



---

# **Universidad de Valladolid**

**Grado Universitario en Derecho  
CURSO 2020-2021**

**Trabajo Fin de Grado**

# **DEUDA PÚBLICA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

---

**ALUMNO: Nino Tihomirov Georgiev**

**TUTOR: José Jorge Nogales García**



## RESUMEN

En los últimos años, España se ha visto inmersa en un incremento progresivo de la deuda pública que ha llevado a determinados sectores políticos y sociales a exigir de un mayor control de la deuda pública, con el fin de adecuar la economía española a los principios de estabilidad presupuestaria. Llega así la reforma del artículo 135 CE como un mecanismo que establece márgenes que, por parte de la Unión Europea, impiden incurrir en déficit estructural dentro de un marco de estabilidad. El objetivo general del presente trabajo es relacionar las figuras de la deuda pública y la estabilidad presupuestaria desde un punto de vista teórico y práctico. Para ello, se ha llevado a cabo un trabajo de revisión bibliográfica en el que se han utilizado distintas fuentes jurídicas legislativas, doctrinales y jurisprudenciales con el fin de analizar dichas figuras.

**Palabras clave:** déficit público, estabilidad presupuestaria, deuda pública SARS-COV19.

## ABSTRACT

In recent years, Spain has been immersed in a progressive increase in public debt that led certain political and social sectors to demand greater control of public debt, in order to adapt the Spanish economy to the principles of stability. Thus comes the reform of Article 135 EC as a mechanism that establishes margins that, on the part of the European Union, prevent incurring a structural deficit within a ceiling of austerity. The general objective of the current work is to relate the figures of public debt and budgetary stability from a theoretical and practical point of view. For this, a bibliographic review work has been carried out in which different legislative, doctrinal and jurisprudential legal sources have been used in order to analyze these figures.

**Keywords:** public deficit, budget stability, SARS-COV19 public debt.

# ÍNDICE

<u>RESUMEN</u>	2
<u>ABSTRACT</u>	2
<b>1. <u>INTRODUCCIÓN</u></b>	7
1.1. <u>DEFINICIONES</u>	7
1.2. <u>ELECCIÓN DEL TEMA</u>	8
1.3. <u>OBJETIVOS</u>	9
<b>2. <u>MARCO TEÓRICO</u></b>	9
2.1. <u>LA RELACIÓN ENTRE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA DEUDA PÚBLICA: LA DINÁMICA DEL DÉFICIT.</u>	9
2.2. <u>DÉFICIT ESTRUCTURAL VS DÉFICIT EFECTIVO</u>	13
2.3. <u>LAS DIVERSAS FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS. DÉFICIT PÚBLICO, DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT ACUMULADO</u>	17
<b>3. <u>MARCO LEGAL</u></b>	21
3.1. <u>LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA REFORMA DEL ARTICULO 135 CE.</u>	21
3.2. <u>TFUE: PACTO DE ESTABILIDAD Y REFORMAS.</u>	24
3.3. <u>LEYES DE ESTABILIDAD</u>	30
<b>4. <u>PAQUETE FINANCIERO PARA LA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA COVID-19.</u></b>	34
<b>5. <u>RESULTADOS</u></b>	36
5.1. <u>AGE</u>	36
5.2. <u>CCAA</u>	37
5.3. <u>CORPORACIONES LOCALES</u>	38
<b>6. <u>CONCLUSIONES</u></b>	39
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	40

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<a href="#"><u>Gráfico 1. Superávit/déficit público en España - UE (2000-2018)</u></a>	12
<a href="#"><u>Gráfico 2. Deuda pública en España - UE (2000-2018).</u></a>	13
<a href="#"><u>Gráfico 3. Evolución de la deuda pública con respecto al PIB en Europa (en % del PIB).</u></a>	27
<a href="#"><u>Gráfico 4. Déficit público en % del PIB en España entre 2003 y 2019.Fuente: EPdata (2020).</u></a>	27

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

<a href="#"><u>Ilustración 1. Previsión del Déficit para el periodo 2015-2020 (FMI).</u></a>	15
<a href="#"><u>Ilustración 2. Cálculo de la capacidad / necesidad de financiación.</u></a>	17
<a href="#"><u>Ilustración 3. Relación entre déficit público y déficit acumulado en España, periodo 2005-2013.</u></a>	18
<a href="#"><u>Ilustración 4. Influencia de la inflación en el cálculo del déficit público.</u></a>	19
<a href="#"><u>Ilustración 5. Reglas fiscales de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</u></a>	31

## ÍNDICE DE TABLAS

<a href="#"><u>Tabla 1. Objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el año 2020.</u></a>	11
<a href="#"><u>Tabla 2. Fórmulas habituales en la práctica presupuestaria.</u></a>	20
<a href="#"><u>Tabla 3. Criterios de observancia del déficit según el artículo 126 del TFUE.</u></a>	25
<a href="#"><u>Tabla 4. Diferencia entre la reforma preventiva y correctiva en la reforma del año 2011.</u></a>	29
<a href="#"><u>Tabla 5. Objetivos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera según el Ministerio de Hacienda.</u></a>	30
<a href="#"><u>Tabla 6. Reparto del límite de deuda.</u></a>	32
<a href="#"><u>Tabla 7. Principios de la transición económica post-covid.</u></a>	35
<a href="#"><u>Tabla 8. Resultados de estabilidad presupuestaria para el año 2019 AGE.</u></a>	37
<a href="#"><u>Tabla 9. Resultados de estabilidad presupuestaria para el año 2019 CCAA</u></a>	38

## ÍNDICE DE ECUACIONES

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

<b>Sigla</b>	<b>Español</b>
CE	Constitución Española de 1978
PIB	Producto Interior Bruto
UE	Unión Europea
CCA A	Comunidades Autónomas
UE	Unión Europea

# **1. INTRODUCCIÓN**

## **1.1 Elección del tema**

El presente trabajo de investigación se lleva a cabo en torno a las figuras de deuda pública, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y déficit público. La elección del tema tiene una triple justificación.

En primer lugar, la elección de la temática del presente trabajo se justifica en el interés doctrinal que plantea el estudio de la deuda pública y estabilidad presupuestaria en los últimos años, sobre todo a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. Debemos de tener en cuenta, en este sentido, el gran esfuerzo que se ha llevado a cabo por parte de las administraciones públicas en materia de control de dicha deuda, el cual previsiblemente se verá truncado por la llegada de una imprevisible crisis económica, social y sanitaria relacionada con la pandemia del COVID19 (Martínez, 2020).

En segundo lugar, también se debe hacer una justificación desde el punto de vista educativo. He elegido este tema porque desde el comienzo de la carrera se me ha dado bien el derecho financiero, y teniendo la oportunidad de matricularme en esta disciplina, decidí elegir esta temática de forma conjunta al tutor dado que los resultados serían satisfactorios. Por último, y, en tercer lugar, este trabajo también tiene una justificación personal, dado que la figura deuda pública y la estabilidad presupuestaria siempre me ha llamado la atención, y es un elemento al que no se está prestando el interés que se merece en un contexto económico y social tan complicado como el que nos encontramos en la actualidad, en el que la estabilidad presupuestaria tal y como hoy la conocíamos empieza, a mi parecer, a desaparecer.

## **1.2. Definiciones**

En las dos últimas décadas, se ha producido en nuestro país un problema económico y financiero relacionado con el incremento de la deuda pública, que para algunos autores tendría origen en el salvamento de los bancos, cajas de ahorro y otras empresas como consecuencia de la burbuja inmobiliaria que azotó al modelo económico preexistente (Franquet, 2018).

El Banco Mundial define la deuda pública como aquel conjunto de obligaciones insolutas del sector público que se hubieran contraído bien de forma directa o bien a través de sus agentes financieros (Banco Mundial, 2015). Esta deuda permitiría, según dicha definición, diferir los gastos de los Estados en el tiempo, con la finalidad última de cumplir con las misiones sociales y políticas que le son encomendadas (Galindo, 2015).

Se puede afirmar, no obstante, que en determinados casos la deuda del sector público no incluye información suficiente para conocer el total de las obligaciones insolutas del sector público. De ahí que determinados autores prefieran incorporar a dicho concepto de deuda pública algunos datos adicionales acerca de las entidades públicas y las actividades que se desarrollan en el sector público por cuenta de las administraciones públicas (Galindo, 2015).

Ferreiro (1999) se refirió al concepto de deuda como el conjunto de obligaciones contraídas por un ente público, como si de un particular cualquiera se tratase, frente a otras entidades de naturaleza privada. Podemos ver, en este sentido, que la doctrina ha sido vaga y en cierta medida imprecisa a la hora de definir la deuda pública. Podríamos acudir, en este sentido, a los textos legales de los últimos años para tratar de comprender cual ha sido la definición legal por la que ha abogado el legislador en este sentido.

El artículo 135 de la Constitución Española habla de la necesidad de que las administraciones públicas adecuen todas sus actuaciones al principio de “estabilidad presupuestaria”, no pudiendo incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea. El principio de estabilidad presupuestaria se define, según la Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, como la “situación de equilibrio o superávit estructural.”. Además, dicha estabilidad presupuestaria ha de conjugarse con la concurrencia simultánea del principio de sostenibilidad financiera, definido por el artículo cuarto de la misma ley como “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial”.

Así, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se refería a la “prioridad absoluta de pago de la deuda pública”. En



esta normativa se habla de forma diferenciada de deuda pública, reformas estructurales y eliminación del déficit estructural como formas de alcanzar la llamada “consolidación fiscal”. Sin embargo, el legislador entendió insuficiente el control del endeudamiento atendiendo únicamente a la deuda pública, e incluyó más tarde a la deuda comercial como elemento esencial para reducir el endeudamiento a través de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

## **1.2 Objetivos**

La presente investigación se desarrolla a partir de un objetivo general, el cual a su vez se desarrolla en una serie de objetivos específicos.

