

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO EUROPEO: UN ANÁLISIS DESDE EL INICIO DE LA GRAN RECESIÓN HASTA 2017



Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación

Grado en Derecho

Nombre del autor: Adrián Montenegro Arribas

Nombre del tutor: Iván Boal San Miguel

Fecha de la convocatoria: 04/07/2018

RESUMEN

La deuda pública española ha crecido a ritmos alarmantes desde la crisis económica de 2008. Esto ha llevado a saltar las alarmas de la UE y ya en 2009 a España se le abrió un procedimiento para su recuperación económica. Pero nueve años después, en 2017, España sigue con una deuda pública muy elevada. ¿Qué ha pasado para que no se haya conseguido bajar los niveles de deuda pública? ¿Cómo ha evolucionado la deuda pública en esa década? ¿Qué medidas se han tomado y cuáles se deberían de haber tomado? ¿Realmente es eficaz la política fiscal de la UE? ¿Es el país más afectado de la UE? ¿Hacia dónde se encamina su futuro económico? A estos interrogantes trataremos de dar respuesta en el presente trabajo.

ABSTRACT

The Spanish public debt has grown at alarming rates since the economic crisis of 2008. This has led to alarm bells of the EU and already in 2009 to Spain a procedure for its economic recovery was opened. But nine years later, in 2017, Spain continues to have a very high public debt. What has happened so that the levels of public debt have not been lowered? How has the public debt evolved in that decade? What measures have been taken and which should have been taken? Is the EU's fiscal policy really effective? Is it the most affected country in the EU? Where is your economic future heading? To these questions we will try to give an answer in the present work.

Universidad de Valladolid

PALABRAS CLAVE

Deuda pública. Crisis económica de 2008. España. PEC. PDE. Deuda pública interna. Deuda pública a largo plazo. Medidas de la política económica. Evolución. Análisis comparado.

KEY WORDS

Public debt. Economic crisis of 2008. Spain. PEC. PDE. Internal public debt. Long-term public debt. Measures of economic policy. Evolution. Comparative analysis.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	5
1. LA DEUDA PÚBLICA.....	7
1.1 El estado de bienestar. El Estado como agente económico.....	7
1.2 Concepto y naturaleza jurídica de deuda pública.....	11
1.3 La diferencia entre deuda y déficit público.....	15
1.4 La financiación de la deuda pública.....	17
1.5 Los tenedores (acreedores) de la deuda pública.....	19
2. LA DEUDA PÚBLICA EN EL CONTEXTO EUROPEO: EL PEC.....	19
2.1 Origen de la UE y la adhesión de España.....	19
2.2 Regulación del déficit y la deuda pública en la UE. El PEC.....	22
2.2.1 Origen y evolución del PEC.....	22
2.2.2 Justificación del PEC.....	26
2.2.3 El PEC en la actualidad. Sus problemas.....	26
3. LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA, NUEVE AÑOS DESPUÉS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008.....	29
3.1 Las repercusiones de la deuda pública en la sociedad española.....	29
3.2 Estructura funcional del gasto público español.....	30
3.3 Medidas para la reducción de la deuda pública. Medidas de la política económica: la estructura jurídica del gasto público español.....	37
3.4 Comparativa de la deuda pública de España con el resto de los países miembros	41
3.4.1 Los factores socioeconómicos y políticos de la deuda pública de los países de la UE.....	41
3.4.2 Análisis comparativo de la deuda pública de España con el resto de los países de la UE.....	43

4. CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA	55
Bibliografía doctrinal.....	55
Webgrafía.....	57
Textos jurídicos consultados.....	61
ANEXO: CONSTRUCCIÓN CRONOLÓGICA DEL PEC	61

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución de la deuda pública española respecto del PIB, comparativa con las distintas Admón. públicas.....	35
Gráfico 2: Evolución de la deuda pública española respecto del PIB en comparación con la media de la UE	43
Gráfico 3: Mapa de la deuda pública en porcentaje del PIB de los países de la UE en el año 2007.....	44
Gráfico 4: Deuda pública de algunos países de la UE en manos de residentes y en porcentajes del PIB.....	46
Gráfico 5: Deuda pública a corto plazo de algunos países de la UE en porcentajes del PIB	46
Gráfico 6: Nivel de ingresos y gastos de las AAPP de la UE y España, en porcentajes del PIB	47

Gráfico 7: Evolución de la deuda pública respecto del PIB de los países afectados y no afectados de la UE 49

Gráfico 8: Mapa de la deuda pública en porcentaje del PIB de los países de la UE en el año 2017..... 50

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Déficit público de España durante 2007-2017 expresado en millones de euros corrientes y en porcentaje del PIB..... 31

Tabla 2: Tenedores de la deuda pública española en porcentaje del PIB 32

Tabla 3: Deuda a corto y largo plazo expresado en millones de euros 33

Tabla 4: Balance financiero de España expresado en millones de euros 34

Tabla 5: Gasto público de los años 2007 y 2017 36

Tabla 6: Grado de cumplimiento del PEC (expresado en porcentajes del PIB) 40

INTRODUCCIÓN

España, en la actualidad, tiene una deuda cercana al 100% del PIB, lo que quiere decir que los españoles deben todo lo que producen sus bienes y servicios en un año. Una situación así limita bastante al país y le pone en un grave apuro económico, condicionando su libertad de actuación y el estilo de vida de la sociedad española.

Ante dicha situación, el presente trabajo trata de averiguar cómo la deuda pública española ha llegado a ser tan elevada. Para ello, se comenzará con dar unas nociones básicas de lo que es la deuda pública, sus caracteres, y qué función tiene en nuestro modelo de Estado.

Asimismo, se hablará de las políticas económicas de la UE (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en adelante PEC) y de qué manera eso influye en España.

Posteriormente, se centrará en la deuda pública española. Para ello, se comenzará hablando de las repercusiones de la crisis de 2008 en la sociedad española. Más adelante, se analizará la estructura de la deuda pública desde 2007, un año antes de la crisis económica de 2008 (o la Gran Recesión), hasta el cierre del año 2017, casi una década después.

Este análisis se realizará desde dos ópticas, primero, desde un punto de vista económico en el que se examinará la estructura funcional de la deuda pública española; segundo, desde un punto de vista jurídico, se analizará el marco normativo que la regula. Respecto a su estructura funcional se tratará de determinar las características de la deuda pública a partir de los datos del Banco de España y otros organismos oficiales. En lo relativo a la estructura jurídica se tratará de medir la influencia del PEC en la misma y el grado de cumplimiento en ese período. También, se comparará la deuda pública española con la del resto de países de la UE, para ver cuál es su situación.

Por último, en las conclusiones se expondrán, a partir de un breve resumen de la situación, posibles medidas alternativas que se podrían tomar y unas previsiones de futuro, en base al análisis previo realizado. Además, se incluye un anexo en el que se detalla la construcción cronológica del PEC, a modo de información adicional.

Para la elaboración del presente trabajo se realizó, en primer lugar, una estructura sobre las ideas que se van a tratar (el actual índice) y desde estas, se realizó una búsqueda de información utilizando para ello los siguientes recursos:

- Almena, para la búsqueda de libros.
- Google Académico y Dialnet, para la búsqueda de artículos.
- Periódicos ordinarios y económicos, para el análisis de la cuestión.
- El Diccionario de la RAE y el Diccionario económico de la Expansión, para términos y conceptos.
- El BOE y el EuLex, para la búsqueda de textos jurídicos consultados.
- EuroStat y el Banco de España, para la búsqueda de estadísticas.
- Libros de la Biblioteca UVA de este campus y de otros.

Posteriormente, se seleccionó la información, leyendo y subrayando los textos y, a continuación, se elaboró el contenido del presente trabajo.

El análisis realizado permite poner de relieve que la deuda pública española se halla en un momento muy delicado, ya que se recupera a un ritmo muy lento y está a punto de no cumplir con el PEC, por esa razón España no debería tener un nivel de gasto superior a sus ingresos. Deberían revisarse los instrumentos de política fiscal y económica que retornen a la economía española a unos niveles de deuda pública sostenible y acorde con lo marcado por el reglamento europeo.

De esta forma, el presente trabajo se estructura en 4 capítulos. Tras esta introducción, se presenta a continuación, en el capítulo 1, nociones teóricas sobre la deuda pública. Después, en el capítulo 2, se habla de la deuda pública en el contexto europeo y se hace hincapié en el PEC. Posteriormente, en el capítulo 3, se realiza un análisis en profundidad de la deuda pública española desde un año antes de la Gran Recesión (2008) hasta una década después. Por último, en el capítulo 4, se exponen las conclusiones haciendo un breve resumen de la situación y se proponen una serie de medidas alternativas que se podrían haber tomado.

1. LA DEUDA PÚBLICA

1.1 El estado de bienestar. El Estado como agente económico

El Estado es una creación artificial fruto de la necesidad de los individuos “de gestionar eficazmente los asuntos que afectan a la colectividad”¹. Se caracteriza por: “un territorio consolidado, una población estable, el ejercicio de autoridad en las tres funciones de Gobierno: judiciales, legislativas y ejecutivas”². Así pues, su mayor apogeo fue tras la II Guerra Mundial, momento en que se disuelven los imperios coloniales europeos y se produce el nacimiento de nuevos Estados.

Históricamente, siempre ha existido el debate sobre el papel que ejerce el Estado en la esfera privada y cuáles han de ser sus derechos y obligaciones frente a los ciudadanos. Surgen así dos posibles teorías: por un lado la teoría del pensamiento liberal (1776) defendida por Adam Smith³ que afirma que “el mercado es el mejor instrumento para fomentar el crecimiento económico y el bienestar”⁴. Según esto, los individuos son los que racionalmente buscarán su máximo beneficio y el Estado debe limitarse a la defensa, la seguridad, la protección de la propiedad privada y la educación, dejando el resto de las funciones a los mercados. Por otro lado, la teoría del Estado intervencionista que se manifiesta con la Gran Depresión económica de 1929, por la cual el Estado tiene “la obligación de ayudar a aquellas personas que tengan privación transitoria de su ingreso, la nacionalización de las industrias estratégicas de la economía y la necesidad de coordinar la política macroeconómica”⁵, con la finalidad de ofrecer unas buenas infraestructuras colectivas y unos servicios públicos de calidad. De esta manera surge el estado de bienestar y se traduce como la intervención del Estado “en la economía ante la naturaleza cíclica del capitalismo y sus insuficiencias para resolver los problemas sociales”⁶. “Así pues, el bienestar de la población es una

1 Ruíz Viñals, Carmen, 2004, “El sentido de la intervención del Estado en la sociedad y en el mundo laboral”, en VV. AA., Políticas Sociolaborales: Un enfoque pluridisciplinar, UOC, Barcelona. P. 30

² Ibid., p. 30.

³ Ibid., p. 30.

⁴ Ibid., p. 30.

⁵ Ibid., p. 32.

⁶ Ibid., p. 59.

responsabilidad del Estado”⁷ que le lleva a actuar como un agente económico, ya sea desde funciones básicas, como la estabilidad económica, hasta otras más profundas, como la regulación de monopolios y creación de políticas activas.

Por eso, el Estado como agente económico tiene capacidad de influir en la economía por medio de sus políticas públicas y de su acción social. González (1983) define la política pública como “la acción humana organizada colectivamente que interviene en una relación social conflictiva, con el fin de superar o neutralizar este conflicto”⁸. Surge por la necesidad de organizar los comportamientos sociales interviniendo el ente público en la vida económica y social cuando sea necesario.

En cuanto a la acción social, puede manifestarse de diferentes maneras: “con normas y controles..., presión en favor de la competencia..., la promoción de la participación ciudadana..., y los contactos entre los diferentes niveles del Gobierno y con organismos internacionales”⁹. El problema viene cuando esta acción no está clara porque los ciudadanos no expresan de manera clara sus deseos, por lo que se establece una rendición de cuentas del Estado a sus ciudadanos (es el caso de los presupuestos) necesitados de control legislativo.

En el caso de España, el estado de bienestar se instaura mediante la Constitución Española (en adelante CE) donde se fijan una serie de principios que crean un modelo económico y social. Los más destacados son el art.40.1 CE, que es un mandato a los poderes públicos para que promuevan el progreso social y económico, y el art.128.1 CE, que subordina la riqueza del país al interés general. Por consiguiente, es necesaria la presencia del Estado intervencionista, contando con una serie de medios para garantizar el estado de bienestar. Estos medios son:

1. La regulación de las actividades privadas que impulsen a sus agentes a determinados comportamientos económicos (las ayudas por maternidad del Estado, que hace que

⁷ Pérez Partida, Héctor Rafael, 2015, *Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados*, El cotidiano, núm. 192, pp. 78-84. P.78.

⁸ Ruíz Viñals, Carmen. Op. Cit., p. 42.

⁹ Ruíz Viñals, Carmen. Op. Cit., p. 39.

no le suponga ninguna pérdida al empresario cuando la trabajadora se queda embarazada y que por lo tanto el empresario no discrimine a la hora de contratar).

2. La corrección de los mercados incompletos (cuando no son capaces de suministrar un bien o servicio) y de información asimétrica¹⁰ (cuando los proveedores saben más que los consumidores).
3. La regulación de los monopolios naturales¹¹ (cuando una empresa no tiene competencia y actúa con completa libertad).
4. La transferencia de caudales públicos a los ciudadanos o a las Administraciones Públicas (en adelante AAPP). En el caso de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y Corporaciones Locales (en adelante CCLL) se refuerza el estado de bienestar mediante la incorporación de recursos adicionales como son los fondos para el cumplimiento de sus competencias. Las CCAA poseen el Fondo de Suficiencia Global en aras del cumplimiento del principio constitucional de suficiencia y el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (en virtud del art.158.1 CE), por el que cada Comunidad Autónoma (en adelante CA) va a recibir los mismos recursos por habitante.

Por otro lado, en cuanto a las CCLL, está el Fondo de Financiación de las Entidades Locales que está integrado por otros tres fondos: el Fondo de Impulso Económico, el Fondo de Ordenación y el Fondo de Liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales. Cada uno de ellos con diferentes finalidades y financiados con los préstamos del Estado.

5. La prestación de bienes y servicios públicos esenciales a través de las AAPP. Se caracterizan por ser no concurrentes (su consumo por parte del usuario no reduce la oferta) y de uso colectivo¹² (pueden consumirlo todos), lo que hace que los proveedores privados carezcan de incentivos para suministrarlos.

¹⁰ Ibid., p. 37.

¹¹ Ibid., p. 37.

¹² Ruíz Viñals, Carmen. Op. Cit., p. 36.

6. La garantía de que prevalecerá el interés general sobre el particular. Ejemplo: el art.128.1 CE.

Para poder llevar a cabo estos medios y así garantizar el estado de bienestar, es necesario que al Estado se le dote de una financiación, a menudo plasmada en los presupuestos. Pero en ocasiones, cuando su activo no es suficiente, debe recurrir a un ingreso extraordinario¹³ de financiación como es la deuda pública, la cual se explicará con mayor detalle más adelante.

Pese a estos medios, el estado social actualmente está en crisis por la fuerte demanda de la defensa de la propiedad privada y el libre mercado. En España esta crisis viene de la mano de la UE, ya que se considera “al sector público económico de los Estados miembros un impedimento para la construcción del mercado único europeo”¹⁴. Además, existe una política monetaria contraintervencionista que pretende la privatización de parte del sector público y critica de insostenible la protección social.

En el mercado pueden intervenir agentes internos, que pertenecen al mismo país donde actúan, o internacionales, que actúan en varios países. En el caso de la UE se distingue a un agente internacional muy particular que es el Consejo de Europa que fue fundado por el Estatuto de Londres el 5 de mayo de 1949 con el propósito de “cumplir con los objetivos de promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho”¹⁵, entre los que está la estabilidad, el crecimiento económico y la cohesión social para la búsqueda de soluciones comunes a los problemas.

Por consiguiente, en el marco de la deuda pública de la UE, los Estados miembros coordinan sus decisiones sobre política económica a través de órganos como el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, al que acude el ministro de economía de cada país.

¹³ Cuamatzin Bonilla, Fortunato, 2006, *Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública*, Análisis Económico Núm. 47, vol. XXI, pp. 235-260. P. 11.

