el llamado Gobierno general (esfera 3 en orden creciente), que integra también las distintas agencias gubernamentales existentes, supondría un aumento de la cifra de la deuda de entre el 74 y el 109 por ciento.

⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND, prepared by IRWIN C., Timothy. *Defining the Government's Debt and Deficit*. IMF, FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT, 2005.

Gráfico 1: Composición del Gobierno.



Fuente: Gráfico obtenido de la publicación “Defining the Government’s Debt and Deficit”, IMF, 2005, elaborado en base a los datos de la publicación “Government Finance Statistics Yearbooks”, IMF, 2003.

Podemos terminar este apartado haciendo referencia al caso de los indicadores de la deuda pública española, que según indica el propio Banco de España muestran un «concepto de endeudamiento que no es tan amplio como los pasivos totales»⁸, en definitiva, una deuda pública inferior a la real.

3.1.2. Causas y tipología.

Las razones concretas detrás de cada caso de déficit son altamente complejas, sin embargo, es posible realizar una clasificación genérica de las mismas, concretamente una distinción entre razones coyunturales y razones estructurales.

⁸ El Economista (2016): *La deuda pública “real” de España no es del 100% sino del 140% sobre el PIB*. Disponible en: <http://www.economista.es/economia/noticias/7357641/02/16/La-deuda-publica-real-de-Espana-casi-alcanza-el-140-sobre-el-PIB.html>, [consulta: 16/07/2018].

3.1.2.1. *Causas coyunturales.*

Como su propio nombre indica, las razones coyunturales son aquellas que surgen y varían en función de las circunstancias. Son razones que se deben al funcionamiento cíclico de la economía de mercado, que se caracteriza por la alternancia de períodos de expansión y de recesión económica.

En este contexto, como se ha indicado, la mayoría de los países han abandonado en la actualidad los postulados puramente clásicos, y aceptan como válida, al menos en parte, la teoría keynesiana, que defiende la intervención del sector público durante los períodos de recesión. Aceptar esa intervención supone en definitiva aceptar que el Estado intervenga para estimular la economía y paliar los efectos de la mala situación que se atraviesa. Así, el sector público deberá llevar a cabo un aumento del gasto público para hacer frente, entre otros, al aumento de los subsidios de desempleo o de partidas sociales. Ese aumento del gasto público no irá sin embargo acompañado de un aumento correlativo de los ingresos públicos, que por el contrario descenderán. En efecto, los impuestos son en definitiva un porcentaje de lo producido por el país, y al entrar la economía en una fase de decrecimiento lo producido disminuirá, reduciéndose también lo recaudado. Ese aumento de los gastos y el correlativo descenso de los ingresos terminará por generar una situación de déficit, al superar los primeros a los segundos, hablándose en estos casos de la existencia de un déficit coyuntural o cíclico.

3.1.2.2. *Causas estructurales.*

Las razones del déficit estructural son aquellas que no dependen de las circunstancias, de las oscilaciones o ciclos económicos, son razones más profundas, estables, cuyos efectos se acentuarán o suavizarán en función de la situación económica, pero manteniéndose siempre presentes, a menos que se ataje la causa que subyace.

Entre las principales causas estructurales podemos hacer referencia a la descentralización territorial y el consiguiente aumento crecimiento del sector público, el mantenimiento del sistema de pensiones, muy difícilmente sostenible a causa de la distribución generacional de la población, los fenómenos inflacionistas corrientes, que suponen el aumento del gasto público a través de la indización y revisión salarial, el descenso en los ingresos debido a las políticas de los llamados “gastos fiscales” o exenciones y bonificaciones, y finalmente la evasión fiscal. Siendo estas algunas de las causas más importantes, nos centraremos ahora en dos de las más relevantes.

Tenemos que hacer referencia en primer lugar al fenómeno de la descentralización territorial. La llegada de la democracia española y de la Constitución de 1978 pronto supusieron, a través de la conocida política del “café para todos”, la creación de las autonomías. La creación de las Comunidades Autónomas supuso una transferencia de competencias que pertenecían al Estado a estos nuevos entes administrativos, lo que a su vez conllevó una ampliación de actividades y organismos, destinados a ejercer esas competencias. Organismos que en muchos casos suponían una duplicación innecesaria de instituciones ya existentes. Este proceso tuvo como consecuencia un ingente aumento del tamaño del sector público y, en consecuencia, del gasto y déficit públicos.

En segundo lugar, vamos a referirnos a la que quizás sea en la actualidad la razón estructural más relevante en el caso español, es decir: el mantenimiento del sistema de pensiones de la seguridad social. De acuerdo con el modelo actual, el sistema español de pensiones se caracteriza por ser el único sistema piramidal tolerado por nuestro ordenamiento, un sistema cuyo sostenimiento depende de la entrada continua de nuevos trabajadores. Estos nuevos trabajadores a través de sus cotizaciones, que no son más que un porcentaje de sus salarios, aportan los ingresos necesarios para satisfacer los gastos que supone el pago de las pensiones a sus beneficiarios.

Desde un punto de vista teórico este sistema puede funcionar, pero para ello es necesaria una distribución piramidal de la población en función de la edad, y la situación en la práctica es totalmente distinta. La asimetría generacional de la sociedad española, en la que la población se encuentra cada vez más envejecida, debido a las bajas tasas de natalidad, supone que hoy en día el sistema no sea autosuficiente⁹, y necesite de una financiación complementaria aportada por el Estado, siendo el resultado final un incremento del gasto público y, en definitiva, del déficit.

3.1.3. Efectos.

La cuestión de los efectos que genera el déficit como instrumento de política fiscal no encuentra tampoco una respuesta unánime, pues ésta dependerá tanto de la postura

⁹ Diario ABC (2018): *La generación del «baby boom» mete presión al sistema de pensiones.*

Disponible en: http://www.abc.es/economia/abci-generacion-baby-boom-mete-presion-sistema-pensiones-201801142021_noticia.html,

[consulta: 16/07/2018]

económica que observemos como de la idiosincrasia de cada situación particular. Por ello vamos a centrarnos en el estudio de algunos de los principales efectos del déficit público.

Se puede acudir por una parte a la teoría keynesiana, que considera el déficit público una herramienta necesaria en los períodos de recesión, como instrumento de carácter expansivo sobre la economía, que se articula en base a la ya señalada teoría del multiplicador del gasto público. Como se ha indicado anteriormente, la escuela keynesiana defiende que el Estado debe emplear el déficit como instrumento compensatorio a corto plazo del ciclo recesivo del momento. De acuerdo con esta teoría, esa política expansiva tendría como consecuencia un aumento de la Renta Nacional, que supondría a su vez un descenso del paro y un aumento de la inflación, como refleja el modelo de la curva de Phillips.

Sin embargo, posteriormente, a raíz de la Crisis de 1973, esta teoría encontró críticas, siendo una de las más interesantes la del llamado *crowding-out*, o del efecto expulsión. De acuerdo con esta teoría, el pretendido efecto expansivo del déficit como instrumento de intervención no sería tal. En realidad, el efecto que se produce al captar capital privado a través de la deuda pública es una distracción de recursos por parte del Estado, recursos que de otra forma se destinarían a la inversión privada. Todo ello tiene como último efecto un límite a las posibilidades futuras de crecimiento económico, por no llevarse a cabo las inversiones necesarias. Hay que señalar que algunos estudios critican esta última idea; ya que es cierto que se produce una distracción de recursos de la inversión privada, pero el efecto positivo que el aumento del gasto público, financiado con esos recursos, tiene sobre la economía, supera el efecto negativo de esa distracción.

3.2. La deuda pública como ingreso extraordinario del Estado.

Como acabamos de indicar, cabe la posibilidad de que exista en los Estados una situación de déficit o presupuesto desequilibrado, una situación en la que los ingresos ordinarios no llegan a satisfacer los gastos estatales. Es importante señalar que cuando hablamos de desequilibrio no hablamos de desequilibrio contable, sino económico, los presupuestos, los gastos e ingresos, han de cuadrar siempre, pues en caso contrario nos encontraríamos en una situación de quiebra o suspensión de pagos estatal. El Estado debe por lo tanto buscar otros mecanismos de financiación, los llamados ingresos extraordinarios.

3.2.1. Ingresos extraordinarios del Estado.

El Estado puede recurrir a Ingresos Extraordinarios de distinta naturaleza, éstos van desde la tradicionalmente denominada práctica del “señoreaje” o creación de dinero, hasta la emisión de deuda pública, pasando por la venta de patrimonio.

En primer lugar, el Estado ha podido recurrir tradicionalmente a la llamada creación de dinero. En efecto, el Estado, a través del Tesoro, tiene la posibilidad de endeudarse de forma ficticia con su Banco Central, de obtener nuevo papel moneda y utilizarlo para satisfacer sus deudas. Se dice “tradicionalmente”, porque en la actualidad España, como miembro de la Unión Europea, ha transferido la capacidad de crear moneda al Banco Central Europeo, una institución supranacional, y por lo tanto ha perdido el control de este instrumento. Se trata, por tanto, de una práctica que ha sido muy empleada en el pasado, pero que en la actualidad tiende a evitarse, ya que a largo plazo terminará por generar inflación, al existir en circulación una cantidad de dinero que no se corresponde, por ser superior, con la producción real de bienes y servicios, de forma que el precio de los mismos se encarecerá.

En segundo lugar, el Estado tiene la posibilidad de llevar a cabo una venta de su propio patrimonio, siendo ésta una fórmula a la que el Estado español ha acudido frecuentemente en los últimos años de crisis¹⁰. Puede señalarse que, si bien ésta puede parecer una opción atractiva a corto plazo, por la relativa inmediatez con la que se perciben los ingresos derivados de la venta, a largo plazo puede suponer un perjuicio mayor que el beneficio obtenido. Generalmente, los inmuebles que son vendidos no están desocupados, por lo que tiene que buscarse una nueva localización para los bienes o el personal que estaban alojados en los mismos, lo que conllevará un cierto coste. Además, suele acudir a este instrumento en períodos de crisis en los que las propiedades inmobiliarias son vendidas por debajo del valor que se obtendría en una situación de crecimiento económico.

Finalmente, debemos abordar la principal forma de financiación extraordinaria, la emisión de deuda pública. La deuda pública puede definirse como «el conjunto de pasivos financieros que la Administración Pública tiene con el sector privado, bien esté constituido

¹⁰ El País (2013): *El Gobierno publica la lista de los 15.135 inmuebles que pretende vender.*

Disponible en: https://elpais.com/economia/2013/07/03/actualidad/1372846836_835431.html, [consulta: 16/07/2018].

por personas, empresas o instituciones, nacionales o extranjeras»¹¹, en definitiva, con “terceros”. Por otra parte, podemos decir que se habla de deuda pública como un recurso de carácter “extraordinario” y, sin embargo, como veremos a lo largo del presente trabajo, la deuda ha perdido en gran parte ese carácter, pues ha pasado a ser una constante en la mayoría de las economías occidentales, incluida la española.

3.2.2. La carga de la deuda, la cuestión generacional.

En relación directa con el apartado anterior, procedemos a abordar una cuestión de actualidad que se plantea en relación con la deuda pública, y que es precisamente la repercusión de la misma, es decir, la determinación de quien termina por pagar el coste de su emisión, la llamada carga de la deuda. No es ésta en cualquier caso una cuestión nueva, pues ya ha sido tratada por las distintas posturas económicas.

En un primer momento, de acuerdo con la teoría clásica, son dos los principales problemas que supone el uso de la deuda. Por una parte, recurrir a la deuda supone una traslación generacional de la carga de la aportación a los ingresos del Estado, ya que no será la generación actual, sino la generación futura, la que habrá de hacer frente al pago de lo percibido. Esta postura defiende que, dado que los intereses generados por la deuda deben satisfacerse en ejercicios futuros, serán los contribuyentes de esos ejercicios los que, mediante una subida en los impuestos, deberán hacer frente al pago de esos intereses, sacrificando por lo tanto su ahorro e inversión personales. Por otra parte, tenemos que recordar que la escuela liberal se opone fuertemente a la existencia de presupuestos desequilibrados, por considerar que éstos afectan al funcionamiento autónomo del mercado, que es la situación ideal, y recurrir a la deuda presupone que nos encontramos en una situación de déficit público, de desequilibrio presupuestario.

En un segundo momento, la teoría keynesiana abandona la postura clásica y, como ya hemos analizado, parte de una base diferente en la que la intervención estatal es necesaria por existir fallos en el funcionamiento del mercado. De esta forma, se entiende que en los períodos de recesión económica el Estado debe emplear el déficit público, por su ya indicado efecto expansivo sobre la economía. En ese contexto, podrá acudir a la deuda pública como instrumento de financiación. Se mantenía sin embargo sin resolver la cuestión de la

¹¹ AVELINO GARCÍA Villarejo y SALINAS SÁNCHEZ Javier. (1996) p. 535.

transmisión generacional, pero según la teoría keynesiana, era incorrecto argumentar que conllevaba exclusivamente una transmisión de cargas. Es cierto que la generación futura tendría que hacer frente al pago de la deuda, pero a cambio habría recibido unos bienes y servicios de los que no habría podido disponer de no haber recurrido a este método de financiación. Es más, esta teoría sostiene que la generación actual sí soporta la carga, pues en realidad la emisión de deuda supone una distracción de recursos del sector privado hacia la compra de deuda, recursos que de otra forma se habrían empleado en la generación de bienes y servicios destinados a la generación que suscribió dicha deuda.

Por último, también podemos analizar las posturas planteadas en el ámbito de la Nueva Macroeconomía Clásica, concretamente en relación con la llamada hipótesis de las expectativas racionales. En este contexto, un trabajo de Robert BARRO plantea que es difícil hablar de que se produzca una transmisión de la carga de la deuda a las generaciones futuras. En su hipótesis el autor retoma las ideas del Teorema ricardiano de la equivalencia, que el propio David RICARDO desechó por las excesivas circunstancias que eran necesarias para que esta hipótesis funcionara. BARRO plantea en su trabajo que, en realidad, la generación actual es consciente de que la generación futura tendrá que hacer frente a la carga de la deuda emitida, y en consecuencia la propia generación actual aumentará su ahorro para ayudar a sus herederos a hacer frente a la futura carga. Es sin embargo muy discutible que la generación actual adopte un modelo de comportamiento basándose en el futuro de la siguiente, y es en este sentido en el que la teoría ha recibido las principales críticas.

3.2.3. La sostenibilidad de la deuda.

Es interesante finalizar el estudio de la deuda pública analizando otra de las cuestiones de actualidad, la cuestión de la sostenibilidad. Al hablar de sostenibilidad, se hace referencia a la tendencia que sigue la deuda del país, hablándose de deuda sostenible cuando la tendencia es hacia la reducción de la deuda, y de deuda explosiva cuando la tendencia es precisamente la contraria, hacia su crecimiento.

Genéricamente se acepta como correcta la fórmula $a = d + e_0 (r - g)$ para determinar la tendencia de la deuda¹². En esta fórmula se relacionan el déficit estatal primario, que se calcula, sin computar entre los gastos el pago de los intereses de la deuda, sobre el PIB (d), el nivel de deuda acumulada sobre el PIB (e_0), el tipo de interés en el mercado (r), y la tasa de

¹² BUSTOS GISBERT Antonio. (2017)

crecimiento de la economía (g). Así, en los casos en que al sustituir las incógnitas por los valores reales a tome un valor positivo, se puede decir que la deuda sigue una tendencia explosiva, hacia un incremento cada vez mayor. Por el contrario, si a toma un valor negativo la deuda sigue una tendencia sostenible, hacia su reducción.

La cuestión de la sostenibilidad puede relacionarse también con la cuestión de la carga de la deuda. Anteriormente se discutía acerca de quién terminaba por asumir el esfuerzo económico de la suscripción de deuda, sobre quién se repercutía su pago. Pues bien, de acuerdo con la fórmula que se acaba de estudiar, si la tasa de crecimiento de la economía es superior al tipo de interés al que se suscribe la deuda, ésta podrá amortizarse sin necesidad de incrementar los impuestos, ni en la presente ni en las futuras generaciones. Dado que los impuestos son en realidad un porcentaje de la actividad productiva del país, y esa actividad estaría en aumento; manteniendo estables los tipos impositivos habría un mayor volumen de ingresos, al haber aumentado la base sobre la que éstos se calculan. Por ello, aún en una situación de déficit, la deuda podría reducirse.

4. ANÁLISIS DEL DÉFICIT PÚBLICO ESPAÑOL A LO LARGO DEL TIEMPO.

Tras haber dotado a nuestro trabajo del necesario contexto conceptual a lo largo de los anteriores capítulos, podemos pasar en este punto al análisis concreto de la evolución de la economía y del déficit españoles en el marco de la Unión Europea, cuestión que forma el tema central de nuestro trabajo. Sin embargo, en nuestro empeño por dotar a nuestro trabajo de un contexto suficiente, nuestro análisis no se limitará en este punto ni al déficit, ni al ámbito europeo, sino que, como ya adelantáramos en la introducción, se caracterizará por incluir otras variables y elementos, así como por extenderse también al período que precedió a la España comunitaria. Así, este capítulo se dividirá en tres fases diferenciadas.

4.1. La España precomunitaria.

En este primer apartado, trataremos de analizar algunos de los hitos y rasgos más característicos de la evolución económica de la España del siglo XX. Más concretamente, con el fin de no excedernos en nuestro análisis, nuestro punto de partida para este apartado será la España de la Posguerra, y el punto final, la entrada de España en las entonces Comunidades Europeas, hoy, la Unión Europea.

4.1.1. La Guerra Civil Española y el Franquismo (1936-1975).

Tras el fin de la Guerra Civil en el año 1939, se instauraría en España el denominado Régimen franquista, que se prolongaría hasta la llegada de la transición, bien entrada la década de los 70. Como parece lógico, un período tan extenso, que abarca casi cuarenta años de la historia del siglo XX español, no puede estudiarse de forma unitaria, pues dentro del mismo se sucedieron distintas etapas, que también tuvieron su reflejo en el ámbito económico.

4.1.1.1. Posguerra y Autarquía (1936-1950).

La doctrina coincide en utilizar la denominación “Autarquía” para referirse al período que se extiende desde el fin de la Guerra Civil en el año 1939 hasta el inicio de la década de los 50, período que se desarrollaría en el ámbito de la posguerra, y que comprende una de las peores etapas económicas para el estado español.

En este contexto, la política por la que opta el nuevo gobierno, sin duda inspirado por las medidas previamente aplicadas por los regímenes de Hitler y Mussolini, es la de la Autarquía, que de forma genérica puede definirse como «un sistema económico

autosuficiente y de comercio limitado»¹³. En el caso español, esa limitación al comercio se manifestaba doblemente, tanto respecto del comercio internacional, que sólo podía llevarse a cabo mediante licencias emitidas por el entonces denominado Ministerio de Industria y Comercio, que a su vez controlaba el flujo de divisas, como respecto del comercio nacional, para cuyo ejercicio debían obtenerse las correspondientes autorizaciones. Esta intervención suponía en la práctica la anulación de toda competitividad o competencia en el mercado, pues el otorgamiento de las licencias y autorizaciones favorecía principalmente a quienes durante la guerra habían simpatizado con el régimen, o a quienes tenían los medios necesarios para influir en este tipo de decisiones, principalmente las grandes empresas. Igualmente, como efecto colateral, se desarrolló durante este período una notoria actividad comercial al margen de la ley, de contrabando. Dicho contrabando o “estraperlo” se desarrollaría notoriamente en el ámbito de la alimentación, ya que el país estuvo sometido a un régimen de racionamiento hasta el año 1951.

Los efectos de la política autárquica adoptada durante este período se manifestarían de diversas formas.

En primer lugar, el estallido de la Guerra Civil española fija en el año 1936 el comienzo de una espiral destructiva de la actividad económica, que se calcula supuso una pérdida aproximada del 15% del PIB en un período de tan solo 5 años, de 1935 a 1940¹⁴. Fue tal la destrucción de riqueza experimentada durante estos años que el PIB en términos absolutos no superaría el valor máximo alcanzado antes del inicio del conflicto, en el año 1929, hasta el año 1951¹⁵. Si el cálculo se realizase en términos per cápita habría que esperar hasta 1954 para observar el mismo fenómeno¹⁶.

En segundo lugar, hemos de hacer referencia a la cuestión central de nuestro trabajo, el déficit público estatal, y es que dicho déficit se disparó durante los primeros años de esta década, como puede observarse en el gráfico 2.

¹³ Encyclopaedia Britannica (2018): *Autarky*.

Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/autarky>, [consulta: 16/07/2018].

¹⁴ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. *Historia Económica de España*. Barcelona: Editorial Ariel. 2013. p. 687

¹⁵ ANDREU José Miguel. *España Económica 1960-2013: éxitos, fracasos y fluctuaciones*. Madrid: Editorial Dykinson. 2014. p. 58 a 59

¹⁶ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 688

Gráfico 2: Saldo presupuestario del Estado español, 1929-1975 (Millones de pesetas de 1913 y % respecto del PIB).

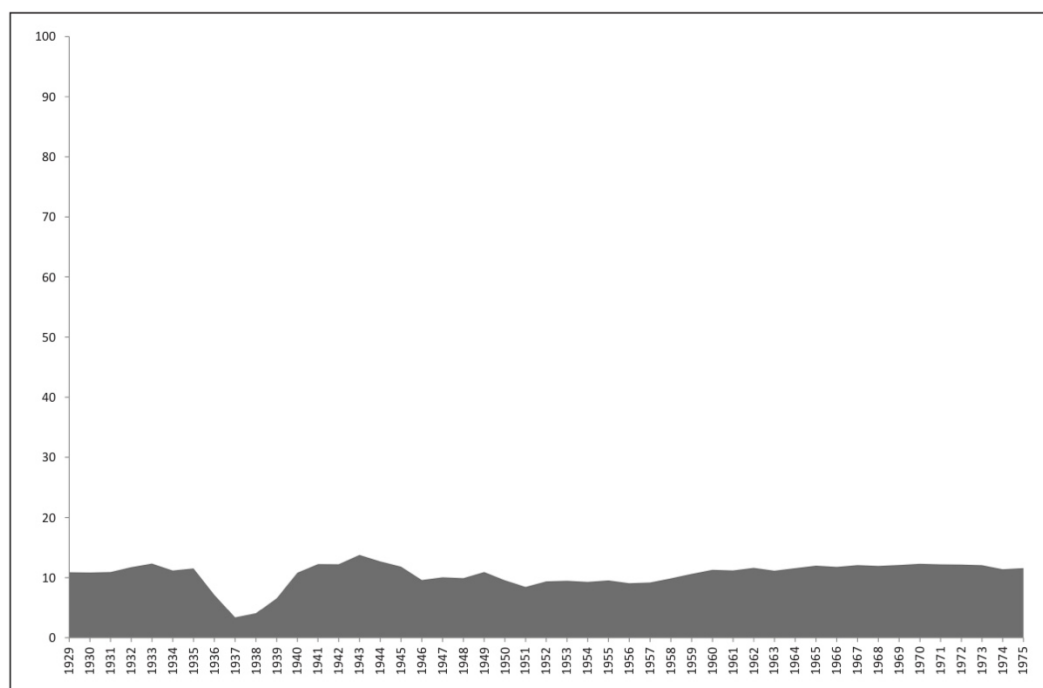


Fuente: Gráfico obtenido de la publicación “La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1939-1975)”. COMÍN COMÍN, Francisco (2014).