### OBJETIVO GENERAL

- El objetivo general del presupuesto trabajo es relacionar las figuras de la deuda pública y la estabilidad presupuestaria desde un punto de vista teórico y práctico.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Definir los conceptos de deuda pública y déficit estructural.
- Comprender la relación entre estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- Diferenciar los conceptos de déficit estructural y déficit efectivo.
- Estudiar las distintas fórmulas presupuestarias y de deuda.
- Caracterizar el marco legal de estabilidad presupuestaria.
- Investigar las consecuencias de la reforma del artículo 135 CE en los resultados y las perspectivas de estabilidad presupuestaria de los últimos años.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1 La relación entre la estabilidad presupuestaria y la deuda pública: la dinámica del déficit.**

Para comprender la relación entre la estabilidad presupuestaria y la deuda pública, se hace requisito primordial la diferenciación de dichas figuras. Mientras que la estabilidad presupuestaria se define como el supuesto en que los ingresos son iguales a los gastos en todos

los conceptos – salvo en determinadas operaciones financieras, deudas e inversiones en activos-; la deuda pública acaecería en aquel supuesto en que el estado se financia a través de bonos o créditos, es decir, cuando sus actuaciones políticas, económicas y sociales se financian más allá de los propios ingresos, no existiendo dicha estabilidad presupuestaria (Arias, 2013).

El principio de estabilidad presupuestaria se introdujo a partir de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 2/2001 de 123 de diciembre, complementaria de la LGT. Posteriormente, este principio se consolida en nuestro ordenamiento con la modificación del artículo 135 CE y su materialización a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas. El apartado segundo de dicho artículo establece que Estado y las Comunidades Autónomas no pueden incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Esto nos permite hablar, por tanto, de una relación entre estabilidad presupuestaria y déficit – en concreto, déficit estructural-. Mientras que las Administraciones Públicas están en principio sometidas al principio de estabilidad presupuestaria, existe la opción de incurrir en un determinado margen de déficit, es decir, en financiar las políticas públicas acudiendo a créditos y bonos, una vez se hubieran consumido los ingresos públicos disponibles.

No obstante, lo anterior, existe una excepción muy interesante en cuanto al límite de déficit del artículo 135.4 CE. Según dicho precepto, los límites de déficit estructural y volumen de deuda pública “*podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados*”. Es muy interesante esta redacción pues es previsible que se lleve a cabo la superación de dicho límite de déficit estructural y volumen de deuda pública en los próximos años, fruto de la crisis económica que se ha propiciado contra el COVID19. Así, el artículo 135.4 CE ha permitido que Estado y Comunidades Autónomas obvien el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (Cordero, 2020).

Los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública se establecen cada año, a nivel estatal, por parte del Consejo de Ministros. En concreto, los objetivos para el año 2020 establecidos para el conjunto de las Administraciones Públicas es del 1,8% del PIB. En concreto, se estableció un límite del 0,5% para el caso de la administración estatal, y un límite del 0,2% del PIB para el caso de las Administraciones autónomas. También se estableció un límite de -1.1% para la seguridad Social, y un equilibrio presupuestario para los ayuntamientos

(Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2019). No obstante, esta regla de equilibrio se suspende a partir del veinte de octubre del año 2020, cuando el Congreso de los Diputados aprueba suspender estos objetivos.

En la siguiente tabla se recogen los objetivos de estabilidad presupuestaria e n índice porcentual y la reducción no incremento que suponen dichos objetivos respecto a los datos del año 2018.

En la siguiente tabla se recogen los objetivos de estabilidad presupuestaria porcentual y la reducción o incremento que suponen dichos objetivos respecto a los datos del año 2018, con el fin de comprenderla, aunque como ya hemos dicho se produjo una suspensión muy reciente en este sentido.

*Tabla 1. Objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el año 2020.*

<b>ENTIDAD</b>	<b>OBJETIVO DE DÉFICIT</b>	<b>REDUCCIÓN CON RESPECTO A 2018</b>
<i>Administración central</i>	0,5%	0,8%
<i>Comunidades autónomas</i>	0,2%	0,3%
<i>Seguridad social</i>	-1,1%	0,1%
<i>Ayuntamientos</i>	Equilibrio presupuestario	

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Asuntos Económicos (2019).

Ni el legislador constitucional ni las posteriores redacciones legales a través de las leyes orgánicas citadas dieron en principio una definición concreta de la estabilidad. Sin embargo, el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 2/2012 se refiere de forma explícita a la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas como “la situación de equilibrio o superávit estructural.”. Ello no es impedimento para afirmar, no obstante, que el artículo 135 de la CE prevé la posibilidad de que exista cierto déficit estructural, y aun así se siga hablando del principio de estabilidad. No obstante, esta afirmación exigiría de una remisión expresa hacia

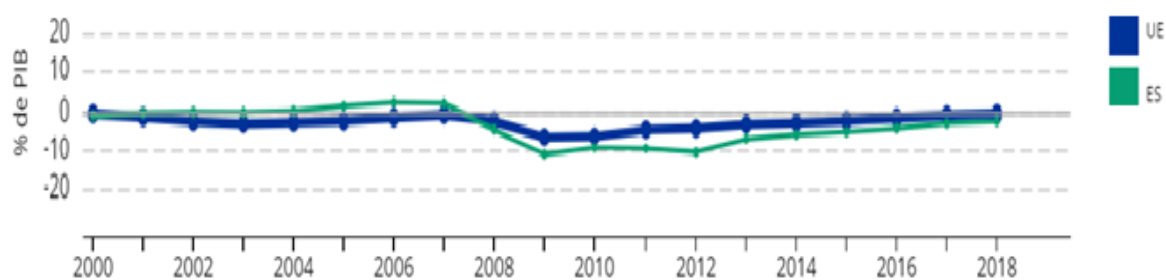
una ley orgánica que fijase la cuantía de dicha desviación, atribuyendo al Estado competencias para la concreción (Arias, 2013).

De este modo, se podría decir que el déficit público es la diferencia entre los ingresos y los gastos públicos durante el año presupuestario. En aquellos supuestos en que el saldo resultante fuese negativo, estaríamos hablando de déficit. Si, en el caso contrario, el saldo fuese positivo, estaríamos hablando de superávit.

En la siguiente tabla se puede observar el fuerte aumento de la deuda pública que se ha producido en la última década en nuestro país.. En virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea que se elabora a partir del Tratado de Maastricht, los Estados se comprometen a mantener su déficit y deuda por debajo del 3% del PIB en el caso del primero, y el 60% del PIB en el caso de la deuda.

Se puede observar en el Gráfico 1, con respecto al déficit público, que España se ha situado en los últimos años en un % muy cercano al equilibrio, a diferencia de lo que ocurrió una década atrás, donde el déficit rondó los 10 puntos negativos. Podemos ver que esta tendencia coincide con la de la Unión Europea, si bien es cierto que el caso de España superó los peores datos de la UE entre los años 2008 y 2014. No obstante, en la actualidad, la tendencia se aproxima en lo que a déficit público se refiere a los datos de la UE, afirmación que en gran medida podría deberse a las políticas de austeridad promovidas por el gobierno del Partido Popular entre los años entre los años 2011 y 2018, cuando se produjo su mandato.

*Gráfico 1. Superávit/ déficit público en España - UE (2000-2018)*



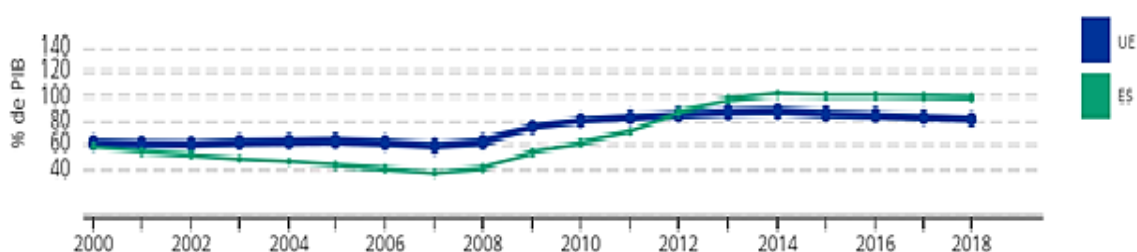
Fuente: EUROSTAT (2020).

En lo que a deuda pública se refiere, podemos ver que España no viene cumpliendo con el compromiso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea que se elabora a partir del Tratado de Maastricht, según el cual dicho porcentaje debiera mantenerse por debajo del 60%.

No obstante, y pese a seguir una tendencia de mejora que en principio se asemeja porcentualmente a la de la Unión Europea, podemos decir que a partir del año 2012 se produjo un punto de inflexión en el cual la deuda pública se disparó en lo que a relación porcentual se refiere con respecto al PIB.

En la actualidad, no obstante, se ha producido una desaceleración de dicho crecimiento que, de nuevo, se verá previsiblemente perjudicado el incremento exponencial de la deuda pública que supondrán las políticas económicas y sociales que ha promovido el gobierno de coalición PSOE-Podemos en el contexto de pandemia mundial ocasionada por el COVID19 (EFE, 2020).

*Gráfico 2. Deuda pública en España - UE (2000-2018).*



Fuente: EUROSTAT (2020).

Podemos decir, por lo tanto, que tanto la evolución del déficit como de la deuda pública en la última década han sido relativamente estables y análogos a los resultados de la media de la UE, si bien en el caso de la deuda pública la reducción no ha sido tan rápida como en el resto de países de la Unión. No obstante, y pese a lo positivo de ambas tendencias, la inestabilidad política y social que ha provocado la pandemia nos deja con gráficos incompletos que requerirán de un análisis pormenorizado y muy preciso a lo largo de los próximos años.

## 2.2 Déficit estructural vs déficit efectivo

Como adelantábamos en los apartados anteriores del trabajo, el concepto de déficit fiscal, déficit público o déficit presupuestario, que pueden usarse como sinónimos, describen aquella situación en la que los gastos realizados por el Estado superan a los ingresos. Así lo afirmaba Espinola, al afirmar que el déficit público:

*[...] surge cuando la diferencia entre ingresos y gastos de las administraciones es negativa , o [...] cuando el aborro de las administraciones públicas no es suficiente para la financiación de la inversión pública [...].*

Ha de hacerse un estudio de las diversas formas de originar el déficit en la medida en que un déficit publico excesivo podría provocar efectos negativos de diversa índole, relacionados con la alta presión en la demanda agregada en los mercados de bienes y servicios o en el correlativo incremento de la inflación.