¹⁴ Ibid., p. 64.

¹⁵ *Historia y funciones del Consejo de Europa* [En línea]. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
<<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Paginas/HistoriaActividadConsejoEuropa.aspx>> [Consulta: 12/2/2019]

1.2 Concepto y naturaleza jurídica de deuda pública

La Real Academia Española (en adelante RAE) define la deuda pública como “conjunto de capitales tomados a préstamo por las administraciones mediante la emisión pública autorizada por ley que se instrumenta en títulos suscritos por los prestamistas, ajustándose dicha emisión al principio de estabilidad presupuestaria y a los límites fijados por la Unión Europea, y cuyo pago goza de prioridad absoluta en los presupuestos de gastos de aquellas”¹⁶. Así pues, la deuda pública se caracteriza por ser contraída por un ente público, que bien puede tratarse de la Administración General del Estado (en adelante AGE) o de una CA o ente local. Y lo hace por medio de títulos, que en el caso de España son emitidos por el Tesoro Público y estos pueden ser: Letras del Tesoro, Bonos del Estado y Obligaciones del Estado.

Atendiendo a la procedencia de estos recursos (a la residencia del acreedor) se pueden clasificar la deuda pública en: externa o interna¹⁷. “La deuda externa se compone por los préstamos emitidos en moneda extranjera, se colocan en mercados financieros del exterior y se pagan en esos mismos mercados”¹⁸. La deuda interna “es aquella que está integrada por los préstamos en moneda nacional, los cuales se emiten en los mercados locales, siguiendo las normas legales del propio país; en este sentido la deuda interna puede ser contratada por inversores foráneos”¹⁹. Por norma general, los países desarrollados tratan de evitar emitir deuda interna (el art.13.2 de la Ley de Autonomía del Banco de España y el art.123 TFUE prohíbe la monetización directa de la deuda pública) para evitar problemas de inflación²⁰.

Por otro lado, se puede clasificar la deuda pública en función del plazo de devolución de esta distinguiendo: deuda a corto plazo y deuda a largo plazo²¹. En cuanto a la primera se dirá que son “los correspondientes a los plazos de 1, 2, 3, 6 y 12 meses, y como tipos a largo plazo sus múltiplos existentes”²². Además, el Tesoro Público²³ considera las

¹⁶ *Diccionario del español jurídico* [En línea]. RAE <<https://dej.rae.es/lema/deuda-p%C3%BAblica>> [Consulta: 21/5/2019]

¹⁷ Cuamatzin Bonilla, Fortunato. Op. Cit., p.245.

¹⁸ Ibid., p.245.

¹⁹ Ibid., p.245.

²⁰ Ramón Rallo, Juan. *La deuda pública española no asciende al 140% del PIB* [En línea]. El Confidencial. 30/04/2018 05:00 - Actualizado: 01/05/2018 12:22.<https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2018-04-30/deuda-publica-espana-pib_1556975/> [Consulta 25/2/2018]

²¹ Cuamatzin Bonilla, Fortunato. Op. Cit., p.245.

²² Massot Perelló, Magdalena, 2003, en VV. AA., *La hipótesis de las expectativas en el largo plazo: evidencia en el mercado español de deuda pública*, Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Investigaciones Económicas. vol. XXVII (3), pp. 533-564. P.549.

Letras del Tesoro como instrumentos de emisión de la deuda pública a corto plazo por tener una duración máxima de 12 meses.

Mientras que los mayores interesados en constituir la deuda a corto plazo o flotante son los tenedores de la deuda pública, que quieren obtener liquidez lo antes posible; el más interesado en una deuda a largo plazo o consolidada es el Estado, porque tiene mayores posibilidades de refinanciarse y hacer frente a su vencimiento. En cualquier caso, la deuda pública a corto plazo “aumenta la velocidad de circulación del dinero”²⁴ en los mercados frente a la deuda pública consolidada que detiene la liquidez de los recursos.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la deuda pública es la “declaración de voluntad...de dos sujetos que quieren producir un efecto jurídico; en definitiva, un contrato”²⁵, por lo que son obligaciones bilaterales que necesitan del consentimiento de otra persona distinta del obligado para contraer la deuda (el acreedor). Por este motivo la doctrina mayoritaria defiende que es un contrato y no un acto de soberanía del Estado.

En cuanto a los requisitos subjetivos, uno de los sujetos deberá ser el Estado o ente público habilitado para emitir deuda pública y puede hacerlo con la intención “de atender a gastos extraordinarios... o para el mercado monetario”²⁶. Asimismo, deben de respetar el principio de reserva de ley (consagrado en el art.135.3 CE), es decir, deben de estar autorizados por ley. Son obligaciones pecuniarias porque tienen contenido económico monetario²⁷ y se realizan para obtener una liquidez con la que hacer frente a gastos a los que el Estado no podría hacer frente en un momento determinado con sus propios recursos.

Debido a la naturaleza pública de la deuda, el ente público debe establecer y aplicar principios a la deuda pública tanto interna como externa, además de la obligación de cumplir la normativa jurídica que también tendría el sujeto privado. Entre estos principios

²³ *Letras del Tesoro* [En línea]. Tesoro Público <<http://www.tesoro.es/deuda-publica/los-valores-del-tesoro/letras-del-tesoro>> [Consulta: 18/2/2019]

²⁴ Cuamatzin Bonilla, Fortunato. Op. Cit., p.248.

²⁵ Ferreiro Lapatza, José Juan, 1967, *Análisis jurídico de la deuda pública*, Revista de Administración pública, pp.131-227. P.149.

²⁶ Ibid., pp.146.

²⁷ Cuamatzin Bonilla, Fortunato. Op. Cit., pp.242 y 243.

se encuentra la reserva de ley del art.135.3 de la CE que permite la emisión de deuda pública a través de ley. Por ejemplo, en la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP) (que es la ley que dota de una partida presupuestaria a la AGE) debe aparecer el límite de deuda pública que se puede contraer en cada período, y por medio de qué operaciones. Todo ello se somete a un control parlamentario para evitar arbitrariedades.

Pero esta reserva de ley no es el único factor limitante de la deuda pública; están además los derechos humanos fundamentales, ya sean de origen económico, social o cultural. Lo que se traduce en la obligación del Estado de mantener unos servicios públicos mínimos tales como la educación, salud y seguridad. Servicios que en época de mucha deuda pública se ven mermados como confirma el Comité Europeo de Derechos Sociales.

En cuanto a los motivos por los que se puede emitir deuda pública se encuentran cuatro: “(1) para financiar inversiones en capital físico o humano, (2) para suavizar los ciclos económicos, (3) para afectar la distribución de la riqueza inter temporal, y (4) para responder a acontecimientos excepcionales, tales como la guerra, los desastres naturales o las crisis financieras”²⁸. He aquí un ejemplo de cada motivo: invertir en capital físico para la construcción de una obra pública; suavizar un ciclo económico cubriendo déficits presupuestarios; distribuir la riqueza mediante la compra de títulos de deuda pública y paliar la destrucción de un terremoto en una población.

En cualquier caso, la deuda pública debe inspirar “confianza tanto en la solvencia como en la buena disposición del sujeto de cumplir sus obligaciones”²⁹. Puesto que al ser activos intangibles “requieren cierto tiempo, desde el otorgamiento del crédito hasta su devolución con los intereses”³⁰ y además el Estado debe asegurarse que otros sujetos en un futuro le prestarán el dinero. Puede inspirar confianza el Estado de dos maneras o asumiendo directamente la deuda de otros entes públicos o siendo un aval. Asumirá directamente la deuda cuando deba financiar a otro ente público distinto de una AAPP y, será un aval cuando la deuda la haya solicitado una AAPP de menor entidad³¹. Esta última hace que la deuda esté

²⁸ Li, Yuefen, 2015, “La justificación económica de los Principios de la UNCTAD sobre otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos”, en VV. AA., *Deuda pública y derecho internacional*, Tirant lo blanch, Valencia. P.31.

²⁹ Ferreiro Lapatza, José Juan. Op. Cit. p.132

³⁰ Cuamatzin Bonilla, Fortunato. Op. Cit., p.241.

³¹ Ferreiro Lapatza, José Juan. Op. Cit. p.167.

garantizada con la finalidad de reducir el riesgo de que el acreedor pierda dinero sin ser culpable.

La deuda pública está relacionada con el presupuesto, ya que es donde se fija su límite y le sirve como instrumento. De esta manera, el presupuesto se puede definir como “el plan de gastos y previsión de ingresos del Estado para un determinado ejercicio económico”³². En otras palabras, el presupuesto dota de una capacidad financiera al Estado para actuar durante un período de tiempo. Se distinguen tres tipos de presupuestos: el Incrementalista o Tradicional, por Programas y de Base Cero ³³. El primero “es aquel en el que para estimar el valor de cada partida presupuestaria en la elaboración del presupuesto de un determinado periodo año, se parte del valor del periodo anterior”³⁴. En el Presupuesto por Programas se fijan unos fines y objetivos en función de las actividades que ha de desarrollar y, por último, en el Presupuesto de Base Cero se parte del presupuesto anterior, se analizan todos los gastos existentes y se toman decisiones justificadas para lograr sus objetivos.

En el PGE de España “los datos incluidos en el mismo se estiman de manera incrementalista”³⁵. Asimismo, el PGE en España se caracteriza por tener un límite temporal de un año y estar sujeto al control legislativo, ya que debe de ser aprobado por ley y debe de cumplir los principios presupuestarios del art.134 de la CE que son: el principio de legalidad (solo puede regularse por ley), de anualidad (tiene un plazo anual), de unidad (debe constar el total de ingresos y gastos) y de control (por el poder legislativo).

La sujeción a tales principios presupuestarios hace que estos, ocasionalmente, vayan acompañados de pretensiones políticas que desvirtúan las políticas públicas del Gobierno. He aquí dos ejemplos: el acuerdo con el PNV para aprobar los presupuestos en 2018 del anterior Gobierno que había fijado una subida de las pensiones según el Índice de Precios al Consumidor (en adelante IPC) en 2018 y 2019³⁶, y el rechazo de los Presupuestos

³² Pérez Royo, Fernando. *Derecho financiero y tributario*. Cizur Menor (Navarra): Civitas S.AU, 2017. PP.525.

³³ Martínez Álvarez, José Antonio, “Presupuesto de base cero”, en VV. AA., *Presupuesto base cero: una herramienta para la mejora de las finanzas públicas*. Instituto de estudios fiscales. P.T. n.o 10/2013. PP.15.

³⁴ *Ibid.*, p.15.

³⁵ *Ibid.*, p.15.

³⁶ Estévez Torreblanca, Marina, en VV. AA. *El PNV pacta con el Gobierno una subida de todas las pensiones según IPC en 2018 y 2019 a cambio de apoyar los Presupuestos* [En línea]. 13/12/2011. eldiario.es <https://www.eldiario.es/economia/PNV-anuncia-pensiones-IPC-sostenibilidad_0_764674040.html>

[Consulta: 13/2/2019]

Generales del Estado de 2019 que hace plantearse al Gobierno la celebración de unas nuevas elecciones³⁷.

En cuanto a los ingresos regulados en los presupuestos, hay varios tipos: corrientes (tributario y no tributario), capital, financiero ... y entre ellos la deuda pública que es un ingreso extraordinario³⁸. Esta es una forma en la que el Estado “recurre al crédito como instrumento de financiación de los déficits presupuestarios”³⁹. De esta manera, el Estado ve aumentada su capacidad económica para hacer frente a gastos que de otra manera no podría. El art.94.1 LGP establece como límite al endeudamiento: “...el límite de la variación del saldo vivo de Deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario...Este límite se entenderá neto de las variaciones de las posiciones activas de tesorería mantenidas por el Estado en el Banco de España o en otras entidades financieras”. Lo que quiere decir, que España no puede gastar más de lo que tiene.

Por último, hay que tener en cuenta una cuestión que relaciona la deuda pública con el Derecho Internacional, que es el Crédito Abusivo “que establece las responsabilidades de los acreedores por préstamos irresponsables con el fin de extraer los principios comunes de las leyes internas y transformar la teoría de la responsabilidad por la concesión abusiva de créditos en un principio general del derecho internacional”⁴⁰. En otras palabras, el acreedor lo que hace es prestar un dinero de mala fe, sabiendo que en caso de disputa se le aplicará la ley que le sea más favorable (lo que se conoce en Derecho como un fraude de ley).

1.3 La diferencia entre deuda y déficit público

Antes de seguir hablando de la deuda pública, es importante diferenciarla de otro término estrechamente relacionado y vinculado, que es el de déficit público. Así pues, el déficit público “es aquella cantidad negativa que resulta cuando los gastos o el débito son mayores

³⁷ Díez, Anabel, en VV. AA. *Los independentistas rechazan los Presupuestos y precipitan el fin de la legislatura* [En línea]. 13/2/2019. El País <https://elpais.com/politica/2019/02/13/actualidad/1550046020_600190.html> [Consulta: 13/2/2019]

³⁸ Cuamatzin Bonilla, Fortunato. Op. Cit. p.11.

³⁹ Pérez Royo, Fernando, 2017, *Derecho financiero y tributario*, Civitas S.AU, Cizur Menor (Navarra). PP.595.

⁴⁰ J.P. Bohoslavsky, “Consecuencias jurídicas y económicas del crédito abusivo (Especial referencia al endeudamiento soberano)”, Tesis doctoral (Doctorado Europeo) Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca (2006); J.P. Bohoslavsky, “Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors” (2010) 2(1) Goettingen Journal of International Law 387

que los ingresos o créditos, en tanto, público, cuando se asocia a la administración pública”⁴¹, ya que, en caso contrario, cuando los ingresos superan a los gastos se denomina superávit. Además, se puede distinguir de otra situación que es la de equilibrio presupuestario “cuando la suma de los ingresos es igual al total de los gastos de las administraciones públicas”⁴². De esta manera se puede decir que el déficit público muestra un resultado negativo dentro del presupuesto o cuentas de una AP.

El déficit público se diferencia de la deuda pública, en que la deuda es contraída por la Administración pública (en adelante AP) con el objeto de obtener un ingreso, sin que ello suponga que los gastos del ente público superen a los ingresos de este. El déficit público muestra las necesidades de financiación de las AAPP.

Se distinguen dos tipos de déficits: uno limpio y uno sucio. El déficit limpio “es la disminución del valor de los activos netos del gobierno”⁴³ y “los déficits sucios pueden usarse para excluir pérdidas por razones puramente cosméticas”⁴⁴, es decir, los sucios tienen la finalidad de ocultar las acciones ilícitas o las malas gestiones del Gobierno y no reflejan el déficit real.

El déficit público puede deberse a causas estructurales, o a causas coyunturales. En cuanto a las primeras, se originan con carácter de permanencia y estabilidad, y respecto a las segundas, se originan como algo temporal o puntual. Las causas estructurales no dependen de las circunstancias económicas, y las causas coyunturales se deben al funcionamiento cíclico de la economía como la cantidad recaudada con los impuestos.

⁴¹Ucha, Florencia. *Déficit público* [En línea]. 13/12/2011. Definición ABC <<https://www.definicionabc.com/economia/deficit-publico.php>> [Consulta: 30 de enero de 2019]

⁴² Uxó González, Jorge. *Equilibrio Presupuestario* [En línea]. 13/2/2019. Wolters Kluwer <http://diccionarioempresarial.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASNjUwsztbLUouLM_DxbIwMDS0NDA1OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoARgOnRzUAAAA=WKE> [Consulta: 17/4/2019]

⁴³ Irwin C., Timothy, 2005, “Defining the Government’s Debt and Deficit”, *International Monetary Fund*, p.11.

⁴⁴ Ibid., p.11.

1.4 La financiación de la deuda pública

Como se ha mencionado anteriormente, la deuda pública en España se financia mediante la emisión de títulos de deuda pública por parte del Tesoro Público, y estos son principalmente:

1. Las Letras del Tesoro, valores de renta fija emitidos a corto plazo que se pueden amortizar en 3, 6, 9 o 12 meses. Suponen un menor riesgo para el inversor, ya que puede venderlos en el mercado antes de su vencimiento.
2. Los Bonos y las Obligaciones del Estado, que son títulos con interés periódico emitidos a largo plazo. Se realizan en forma de cupón (de manera anual) y se diferencian entre ellos porque el plazo de amortización los Bonos es entre 2-5 años y el plazo de las Obligaciones es superior a 5 años.