El déficit creció, por una parte, debido a la falta de ingresos del Estado, consecuencia del período recesivo que se atravesaba, pero también de un obsoleto sistema fiscal, que necesitaba con urgencia una profunda reforma. Así, en 1940 los ingresos estatales procedentes de la recaudación tributaria suponían sólo un 9,3% del PIB, entorno en el que se mantendrían a lo largo de toda la década, como puede observarse en el gráfico 3, e incluso decreciendo, pues en 1952 los tributos tan sólo suponían un 7,4% del PIB¹⁷. Hay que indicar que, en cualquier caso, la presión fiscal se mantuvo prácticamente inmóvil durante todo el Franquismo, como puede observarse en el citado gráfico, y a diferencia del resto de Estados europeos, en los que la tendencia fue hacia el progresivo aumento, con la finalidad de financiar el cada vez más costoso estado de bienestar.

¹⁷ *Ibidem.* p. 703

Gráfico 3: Ingresos fiscales del Estado español, 1929-1975 (% respecto del PIB).



Fuente: Gráfico obtenido de la publicación “La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1939-1975)”. COMÍN COMÍN, Francisco (2014).

Por otra parte, fue también determinante en este déficit el gasto público existente. Aunque a lo largo de la Dictadura dicha magnitud no alcanzó niveles elevados, ya que el gasto social del régimen era muy reducido, sí se alcanzaron niveles considerables durante estos primeros años, debido parcialmente al ingente desembolso en defensa, que se mantuvo en una media del 35% del PIB entre 1940 y 1951¹⁸, pero principalmente a los infructuosos intentos de revitalizar la economía. Entre ellos, uno de los que más coste tendría para las arcas estatales sería la creación del Instituto Nacional de Industria, que asumiría desde su nacimiento en el año 1941 la dirección de las principales empresas del país, con el fin de asegurar una producción que garantizase la independencia respecto de las importaciones; es decir, se trataba de fabricar en España los bienes que hasta entonces se necesitaba comprar al extranjero. Sin embargo, en contra de lo pretendido por sus impulsores, la baja productividad y los altos costes de producción de estas empresas, muchas veces superiores a los que habría supuesto la importación de esos productos, terminaron por generar una gran fuente de gasto público ya que, por vía de subvenciones, se seguía financiando a esas empresas, a pesar de que fueran deficitarias.

¹⁸ Ídem.

En tercer lugar, debemos estudiar la evolución de la deuda pública, que alcanzó durante este primer período altos niveles, en comparación con los que se mantendrían durante los años siguientes, como podrá observarse en el gráfico 5, que adjuntamos más adelante.

Como es lógico, en una situación de déficit, el Estado recurrió de manera muy importante a la emisión de deuda para satisfacer sus necesidades financieras, situándose ésta en valores medios del 62,9% del PIB entre 1940 y 1945, y reduciéndose hasta valores medios del 48,1% del PIB entre 1945 y 1950¹⁹. Así, durante este período un 14% de los presupuestos estatales se destinaban de media al pago de los intereses. La emisión de deuda supondría además un importante efecto colateral, debido a la forma en que dicha deuda se intercambiaba en el mercado. Efectivamente, la regulación vigente permitía a los bancos que adquirían deuda pignorarla posteriormente ante el Banco de España, para obtener de nuevo liquidez de dicha institución, lo que tuvo como resultado una elevadísima espiral inflacionista, al existir cada vez más y más dinero en circulación. Con el fin de obtener una perspectiva general, si se toma como referencia con base 100 el índice de precios de 1939, la inflación alcanza el índice 405 en 1951²⁰.

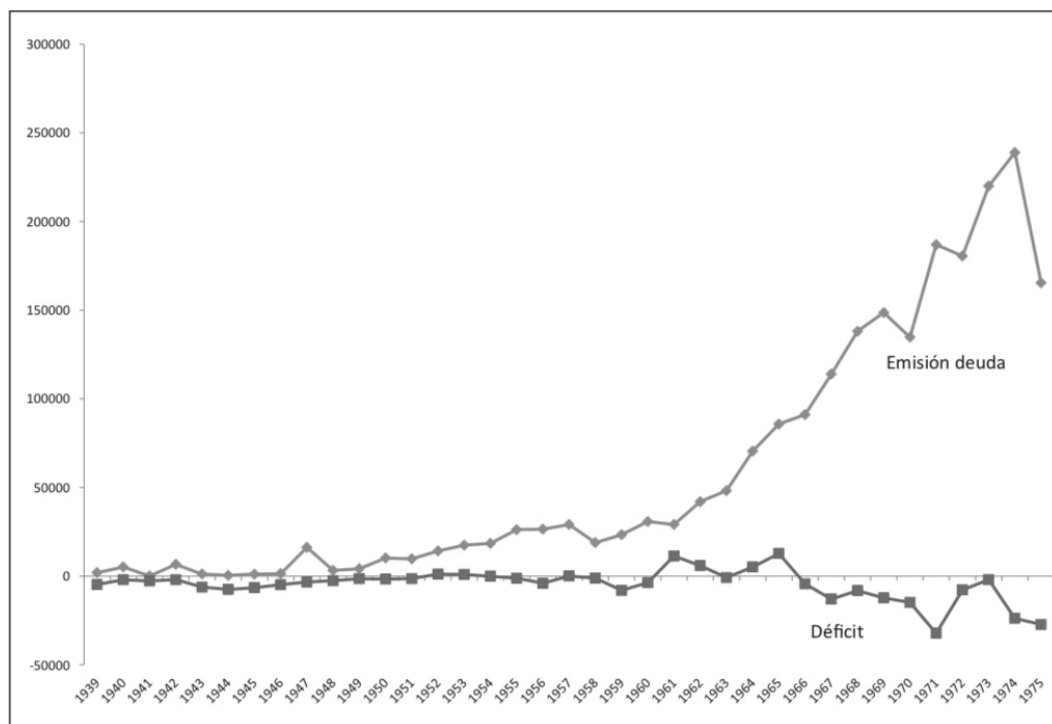
Al analizar con más detenimiento las cifras de la deuda pública española durante estos años, resulta sorprendente la discordancia que existe entre los volúmenes de deuda y los volúmenes de déficit, ya que el Estado emitía muchos más títulos de los que le era necesario para cuadrar sus presupuestos, como puede observarse en el gráfico 4. La explicación se debe a que, en realidad, la deuda se utilizaba como medio de intervención en la economía, no simplemente como solución al déficit estatal. Durante el franquismo no existiría una unidad presupuestaria real, ya que el estado recurría a la conocida como “deuda finalista”, es decir, deuda con la que se financiaba la inversión que el Estado impulsaba en determinados sectores y organismos, y que no dejaba rastro en el presupuesto²¹.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ibídem. p. 702

²¹ COMÍN COMÍN, Francisco. *La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1939-1975)*. Revista de Historia Industrial. 2014.

Gráfico 4: Saldo presupuestario y emisión de deuda pública estatales del Estado español, 1929-1975 (Millones de pesetas corrientes).



Fuente: Gráfico obtenido de la publicación “La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1939-1975)”. COMÍN COMÍN, Francisco (2014).

A modo de conclusión, podría señalarse que, en un contexto derivado de una Guerra Civil, y prolongado en un ámbito de Guerra Mundial en Europa, la elección de la Autarquía como modelo económico no hizo más que agravar los efectos de la situación previa. La elección de este modelo, que había funcionado al menos parcialmente en el caso de Alemania, refleja un cierto grado de idealismo y una clara falta de realismo de quienes pretendían comparar la Alemania de los años 30, uno de los países más industrializados y desarrollados de su época, con la España de los años 40, un país que Fuentes Quintana y Plaza Prieto definieron como «la economía más primitiva del Occidente Europeo»²². La consideración por parte del planteamiento económico franquista de que España era un país rico en materias primas, capaz de autoabastecerse, resultaba extremadamente ingenua y, como se ha indicado anteriormente, desembocó en una producción energética ineficaz y mucho más costosa de lo que habría supuesto la importación de los recursos necesarios. Podemos concluir este apartado haciendo referencia a una curiosa anécdota, que muestra hasta qué punto el régimen ansiaba lograr y desarrollar nuevas fuentes energéticas, llegando a sufrir estafas tales como la

²² GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 691

del inventor Albert Von Filek, quien «hizo creer al caudillo que podía convertir el agua del Río Jarama en gasolina»²³.

4.1.1.2. *La fase de transición (1950-1959).*

Si antes indicábamos que existe entre los autores cierta unanimidad a la hora de utilizar el término “Autarquía” para hacer referencia al período que incluye los años comprendidos entre el 1936 y el 1950, no se da esa unidad de criterio a la hora de incluir o no la década siguiente, la de los 50, en ese mismo período. Las discrepancias surgen porque, si bien es cierto que durante este segundo período se mantuvo en términos generales la política anteriormente desarrollada, se observan variaciones que llevan a ciertos autores a referirse a la década de los 50 como el “decenio-bisagra”²⁴ y, por todo ello, consideramos necesario estudiarla de forma diferenciada.

Serían dos las principales razones que favorecieron el desarrollo económico durante estos años. Por una parte, la reorientación de la política económica, que empezaba a plantearse el abandono de ciertos planteamientos autárquicos, por otra, el favorable contexto internacional del que España pudo beneficiarse.

En lo respectivo al cambio en la política económica, ya a principios de esta década se escucharon las primeras voces dentro del régimen que abogaban por iniciar una nueva etapa, si bien, en la pugna entre los sectores más liberales y reaccionarios fueron estos últimos los que prevalecieron. No obstante, se observa la existencia de ciertas medidas destinadas a la liberalización, por ejemplo, en este período se eliminarían los controles sobre los desplazamientos poblacionales, y desaparecerían las cartillas de racionamiento en el año 1952²⁵.

Sería, sin embargo, el favorable contexto internacional el que más favorecería el crecimiento económico durante estos años. Como hemos indicado anteriormente, terminada la Guerra Civil, España adoptaría un modelo autárquico, que la alejaría de las principales potencias, en parte de forma voluntaria, pero también en parte por no tener otra elección, sobre todo una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, en la que las potencias del eje, con las que España había simpatizado y colaborado, resultaron derrotadas. El comienzo de

²³ El País (2018): *El pícaro austriaco que timó a Franco*.

Disponible en: https://elpais.com/cultura/2018/04/04/actualidad/1522878292_576782.html, [consulta: 16/07/2018].

²⁴ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 705

²⁵ *Ibidem*. p. 709

la Guerra Fría supuso una nueva oportunidad de acercamiento para el régimen, que podía convertirse en un importante aliado de los Estados Unidos en su lucha contra el comunismo. Así, diferentes gestos como la visita del almirante Sherman a España en 1951, que tendría como resultado la firma de diferentes acuerdos militares y de ayuda económica, o el ingreso de España en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en el año 1950, fueron la manifestación clara de la progresiva integración de España en la comunidad internacional.

En el campo macroeconómico, el cambio de tendencia respecto de la década anterior es evidente.

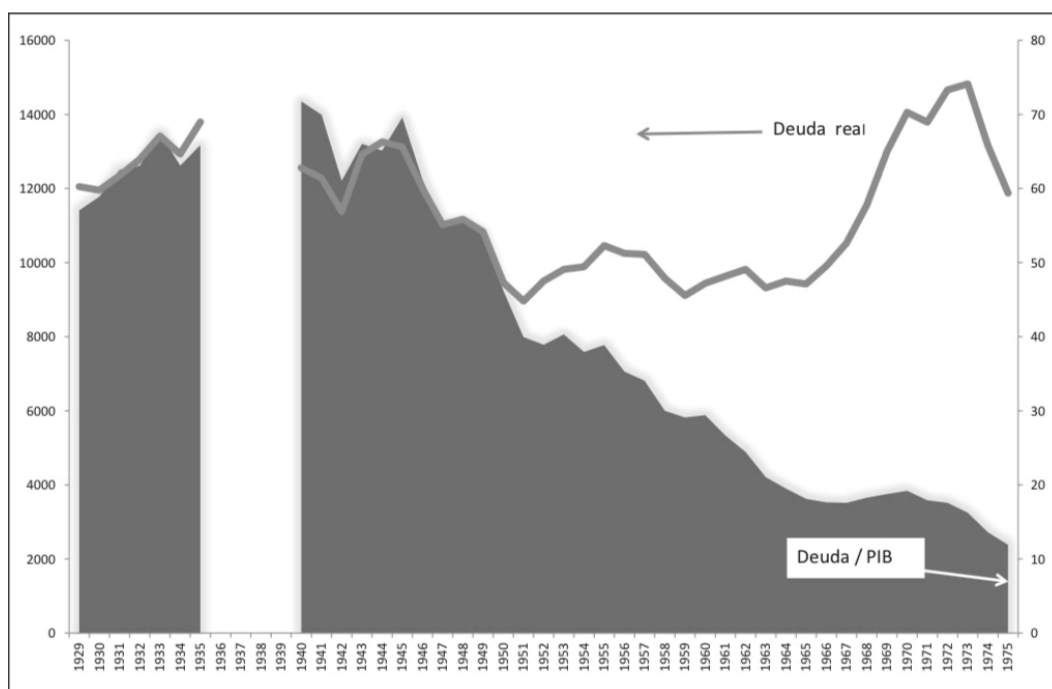
En primer lugar, en lo relativo al Producto Interior Bruto, se retomaría la senda del crecimiento, logrando una tasa media que para el período 1949-1959 se situaría en una media del 5%, llegando a alcanzar en los años 1951 y 1952 tasas reales de entre el 8% y el 10%²⁶. Como ya se ha indicado anteriormente, sería en este período en el que el Producto Interior Bruto recuperaría de nuevo el valor más alto alcanzado antes de la guerra, el de 1929.

En segundo lugar, éste cambio de tendencia no sólo se manifestó en el crecimiento del Producto Interior Bruto, también en el déficit. Así, como se observa en el gráfico 2, el déficit presupuestario se redujo considerablemente durante esta década, pasando de niveles que llegaban al 9% en 1944 a niveles que no pasaron del 2% en toda la década de los 50.

La deuda pública, por su parte, se mantenía e incluso aumentaba en términos reales. Lo hacía en parte debido a la existencia de déficits públicos, pero también debido al ya señalado uso finalista que se hacía de la misma, al destinarla a financiar organismos y actividades claramente deficitarias, como el ya citado Instituto Nacional de Industria. Sin embargo, a pesar de que la deuda crecía en términos absolutos, se reducía su peso respecto al PIB. Así, como puede observarse en el gráfico 5, mientras que la tendencia es al alza en lo que al volumen real de la deuda se refiere, su valor relativo, como porcentaje respecto del PIB, no dejaría de descender desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, debido en gran parte a la importante inflación. Es decir, cada vez había más títulos, pero éstos cada vez valían menos.

²⁶ ANDREU José Miguel. (2014) p. 65

Gráfico 5: Deuda del Estado español en circulación, 1929-1975 (Millones de pesetas de 1913 y % del PIB).



Fuente: Gráfico obtenido de la publicación “La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1939-1975)”. COMÍN COMÍN, Francisco (2014).

En tercer lugar, debemos decir que, aunque a priori podría considerarse que debido al crecimiento económico que reflejaba el aumento del PIB, la situación de los trabajadores mejoraba a la par que lo hacía la economía, la realidad era muy distinta, debido a un problema que se arrastraba ya desde el final de la guerra, la inflación. La política monetaria expansiva del gobierno, que consideraba que la producción real se adaptaría a una demanda agregada que crecía impulsada por la puesta en circulación de moneda, no estaba en lo cierto. En efecto, la producción no era capaz de adaptarse, y al superar la moneda en circulación a la producción real, la consecuencia inmediata era la inflación, que se mantuvo en niveles muy elevados a lo largo de los años 50.

Debemos señalar también, como efecto derivado de esta inflación, la escasez de divisas que sufría el Estado, debido a la devaluación tan fuerte que había sufrido la peseta, y que supuso que en 1959 las reservas de dólares norteamericanos se situaran en 64 millones²⁷.

²⁷ ANDREU José Miguel (2014) p. 64 a 65

A modo de conclusión, podría decirse que, si bien en términos macroeconómicos la década de 1950 arroja cifras nada desdeñables, se produjo durante este período una fuerte pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, como consecuencia de la inflación. La situación, por lo tanto, mostraba signos de una evidente mejora que, sin embargo, debía ser encauzada, y por ello la estabilidad se convertiría en el principal objetivo durante la siguiente década.

4.1.1.3. *El desarrollismo (1960-1974).*

En el año 1959, en un favorable contexto internacional, que había mostrado a lo largo de la década de los 50 que el modelo Autárquico no hacía sino retrasar el crecimiento de una incipiente economía, sería aprobado el denominado Plan de Estabilización. Dicho plan, precedido por múltiples negociaciones y comunicaciones en el ámbito del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, así como de la entonces Organización Europea de Cooperación Económica, hoy Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, plasmaría la ruptura en lo económico con los planteamientos de las etapas anteriores a través de una fuerte liberalización, así como de medidas con las que se buscaba asegurar la estabilidad.

En primer lugar, en lo relativo a la liberalización económica, con esta reforma se buscaba instaurar un modelo de economía de mercado, ya existente en los demás países de la Europa Occidental. Este cambio de modelo económico suponía que el papel estatal en la economía pasaría a regirse por el principio de subsidiariedad, en el sentido de que el Estado sólo intervendría para producir allí donde el sector privado no tuviera interés en hacerlo. Para ello se adoptarían varias medidas, tales como la liberalización del comercio internacional de bienes en ambos sentidos, tanto en lo relativo a las exportaciones como a las importaciones, o el otorgamiento de mayores facilidades para las empresas extranjeras a la hora de entrar en el mercado español.

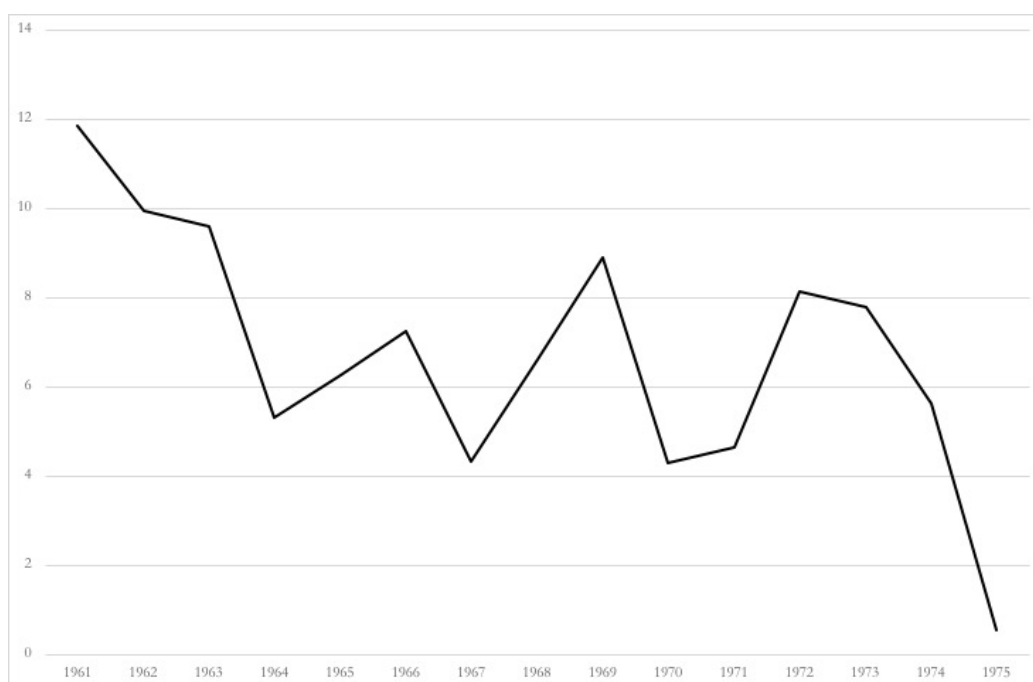
En segundo lugar, en lo relativo a la estabilidad económica, ésta se lograría a través de una nueva política monetaria, destinada a frenar el fenómeno inflacionario que se había venido produciendo desde que finalizase la guerra. El Gobierno entendió que la política monetaria expansiva que había aplicado no generaba el pretendido estímulo para la Economía, ya que la producción no conseguía adaptarse a la oferta de dinero, y por lo tanto, se generaba inflación. La solución era entonces lógica: reducir esa oferta monetaria, racionalizarla, adecuarla a la producción real de bienes y servicios. Entre las medidas más importantes para lograr esa reducción del dinero en circulación, podemos destacar la

elevación de los tipos de interés básicos por parte del Banco de España, así como la derogación de la norma citada en puntos anteriores, que permitía a los bancos pignorar su deuda en el Banco de España, obteniendo nueva liquidez a cambio de sus títulos.

Una vez estudiados los ejes de la política económica de este período, es necesario analizar el impacto de ésta desde el punto de vista macroeconómico.

En primer lugar, hemos de estudiar el crecimiento económico, la evolución del Producto Interior Bruto. Como puede observarse en el gráfico 6, durante estos años se consolidaría el cambio de tendencia iniciado en el período anterior. Así, puede observarse como la tasa de crecimiento no bajaría del 4% durante ningún año entre 1960 y 1975, alcanzando valores de prácticamente el 12% en 1961, o del 9% en los dos años siguientes. Por ello, como puede observarse en el gráfico 7, el crecimiento del Producto Interior Bruto fue enorme.

Gráfico 6: Tasas de crecimiento del PIB español, 1961-1975 (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por el Banco Mundial y la OCDE.

Gráfico 7: Evolución del PIB español a precios constantes, 1961-1975 (billones US\$ 2010).

