

LEY CONSTITUCIONAL DE 20 DE ABRIL DE 2012, NÚM. 1,
SOBRE INTRODUCCIÓN DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO
PRESUPUESTARIO EN LA CONSTITUCIÓN
DE LA REPÚBLICA DE ITALIA

MARIANO DARANAS PELÁEZ (*)

(*) Letrado de las Cortes Generales.

En los últimos años, especialmente desde 2010, se ha puesto en marcha en diversos Estados miembros de la Unión Europea un movimiento de rango legislativo en algunos casos y constitucional en otros, para la consagración del principio de equilibrio presupuestario, es decir de igualdad entre ingresos y gastos del Estado y los demás entes públicos, territoriales o funcionales, no sólo objetivo deseable, sino como imperativo jurídico-institucional que se impone sin excusa a todas las Administraciones Públicas. Dos han sido los factores determinantes: primero, la gravísima crisis económica, dicho con más precisión financiera, en la gran mayoría de los países de Europa occidental, provocada, entre otras causas, por una política generalizada de crédito fácil al sector privado, de uso y abuso del gasto público y sus dos secuelas punto menos que inevitables: un déficit cada vez más abultado en las cuentas del Estado y los demás organismos públicos y un recurso incesante y aumentativo al endeudamiento, y segundo factor, la aspiración y tendencia de la Unión Europea hacia una mayor coordinación, y a largo plazo hacia la coordinación total, de la política fiscal y financiera de sus componentes nacionales, todo esto sobre la base del equilibrio de las finanzas públicas y del rigor presupuestario.

Por lo que se refiere al plano europeo, recordemos muy brevemente (pues no forma parte de nuestro estudio) los dos recientes tratados por lo que, tras varios intentos y ensayos que remontan a los años noventa (en que ni siquiera se sospechaba la posibilidad de la crisis), se ha instituido, por una parte, el Mecanismo Europeo de Estabilidad y acordado, por otra, un conjunto de normas de estabilidad, coordinación y buen gobierno («gobernanza»), tratados que deberán

ser ratificados por los Estados miembros, si bien se espera que entren en vigor el 1.º de julio de 2013.

En el nivel nacional la República Federal de Alemania ha sido la primera en aprobar (mayo-junio de 2009) y aplicar una reforma constitucional consistente en someter a Federación y Estados federados (*Länder*) a una rigurosa disciplina presupuestaria en nombre del principio sacrosanto del equilibrio presupuestario, si bien ligeramente suavizada por unas disposiciones especiales de carácter anticíclico, que permiten la posibilidad de desviaciones coyunturales en épocas de recesión o estancamiento, desviaciones que se compensarían con otras de sentido inverso al dar comienzo una nueva tendencia ascendente del sistema económico.

El segundo Estado miembro en reformar su Constitución en un sentido semejante ha sido España, con la modificación, en primer lugar, del artículo 135 de la Constitución y la reciente promulgación, en segundo lugar, de la Ley Orgánica 2/2012, de 26 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que tampoco entra en el objeto de la presente nota.

El tercero lo ha sido en fecha aún muy reciente Italia, con su Ley Constitucional (es decir, ley de reforma del texto fundamental) del 20 de abril pasado, «por la que se introduce el principio del equilibrio presupuestario en la Carta Constitucional», y cuyo contenido puede resumirse en los siguientes puntos:

1) Principio de universalidad en materia de equilibrio presupuestario obligatorio: en efecto, no se obliga únicamente al Estado a salvaguardar el equilibrio entre ingresos y gastos (art. 1.º, pfo. primero), sino también al conjunto de «las Administraciones Públicas», si bien en términos algo menos directos y perentorios (arts. 1.º, último pfo.; 2.º y 4.º, *a*) y *b*).

2) En compensación: flexibilidad anticíclica en el endeudamiento de los entes públicos, si bien con severas condiciones en caso del Estado (art. 1.º, segundo pfo.) y, en el caso de los demás entes públicos, con las limitaciones que se impongan mediante una ley especial aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada una de las dos Cámaras del Parlamento, Cámara de los Diputados y

Senado [art. 1.º *in fine*, por el que se modifica el 81 de la Constitución, y art. 5.º, aptdo. 1, letra b)].

3) Supresión, por otra parte, de la prohibición que imponía el texto constitucional originario a las Administraciones territoriales de establecer nuevos tributos y de endeudarse [art. 5.º citado, aptdo. 2, letra b)] a las Administraciones no estatales, si bien en el marco de la ley especial a que nos referíamos. En otras palabras, a la prohibición primitiva sucede, si se nos permite la expresión, un régimen de libertad vigilada.