Desde 1987 el Tesoro Público introdujo el sistema de anotaciones en cuenta, por lo que se sustituyeron los títulos físicos de deuda pública por anotaciones en una cuenta de valores a favor de su titular.

En cuanto a la forma de adquirir estos títulos es la subasta pública que ha de publicarse en el Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE), fijando día de la subasta y las características de los títulos que van a ser objeto de la subasta. “El precio de adjudicación de los valores se determina de la siguiente forma: las peticiones realizadas al precio mínimo se adjudican a este precio; las peticiones entre el precio mínimo y el precio medio ponderado redondeado pagarán el precio pujado; y las peticiones por encima del precio medio ponderado redondeado y las no competitivas pagarán el precio medio ponderado redondeado”⁴⁵. El valor mínimo es de 1.000 euros, aunque es posible hacer peticiones superiores en múltiplos de 1.000 euros

Dicha subasta puede ser:

⁴⁵La subasta [En línea]. Tesoro Público <<http://www.tesoro.es/deuda-publica/mercado/mercado-primario/procedimiento-de-emision-y-subasta-de-los-valores-del-tesoro/la-subasta>> [Consulta: 13/2/2019]

- A. Ordinaria, convocadas por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera en virtud de la Orden EIC/1300/2017, 27 de diciembre, que autoriza la emisión de Deuda del Estado.
- B. Especial, que se realiza bajo unas condiciones específicas.
- C. Restringida, se realiza con participantes exclusivos del mercado que se comprometen a adquirirla.

Además, el proceso de adjudicación puede ser competitivo en el que se fija la cantidad y precio de títulos de deuda pública que se desea adquirir, o no competitiva en la que los participantes solo dicen la cantidad que desean suscribir. Posteriormente se han de publicar los resultados de las subastas en el BOE y realizarse las anotaciones en cuenta. Pueden realizarse en la oficina del BE, en la web del Tesoro, en entidades de crédito, en sociedades o en agencias de valores.

Estos títulos de deuda pública pueden actuar en un mercado primario en los que se subastan y posteriormente se cobra su valor a su vencimiento o en un mercado secundario donde se intercambian los títulos una vez emitidos; así sucede con las Letras del Tesoro “por tratarse de valores a corto plazo, las variaciones de su precio en el mercado secundario suelen ser bastante reducidas”⁴⁶.

Otro medio de financiación actual es la monetización que “es un préstamo del banco central al Gobierno mediante la creación de nuevos billetes o de nuevos depósitos”⁴⁷, pero hoy en día está prohibida la monetización directa en los países más desarrollados como los países de la UE, ya que genera desconfianza en el inversor y deprecia la moneda.

⁴⁶Letras del Tesoro [En línea]. Tesoro Público <<http://www.tesoro.es/deuda-publica/los-valores-del-tesoro/letras-del-tesoro>> [Consulta: 18/2/2019]

⁴⁷Ramón Rallo, Juan. *¿En qué consiste la monetización pública?* [En línea]. 09/12/2011. Libremercado <<https://www.libremercado.com/2011-12-09/juan-ramon-rallo-en-que-consiste-la-monetizacion-de-deuda-publica-62329/>> [Consulta: 31/1/2019]

1.5 Los tenedores (acreedores) de la deuda pública

Los tenedores de la deuda pública⁴⁸ son los sujetos que tienen los títulos de deuda pública y a los que el Estado recurre cuando necesita un préstamo, para la obtención de recursos (ingresos). Se caracterizan por ser individuos que poseen un excedente monetario y están dispuestos a ofrecerlo. Estos pueden ser:

1. Otro Estado o cualquier ente público habilitado, por norma general se acoge a normas de derecho internacional. Aunque también cabe acogerse al derecho de uno de los dos Estados contratantes.
2. Entidad de crédito privada, es decir, una persona jurídica ya sea nacional o extranjera. Estas son bancos y cajas de ahorros.
3. Instituciones de inversión colectiva, “aquellas que captan públicamente fondos, bienes o derechos para invertirlos y gestionarlos de forma conjunta en activos financieros o no financieros”⁴⁹.
4. Seguros y fondos de pensiones que sirven para gestionar el ahorro entre particulares y empresas.
5. Sociedades no financieras, desde grandes multinacionales como Inditex u Amazon hasta Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante PYMES).
6. Familias (unidades domésticas) y particulares, hogares que normalmente realizan pequeñas inversiones con las que obtienen beneficios para su economía doméstica.

2. LA DEUDA PÚBLICA EN EL CONTEXTO EUROPEO: EL PEC

2.1 Origen de la UE y la adhesión de España

Tras finalizar la I Guerra Mundial, surgen distintos movimientos de intelectuales y políticos que defendían una nueva Europa basada en el pacto entre países, para obtener la

⁴⁸ Delgado, Mar. Op. Cit p.5.

⁴⁹ *Diccionario económico* [En línea]. Expansión <<http://www.expansion.com/diccionario-economico/institucion-de-inversion-colectiva.html>> [Consulta: 31/1/2019]

paz y la reconstrucción del continente. Entre estos movimientos destaca, en 1924, la Unión Paneuropea nacida del Manifiesto Paneuropeo de Caudenhove-Kalergi, y en 1929, la Asociación Europea promovida por el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia.

Más adelante, tras la Segunda Guerra Mundial, el liderazgo mundial lo ejercían dos potencias no europeas: los EE. UU. y la Unión Soviética que generan en 1948 una primera cooperación política-económica en Europa que fue la Organización Europea de Cooperación Económica (en adelante OECE). Esta organización tenía la finalidad de reconstruir Europa y de fijar unas fronteras definitivas entre sus países. Sus actuaciones se limitaban a intercambios comerciales.

Esta primera cooperación intergubernamental dio pie a nuevas pretensiones. Por un lado, estaban los que querían impulsar un modelo de cooperación intergubernamental permanente, y por otro, estaban los que apostaban por un modelo tipo federal que implicaba la cesión de la soberanía de los estados. Por eso, en 1949, atendiendo más al primer modelo, se creó el Consejo de Europa como organización europea de cooperación interestatal con fines generales.

Así pues, la OECE y el Consejo de Europa facilitaron la creación en 1951 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante CECA) por iniciativa francesa, a la que se sumaron Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia. Esta comunidad, fue el precedente de las Comunidades Europeas (en adelante CCEE) que con el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) de Maastricht en 1992, pasó a llamarse Unión Europea (en adelante UE).

La UE representa la unión progresiva de las antiguas instituciones en una sola y la expansión con la creación de nuevos órganos (Comité de la Regiones, Defensor del Pueblo; Comité Económico y Social; Banco Central Europeo...) con el que lograr sus fines.

A los seis países fundadores se le fueron sumando otros, como Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1973; años más tarde se sumó Grecia y España. Esta última solicitó la adhesión a la UE el 28 de julio de 1977, en plena transición democrática; lo que produjo que la elaboración de la CE se hiciera pensando en la integración de España en la UE,

como se puede ver en su art.93 que prevé la atribución de competencias soberanas a organismos internacionales. Aunque eso no impidió futuras reformas de la CE para adaptarse a los nuevos tratados de la UE que iban surgiendo, como la reforma del art.135 CE en 2011 para adaptarse al PEC.

Finalmente, la adhesión fue autorizada por las Cortes mediante la Ley Orgánica (en adelante LO) 10/1985, pero no fue hasta el 12 de junio de 1985 cuando se firmó el Tratado de adhesión que fue efectivo el 1 de enero de 1986. Así pues, pasó a integrarse en la UE como “Reino de España”. La consecuencia de la adhesión a la UE fue la introducción de una política económica común, el objetivo de la Unión Económica Monetaria (en adelante UEM). El art. 3.4 del TUE establece que “la Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro”. Así, la UE como organización internacional europea, deja plasmadas sus pretensiones de tener una única moneda para todos sus Estados miembros (actualmente 28) que se llame euro. La UEM tiene su origen en el Plan Barre (1969) que introduce la idea de crear una moneda común.

En consecuencia, los jefes de Estado de la CCEE invitaron al Consejo de Ministros (órgano de la UE) para desarrollar el proyecto. Fruto de sus trabajos surgió en 1970 el Informe Werner que venía a decir que la UEM debía de realizarlo en varias fases que empezarían en 1980. Se debe tener en cuenta “los problemas que generaba a un mercado común los tipos de cambios totalmente flexibles”⁵⁰, por lo que se optó en 1972 (París) por mantener la estabilidad en las cotizaciones cruzadas de sus monedas (la Serpiente Monetaria Europea).

Más adelante en 1978 se creó el Sistema Monetario Europeo con la participación de la moneda de todos los Estados miembros, excepto la de Reino Unido. En 1985 surgió un Programa para crear un Mercado Único pero que debía solucionar el problema del alto coste que supondría la conversión de las monedas al euro.

Por último, en 1989, con el Informe Delors, se propuso la introducción de la UEM en tres etapas:

⁵⁰El camino hacia la UEM [En línea]. Banco de España <https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/uem/camino/El_camino_hacia_la_UEM.html> [Consulta: 13/2/2019]

- Primera Fase (desde 1 de julio de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1993): “libre circulación de capitales entre Estados miembros”⁵¹.
- Segunda Fase (desde 1 de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1998): refuerzo de la convergencia económica y de la cooperación entre los Bancos Centrales nacionales. Creación del Instituto Monetario Europeo.
- Tercera Fase (en marcha desde el 1 de enero de 1999): introducción de la moneda del euro; ejecución de la política monetaria por parte de los Bancos Centrales y entrada en vigor del PEC.

2.2 Regulación del déficit y la deuda pública en la UE. El PEC

2.2.1 Origen y evolución del PEC

Con la tercera fase de la UEM nace el PEC, en concreto en el año 1992 con la firma del Tratado de Maastricht (ver anexo 6.1). Se define el PEC como “el conjunto de reglas diseñadas para garantizar que los países de la Unión Europea persigan finanzas públicas sólidas y coordinen sus políticas fiscales”⁵².

El PEC aparece regulado en el art.126.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) que establece que “la Comisión supervisará... el nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos... atendiendo a los dos criterios: a) ... b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia”. De esta manera se evidencia el control de supervisión que puede ejercer la UE en caso de que haya un déficit público ocasionado por la deuda pública. Además, en su art.123.1 TFUE se impide la monetización directa de la deuda pública, por lo que ningún Banco Central nacional o el Europeo puede comprar deuda pública a un ente público de los países miembros (cláusula de no rescate⁵³).

⁵¹ *Historia de la Unión Económica y Monetaria* [En línea]. Parlamento europeo. <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/79/historia-de-la-union-economica-y-monetaria>> [Consulta: 13/2/2019]

⁵² *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* [En línea]. Comisión Europea. <<https://ec.europa.eu/info/node/4287/>> [Consulta: 13/2/2019]

⁵³ La cláusula de no rescate, exceptúa de los entes públicos a las entidades de crédito públicas que deben de recibir el mismo trato que las entidades de crédito privadas (art.123.2 TFUE). Asimismo, sí que permite la

Esta política fiscal se empieza a desarrollar con la Resolución del Consejo Europeo sobre el PEC de Ámsterdam, 17 de junio de 1997 (ver anexo 6.1) que viene a imponer una serie de obligaciones por las que los Estados miembros: “Se comprometen a adoptar las medidas presupuestarias correctoras que sean necesarias para alcanzar los objetivos de sus programas de estabilidad o de convergencia; deben aplicar los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios sin demora cuando se les notifique la existencia de un riesgo de déficit excesivo; deben corregir los déficits excesivos lo más rápidamente posible tras su aparición; se comprometen a no aducir el carácter excepcional de un déficit asociado a una baja anual del PIB de menos del 2 %, salvo si sufren una grave recesión”⁵⁴.

Estas obligaciones se resumen en que deben de tratar siempre de corregir su déficit (que no debe superar el 2 % del PIB), ya sea porque se den cuenta de motu proprio de que no cumplen con el PEC o porque se les haga una recomendación o advertencia por parte de la Comisión Europea. Aunque quien tiene la última palabra sobre el informe de la Comisión Europea, es el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (en adelante ECOFIN), ya que debe emitir un dictamen sobre esta (art.126.4 TUE). Ya se pudo ver en la STJUE 06/2004, de 13 de Julio. Asunto C-27/04, que declaraba “la inadmisibilidad del recurso de la Comisión de las CCEE en la medida que tienen por objeto la anulación de la no adopción del Consejo de la UE de los instrumentos formales contenidos en la recomendación de la Comisión”.

Un año más tarde se dictan las reglas preventivas o el brazo preventivo (ver anexo 6.1) que “tiene como objetivo garantizar políticas presupuestarias sólidas a medio plazo mediante el establecimiento de parámetros para la planificación fiscal y las políticas de los Estados miembros durante los tiempos económicos normales, teniendo en cuenta los altibajos del ciclo económico”⁵⁵. En otras palabras, establece unos objetivos presupuestarios a medio plazo que deben de ser cumplidos por los Estados miembros, por imperativo legal. Estos objetivos deben de estar plasmados en los Programas de Estabilidad para los países de los Estados de la zona euro, y

monetización indirecta, es decir, que un banco central le preste dinero a un ente privado (normalmente una entidad de crédito) que había comprado deuda pública del Estado.

⁵⁴ *Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de Amsterdam, 17 de junio de 1997* [En línea]. Eur-Lex. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l25021&from=EN>> [Consulta: 31/1/2019]

⁵⁵ *Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El brazo preventivo* [En línea]. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm_en> [Consulta: 15/2/2019]

los Programas de Convergencia para los demás países de la UE. En caso de que uno de los Estados miembros no cumpla con sus objetivos se le daría la oportunidad de cumplirlos abriendo un Procedimiento de Desviación significativa y, en caso de que siguiera sin cumplirlos, se le abriría un Procedimiento de Déficit Excesivo (en adelante PDE).

En 1999 aparecen las normas correctivas o PDE (ver anexo 6.1) que “garantiza que los Estados miembros adopten respuestas políticas adecuadas para corregir déficits (y/o deudas) excesivos”⁵⁶. Es decir, se pone en funcionamiento en el caso de que un Estado miembro no cumpla. Este procedimiento consiste en la imposición de una sanción por parte del Consejo de la UE en caso de déficit o deuda pública excesiva (cuando el déficit público sea superior al 3% del PIB y por deuda pública excesiva cuando rebase el 60% del PIB). En este caso se iniciará el procedimiento siguiendo el art.126 del TUE, en el que el Estado miembro infractor tendrá un plazo de tres o seis meses para cumplir con las recomendaciones y cumplir con el déficit excesivo (Evaluación de la Acción efectiva). Expirado el plazo, la Comisión Europea será la encargada de evaluar la situación y de emitir informes al respecto. Pero quien tomará la última decisión sobre si imponer o no sanciones, será el Consejo de la UE informando previamente al Parlamento Europeo.

Más adelante, en 2005 se hacen una serie de reformas (ver anexo 6.1) que consisten en: fortalecer la vigilancia sobre la deuda pública; reforzar las reglas preventivas; clarificar y acelerar el PDE (se vuelve más eficaz). Es decir, se adapta a las circunstancias de cada país en concreto para tener objetivos más reales.

En el año 2011 se adopta un paquete de medidas conocido como el *Six Pack* (ver anexo 6.1) que “establece los principales instrumentos para la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva) y para la corrección del déficit excesivo (vertiente correctora)”⁵⁷. En otras palabras, tiene como finalidad garantizar la disciplina fiscal, estabilizar las economías y evitar futuras crisis. Se caracteriza por:

⁵⁶ *Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El brazo corrector* [En línea]. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm_en> [Consulta: 15/2/2019]

⁵⁷ *El marco de la Unión para las políticas presupuestarias* [En línea]. Parlamento europeo. Fichas telemáticas sobre la Unión Europea <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/89/el-marco-de-la-union-para-las-politicas-presupuestarias>> [Consulta: 15/2/2019]

- Ser preventivo.
- Hay mayor y previo control de los presupuestos nacionales y antes de que sean aprobados por los respectivos parlamentos, el Consejo Europeo puede dictar recomendaciones, advertencias y sanciones.
- Evalúa el cumplimiento del objeto presupuestario a medio plazo.
- La automática imposición de sanciones por parte del Consejo Europeo. Se toman por mayoría cualificada sin tener en cuenta el voto del estado afectado.
- Las sanciones tienen naturaleza administrativa. Consisten en la constitución de un depósito de intereses del 0,2% del PIB, por incumplimiento de las normas preventivas y disuasorias o en un 0,5% del PIB, en caso de incumplimiento repetido de las normas disuasorias.