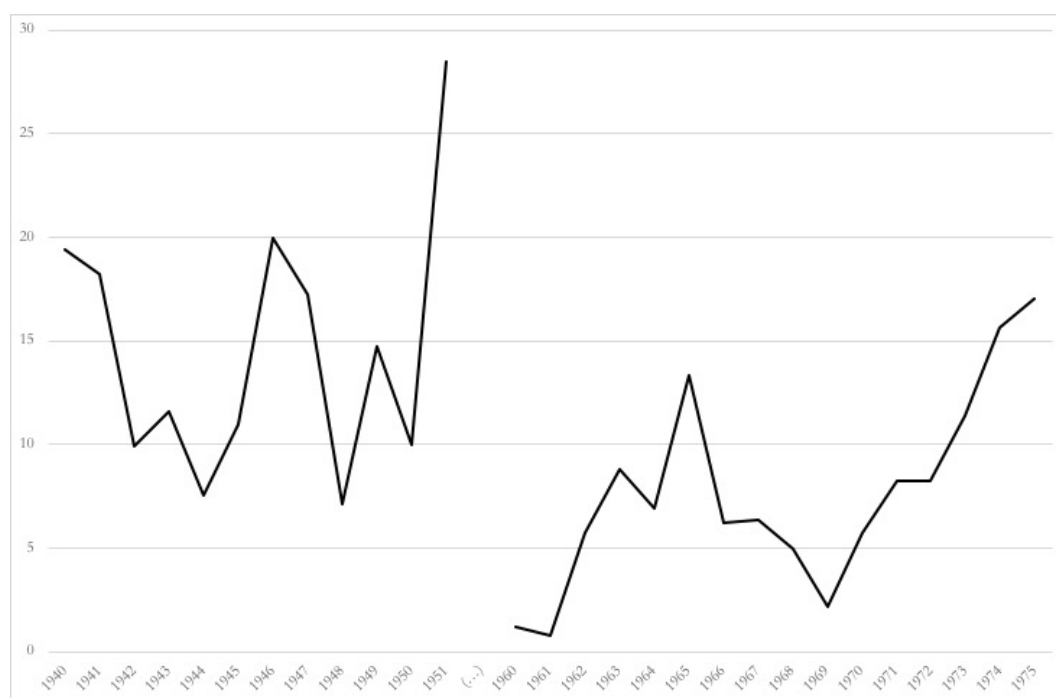


Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por el Banco Mundial y la OCDE.

En lo relativo al déficit, como pudo observarse en el gráfico 2, siguieron produciéndose situaciones deficitarias durante este período, si bien éstas se encontraban relativamente controladas, pues no llegaron a pasar del 2%; de hecho, se lograrían incluso algunos superávits entre los años 1960 y 1965. En realidad, como ya se ha señalado anteriormente, déficit y deuda fueron dos variables íntimamente ligadas durante el régimen franquista. El Gobierno de Franco seguía, en lo relativo al saldo presupuestario, las doctrinas liberales que, como indicamos en los capítulos iniciales, defienden que los presupuestos deben ser neutros o equilibrados. Para mantener ese equilibrio entre ingresos y gastos el estado seguía una política de ajuste, adecuando el gasto a los ingresos, pero sin renunciar a intervenir en la Economía, para lo que el régimen recurría a la emisión de deuda pública, a la ya indicada deuda finalista.

Finalmente, en lo relativo a la inflación, ha de decirse que aunque ésta se mantuvo en niveles elevados a lo largo de esta década, no puede negarse que se produjo una reducción respecto de las cifras del período anterior. Así, como puede observarse en el gráfico 8, si durante la década de los 40 la inflación se situó en una tasa media anual del 14,6%, durante los 60 esa tasa se reduciría hasta el entorno del 5,66%.

Gráfico 8: Tasa de inflación media española, 1940-1975 (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística facilitados por el portal "Inflation.eu", y de la publicación "Historia Económica de España", de Agustín GONZÁLEZ y Juan Manuel MATÉS (2013).

4.1.1.4. La crisis del petróleo y el ocaso del régimen (1975).

En el año 1973 dos eventos marcan el inicio del declive del régimen franquista, la Guerra del Yom Kipur y el asesinato del almirante Carrero Blanco.

En el marco económico, la rápida Guerra del Yom Kipur dio lugar a una crisis petrolífera y energética sin precedentes, debido a las restricciones a la exportación de crudo impuestas por algunos de los principales productores mundiales. Dichas restricciones tendrían como consecuencia un gran aumento del precio del petróleo que, en el caso de España, país que a causa de su ya señalada pobre base energética dependía enormemente de las importaciones, tendrían un fuerte impacto negativo sobre la economía. Así, la tasa de crecimiento del 7,8% en 1973, descendería ya al 5,6% en 1974, manteniéndose aún en niveles altos en este año porque el Gobierno, confiado en que el mercado de la energía no tardaría en volver a la situación previa, tomó medidas destinadas a absorber el impacto de la crisis de forma que, mediante subvenciones y con recurso al Banco de España, no se trasladaba la

subida de precio de los productos petrolíferos a los precios de los productos interiores²⁸. Sin embargo, tan sólo un año más tarde, ante lo insostenible de la situación, la tasa de crecimiento no aguantaría y descendería hasta el 0,5%, por lo que lo único que se consiguió fue retrasar el impacto, no evitarlo. A este descenso del crecimiento económico habría que añadir el repunte de las tasas de inflación, que puede observarse claramente en el antes señalado gráfico 8, tasas que alcanzarían el 15% en 1974, llegando hasta el 17% un año más tarde.

En el marco político, el asesinato de Carrero Blanco, sucesor natural de Franco en la jefatura del Estado español, en diciembre de 1973, supuso el inicio de una etapa de incertidumbre, en la que el dictador entraría en *«un proceso imparable de pérdida de capacidades físicas (...) y se convirtió en un anciano con autoridad efectiva mermada. Era evidente que sus días eran contados»*²⁹. Así, en un contexto de crisis, económica e institucional, Franco fallece el 20 de noviembre de 1975, y comienza el período que terminaría por traer la democracia a España, la “Transición”, y que nosotros estudiaremos en el siguiente apartado, que analiza de forma unitaria el período que va desde el año 1975 hasta el 1986, año en que España ingresa en las Comunidades Europeas.

4.1.2. De la Transición a Europa (1975-1986).

El 22 de noviembre de 1975, la proclamación de Juan Carlos I como sucesor en la jefatura del Estado español de Francisco Franco, supuso el inicio del período de transición hacia la democracia. Así, hay quienes consideran que, siendo este el punto de partida, la transición finaliza con la primera convocatoria de elecciones en democracia, en 1979, quienes consideran que se extiende hasta el 1982, con la llegada al Gobierno español de Felipe González, y, finalmente, quienes estiman que sería el año 1986, año de ingreso en las Comunidades Europeas, el año en que se cerraría definitivamente la transición.

Sin entrar a valorar cuál es, a nuestro juicio, la opción más adecuada, sí consideramos interesante que nuestro análisis del período 1975-1986 estudie de forma diferenciada las tres fases.

²⁸ ANDREU José Miguel. (2014) p. 76

²⁹ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 781

4.1.2.1. *El nacimiento de la democracia (1975-1979).*

Como indicáramos ya en apartados anteriores, la crisis del petróleo de 1973 dejaría ver sus efectos en España algo más tarde de lo que lo hizo en el resto de los países afectados por las restricciones energéticas. Ello se debió a que, en un primer momento, el ejecutivo español tomaría medidas destinadas a absorber la subida de precios de la energía, retrasando el efecto de ésta sobre los precios de los productos interiores. Sin embargo, a pesar de constatar que la crisis extendería sus efectos más allá de lo que en un primer momento se creía, la política de ajuste que necesariamente debía llevarse a cabo para responder al período de crisis se retrasaría aún hasta el año 1977, debido al contexto de inseguridad e incertidumbre de este período, y al constante “ruido de sables”, que amenazaba los primeros pasos de la España democrática.

Desde el punto de vista macroeconómico, el año 1973 marca un punto de inflexión en lo relativo a la evolución del PIB, iniciándose a partir de ese año un período de estancamiento con fluctuaciones. Así, si en 1972 la tasa de crecimiento de dicho indicador era del 8,1%, en el año 1973 ésta iniciaría una tendencia decreciente, reduciéndose muy sensiblemente hasta un 7,8%, pero situándose ya en tan sólo un 1,1% en 1975, y un 3,2 en 1977³⁰. El sector más afectado por esta crisis sería el de la industria, y más concretamente el de la construcción, del que provenían gran parte de los 1.400.000 puestos de trabajo que se perdieron entre 1975 y 1980, situando para este último año la tasa de desempleo en el 13%, tasa que doblaba la media de la OCDE³¹.

Por otra parte, la inflación volvería a dispararse durante estos años, situándose en un 14% para 1974, y aumentando a lo largo de los años siguientes, encadenando tasas del 16,9% y del 17,6% para 1975 y 1976, respectivamente, y llegando hasta el 27% en 1977³². Sin embargo, los salarios crecerían más que los precios durante el período 1973-1977, especialmente desde el 1975, debido en gran parte a la capacidad de convocatoria y presión de que dispusieron durante estos años sindicatos y oposición política, que forzaban al ejecutivo a transigir en las negociaciones laborales.

Finalmente, sería quizás en lo relativo al déficit y la deuda, puntos centrales de nuestro trabajo, donde se produciría el mayor cambio de tendencia.

³⁰ *Ibidem* p. 783

³¹ *Ibidem* p. 786

³² ANDREU José Miguel. (2014) p. 77

Como ya hemos venido exponiendo, el Franquismo se caracterizó por aplicar una política más bien acorde a los planteamientos liberales en lo relativo al presupuesto, abogando por la existencia de presupuestos equilibrados. Así, como ya señaláramos en apartados anteriores, desde la década de los 50 el déficit estatal se mantendría prácticamente todos los años por debajo del 2% del PIB, suponiendo tan sólo un 0,85% respecto del PIB para 1975, y la deuda seguiría una tendencia decreciente desde que finalizara la Segunda Guerra Mundial, en 1945, suponiendo tan sólo un 10% del PIB en 1975. Comenzaría precisamente a partir de ese año, 1975, una nueva tendencia en la que, ante un incipiente gasto público, el déficit estatal comenzaría a aumentar su volumen, aún muy tímidamente durante los años 1976, y 1977, con cifras del 1,45% y 1,74% respecto del PIB³³, respectivamente. Si bien estas cifras pueden no parecer excesivas, especialmente si se comparan con las que se han alcanzado, tanto en España como en otros países de nuestro entorno, durante las crisis más recientes, su importancia radica en que fueron el punto de partida de una espiral deficitaria que se mantendría hasta el año 2005, año en que, desde 1973, el Estado español volvió a cerrar un presupuesto con superávit. Además, como ya ocurriera en períodos anteriores, el aumento del déficit desencadenó un aumento de la deuda que, de nuevo, no fue excesivo, pues se mantuvo en niveles que no superaron el 12% respecto del PIB para los años 1976 y 1977³⁴. La importancia de estos datos radica sin embargo, una vez más, en que ilustran un nuevo cambio de tendencia, ya que la deuda dejó de reducirse para comenzar a crecer.

En definitiva, puede observarse que, durante los años que sucedieron a la muerte de Francisco Franco, se dejaron notar los efectos de una crisis contra la que no se había actuado; en un primer momento por considerar que pasaría rápidamente y, posteriormente, por la inestabilidad de la situación, que impedía llevar a cabo reformas de gran calado sin el consenso político de las principales fuerzas en juego. Sería precisamente en ese contexto de necesidad de acuerdo político, en el que se acordarían los conocidos como “Pactos de la Moncloa”, firmados en el año 1977 por las principales fuerzas políticas del momento.

³³ FUNCAS (2016): *Evolución histórica de las variables macroeconómicas fiscales de la economía española, 1964-2015, y proyecciones 2016-2017*.

Disponible en: <http://blog.funcas.es/evolucion-historica-de-las-variables-macroeconomicas-fiscales-de-la-economia-espanola-1964-2015-y-proyecciones-2016-2017/>, [consulta: 16/07/2018].

³⁴ Ídem.

Respecto de los Pactos de la Moncloa, sin detenernos sobre las, ciertamente importantes, cuestiones políticas que en ellos fueron abordadas, si debemos señalar la importancia que en los mismos se daba a la estabilidad económica como una condición *sine qua non* para lograr la estabilidad del nuevo orden estatal. Así, serían dos los principales elementos del acuerdo en esta materia. En primer lugar, «Un ajuste económico a corto plazo basado en la contención salarial, una política monetaria restrictiva, la reducción del déficit público y la adopción de un sistema de cambios flotantes para la peseta, con la consiguiente devaluación»³⁵. En segundo lugar, «La introducción de algunas reformas consideradas indispensables en el nuevo contexto político: modernización del sistema fiscal, aprobación de un nuevo marco legal para las relaciones laborales y liberalización del sistema financiero»³⁶.

Se trataba, por lo tanto, de afianzar una política monetaria de ajuste, no expansiva, en la que se limitara la moneda en circulación para hacer disminuir los niveles de inflación. Además, se necesitaba flexibilizar un mercado laboral muy rígido, en el que el principal problema era la falta de adecuación del crecimiento salarial a la realidad económica, que crecían en ocasiones por encima de la inflación, y que restringía las posibilidades de adaptación de los empresarios a las oscilaciones económicas.

A modo de reflexión, y sin negar que los Pactos de la Moncloa tuvieron una gran importancia, quizá más especialmente en el ámbito político, en lo económico ha de señalarse que su eficacia fue relativa. Efectivamente, en el caso de la inflación, ésta descendió desde valores prácticamente en torno al 25% para 1977 a valores del entorno del 15% tan sólo dos años más tarde, en 1979. Sin embargo, tendría que esperarse al año 1985 para que la cifra se situase por primera vez por debajo de los dos dígitos, concretamente en un 8,8%. Por otra parte, una situación parecida se dio en el caso del déficit y la deuda, que se estabilizaron en el corto plazo, pero comenzaron una tendencia alcista en el medio y largo plazo, como se verá en los apartados posteriores.

4.1.2.2. *La primera legislatura constitucional (1979-1982).*

Desde el punto de vista económico, apenas nos detendremos en esta nueva fase pues, como indicábamos antes, suponía la consolidación de una tendencia ya iniciada unos años

³⁵ El País (2012): *El ajuste económico de la transición*. SUDRIÁ, Carles.

Disponible en: https://elpais.com/economia/2012/02/10/actualidad/1328871012_734915.html, [consulta: 16/07/2018].

³⁶ Ídem.

antes, de creciente déficit, deuda, y desempleo, así como de reducción de las cifras de crecimiento. Lejos quedarían aquellas espectaculares cifras de crecimiento de la España del desarrollismo, cifras que sólo podían explicarse como el resultado de una súbita recuperación del tiempo perdido, es decir, en aquellos años se ganó rápidamente todo lo que se debería haber ganado de forma progresiva en los años anteriores.

Si la economía racionalizaba sus cifras de crecimiento, el déficit y la deuda, en contra del espíritu de los Pactos de la Moncloa, aumentaban correlativamente alcanzando niveles cada vez más altos. Diversos autores coinciden en señalar que una de las grandes razones de ese aumento, como ya señalásemos en el capítulo dedicado a las nociones previas, fue la creación del Estado de las autonomías que, del reconocimiento del derecho a la autonomía de las naciones históricas, Navarra, País Vasco, Cataluña y Andalucía, rápidamente derivó en la denominada política del “café para todos”.

4.1.2.3. *La llegada del socialismo (1982-1986).*

La relativa victoria electoral de Adolfo Suárez, a quien hoy se considera el principal artífice de la democracia española que, si bien ganó las elecciones de 1979, no alcanzó la mayoría absoluta, dejaba adivinar que no conseguiría los apoyos necesarios para obtener la victoria en los próximos comicios. En efecto, Unión de Centro Democrático, su partido, era una opción centrista que funcionó cuando el consenso era necesario, pero que cedió sus votos a las opciones situadas a ambos lados del espectro político una vez éstas se fueron definiendo. En este contexto, el Partido Socialista, liderado por Felipe González, lograría primero desbancar al Partido Comunista como marca hegemónica en la izquierda y, después, situarse como la opción preferida por los españoles, logrando una holgada mayoría absoluta de 202 diputados, sobre un total de 350 que conformaban el Congreso de los Diputados.

El nuevo presidente planteó durante su campaña electoral un conjunto de “100 medidas por el cambio”, con un marcado carácter socialdemócrata. Sin embargo, el shock que supuso el fracaso de la política económica expansiva impulsada por el también socialista Mitterrand, al frente de la República Francesa, fue probablemente determinante en la elección de Miguel Boyer, un socialdemócrata de corte más bien liberal, para ocupar la cartera de Economía. En cualquier caso, no ha de olvidarse que el mismo Boyer no dudaría en llevar a cabo la expropiación de la empresa Rumasa en 1983.

Entre las principales medidas tomadas por el ejecutivo socialista, destacarían la reconversión del sector secundario, así como la necesaria reforma del mercado laboral, que

pretendía flexibilizarlo, llevada a cabo en el año 1984, y a través de la cual se introdujeron en España nuevas modalidades de contratos. Entre éstos se incluían los “contratos temporales de fomento de empleo”, que no requerían causa ni para su inicio ni para su fin³⁷, o los de “prácticas y en formación”, generalmente denominados “contratos basura” en la jerga de los sindicatos³⁸.

En el marco del crecimiento económico, con unas tasas que aún se mantenían estancadas para el inicio de los años 80, 1,2%, 1,8% y 1,8% para 1982, 1983 y 1984 respectivamente, la situación comenzaría a cambiar ya en el año 1985, superándose el umbral del 2%, concretamente, alcanzando una tasa del 2,3%, que llegaría hasta el 3,3% sólo un año más tarde. En este caso sería, al igual que ocurriera durante la era de los 50 y los 60, el favorable contexto internacional, propiciado en este caso por la entrada en la CEE de España, el que impulsaría la economía estatal a finales de la legislatura, como analizaremos con más detalle en los apartados siguientes.

En lo relativo al gasto público, éste aumentaba en la medida en que comenzaba a afianzarse en España el denominado Estado del Bienestar. Para financiarlo, al igual que hubiera ocurrido en los países del entorno español, el déficit sobrepasaría con creces la barrera del 2%, situándose en el entorno del 4% para el bienio 1982-1983, y del 5% para el bienio 1984-1985. Como puede imaginarse, el Estado recurriría a la emisión de deuda para mantener su nivel de gasto, y ésta, que había doblado ya en 1981 los niveles de 1975, situándose en un 21,28% respecto del PIB, volvía a doblarse en 1985, situándose en un 46,4% respecto del PIB. Serían varias las causas del aumento de los niveles de déficit y endeudamiento durante este período, de entre las que nos interesa destacar las más importantes.

Por una parte, las reformas en materia de Seguridad Social, que incrementarían el gasto social en esta materia. Así, en el caso de la reconversión industrial, se produjo el reconocimiento por parte del INEM de prestaciones por desempleo a trabajadores que perdieron su puesto de trabajo en el sector secundario, prestaciones que se configuraron de forma que se extenderían hasta que dichos trabajadores tuvieran derecho a acceder a la pensión por jubilación. Otra de las medidas más costosas sería la creación del PER, Plan de Empleo Rural, mediante el que se otorgaban subsidios para compensar los períodos de desempleo de los denominados jornaleros, trabajadores eventuales del sector agrario.

³⁷ ANDREU José Miguel. (2014) p. 101

³⁸ Ídem.

Por otra parte, los excesivos costes que implicó en España la expansión del gasto social. En efecto, el aumento del gasto social en España se vio lastrado en gran parte por los elevados costes de ejecución, es decir, por los costes que implicó llevar a cabo ese incremento. Es al respecto ilustrativo el análisis de José Miguel ANDREU, en el que detalla que, si bien el gasto estatal pasó del 22% al 47% del PIB entre 1975 y 1993, un total de 25 puntos, el gasto social “sólo” pasó del 17,5% al 25% del PIB, un total de 7,5 puntos, de los cuales 3,7 se ubicaron en la etapa de Suárez³⁹. En definitiva, unos excesivos costes “de gestión” lastraron la inversión social, que podría haber logrado un impacto mayor, con el mismo volumen de gasto.

4.2. La España europea del crecimiento (1986-2007).

Si a lo largo del apartado anterior nos hemos esforzado en dotar de un contexto histórico, al que es el tema central de nuestro trabajo, en el presente apartado pasaremos por fin a analizarlo. La crisis mundial del 2008 marcó un punto de inflexión en la evolución de la economía europea, y muy especialmente de la española, por ello analizaremos de forma diferenciada dos períodos en la evolución económica dentro del marco comunitario, siendo dicha crisis el elemento diferenciador entre los mismos. En este apartado nos centraremos en el primero de ambos.

Como ya ocurriera en apartados anteriores, la existencia de fases diferenciadas dentro de este primer período aconseja que nuestro análisis se adecúe al esquema de dichas fases. Concretamente, en este apartado serán tres las etapas en que nos interesará detenernos, haciendo referencia en cada una a las principales medidas adoptadas por las instancias comunitarias en materia económica.

4.2.1. El impulso tras la adhesión a las Comunidades Europeas (1986-1992).

El 12 de junio de 1985 se firmaría el Acta de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, de forma que a partir del 1 de enero de 1986 ésta pasaría a formar parte de las Comunidades Europeas. Si en los primeros años de la legislatura se dieron bajas tasas de crecimiento, niveles de deuda y déficit que se incrementaban, y unos niveles de paro que lejos de reducirse no dejaban de aumentar, el cambio de tendencia, que se inició en los años 1983-1984 en Europa, llegó a España en el año 1985, marcando el inicio de *«un camino*

³⁹ *Ibíd.* p. 100

económico de prosperidad que, ciertamente se hizo realidad, pero que desafortunadamente duró, como en anteriores ocasiones, lo que duró la expansión económica en Europa»⁴⁰.

Comenzaremos nuestro análisis desde el punto de vista macroeconómico, siendo necesario hacer referencia a la tasa de crecimiento del PIB. 1986 marca el punto de partida de una etapa expansiva dentro del ciclo económico, con unas tasas de crecimiento que se mantendrían por encima del 3% hasta el 1990, alcanzando su máximo en 1987 con un 5,7%, y manteniéndose en 1991 aún por encima del 2%, concretamente en un 2,5%. Entre las diversas causas que explican este crecimiento, es necesario en primer lugar hacer referencia al favorable contexto internacional, de fuerte caída del dólar, y más especialmente del precio del petróleo⁴¹, que sin duda animaron la creciente inversión extranjera en nuestro país. Sin embargo, el elemento más influyente durante este período encontraría su origen precisamente a nivel comunitario. En efecto, la entrada en vigor del Acta de Adhesión a la CEE, así como la firma, también en 1986, del Acta Única Europea, que entraría en vigor al año siguiente, marcaban el punto de partida de la necesaria liberalización de la economía española, liberalización que supondría a la vez un reto y una oportunidad para el nuevo miembro del proyecto europeo.

En primer lugar vamos a hacer referencia a las obligaciones y “cargas” adquiridas por España en base a estos compromisos. Así, entre los cambios más importantes derivados del Acta de Adhesión, podemos destacar la desaparición de los aranceles en el comercio intracomunitario, la aplicación de un arancel común (de los integrantes de la CEE) a bienes originarios de terceros países, la desaparición de las limitaciones cuantitativas a la importación, y el mayor control en lo relativo a las ayudas a la exportación, que también quedarían prohibidas en el comercio intracomunitario⁴². Por otra parte, el Acta Única Europea reflejaba la voluntad comunitaria de transformar el ya señalado mercado común, libre de aranceles, en un auténtico mercado único o interior. Para ello, entre los objetivos a lograr, el tratado fijaba la supresión, en este caso física, de las aduanas, si bien uno de los puntos más significativos fue la libre circulación de factores, que se entendía como un objetivo a lograr tanto respecto de los capitales como de los trabajadores.