4) Principio de encuadramiento o disciplina europea: se impone a todos los entes públicos la obligación de actuar en todo momento «en concordancia (*in coerenza*) con el ordenamiento de la Unión Europea» (art. 2.º) y de «asegurar el respeto a los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento de la Unión Europea» [art. 4.º, letra b)].

5) Como disposición instrumental, establecimiento como órgano adjunto a las Camaras de un organismo independiente encargado de analizar y comprobar la marcha de la Hacienda Pública y evaluar el grado de observancia de las normas presupuestarias [art. 5.º, aptdo. 1, letra f)].

Pasamos ya a ofrecer la versión española del texto completo de la Ley.

LEY CONSTITUCIONAL núm. 1, de 20 de abril de 2012, por la que se introduce el principio del equilibrio presupuestario en la Carta Constitucional (1)

La Cámara de los Diputados y el Senado de la República HAN APROBADO y

El Presidente de la República PROMULGA

(1) Entró en vigor el 25 de mayo del presente año de 2012.

Título original: *Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.º , Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

Traducción del Letrado de las Cortes Generales Mariano Daranas Peláez.

la siguiente LEY CONSTITUCIONAL:

Artículo 1.º

1. El artículo 81 de la Constitución queda redactado del modo siguiente:

«Art. 81.—El Estado asegurará el equilibrio entre ingresos y gastos de sus Presupuestos, teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico».

«Sólo se permitirá el recurso al endeudamiento con el fin de tomar en consideración los efectos del ciclo económico y, previa autorización de las Cámaras acordada por mayoría absoluta de sus respectivos componentes, si sobrevinieren acontecimientos excepcionales».

«Toda ley que imponga cargas nuevas o aumente las existentes proveerá a los recursos para sufragarlas».

«Las Cámaras aprobarán por ley cada año los Presupuestos (*il bilancio*) y la rendición de cuentas (*il rendiconto consuntivo*) presentados por el Gobierno».

«No se podrá autorizar la ejecución provisional de los Presupuestos sino por Ley y por lapsos no superiores a cuatro meses en total».

«El contenido de la Ley de Presupuestos (*legge di bilancio*), las normas básicas y los criterios dirigidos a asegurar del equilibrio entre ingresos y gastos de los Presupuestos y la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas se establecerán mediante ley aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara, con observancia de los principios definidos por ley constitucional».

Artículo 2.º

1. Se antepone al primer párrafo del artículo 97 de la Constitución(2) el párrafo siguiente:

«Los organismos administrativos asegurarán, en concordancia con el ordenamiento de la Unión Europea, el equilibrio de los Presupuestos y la sostenibilidad de la Deuda Pública».

Artículo 3.º

1. Se introducen las siguientes modificaciones en el artículo 117(3) de la Constitución:

a) En la letra e) del segundo párrafo, tras las palabras «sistema tributario y contable del Estado», se insertan las palabras «armonización de los Presupuestos públicos»;

b) Se suprimen en el primer inciso del tercer párrafo las palabras«armonización de los presupuestos públicos».

Artículo 4.º(4)

1. Se modifica el artículo el artículo 119 de la Constitución en los términos siguientes:

(2) *N. del Tr.*- El art. 97 de la Constit., primero de los dos preceptos que componen la Sección titulada «De la Administración Pública», establece en tres breves párrafos (ahora, cuatro) los principios fundamentales de atribución de cargos públicos y selección para los puestos de la Administración.

(3) *N. del Tr.*-El. art. 117enumera minuciosamente (en el marco del Título V, «De las regiones, las provincias y los municipios») las materias de competencia legislativa del Estado y de las regiones y en particular las de competencia exclusiva del Estado. Señalemos que la letra e) del segundo pfo. sobre áreas de legislación del Estado a título exclusivo queda ahora así:«e) la legislación sobre «moneda, regulación del ahorro y de los mercados financieros, tutela de la competencia; sistema de divisas; sistema tributario y contable del Estado;..... ..(aquí se inserta la citada adición)...; igualación de los recursos financieros». En el tercer párrafo se suprime la potestad legislativa de las regiones en lo específicamente concerniente a la armonización de los presupuestos públicos.

(4) *N. del Tr.*- El art. 119 regula en siete párrafos los recursos económicos y financieros de los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones, bajo el principio de «autonomía financiera de ingresos y gastos».

a) Se añaden al final del primer párrafo las palabras siguientes: «con observancia del equilibrio de sus respectivos presupuestos y contribuyen a asegurar el respeto a los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento la Unión Europea (5)».

b) Se añade lo siguiente al final del segundo inciso del sexto párrafo: «con la correspondiente formulación de los planes de amortización (*piani di ammortamento*) y a condición de que se respete para el conjunto de los entes de cada Región el equilibrio presupuestario» (6);

Artículo 5.º

1. La ley a que se refiere el párrafo sexto del artículo 81 de la Constitución (7), tal como queda redactado en virtud del artículo 1.º de la presente ley, regulará en particular para el conjunto de los entes administrativos:

a) Las comprobaciones previas y las comprobaciones posteriores de la gestión de la Hacienda Pública.

b) La determinación de las causas de las desviaciones respecto a las previsiones, distinguiendo entre las que se deban a la evolución del ciclo económico, las debidas a ineficacia de las actuaciones y las que se deban a acontecimientos excepcionales.