Más adelante, en 2013 se aprueba el *Two Pack* (ver anexo 6.1) con el objeto: del seguimiento y evaluación de los proyectos presupuestarios y de reforzar la supervisión de los Estados miembros de la zona euro que tienen déficit excesivo y experimentan riesgos de inestabilidad económica.

Universidad de Valladolid

Asimismo, en ese año aparece la propuesta del “Libro verde sobre bonos de estabilidad” (COM 2011/ 818 final, de 23 de noviembre de 2011) con el que se ha puesto en marcha una consulta pública sobre la viabilidad de emisión común de bonos soberanos entre los Estados miembros de la zona euro como garantía mancomunada o solidaria. Tiene como finalidad, el seguimiento de las políticas presupuestarias y económicas en semestres y el refuerzo de la coordinación económica entre los Estados miembros.

Por último, los paquetes mencionados anteriormente se revisan en 2014 (ver anexo 6.1). Un año más tarde, la Comisión Europea emite una orientación para aplicar las reglas (ver anexo 6.1).

2.2.2 Justificación del PEC

Se distinguen las siguientes razones para la creación del PEC:

- Dar garantías de estabilidad a la moneda del euro.
 - Condicionar el gasto público a la política y economía del momento.
 - Evitar un déficit excesivo ocasionada por la ilusión fiscal de los ciudadanos.
 - “La prevención del riesgo de una crisis económica y financiera asociada a un episodio de insostenibilidad de una deuda de un Estado miembro”⁵⁸.
 - Que la Unión Monetaria garantice unos niveles bajos de déficit y disponga de un margen de actuación de la política fiscal.
 - El envejecimiento de la población europea y el correlativo aumento del gasto público (pensiones, atención sanitaria...) y disminución de los ingresos gubernamentales.
-
- La dificultad para la aplicación conjunta de una política monetaria eficaz en los países.

2.2.3 El PEC en la actualidad. Sus problemas

El PEC en la actualidad está regulado por la siguiente normativa jurídica:

- “El Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente preventiva.
- El Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente correctora.

⁵⁸ Buñuel González, Miguel, 2003, “La debilidad de la justificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” en VV. AA., *La debilidad de la justificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y mecanismos alternativos: un sistema de permisos de déficit negociable y un impuesto sobre la creación del déficit*, Dialnet. P. 3.

- El Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.⁵⁹

Desde su implantación ya ha generado problemas para su correcta aplicación y esto sumado a la crisis financiera ha producido mayores problemas; por esa razón, en la actualidad hay una serie de dilemas del PEC que deberían de ser resueltos:

1. “Los países han perdido soberanía monetaria en favor de las instituciones europeas”⁶⁰. Esto ha ocasionado que los países que necesitaban hacer un uso más flexible de las políticas fiscales no hayan podido teniendo que retirar sus políticas expansivas ante la amenaza de posibles sanciones y teniendo que optar por políticas alternativas como la monetización indirecta o recortar el gasto.
2. Defectos en la organización Institucional que se pueden resumir en: “los errores en el proceso de coordinación de políticas, la ausencia de una Agencia supranacional que se encargue de las necesidades estructurales de los países, la ausencia de un Fondo de Estabilización que defienda el área contra ataques especulativos”⁶¹. Así pues, se ve en la creación del Mecanismo de Estabilización Europeo (anterior a este no existía ningún fondo semejante) que tiene como finalidad ayudar a los Estados que tengan problemas de renovar sus emisiones de deuda, como pasó con el caso de Grecia. Este país fue ayudado por este fondo por primera vez en 2010 con el objetivo de que en dos años volviera a los mercados, pero hicieron falta seis años y dos rescates más. Finalmente, el 20 de agosto de 2018, se dio por finalizado el rescate económico, por considerar que Grecia ya podía valerse por sí misma.

⁵⁹ *El marco de la Unión para las políticas presupuestarias* [En línea]. Parlamento europeo. Fichas telemáticas sobre la Unión Europea <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/89/el-marco-de-la-union-para-las-politicas-presupuestarias>> [Consulta: 15/2/2019]

⁶⁰ Diez Villameriel, Gonzalo, 15/07/2016, *El pacto de estabilidad y crecimiento*, Derecho y Cambio Social. P.9.

⁶¹ Panico, Carlo, octubre-diciembre de 2010, *Las causas de la crisis de deuda en Europa y el papel de la integración regional*, México: Investigación económica vol. LXIX, 274, pp. 43-62.

3. “La reducción de partidas presupuestarias que supongan un aumento del gasto”⁶², sin tener en cuenta su importancia para la sociedad y las repercusiones que puede tener reducir partidas presupuestarias como la educación o la sanidad.
4. “Cuando el crecimiento es bajo, la transición hacia el déficit cero es parcialmente difícil: ... porque la recaudación tributaria es menor... porque el gasto público es mayor”⁶³. Esta situación ha llevado al Ecofin a la no aplicación del PDE a Francia y Alemania, y ha dado motivos a la Comisión Europea para cambiar el PDE.
5. Trata de manera uniforme a todos los Estados miembros sin tener en cuenta sus circunstancias que pone a algunos de ellos en situaciones de desventaja.
6. Los efectos negativos de un Estado miembro pueden afectar a otro, si se modifican los tipos de interés y de cambio del euro frente al resto de monedas.
7. El PEC está fragmentado y disperso en diversos textos normativos que necesitarán para su mejor comprensión y aplicación un texto refundido.
8. “El PEC no es un instrumento de crecimiento y no sustituye a una política dirigida a crear las condiciones para que ese crecimiento sea posible”⁶⁴. Su crecimiento es un efecto transitorio, en el que una vez logrado las menores tasas de inflación y de tipos de interés, el producto deja de crecer y depende de otros factores como sus instituciones o las inversiones en capital.
9. Hace depender el cumplimiento del volumen del PIB⁶⁵, siendo este un factor cambiante en función de las circunstancias del momento.

⁶² Diez Villameriel, Gonzalo Op. Cit. p.9.

⁶³ Argandoña, Antonio, 2003, “Del pacto de estabilidad al crecimiento”, *IESE Business School - Universidad de Navarra*, Barcelona. P.3.

⁶⁴ Argandoña, Antonio, p.5.

⁶⁵ Diez Villameriel, Gonzalo Op. Cit. p.9.

10. El PEC nació como una política económica flexible, pero con el paso del tiempo se fue regulando cada vez más y eso hace que cada vez sea más exigente.
11. Su flexibilidad en la falta de imposición de sanciones del PDE que hacen que muchos países miembros no se tomen en serio cumplir los objetivos presupuestarios del PEC y que por lo tanto sea poco eficaz. Ya pasó en el caso de Alemania en 2002 y en Francia en 2003 que no adoptaron las medidas para sufragar el déficit excesivo y dio pie a la reforma del 2005.
12. La poca operatividad de las sanciones del PDE en momentos de crisis financiera. Como el que la Comisión Europea perdone la multa a España en 2017 por no cumplir con el objetivo de déficit público, por considerar tal imposición carente de sentido por los esfuerzos de austeridad que hace la población⁶⁶.
13. Las presiones de los Estados miembros por un elevado déficit público hacen elevar los impuestos, haciendo que esa carga repercuta sobre el ciudadano.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA, NUEVE AÑOS DESPUÉS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008.

3.1 Las repercusiones de la deuda pública en la sociedad española.

Durante los años previos a la crisis económica de 2008, España asumía importantes riesgos en el sector inmobiliario. Entre ellos, el aumento del precio de la vivienda a ritmos alarmantes, por la especulación, y el crecimiento del sector de la construcción. Así, con la llegada de la crisis, explotó la “burbuja inmobiliaria” y el país entró en recesión económica. En consecuencia, la clase media se endeudó y muchos ciudadanos pasaron a ser de clase baja debido a la limitación de los recursos de estos ciudadanos que, cada vez más,

⁶⁶ Segovia, Carlos. *Bruselas perdona la multa, pero pone 15.000 millones de deberes* [En línea]. El Mundo. 27/7/2016-15:24. <<https://www.elmundo.es/blogs/elmundo/contraopa/2016/07/27/bruselas-perdona-pero-pone-15000.html>> [Consulta 15/2/2018]

demandaron servicios públicos básicos (sanidad, educación, transporte...) al Estado. Por esa razón, el gasto público aumentó y con ello, la deuda pública.

A esto, se le sumó la crisis de los mercados financieros, originada en EE. UU. y que se propagó por el resto del mundo con importantes restricciones de crédito y disminución del peso de las exportaciones destinadas a Europa. En el caso de España, hubo falta de recursos y de capacidad económica tanto en el sector público como en el privado. Así pues, muchas entidades de crédito, en especial las Cajas de Ahorro se vieron perjudicadas por los amplios préstamos sin devolver, fruto del sector de la construcción, por lo que necesitaron técnicas alternativas para subsistir, como la fusión en el caso de BANKIA o pedir un rescate al Estado.

Como si estos problemas no fueran suficientes, hay que añadir el reconocimiento tardío de la situación por parte de los gobernantes que empeoró la situación, con secuelas que se dejan ver hasta nuestros días. Todo esto se evidencia en la declaración del exgobernador del BE “Luis María Linde, ha reconocido "errores" del organismo regulador por no haber pinchado la burbuja inmobiliaria al pensar que se corregiría de forma "suave" y por no haber sabido anticipar la recesión "tan intensa" que sufriría el país a partir de finales de 2008”⁶⁷.

De esta manera se llega a lo que se podría denominar como el “exceso de endeudamiento, el que se refiere a una situación en la que el gobierno pide prestado más de lo que es socialmente óptimo”⁶⁸. De esta forma, España podría caer en un punto de no retorno.

3.2 Estructura funcional del gasto público español

Un año antes de que se iniciara la crisis económica (2007), España presentaba una deuda pública respecto del PIB del 35,6 %. Pero con el “efecto dominó” dos años después se vio seriamente afectada con un aumento del 17,2 % (a 52,8%). A partir de ahí, fue teniendo un crecimiento exponencial hasta el año 2014, en el que se estabilizó la deuda

⁶⁷ Martín Plaza, Ana. El Banco de España admite "errores" por no frenar la burbuja inmobiliaria y no prever la recesión [En línea]. RTVE. 12/07/2017. Actualización 12:52 <<http://www.rtve.es/noticias/20170712/banco-espana-admite-errores-no-haber-frenado-burbuja-inmobiliaria-no-prever-segunda-recesion/1580663.shtml>> [Consulta: 25/2/2019]

⁶⁸ E. Borensztein, M. Chamon, O. Jeanne, P. Mauro, y J. Zettelmeyer, “Sovereign Debt Structure for Crisis Prevention”, Documentos Ocasionales del FMI 237, Fondo Monetario Internacional (2005).

cerca del 100% del PIB español y en adelante fue disminuyendo algunas décimas año a año hasta la actualidad.

Tabla 1: Déficit público de España durante 2007-2017 expresado en millones de euros corrientes y en porcentaje del PIB

AÑOS	MILLONES DE EUROS CORRIENTES	PORCENTAJE DEL PIB
2007	20.792 €	1,9%
2008	-49.343 €	-4,4%
2009	-118.194 €	-11%
2010	-101.404 €	-9,4%
2011	-103.214 €	-9,6%
2012	-108.847 €	-10,5%
2013	-71.687 €	-7%
2014	-61.942 €	-6%
2015	-57.004 €	-5,3%
2016	-49.000 €	-4,5%
2017	-35.903 €	-3,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (gov_10dd_edtl) y de Datosmacro.com

Por lo que se distinguen dos etapas una puramente recesiva desde el 2008 hasta el 2013 (según el criterio de la OCDE⁶⁹) y otra de lenta recuperación del 2013 en adelante. Esto se ve en la Tabla 1 donde en el período puramente recesivo hay un aumento del déficit público hasta llegar al año 2013. Año, en el cual empieza a disminuir el déficit público dando síntomas de recuperación la economía española.

Una vez distinguidas las dos etapas de la economía española tras la crisis económica, se va a hablar de la deuda pública en ese período (2007-2017). En primer lugar, se determina si la deuda pública española es en su mayoría externa o interna, es decir, si está en manos privadas o nacionales. Si se observa la Tabla 2, se ve que la deuda en el

⁶⁹ 2017, “Estudios Económicos de la OCDE: España”, OCDE, p.12.

período 2012-2017 se conserva en su mayoría en manos nacionales, por lo que tiende a ser una deuda pública interna.

Tabla 2: Tenedores de la deuda pública española en porcentaje del PIB⁷⁰

AÑOS	EL RESTO DEL MUNDO	RESIDENTES	INSTITUCIONES FINANCIERAS (RESIDENTES)
2012	32,1%	53,7%	38,1%
2013	36,8%	58,7%	41,5%
2014	41,8%	58,6%	44,4%
2015	44,3%	55,1%	42,8%
2016	44,5%	54,5%	52,7%
2017	44,3%	54%	53,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BE (bene1802-nec7)

Sin embargo, es curioso señalar cómo, a partir de 2014 en plena etapa de recuperación, la deuda pública interna aumenta hasta aproximarse cada vez más a la externa, con tan solo una diferencia del 9,7% alcanzado en 2017. Lo que nos lleva a pensar que uno de los motivos que influyeron en la lenta recuperación tras el 2013 fue el aumento de la financiación extranjera de la deuda pública.

Es destacable que la mayoría de la deuda pública interna se encuentra en manos de las instituciones financieras. Pero parece ilógico cuando “España es el país de la Unión Europea que mayor coste ha tenido que soportar por la ayuda a la banca en el déficit público”⁷¹. Entonces, ¿Cómo es posible que los bancos que no tienen capacidad económica tengan la mayoría de la deuda pública interna española? Hasta tal punto esto es así que, en 2017, por una diferencia del 0,7 % del PIB no tienen toda la deuda pública interna.

⁷⁰ No se encontraron datos entre los años 2007 y 2011.

⁷¹ G. Gorín, Javier. *Por qué el rescate a la banca en España ha sido tan caro... y EEUU lo ha recuperado todo* [En línea]. El Confidencial. 17/06/2017- 05:00. <https://www.elconfidencial.com/economia/2017-06-17/rescate-bancario-perdidas-ayuda-banca-eeuu-recupera-todo_1400802/> [Consulta 18/2/2018]

Tabla 3: Deuda a corto y largo plazo expresado en millones de euros

<i>AÑOS</i>	<i>TOTAL, DE DEUDA PÚBLICA</i>	<i>VALORES A CORTO PLAZO</i>	<i>VALORES A LARGO PLAZO</i>	<i>PRÉSTAMOS A CORTO PLAZO</i>	<i>PRÉSTAMOS A LARGO PLAZO</i>
2007	384.622 €	26.307 €	287.312 €	4.928 €	62.809 €
2008	440.621 €	53.033 €	303.348 €	8.089	72.731 €
2009	569.535€	86.395 €	386.283 €	9.775 €	83.615 €
2010	650.079 €	68.395 €	465.297 €	8.438 €	103.831 €
2011	744.323 €	74.185 €	536.514 €	15.232 €	114.707 €
2012	891.502 €	60.575 €	609.311 €	15.139 €	202.795 €
2013	979.031 €	78.977 €	682.133 €	12.078 €	204.468 €
2014	1.041.624 €	77.611 €	744.078 €	11.620 €	185.069 €
2015	1.073.934 €	80.798 €	792.722 €	11.239 €	173.879 €
2016	1.073.934 €	82.375 €	837.234 €	9.485 €	172.628 €
2017	1.144.425€	75.603 €	894.924 €	8.844 €	160.592 €

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BE (a1112)

Otro aspecto que hay que indagar es si la deuda pública española es en su mayoría a corto o a largo plazo. Para ello se debe saber que según el PDE la deuda pública de las AAPP está constituida por: pasivos de las AAPP (efectivo y depósitos), pero se excluyen todos los pasivos que son activos de otras AAPP; valores representativos (pero no los derivados) y préstamos. En este caso, se ve en la Tabla 3 que la mayoría de la deuda pública se encuentra en los títulos de deuda pública (llamados valores de representación de la deuda pública), en concreto, se encuentran en Obligaciones y Bonos del Estado que son a largo plazo. En menor medida, se recogen en préstamos que en su mayoría son a largo plazo. Por lo que se puede determinar que durante el período 2007-2017, la mayoría de la deuda pública española fue a largo plazo. De tal manera se ve una deuda pública consolidada, de la que España puede ir devolviendo la deuda sin temor a incumplir plazos próximos.