⁴⁰ *Ibídem.* p. 107

⁴¹ GARMENDIA IBÁÑEZ, Jesús. *La Economía Española de la Unión Europea*. País Vasco: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004. p. 16

⁴² *Ibídem.* p. 37

En segundo lugar, detalladas las obligaciones, cuyo efecto más negativo quizás se viera en lo relativo a la integración de la peseta en el Sistema Monetario Europeo en 1989⁴³ (sistema que sólo unos años más tarde sufriría los duros efectos de la salida de éste de la libra esterlina y la lira italiana, punto sobre el que incidiremos más adelante), no puede negarse el impacto positivo, sobre el que ahora nos detendremos. Más allá de las posibilidades que se abrieron para la exportación de productos españoles, que ahora podían comercializarse en toda Europa sin que mediaran aranceles, o la importante entrada de capitales extracomunitarios, que veía en la integración de España en Europa una interesante oportunidad de inversión, fue quizá el principal beneficio de la integración durante estos primeros años el acceso de nuestro país a los fondos comunitarios. Los fondos comunitarios que, en aquella época “pre-Maastricht”, se dividían básicamente en FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria), FSE (Fondo Social Europeo)⁴⁴, y FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), arrojarían un balance financiero muy positivo para España. Debido a su «*menor desarrollo económico comparado y su menor población relativa*»⁴⁵, durante estos años nuestro país recibiría en forma de fondos más de lo que aportaba por el IVA y como cuota por PIB⁴⁶ a las arcas de la CEE, fondos que animaron un gasto público que comenzaba a dispararse.

Si en apartados anteriores indicábamos que el Estado de bienestar comenzaba a afianzarse en España, sería durante estos años cuando se consolidaría definitivamente. Los ya indicados fondos europeos permitirían al Estado acometer grandes inversiones públicas, que se llevaron a cabo muy especialmente en materia de infraestructuras, tales como carreteras o líneas ferroviarias de alta velocidad. Así, si se buscara una imagen que ilustrase cuál era la España de esta época, puede servir la de la inauguración de la línea de AVE Madrid-Sevilla en 1992, con ocasión de la inauguración de la Expo Mundial en esta última ciudad (sólo unos meses antes de que se celebrasen, también en 1992, los Juegos Olímpicos en Barcelona).

Durante este periodo fue el gasto en Educación uno de los que más aumentaron, pasando de representar un 3,5% sobre el PIB en 1982 a representar un 7,5% en 1994⁴⁷, sería sin duda la partida de la Seguridad Social la más influyente en el incremento global del Gasto

⁴³ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 808 a 809

⁴⁴ *Ibidem*. p. 808

⁴⁵ ANDREU José Miguel. (2014) p. 110

⁴⁶ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 808

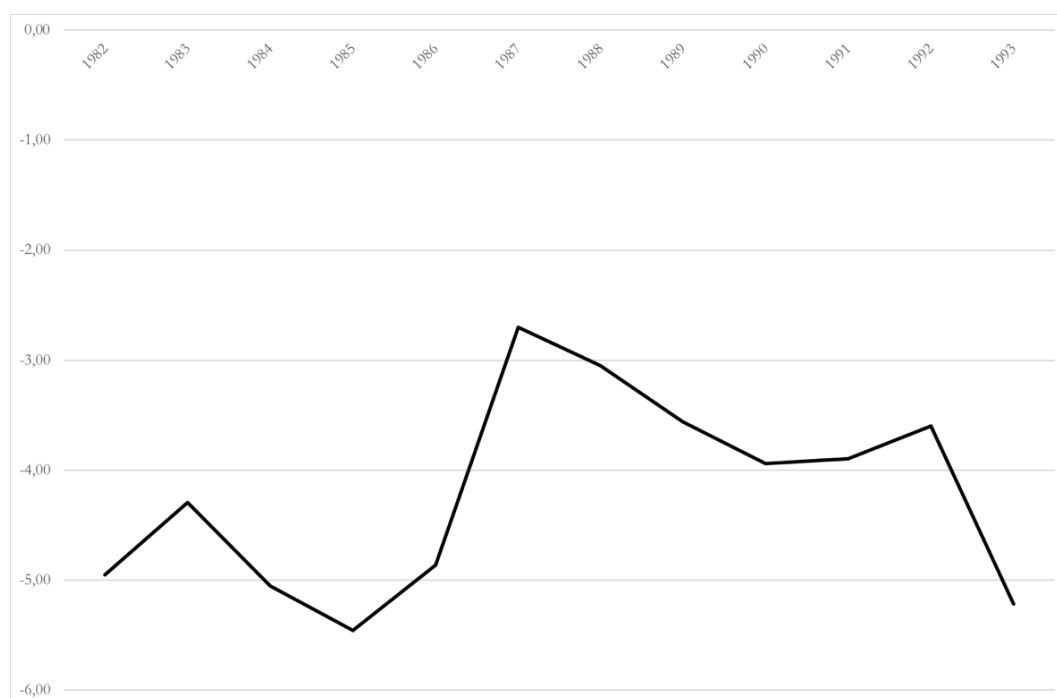
⁴⁷ *Ibidem*. p. 808

Público. El incontestable éxito de la huelga general del 14-D en 1988 hizo que el gobierno cediera ante las pretensiones de los sindicatos. Así, durante los años siguientes a la misma se extendería el reconocimiento a las prestaciones por incapacidad laboral, pero especialmente a las prestaciones a los parados, pasando la cobertura por desempleo del 49% al 80% de los mismos⁴⁸. Todo ello, unido a un creciente desempleo, y una cada vez más desfavorable situación internacional, que derivarían en última instancia en una fuerte crisis económica, terminaría por desestabilizar el ya difícilmente mantenido equilibrio financiero del Instituto Nacional de Empleo (INEM), cada vez más deficitario, al superar ampliamente los gastos por prestaciones a los ingresos por cotizaciones.

Es interesante, por otra parte, indicar, observar cómo el déficit público “imitaría” durante este período la tendencia del gasto público, siendo posible identificar tres fases evolutivas comunes a ambos en los gráficos 9 y 10. En los primeros años de gobierno socialista, entre 1982 y 1985, el gasto y déficit se vieron marcados, principalmente por los gastos derivados de la reconversión industrial y los ajustes de las pensiones. Posteriormente, entre los años 1986 y 1989, se dio una cierta contención, llegando a situarse el déficit por debajo del 3% sobre el PIB en 1987. La masiva huelga general de 1988 supuso el paso a la tercera etapa, en la que el gasto público volvería a descontrolarse, una vez más arrastrado por las pensiones, etapa que desembocaría en una clara recesión en 1993.

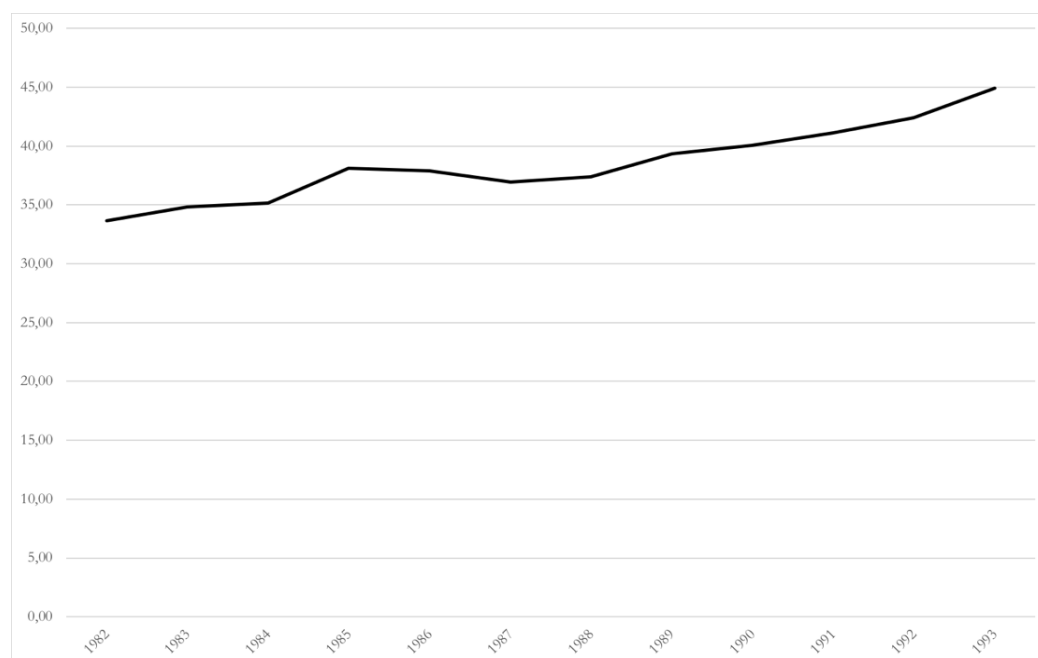
⁴⁸ *Ibidem.* p. 813

Gráfico 9: Déficit público de las A.A.PP. españolas sobre el PIB, 1982-1993 (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la publicación “Evolución histórica de las variables macroeconómicas fiscales de la economía española, 1964-2015, y proyecciones 2016-2017”, de la FUNCAS (2016).

Gráfico 10: Gasto Público de las A.A.PP. españolas sobre el PIB, 1982-1993 (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la publicación “Evolución histórica de las variables macroeconómicas fiscales de la economía española, 1964-2015, y proyecciones 2016-2017”, de la FUNCAS (2016).

4.2.2. *La Crisis del Sistema Monetario Europeo y la Crisis Económica Española de 1993 (1993-1995).*

Resulta interesante, antes de pasar al estudio del siguiente punto, detenernos brevemente sobre la Crisis Económica que se viviría en España durante 1993. Como indicáramos anteriormente, ya en 1991 la tasa de crecimiento de la economía española se situaba por debajo del 3%, descendiendo en 1992 ya por debajo del 1%, y situándose en niveles negativos, del -1%, para 1993. Entre las diversas causas que subyacieron a esta recesión, nos interesa profundizar en la que fue probablemente la más influyente: la Crisis del Sistema Monetario Europeo en 1992.

Como se indicara en apartados anteriores, ya desde la Transición los sucesivos gobiernos compartían como prioridad el logro de una inflación controlada, y es precisamente en este contexto en el que se produce la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, en 1989. En el SME, creado en 1979, *«las monedas se controlaban por medio de un mecanismo de tipos de cambio y podían fluctuar dentro de una banda del +/- 2,25% respecto de los tipos de cambio centrales»*⁴⁹. Partiendo de esta premisa, el Gobierno español observó en la entrada en este sistema una clara oportunidad para lograr el tan ansiado control de la inflación, pues en última instancia la indicada paridad central venía marcada por el Bundesbank alemán, que seguía entonces una clara política monetaria antiinflacionista⁵⁰. Sin embargo, en 1992 quedaría constatado que la existencia de una notoria asimetría entre los ciclos económicos de los distintos integrantes del SME, más concretamente, las diferencias entre Alemania y el resto de los países, hacían inviable el mantenimiento del mismo. El planteamiento teórico era distinto de la situación real, y el mantenimiento de la paridad entre las “dos Europas” no era más que una creación artificial no sostenible, era evidente que en última instancia los países más alejados de Alemania no podrían mantener unos tipos de interés que no se correspondían con su realidad económica. Así, en 1992 Gran Bretaña e Italia optaron directamente por hacer salir la libra y la lira respectivamente del SME, mientras que, en el caso de España, que decidió permanecer, la última consecuencia sería la aplicación de tres fuertes devaluaciones de la peseta a lo largo de 1992 y 1993, tras ampliarse los márgenes de

⁴⁹ Banco de España: El camino hacia la UEM.

Disponible en:

https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/uem/camino/El_camino_hacia_la_UEM.html.

[consulta: 16/07/2018].

⁵⁰ GARMENDIA IBÁÑEZ, Jesús. (2004) p. 65

fluctuación del tipo de cambio. Anecdóticamente, podemos cerrar el estudio de la crisis del SME indicando que sería durante la misma cuando se gestaría la fortuna de alguno de los más conocidos especuladores de la historia reciente⁵¹.

Esta crisis, como ocurriera con las anteriores, pronto se trasladó al ámbito de las cuentas estatales, que ya para 1993 cerraban con un déficit del 5,2% sobre el PIB, déficit que llegaría hasta el 6,4% en 1995. Como ya hemos indicado anteriormente, las partidas de Gasto Público habían aumentado muy notoriamente durante el período de bonanza, especialmente en materia de Seguridad Social y desempleo. Es al respecto muy ilustrativo el análisis de GARMENDIA IBÁÑEZ⁵², *«hubo no pocos gastos superfluos, como los Juegos Olímpicos o la Exposición Universal de 1992, y un exceso de “contabilidad creativa” para ocultarlos. La regulación más estricta de las prestaciones por desempleo (en abril de 1992) o los aumentos de impuestos, retenciones y cotizaciones sociales (en julio de 1992) llegaron tarde»*. Una vez más, y como ya hubiera ocurrido en anteriores ocasiones, el Gobierno se vería obligado a recurrir a la emisión de Deuda Pública durante el resto de la legislatura para lograr financiarse. Las cifras a este respecto son claras, la Deuda, que a principios de década representaba un 40,8% del PIB español, se situaba en un 64,4% del PIB para 1996, nivel que, hemos de señalar, no volvería a superarse hasta el año 2011.

4.2.3. La Gran Expansión Económica (1996-2007).

Tras la celebración de las elecciones a las Cortes Generales en el año 1996, ninguno de los partidos que concurrieran a las mismas lograría alcanzar la cota de la mayoría absoluta, siendo José María Aznar, el entonces candidato del Partido Popular, quien obtuviera el mayor número de apoyos. Una vez más, el candidato a la presidencia tendría que recurrir a los apoyos de los partidos regionalistas para lograr superar la moción de investidura. Se iniciaría de esta forma la que fuera la primera legislatura de Aznar, quien, tras la derrota electoral del 2004, sería sucedido por el candidato socialista, José Luis Rodríguez Zapatero.

Hemos de recordar en este punto que el estudio que compone nuestro trabajo se lleva a cabo desde un enfoque puramente económico. Partiendo de esta premisa, consideramos interesante estudiar de forma conjunta la fase que se extiende entre los años 1996 y 2007,

⁵¹ El Confidencial (2012): El día que se rompió el sistema monetario europeo.

Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/mercados/el-abrazo-del-koala/2012-05-23/el-dia-que-se-rompio-el-sistema-monetario-europeo_580591/.

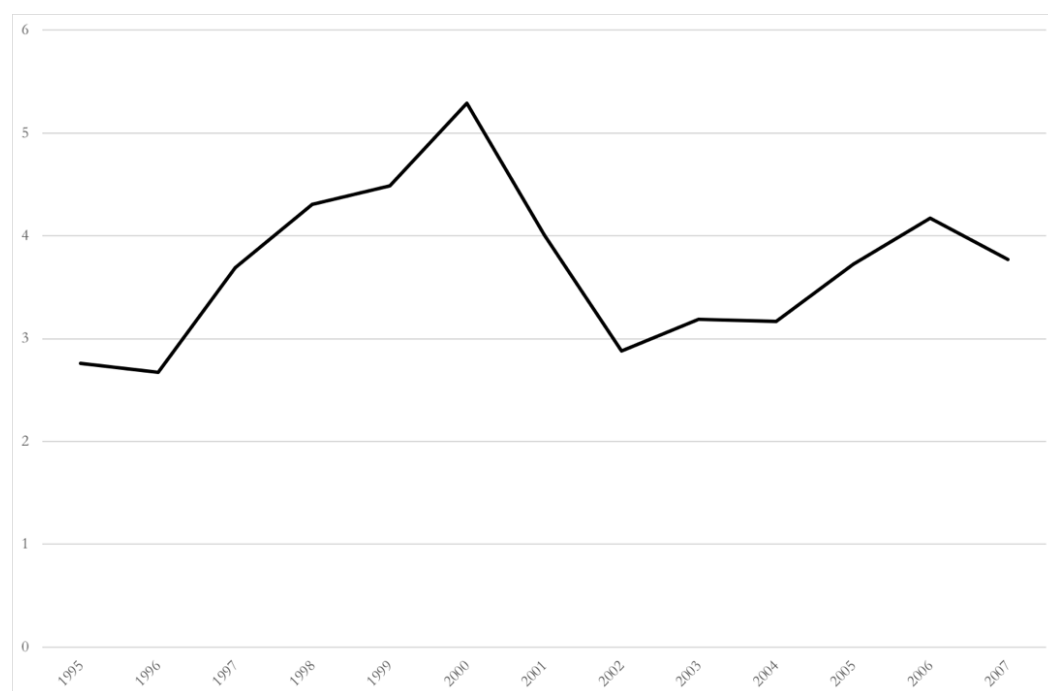
[consulta: 16/07/2018].

⁵² GARMENDIA IBÁÑEZ, Jesús. (2004) p. 70

pues a pesar de la existencia de diferencias en el ámbito de lo político entre cada una de las legislaturas, puede observarse que las mismas forman en realidad un ciclo unitario de expansión económica. Igualmente, debemos indicar que, siguiendo la estructura que ya adoptásemos en apartados anteriores, nuestro análisis se centrará en primer lugar en el estudio de la evolución macroeconómica española para, a continuación, pasar al estudio de las medidas adoptadas en el ámbito europeo que tendrían mayor incidencia sobre la economía española.

Si anteriormente indicábamos que, en el año 1993, la economía española daba señas de una clara desaceleración, siendo para dicho año la tasa de crecimiento del PIB negativa, durante los años siguientes la situación cambiaría radicalmente, pues se iniciaría en España una época de crecimiento económico que no se recordaba quizás desde los años del Desarrollismo. Si ya para 1994 la evolución del PIB, no sólo había salido de las cifras negativas, sino que crecía ya por encima del 2%, concretamente en un 2,4%, sólo tres años más tarde, para 1997, el indicador rompía la barrera de los 3 puntos, situándose en un 3,7%. Así, si se observa el gráfico 11, puede observarse que la tendencia iniciada en 1994, no se detendría hasta 2007, y es que, aún existiendo máximos, como el del año 2000, en el que España creció a un ritmo récord del 5,3%, y mínimos, como el del año 2002, en el que el ritmo se redujo hasta el 2,9%, las cifras de crecimiento del PIB serían espectaculares, manteniéndose en una media del 3,7% para el período 1995-2007. Si, en un intento por ilustrar el efecto real de este crecimiento macroeconómico sobre las familias españolas, tomáramos como indicador de referencia el PIB per cápita a precios corrientes, la cifra es aún más aclaratoria: si el PIB per cápita para 1995 se situaba en los 11.800 euros, para 2007 había doblado su volumen, alcanzando los 23.900 euros.

Gráfico 11: Tasas de crecimiento del PIB español, 1995-2007 (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por el Banco Mundial y la OCDE.

El ciclo económico expansivo que atravesara la economía española durante estos años dejaría ver sus efectos en diversos ámbitos, efectos que, a priori, podríamos considerar como positivos, pero que en última instancia serían muy influyentes en la crisis que España atravesara desde el año 2008.

Es en primer lugar interesante que hagamos referencia a la tasa de desempleo que, si para 1996, era del 21,2%, para 2007 se habría reducido hasta el 8,3%, y todo ello en un contexto en que la inmigración hacía aumentar la población activa, que pasaría de los 15,9 millones de personas en 1996 a los 19 millones en 2003⁵³. Si hubo un sector que lideró la creación de empleos durante esta época, éste fue sin duda el sector de la construcción, pues «mientras la industria española continuaba con su proceso de deterioro sistemático (...), la construcción de viviendas empezó a considerarse erróneamente (...) como un sustituto de la industria»⁵⁴, ha de recordarse que éstos serían los años del “boom” inmobiliario, en los que la construcción pasó de representar un 8,9% del PIB en 1996, a un 13,9% en 2007.

El constante incremento de los precios de la vivienda, que sólo entre el 1996 y el 2000 crecían a una media del 6,5% anual, mientras los salarios limitaban su crecimiento medio al

⁵³ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 820

⁵⁴ ANDREU José Miguel. (2014) p. 126

2,6%⁵⁵, atrajo a numerosos inversores que veían en el mercado inmobiliario una gran oportunidad para, a través del endeudamiento, adquirir viviendas destinadas a su posterior venta. Esta espiral especulativa no se limitó a incrementar los precios de los inmuebles, cuyo ritmo de crecimiento anual osciló entre el 16% y el 19% entre los años 2001 y 2005⁵⁶, también disparó el endeudamiento del sector privado, y especialmente el de las familias. Nótese que estas últimas vieron como «*los plazos medios de amortización de las hipotecas se alargaban de 11 a 27 años entre 1990 y 2006*»⁵⁷.

Aunque en un primer momento nadie pareciera adivinarlo, la elección de la construcción como base para la expansión económica, supondría a la larga un duro golpe para el mercado laboral español. En efecto, ha de señalarse que el sector elegido, la construcción, supuso la puesta en práctica de un “crecimiento extensivo”⁵⁸, al ser éste un sector caracterizado por su baja productividad, en el que se requiere de abundante mano de obra poco cualificada, y en el que la naturaleza del producto impide su exportación, lo que liga aún más la evolución del sector a la de la economía estatal. Así, si durante el ciclo económico expansivo que se dio durante estos años la ingente demanda de vivienda, artificialmente hinchada por la especulación, ayudó a generar gran cantidad de empleos, cuando, tras explotar la burbuja, la demanda inmobiliaria descendió hasta su cuota real, los empleos la acompañaron en su descenso.