(5) *N. del Tr.*- En consecuencia el pfo. primero de este art. 119 queda así: «Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las Regiones gozan de autonomía financiera de ingresos y gastos con observancia del equilibrio de sus respectivos presupuestos y contribuyen a asegurar el respeto a los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento de la Unión Europea».

(6) *N. del Tr.*- El sexto pfo en su conjunto queda, pues, así: «Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las Regiones tendrán su propio patrimonio, atribuido según los principios generales vinculantes de las leyes del Estado, con la correspondiente formulación de los planes de amortización (*piani di ammortamento*) y a condición de que se respete para el conjunto de los entes de cada Región el equilibrio presupuestario».

(7) *N. del Tr.*- El art. 81, que establece en términos generales y rigurosos el principio de equilibrio presupuestario y sujeta a severas condiciones el recurso de todos los entes públicos al endeudamiento, decía en su citado pfo. sexto: «El contenido de la Ley de Presupuestos Generales, las normas fundamentales y los criterios destinados a asegurar el equilibrio entre ingresos y gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda del conjunto de los organismos administrativos, se establecerán mediante ley aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara, con observancia de los principios que se definan mediante ley constitucional». Ahora se pasa a enumerar minuciosamente en siete párrafos las materias que esa ley debe regular.

c) El límite máximo de las desviaciones negativas acumuladas a que se refiere la letra b) del presente párrafo corregidas para el ciclo económico con referencia al producto interior bruto y para cuya superación fuere necesario intervenir con medidas correctivas.

d) La definición de recesión económica grave, de crisis financiera y de catástrofe natural como acontecimiento de índole excepcional en el sentido del artículo 81, párrafo segundo, de la Constitución, tal como queda redactado por el artículo 1.º de la presente Ley Constitucional, estados que, una vez comprobados, permitan recurrir a un endeudamiento que no se limite a tener en cuenta los efectos del ciclo económico, así como sobrepasar el límite máximo a que se refiere la letra c) del presente párrafo sobre la base de un plan de reembolso (*piano di rientro*).

e) La introducción de normas de gasto que permitan salvaguardar los equilibrios presupuestarios y reducir la proporción entre deuda pública y producto interior bruto a largo plazo, en concordancia con los objetivos de la Hacienda Pública.

f) El establecimiento como órgano adjunto a las Cámaras, sin perjuicio de su autonomía constitucional, de un organismo independiente al que se asignarán funciones de análisis y comprobación de la marcha de la Hacienda Pública y de evaluación de la observancia de las normas presupuestarias.

g) El modo en que el Estado, en las fases adversas del ciclo económico o con motivo de los acontecimientos excepcionales a que se refiere la letra d) del presente párrafo, contribuirá, apartándose en su caso de lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución, a asegurar la financiación por los demás organismos de gobierno de los niveles esenciales de las prestaciones y de las funciones básicas inherentes a los derechos civiles y sociales.

2. La ley prevista en el apartado 1 regulará asimismo:

a) El contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) La facultad de los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, de recurrir al endeudamiento en los términos del artículo 119, párrafo sexto, inciso segundo, de la Constitución, texto modificado por el artículo 4.º de la presente Ley Constitucional.

c) El modo en que los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano han de contribuir a la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas.

3. La ley a que se refieren los apartados y 2 se aprobará no más tarde del 28 de febrero de 2013.

4. Las Cámaras ejercerán del modo que se establezca por su respectivo Reglamento, las funciones de control de la Hacienda Pública con especial referencia al equilibrio entre ingresos y gastos, así como a la calidad y eficacia del gasto de las Administraciones Públicas.

Artículo 6.º

1. Los preceptos a que se refiere la presente Ley Constitucional surtirán efecto a partir del ejercicio económico correspondiente al año 2014.

La presente Ley Constitucional, revestida del sello del Estado, se insertará en la Colección Oficial de Actos Normativos de la República italiana (*Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*). Todos aquellos a quienes incumba la cumplirán y harán-cumplir como ley del Estado.

Dada en Roma el 20 de abril de 2012

El Presidente de la República,

Giorgio NAPOLITANO

El Presidente del Consejo de Ministros,

Mario MONTI

Vº Bº, el Guardasellos,

SEVERINO