Tabla 4: Balance financiero de España expresado en millones de euros⁷²

<i>AÑOS</i>	<i>ACTIVO FINANCIERO</i>	<i>PASIVO FINANCIERO</i>	<i>ACTIVO FINANCIERO NETO</i>
<i>2010</i>	<i>9.225.839</i>	<i>10.142.838</i>	<i>-916.998</i>
<i>2011</i>	<i>9.431.105</i>	<i>10.390.640</i>	<i>-959.535</i>
<i>2012</i>	<i>9.641.087</i>	<i>10.588.504</i>	<i>-947.417</i>
<i>2013</i>	<i>9.231.798</i>	<i>10.194.715</i>	<i>-962.917</i>
<i>2014</i>	<i>9.278.624</i>	<i>10.280.745</i>	<i>-1.002.121</i>
<i>2015</i>	<i>9.390.788</i>	<i>10.362.910</i>	<i>-972.122</i>
<i>2016</i>	<i>9.574.268</i>	<i>10.536.410</i>	<i>-962.143</i>
<i>2017</i>	<i>9.851.855</i>	<i>10.830.879</i>	<i>-979.024</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BE (cf_2_5ab)

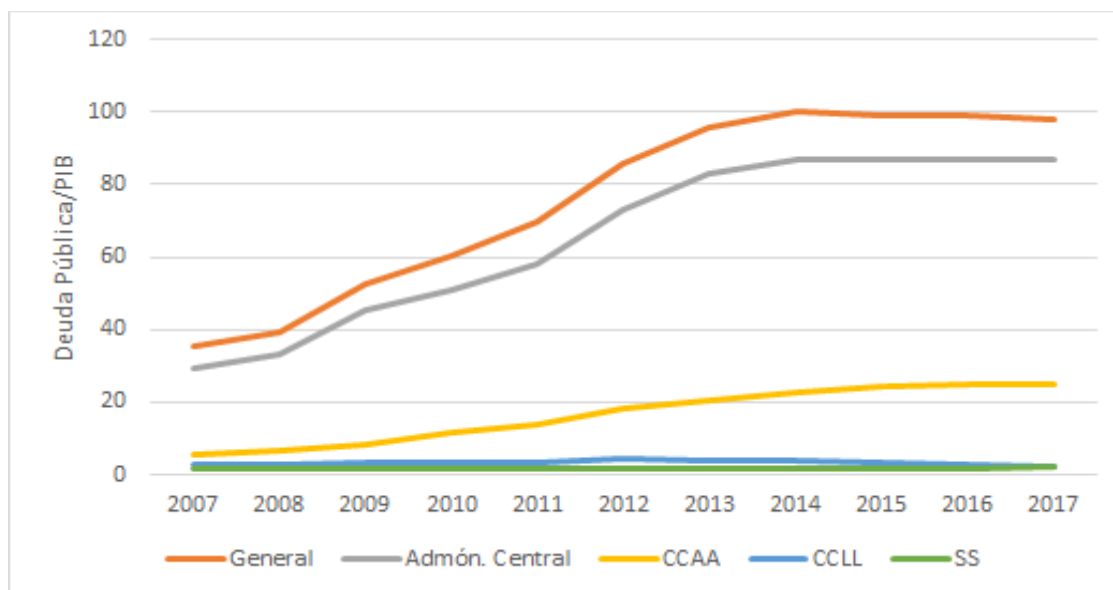
En cuanto a las posibilidades de devolver esa deuda pública, su capacidad financiera fue decreciendo en la etapa recesiva y en la etapa de recuperación; es alarmante ver (Tabla 4) cómo en el 2017 tenía menos capacidad económica que en el 2015, en concreto, 6.902 millones de euros menos. Esto no sería tan alarmante, si la recuperación económica dada a partir del 2014 hubiera crecido a un ritmo mayor que la diferencia expresada anteriormente. Por lo que habría que ser cautos y tomar medidas urgentes, para no caer de nuevo en una recesión económica.

Ahora se va a desglosar la deuda pública en el gráfico 1 para determinar qué AAPP supone un mayor gasto y cuál un menor. Antes de nada, se debe saber que el modelo del Estado español es la descentralización de las AAPP, es decir, este divide la deuda pública por sectores: Admón. Central, Seguridad Social (en adelante SS), CCAA y CCLL. Lo que ocasiona que la Admón. Central incremente su deuda pública “para financiar a las CCAA y CCLL a través del Fondo de Financiación de las CCAA y del Fondo de Financiación de las CCLL”⁷³.

⁷² No se encontraron datos entre los años 2007 y 2009.

⁷³ Delgado, Mar. Op. Cit. p.7.

Gráfico 1: Evolución de la deuda pública española respecto del PIB, comparativa con las distintas Admón. públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BE (Boletín estadístico-11.5 Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Porcentajes del PIB pm)

Como se puede ver la Admón. Central es la que abarca la mayor parte de la deuda pública frente a las CCLL que apenas suponen ni un 5% del PIB. Si bien es destacable que a medida que se avanza en la crisis y la deuda aumenta, hay mayor proporción de deuda pública que proviene de las CCAA pero que ningún caso supone más del 24,8 del PIB que es cuando alcanzó su máximo en el 2016.

Universidad de Valladolid

Aunque la SS apenas supone un 3% del PIB resulta peligroso ver cómo utilizan una política fiscal de endeudamiento de la SS de manera progresiva. Ya que es un activo para otras AAPP que utilizan el Fondo de Reserva de la SS para hacer frente a pagos. Con cada año parece aumentar el porcentaje del PIB sin llegar nunca a estabilizarse definitivamente. Ello también se debe a una elevada tasa de desempleo⁷⁴. En definitiva, constituye una práctica peligrosa porque, con el envejecimiento de la población española, parece difícil buscar una financiación segura para su sostenimiento.

⁷⁴Clemente, Yolanda. *Evolución del desempleo (1975 - 2015)* [En línea].El País 20/11/2015-14:48.<https://elpais.com/elpais/2015/11/18/media/1447871942_778264.html> [Consulta 18/2/2018]

Para analizar a qué políticas ha afectado el aumento del gasto público (y como consecuencia el aumento de la deuda pública) en la década 2007 y 2017, reflejada en la Tabla 5. Como se puede comprobar, aunque en el 2017 se esté en pleno período de recuperación, aún no se ha conseguido la recuperación, puesto que la deuda pública en 2017 sigue siendo algo más del doble que en 2007. En general, se pueden ver todas las políticas reducidas, salvo las que suponían un gasto inevitable como es el caso de las pensiones por el aumento del envejecimiento de la población o la Justicia por el aumento de los procesos, en su mayoría de índole política. Por el otro lado se aprecia que la partida presupuestaria de educación es la más perjudicada, ya que se ha visto reducida en un millón y pico, suponiendo esto un deterioro de la calidad educativa.

Es curioso señalar cómo las transferencias de activos a las CCAA han disminuido desde 2007, lo que confirma la teoría de que la Admón. Central es la que supone un mayor gasto público, pese a requerir activos para financiar a otras AAPP.

Por último, se debe tener en cuenta que, cuando se habla de la deuda pública en porcentajes del PIB, se hace siguiendo el PDE. Pero esto no muestra una imagen real de la deuda pública española, ya que no se tienen en cuenta los préstamos entre AAPP. He aquí un ejemplo: “la deuda pública española según PDE cerró 2017 en los 1,144 billones de euros: el 98,3% del PIB. Sin embargo, los pasivos totales en circulación concluyeron el año en 1,603 billones: esto es, el 137,7% del PIB”⁷⁵.

Universidad de Valladolid

Tabla 5: Gasto público de los años 2007 y 2017

<i>POLÍTICAS</i>	<i>2007</i>	<i>2017</i>
<i>JUSTICIA</i>	<i>1.451.479,22€</i>	<i>1.726.190,93€</i>
<i>DEFENSA</i>	<i>7.696.385,63€</i>	<i>7.575.592,87€</i>
<i>PENSIONES</i>	<i>91.458.177,16€</i>	<i>139.646.723,08€</i>
<i>SANIDAD</i>	<i>4.200.302,24€</i>	<i>4.093.477,83€</i>

⁷⁵Ramón Rallo, Juan. *La deuda pública española no asciende al 140% del PIB* [En línea]. El Confidencial. 30/04/2018 05:00 - Actualizado: 01/05/2018 12:22. <https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2018-04-30/deuda-publica-espana-pib_1556975/> [Consulta 25/2/2018]

EDUCACIÓN	2.485.480,12€	252.3816,2€
INDUSTRIA Y ENERGÍA	2.117.280,93€	5.432.171,09€
COMERCIO, TURISMO Y PYMES	1.168.821,04€	875.387,05€
SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	8.138.416,89€	7.912.330,49€
TRANSFERENCIA A OTRAS AAPP	60.993.306,39€	48.222.511,07€
DEUDA PÚBLICA	15.925.000€	32.171.000€

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado de los años 2007 y 2017 (BOE)

3.3 Medidas para la reducción de la deuda pública. Medidas de la política económica: la estructura jurídica del gasto público español

Todo este panorama dio lugar a tomar una serie de medidas para controlar y reducir el gasto público de España. Ya sean medidas de política económica, hasta medidas fiscales y de estabilidad financiera.

En cuanto a las medidas fiscales, la más destacadas son los Planes Presupuestarios Plurianuales desarrollados por el Gobierno para las AAPP, “en los que se establecen medidas para llevar a cabo en cada ejercicio para reducir los gastos del Sector público y aumentar, si es posible los ingresos”⁷⁶. De esta manera el Gobierno da estabilidad y sostenibilidad a la economía y fomenta el crecimiento, dándose la situación propicia para la creación de empleo que empieza con la disminución de la tasa de paro en abril de 2013 y que sigue disminuyendo hoy en día 2018, con sus altibajos⁷⁷. Igualmente, se aprecian otras medidas como el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Creación del Fondo de Liquidez Autonómico y la creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

⁷⁶ Martínez Álvarez, José Antonio, “Medidas de política económica para la salida a la crisis”, en VV AA., agosto 2013, *La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación*. CIRIEC-España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa N°78, pp. 203-243. P.224.

⁷⁷ *Evolución del paro registrado en España* [En línea]. RTVE 2007. <<http://www.rtve.es/noticias/el-paro-espana/paro-registrado/>> [Consulta 18/2/2018]

Respecto a las medidas de estabilidad financiera, el Gobierno ha creado el SAREB (Sociedad gestora de activos procedentes de la reestructuración de la banca), para gestionar los activos inmobiliarios de las entidades nacionalizadas con un plazo de 15 años. Otras medidas tomadas son las reformas estructurales y la reforma del mercado de trabajo.

Por último, con relación las medidas de política económica se ven influidas por la reforma de 2011 del PEC. Ya lo deja bien claro el preámbulo de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF) cuando dice: “Este convencimiento llevó en septiembre de 2011 a reformar el artículo 135 de la Constitución Española, introduciendo ...una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”⁷⁸. Así pues, se encuentra la estructuración del déficit público en el art.135 de la CE que supone un freno constitucional del endeudamiento y se caracteriza por:

- Constituir un principio de estabilidad financiera.
- Limitar los déficits excesivos de TUE.
- Fortalecer la vinculación de todas las AAPP (el mandato a las CCAA a hacerlo efectivo) al Derecho de la UE.
- Cumplir con los objetivos de la política comunitaria.
- Estar constitucionalmente protegido. Sin embargo, hay países que no han llevado estos compromisos a sus constituciones, sino que lo han hecho al rango legal.
- Suponer un doble reenvío a la UE y a la LO (habilitación por ley).
- Necesitar autorización por ley (principio de reserva de ley).

⁷⁸ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Dotar de prioridad de pago a la deuda pública para incentivar la compra a los futuros inversores.

Este mismo artículo en su apartado segundo que establece que: “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos...por la Unión Europea...Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido...”, quiere decir que los entes públicos no podrán incurrir en una deuda pública superior al 60% de su PIB y un déficit público superior al 3%. Para asegurarse de que este principio de estabilidad presupuestaria se cumple se desarrolló mediante la LOEPSF. Ya lo deja claro el preámbulo de esta misma ley cuando dice: “El nuevo artículo 135 establece el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012”⁷⁹. También intenta dar cabida de algún modo a la ratificación de España del Tratado de Estabilidad y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (en adelante TEEG).

La LOEPSF es desproporcionada, ya que desarrollar este principio mediante LO supone una traba para su posterior rectificación y reforma. En palabras de Lasa supone una “ruptura de la constitución material del Estado Social”⁸⁰, que este principio es ajeno a los fundamentos que crearon la CE que se basan en la autonomía del individuo que era clásico del Estado liberal. En consecuencia, España se halla en una imposición que, aunque consentida, es ajena a su voluntad por deber acatar las decisiones de los organismos de la UE.

Universidad de Valladolid

En esta misma ley se “establece que el Ministro de Hacienda y Función Pública elevará al Gobierno dos informes (uno antes del 15 de abril y otro antes del 15 de octubre de cada año) sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública”⁸¹. Por lo que con base en estos informes se ha elaborado la Tabla 6, para determinar si cumple el PEC en los últimos años.

⁷⁹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁸⁰ Lasa López, Ainhoa, mayo-agosto de 2014, *La Ruptura de la constitución material del Estado Social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, UNED.Revista de Derecho Político N°90, pp.213-248.

⁸¹ Grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. [En línea]. Ministerio de Hacienda <<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Informedelarticulo173delaLOEP.aspx>> [Consulta 25/2/2018]

Tabla 6: Grado de cumplimiento del PEC (expresado en porcentajes del PIB)

AÑO	DEUDA PÚBLICA	OBJETIVO DEL PEC (EN OCASIONES EL PDE)	DESVIACIÓN
2017	98,1%	99,0%	0,9
2016	99,0%	99,4%	0,4
2015	99,8%	101,7%	1,9
2014	99,3%	99,5%	0,2
2013	92,1%	91,6 %	-0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda (Tablas resumen de la deuda pública y regla de gasto de la ley de estabilidad presupuestaria. Informes de Octubre).

Como se puede ver, lo que se trata de analizar es el período de lenta recuperación (iniciado 2013), no del período puramente recesivo ya que obviamente no lo cumpliría (ya se vio que los porcentajes del PIB, durante ese período, eran superiores al límite del 60% del PIB fijado por el PEC). Pues bien, a excepción de 2013, se ha cumplido. Destaca el año 2015, por ser el año que mayor grado de cumplimiento, sin embargo, los años siguientes también dan cumplimiento al objetivo. Lo que da muestra del cumplimiento del PEC y así se garantiza en España unas finanzas públicas sólidas.

Este cumplimiento del PEC viene de la mano de una serie de medidas de política económica que se tomaron a partir de 2013. He aquí unos ejemplos: “ayudas al autoempleo, 45 mil millones para financiar PYMES, supresión del pago adelantado del IVA, mercados de renta fija para las empresas, plazos a la morosidad, reforma de los incentivos de I+D...”⁸²

No obstante, hay que tener cuidado con la Decisión (UE) 2017/894 del CONSEJO de 8 de agosto de 2016 que viene a decir que se espera que España disminuya el déficit público al 4,6% del PIB en 2016, al 3,3% en 2017 y al 2,7% del PIB en 2018 y que, aunque en principio parece cumplirse con un 4,51% en 2016 y un 3,10 en 2017, parece que para

⁸²El País. *Las medidas económicas, una a una* [En línea]. El País 20 de febrero de 2013 – 14:52. <https://elpais.com/economia/2013/02/20/actualidad/1361354700_221671.html> [Consulta 18/4/2018]

2019 el FMI⁸³ predice que lo incumplirá con un 2,3%. Además, exigen que haya una mejora anual mínima equivalente al 0,5% del PIB y sugieren reforzar la LOEPSF para prevenir y corregir desviaciones de los objetivos de déficit, pero el déficit público español ya está suficientemente estructurado.