Si en el ámbito privado la situación era cada vez más peligrosa, aunque entonces el peligro no se conociera, y la sensación extendida entre la sociedad y la esfera política fuera más bien la contraria, en lo que al ámbito estatal respecta, ésta sería más bien una etapa de saneamiento para las cuentas estatales. En efecto, como puede observarse en los gráficos 12 y 13, la existencia de un ciclo económico permitía que, aun aumentando la cifra absoluta del gasto público, que pasaba de los 209.767 millones de euros en 1996 a los 307.526 millones de euros en 2003, se mantuviera fijo el porcentaje que ésta representaba sobre el PIB en el entorno del 38% hasta dicho año, llegando hasta el 41% en 2007. También en los mismos gráficos puede observarse como se producía el mismo efecto en lo relativo a los ingresos públicos que, pasando de los 183.551 millones de euros en 1996 a los 304.639 millones de euros en 2003, se mantenían también en el entorno del 38% hasta dicho año, aumentando

⁵⁵ *Ibíd.* p. 126

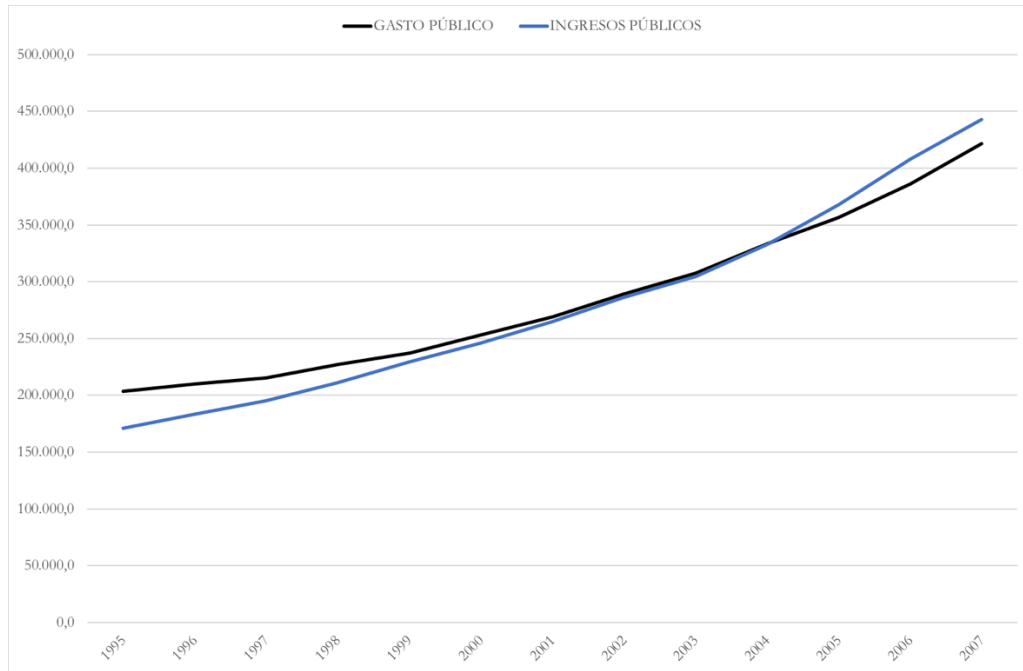
⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Ibíd.* p. 133

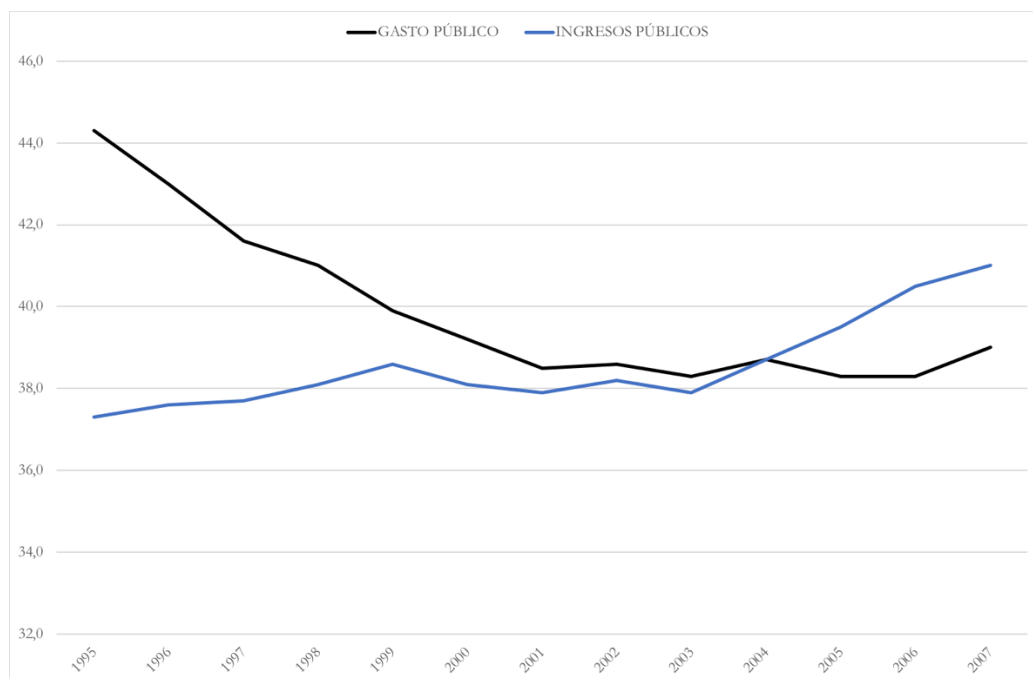
también hasta el 41% para 2007. La consecuencia lógica de esta tendencia sería una progresiva reducción del déficit, al acercarse cada vez más la cifra de los ingresos a la de los gastos, déficit que sería sustituido por superávits desde 2004 hasta 2007.

Gráfico 12: Gasto Público e Ingresos Públicos del Estado español, 1995-2007 (Millones de euros).



Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por EUROSTAT.

Gráfico 13: Gasto Público e Ingresos Públicos del Estado español, 1995-2007 (porcentajes del PIB).



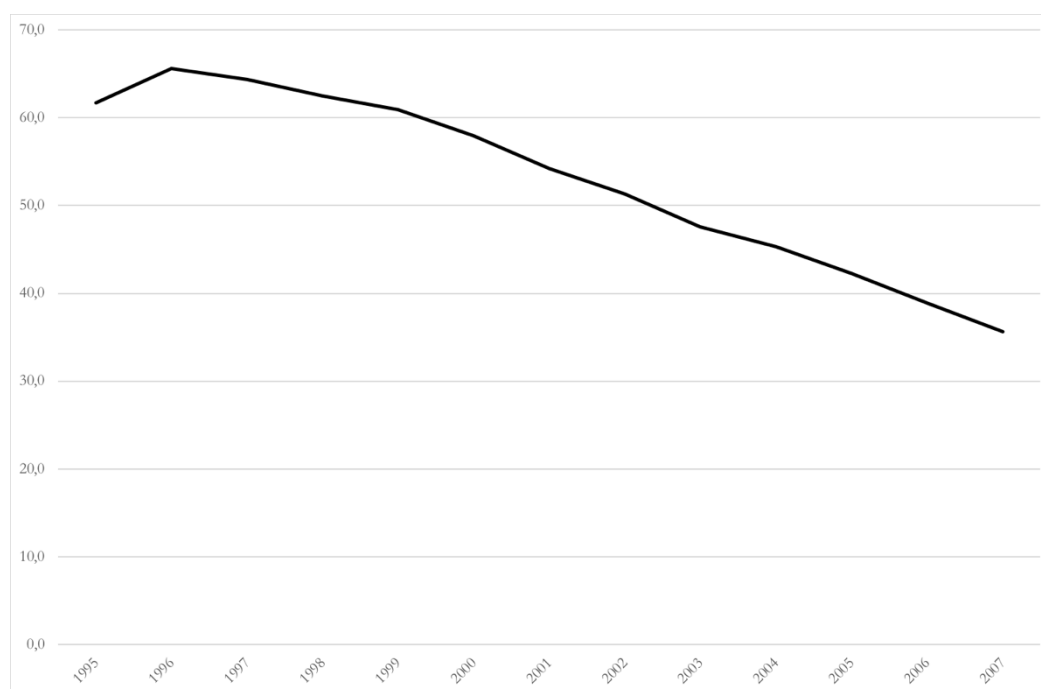
Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por EUROSTAT.

Ahondando más en las causas que propiciaron la reducción del déficit, más allá del ciclo económico favorable, es interesante señalar por una parte, en relación con el aumento de la recaudación, la subida de algunos impuestos indirectos y el aumento del control sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁵⁹. Por otra parte, en cuanto a las razones que permitieron la contención del gasto público como porcentaje del PIB, destaca sin duda el superávit que registraría durante estos años el sistema de la Seguridad Social, superávit que llevaría incluso a la creación del Fondo de Reserva, más conocido como “la hucha de las pensiones”. Desde su creación en el año 2000, en base al acuerdo alcanzado unos años antes en el Pacto de Toledo, se dotaría a este fondo de los “beneficios” de la Seguridad Social, de la diferencia entre los ingresos y los gastos de la Tesorería General. En definitiva, no sólo el Estado no se veía obligado a realizar aportaciones complementarias al sistema de la Seguridad Social, sino que éste, por el momento, además de ser autosuficiente, generaba excedentes.

Una vez estudiada la evolución del déficit durante estos años, podemos señalar, antes de pasar al necesario estudio en el ámbito europeo durante este período, que la progresiva reducción del déficit público que, como ya hemos señalado, terminó por desembocar en una serie de superávits a partir de 2004, permitió a los sucesivos gobiernos reducir los niveles de deuda pública. Así, como puede observarse en el gráfico 14, las obligaciones adquiridas por el Estado pasarían a representar un 61,7% en 1995 a representar tan solo un 35,6% respecto del PIB para 2007.

⁵⁹ GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. (2013) p. 828

Gráfico 14: Deuda Pública del Estado español, 1995-2007 (porcentajes del PIB).



Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por EUROSTAT.

Que la contención y reducción en las cifras del déficit, deuda, e inflación de la economía española, debemos decir que esta última no ha vuelto a superar el umbral del 5% en ninguna ocasión desde 1992 hasta la fecha de elaboración del presente trabajo, se produjera a lo largo de las décadas de los 90 y los 2000 no sería casualidad, pues ésta sería en Europa la etapa de la Unión Monetaria Europea y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Si en apartados anteriores hacíamos referencia a la crisis sufrida por el SME a comienzos de la década de los 90, lejos de romperse, el Sistema Monetario Europeo evolucionaría a lo largo de esta década para convertirse en la Unión Económica Monetaria. Siguiendo en este punto a GARMENDIA IBÁÑEZ, podríamos distinguir tres fases diferenciadas en la creación de la UME⁶⁰, a raíz de la cumbre de Maastricht, sobre las que nos detendremos a continuación.

En primer lugar, para llegar a la UME, se consideraba necesario el establecimiento del Mercado Único Europeo, cuyo último fundamento era el Acta Única Europea de 1986, así como la creación del SME, y la integración de las distintas divisas que en última instancia formarían parte de la UME en el mismo.

⁶⁰ GARMENDIA IBÁÑEZ, Jesús. (2004) p. 83

En segundo lugar, una vez logrados los objetivos anteriormente fijados, al menos en parte, pues ha de recordarse que el camino no estuvo libre de dificultades, pudo procederse a la fase siguiente: la creación del Instituto Monetario Europeo, precursor del actual Banco Central Europeo, en 1994, que implicaba que *«se declararían independientes de sus gobiernos todos los bancos centrales comunitarios que aún no lo fueren»*⁶¹. Sin dejar de señalar la importancia de esta transferencia de soberanía monetaria que los Estados comunitarios llevaron a cabo, nos interesa en este punto poner el foco en otro aspecto fundamental, y es que esta segunda etapa sería la etapa en que los Estados comunitarios debían cumplir los denominados criterios de “convergencia nominal”, siendo este cumplimiento un requisito indispensable para la implantación de la moneda única. En efecto, el Tratado de Maastricht de 1992 impuso una serie de condiciones en materia económica que los Estados debían cumplir para poder acceder a la UME, y que pueden observarse a continuación, en la tabla 1. Observando ese mismo gráfico con más detenimiento, puede observarse como, a pesar de la favorable evolución que España y otros 4 países, que hemos incluido a modo de ejemplo, sufrieron entre los años 1991, año previo a la fijación de los criterios, y 1998, año anterior al límite para la creación de la UME, las cifras no terminaban de cuadrar. Sobre este punto señala GARMENDIA IBÁÑEZ⁶², que *«pese al notable esfuerzo de convergencia realizado, todavía hubo que hacer la “vista gorda” para que “los once” aprobaran el “examen de Maastricht” (...) todo tipo de países comunitarios (...) había recurrido a un amplio catálogo de artimañas en la contabilidad pública para apañar las cuentas (...) el “tribunal calificador” las admitió sin pestañear (...) era un proyecto demasiado grande para dejarlo fracasar»*. Así, el 1 de enero de 1999, 11 países formaron la UME, Grecia quedó excluida por decisión del Consejo⁶³, abandonando de esta forma sus monedas nacionales y adoptando en su lugar el Euro como moneda única y común.

⁶¹ Ídem.

⁶² Ibídem. p. 90 y 91.

⁶³ Ibídem. p. 89.

Tabla 1: Posición de Convergencia de diversos países de la UE respecto a los criterios fijados en Maastricht, 1991 y 1998.

CRITERIOS DE CONVERGENCIA					
(1991)					
	IPC	Déficit Público (PIB)	Deuda Pública (PIB)	Tipos de Interés	Criterios respetados
Valores máximos	4,3%	3,0%	60,0%	11,1%	-

Alemania	3,5%	3,6%	46,2%	8,4%	3
España	5,9%	4,4%	45,6%	12,1%	1
Francia	3,0%	1,5%	37,2%	9,3%	4
Grecia	18,3%	17,3%	96,4%	16,3%	0
Italia	6,4%	9,9%	101,2%	11,2%	0

CRITERIOS DE CONVERGENCIA					
(1998)					
	IPC	Déficit Público (PIB)	Deuda Pública (PIB)	Tipos de Interés	Criterios respetados
Valores máximos	2,4%	3,0%	60,0%	7,0%	-

Alemania	1,0%	2,7%	61,2%	4,9%	3
España	1,9%	2,6%	68,9%	5,2%	3
Francia	0,9%	3,0%	58,1%	5,0%	4
Grecia	4,7%	4,0%	109,5%	9,1%	0
Italia	2,0%	2,7%	121,6%	5,3%	3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la publicación "La Economía Española en la Unión Europea". GARMENDIA IBÁÑEZ, Jesús. (2004).

Habiendo hecho referencia a los criterios de convergencia, y a la creación de la UME, no podemos cerrar este apartado sin antes detenernos en el estudio del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyos orígenes se remontan también a la década de los 90, más concretamente a los Consejos Europeos de Dublín y de Ámsterdam, de 1996 y 1997 respectivamente.

Este pacto se convertiría en la piedra angular de la política fiscal para los países que formarían parte de la UME, pues aunque el ya citado Tratado de Maastricht establecía las condiciones que los Estados debían cumplir como requisito previo a la entrada en la UME, no establecía controles sobre la política presupuestaria que los Estados debían respetar a posteriori, una vez formasen parte de la UME, más allá del establecimiento de la obligación genérica de mantener el déficit y la deuda públicos por debajo del 3% y el 60% respectivamente. Así, el PEC, desde su establecimiento en 1997, «completa y especifica las reglas

del Tratado con el objetivo de reforzar la parte preventiva de las reglas y motivar a los Estados miembros a corregir el déficit excesivo»⁶⁴, concretamente, el pacto se articula a través de dos reglamentos. Así, el primero de los reglamentos⁶⁵, que entraría en vigor en 1997, desarrolla el aspecto preventivo mediante un doble sistema de seguimiento y *early warning*, o aviso precoz⁶⁶, para evitar llegar a situaciones en que no se respete el criterio del 3% fijado en Maastricht. Por otra parte, el segundo de los reglamentos⁶⁷, que entraría en vigor un año más tarde, aborda el aspecto correctivo, es decir, desarrolla una serie de incentivos para reencauzar la situación financiera de los Estados que no han respetado los márgenes previstos, precisamente para que sus economías vuelvan a situarse en las cifras deseadas.

Los primeros años de aplicación del PEC dejarían ver la necesidad de modificarlo, por lo que en el año 2005 se optaría por dotar al pacto de «*más racionalidad económica y más flexibilidad en la aplicación de marco UE*»⁶⁸, en definitiva, se trataba de revisar el pacto para que éste pudiera adaptarse mejor a las circunstancias individuales de los Estados. Así, entre las principales reformas que tendrían lugar, podríamos destacar por una parte la extensión del ámbito preventivo, puesto que en base al PEC, más allá de controlar que no se superasen los límites, ahora también podían establecerse auténticos objetivos a cumplir por los países, de forma que la alerta temprana también podría entrar en funcionamiento si el Estado, aun manteniéndose por debajo del 3%, se desviase de los objetivos fijados. Por otra parte, en lo relativo al aspecto correctivo, se revisaría el concepto de déficit excesivo que, como ya hemos indicado, a partir de este momento tomaría en consideración toda una serie de factores que pudieran incidir en el mismo⁶⁹. Hemos de señalar, antes de cerrar este apartado, que estas reformas se mostrarían inútiles a raíz de la crisis de 2008, haciendo necesaria una nueva revisión del contenido del pacto.

El ciclo expansivo que la economía española atravesara desde mediados de la década de los 90, terminaría abruptamente con el estallido de una Crisis Económica en el año 2008

⁶⁴ VEGA MOCOROA Isabel. *El Pacto Presupuestario y la reforma del ordenamiento jurídico español* (En: *Dalla Finanza Pubblica Europea al governo degli Enti Territoriali* (URICCHIO Antonio, AULENTA Mario)). Italia: Editorial Wolters Kluwer, 2015. p. 337.

⁶⁵ Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997.

⁶⁶ VEGA MOCOROA, Isabel. (2015). p. 337.

⁶⁷ Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997.

⁶⁸ *Ibidem*. p. 338.

⁶⁹ *Ibidem*. p. 339.

sin precedentes en la historia económica reciente que, en el contexto de una economía mundial profundamente globalizada, arrastraría a la recesión a gran parte de los países miembros de la Unión Europea, y entre ellos, muy intensamente, a España.

4.3. La España europea de la crisis (2008-actualidad).

La quiebra de Lehman Brothers, uno de los grandes actores del mercado de inversión estadounidense, el 15 de septiembre de 2008, fijaría un punto de no retorno en la Crisis mundial, que hubiera comenzado a mostrar sus efectos ya desde el año 2007^{70, 71}. Si las hipotecas “sub-prime” fueron el desencadenante de la crisis financiera en Norteamérica, en España, como hemos venido indicando a lo largo del apartado anterior, el principal desencadenante de la crisis económica sería sin duda el estallido de la burbuja inmobiliaria. Así, en el que sería además un ejercicio de autocrítica sin precedentes por parte de la institución⁷², lo señalaba el Gobernador del Banco de España, José María Linde, al indicar que si bien *«durante aquellos años, en su labor supervisora, el Banco de España identificó los principales problemas que se estaban acumulando y apuntó a aspectos- sobre los que nos detuvimos en el anterior apartado- como la creciente vulnerabilidad de la situación patrimonial de las familias y empresas no financieras, asociada a su creciente y elevado endeudamiento, el gran aumento del precio de la vivienda, la excesiva concentración del crédito en el sector inmobiliario»*⁷³, todas estas amenazas *«se consideraron riesgos a la baja, en un escenario que preveía una tendencia hacia (...) una corrección gradual de los desequilibrios. El banco no anticipó una fase recesiva como la acaecida a partir de finales de 2008»*⁷⁴.

⁷⁰ El País (2016): *15 de septiembre, el día maldito que nadie quiere recordar en Wall Street*.

Disponible en: https://elpais.com/economia/2016/09/15/actualidad/1473927113_403186.html.
[consulta: 16/07/2018].

⁷¹ The Washington Post (2008): *Five Days That Transformed Wall Street: Sept. 15 - 19, 2008*.

Disponible en:

<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/graphic/2008/09/20/GR2008092000318.html>.
[consulta: 16/07/2018].

⁷² El Mundo (2017): *El Banco de España admite ahora "errores de apreciación" en la gestión de la crisis financiera*.

Disponible en: <http://www.elmundo.es/economia/2017/07/12/59664a8f268e3ee408b456f.html>.
[consulta: 16/07/2018].

⁷³ LINDE, Luis M. *Comparecencia del gobernador del Banco de España ante la Comisión de Investigación de la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera en el Congreso de los Diputados*. BANCO DE ESPAÑA, 2017.

⁷⁴ Ídem.

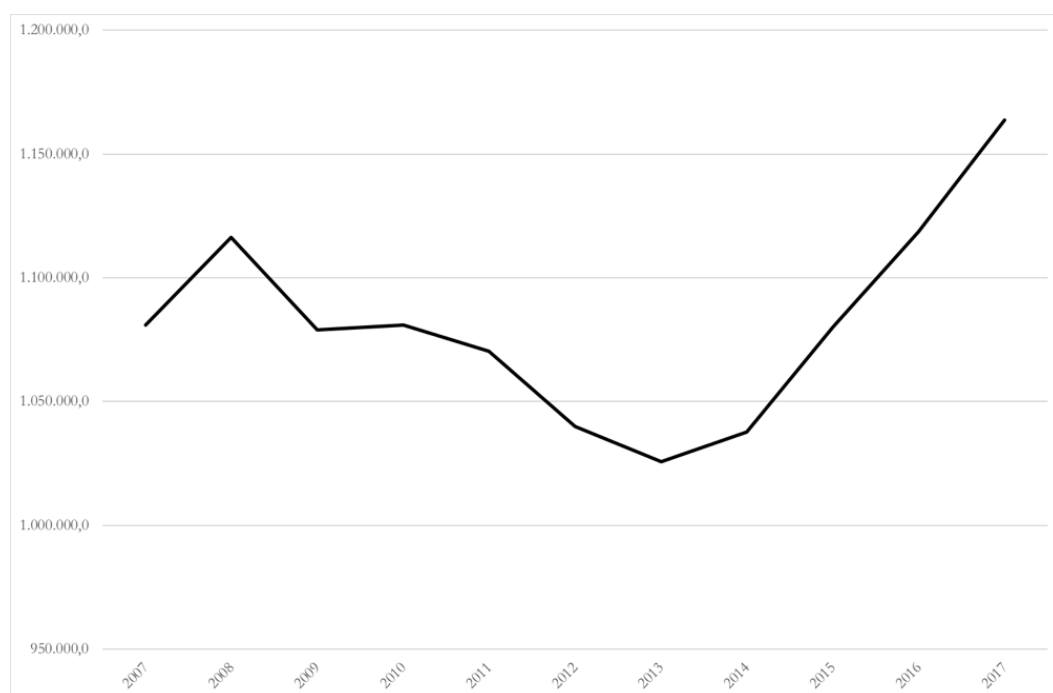
Habiendo sido ya señaladas las causas de la crisis, procederemos en este apartado a estudiar la evolución económica que nuestro país experimentara a raíz de la misma, una vez más, dividiendo nuestro estudio en dos fases. En primer lugar, la fase puramente recesiva, que se prolongaría hasta el año 2013, año en que, siguiendo el criterio de la OCDE⁷⁵, comenzaría la recuperación macroeconómica, dando paso a la segunda fase, de crecimiento, que se ha prolongado hasta la actualidad.