En primer lugar, hay que referirse al déficit estructural como aquel que permite analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, es decir, el que recoge los datos de la diferenciación ingresos-gastos a largo plazo. Por el contrario, el déficit efectivo podría definirse como la situación en la que los pagos exceden a los cobros en un periodo determinado. En estas situaciones el Estado es incapaz de hacer efectivos los pagos de un periodo con los cobros de ese mismo periodo.

El déficit estructural se calcula sin tener en cuenta los efectos fiscales del ciclo económico, a diferencia de lo que ocurre con el déficit efectivo. El componente cíclico del saldo presupuestario se relaciona con la coyuntura económica. Tal y como lo analizó en su día Franch (2016), el saldo presupuestario de efectivo corriente se expresaría como la suma del saldo presupuestario estructural y del “componente output gap”, o lo que es lo mismo, de aquel componente que varía en función de la posición cíclica en la que se encuentra la economía en cada momento (Franch, 2016).

*Ecuación 1. Saldo presupuestario corriente.*

$$\text{SALDO PRESUPUESTARIO CORRIENTE} = \text{SALDO PRESUPUESTARIO ESTRUCTURAL} + \text{OUTPUT GAP} * \beta$$

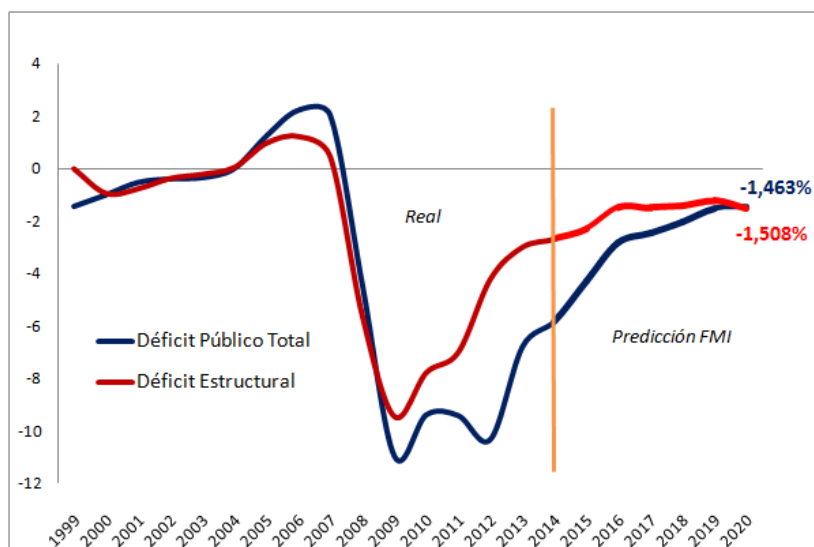
*(SIENDO  $\beta$  UN PARAMETRO VARIABLE).*

Fuente: elaboración propia.

El Gobierno Español se ha referido a una diferenciación análoga, la cual diferencia los supuestos de déficit cíclico y déficit estructural. Para comprender esta diferenciación, habría que hacer alusión a la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y en concreto a la aprobación de dos órdenes que sirven para comprender el cómputo del déficit estructural y del déficit cíclico: nos referimos en concreto a la aprobación de la Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo, y a la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, que se analizarán con más detalle en los siguientes apartados del trabajo.

Hace cinco años, el FMI publicó una predicción sobre el progreso que, entendía, sufriría el déficit estructural en España, teniendo en cuenta los efectos fiscales derivados del ciclo económico y las prolongaciones y sostenimientos del déficit estructural. Lo interesante es que en la proyección que hacía el FMI para el año 2020, se observaba un déficit estructural superior al déficit presupuestario total, lo que daba posible entrada a lo que Claros (2015) definía como la previsible “enésima recesión”.

*Ilustración 1. Previsión del Déficit para el periodo 2015-2020 (FMI).*



Fuente: Claros (2015).

Los resultados de dicha predicción son, cuanto menos, abrumadores. Aunque a priori algunos autores hablaban de una predicción en materia de déficit demasiado optimista (Claros, 2015), la situación del déficit del 2,5% que se llegó a alcanzar nos mostraba lo contrario. A partir del año 2018 se podría hablar, según las predicciones del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de un previsible escenario de equilibrio presupuestario para el año 2022. No obstante, y aunque España se situaba por encima de la media europea en lo que reducción del déficit presupuestario y perspectivas de superávit se refería a partir del año 2020

(Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2019) lo cierto es que la llegada de la pandemia mundial ocasionada por el COVID19 ha derrumbado tales previsiones.

El Fondo Monetario Internacional ha reconocido dos metodologías distintas que permiten separar la influencia temporal de la permanente en el estudio del déficit. En primer lugar, se podría hablar de la metodología del “bottom up”, según el cual se podría hacer un cálculo pormenorizado de los efectos que surten las políticas y los distintos ciclos económicos, explicando de forma separada las distintas causas que generan cambios en el presupuesto. En el lado opuesto se encuentra la corriente del “top down”, la cual permite calcular cual sería el déficit estructural, calculando la parte que “sobra” del balance presupuestario efectivo o presente. En concreto, el FMI ha venido utilizando el segundo método para calcular el déficit estructural (Rozo, 2004).

Según el propio Fondo Monetario Internacional, el proceso presupuestario de arriba hacia abajo o “top down” conlleva la toma de decisiones sobre agregados presupuestarios antes de asignar gastos dentro de ese agregado, es decir, se toman decisiones en cascada determinando los niveles de gasto antes de hacer la asignación entre las principales políticas o sectores, y se establecen límites máximos sectoriales. Por el contrario, el proceso ascendente o “bottom up” ha sido referido por parte del Fondo Monetario Internacional como un auténtico proceso presupuestario sin restricciones, cuya primera etapa está impulsada por el gasto y consiste en la recopilación de propuestas de gastos por parte de las autoridades competentes. Dichas propuestas suponen incuestionablemente un incremento de los gastos, y son asignadas en una siguiente fase, ajustando los presupuestos de forma bilateral (Ljungman, 2009).

### **2.3 Los diversos saldos presupuestarios. Déficit público, deuda pública y déficit acumulado**

Existen diversas fórmulas que han de ser tenidas en cuenta en el análisis de la deuda pública, el déficit presupuestario y aquellas variables análogas que nos sirvan para conocer el estado de las arcas públicas y del estado de las administraciones en general.

Una vez que se han obtenido los Ingresos y Gastos para un periodo concreto, la capacidad de financiación de las administraciones públicas se calcula como el resultado del total de ingresos, al que se le resta el total de gastos.



En materia de contabilidad nacional, la capacidad o necesidad de financiación se calcularía como (total de ingresos no financieros – total de gastos no financieros)

*Ilustración 2. Cálculo de la capacidad / necesidad de financiación.*

$$\begin{array}{r} + \text{Total de Ingresos en contabilidad nacional (A)} \\ - \text{Total de Gastos en contabilidad nacional (B)} \\ \hline = \text{Capacidad/Necesidad de Financiación (C)} \end{array}$$

Fuente: Ministerio de Hacienda (2013)

Aunque en ocasiones los conceptos de déficit público y deuda pública se utilizan de forma indiferenciada e incluso confusa, deben ser analizados y diferenciados de forma conjunta, en base a la estrecha relación que les concierne. Mientras que la Unión Europea se ha referido a un máximo del 3% de déficit público, la deuda pública no ha de superar como regla general el 60%. Mientras que el déficit público se mide en relación al Producto Interior Bruto y se suele mostrar en forma porcentual, la deuda pública está formada por todas las obligaciones pendientes o “acumuladas” por parte del sector público (García, 2013).

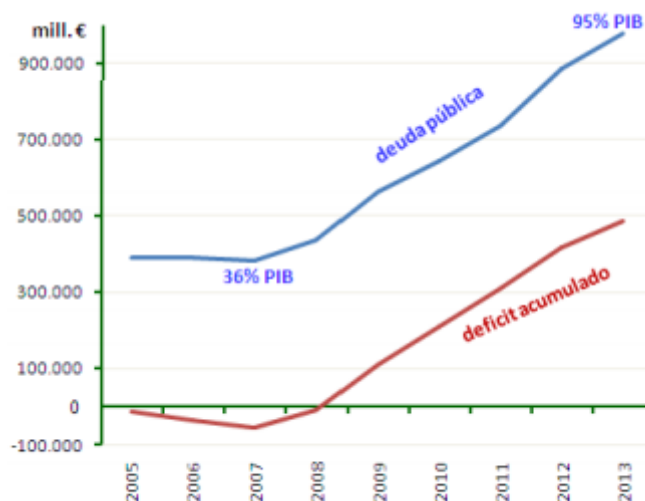
Aunque en ocasiones los conceptos de déficit público y deuda pública se utilizan de forma indiferenciada e incluso confusa, deben ser analizados y diferenciados de forma conjunta, en base a la estrecha relación que les concierne. Mientras que la Unión Europea se ha referido a un máximo del 3% de déficit público, la deuda pública no ha de superar como regla general el 60%. Mientras que el déficit público se mide en relación al Producto Interior Bruto y se suele mostrar en forma porcentual, la deuda pública está formada por todas las obligaciones pendientes o “acumuladas” por parte del sector público. Debemos de tener en cuenta que el techo del 60% también se mide en relación al PIB (García, 2013).

Del déficit público se podría diferenciar también la figura del déficit acumulado, entendido este como la acumulación de sus cifras año a año, acumulación que a menudo se hace para comparar con la deuda pública – que recordemos también se recoge de forma acumulada”. Si bien es cierto que deuda pública y déficit acumulado son, por su propia definición, elementos con determinadas diferencias, como hemos citado, lo cierto es que su

evolución es prácticamente análoga, y su tendencia evolutiva muy similar dentro de una economía.

En el siguiente gráfico se puede ver la relación que se produjo entre déficit público acumulado y deuda pública en España entre los años 2005 y 2013 (García, 2013).

*Ilustración 3. Relación entre déficit público y déficit acumulado en España, periodo 2005-2013.*



Fuente: García (2013).

Aunque a priori la medición del déficit público pueda parecer sencilla, existen determinados problemas que han de ser analizados durante su medición, con el fin de calcular de forma adecuada esta magnitud. Así, y siguiendo el estudio de Amorós (2016), nos vamos a referir a la importancia de la inflación, los activos de capital y el ciclo económico en la medición del déficit público (Amorós, 2016).