En cualquier caso, no hay que olvidar en el período puramente recesivo (2008-2013) la Decisión del Consejo de 27 de abril de 2009 sobre la existencia de un déficit excesivo en España, por el cual a España se la abría un PDE. A partir de ese momento fueron habituales las recomendaciones y decisiones del Consejo Europeo y los documentos y opines de la Comisión Europea.

Aparte de la reforma del PEC y sus amplias consecuencias jurídicas, se establecen otras medidas de la política económica como el “Plan QE” que “son compras de activos, que también se conocen como expansión cuantitativa, respaldan el crecimiento económico en la zona del euro y nos ayudan a volver a unos niveles de inflación inferiores, aunque próximos, al 2 %”⁸⁴. Fue impulsado por el BCE, en marzo de 2015, con el objetivo de evitar la deflación y trata, de alguna manera, de buscar que las entidades financieras concedan mayor número de préstamos a los particulares y sociedades.

3.4 Comparativa de la deuda pública de España con el resto de los países miembros

3.4.1 Los factores socioeconómicos y políticos de la deuda pública de los países de la UE

Antes de analizar los datos, se expondrá brevemente los factores socioeconómicos y políticos que afectaron a los países de la UE en la década de 2007-2017, con el objeto de comprender tales comportamientos en la deuda pública:

- A. La Reserva Federal de EE. UU. acomete una agresiva bajada de tipos de interés del 6,5% al 1%.

⁸³ Ruiz de Gauna, C. *España incumplirá el objetivo del déficit en 2019 y lo situará en el 2,3%* [En línea]. La Expansión. 10 de Octubre de 2018 - 03:45. <<http://www.expansion.com/economia/2018/10/10/5bbd561ae2704ea3738b4611.html>> [Consulta 1/2/2018]

⁸⁴ *¿Qué es la expansión cuantitativa?* [En línea]. Banco Central Europeo. <https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.es.html> [Consulta 25/2/2018]

- B. Las entidades bancarias comenzaron a conceder créditos más arriesgados y a dar más préstamos.
- C. Las personas que no tienen ingresos fijos, propiedades y trabajos estables son los principales clientes de estos préstamos.
- D. Aparecen las hipotecas con elevado riesgo de no devolución (hipotecas *sub-prime*).
- E. Estalla la “burbuja inmobiliaria” y muchas personas y empresas se convierten en insolventes por no poder hacer frente a sus pagos. Por lo que en ese momento más que nunca comienzan a demandar más servicios sociales como la sanidad o prestaciones sociales. Eso hace que el Estado vea aumentado sus gastos y los servicios públicos se vean colapsados.
- F. Los bancos se quedan sin liquidez y en numerosos países tienen que ser rescatados por los Estados, los cuales ven disminuidos sus ingresos y aumentadas sus deudas públicas.
- G. Malas políticas económicas, como aumentar el nivel de gasto del Estado sin tener capacidad. Con la intención de aumentar la circulación del dinero y restaurar la confianza en el mercado.
- H. Un PEC cada vez más rígido respecto a la emisión de deuda pública y las medidas que ha de tomar.

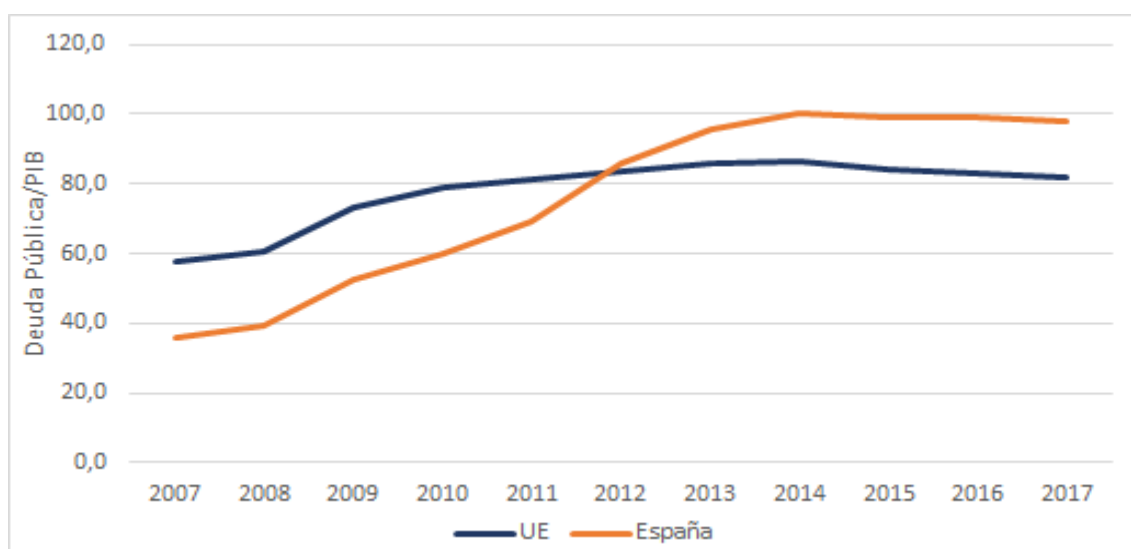
En conclusión, debido a las malas decisiones tomadas en época de bonanza y a la especulación, el mercado se colapsó y entró en recesión, produciendo un efecto dominó que empezó en EE. UU. y acabó por extenderse por el resto del mundo, incluido la UE que tuvo que activar mecanismos de rescate a los países miembros más afectados para que pudieran a hacer frente, entre otras cosas, a la devolución de su deuda pública.

3.4.2 Análisis comparativo de la deuda pública de España con el resto de los países de la UE

Así pues, en 2007, España no es un país de la UE que presente una deuda pública muy elevada (35,6% del PIB). Como se ve en el gráfico 2, está muy por debajo de la media de la UE que es de 57,5% del PIB, incluso con el comienzo de la crisis en el año 2008 parece mantenerse lo suficientemente alejada de la media un 21,2% del PIB. Pero a medida que avanzan los años, los efectos de la crisis y el aumento del gasto público hacen que su deuda pública comience a crecer más rápido que la media de la UE. En concreto, se puede ver a partir del 2009 que pasa del 39,5% de PIB al 52,8% del PIB. Sin embargo, pese al crecimiento de su endeudamiento, sigue cumpliendo el PEC que exige no más de un 60% del PIB.

El problema viene más adelante, cuando empieza su crecimiento exponencial y se le tiene que abrir un PDE. Así pues, mientras que la media de la UE tiene un crecimiento de la deuda pública más lento, la deuda pública de España crece a un ritmo más rápido. Hasta tal punto es así, que en 2012 supera la media de la UE, estando un 1,9% del PIB por encima. Pero hasta 2014 ambos no alcanzan su máximo nivel de endeudamiento y con una diferencia de un 14%.

Gráfico 2: Evolución de la deuda pública española respecto del PIB en comparación con la media de la UE



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (t-gov10dd)

A partir de ese año, empieza una lenta recuperación, en la que la media europea parece recuperarse más rápido que España, ya que, pese a reducir la deuda pública en 2017, está cada vez más lejos de la media de la UE, un 2,5% del PIB más lejos que en el 2014. Ello se debe al aumento del gasto público con medidas como el “Cheque bebé”⁸⁵ y la devolución de 400 euros de la cuota del IRPF a cada contribuyente ⁸⁶.

Si se observa el gráfico 3, se distingue que antes del comienzo de la crisis (2007) hay unos países más afectados que otros por la deuda pública. A priori, nos llama la atención la gran deuda pública que tiene Grecia que está muy lejana a la mayoría de los países. Solo Italia y Bélgica le siguen con un 99,8% del PIB y 87% del PIB respectivamente. En general, la mayoría de los países miembros mantienen una deuda pública inferior al 60% del PIB, lo que implican que cumplen el PEC y que en mayor o menor medida presentan una estabilidad económica aceptable en el marco de la UE. Pero duró poco porque en 2009 la Comisión europea tuvo que abrir el PDE a 20 países de los 27 de la UE, entre ellos España⁸⁷.

Gráfico 3: Mapa de la deuda pública en porcentaje del PIB de los países de la UE en el año 2007

Universidad de Valladolid

⁸⁵ Alecelay, Susana *La generación del «baby boom» mete presión al sistema de pensiones* [En línea]. ABC. 15/01/2018-3:43. <https://www.abc.es/economia/abci-generacion-baby-boom-mete-presion-sistema-pensiones-201801142021_noticia.html> [Consulta 18/2/2018]

⁸⁶ Mucientes, Esther. *El PSOE se compromete a devolver 400 euros a todos los contribuyentes* [En línea]. El Mundo. 27/01/2018- 19:58. <<https://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/27/espana/1201435458.html>> [Consulta 18/2/2018]

⁸⁷ *Bruselas abre procedimiento por déficit excesivo a 20 de los 27 países de la UE* [En línea]. El País. 7/10/2019- 12:44. <https://elpais.com/economia/2009/10/07/actualidad/1254900777_850215.html> [Consulta 17/2/2018]

ambas deudas públicas en 2017 son mayoritariamente internas, pero también poseen un alto porcentaje de deuda pública externa, siendo ambos tipos de deuda pública muy próximos.

Gráfico 4: Deuda pública de algunos países de la UE en manos de residentes y en porcentajes del PIB

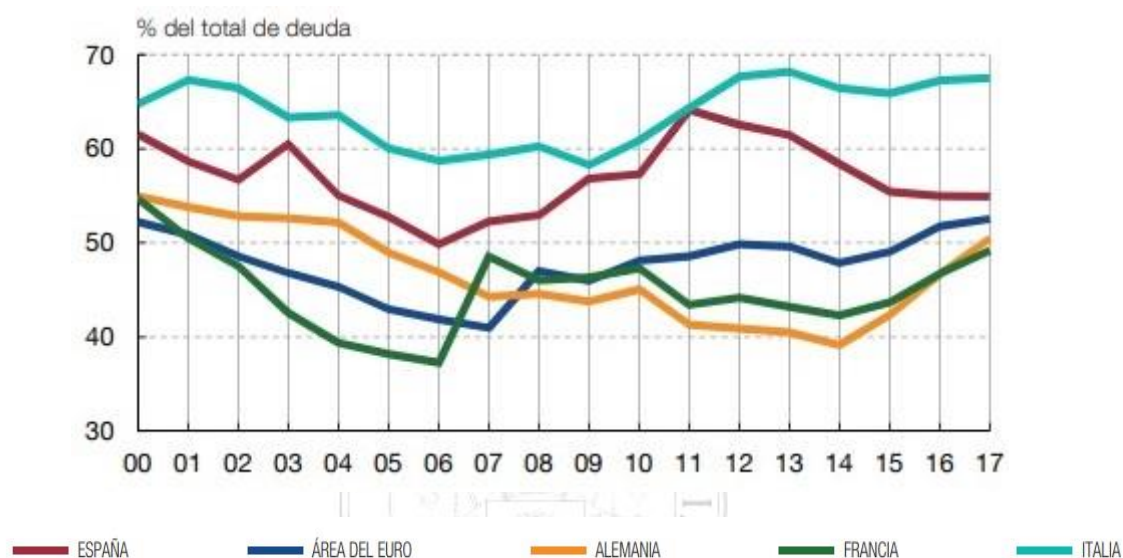


Gráfico del BE (Boletín económico 2/2018. Evolución de la deuda pública en España en 2018)

Si se analiza el criterio temporal de la deuda pública, se dirá que la deuda pública de la UE ha sido mayoritariamente a largo plazo, nunca superando la deuda a corto plazo el 15 % del total. Eso quiere decir que la UE tiene una deuda consolidada, con posibilidad de hacer frente a los pagos de la deuda pública, lo cual le da más posibilidades de recuperación. Si se compara el gráfico 5 con España esta deuda pública ha sido también mayoritariamente a largo plazo e inferior a la deuda pública de la UE, excepto entre el período 2008 y 2010. Igualmente es un buen síntoma de estabilidad económica.

Gráfico 5: Deuda pública a corto plazo de algunos países de la UE en porcentajes del PIB

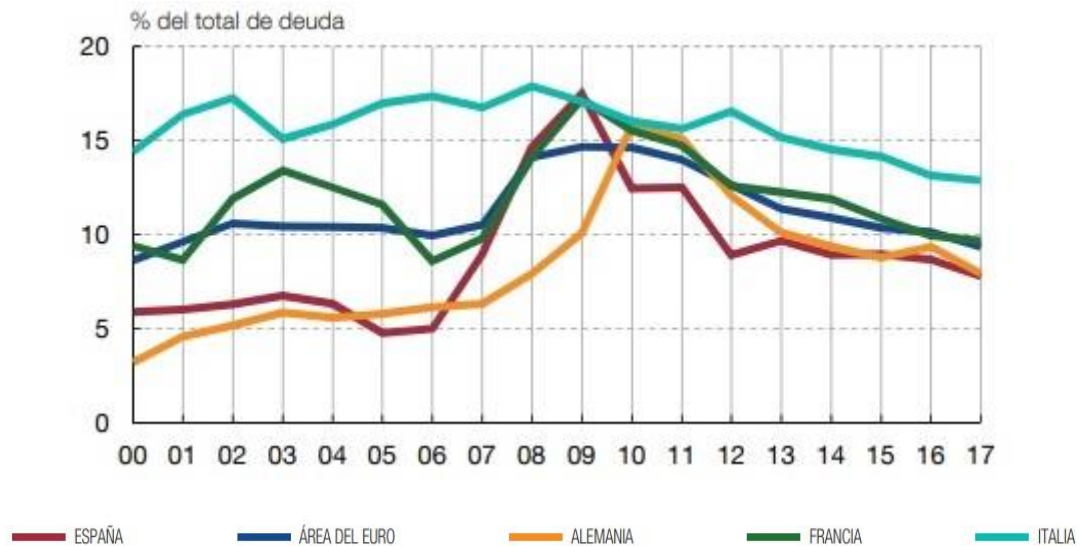


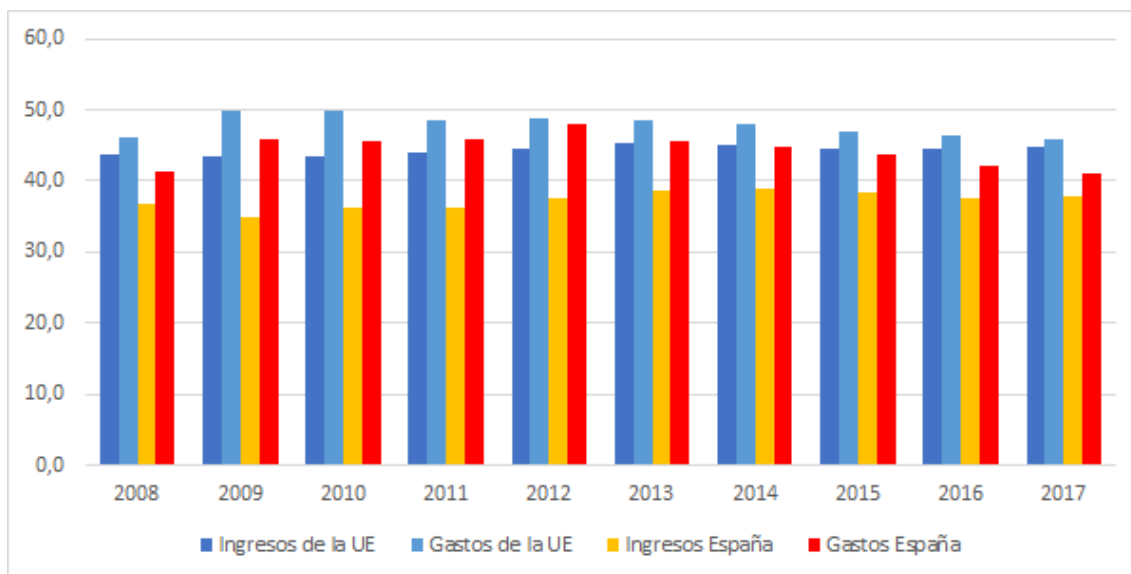
Gráfico del BE (Boletín económico 2/2018. Evolución de la deuda pública en España en 2018)

Para profundizar más en la deuda de la UE, se detallará en el volumen de ingresos y gastos de las AAPP (ver gráfico 6), para poder determinar su capacidad y recuperación económica. Como se ve tanto las AAPP de España como en general las de UE tienen un volumen de gastos superior al de ingresos y en ningún momento llegan a alcanzarse y mucho menos superarse. Lo que se traduce en que no tienen suficiente capacidad económica para hacer frente a los gastos con solo sus ingresos, ello ocasiona la necesidad de buscar ingresos extraordinarios como la deuda pública. Lo que genera que cada vez se endeuden más.