4.3.1. Medidas contra una recesión: de la Expansión a la Consolidación fiscal (2008-2013).

Como puede observarse en el gráfico 15, si la economía española había logrado cerrar 2007 con una tasa de crecimiento del 3,8%, la ralentización económica sería una realidad para 2008, que cerraría con una tasa que apenas sobrepasó el 1% para, sólo un año después, en 2009, situarse en niveles negativos, decreciendo al -3,6%. La ya señalada fragilidad del mercado laboral, excesivamente dependiente del sector de la construcción, se hizo evidente a raíz del estallido de la burbuja inmobiliaria, que hizo dispararse la tasa de desempleo, que en tan sólo un año, entre 2008 y 2009, prácticamente se doblaba, pasando del 9,6% al 17,2%, como puede observarse en el gráfico 16. También en este gráfico puede apreciarse que, en el caso de los jóvenes, la situación alcanzaría niveles aún más preocupantes, sobrepasando la tasa de desempleo juvenil el 40% para 2010.

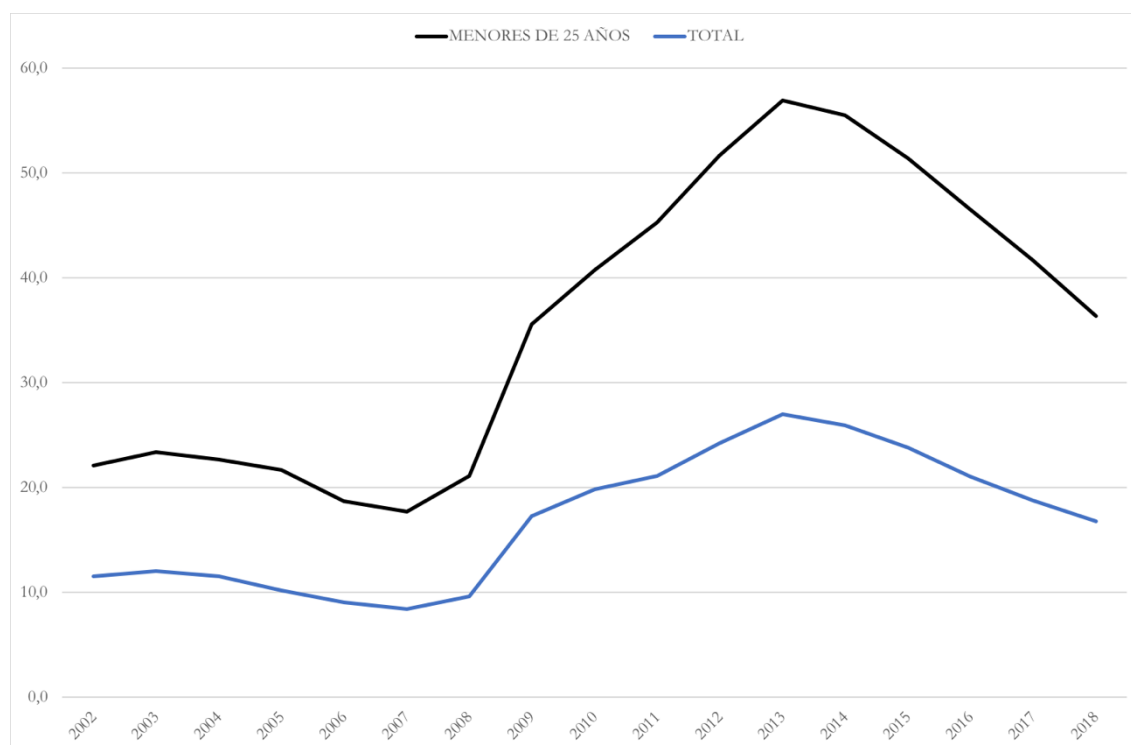
⁷⁵ OCDE. *Estudios Económicos de la OCDE: España*. OCDE, 2017.

Gráfico 15: PIB español, 2007-2017 (millones de euros corrientes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Gráfico 16: Tasas de paro sobre la población activa española, 2002-2018 (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

A pesar de las vacilaciones iniciales⁷⁶, la existencia de una crisis económica se convertiría en una realidad innegable ya a mediados de 2008⁷⁷, situación ante la que el gobierno español decidiría intervenir activamente. Llegados a este punto, en el que pasamos a analizar la evolución de las cuentas públicas durante este período, la existencia de formas de intervención diferenciadas por parte de los sucesivos Gobiernos entre los años 2008 y 2012, durante la fase de recesión, aconseja que dividamos nuevamente nuestro estudio, distinguiendo en este caso dos fases: la expansiva y la de consolidación.

En primer lugar, estudiaremos la que la doctrina coincide en denominar “fase expansiva”⁷⁸, que se desarrollaría entre los años 2008 y 2010, y en la que el Gobierno optaría por aplicar diversas políticas de estímulo, con la intención de reactivar la economía, en un contexto de fuerte caída de los ingresos estatales.

Así, entre las medidas expansivas aplicadas, podemos destacar por una parte las destinadas a los contribuyentes, como la devolución de 400 euros de la cuota del IRPF a cada contribuyente⁷⁹, o la introducción del llamado “cheque bebé”⁸⁰, que otorgaba a cada familia una cantidad de 2.500 euros por el nacimiento o la adopción de un hijo. Igualmente, entre las medidas destinadas a incentivar la inversión del sector privado, destacarían el llamado

⁷⁶ El País (2008): *"Es un tema opinable si hay crisis o no hay crisis"*.

Disponible en: https://elpais.com/diario/2008/06/29/domingo/1214711556_850215.html
[consulta: 16/07/2018].

⁷⁷ El País (2008): *Zapatero rompe el tabú y pronuncia la palabra "crisis"*.

Disponible en: https://elpais.com/diario/2008/07/09/espana/1215554410_850215.html
[consulta: 16/07/2018].

⁷⁸ FEDEA. CONDE-RUIZ, José Ignacio, DÍAZ, Manuel, MARÍN, Carmen, RUBIO RAMÍREZ, Juan. *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE*. FEDEA, 2016. p. 6.

⁷⁹ El Mundo (2008): *"El PSOE se compromete a devolver 400 euros a todos los contribuyentes"*.

Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/27/espana/1201435458.html>
[consulta: 16/07/2018].

⁸⁰ Europa Press (2009): *"Más de 490.000 familias cobraron en 2008 el 'cheque-bebé', por un importe total de 1.200 millones"*.

Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-economia-mas-490000-familias-cobraron-2008-cheque-bebe-importe-total-1200-millones-20090113124634.html>

[consulta: 16/07/2018].

“Plan E”, Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, destinado, como su propio nombre indica, a «*mejorar la situación coyuntural de determinados sectores estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo*»⁸¹, así como la impulsión del Instituto de Crédito Oficial como vía de financiación para aquellos emprendedores que no lograban acceder al crédito de las entidades privadas⁸². Como no podía ser de otro modo, la consecuencia lógica de estas políticas sería un aumento del gasto público, que, entre 2007 y 2010, aumentaba en 70.000 millones de euros, 6,6 puntos porcentuales respecto del PIB.

Como señalábamos, mientras los gastos se disparaban, los ingresos estatales se desplomaban, en 50.000 millones de euros durante estos años, 4,8 puntos porcentuales respecto del PIB. Si las políticas de estímulo fueron la causa del aumento del gasto, la principal causa del descenso de los ingresos sería sin duda el aumento de la tasa de desempleo, que extendería sus efectos a distintos ámbitos, como puede observarse en el gráfico 17. Así, entre dichos efectos queremos destacar, por una parte, la lógica disminución en la recaudación del estado por los impuestos sobre la renta, en un contexto en el que la renta de las personas desaparecía, se reducía, o se sustituía por la prestación de desempleo, recaudación que pasaría de representar el 12,3% del PIB en 2007 a representar tan sólo el 9,1% en 2010. Por otra parte, una de las áreas más afectadas sería la de la Seguridad Social, en la que, si 2008 conseguía cerrar con un superávit de 3.000 millones, 2009 y 2010 cerraban con un déficit anual de 6.000 millones de euros. En definitiva, estos dos indicadores, a los que podríamos añadir otros como el de la recaudación por el IVA, o por el impuesto de matriculación (indicador que puede ser útil para este período, pero que ha de emplearse con cuidado a partir del 2012, ya que la creación del conocido plan PIVE puede provocar ciertas alteraciones en las cifras de matriculación⁸³), que caía en un 50% en tan sólo un año, entre

⁸¹ Ministerio de Hacienda: Fondo para el Estímulo de la Economía y el Empleo.

Disponible en: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/FondoparaelEstimulodelaEconomiayelEmpleo.aspx>

[consulta: 16/07/2018].

⁸² El País (2018): “*Los créditos que impulsó Zapatero en el ICO provocaron una morosidad del 83%*”.

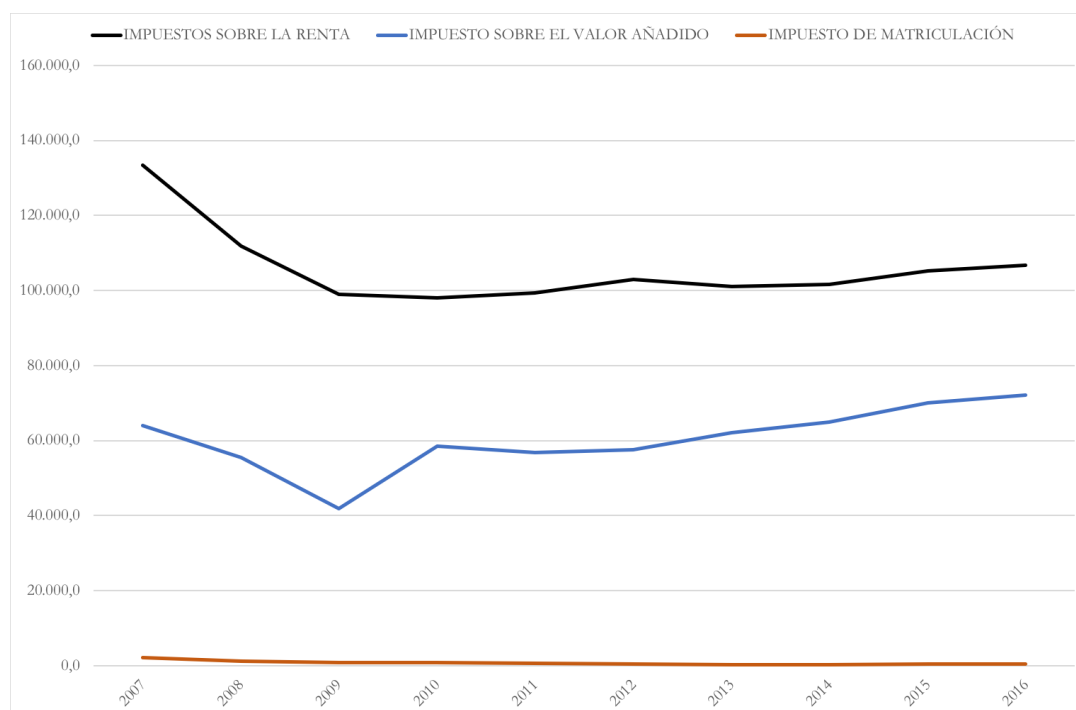
Disponible en: https://elpais.com/economia/2018/03/21/actualidad/1521662066_942914.html

[consulta: 16/07/2018].

⁸³ Cinco Días (El País) (2013): “*El 62% de los coches que se venden no paga impuesto de matriculación*”.

2007 y 2008, permiten ilustrar las dificultades del Estado para obtener recursos en una situación general de recesión, en la que renta y consumo se reducían.

Gráfico 17: Ingresos Públicos del Estado español por partidas, 2007-2016 (millones de euros corrientes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

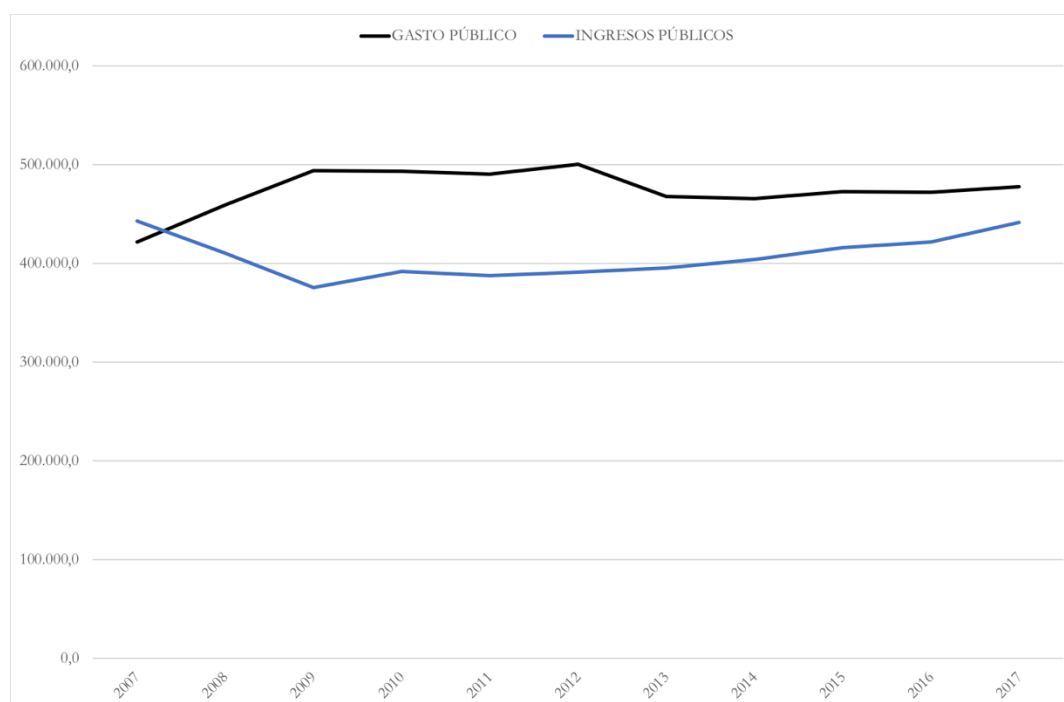
Así, como puede deducirse de los gráficos 18 y 19, y observarse en la tabla 2, en el año 2010, las cuentas estatales cerrarían con un “agujero” de 101.404 millones de euros, cifra que representaba un déficit público del 11% respecto del PIB, y que, de acuerdo con las indicaciones europeas, propiciaría el paso a la etapa de la consolidación fiscal.

Disponible en:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2013/08/02/empresas/1375467362_382571.html

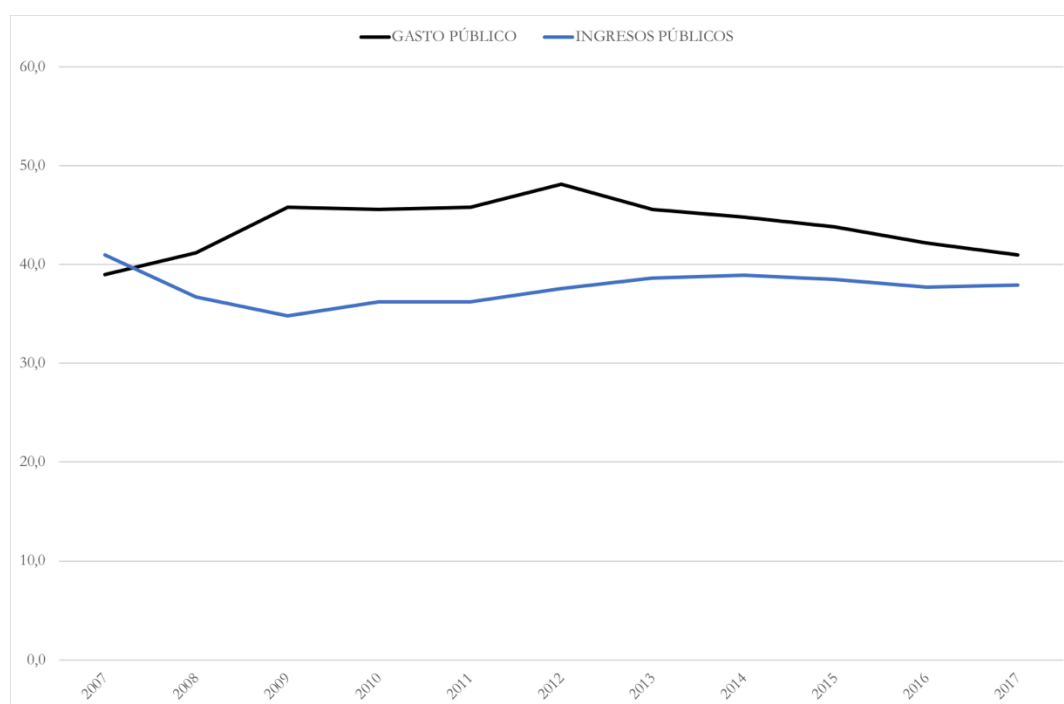
[consulta: 16/07/2018].

Gráfico 18: Gasto Público e Ingresos Públicos del Estado español, 2007-2017 (Millones de euros).



Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por EUROSTAT.

Gráfico 19: Gasto Público e Ingresos Públicos del Estado español, 2007-2017 (porcentajes del PIB).



Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por EUROSTAT.

Tabla 2: Déficit Público del Estado español, 2007-2017 (millones de euros corrientes y porcentajes del PIB).

	MILLONES DE EUROS CORRIENTES	PORCENTAJE DEL PIB
2007	20.792 €	1,9%
2008	-49.343 €	-4,4%
2009	-118.194 €	-11,0%
2010	-101.404 €	-9,4%
2011	-103.214 €	-9,6%
2012	-108.847 €	-10,5%
2013	-71.687 €	-7,0%
2014	-61.942 €	-6,0%
2015	-57.004 €	-5,3%
2016	-50.401 €	-4,5%
2017	-36.233 €	-3,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por EUROSTAT.

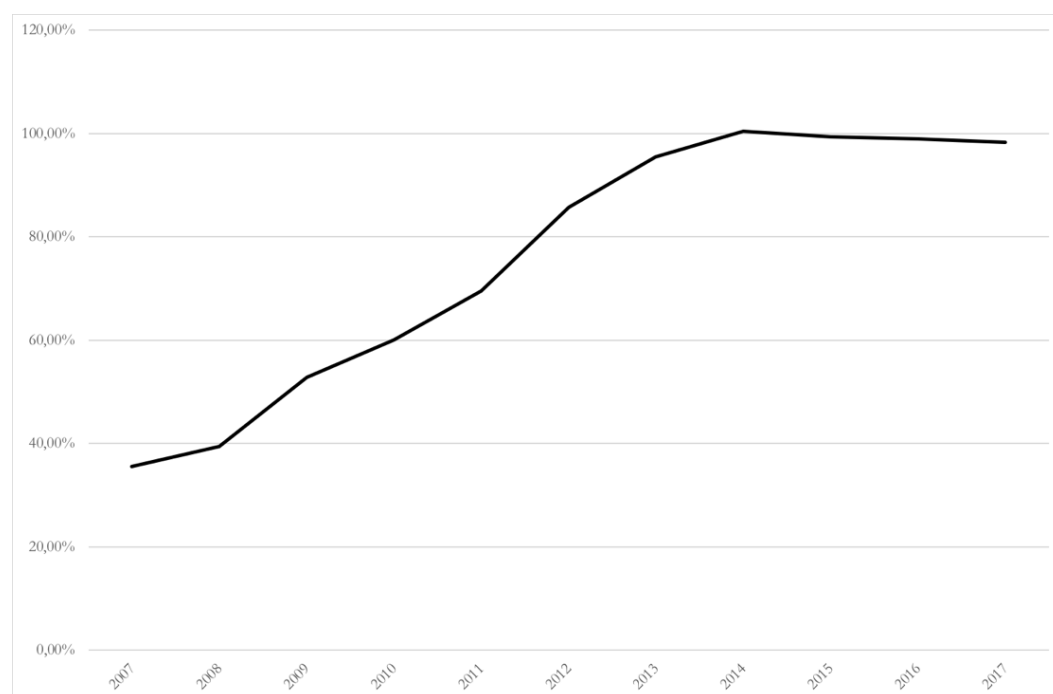
A la fase de expansión le seguiría, desde el año 2009, año en que se produciría la apertura por parte de la Unión Europea del Procedimiento de Déficit Excesivo contra España y otros 20 Estados miembros, a la vista del incumplimiento del objetivo marcado por Maastricht, la denominada fase de consolidación fiscal⁸⁴, es decir, la fase con la que se trataba de volver a los equilibrios presupuestarios. Esta segunda fase, que se iniciaría ya a finales del mandato de Zapatero, y que se prolongaría durante el mandato de su sucesor desde 2011, el dirigente popular Mariano Rajoy, se caracterizaría por tomar una dirección totalmente opuesta a la que se hubiera seguido durante los años previos, pues ésta sería la etapa de los denominados “recortes”, es decir, de la reducción de las partidas de gasto público, pero también la del aumento, por la vía impositiva, de la recaudación estatal.

Ha de hacerse notar en este punto que, como no podía ser de otro modo, el Estado recurrió durante los primeros años que siguieron a la crisis, a la emisión de deuda pública para continuar financiándose, deuda que, como puede observarse en el gráfico 20, prácticamente había doblado su volumen respecto del PIB entre el 2007 y el 2010, pasando del 35,6% al 60,1%. El abultado aumento de la deuda, y el mantenimiento de los ya indicados niveles de déficit, pronto afectaría a la prima de riesgo de la deuda española respecto al bono alemán, es decir, al sobrepago que España tenía que pagar para poder financiarse en

⁸⁴ FEDEA. (2016). p. 6.

comparación con Alemania. Si la prima de riesgo se situaba en los 13 puntos el 1 de enero de 2008, había escalado hasta los 249 puntos el 31 de diciembre de 2010. En este contexto, y con el rescate de Grecia, Irlanda, y Portugal⁸⁵ en mente, España optó por mandar un claro mensaje de confianza mediante la reforma constitucional del año 2011⁸⁶, segunda desde la promulgación de la CE, en 1978. En efecto, el artículo 135 de nuestra carta magna sería reformado para consagrar explícitamente el principio de estabilidad presupuestaria, al que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones»⁸⁷, además de para indicar que el pago de la deuda gozaría en adelante de «prioridad absoluta»⁸⁸.

Gráfico 20: Deuda Pública del Estado español, 2007-2017 (porcentajes del PIB).



Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por EUROSTAT.

⁸⁵ El Mundo (2012): "Grecia, Irlanda y Portugal, los países rescatados en la UE".

Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/06/09/economia/1339254203.html>
[consulta: 16/07/2018].

⁸⁶ El País (2014): "El artículo 135 de la Constitución, antes y después de la reforma de 2011".

Disponible en:

https://politica.elpais.com/politica/2014/11/24/actualidad/1416849910_452980.html
[consulta: 16/07/2018].

⁸⁷ Constitución Española. Artículo 135.

⁸⁸ Ídem.

Profundizando más en este principio de estabilidad presupuestaria, debemos señalar que el artículo 135 explicitaría la imposibilidad por parte del Estado y las Comunidades Autónomas de *«incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros»*⁸⁹, si bien, de acuerdo con el propio precepto, este límite, que sería fijado de acuerdo con lo establecido en el mismo artículo, por la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no tendrá que respetarse hasta el año 2020, tal y como refleja el texto de su reforma.

Las reformas que acabamos de señalar, constitucional y legislativa, han de ubicarse en un contexto comunitario marcado por la adopción, a finales de 2012, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, igualmente conocido como “Pacto Presupuestario” o “Pacto Fiscal”⁹⁰. El Pacto Presupuestario, firmado en marzo de 2012, y en vigor desde el 1 de enero del año siguiente, tras lograrse su ratificación por parte del mínimo de Estados establecidos, entre ellos España, se caracteriza por continuar en la senda iniciada por el PEC, profundizando por lo tanto en la búsqueda del equilibrio presupuestario bajo la forma, en este caso, de un tratado intergubernamental⁹¹. Entre las principales novedades que incorpora, podríamos destacar la automatización del procedimiento corrector para los países que se desvíen de los objetivos fijados por Europa, además de explicitar la intención de las partes de *«reforzar la coordinación de sus políticas económicas»*⁹². Debemos señalar que el propio pacto indica en su último artículo la intención, en el plazo máximo de 5 años desde su entrada en vigor, es decir, para el 1 de enero de 2019, de *«incorporar el contenido del presente Tratado al marco jurídico de la Unión Europea»*⁹³, opción sobre la que la Comisión Europea recientemente se manifestaba a favor⁹⁴. Para cerrar, por el momento, nuestro estudio a nivel europeo, cabe indicar que la ya indicada apertura de Procedimientos de Déficit Excesivo a la gran mayoría de Estados miembros evidenció, una vez más, la necesidad de reformar el PEC, reforma que en esta ocasión, se articularía a través

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ VEGA MOCOROA, Isabel. (2015). p. 341.

⁹¹ Ibídem. p. 341.

⁹² Ibídem. p. 342.

⁹³ Constitución Española. Artículo 135.

⁹⁴ Europa Press (2017): *“Bruselas defiende integrar el pacto fiscal en la legislación de la UE”*.

Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-bruselas-defiende-integrar-pacto-fiscal-legislacion-ue-20171004182425.html>

[consulta: 16/07/2018].

del conocido como “Six Pack”, paquete normativo comunitario integrado por 1 directiva y 5 reglamentos⁹⁵, que trata de reforzar los aspectos preventivo y correctivo mediante la aplicación de sanciones que aumentan progresivamente, incentivando, por lo tanto, la salida de las situaciones de déficit en el menor tiempo posible.

Por último, volviendo al ámbito nacional, debemos señalar, *grosso modo*, que la ya señalada LO 2/2012 reproduce a nivel nacional varios elementos ya presentes en la normativa comunitaria, entre los que podemos hacer referencia a los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, la fijación de los límites para las cifras en que puedan situarse la deuda y el déficit respectivamente, la fijación de un mecanismo automático de prevención, o la referencia a la posibilidad de que se den “circunstancias excepcionales”⁹⁶.

Conociendo el contexto normativo que articularía la tan buscada consolidación fiscal, pasaremos ahora al análisis concreto del caso español, es decir, es necesario que estudiemos la forma mediante la que el Gobierno trataría de controlar el déficit, reduciendo el gasto y tratando de aumentar sus ingresos. Ya al final de la segunda legislatura socialista, entre 2010 y 2011⁹⁷, el Gobierno optaría, en relación con la renta de los contribuyentes, por la eliminación de la poco antes instaurada devolución de 400 euros en la cuota del IRPF, así como de la deducción por adquisición de vivienda en relación con el mismo impuesto; en el caso de los funcionarios, a éstos se les aplicaría además una bajada salarial media del 5%. También en materia impositiva, con la intención de aumentar los ingresos, entre 2010 y 2013 se subirían diversos impuestos, caso de algunos especiales, así como del IVA, que experimentaría una subida de 5 puntos para el tipo normal, y de 3 para el reducido, a la par que se eliminaban exenciones y ciertos productos pasaban del tipo reducido al normal⁹⁸. Esta nueva tendencia sería también seguida por el nuevo ejecutivo, que desde 2011 en adelante optaría por *«la introducción de un gravamen complementario en el IRPF, otro aumento del IVA, eliminación de deducciones en el impuesto de sociedades y supresión de la paga extra de Navidad de los funcionarios públicos»*⁹⁹, siendo adoptada esta última medida en el año 2012¹⁰⁰. A las medidas

⁹⁵ VEGA MOCOROA, Isabel. (2015). p. 340.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 353.

⁹⁷ FEDEA. (2016). p. 6.

⁹⁸ VEGA MOCOROA, Isabel. (2015). p. 344.

⁹⁹ FEDEA. (2016). p. 6.

¹⁰⁰ El País (2012): *“Rajoy suspende la paga de Navidad a los funcionarios”*.

Disponible en: https://elpais.com/economia/2012/07/11/actualidad/1341997646_952944.html

adoptadas a nivel estatal habría que añadir las tomadas por los entes locales y autonómicos, tales como el aumento en tributos ya existentes, caso de las tasas universitarias, o la reintroducción de impuestos que habían desaparecido, al menos materialmente, caso del Impuesto sobre el Patrimonio, que desde el 2008 se encontraba bonificado al 100%, fórmula que permitió su fácil reinstauración pues, formalmente, el impuesto seguía en vigor¹⁰¹. Como pudo observarse en el gráfico 18, a pesar de la pluralidad de medidas adoptadas, los ingresos aumentaban muy ligeramente, y es que «*el despliegue generalizado de políticas fiscales contractivas en un contexto recesivo condujo a un debilitamiento mucho mayor de lo esperado de la demanda agregada que, además de frenar el aumento de la producción y el empleo, impidió la recuperación de los ingresos públicos necesaria para reducir los déficit públicos*»¹⁰².

Como muestran los gráficos 18 y 21, en el ámbito de los gastos la situación no era mejor, a pesar de que la consolidación traería consigo los llamados “recortes” en diversas partidas presupuestarias, entre las que podríamos destacar, en primer lugar, la de educación, que pasaría de representar un 4,6% del PIB en 2009, durante la fase expansiva, a un 4,2% en 2013, dejando algo más de 6.000 millones de euros de inversión por el camino. La sanidad sería otra de las áreas más afectadas, pasando de representar un 6,8% del PIB en 2009 a un 6,2% en 2012, de nuevo reduciéndose en algo más de 6.000 millones de euros. Sin embargo, a pesar de la reducción en estas partidas, además de en otras como inversiones públicas¹⁰³, serían varias las causas que impedirían la reducción de los gastos, al menos hasta el 2013. Entre dichas causas, debemos destacar por una parte el efecto de los estabilizadores automáticos, partidas que no dependen del Gobierno, sino que vienen “pre-establecidas” y se activan automáticamente, en el caso de España principalmente en el ámbito de la protección social, en sentido amplio, que comprende entre otros el gasto en pensiones, que pasaría de representar el 6,1% del PIB en 2007 al 9,2% en 2014¹⁰⁴, así como el gasto en

[consulta: 16/07/2018].

¹⁰¹ Cinco Días (El País) (2011): *"Vuelve el impuesto sobre el patrimonio"*.

Disponible en:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/09/15/economia/1316199346_850215.html

[consulta: 16/07/2018].

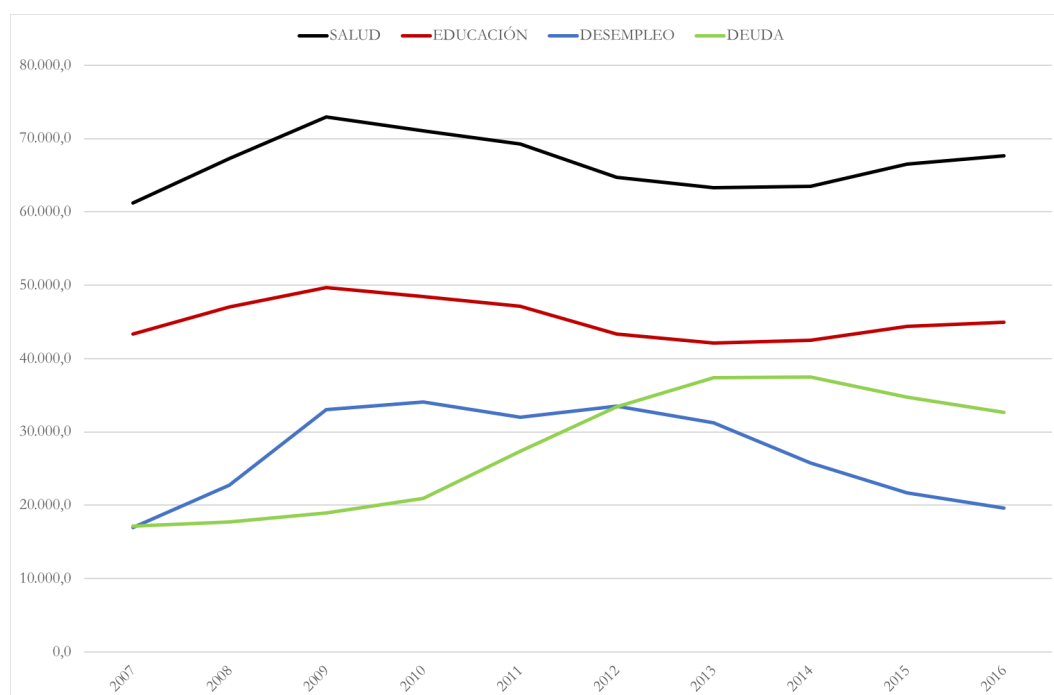
¹⁰² Consejo Económico y Social. FERNÁNDEZ Andrea, HERNÁNDEZ, Ana. *Cuadernos del CES*. CES, 2016. p. 10.

¹⁰³ VEGA MOCOROA, Isabel. (2015). p. 344.

¹⁰⁴ CES (2016). p. 15

prestaciones por desempleo, que doblaría su volumen en el mismo período¹⁰⁵. Por otra parte, encontramos también como causa el pago de una deuda cada vez más cara de obtener, con una prima de riesgo que marcaría su máximo histórico hasta la fecha al situarse, en julio de 2012, en los 650 puntos básicos. Así, la existencia de unos intereses cada vez más elevados, provocaría que se doblara la partida destinada a satisfacerlos, que pasaría del 1,6% al 3,2% del PIB entre 2008 y 2012.

Gráfico 21: Gasto Público del Estado español por partidas, 2007-2016 (millones de euros corrientes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La relación de circunstancias expresadas, aumento de los ingresos, pero no tanto como se esperaba, y contención en los gastos, pero no tanto como se deseaba, supuso que el déficit se redujera, como podemos observar en la tabla 2, pero muy poco, manteniéndose por encima del 9% del PIB para el 2010 y el 2011, e incluso aumentando hasta el 10,5% para 2012, y es que la contención real del déficit no comenzaría a lograrse hasta el comienzo de la recuperación económica, desde el 2014 en adelante. Podemos finalizar este apartado recordando que, como no podía ser de otro modo, y como ya señalábamos en el gráfico 22,

¹⁰⁵ Ídem.

la deuda pública se disparaba para hacer frente a los déficits, deuda que, para 2012, representaba ya el 85,7% del PIB.

4.3.2. Recuperación macroeconómica en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (2014-actualidad).

En el año 2014, y tras haber perdido el PIB desde el año 2008 el 12,3% de su valor, un total de 111.000 millones de euros, la economía española arroja por primera vez una significativa tasa de crecimiento, del 1,38% respecto del PIB, tasa que marca el comienzo de la recuperación macroeconómica en España, ya que, en los años siguientes, y hasta la actualidad, el crecimiento se ha mantenido por encima del 3%. Debemos indicar también que al crecimiento económico le acompañaría el descenso en la tasa de desempleo, como ya observáramos en el gráfico 16, tasa que bajaría del 20% en 2016.

En el ámbito de las cuentas públicas, la recuperación permitiría que la política de consolidación fiscal comenzara a mostrar los efectos deseados. En efecto, como puede observarse en los gráficos 17, 18, 19, y 21, mientras las partidas de gasto continuaban su descenso, muy acentuado en el caso de la destinada al desempleo, consecuencia lógica de la bajada del paro, los ingresos comenzaban a aumentar, especialmente en el caso de los provenientes del IVA, consecuencia lógica de la recuperación del consumo.

Así, a pesar de que, como pudimos observar en la tabla 2, el déficit iniciaba su descenso desde el año 2013 en adelante, España seguía lejos de cumplir los objetivos impuestos desde Europa. En efecto, si en abril de 2009 el Consejo Europeo, a instancias de la Comisión, decidía iniciar el Procedimiento de Déficit Excesivo contra España, fijando como fecha máxima el año 2012 para su reducción¹⁰⁶, ya en diciembre de ese mismo año, a la vista de la existencia de «*eventos económicos adversos*»¹⁰⁷, el Consejo optaba por prolongar el plazo hasta 2013. Sin embargo, en julio de 2012, se optaría por prorrogar un año más el plazo máximo otorgado, hasta 2014, para, en junio de 2013, extenderlo de nuevo, en este caso hasta 2016¹⁰⁸, fijando además el Consejo en estas dos últimas ocasiones, como estaba habilitado para hacer a raíz de la anteriormente señalada reforma del “Pacto Presupuestario”, una serie de objetivos de déficit a cumplir anualmente por el Estado español, siendo los últimos, los fijados en 2013, «*del 6,5 % del PIB en 2013, del 5,8 % del PIB en 2014, del 4,2 % del PIB en 2015 y del 2,8 % del*

¹⁰⁶ Recomendación 7904/09 del Consejo Europeo de 6 de abril de 2009.

¹⁰⁷ Recomendación 15764/09 del Consejo Europeo de 2 de diciembre de 2009.

¹⁰⁸ Recomendación 2013/C 180/02 del Consejo Europeo de 21 de junio de 2013.

PIB en 2016»¹⁰⁹. A la vista del incumplimiento de los objetivos fijados, y constatando que «*la respuesta de España a la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013 ha sido insuficiente*»¹¹⁰, la Comisión optaría por solicitar al Consejo la imposición de una multa del 0,2% del PIB español para 2015, un total de 2.162,38 millones de euros¹¹¹, si bien, en última instancia, el Consejo optaría por perdonar la multa a España¹¹², imponiendo a cambio un mayor ajuste para los años siguientes¹¹³.

Tras cerrar 2017 con un déficit del 3,1%, España es actualmente el único Estado miembro contra el que se mantiene abierto el PDE, tras cerrar el Consejo, a instancia de la Comisión¹¹⁴, el PDE abierto contra Francia el 22 de junio de 2018. En su Opinión de noviembre de 2017, acerca del proyecto de Presupuestos Generales para el 2018 del Estado español, la Comisión manifestaba el «*amplio cumplimiento con las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*»¹¹⁵ del mismo, además de indicar que, «*la previsión otoñal de 2017 de la Comisión proyecta que el déficit excesivo será corregido de forma puntual*»¹¹⁶, esto es, para el año 2018, por lo que todo hace indicar que España abandonará el PDE para 2019, cuando pueda verificarse el cumplimiento durante el año anterior de los objetivos fijados.

Aunque no puede negarse que en la actualidad España atraviesa en el ámbito macroeconómico una situación mucho mejor a la que experimentara durante la crisis, no podemos cerrar este apartado sin hacer una breve referencia a la realidad que se esconde tras las cifras, y es que los efectos de la crisis aún siguen muy presentes en determinados ámbitos de la sociedad española.

Por una parte, si antes señalábamos que la tasa de población ocupada ha experimentado durante los últimos años un fuerte repunte, debe señalarse también que el

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Decisión 10793/16 del Consejo Europeo de 11 de julio de 2016.

¹¹¹ Decisión 11555/16 del Consejo Europeo de 5 de agosto de 2016.

¹¹² Ídem.

¹¹³ El Mundo (2016): "*Bruselas perdona la multa, pero pone 15.000 millones de deberes*".

Disponible en: <http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/contraopa/2016/07/27/bruselas-perdona-pero-pone-15000.html>

[consulta: 16/07/2018].

¹¹⁴ Recomendación COM(2018) 433 final de la Comisión Europea de 22 de junio de 2018.

¹¹⁵ Opinión C(2017) 8015 final de la Comisión Europea de 22 de noviembre de 2017.

¹¹⁶ Ídem.

mercado laboral español se caracteriza en la actualidad por su temporalidad y precariedad. En efecto, la contratación temporal representa un importante volumen sobre la contratación total, circunstancia que impide asegurar la financiación del sistema de seguridad social en el corto y medio plazo. A esto ha de sumarse la existencia de salarios bajos que, además de reducir las aportaciones a los ingresos públicos por la vía de las cotizaciones, facilitan la precariedad de las familias y especialmente de los jóvenes que, a pesar de disponer de un empleo, muchas veces son incapaces de mantener un nivel de vida digno¹¹⁷.

Por otra parte, si los llamados “recortes”, reducciones en diversas partidas del gasto público, han conseguido encauzar la situación hacia la consolidación fiscal, ha sido a costa de fuertes reducciones en servicios públicos como la educación o la sanidad, además de en las partidas de carácter social. Así, la OCDE ha mostrado su preocupación por el hecho de que *«muchas personas desempleadas han agotado sus ayudas, y por tanto se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social»*¹¹⁸, alertando de que *«los programas de ingresos mínimos (...) son, en líneas generales, escasos y tienen un alcance y una eficacia limitadas»*¹¹⁹, y defendiendo en consecuencia que *«estos programas deben ser reorganizados para hacerlos más efectivos, y ha de incrementarse tanto su alcance como la cuantía de las ayudas»*¹²⁰.

Cerraremos el presente capítulo en este punto, puesto que consideramos pertinente presentar de forma unitaria las reflexiones acerca de la evolución reciente y las proyecciones para el futuro de la economía española, en el capítulo reservado a las conclusiones y previsiones de futuro de nuestro trabajo, que incluiremos a continuación.

¹¹⁷ El País (2018): *“Casi cinco millones de personas, atrapadas entre la pobreza laboral y el paro”*.

Disponible en: https://elpais.com/economia/2018/05/07/actualidad/1525715028_552550.html
[consulta: 16/07/2018].

¹¹⁸ OCDE (2017). p. 37 y 38

¹¹⁹ *Ibidem*. p. 38

¹²⁰ *Ídem*.

5. CONCLUSIONES Y PREVISIONES DE FUTURO.

Tras haber terminado en el capítulo anterior la que podemos considerar como la parte analítica del presente trabajo, destinada al estudio de la evolución económica española, en este capítulo presentaremos las conclusiones y previsiones de futuro derivadas de dicha actividad de análisis. En efecto, hablamos de conclusiones y previsiones pues, si por una parte presentaremos nuestras reflexiones sobre la evolución del déficit público a lo largo del período analizado, por otra incluiremos también algunas reflexiones sobre su posible evolución en el futuro.

5.1. Conclusiones.

5.1.1. La existencia de déficits y el mantenimiento de elevados niveles de deuda se han configurado a lo largo de los años como un fenómeno estructural, no exclusivamente coyuntural, que persiste con independencia del ciclo económico que se atraviese.

Como hemos visto en el capítulo dedicado al análisis del período previo al ingreso de España en las Comunidades Europeas, a lo largo de prácticamente todo el Franquismo déficit y deuda se mantendrían en niveles muy bajos, alternándose el primero con situaciones de superávit, y reduciendo la segunda su porcentaje sobre el PIB año a año. Como ya indicáramos, esta situación se debería en gran parte al hecho de que en aquellos años el gasto público representara un volumen muy reducido, volumen que era a su vez similar al de los ingresos públicos pues, como ya señaláramos, se optó durante este período por seguir el modelo del presupuesto equilibrado.

Posteriormente, la Transición, que trajera a España la democracia, marcaría un cambio de tendencia en lo relativo a estas dos variables, pues con ella llegaría también el estado del bienestar, que vendría acompañado de algunas de las causas que más influyen en la actual configuración del déficit en el caso español. Así, en el capítulo dedicado al estudio conceptual del déficit, señalábamos de entre esas causas algunas de las más importantes, como el elevado coste que supone el mantenimiento del sistema público de pensiones, los altos gastos derivados del mantenimiento de los entes autonómicos que conforman actualmente el Estado español, u otras como la evasión fiscal. Este carácter estructural del déficit sería posteriormente reflejado en las cifras mostradas en los capítulos finales, y es que los datos analizados no dejan lugar a dudas, pues muestran la existencia de superávits presupuestarios en tan sólo 4 ejercicios a lo largo de los últimos 20 años, de los cuáles sólo la mitad pueden ubicarse en un contexto de recesión económica. Esa misma tendencia se observa respecto de la deuda pública, que en el caso español parece haberse estancado en el

entorno del 100% del PIB y que, lejos de reducirse, se ha mantenido o incluso ha aumentado durante los últimos años, a pesar del favorable contexto de crecimiento económico.

Por todo lo señalado, podemos concluir en este primer punto que el déficit y la deuda han adoptado a lo largo de los años una configuración estructural, manteniéndose presentes prácticamente sin interrupción, con independencia del ciclo económico que atraviese la economía española en cada momento.

5.1.2. La progresiva reducción del déficit y la deuda, en favor del equilibrio presupuestario, ha dejado en la actualidad de ser una simple aspiración, para convertirse en una auténtica obligación, cuyo origen se encuentra en el marco comunitario.

El Tratado de Maastricht marcaría desde 1992 un punto de inflexión en lo relativo a la consolidación fiscal, que por primera vez pasaba a considerarse como un objetivo a seguir por los Estados miembros, y que, progresivamente, ha llegado a convertirse en una auténtica obligación. Así, sabemos que hoy en día las instituciones europeas tienen la posibilidad de iniciar procedimientos de prevención, e incluso de sanción, para asegurar el cumplimiento de los ya señalados criterios del 3% y el 60% del PIB como límites máximos para el déficit y la deuda respectivamente. Además, en el caso de España, si dicha obligación se encuentra prevista originalmente a nivel europeo, hemos de recordar que en la actualidad ésta ha pasado también a integrar la normativa nacional pues, como ya indicáramos, hoy en día se encuentra plasmada tanto en la ley como en nuestra norma fundamental, la Constitución.

Llegados a este punto es necesario realizar una precisión, pues si bien es cierto que la consolidación fiscal se configura actualmente como una obligación, y se recoge normativamente la posibilidad de sancionar los incumplimientos por parte de los Estados miembros, la realidad ha diferido mucho de la práctica. Así, como señalábamos en el anterior capítulo, en el caso español, a pesar de los reiterados incumplimientos de los objetivos fijados, no se ha llegado a la imposición de multas o sanciones, de forma que, en la práctica, podríamos decir que la normativa se ha configurado más bien como disuasoria, y no como sancionadora, con independencia de que el marco teórico actual permita en el futuro una actuación diferente a la que se ha llevado a cabo hasta este momento.