- *La inflación.*

De forma general se calcula el déficit expresado en “términos reales”. No obstante, en el caso de que se quiere evaluar la relación de la deuda con el déficit, se utiliza la variable del tipo de interés nominal. La opinión mayoritaria de los economistas advierte que el cálculo del déficit ha de mostrar la variación de la deuda en términos reales, en lugar de en términos monetarios. Así, el cálculo correcto del déficit debería incluir un ajuste por la inflación, es decir, utilizar el tipo de interés real en lugar del nominal, quedando como sigue:

*Ecuación 4. Influencia de la inflación en el cálculo del déficit público.*

$$G_t - T_t + rB_{t-1} =$$

$$G_t - T_t + (i - \pi^e)B_{t-1} =$$

$$\underbrace{G_t - T_t + iB_{t-1}}_{\text{Déficit oficial}} - \underbrace{\pi^e B_{t-1}}_{\text{Ajuste por la inflación}}$$

Fuente: Amorós (2016).

- *Variaciones de los activos.*

También se ha de plantear la viabilidad de medir el déficit público teniendo en cuenta ya no solo los cambios que se producen en los pasivos del Estado, sino también cuales son las variaciones en el caso de los activos. No obstante, son muchas las discrepancias por parte de la doctrina en este sentido, por críticas que aparecen a la hora de revalorizar los activos, o incluir activos como el gasto en defensa o educación, cuya valoración depende más de decisiones puramente políticas y sociales que de una valoración matemática concreta.

- La influencia de los ciclos económicos.

Por último, y siguiendo con el trabajo de Amorós (2016), se ha de tener en cuenta el ciclo económico en el que se engloba el cálculo del déficit presupuestario, en la medida en que el mismo está directamente determinado por aquellas fluctuaciones propias de cada ciclo económico que modifican la evolución de las distintas macromagnitudes de la economía. Aunque de forma general los ingresos tienen un comportamiento estrechamente relacionado con los ciclos económicos, en el caso de los gastos, los mismos se prevén a largo plazo, por lo que tales ciclos tienen una influencia menor. Es por ello que el déficit presupuestario muestra una tendencia a incrementar en las épocas de recesión, mientras que hará lo contrario durante los períodos de recuperación económica, dando respuesta a dichos ciclos económicos.

Aunque nos hemos referido al cálculo del déficit y la deuda pública en sus distintas modalidades, existen ciertas variables que han de tenerse en cuenta para la realización de dichos cálculos. En la siguiente tabla vamos a recoger, de forma complementaria, algunas de las fórmulas más habituales que se utilizan en la práctica presupuestaria.

Tabla 2. Fórmulas habituales en la práctica presupuestaria.

VARIABLE A ANALIZAR	CÓMO SE CALCULA	SIGNIFICADO
<i>Ingresos Corrientes</i>	Se suman los ingresos	Indica los ingresos derivados de la actuación

	corrientes	ordinaria de la Administración
<i>Gastos corrientes</i>	Se calcula sumando los gastos corrientes	Indica los gastos que son necesarios para el funcionamiento de la administración
<i>Ahorro Bruto</i>	Se restan los gastos corrientes a los ingresos corrientes (diferencia)	indica cuales son los ingresos del periodo disponibles tras cubrir los gastos corrientes
<i>Ahorro Bruto / Ingresos corrientes</i>		Porcentaje de ingresos corrientes disponible para atender la devolución de la deuda y el gasto de capital
<i>Ahorro Neto</i>	Se resta al ahorro bruto los gastos pasivos financieros	Da como resultado la parte de recursos generados con el presupuesto corriente que quedan disponibles para financiar los gastos de capital
<i>Ahorro neto/ Ingresos corrientes</i>		Porcentaje de ingresos corrientes disponibles para financiar el gasto de capital
<i>Autofinanciación</i>	Se calcula sumando al ahorro neto los ingresos de capital	Nos muestra el total de recursos disponibles para financiación
<i>Autofinanciación / Gastos de capital</i>		Porcentaje de gastos de capital financiados por ingresos corrientes y de capital
<i>Capacidad / Necesidad de financiación (C/NF)</i>	Se suma al ahorro bruto los ingresos de capital, y se restan los gastos de capital	Nos muestra el déficit o superávit no financiero (generado por ingresos y gastos corrientes y de capital)
<i>Variación de activos financieros</i>	Se restan los gastos activos financieros a los ingresos activos financieros	Da como resultado el saldo por venta y compra de activos financieros
<i>Capacidad /necesidad de endeudamiento (C/NE)</i>	Se suma la variación de activos financieros a C/NF	Nuestra muestra la necesidad o no de endeudamiento

<i>Variación de los pasivos financieros</i>	Se restan los gastos pasivos financieros a los ingresos pasivos financieros	Muestra el saldo generado por ingresos y gastos
<i>Saldo de operaciones financieras o saldo financiero</i>	Se suman la variación de activos financieros y la variación de pasivos financieros	Da como resultado el déficit o superávit financiero
<i>Superávit /déficit de ejecución</i>	C/NF más el saldo de operaciones financieras	Total de los ingresos menos total de los gastos

Fuente: elaboración propia

### 3. MARCO LEGAL

#### 3.1 La Constitución Española y la reforma del artículo 135 ce.

La redacción original del artículo 135 CE recoge lo siguiente:

1. *“El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.*
2. *Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.”*

En la actualidad, y tras la reforma constitucional del año 2011, la redacción actual de dicho precepto queda como sigue:

1. *“Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*
2. *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*
3. *Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido [...]*
4. *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*
5. *[...]*

6. *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria [...].*
7. *Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, [...].*
8. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.*

El origen de esta reforma podría explicarse, según García-Andrade (2012), por la insuficiencia sobrevenida de la regulación constitucional y europea en materia de finanzas públicas. Así, se puede hablar de una reforma que no solamente tiende a estrechar y endurecer los márgenes de actuación de las Administraciones Públicas en materia de sostenibilidad y finanzas públicas, sino que además tiende a dar respuesta a las obligaciones a las que se sometió España con la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria y a la zona euro, a partir de la firma del Tratado de Maastricht.

La creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales y la reducción de las potestades de los bancos centrales de los distintos países, y en concreto del Banco de España, rompía la realidad hasta entonces conocida y hacía necesario establecer ciertas reglas de financiación de los déficits hasta entonces desconocidas por parte del ordenamiento jurídico español (García-Andrade, 2012).

Aunque a priori la modificación del artículo 135 CE estaría justificada por la necesidad de establecer en nuestro ordenamiento jurídico las limitaciones que se acordaron en materia de finanzas públicas y capacidad de desarrollo económico, determinados grupos parlamentarios y movimientos políticos han abogado por la proposición de reforma de dichas limitaciones. Así, los Grupos Parlamentarios Mixto y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presentaron en el año 2018 una proposición de reforma del artículo por entender que el establecimiento de tales limitaciones sería “frontalmente antisocial”, entendiéndose que el artículo 135.3CE atentaría gravemente al artículo 1.1 de la CE, por introducir limitaciones que coartan los principios esenciales de igualdad y justicia, dentro del estado social y democrático en el que se encuadra nuestro país (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2018).

Según esta propuesta, se añadiría al artículo 135.1 CE la redacción en virtud de la cual la sujeción de las Administraciones Públicas ha de compatibilizarse con las políticas públicas. Así, dicha propuesta quedaría como sigue:

*“Artículo 135.*

1. *Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria que, en cualquier caso, deberá ser compatible con una política del sector público orientada a garantizar la prestación de servicios públicos suficientes y de calidad a la ciudadanía, la financiación de las prestaciones sociales fundamentales, la consecución del pleno empleo y la reducción de la pobreza [...].* (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2018).

Sin embargo, este tipo de reformas no han salido adelante en la actualidad, y el techo de gasto sigue vigente. No hay duda de que la crítica lanzada hacia esta política de austeridad por parte de determinados partidos políticos era, cuanto menos, acertada. El pasado 1 de enero del año 2020 entró en vigor la reforma del artículo 135 CE, por la que se establecían los ya citados topes al déficit y al endeudamiento de las administraciones (Moya, 2020). Dicha entrada en vigor ha coincidido, prácticamente, con la llegada de una de las mayores crisis sanitarias, económicas, políticas y sociales de nuestro país: la del SARSCOV19.

No obstante, recordemos que el artículo 135.6 CE establece expresamente que:

*[...] Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria [...].*

Por lo tanto, nos encontramos con cierta dicotomía: es verdad que la reforma del artículo 135 CE ha demostrado ser, cuanto menos, cuestionable desde el punto de vista práctico. Solamente tres meses después de su entrada en vigor, una pandemia mundial ha asolado nuestro país, y la necesidad de cumplir con dicho precepto se ha visto cuestionada. No obstante, también es cierto que esta posibilidad ya se predijo en el apartado sexto del artículo 135 CE, el cual establece precisamente una excepción al cumplimiento de los límites del déficit en los supuestos de catástrofe natural, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria. Por lo tanto, podemos decir que la salvaguarda del artículo 135.6 CE ha sido suficiente para dar cabida a este tipo de situaciones. El propio congreso de los diputados apreció que efectivamente se han dado condiciones suficientes para la excepción de las citadas reglas fiscales (Congreso, 2020).

Ha sido así el propio artículo 135.6 de la CE el que ha permitido saltarse el límite de déficit público del 3% impuesto por la Unión Europea con el fin de tomar medidas para paliar

el efecto del SARSCOV19 en nuestro país, claro caso de emergencia extraordinaria al que se refería dicha redacción legal (Cordero, 2020).

Esta situación hace que reconocidas figuras de los partidos políticos de izquierdas que estaban a priori en contra del establecimiento de dicho techo de gasto, hablen hoy de una auténtica situación paradigmática que demuestra cómo, efectivamente, dicha reforma era incorrecta e innecesaria. Hasta tal punto sería cierta esta situación, que la reforma de dicho precepto, más que para establecer la limitación del gasto, ha servido para saltársela, en virtud de la previsión del apartado sexto del precepto

### **3.2 TFUE: pacto de estabilidad y reformas.**

Como se ha adelantado en el apartado anterior del trabajo, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española fue promovida por el entonces presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, mediante la incorporación de una de las más conocidas “reglas de oro” establecidas en el Pacto Fiscal Europeo, también conocido como Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Así, diversos medios de comunicación hablaron en nuestro país del establecimiento de la limitación del déficit estructural como la “regla de oro” que entraría en vigor en nuestro país

El fundamento de esta medida se encontraba en los artículos 99 y 104 del Tratado de Funcionamiento la Unión Europea (TFUE) – en su redacción original-, es decir, en los actuales artículos 121 y 126 de dicho tratado. En concreto, el apartado segundo del artículo 121 TFUE daba al Consejo Europeo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, la facultad de “elaborar un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo”. En esta habilitación legal se enmarca, precisamente, el ya citado Pacto Fiscal Europeo.

La inclusión de la previsión para limitar el déficit excesivo se enmarca en concreto en la redacción del actual artículo 126, el cual establece que los estados miembros han de evitar “déficits públicos excesivos”, estando facultada la Comisión Europea para supervisar la evolución de dicha situación presupuestaria a en cada uno de los Estados miembros, pudiendo examinar la llamada “disciplina presupuestaria”.



En este sentido, el artículo 126 TFUE estableció dos reglas o criterios que servían para analizar el cumplimiento de los marcos legales preestablecidos. Así, la redacción del legislador europeo establece la observancia de dicha disciplina en base a los siguientes criterios:

*Tabla 3. Criterios de observancia del déficit según el artículo 126 del TFUE.*

<b>CRITERIOS DE OBSERVANCIA REGLA DE DÉFICIT DEL ARTICULO 126 TFUE</b>
<p><u>REGLA PRIMERA</u></p> <p><i>[...] a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos: — que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia, — que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia [...].</i></p>
<p><u>REGLA SEGUNDA</u></p> <p><i>[...] b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia</i></p>

Fuente: elaboración propia a partir del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En caso de que el Estado no cumpla con los límites de déficit citados, el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece dos previsiones que han de destacarse, la del apartado tercero y la del apartado séptimo, que establecen lo siguiente:

*3. Si un Estado miembro no cumpliera los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.*

*[...] 7. Cuando el Consejo, de conformidad con el apartado 6, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará sin demora injustificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.[...].*

Según el apartado tercero, en caso de que alguno de los Estados miembros no cumpla con alguno de los dos requisitos de la tabla 3, la Comisión está obligada a elaborar un informe en el que se analiza si “el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro”. También se establece dicho informe en los casos de “riesgo de déficit excesivo”.

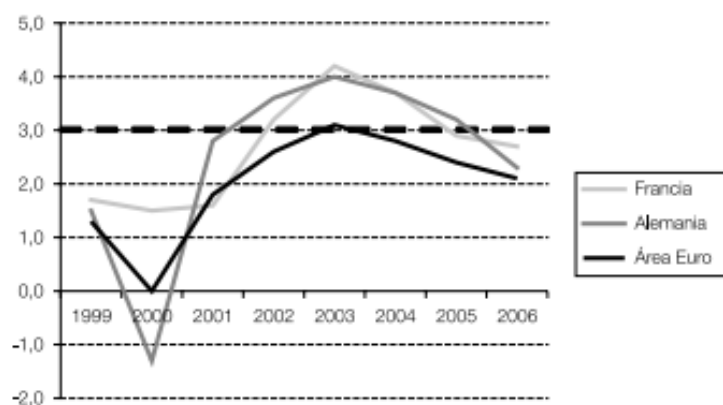
Corresponde al Consejo, en el mismo sentido y en base a la propuesta de la Comisión sobre el procedimiento de déficit excesivo, aclarar si efectivamente existe dicho déficit, y en caso de que así se decida, adoptar sin demora injustificada y las recomendaciones dirigidas al Estado miembro para que adopte las medidas que correspondan con el fin de poner fin a dicha situación. Estas recomendaciones no se hacen, a priori, públicas.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue reformado en el año 2005, con la inclusión generalizada de mecanismos de flexibilidad. No obstante, algunos autores han hablado de esta reforma como una medida ciertamente problemática en la medida en que han aparecido una serie de dificultades de aplicación y la falta de medidas en materia de coordinación de las políticas nacionales (Alves, 2008).

Dicha reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento tuvo origen, principalmente, en el empeoramiento de la situación económica en el plano global a comienzos del presente siglo y en la pérdida generalizada de los niveles de empleo y competitividad. La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento buscaba, precisamente, dar una mayor flexibilidad a la aplicación de tales políticas, con medidas tales como la ampliación del período de desarrollo y ejecución de las medidas de corrección del déficit excesivo, la corrección estructural en determinados períodos – como es el caso de la actual crisis sanitaria- o la ampliación de circunstancias que permitían, hasta entonces, aplicar las sanciones por incumplimiento de dichos techos de forma automática (Alves, 2008).

No hay duda de que dicha reforma tuvo un efecto positivo en el déficit público a nivel europeo. Así, vamos a utilizar un gráfico de Alves (2008) en el que se observa de forma clara la tendencia que tuvo el déficit público en el área euro a partir del año 2005. Esta línea negra, se compara con Francia y Alemania, por entender este autor que son dos de los principales países que mostraban la efectividad de esta medida, aunque la tendencia era muy homogénea en todos los países de la UE.

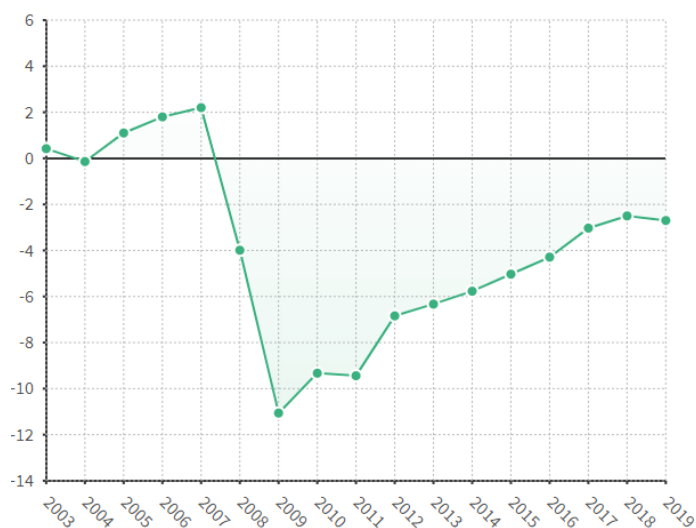
Gráfico 3. Evolución de la deuda pública con respecto al PIB en Europa (en % del PIB).



Fuente: Alves (2008).

Si el citado autor utilizaba a Francia y Alemania como ejemplos del funcionamiento de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es precisamente porque en España dichos resultados no fueron tan claros, al menos a corto plazo. Se puede ver en los datos de la siguiente imagen, como la deuda pública con respecto al PIB en % siguió creciendo a partir del año 2005, con dicha reforma, si bien será en el año 2007, a mediados del mandato del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, cuando empiece a preverse por primera vez una reducción exponencial del déficit público en % del PIB.

Aunque claramente esta reducción podría tener una clara influencia de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se produjo dos años antes, hay quien la achaca a las políticas económicas del gobierno anterior, liderado por José María Aznar (Aznar, 2016)



*Gráfico 4. Déficit público en % del PIB en España entre 2003 y 2019. Fuente: EPdata (2020).*

No obstante, y aunque la reforma del año 2005 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue alabada por la mayor parte de la doctrina y los sectores sociales, lo cierto es que una parte minoritaria de la doctrina calificaba la reforma del pacto de estabilidad como un auténtico “error histórico patente”. Para García-Legaz (2005), la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento planteaba auténticos peligros para la estabilidad y la credibilidad del euro a medio y largo plazo, dado que los relajamientos de las medidas de estabilización presupuestaria incrementarían los tipos de interés y la inflación de los países, ralentizando el crecimiento económico y contribuyendo al desgaste del euro como reserva internacional (García-Legaz, 2005).

La segunda reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se produjo en el año 2011, con tres medidas a destacar: el conocido como six-pack y una doble parte correctivo-preventiva del Pacto de Estabilidad preexistente. La reforma del Pacto de Estabilidad que se llevó a cabo en el año 2011 estableció un procedimiento que buscaba dar estabilidad a los posibles desequilibrios que pudieran acaecer mediante un paquete de medidas consistente en cinco Reglamentos y una Directiva, todos ellos destinados a las nuevas formas de supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y el establecimiento de requisitos para la elaboración de los marcos presupuestarios nacionales.

Antes de que se produjese esta reforma el Pacto de Estabilidad y Crecimiento solo tenía una función preventiva fundada en la necesidad de que los países no superasen el 3% del déficit, y otra correctiva para los casos en que dicha superación del 3% se produjese. No obstante, la llegada de la crisis económica a todo el ámbito de la Unión Europea dejó ver que el cumplimiento de este criterio no garantizaba el saneamiento de las economías. Así, la llegada del conocido como “six pack” permitió el establecimiento de una serie de medidas, entre las cuales destacaban:

- El establecimiento de sistemas de contabilidad pública que incluyan sistemas de auditoría y control con el fin de otorgar estabilidad y abogar por el cumplimiento de los objetivos marcados.
- Publicidad de los datos fiscales, con suministro mensual y/o trimestral en función del tipo de administración del que se trate (estatal, local, autonómica...).

- El fortalecimiento de las previsiones de naturaleza macroeconómica, con el fin de mejorar la planificación del saldo presupuestario y los resultados económicos de la administración.
- El establecimiento de nuevas reglas de naturaleza fiscal con el objetivo de reducir los resultados de déficit público y deuda pública cuando estos sean excesivos o estén por encima del límite previsto.
- El incremento de la flexibilidad a medio plazo, incrementando el plazo de planificación para alcanzar objetivos por parte de los Estados en tres años.

Además, y como afirmaba Amorós (2016), se produjo un doble fortalecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hasta entonces vigente: con una parte más preventiva, y otra de mejora del procedimiento de déficit excesivo, o lo que es lo mismo, un procedimiento de naturaleza correctiva. Vamos a elaborar una tabla con el fin de diferenciar ambas mejoras en el denominado “six pack”.

*Tabla 4. Diferencia entre la reforma preventiva y correctiva en la reforma del año 2011.*

<b>REFORMA DE LA PARTE PREVENTIVA</b>	<b>REFORMA DE LA PARTE CORRECTIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovechamiento de los ciclos económicos para el establecimiento de las políticas presupuestarias.</li> <li>- Posibilidad de fijar los objetivos a “medio plazo”, o a largo plazo en determinados supuestos, adaptándose a las necesidades concretas de cada Estado.</li> <li>- La Comisión comienza a tener en cuenta las reformas con mejoras a largo plazo (como el ajuste de los sistemas de pensiones).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de la publicidad y la eficiencia con el fin de mejorar la disciplina de deuda pública y déficit.</li> <li>- Se eliminan las sanciones automáticas.</li> <li>- La Comisión propone al Consejo y este adopta las medidas correctoras.</li> <li>- Se amplían los plazos generales para la corrección del déficit en plazos de hasta un año.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### **3.3. Leyes de estabilidad**

- Introducción

La finalidad de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera no era otra que la de dar respuesta a la reforma del artículo 135 de la Constitución Española que introducía la regla fiscal que limitaba el déficit público de naturaleza estructural en nuestro país, tomando como referencia los objetivos establecidos en el ámbito de la Unión Europea. El principio rector que consagra dicha normativa es el de “estabilidad presupuestaria” (Ministerio de Hacienda, 2013).

Tal y como pormenorizó en su día el Ministerio de Hacienda, los objetivos de la ley eran cuatro:

*Tabla 5. Objetivos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera según el Ministerio de Hacienda.*

<b>OBJETIVOS DE LA LEY 2/2012 de estabilidad presupuestaria</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>“Desarrollar el artículo 135 de la Constitución Española.</i></li> <li>2. <i>Garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas. Todos los niveles de las Administraciones Públicas están obligadas al cumplimiento de la LOEPSF.</i></li> <li>3. <i>Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, permitiendo mejorar la percepción de los inversores e instituciones internacionales bajo un nuevo marco institucional de la política fiscal.</i></li> <li>4. <i>Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, al incorporar el Tratado fiscal en nuestro ordenamiento jurídico interno en paralelo a su aprobación en la Unión Europea”.</i></li> </ol>

Fuente: Ministerio de Hacienda (2013).

Los cuatro objetivos reseñados se alcanzan mediante los principios generales establecidos en la ley anterior de estabilidad presupuestaria: en concreto, los principios de transparencia., plurianualidad, estabilidad financiera, transparencia y eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos. A estos cuatro principios, se agregaron los de sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional (Ministerio de Hacienda 2013).

Son tres las reglas fiscales esenciales que se establecieron en dicha ley orgánica, a saber: la regla de equilibrio o superávit estructural, la limitación de la deuda a un máximo del sesenta por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) y la conocida como “regla de gasto”.

*Ilustración 5. Reglas fiscales de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*



Fuente: elaboración propia.

- Objetivo de estabilidad

En relación al artículo 11 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, ninguna administración puede incurrir en el denominado “déficit estructural”. En este sentido, el apartado primero de dicho artículo establece la necesidad de que la elaboración, la aprobación y ejecución de cualquier tipo de presupuesto o actuación de las administraciones públicas que conlleve un gasto, se someta al principio de estabilidad presupuestaria. Se establecen dos excepciones a dicha imposibilidad de incurrir en déficit:

- En el caso del conjunto de las administraciones públicas, cuando se produzcan reformas estructurales que incidan de largo plazo en los resultados presupuestarios, se puede alcanzar un déficit estructural de 0,4% con respecto al PIB, salvo aquellos casos en que la normativa europea estableciese un límite inferior.

- En el caso Estado y de las Comunidades Autónomas, se puede superar dicho límite cuando concurren determinadas circunstancias excepcionales, como es el caso de catástrofes naturales, supuestos de recesión económica o emergencia extraordinaria. Ha sido un supuesto claro de esta excepción de emergencia extraordinaria la de la llegada a nuestro país de las consecuencias de la pandemia del SARS-COV1, la cual ha supuesto la suspensión de las reglas fiscales para todas las administraciones para los años 2020 y 2021.

- Límite de ratio de la deuda

Un elemento clave de esta normativa es el establecimiento de la deuda del conjunto de las administraciones del sesenta por ciento (60%). Este límite a la ratio de la deuda se divide, a su vez, entre las distintas administraciones. Para el año 2020, dicho reparto es el siguiente (Ministerio de Hacienda, 2013):

*Tabla 6. Reparto del límite de deuda.*

ADMINISTRACIÓN	% LÍMITE DE DEUDA
<i>Administración del Estado</i>	44%
<i>Comunidades Autónomas</i>	13%
<i>Entidades Locales</i>	3%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2013)

- Techo de gasto

El artículo 12 de la citada ley establece que “*la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española*”. Es competencia del Ministerio de Economía el cálculo de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, debiéndose usar para ello, en todo caso, la metodología y normas que se elaboren por parte de la Comisión Europea. De este modo, antes del día uno de agosto de cada año, las Comunidades Autónomas están obligadas a remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre dicho límite de gasto aprobado por cada una de ellas (Ministerio de Hacienda, 2013).

- Escenario plurianual



La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria recogía entre sus principios rectores el principio de “plurianualidad”. En este sentido, y dentro de los principios y reglas de gestión presupuestaria que establece el artículo 27 de dicha ley, se afirma que “la gestión del sector público estatal está sometida al régimen de presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y enmarcado en los límites de un escenario plurianual”.

Para Bayona (2015), la previsión de plurianualidad subyace también del artículo 12 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en la cual se establece que

*“[...] con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. Dichos escenarios detallarán para cada año los importes de los compromisos de Gasto contenidos en cada política presupuestaria” [...].*

Este objetivo de plurianualidad no tiene otro fin que el de alcanzar la estabilidad presupuestaria, como ya adelantábamos. Dicho escenario de plurianualidad se convierte en una previsión vinculante, que debe ser fijada por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda. En este sentido, el principio de plurianualidad habría de fijarse en los presupuestos generales del estado con el fin de fijar los objetivos de equilibrio o superávit

Uno de los grandes problemas de la previsión del escenario plurianual es que el legislador no se ha detenido en señalar que ocurriría si no se produjese el correspondiente acuerdo entre el Gobierno y las Cortes. Este problema se solucionaría con la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior, la cual no obstante a medio plazo podría suponer una autentica crisis gubernamental (Bayona, 2015)

- Fondo de contingencia.

El artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece la creación de un “fondo de contingencia” que, en palabras del propio legislador, está creado para atender a las necesidades imprevistas y no discrecionales en las que se pudieran ver inmersas las administraciones públicas durante su gestión.

En este sentido, el artículo 31 de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establece que *“[...] El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley*

*Reguladora de las Haciendas Locales incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.”*

Es competencia de cada administración, en el ámbito de sus competencias, la determinación de la cuantía y las condiciones en lo relativo al fondo de contingencia. La creación de este fondo de contingencia tiende a dar respuesta a la necesidad de reforzar la gestión y planificación de los presupuestos en el período del medio plazo, tal y como lo regula el capítulo VI de la Ley Orgánica 2/2012, siguiendo a la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (Garrigues, 2012)

#### **4. PAQUETE FINANCIERO PARA LA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA COVID-19.**

Como hemos adelantado a lo largo de las páginas de este trabajo, la situación de pandemia mundial por la que se ha visto afectado nuestro país ha tenido una influencia incuestionable en materia de medidas financieras y presupuestarias adoptadas tanto a nivel interno como en el seno de la Unión Europea. La pertenencia a la Unión Europea ha sido decisiva en la percepción de determinados fondos económicos para la superación de la crisis económica y social que se deriva del COVID19.

Entre los días 18 y 21 de julio de 2020, se celebró en el ámbito de la Unión Europea un Consejo Extraordinario en el que se aprobó un paquete financiero de medidas que tiende a paliar las consecuencias derivadas de dicha crisis. En este acuerdo, la Unión Europea ha movilizado una cantidad de recursos públicos económicos para que los distintos países que forman la Unión lleven a cabo una transición progresiva que haga uso de los principios de sostenibilidad, transición ecológica y transición digital para la superación de las dificultades.

Del total de los 750.000 millones que componen este fondo europeo, unos 140.000 millones de euros serán percibidos por nuestro país en los próximos 11 años, siendo algo más de la mitad (72.700 millones) correspondientes a transferencias. El propio presidente del Gobierno Pedro Sánchez llegó a calificar este acuerdo como “histórico”, si bien el mismo ha supuesto la adopción de un paquete de medidas financieras para cumplir con los objetivos de equilibrio presupuestario (Gil, 2020).

El acuerdo, conocido en el seno de la Unión como “Next Generation EU”, supone la movilización de una serie de recursos financieros que llevarán a la recuperación “en base a tres niveles”: el crecimiento fuerte, equilibrado y sostenible que solo podrá alcanzarse, según la propia Comisión, mediante una triple transición digital, una transición ecológica y la formación de los trabajadores y los estudiantes.

*Tabla 7. Principios de la transición económica post-covid.*

<b>PILARES ESENCIALES DE TRANSICION POST-COVID</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento fuerte.</li> <li>- Crecimiento equilibrado</li> <li>- Crecimiento sostenible.</li> <li>- Transición digital.</li> <li>- Transición ecológica.</li> <li>- Transformación de estudiantes y trabajadores.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Anson (2020)

Este paquete financiero ha posibilitado, entre otras, la adopción de un conjunto de medidas de apoyo a la crisis sanitaria, económica y social por parte del Gobierno de España, que ha podido adoptar en torno a 30 medidas distintas de apoyo a los ciudadanos españoles y a las empresas. Estas medidas suponen un alto esfuerzo económico para nuestra nación, el cual sería inasumible sin la participación de los fondos de la UE. El paquete de medidas adoptado en abril de 2020 por parte del Gobierno incluía, entre otras, las siguientes (Ministerio de Economía, 2020):

- La ampliación de la cobertura de la prestación por desempleo a trabajadores que fueron despedidos durante el periodo de prueba del artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores.
- El ajuste de las bases imponibles de determinados impuestos, con una mejora de la liquidez de las empresas de en torno a mil cien millones de euros (1.100 millones).
- La reducción del IVA de libros, revistas y periódicos digitales.
- La introducción de una línea de AVALES “ICO” valorada en cien mil millones de euros (100.000 millones).

- El incremento de los ámbitos de aplicación de los expedientes de regulación temporal de empleo por causa mayor (ERTES).
- La adopción de medidas de flexibilidad en determinados sectores económicos y sociales, como el universitario o el de las cooperativas agrarias.

## **5. RESULTADOS**

### **a. AGE**

Para el año 2019, la Administración General del Estado, que incluye tanto al propio Estado como a sus organismos, ha mantenido un déficit estable, el cual se encuadraría en la prórroga de los presupuestos generales del año anterior y en la aprobación de un gran conglomerado de medidas sociales. En el año 2019, la Administración Central del Estado cerró la cifra de déficit con 16.187 millones de euros, lo cual representaba aproximadamente el 1,30% del PIB, mejorando los datos del año anterior, 2018, en el cual el déficit alcanzaba el 1,32% del Producto Interior Bruto de Nuestro País (Ministerio de Hacienda, 2020).

A continuación, se recogen otros datos esenciales publicados en la última versión del Programa de Estabilidad publicado por el Ministerio de Economía para el año 2020, con los datos relativos al año 2019:

- Se ha producido un incremento de los ingresos en un 1,5% respecto al año 2018.
- El déficit del Estado ha sido de 16.473, un 5,6% menos que en el año anterior.
- Los ingresos han subido en un 0,1%, siendo la mayor parte de la subida correspondiente al incremento de recursos impositivos (un 83% del total del incremento).
- Se han incrementado los gastos relativos a transferencias a otras administraciones (2,5% con respecto al año 2018).

Tabla 8. Resultados de estabilidad presupuestaria para el año 2019 AGE.

	2018	2019	Variación anual en %	2018	2019
	Millones de euros			% del PIB	
<b>Ingresos</b>	<b>213.368</b>	<b>216.572</b>	<b>1,5</b>	<b>17,75</b>	<b>17,39</b>
Ingresos impositivos	171.291	171.429	0,1	14,25	13,77
Impuestos directos	73.416	71.415	-2,7	6,11	5,73
Impuestos indirectos	97.875	100.014	2,2	8,14	8,03
Cofizaciones sociales	9.992	9.912	-0,8	0,83	0,80
Transferencias corrientes entre AAPP	12.448	14.605	17,3	1,04	1,17
Otros ingresos	19.637	20.626	5,0	1,63	1,66
<b>Gastos</b>	<b>229.288</b>	<b>232.759</b>	<b>1,5</b>	<b>19,07</b>	<b>18,69</b>
Remuneración de asalariados	23.991	25.072	4,5	2,00	2,01
Consumos intermedios	9.017	9.397	4,2	0,75	0,75
Prestaciones sociales	19.079	20.495	7,4	1,59	1,65
Intereses	26.157	25.143	-3,9	2,18	2,02
Transferencias corrientes entre AAPP	113.491	117.207	3,3	9,44	9,41
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.314	10.221	-0,9	0,86	0,82
Formación bruta de capital fijo	7.762	6.885	-11,3	0,65	0,55
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	6.878	5.032	-26,8	0,57	0,40
Otros gastos	12.599	13.307	5,6	1,05	1,07
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación</b>	<b>-15.920</b>	<b>-16.187</b>	<b>1,7</b>	<b>-1,32</b>	<b>-1,30</b>
Saldo neto de las ayudas financieras	-70	-22	-68,6	-0,01	0,00
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación<sup>(1)</sup></b>	<b>-15.850</b>	<b>-16.165</b>	<b>2,0</b>	<b>-1,32</b>	<b>-1,30</b>

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.  
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

## b. CCAA

Para el año 2019, el déficit de las administraciones públicas se ha incrementado en un 0,27% con respecto al año 2018, subiendo el déficit hasta el 0,55% del Producto Interior Bruto. Prácticamente la totalidad de las Administraciones Públicas han incumplido el objetivo de déficit, excepto tres de ellas que muestran superávit: Canarias, Navarra y País Vasco (un 0,63%, 0,36% y 0,48%, respectivamente).

Los ingresos de las Comunidades Autónomas han subido un 7,8% con respecto al año anterior, con un aumento de las transferencias corrientes de casi el 3%. También se puede observar el incremento del gasto en transferencias corrientes entre Administraciones de entorno a un 10,3% con respecto al año 2013.

Tabla 9. Resultados de estabilidad presupuestaria para el año 2019 CCAA

	2018	2019	Variación anual en %	2018	2019
	Millones de euros			% del PIB	
<b>Ingresos</b>	<b>179.497</b>	<b>185.334</b>	<b>3,3</b>	<b>14,93</b>	<b>14,88</b>
Ingresos impositivos	63.818	66.695	4,5	5,31	5,36
Impuestos directos	46.977	50.651	7,8	3,91	4,07
Impuestos indirectos	16.841	16.044	-4,7	1,40	1,29
Transferencias corrientes entre AAPP	95.126	97.901	2,9	7,91	7,86
Otros ingresos	20.553	20.738	0,9	1,71	1,67
<b>Gastos</b>	<b>182.823</b>	<b>192.129</b>	<b>5,1</b>	<b>15,21</b>	<b>15,43</b>
Remuneración de asalariados	77.538	81.773	5,5	6,45	6,57
Consumos intermedios	29.571	30.459	3,0	2,46	2,45
Intereses	4.224	4.289	1,5	0,35	0,34
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	28.111	29.491	4,9	2,34	2,37
Transferencias corrientes entre AAPP	18.296	20.174	10,3	1,52	1,62
Formación bruta de capital fijo	11.238	11.068	-1,5	0,93	0,89
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	2.815	2.813	-0,1	0,23	0,23
Otros gastos	11.030	12.062	9,4	0,92	0,97
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación</b>	<b>-3.326</b>	<b>-6.795</b>	<b>104,3</b>	<b>-0,28</b>	<b>-0,55</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

### c. Corporaciones locales

En último lugar, nos vamos a referir a los resultados para el caso de las corporaciones locales. A diferencia del caso autonómico y de la administración general del estado, las corporaciones locales han presentado unos resultados positivos que se pueden extraer del superávit 0,31% de PIB o capacidad de financiación. Esta evolución se debe, en gran medida, al incremento de los ingresos no financieros y y la reducción en el pago de intereses, que han permitido la mejora de la remuneración de los asalariados y una mayor inversión real. Tabla 10. Resultados de estabilidad presupuestaria para el año 2019 CCLL.

	2018	2019	Variación anual en %	2018	2019
	Millones de euros			% del PIB	
<b>Ingresos</b>	<b>76.361</b>	<b>77.735</b>	<b>1,8</b>	<b>6,35</b>	<b>6,24</b>
Ingresos impositivos	38.662	39.193	1,4	3,22	3,15
Impuestos directos	12.448	12.586	1,1	1,04	1,01
Impuestos indirectos	26.214	26.607	1,5	2,18	2,14
Transferencias corrientes entre AAPP	25.709	26.586	3,4	2,14	2,13
Otros ingresos	11.990	11.956	-0,3	1,00	0,96
<b>Gastos</b>	<b>70.241</b>	<b>73.896</b>	<b>5,2</b>	<b>5,84</b>	<b>5,93</b>
Remuneración de asalariados	23.575	24.656	4,6	1,96	1,98
Consumos intermedios	21.869	22.674	3,7	1,82	1,82
Intereses	573	547	-4,5	0,05	0,04
Subvenciones	1.267	1.340	5,8	0,11	0,11
Transferencias corrientes entre AAPP	12.151	13.026	7,2	1,01	1,05
Formación bruta de capital fijo	6.557	7.309	11,5	0,55	0,59
Otros gastos	4.249	4.344	2,2	0,35	0,35
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación</b>	<b>6.120</b>	<b>3.839</b>	<b>-37,3</b>	<b>0,51</b>	<b>0,31</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

## 6. CONCLUSIONES

En respuesta al objetivo general de este trabajo, podemos decir que la regulación de los conceptos de deuda pública y estabilidad presupuestaria han evolucionado en los últimos años, llegándose a hablar del establecimiento de medidas que, si bien en un principio tenían una fundamentación lógica y eran plenamente aplicables, han mostrado ciertas deficiencias en un escenario económico, político y social cada vez más cambiante. El escenario que han planteado las instituciones estatales y supranacionales en materia de déficit y estabilidad presupuestaria no pueden comprenderse si no es mediante los mecanismos dinámicos de cambio y la evolución que se ha producido en los últimos meses de la economía, fruto de la pandemia mundial.

Veámos, en este sentido, el establecimiento de un máximo del 3% para el déficit público, y un máximo del 60% de techo para el caso de la deuda pública. Estos techos y límites, cuyo establecimiento era a priori necesario, han exigido del uso de reglas excepcionales, con un respeto cuestionable a las mismas. En concreto, la situación excepcional del COVID19 nos ha mostrado la imposibilidad de cumplir con estas reglas ya no solo en nuestro país, sino en el marco europeo en su conjunto.

En cuanto al marco legal, podemos concluir que aunque es innegable que la modificación del artículo 135 CE al incluir el principio de estabilidad presupuestaria tuvo gran relevancia en su día, este sometimiento de las administraciones públicas podemos ver que es muy relativo, en función de las posibles causas excepcionales que concurran en la economía y la sociedad en su conjunto.

Podemos decir así que las medidas que se adoptaron en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el año 2005 fueron esenciales para aportar la flexibilidad que requería este sistema, el cual, aún siendo criticado por parte de la doctrina económica, nos ha permitido dar respuesta a la crisis económica mundial en la que nos encontramos inmersos.

A modo de conclusión general, hemos visto como la aplicación de las medidas de estabilidad presupuestaria han creado un escenario idóneo para la estabilización presupuestaria, si bien la llegada de la pandemia del COVID19, ha oscurecido tales resultados. Es vital, para seguir manteniendo la estabilidad presupuestaria a largo plazo, la adopción de paquetes financieros por parte de la Unión Europea, tales como los que ya se aprobaron el

pasado mes de julio en nuestro país. Este tipo de medidas, suponen una auténtica oportunidad en lo que a transición sostenible y digitalizada se refiere.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alves, R. (2008). Evaluación de la reforma del pacto de estabilidad y crecimiento: ¿nuevo y mejor? *Revista Ekonomiaz*, 67 (1), pp 393-409. Recuperado de: <https://econpapers.repec.org/RePEc:ekz:ekonoz:2008120>
- Amorós, R. (2016). El Pacto de Estabilidad y crecimiento en la Unión Europea. *Documento Digital de la Universidad Miguel Hernández*. Recuperado de: <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/2874/1/20Amoros%20Mateo%2C%20Rosa%20M.pdf>
- Anson, L. (2020). Luz Verde al Fondo de Recuperación en Europa dotado con 750.000 millones. *Diario Digital Nuevo Imparcial*. Recuperado de: <https://www.nuevoimparcial.com/luz-verde-fondo-de-recuperacion-en-europa-con-360-000-millones/espana/>
- Andrade, J. (2012). La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *Revista de Administración Pública*, 187, pp. 31-36. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40485>
- Arias, M. (2013). Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas. *REAF*, 18, pp. 126-168. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4652714.pdf>
- Aznar, J. (2016). El déficit como cuestión nacional. *Diario ABC España*. Recuperado de: [https://www.abc.es/espana/abci-tercera-jose-maria-aznar-deficit-como-cuestion-nacional-201605241120\\_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/espana/abci-tercera-jose-maria-aznar-deficit-como-cuestion-nacional-201605241120_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F)
- Banco Mundial (2015). Data, Central government debt, total. Recuperado de: <http://data.worldbank.org/indicador/GC.DOD.TOTL.GD.ZS/countries>
- Bayona, J. (2015). La estabilidad presupuestaria (Un análisis jurídico-financiero). *Documento Digital de la RUA*. Recuperado de:



<https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/85627/3/La-estabilidad-presupuestaria.pdf>

Boletín Oficial de las Cortes Generales (2018). Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Presentada por los Grupos Parlamentarios Mixto y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En marea. Recuperado de: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-229-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-229-1.PDF)

Claros, D. (2015). El déficit estructural de España se perpetúa hasta 2020, según el FMI. *Revista Digital El Captor*. <http://www.elcaptor.com/economia/deficit-estructural-espana-perpetua-2020>

CC (2019) El modelo keynesiano siempre: política fiscal y comercio exterior. *Documento Digital de la Universidad de País Vasco Euskal Herriko Unibersitatea*. Recuperado de: <https://slideplayer.es/slide/10368407/>

Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978.

Cordero, S. (2020). El artículo 135 de la Constitución permite a Sánchez la lucha económica contra el Coronavirus. *Diario Digital El Plural*. Recuperado de: [https://www.elplural.com/economia/articulo-135-constitucion-permite-sanchez-lucha-economica-contra-coronavirus\\_235490102](https://www.elplural.com/economia/articulo-135-constitucion-permite-sanchez-lucha-economica-contra-coronavirus_235490102)

Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros

Edmar, L. (1986). El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana. México: Editorial Siglo XXI Editores.

EFE (2013). La UE aplica desde hoy la "regla de oro" del pacto fiscal. *Diario Digital El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/economia/2013/01/01/agencias/1357037471\\_070797.html](https://elpais.com/economia/2013/01/01/agencias/1357037471_070797.html)

EFE (2020). La pandemia dispara la deuda pública a un récord de 1,3 billones en agosto. *Agencia EFE*. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/espana/economia/la-pandemia-dispara-deuda-publica-a-un-record-de-1-3-billones-en-agosto/10003-4374503>

- EFE (2020). José Blanco, tras el subidón del techo de gasto, reivindica el '135' que modificó Zapatero: "Qué paradoja...". *Diario Digital 20 minutos*. Recuperado de: <https://www.20minutos.es/noticia/4409727/0/jose-blanco-psoe-podemos-articulo-135-utilidad/>
- Epdata (2020). Déficit público - Evolución, estadística y gráficos. *Base de Datos Europa Press*. Recuperado de: <https://www.epdata.es/datos/deficit-publico-evolucion-estadistica-graficos/125/espana/106>
- Espínola, J. (2009). *Crecimiento y crisis de la economía española 1995-2008*. Madrid: Editorial Universitas.
- EUROSTAT (2020). Government deficit/surplus, debt and associated data. *Eurostat Database*. recuperado de: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>
- Ferreiro, J. (1999). Análisis jurídico de la deuda pública. *Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid*. Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjI1MTAmaWRIPTEwMzcmdXJsPTEmbmFtZT0xOTY3XzA1M18xMzEuUERGJmZpbGU9MTk2N18wNTNmMTMxLIBERiZ0YWJsYT1BcnRpY3VsbyZjb250ZW50PWFwcGxpY2F0aW9uL3BkZg==>
- Franch, F. (2016). El déficit público en España ¿Estructural o coyuntural? Consecuencias económicas. *Documento Digital de la Universidad Miguel Hernández*. Recuperado de: <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/2757/1/TFG%20Franch%20Ronda%2C%20Francisco%20Javier.pdf>
- Franquet, J. (2018). Una propuesta de solución a la crisis de la deuda pública. *Journal of Economic Literature*. Recuperado de: [https://www2.uned.es/cattortosa/Biblioteca\\_Digital/Biblio/JM\\_Franquet/Deuda\\_publica.pdf](https://www2.uned.es/cattortosa/Biblioteca_Digital/Biblio/JM_Franquet/Deuda_publica.pdf)
- Galindo, M. (2015). Deuda Pública. *Serie de Estudios Económicos*, Vol. 1, agosto 2015. México DF: Editorial México ¿cómo vamos?
- García, J. (2013). La relación entre el déficit público y la deuda pública. *Revista Digital eXtoikos*, 12, pp. 49-50. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5580273.pdf>

- García-Legaz, J. (2005). La reforma del pacto de estabilidad y crecimiento: un error histórico. *Cuadernos de pensamiento político FAES*, N° 5, pp. 79-96. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1071211&orden=209311&info=link>
- Garrigues (2012). Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. *Revista de Novedades Administrativo/Mercantil*, 5, pp 1-8. Recuperado de: [https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Novedades\\_Administrativo\\_Mercantil\\_5\\_2012\\_0.pdf](https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Novedades_Administrativo_Mercantil_5_2012_0.pdf)
- Gil, A. (2020). Pedro Sánchez califica de "histórico" el acuerdo europeo y anuncia que España obtendrá 140.000 millones del fondo para la recuperación. *Diario "El Diario.es"*. recuperado de: Pedro Sánchez califica de "histórico" el acuerdo europeo y anuncia que España obtendrá 140.000 millones del fondo para la recuperación
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. «BOE» núm. 284, de 27/11/2003.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012
- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. «BOE» núm. 305, de 21 de diciembre de 2013
- Ljungman, G. (2009). Top-Down Budgeting—An Instrument to Strengthen Budget Management. *International Monetary Fund Paper*, 9 (243), pp. 2-25. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09243.pdf>
- Martínez, V. (2020). La deuda pública registra su mayor subida en 88 meses y bate un récord lastrada por el coronavirus. *Diario Digital El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/economia/2020/08/18/5f3b985e21efa01b658b4627.html>
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2019). Actualización del programa de estabilidad 2019: Reino de España (2019-2020). *Plan del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital: Publicación Digital*. Recuperado de: [https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430\\_np\\_progrdest.pdf](https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430_np_progrdest.pdf)
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2019). Plan presupuestario 2020: Reino de España. *Plan del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital:*

*Publicación Digital* Recuperado de:  
[https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/191015\\_np\\_ptos.pdf](https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/191015_np_ptos.pdf)

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020). Actualización del programa de estabilidad 2020. *Documento Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital: Publicación Digital*. Recuperado de:  
[https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa\\_de\\_Estabilidad\\_2020-2021.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf)

Ministerio de Hacienda (2013). Cálculo del déficit en contabilidad nacional de las unidades empresariales que aplican el Plan General de Contabilidad o alguna de sus adaptaciones sectoriales. *Publicación Digital del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*. Recuperado de: [https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual\\_ATT/Determinaci%C3%B3n%20del%20d%C3%A9ficit-superavit%20unidad%20empresariales%20sometidas%20al%20PGC%20\(marzo13\).pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_ATT/Determinaci%C3%B3n%20del%20d%C3%A9ficit-superavit%20unidad%20empresariales%20sometidas%20al%20PGC%20(marzo13).pdf)

Ministerio de Hacienda (2013). Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. *Sede Digital del Ministerio de Hacienda*. Recuperado de:  
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LeyEstabilidadPresupuestaria.aspx>

Ministerio de Hacienda (2020). Nuevo paquete de medidas de apoyo en la crisis del COVID-19: el Gobierno refuerza la respuesta económica y social al COVID-19 con más de 30 medidas adicionales para apoyar a ciudadanos y empresas. *Nota de Prensa de la Vicepresidencia Tercera del Gobierno*. Recuperado de:  
<https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=cb1db342f6d91710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>

Moya, C. (2020). Sánchez e Iglesias se topan con la austeridad: entra en vigor la reforma del artículo 135. *Diario Digital Público.es* recuperado de:  
<https://www.publico.es/economia/constitucion-deficit-sanchez-e-iglesias-topan-austeridad-entra-vigor-reforma-articulo-135.html>

- Pagès, J. (2019). Análisis jurídico de la utilización de la estabilidad presupuestaria como principio de autonomía financiera. *Revista Catalana de Dret Públic, número especial*, pp. 73-100. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/download/353544/451135>
- Rozo, D. (2004). ¿Cómo se calcula el déficit estructural? Una propuesta para el caso de México. *Tesis Doctoral de la Universidad CIDE*. Recuperado de: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/66/56019.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. «BOE» núm. 255, de 24/10/2015
- RTVE (2020). El Gobierno suspende las reglas fiscales para todas las administraciones también para 2021 de forma extraordinaria. *Noticias Coronavirus RTVE*. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20200930/gobierno-sigue-recomendaciones-ue-suspende-reglas-fiscales-tambien-para-ano-viene/2043360.shtml>
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea (C 83/47)*.