Universidad de Valladolid

Cabe destacar que el mayor volumen de gasto de la UE fue durante los primeros años de la crisis financiera, 2009 y 2010, pero el mayor volumen de gasto en España fue en 2012 con un 48,1 % del PIB. Y aunque hay una gran brecha entre los ingresos y los gastos de ambos, es mayor en España. Por último, en 2017 parece haber cada vez más un acercamiento entre los ingresos y gastos, hasta tal punto que en la UE están casi iguales. Lo que nos indica que la economía se está recuperando y hay posibilidades de hacer frente a la deuda pública.

Gráfico 6: Nivel de ingresos y gastos de las AAPP de la UE y España, en porcentajes del PIB



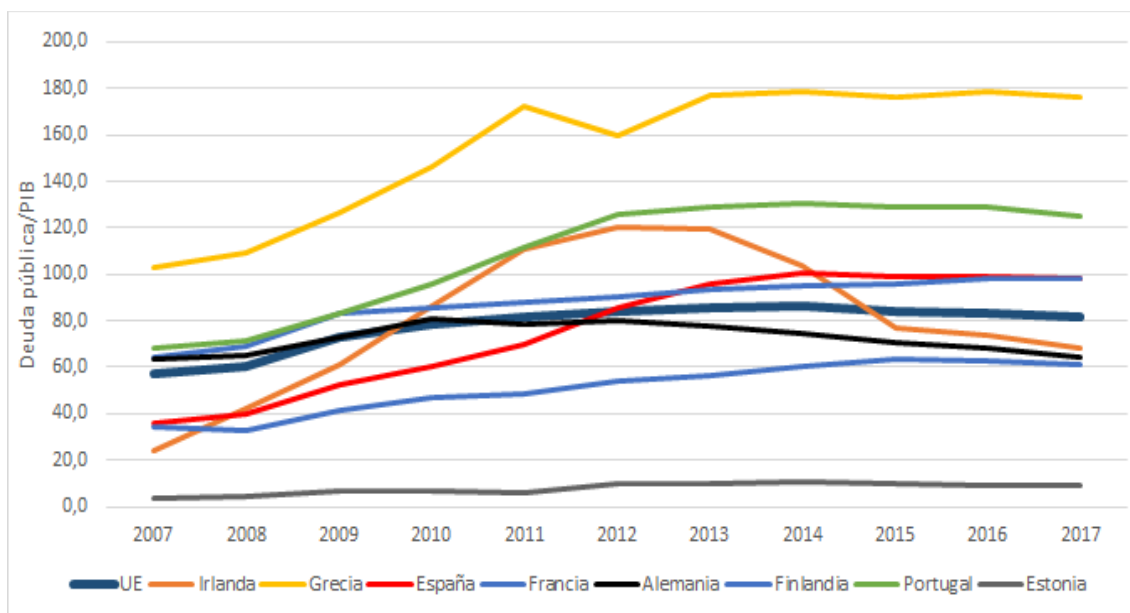
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (gov_10a_main)

A continuación, se van a comparar los países más afectados (aquellos que han sufrido un aumento exponencial de su deuda pública y que en su mayoría han recibido rescates, ya sean de deuda pública o bancarios) con los no afectados (el resto que se caracterizan porque antes del comienzo de la crisis en términos generales se situaban por debajo de una deuda pública del 53,4% y no necesitaron pedir ayuda a las autoridades de la UE)⁸⁸. A partir de estas características se distinguen como países afectados: Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España (GIPE). Y entre países no afectados se escogerán: Francia, Alemania, Finlandia (FAF). Por supuesto, se excluye de esta comparación a Reino Unido por tener una moneda distinta al euro y estar en proceso de separación de la UE (el *brexit*).

En primer lugar, se ve en el Gráfico 7 cómo Irlanda que llegó a tener una deuda pública del 119,9% de su PIB en 2012 y España tuvo una deuda del 85,7% del PIB, ha llegado a situarse con una deuda pública en 2017 por debajo de España (del 68,4% del PIB). Este logro se debe a políticas fiscales efectivas como atraer inversión extranjera (es un paraíso fiscal) y su capacidad para exportar. Y eso que Irlanda tiene un volumen de producción mucho menor que España.

⁸⁸ Hernández Recio, Manuel Carlos, 2018, en VV. AA., “Evolución de la deuda pública en los países de la Zona Euro. Determinantes y sostenibilidad de la misma”, Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A. PP.1,7,8.

Gráfico 7: Evolución de la deuda pública respecto del PIB de los países afectados y no afectados de la UE



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (t-gov10dd)

En segundo lugar, parece sorprendente cómo Francia que es uno de los países fundadores de la UE y una potencia en Europa, ha podido acabar con una deuda superior a la media de la UE y casi igual que la de España en 2017 (98,5% del PIB frente a España que tuvo 98,1% del PIB).

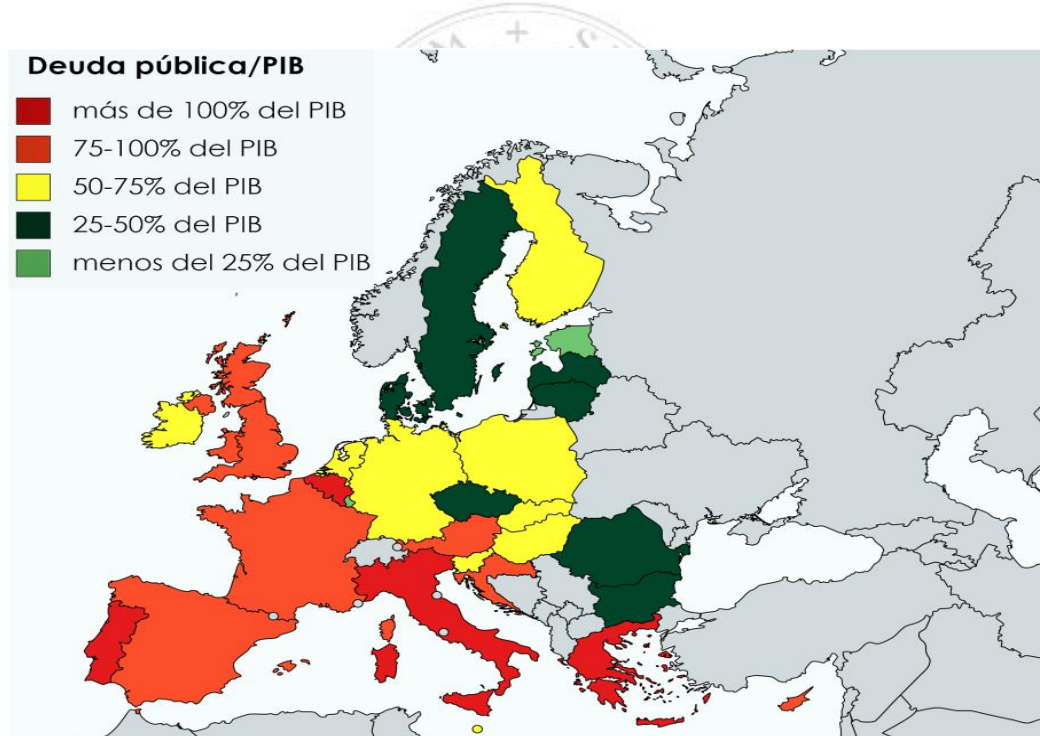
De todos los países el que más se sale de los esquemas es Grecia que rozó una deuda pública de casi el 180% de PIB. Se venía intuyendo, ya que durante el período 2000-2007, el gobierno griego manejó un déficit presupuestario promedio de casi tres veces la media de la eurozona y el doble del límite máximo fijado por el PEC. Siendo necesaria la intervención del Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) y varios rescates por intentar salvar la economía del país, causando terribles secuelas como la destrucción de la clase media.

Pero no fue el único de los países rescatados por la UE; ya Irlanda, Portugal, Chipre y España necesitaron igualmente ayuda financiera para hacer frente a su deuda pública. En 2010 fue rescatada Irlanda con 85.000 millones de euros y España con 100.000 millones de

euros; en 2011 fue rescatado Portugal con 78.000 millones de euros; en 2013 Chipre con 10.000 millones de euros⁸⁹.

En cualquier caso, parece que el modelo finlandés es uno de los más aconsejable. Ya que en ningún momento superó la media de la UE y pese a la crisis de 2008, no incrementó su deuda tan desproporcionadamente como otros países, además de ser un país pionero en la economía por iniciar su experimento de la renta básica universal. Aunque el país que menos deuda pública tuvo fue Estonia con apenas una diferencia del 5% del PIB entre 2007 y 2017.

Gráfico 8: Mapa de la deuda pública en porcentaje del PIB de los países de la UE en el año 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (t-gov10dd)

Por último, si se compara la situación de la deuda pública de los países de la UE antes del inicio de la crisis en 2007 y después en 2017 (ver gráfico 8), se dirá que la

⁸⁹ Así han sido los rescates de los países de la UE: han recibido 513.000 millones en total [En línea]. elEconomista.es. 18/3/2013- 18:37. <<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/4683121/03/13/Asi-han-sido-los-rescates-de-los-paises-de-la-UE-ya-han-recibido-513000-millones-.html>> [Consulta 17/2/2018]

situación es bastante peor en la actualidad, ya que la UE no se ha recuperado de las consecuencias de las crisis y aunque llegó a su techo en 2014, la recuperación es más lenta que el ritmo que tuvo de endeudamiento. No obstante, los países que parecen peor parados son: Grecia, Italia (al que la Comisión Europea prevé abrir un PDE⁹⁰), Portugal y Bélgica. En este contexto España se encuentra en mejor situación que ellos, aunque está por encima de la media de la UE.

4. CONCLUSIONES

La deuda pública española es una fuente de ingresos extra para el Estado, donde el mayor beneficiado ha sido la Admón. Central del Estado, ya que a partir del año 2014 ha representado más del 80% de la deuda pública española. Asimismo, se llega a la conclusión de que la mayoría de la deuda pública española es interna, estando entre el 53% y el 58% en manos de residentes, y que un alto porcentaje de la deuda externa proviene de la UE (el “Plan QE”). De esta manera, no se halla influida por presiones e intereses ajenos (el PEC está integrado en el ordenamiento jurídico español); en otras palabras, el Estado español mantiene un control sobre su deuda.

Pese a que la crisis económica de 2008 hizo que se disparara el nivel de gasto y aumentara la deuda pública exponencialmente (ya vimos que en 2009 había aumentado un 17,2% con respecto a un año antes de la Gran Recesión), actualmente se vive un período de lenta recuperación (como se expuso en 2013 el déficit público empieza a disminuir, pasa de un 10,5 % en 2012 a un 7%). Por consiguiente, la deuda pública disminuye a un ritmo lento, pero estable, cumpliendo los objetivos del PEC, aunque el Estado español no puede relajarse, porque al más mínimo descuido se podría volver a disparar el nivel de deuda pública.

Entre las medidas que se tomaron para paliar los efectos de sobreendeudamiento, las que más destacan son las medidas de política económica que se basan mayoritariamente en adaptarse al PEC como por ejemplo la reforma del art.135 CE de septiembre de 2011.

⁹⁰ *La Comisión Europea concluyó que Italia no cumple con el criterio de la deuda de la UE, por lo que es justificado abrir un Procedimiento de déficit excesivo (PDE) a ese país.* [En línea]. Sputniknews. 21/11/2018-17:07.<<https://mundo.sputniknews.com/europa/201811211083584927-abriran-procedimiento-de-deficit-excesivo-a-italia/>> [Consulta 17/2/2018]

Pero existe el problema de la redistribución de la deuda debido a su naturaleza pública. En otras palabras, a las AAPP les es indiferente el sobrecoste de aumentar los servicios públicos porque están obligadas a prestarlos a todos sus ciudadanos, a diferencia de un ente privado que trata de maximizar beneficios.

España puede implementar sus políticas fiscales, aunque el PEC le marca máximos. En ese sentido se haya limitado e influido en materia fiscal desde el Tratado de Maastricht de 1992. Por lo que su política fiscal, más que una aspiración económica, es una obligación financiera y presupuestaria de la que no se puede dar marcha atrás.

Aunque esto no sería un problema si las respuestas de la UE no fallaran, ya que necesitan una extrema coordinación y que las decisiones se aprueben de manera más rápida e igual pasa con la incorporación de mecanismos futuros. Así pues, hay una creciente duda sobre la unidad de la UE, ya que algunos países que tienen problemas de liquidez suponen una carga para el resto de los Estado miembros.

Toda esta situación acarrea consecuencias en la deuda pública:

1. El aumento de la emisión de títulos de deuda pública que hace que aumente la cantidad de dinero en circulación y por lógica que aumenten los precios.
2. La emisión de deuda pública que permite recolocar los recursos sin uso en el mercado permitiendo que el estado aumente la producción global y les saque un rendimiento a esos recursos.

En mi opinión, y en la de otros autores, se podrían haber barajado otra serie de medidas que no se han tenido en cuenta:

- A. “Reducir el gasto público sin perjudicar con ello el gasto realizado en la inversión”⁹¹. Consiste en que las AAPP no gasten más de lo que recaudan. El problema viene cuando tienen que hacer frente a unos pagos para los que no tienen capacidad

⁹¹ Díez Villameriel, Gonzalo, Op. Cit. pp.9-12.

económica. Además, las políticas de gasto se verían seriamente reducidas con el correlativo deterioro de los servicios públicos.

En cambio, podría tener posibilidades de prosperar debido a que la deuda pública en su mayoría es a largo plazo. Eso quiere decir que se cuenta con largos períodos de tiempo para hacer frente a los pagos. Además, las AAPP cuentan con los Fondos para su financiación. Eso sin contar que está en marcha de Plan QE y si eso no fuera suficiente existen en la UE Fondos y rescates económicos que podrían ayudar a obtener una liquidez sin necesidad de endeudarse a intereses altos.

- B. “Imitar el modelo de economía del medio ambiente”⁹². Consiste en que, al igual que en el medio ambiente hay un impuesto por contaminar cuya cuantía es igual al daño que causa la contaminación, se debería hacer lo mismo en el ámbito de la deuda pública. Es decir, establecer “un impuesto sobre la creación de déficit”⁹³ de tal manera que la cuantía del impuesto coincidiera con el coste marginal social que genera el déficit para la UE.

Este modelo tiene la pega de que repercutiría directamente sobre los ciudadanos y tendría un carácter impositivo. Por esa razón, limitaría esa libertad que tienen los individuos de adquirir títulos, en el caso de la deuda pública, y en cierto sentido obligaría al pago a personas que no tienen esa capacidad económica, haciendo que los ingresos fiscales disminuyan.

Pero tiene la ventaja de que los países miembros que cumplen con los objetivos de déficit no se verían perjudicados y arrastrados por los países miembros que no los cumplieran. El inconveniente es que generalmente los países que no pueden cumplir con los objetivos de déficit público no tendrían capacidad económica para pagar dicho impuesto.

- C. Un Gobierno estable políticamente que de confianza a los futuros inversores y al mercado, es decir, unas medidas claras y eficaces. En palabras del exgobernador del

⁹² Buñuel González, Miguel. Op. Cit. pp.7-8.

⁹³ Ibid., p.13 y 14.

BE, Luis María Linde que “ha afirmado... que los casos de corrupción no tienen un impacto "apreciable" ni "medible" en la evolución económica, ...mientras que ha dicho que es "posible" que la inestabilidad política actual sí tenga un impacto en la economía”⁹⁴.