Así, podemos concluir en este apartado que en la actualidad las normativas comunitaria y nacional imponen al Estado español una hoja de ruta orientada hacia la consolidación fiscal, es decir, hacia la progresiva racionalización de los niveles de deuda y

déficit, que en última instancia deberá llevar al equilibrio presupuestario, estableciendo para los casos en que las variables señaladas se mantengan en niveles excesivos, mecanismos de supervisión y corrección, mecanismos que, en la práctica, no han llegado a aplicarse en su faceta sancionadora.

5.2. Previsiones de futuro.

5.2.1. La tendencia hacia la consolidación fiscal de las cuentas públicas es actualmente una realidad que, sin embargo, se enfrenta a diversas amenazas para el futuro.

En efecto, las cifras que hemos analizado a lo largo del anterior capítulo evidencian que España se encuentra actualmente en la senda del crecimiento y el equilibrio, con un PIB que aumenta y un déficit que se reduce. Sin embargo, existen también diversas variables que amenazan que nuestro país pueda mantener la actual tendencia en el futuro, entre las que hemos decidido destacar las que consideramos más relevantes.

5.2.1.1. La fragilidad del mercado de trabajo español hace que éste se encuentre altamente expuesto a las oscilaciones del ciclo económico, a la vez que persiste como una de las principales causas del déficit público.

A lo largo del presente trabajo hemos podido observar como, de manera recurrente, la entrada de la economía española en un ciclo recesivo implicaba aumentos en las tasas de desempleo. Así ocurriría a lo largo de las tres últimas décadas, 80, 90, y 2000, cuando, en períodos de crisis, la tasa de paro superaba el 20% en repetidas ocasiones. Como viéramos también en capítulos anteriores, los efectos de estos aumentos pronto se dejaban notar en las cuentas públicas, que veían caer su recaudación al disminuir renta y consumo, mientras aumentaba el gasto, por la vía de las prestaciones de desempleo.

En definitiva, como hemos demostrado a lo largo de nuestro análisis, podemos en este punto afirmar que el mercado de trabajo español es altamente dependiente de las oscilaciones del ciclo económico, y constituye una de las causas de la existencia de déficit en las cuentas estatales durante los ciclos recesivos.

Entre las causas que, en la historia reciente de nuestro país han provocado esta fragilidad, hemos destacado la crisis de reconversión industrial, a lo largo de la Transición, así como la crisis de la construcción, a lo largo de la primer década del s. XXI. En ambos casos, la baja cualificación de la abundante mano de obra empleada por ambos sectores

dificultaría el hallazgo de un nuevo empleo para un elevado número de trabajadores, una vez perdido el anterior.

Entre las posibles soluciones, organizaciones como la OCDE, coinciden en señalar la inversión en educación, a niveles básicos, pero especialmente a niveles superiores, de formación profesional, como una de las medidas más adecuadas. Sin embargo, como hemos señalado en el anterior capítulo, la inversión en educación lejos de aumentar se reduce a raíz de la crisis, precisamente cuando la Comisión afirma que el abandono escolar atraviesa en España una “situación crítica”.

En base a estas consideraciones, podemos concluir en este punto que la actual situación del mercado laboral español, que se caracteriza tanto por mantener tasas de desempleo que, aún después de haberse reducido, se mantienen muy altas, doblando la media europea, como por su marcada precariedad y temporalidad, es sin duda una de las principales amenazas para la evolución futura del equilibrio presupuestario.

5.2.1.2. La abultada deuda pública española ralentiza actualmente la consecución del equilibrio presupuestario, amenaza su reducción en el futuro, y podría limitar la capacidad de maniobra estatal durante la próxima fase recesiva.

Aunque Europa parezca haber olvidado el segundo de los criterios de equilibrio presupuestario fijados en el PEC, el mantenimiento de la deuda por debajo del 60% del PIB, dando en este ámbito “un respiro” a la economía española, el hecho de que dicha deuda se sitúe actualmente en el entorno del 100% del PIB español tiene innegables consecuencias.

En primer lugar, como señalábamos en el capítulo anterior, la satisfacción de los intereses de la deuda, a pesar de encontrarse ésta en el momento actual en una espiral sostenible, de acuerdo con la fórmula que incluíamos en el capítulo dedicado a las cuestiones generales, supone un elevado porcentaje del gasto público total, porcentaje que, además de distraer recursos que, en otro caso, podrían destinarse a partidas que reviertan en un mayor crecimiento futuro, como los antes señalados de inversión en educación, ralentiza la disminución de la tasa de déficit.

En segundo lugar, y volviendo sobre la idea de la sostenibilidad y la fórmula mediante la que ésta se expresa, debemos recordar que los tipos de interés son determinantes a la hora de fijar la tendencia seguida por la deuda. Los bajos tipos de interés mantenidos en la zona euro a lo largo de la crisis, junto con la reducción de la prima de riesgo, han permitido a

España financiar sus sucesivos déficits manteniendo relativamente estable, en el ya indicado entorno del 100%, el porcentaje que ésta representa sobre el PIB.

Sin embargo, son ya varias las voces que han señalado la intención por parte del BCE de subir los tipos de interés, circunstancia que, sumada al aumento de la prima de riesgo que podría generar en el futuro la existencia de una situación de inestabilidad para el nuevo Gobierno español, en clara minoría parlamentaria, podría alterar la tendencia mantenida hasta el momento, sustituyéndola por una de crecimiento explosivo.

En tercer lugar, debemos señalar que el hecho de que la deuda se situase en cifras tan bajas al comienzo de la crisis otorgó un cierto margen de maniobra al Estado, que pudo acudir a esta vía de ingresos para financiar los sucesivos déficits. A pesar de los efectos negativos que este recurso a la deuda mostraría a la larga en las cuentas públicas, es innegable que en su momento otorgarían un muy importante margen de maniobra, evitando una quiebra como la que se produjera en Grecia. Por el contrario, el alto volumen que la deuda representa en la actualidad hace lógico prever que, para la próxima fase recesiva, el Estado tendrá más dificultades para lograr financiarse por esta vía, debido al menor margen de endeudamiento disponible sobre el PIB.

Así, podemos concluir en este segundo punto que la deuda pública constituye en el momento actual uno de los grandes lastres para la consecución del equilibrio presupuestario, amenazando también su mantenimiento en el futuro, y todo ello mientras parece que su eficacia como fuente de ingresos extraordinarios durante próximos períodos recesivos será limitada.

5.2.1.3. El progresivo envejecimiento de la población, unido a la lenta tasa de recuperación de la población ocupada, amenazan la sostenibilidad de un sistema de pensiones cada vez más deficitario.

Tal y como mostraba el análisis que lleváramos a cabo en el anterior capítulo, el sistema de la seguridad social se tornaría deficitario a raíz de la crisis, en parte por el descenso en la recaudación vía cotizaciones, pero también en gran medida debido al aumento de los gastos necesarios para el mantenimiento del sistema público de pensiones.

Sobre el logro de la sostenibilidad en el ámbito de la seguridad social, organismos e instituciones como la OCDE o la Comisión Europea, señalaban la conveniencia de las reformas llevadas a cabo en los años 2011 y 2013, destinadas a racionalizar el sistema,

prolongando la edad de jubilación, y desligando la actualización de las pensiones del IPC, en favor de otros indicadores que tuvieran en cuenta la sostenibilidad del sistema, tratando en definitiva de reducir su cuantía. Ambos entes coincidían igualmente al señalar la recuperación del mercado de trabajo como otra de las bases para el logro de la sostenibilidad, descartando en este sentido que el aumento de las cotizaciones sea la vía para lograrla, dado el posible efecto disuasorio que éstas tendrían para la contratación, y recomendando por el contrario la vía tributaria como la idónea.

Sin embargo, las recientes manifestaciones sociales que denunciaban la pérdida de poder adquisitivo por parte de los pensionistas, demandando la vuelta al IPC como índice de revalorización, parecen haber terminado por calar en la clase política, al menos a corto plazo, pues el anterior Gobierno optaba por reflejar dicha subida en los presupuestos generales para 2018, opción que el nuevo Gobierno se comprometía a respetar.

En definitiva, podemos concluir en este tercer punto que, si existía cierto consenso por parte de las grandes instituciones internacionales en entender que la situación parecía encauzada, a raíz de las medidas de racionalización adoptadas (al menos a largo plazo, pues las bajas tasas de ocupación actuales y la actual configuración del mercado laboral, caracterizado por la precariedad y los bajos salarios, impiden el equilibrio a corto plazo) las últimas decisiones gubernamentales han acrecentado las dudas sobre la viabilidad del sistema de pensiones en el futuro, sistema que, de no adoptarse medidas que corrijan la situación actual, muy difícilmente podrá obtener el equilibrio financiero por la vía de las cotizaciones, ni siquiera en fases de expansión económica.

5.2.2. El futuro económico y financiero de España pasa por una mayor integración en el ámbito de la Unión Europea.

Si recientemente, a raíz de cuestiones como la crisis económica, el repunte de los movimientos nacionalistas y populistas, o el proceso del “Brexit”, la Unión Europea parecía atravesar uno de sus peores momentos en los últimos años, los resultados en los últimos procesos electorales en Alemania y Francia abrirían la puerta a un cambio de tendencia. En efecto, la victoria de candidatos marcadamente europeístas en los países que fueran, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, los impulsores del movimiento comunitario y que, tras la salida de Gran Bretaña del mismo, actualmente representan el mayor peso poblacional en la Unión, ha traído consigo anuncios para la reforma de el proyecto europeo en favor de una mayor integración y convergencia norte-sur.

En el plano económico, y aunque por el momento se encuentren sólo en fase de negociación, destacan las propuestas relativas a la creación de un auténtico presupuesto común para la Eurozona, que se financiaría con la creación de nuevos impuestos en el ámbito comunitario, la creación de un fondo monetario europeo, inspirado en el FMI, como medio de respuesta en casos de crisis, o el impulso a la creación de “eurobonos”, bonos de deuda emitidos por la eurozona en su conjunto, opción señalada por la Comisión Europea como un instrumento que podría ayudar a terminar con las diferencias que encuentran los Estados miembros a la hora de obtener financiación.

Así, si durante la gestión de la crisis económica España ha mantenido una intensa cooperación con Europa, nada hace pensar que esta situación vaya a cambiar ni en el corto ni en el medio plazo, pues así lo sugiere el hecho de que el nuevo Gobierno haya señalado explícitamente el mantenimiento de su hoja de ruta con la Unión, al que ha de sumarse la ausencia de representación en España de partidos euroescépticos.

Por todo ello, podemos concluir en este segundo apartado que, en la medida en que España mantenga su compromiso con Europa, su futuro económico pasará con casi total seguridad por una mayor integración comunitaria, con el objetivo de aumentar la unidad, cohesión, y convergencia entre los Estados miembros.

6. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

Para la realización del presente trabajo se han consultado las publicaciones y recursos que se detallan a continuación.

6.1. Bibliografía.

ANDREU José Miguel. *España Económica 1960-2013: éxitos, fracasos y fluctuaciones*. Madrid: Dykinson. 2014.

AVELINO GARCÍA Villarejo y SALINAS SÁNCHEZ Javier. *Manual de Hacienda Pública General y de España*. Madrid: Editorial TECNOS, S.A., 1996.

BUSTOS GISBERT Antonio. *Curso Básico de Hacienda Pública*. Pamplona: Thomson Reuters. 2017.

COMÍN COMÍN, Francisco. *La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1939-1975)*. Revista de Historia Industrial. 2014.

COMISIÓN EUROPEA. Documento de Reflexión COM(2017) 291 final de la Comisión Europea de 31 de mayo de 2017.

COMISIÓN EUROPEA. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SWD(2018) 207 final de la Comisión Europea de 7 de marzo de 2018.

COMISIÓN EUROPEA. Opinión C(2017) 8015 final de la Comisión Europea de 22 de noviembre de 2017.

COMISIÓN EUROPEA. Recomendación COM(2018) 433 final de la Comisión Europea de 22 de junio de 2018.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. FERNÁNDEZ Andrea, HERNÁNDEZ, Ana. *Cuadernos del CES*. CES, 2016.

CONSEJO EUROPEO. Decisión 10793/16 del Consejo Europeo de 11 de julio de 2016.

CONSEJO EUROPEO. Decisión 11555/16 del Consejo Europeo de 5 de agosto de 2016.

CONSEJO EUROPEO. Recomendación 15764/09 del Consejo Europeo de 2 de diciembre de 2009.

CONSEJO EUROPEO. Recomendación 2013/C 180/02 del Consejo Europeo de 21 de junio de 2013.

CONSEJO EUROPEO. Recomendación 7904/09 del Consejo Europeo de 6 de abril de 2009.

CONSEJO EUROPEO. Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997.

CONSEJO EUROPEO. Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997.

FEDEA. CONDE-RUIZ, José Ignacio, DÍAZ, Manuel, MARÍN, Carmen, RUBIO RAMÍREZ, Juan. *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE*. FEDEA, 2016.

GARMENDIA IBÁÑEZ, Jesús. *La Economía Española de la Unión Europea*. País Vasco: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004

GONZÁLEZ Agustín y MATÉS Juan Manuel. *Historia Económica de España*. Barcelona: Editorial Ariel. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Resumen últimos datos de 28 de junio de 2018. INE, 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND, prepared by IRWIN C., Timothy. *Defining the Government's Debt and Deficit*. IMF, FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT, 2005.

LINDE, Luis M. *Comparecencia del gobernador del Banco de España ante la Comisión de Investigación de la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera en el Congreso de los Diputados*. BANCO DE ESPAÑA, 2017.

MENÉNDEZ MORENO Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario Parte General*. Pamplona: Thomson Reuters. 2016.

OCDE. *Estudios Económicos de la OCDE: España*. OCDE, 2017.

VEGA MOCOROA Isabel. *El Pacto Presupuestario y la reforma del ordenamiento jurídico español (En: Dalla Finanza Pubblica Europea al governo degli Enti Territoriali (URICCHIO Antonio, AULENTA Mario))*. Italia: Editorial Wolters Kluwer, 2015.

VIDALES PICAZO, María. *La crisis del Sistema Monetario Europeo y la conveniencia de establecerse como moneda única*. Boletín Económico de ICE, 2015.

6.2. Webgrafía.

Banco de España: El camino hacia la UEM.

Disponible en:

https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/uem/camino/El_camino_hacia_la_UEM.html

Cinco Días (El País) (2011): "*Vuelve el impuesto sobre el patrimonio*".

Disponible en:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/09/15/economia/1316199346_850215.html

Cinco Días (El País) (2013): "*El 62% de los coches que se venden no paga impuesto de matriculación*".

Disponible en:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2013/08/02/empresas/1375467362_382571.html

Diario ABC (2016): *"España ha emitido en 2016 un tercio de su deuda a tipos negativos"*.
Disponible en: https://www.abc.es/economia/abci-espana-emitido-2016-tercio-deuda-tipos-negativos-201605110335_noticia.html

Diario ABC (2018): *"La generación del «baby boom» mete presión al sistema de pensiones"*.
Disponible en: http://www.abc.es/economia/abci-generacion-baby-boom-mete-presion-sistema-pensiones-201801142021_noticia.html

El Confidencial (2012): *"El día que se rompió el sistema monetario europeo"*.
Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/mercados/el-abrazo-del-koala/2012-05-23/el-dia-que-se-rompio-el-sistema-monetario-europeo_580591/

El Economista (2016): *"La deuda pública "real" de España no es del 100% sino del 140% sobre el PIB"*.
Disponible en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/7357641/02/16/La-deuda-publica-real-de-Espana-casi-alcanza-el-140-sobre-el-PIB.html>

El Economista (2018): *"Los inversores creen que la subida de tipos del BCE podría retrasarse aún más"*.
Disponible en: <http://www.eleconomista.es/divisas/noticias/9125839/05/18/Los-inversores-creen-que-la-subida-de-tipos-del-BCE-podria-retrasarse-aun-mas.html>

El Economista (2018): *"Los inversores creen que la subida de tipos del BCE podría retrasarse aún más"*.
Disponible en: <http://www.eleconomista.es/divisas/noticias/9125839/05/18/Los-inversores-creen-que-la-subida-de-tipos-del-BCE-podria-retrasarse-aun-mas.html>

El Mundo (2008): *"El PSOE se compromete a devolver 400 euros a todos los contribuyentes"*.
Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/27/espana/1201435458.html>

El Mundo (2012): *"Grecia, Irlanda y Portugal, los países rescatados en la UE"*.
Disponible en:
<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/06/09/economia/1339254203.html>

El Mundo (2016): *"Bruselas perdona la multa, pero pone 15.000 millones de deberes"*.
Disponible en:
<http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/contraopa/2016/07/27/bruselas-perdona-pero-pone-15000.html>

El Mundo (2017): *"El Banco de España admite ahora "errores de apreciación" en la gestión de la crisis financiera"*.
Disponible en:
<http://www.elmundo.es/economia/2017/07/12/59664a8f268e3cea408b456f.html>

El País (2008): *"Es un tema opinable si hay crisis o no hay crisis"*.

Disponible en:

https://elpais.com/diario/2008/06/29/domingo/1214711556_850215.html

El País (2008): *"Zapatero rompe el tabú y pronuncia la palabra "crisis"*.

Disponible en: https://elpais.com/diario/2008/07/09/espana/1215554410_850215.html

El País (2012): *"Rajoy suspende la paga de Navidad a los funcionarios"*.

Disponible en:

https://elpais.com/economia/2012/07/11/actualidad/1341997646_952944.html

El País (2012): *"El ajuste económico de la transición"*. SUDRIÁ, Carles.

Disponible en:

https://elpais.com/economia/2012/02/10/actualidad/1328871012_734915.html

El País (2013): *"El Gobierno publica la lista de los 15.135 inmuebles que pretende vender"*.

Disponible en:

https://elpais.com/economia/2013/07/03/actualidad/1372846836_835431.html

El País (2014): *"El artículo 135 de la Constitución, antes y después de la reforma de 2011"*.

Disponible en:

https://politica.elpais.com/politica/2014/11/24/actualidad/1416849910_452980.html

El País (2015): *"Evolución del desempleo (1975-2015)"*.

Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/11/18/media/1447871942_778264.html

El País (2016): *"15 de septiembre, el día maldito que nadie quiere recordar en Wall Street"*.

Disponible en:

https://elpais.com/economia/2016/09/15/actualidad/1473927113_403186.html

El País (2017): *"Bruselas propone un presupuesto común y eurobonos a muy largo plazo"*.

Disponible en:

https://elpais.com/economia/2017/05/30/actualidad/1496169721_162845.html

El País (2017): *"Christine Lagarde: "Esperamos una reforma laboral en España"*.

Disponible en:

https://elpais.com/economia/2017/04/17/actualidad/1492451202_814083.html

El País (2018): *"Casi cinco millones de personas, atrapadas entre la pobreza laboral y el paro"*.

Disponible en: https://elpais.com/economia/2018/05/07/actualidad/1525715028_552550.html

El País (2018): *"Los créditos que impulsó Zapatero en el ICO provocaron una morosidad del 83%"*.

Disponible en:

https://elpais.com/economia/2018/03/21/actualidad/1521662066_942914.html

El País (2018): *"El pícaro austriaco que timó a Franco"*.

Disponible en:

https://elpais.com/cultura/2018/04/04/actualidad/1522878292_576782.html

Eldiario.es (2018): *"El PNV pacta con el Gobierno una subida de todas las pensiones según IPC en 2018 y 2019 a cambio de apoyar los Presupuestos"*.

Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/PNV-anuncia-pensiones-IPC-sostenibilidad_0_764674040.html

Europa Press (2009): *"Más de 490.000 familias cobraron en 2008 el 'cheque-bebé', por un importe total de 1.200 millones"*.

Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-economia-mas-490000-familias-cobraron-2008-cheque-bebe-importe-total-1200-millones-20090113124634.html>

Europa Press (2017): *"Bruselas defiende integrar el pacto fiscal en la legislación de la UE"*.

Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-bruselas-defiende-integrar-pacto-fiscal-legislacion-ue-20171004182425.html>

Europa Press (2018): *"Los pensionistas recibirán la subida de pensiones de los Presupuestos en una segunda paga en julio"*.

Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-pensionistas-recibiran-subida-pensiones-presupuestos-segunda-paga-julio-20180522181906.html>

Europa Press (2018): *"Los pensionistas recibirán la subida de pensiones de los Presupuestos en una segunda paga en julio"*.

Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-pensionistas-recibiran-subida-pensiones-presupuestos-segunda-paga-julio-20180522181906.html>

FUNCAS (2016): *Evolución histórica de las variables macroeconómicas fiscales de la economía española, 1964-2015, y proyecciones 2016-2017.*

Disponible en: <http://blog.funcas.es/evolucion-historica-de-las-variables-macroeconomicas-fiscales-de-la-economia-espanola-1964-2015-y-proyecciones-2016-2017/>

InfoLibre (2017): *"El aumento de la precariedad laboral cambia el discurso de la UE"*.

Disponible en:

https://www.infolibre.es/noticias/economia/2017/10/16/el_aumento_precariedad_laboral_cambia_discurso_ue_70576_1011.html

InfoLibre (2017): *"El aumento de la precariedad laboral cambia el discurso de la UE"*.

Disponible en:

https://www.infolibre.es/noticias/economia/2017/10/16/el_aumento_precariedad_labor_al_cambia_discurso_ue_70576_1011.html

La Vanguardia (2018): *"El gasto en pensiones supera los 9.000 millones al mes por primera vez"*.

Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/economia/20180625/45387262113/pensiones-gasto-junio-jubilacion.html>

Le Monde (2017): *"Les principales propositions d'Emmanuel Macron pour relancer le projet européen"*.

Disponible en: https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/les-principales-propositions-d-emmanuel-macron-pour-relancer-le-projet-europeen_5191799_3214.html

Libre Mercado (2015): *"José Piñera, el economista que alertó hace doce años de lo que pasaría en Grecia"*.

Disponible en: https://www.libremercado.com/2015-07-01/el-economista-que-alerto-hace-doce-anos-de-lo-que-pasaria-en-grecia-1276551850/?utm_source=ECO_D&utm_medium=bajonoticia&utm_campaign=recomendados

LibreMercado (2015): *"José Piñera, el economista que alertó hace doce años de lo que pasaría en Grecia"*.

Disponible en: https://www.libremercado.com/2015-07-01/el-economista-que-alerto-hace-doce-anos-de-lo-que-pasaria-en-grecia-1276551850/?utm_source=ECO_D&utm_medium=bajonoticia&utm_campaign=recomendados

Ministerio de Hacienda: Fondo para el Estímulo de la Economía y el Empleo.

Disponible en: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/FondoparaelEstimulodelaEconomiayelEmpleo.aspx>

The Washington Post (2008): *"Five Days That Transformed Wall Street: Sept. 15 - 19, 2008"*.

Disponible en:

<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/graphic/2008/09/20/GR2008092000318.html>