- D. Tomar como ejemplo las medidas de Irlanda o Finlandia, ya que son dos países que han sabido recuperarse y mantenerse con niveles de deuda muy por debajo de la media de la UE. Se debería exportar más, como Irlanda, y no importar y depender tanto de terceros países; eso aumentaría la capacidad económica de España. Se debería ser pioneros en medidas de política económica como Finlandia en su experimento con la renta básica universal⁹⁵.
- E. Realizar un esfuerzo para facilitar la ejecución legal de la amplia normativa tendente a resolver disputas de los préstamos soberanos, como, por ejemplo, el arbitraje y el litigio.
- F. Aumentando el tipo de interés de los títulos de la deuda pública, para, de esta manera, atraer a nuevos inversores y aumentar el crédito recibido (siempre que se pueda mantener el ritmo de los pagos).

En resumen, la consolidación fiscal de las cuentas públicas es posible, pero se enfrenta a una serie de peligros como la fragilidad del mercado de trabajo español (que durante la década analizada ha experimentado importantes crecimientos de desempleo), el elevado nivel de deuda pública que, aunque disminuya, lo hará a un ritmo muy lento y el envejecimiento de la población que aumenta la presión de los gastos de la Seguridad Social y otras políticas de gasto (pensiones, sanidad...).

⁹⁴Europa Press. *El gobernador del Banco de España apunta que la inestabilidad política afecta más que la corrupción* [En línea]. El Boletín. 29/5/2018-19:55. <<https://www.elboletin.com/noticia/163739/nacional/el-gobernador-del-banco-de-espana-apunta-que-la-inestabilidad-politica-afecta-mas-que-la-corrupcion.html>> [Consulta 26/2/2018]

⁹⁵Domínguez Cebrián, Belén. *Finlandia, laboratorio mundial de la renta básica universal* [En línea]. El País. 29/11/2018-8:53. <https://elpais.com/economia/2016/12/06/actualidad/1481053062_111018.html> [Consulta 26/2/2018]

BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

Bibliografía doctrinal

Argandoña, Antonio, 2003, “Del pacto de estabilidad al crecimiento”, *IESE Business School - Universidad de Navarra*, Barcelona.

Buñuel González, Miguel, 2003, “La debilidad de la justificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” en VV. AA., *La debilidad de la justificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y mecanismos alternativos: un sistema de permisos de déficit negociable y un impuesto sobre la creación del déficit*, Dialnet.

Cardona Rubert, María Belén; Cabeza Pereiro, Jaime (Coordinadores), 2014, *Políticas Sociolaborales*, Aranzadi S.A, Cizur Menor (Navarra).

Cuamatzin Bonilla, Fortunato, 2006, *Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública*, Análisis Económico Núm. 47, vol. XXI, pp. 235-260. P. 11

Diez Villameriel, Gonzalo, 15/07/2016, *El pacto de estabilidad y crecimiento*, Derecho y Cambio Social. pp.9-12.

Espósito, Carlos; Li, Yuefen; Bohoslavsky, Juan Pablo (coordinadores), 2015, *Deuda pública y derecho internacional*, Tirant lo blanch, Valencia.

Ferreiro Lapatza, José Juan, 1967, *Análisis jurídico de la deuda pública*, Revista de Administración pública, pp.131-227.

García Roca, Javier, 2013, en VV. AA., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra).

Hernández Recio, Manuel Carlos, 2018, en VV. AA., “Evolución de la deuda pública en los países de la Zona Euro. Determinantes y sostenibilidad de la misma”, Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A.

Irwin C., Timothy., 2005, “Defining the Government’s Debt and Deficit”, *International Monetary Fund*.

Lasa López, Ainhoa, mayo-agosto de 2014, *La Ruptura de la constitución material del Estado Social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, UNED.Revista de Derecho Político N°90, pp.213-248.

M. Sánchez, Víctor, 2016, en VV. AA., *Derecho de la Unión Europea*, Huygens, Barcelona.

Martínez Álvarez, José Antonio, “Medidas de política económica para la salida a la crisis”, en VV. AA., agosto 2013, *La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación*. CIRIEC-España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa N°78, pp. 203-243.

Martínez Álvarez, José Antonio, “Presupuesto de base cero”, en VV. AA., *Presupuesto base cero: una herramienta para la mejora de las finanzas públicas*. Instituto de estudios fiscales. P.T. n.o 10/2013.

Massot Perelló, Magdalena, 2003, en VV. AA., *La hipótesis de las expectativas en el largo plazo: evidencia en el mercado español de deuda pública*, Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Investigaciones Económicas. vol. XXVII (3), pp. 533-564. P.549.

Navarro, Vicenç, 2004, *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid

Panico, Carlo, octubre-diciembre de 2010, *Las causas de la crisis de deuda en Europa y el papel de la integración regional*, México: Investigación económica vol. LXIX, 274, pp. 43-62.

Pérez Partida, Héctor Rafael, 2015, *Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados*, El cotidiano, núm. 192, pp. 78-84.

Pérez Royo, Fernando, 2017, *Derecho financiero y tributario*, Civitas S.AU, Cizur Menor (Navarra).

Ruíz Viñals, Carmen, 2004, “El sentido de la intervención del Estado en la sociedad y en el mundo laboral”, en VV. AA., *Políticas Sociolaborales: Un enfoque pluridisciplinar*, UOC, Barcelona.

2017, “Estudios Económicos de la OCDE: España”, OCDE.

Webgrafía

Alecelay, Susana *La generación del «baby boom» mete presión al sistema de pensiones* [En línea]. ABC. 15/01/2018- 3:43. <https://www.abc.es/economia/abci-generacion-baby-boom-mete-presion-sistema-pensiones-201801142021_noticia.html> [Consulta 17/2/2018]

Así han sido los rescates de los países de la UE: han recibido 513.000 millones en total [En línea]. elEconomista.es. 18/3/2013- 18:37. <<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/4683121/03/13/Asi-han-sido-los-rescates-de-los-paises-de-la-UE-ya-han-recibido-513000-millones-.html>> [Consulta 17/2/2018]

Bruselas abre procedimiento por déficit excesivo a 20 de los 27 países de la UE [En línea]. El País. 7/10/2019- 12:44. <https://elpais.com/economia/2009/10/07/actualidad/1254900777_850215.html> [Consulta 17/2/2018]

Clemente, Yolanda. *Evolución del desempleo (1975 - 2015)* [En línea]. El País 20/11/2015- 14:48. <https://elpais.com/elpais/2015/11/18/media/1447871942_778264.html> [Consulta 18/2/2018]

Delgado, Mar, en VV. AA., *La evolución de la deuda pública en España en 2017* [En línea]. Boletín económico 2/2018. Notas Económicas. Banco de España, 7/6/2018 <<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/2018/T2/Fich/bene1802-nec7.pdf>> [Consulta 25/2/2018]

Diccionario del español jurídico [En línea]. RAE <<https://dej.rae.es/lema/deuda-p%C3%BAblica>> [Consulta: 21/5/2019]

Diccionario económico [En línea]. Expansión <<http://www.expansion.com/diccionario-economico/institucion-de-inversion-colectiva.html>> [Consulta: 31/1/2019]

Díez, Anabel, en VV. AA. *Los independentistas rechazan los Presupuestos y precipitan el fin de la legislatura* [En línea]. 13/2/2019. El País <https://elpais.com/politica/2019/02/13/actualidad/1550046020_600190.html> [Consulta: 13/2/2019]

Domínguez Cebrián, Belén. *Finlandia, laboratorio mundial de la renta básica universal* [En línea]. El País. 29/11/2018-8:53. <https://elpais.com/economia/2016/12/06/actualidad/1481053062_111018.html> [Consulta 26/2/2018]

El camino hacia la UEM [En línea]. Banco de España <https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/uem/camino/El_camino_hacia_la_UEM.html> [Consulta: 13/2/2019]

El marco de la Unión para las políticas presupuestarias [En línea]. Parlamento europeo. Fichas telemáticas sobre la Unión Europea <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/89/el-marco-de-la-union-para-las-politicas-presupuestarias>> [Consulta: 15/2/2019]

El País. *Las medidas económicas, una a una* [En línea]. El País. 20 de febrero de 2013 – 14:52. <https://elpais.com/economia/2013/02/20/actualidad/1361354700_221671.html> [Consulta 18/4/2018]

Estévez Torreblanca, Marina, en VV. AA. *El PNV pacta con el Gobierno una subida de todas las pensiones según IPC en 2018 y 2019 a cambio de apoyar los Presupuestos* [En línea]. 13/12/2011. eldiario.es <https://www.eldiario.es/economia/PNV-anuncia-pensiones-IPC-sostenibilidad_0_764674040.html> [Consulta: 13/2/2019]

Europa Press. *El gobernador del Banco de España apunta que la inestabilidad política afecta más que la corrupción* [En línea]. El Boletín. 29/5/2018-19:55. <<https://www.elboletin.com/noticia/163739/nacional/el-gobernador-del-banco-de-espana-apunta-que-la-inestabilidad-politica-afecta-mas-que-la-corrupcion.html>> [Consulta 26/2/2018]

Evolución del paro registrado en España [En línea]. RTVE 2007. <<http://www.rtve.es/noticias/el-paro-espana/paro-registrado/>> [Consulta 18/2/2018]

G. Gorín, Javier. *Por qué el rescate a la banca en España ha sido tan caro... y EEUU lo ha recuperado todo* [En línea]. El Confidencial. 17/06/2017-05:00. <https://www.elconfidencial.com/economia/2017-06-17/rescate-bancario-perdidas-ayuda-banca-eeuu-recupera-todo_1400802/> [Consulta 18/2/2018]

Grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. [En línea]. Ministerio de Hacienda <<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Informedelarticulo173delaLOEP.aspx>> [Consulta 25/2/2018]

Historia de la Unión Económica y Monetaria [En línea]. Parlamento europeo. <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/79/historia-de-la-union-economica-y-monetaria>> [Consulta: 13/2/2019]

Historia y funciones del Consejo de Europa [En línea]. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Paginas/HistoriaActividadConsejoEuropa.aspx>> [Consulta: 12/2/2019]

La Comisión Europea concluyó que Italia no cumple con el criterio de la deuda de la UE, por lo que es justificado abrir un Procedimiento de déficit excesivo (PDE) a ese país. [En línea]. Sputniknews. 21/11/2018- 17:07. <<https://mundo.sputniknews.com/europa/201811211083584927-abriran-procedimiento-de-deficit-excesivo-a-italia/>> [Consulta 17/2/2018]

La subasta [En línea]. Tesoro Público <<http://www.tesoro.es/deuda-publica/mercado/mercado-primario/procedimiento-de-emision-y-subasta-de-los-valores-del-tesoro/la-subasta>> [Consulta: 13/2/2019]

Letras del Tesoro [En línea]. Tesoro Público <<http://www.tesoro.es/deuda-publica/los-valores-del-tesoro/letras-del-tesoro>> [Consulta: 18/2/2019]

Martín Plaza, Ana. El Banco de España admite "errores" por no frenar la burbuja inmobiliaria y no prever la recesión [En línea]. RTVE. 12/07/2017. Actualización 12:52 <<http://www.rtve.es/noticias/20170712/banco-espana-admite-errores-no-haber-frenado-burbuja-inmobiliaria-no-prever-segunda-recesion/1580663.shtml>> [Consulta: 25/2/2019]

Mucientes, Esther. *El PSOE se compromete a devolver 400 euros a todos los contribuyentes* [En línea]. El Mundo. 27/01/2018- 19:58. <<https://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/27/espana/1201435458.html>> [Consulta 18/2/2018]

Pacto de Estabilidad y Crecimiento [En línea]. Comisión Europea. <<https://ec.europa.eu/info/node/4287/>> [Consulta: 31/1/2019]

¿Qué es la expansión cuantitativa? [En línea]. Banco Central Europeo. <https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.es.html> [Consulta 25/2/2018]

Ramón Rallo, Juan. *¿En qué consiste la monetización pública?* [En línea]. 09/12/2011. Libremercado <<https://www.libremercado.com/2011-12-09/juan-ramon-rallo-en-que-consiste-la-monetizacion-de-deuda-publica-62329/>> [Consulta: 31/1/2019]

Ramón Rallo, Juan. *La deuda pública española no asciende al 140% del PIB* [En línea]. El Confidencial. 30/04/2018 05:00 - Actualizado: 01/05/2018 12:22. <https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2018-04-30/deuda-publica-espana-pib_1556975/> [Consulta 25/2/2018]

Segovia, Carlos. *Bruselas perdona la multa, pero pone 15.000 millones de deberes* [En línea]. El Mundo. 27/7/2016- 15:24. <<https://www.elmundo.es/blogs/elmundo/contraopa/2016/07/27/bruselas-perdona-pero-pone-15000.html>> [Consulta 15/2/2018]

Ucha, Florencia. *Déficit público* [En línea]. 13/12/2011. Definición ABC <<https://www.definicionabc.com/economia/deficit-publico.php>> [Consulta: 30 de enero de 2019]

Uxó González, Jorge. *Equilibrio Presupuestario* [En línea]. 13/2/2019. Wolters Kluwer <[http://diccionarioempresarial.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASNjUwsztbLUouLM_DxbIwMDS0NDA1OQQGZapUt-ckhlQaptWm\]OcSoARgOnRzUAAAA=WKE](http://diccionarioempresarial.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASNjUwsztbLUouLM_DxbIwMDS0NDA1OQQGZapUt-ckhlQaptWm]OcSoARgOnRzUAAAA=WKE)> [Consulta: 17/4/2019]

Textos jurídicos consultados

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424.

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

Unión Europea. Decisión (UE) 2017/894 del Consejo de la UE, de 8 de agosto de 2016, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo. Diario Oficial de la Unión Europea L 148 de 10 de junio de 2017, p. 38/41.

Unión Europea. Resolución de 17 de junio de 1997, del Consejo Europeo, de Ámsterdam, sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento. Diario Oficial C 236 de 2 de agosto de 1997.

Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento la Unión Europea. Diario Oficial C 326/49 de 26 de octubre de 2012.

Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial C 326 de 26 de octubre de 2012 p. 0001 – 0390.

Universidad de Valladolid

ANEXO: CONSTRUCCIÓN CRONOLÓGICA DEL PEC

1992: 7 de febrero. Los Estados miembros firman el Tratado de Maastricht (TUE) y nacen los cimientos del PEC: art.3.3 TUE “La Unión establecerá un mercado interior... basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios...” y el art.3.4 TUE “La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro”.

1997: 17 de junio. Nace el PEC con la Resolución de 17 de junio de 1997, del Consejo Europeo, de Ámsterdam, sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento. Se establece el déficit excesivo en el 3% del PIB dejando en manos del Consejo la declaración del PDE y si procede la imposición de sanciones.

1998: 1 de julio. Se crean las reglas preventivas (REGLAMENTO (CE) N° 1466/97 DEL CONSEJO de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas). En estas se marcan objetivos a medio plazo sobre la estabilidad de los precios y los tipos de cambio.

1999: 1 de enero. Aparecen las normas correctivas (REGLAMENTO (CE) N° 1467/97 DEL CONSEJO de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo). Art.1.1 del Reglamento 1467/97 "...establece las disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo, con el objetivo de impedir los déficits públicos excesivos y, en caso de que se produzcan, propiciar su pronta corrección".

2005: 27 de Julio. Se fortalece la vigilancia y coordinación (REGLAMENTO (CE) No 1055/2005 DEL CONSEJO de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas) y el déficit excesivo se aclara y se acelera (REGLAMENTO (CE) No 1056/2005 DEL CONSEJO de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo).

2011: 13 de diciembre. Entran en vigor seis medidas legislativas conocidas como el *Six Pack*, con el objetivo de reforzar la gobernanza presupuestaria y económica de la UE.

2013: 30 de mayo. Se introducen dos medidas legislativas conocidas como *el Two Pack* con el propósito de reforzar la coordinación económica entre los Estados miembros e introducir nuevas herramientas de monitoreo.

2014: Se revisa el *Six Pack* y el *Two Pack* con la intención de sacar debilidades y fortalezas.

2015: 13 de enero. La Comisión emite una Comunicación al Parlamento Europeo sobre cómo "aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento".