

REFORMAS CONSTITUCIONALES EMPRENDIDAS
POR ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE
EN EL CONTEXTO DE LA CONSOLIDACIÓN
PRESUPUESTARIA

CARMEN GUTIÉRREZ DEL CASTILLO (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO TEÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.—II.1. *Las reglas presupuestarias en la literatura económica.*—II.2. *Compromisos y acuerdos de carácter supranacional.*—III. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGLAS PRESUPUESTARIAS EN EL DERECHO COMPARADO: EEUU *VERSUS* EUROPA.—III.1. *El equilibrio del presupuesto en la Constitución de EEUU: una propuesta de reforma.*—III.2. *La constitucionalización del freno a la deuda en el contexto de los países europeos de la OCDE.*—III.2.1 Reforma constitucional de Polonia de 1997.—III.2.2. El principio del freno a la deuda en la Constitución Federal de Suiza.—III.2.3. El principio del presupuesto estructuralmente equilibrado y del freno a la deuda en la Ley Fundamental de Bonn.—III.2.4. El objetivo de un presupuesto equilibrado y sostenible en la Constitución de Austria.—III.2.5. El principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución española.—III.2.6. La búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas

(*) Asesora Facultativa Economista de las Cortes Generales.

en la Constitución de Francia. Una reforma inacabada.—III.2.7. El principio del *pareggio di Bilancio versus* equilibrio a lo largo del ciclo en la Constitución italiana.—IV. LA DEUDA PÚBLICA BRUTA EN EL ÁREA DEL EURO. ALGUNOS DATOS SIGNIFICATIVOS DE LOS EEMM QUE HAN INCORPORADO RESTRICCIONES FINANCIERAS EN SUS CONSTITUCIONES.—V. CONCLUSIONES.—VI. ADDENDA.—VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS.

Agradecimientos

Quiero hacer mención expresa a todas las personas que de alguna manera han contribuido a que este trabajo llegue a su término. En primer lugar a quien fue la impulsora del proyecto: M.^a Rosa Ripollés; por otro lado a todos aquellos colegas de los parlamentos de los países analizados por facilitarme información precisa y actualizada cuando acudí a ellos (Inmaculada, Teresa, Juan Manuel, Silvia, Marc, Chiara, Paola, Daniele, Chloé, Christoph y Carlos) y de igual modo a los amigos que han leído el borrador y me han asistido con atinados comentarios o sugerencias (Julio, Quino, José Luis, Tono, Julia y Cindy). A todos ellos muchas gracias.

I. INTRODUCCIÓN

En el verano de 2011 se inician sendos debates en relación con propuestas que suponen situar al máximo rango legal la limitación ya sea del gasto, el déficit o la deuda pública. El primero se produce al otro lado del Atlántico, con motivo de la solicitud planteada por el Presidente Obama al Congreso de EEUU de elevación del techo de la deuda. La fecha límite para lograr la autorización era el día 2 de agosto. Tras arduas negociaciones, propuestas y contrapropuestas del Presidente y de los líderes del Congreso estadounidense se logra un acuerdo *in extremis*. Sin duda se trata de un pacto complejo y de difícil ejecución, ya que la autorización de un mayor nivel de endeudamiento por el gobierno federal tiene como contrapartida, muy destacada, la aprobación de una enmienda a la constitución americana. Antes del 31 de diciembre de 2011 la Cámara de Representantes y el Senado deberían haber celebrado una votación, que requería una mayoría de dos tercios, para enviar una enmienda de presupuesto equilibrado a los Estados (*The Balanced Budget Amendment*). Esta propuesta de consagración del principio de equilibrio del presupuesto ha dado lugar a un intenso debate en la esfera tanto política como académica, con contundentes pronunciamientos a favor y en contra.

El otro gran debate tiene lugar en el seno de los países miembros del euro. La reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de 21 de julio, concluye insistiendo en la necesidad de que los participantes en la zona euro incorporen en sus marcos normativos respectivos ciertas reglas presupuestarias que permitan garantizar la sostenibilidad de sus finanzas públicas, dando así cumplimiento a los compromisos adoptados en el *Pacto por el Euro Plus* de marzo de 2011.

Las continuas e intensas turbulencias acontecidas durante el mes de agosto en los mercados de deuda pública llevaron al denominado eje franco-alemán a alcanzar un acuerdo a finales del mismo mes, por el que se apremia a emprender modificaciones normativas de carácter restrictivo relativas a las variables presupuestarias. Así, se trataría de elevar tales restricciones al máximo rango legal interno de cada país, es decir, bien a los textos constitucionales de los Estados miembros participantes del euro, siguiendo la estela iniciada

por Alemania en 2009, o bien mediante el establecimiento de leyes marco (modelo francés). La formulación concreta la decidirá cada país, debiendo en todo caso garantizar que con ella se asegura la disciplina presupuestaria tanto a nivel nacional, como al de los restantes subniveles de gobierno. El instrumento jurídico elegido en cada caso deberá tener carácter vinculante y duradero.

En el caso de España la iniciativa de reforma de la Constitución es calificada por algunos autores como *reforma exprés*: transcurren escasamente tres semanas desde que es anunciada por el Presidente del gobierno, el 23 de agosto, y resulta aprobada en votaciones sucesivas en la Cámara Baja y en la Alta el viernes 2 y el miércoles 7 de septiembre respectivamente. Junto a la rapidez, el otro elemento que define esta reforma es que ha sido el resultado de un gran pacto nacional, que ha supuesto que en el Congreso obtuviera el voto favorable de más del 90% de sus miembros. Según se recoge en su exposición de motivos, con esta reforma se persigue: «*garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país*».

En los momentos actuales, diciembre de 2011, Italia está debatiendo la propuesta «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», remitida por el Ejecutivo italiano a su parlamento a mediados de septiembre (1). Mientras que en el caso de Francia la iniciativa presentada por el Presidente de la República relativa a la incorporación en la Constitución de 1958 de una nueva categoría de ley, «Loi-cadre d'équilibre des finances publiques», que recogería las reglas referidas a su gestión para asegurar el equilibrio presupuestario, fue enviada al parlamento para su debate en marzo de 2011 y aprobada en julio del mismo año, estando pendiente de aprobación definitiva, bien por referéndum o por una votación de las dos Cámaras en sesión conjunta. En Portugal, el ejecutivo, con motivo de la presentación del *proyecto de Ley de Presupuesto para*

(1) De hecho, finalizando el presente trabajo, conocemos que el Parlamento italiano ha aprobado en primera lectura el texto de la propuesta de reforma constitucional en ambas Cámaras, y que continúa su tramitación en segunda lectura.

2012, ha anunciado su intención de buscar un consenso con el principal partido de la oposición para llevar el límite del déficit público y de la deuda a la Constitución de Portugal (2).

La adopción de un «nuevo pacto presupuestario» (*Fiscal Compact*) en diciembre de 2011 supone, entre otras medidas, la aprobación de una *nueva regla presupuestaria* que exige que «los presupuestos de las Administraciones Públicas estarán equilibrados o con superávit; este principio se considerará respetado si, por norma general, el déficit estructural anual no excede del 0,5% del producto interior bruto (PIB) nominal», así como que dicha norma sea introducida en la Constitución o en otra de relevancia semejante (3). Para dar cumplimiento a este compromiso, es de esperar que en breve se presenten propuestas de este carácter en los parlamentos nacionales de la UE, excepción hecha de aquellos Estados miembros que ya disponen (Alemania, España) o están a punto de hacerlo (Italia) de una norma similar a la allí exigida, bien en sus respectivos textos constitucionales o en su *Ley Federal Presupuestaria 2013*, caso de Austria.

De este modo, en el presente trabajo se aborda en primer lugar un sucinto esquema teórico institucional de la estabilidad presupuestaria, que se substancia en un repaso a la literatura económica en relación a los instrumentos propuestos y a los pactos abordados al efecto. A continuación se muestran las propuestas y decisiones aprobadas para la constitucionalización de las normas presupuestarias tanto en EEUU como en determinados países europeos del ámbito de la OCDE. Para finalizar, se ilustra la situación comparada, en 2010

(2) Si bien hasta la fecha ello no ha tenido lugar, ya que para reformar la constitución portuguesa se precisa una mayoría favorable de dos tercios del parlamento y el principal grupo de la oposición ha declarado no ser partidario de la misma por considerarla innecesaria, ya que a su juicio la exigencia del déficit estructural inferior al 0,5% del PIB ya está incorporada en la *Ley Marco Presupuestaria*.

(3) Coincidiendo con el cierre del presente trabajo tiene lugar la celebración de un Consejo Europeo de carácter informal, el 30 de enero de 2012, en el que se acuerda el texto del proyecto de *Tratado Internacional de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, en el que se incluye el denominado *Pacto Presupuestario (Fiscal Compact)*. Tratado que se espera sea definitivamente aprobado en el Consejo Europeo de marzo y pueda entrar en vigor el día 1 de enero de 2013.

(últimos datos disponibles en el momento de elaborar el presente trabajo), de la deuda pública en aquellos países pertenecientes a la zona euro que han planteado ciertas modificaciones de carácter restrictivo en sus *constituciones financieras*. El estudio concluye con una síntesis de los principales elementos comunes y de las singularidades de las reformas constitucionales europeas, acompañada de algunas reflexiones.

II. MARCO TEÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Como paso previo al análisis empírico de las reformas constitucionales europeas, se plantea una reflexión sobre la necesidad o no de introducir ciertas reglas que disciplinen la actuación de los poderes públicos. Alternativamente se estima la creación de instituciones independientes con el cometido principal de promover la responsabilidad presupuestaria. Y se contempla la transparencia como principio que debe informar toda actuación en el ámbito de las finanzas públicas, así como una mención a los acuerdos supranacionales adoptados en las últimas décadas para el logro de la consolidación presupuestaria.

II.1. *Las reglas presupuestarias en la literatura económica* (4)

Una definición de «regla presupuestaria», la ofrecen KOPITS y SYMANSKY (1998), que la plantean como toda restricción permanente a la política presupuestaria expresada en términos de indicador sintético de la actuación del sector público, tal como el déficit público, la deuda o los préstamos solicitados.

Desde el inicio de la década de los noventa la introducción de normas de carácter presupuestario se ha ido generalizando en los

(4) En este trabajo se ha optado por traducir «fiscal rule» por regla o norma presupuestaria y no fiscal, según recomienda el servicio de terminología del Consejo de la UE, y limitar el uso del adjetivo fiscal para traducir el término «tax». Véase: <http://www.fundeu.es/recomendaciones-F-pacto-presupuestario-mejor-que-pacto-fiscal-1249.html>.

países del entorno de la OCDE. La adopción de este tipo de normas resulta en general una decisión interna del país, mientras que en otros casos viene determinada por una decisión supranacional.

En los países federales o muy descentralizados, en los que los gobiernos regionales y locales gestionan una parte importante de los gastos e ingresos públicos, a la hora de establecer normas tendentes a limitar el gasto, en general, tienen suficiente amplitud y afectan a todos los niveles de gobierno (A. SCHICK, 2010). Así, cita un estudio del FMI en el que se pone de manifiesto que efectivamente en más de la mitad de los países que disponen de este tipo de normas, éstas se refieren a los gobiernos centrales, regionales y locales, aunque son pocos los casos en los que también el sector público empresarial se ve incluido dentro del ámbito de su aplicación. Ejemplo paradigmático lo encontramos en Canadá, donde tanto el gobierno federal como cada una de sus diez provincias o territorios han contado en algún momento o cuentan en la actualidad con algún tipo de regla presupuestaria que restringe la actuación del sector público(5).

Estados Unidos fue el país pionero en el establecimiento de reglas presupuestarias. Hay que remontarse a 1917 para encontrar la primera ley que fija un límite al nivel que la deuda federal puede

(5) En un informe de la Oficina Presupuestaria del Parlamento canadiense, «*Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules*» de 2010, se hace un repaso de las normas presupuestarias aprobadas en dicho país desde comienzos de los años noventa a la actualidad, a nivel federal y territorial, y de su incidencia en la consolidación presupuestaria. Allí encontramos todo un catálogo de reglas relativas a: limitar el crecimiento del gasto, reducir o fijar objetivos sobre el déficit y la deuda, congelar los ingresos fiscales, establecer el objetivo del equilibrio presupuestario a medio plazo, incluso prohibir el déficit. En alguna de estas leyes se contempla como mecanismo de penalización la reducción de las retribuciones de los miembros del gobierno provincial en caso de incumplimiento del objetivo propuesto: el equilibrio presupuestario (*Balanced Budget Act* de 2001 de la British Columbia), o en el de incurrir en déficit (*The Balance Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection Act* de 1995 de Manitoba). Las principales conclusiones son que las mejoras obtenidas en los resultados presupuestarios, tanto a nivel federal como provincial, a lo largo de las tres últimas décadas, se deben a medidas adoptadas más por el lado de los gastos (en dos tercios de los casos analizados) que por el de los ingresos; se han logrado significativas reducciones de la deuda cuando se han obtenido superávits primarios, si bien las mejoras presupuestarias alcanzadas en un momento dado fueron transitorias, y retrocedieron, en parte, a causa de la caída de ingresos recaudados debido a las subsiguientes bajadas de impuestos.

alcanzar cada año. Precisamente la existencia de tales toques al volumen de la deuda pública ha sido objeto de controversia, de manera especial en la primavera y verano de 2011.

La adopción de este tipo de normas se considera una condición necesaria, que no suficiente (SCHICK, 2010, y BOUVIER, 2011). Así, la introducción en el ordenamiento jurídico de un país de una norma de disciplina fiscal con el objetivo de lograr el equilibrio de las cuentas públicas, requiere además que su formulación sea sencilla y de fácil comprensión por todos, lo que permitirá conocer rápidamente cuándo se ha producido una desviación del cumplimiento de la misma (KYDLAND y PRESCOTT, 1977).

Algunos autores consideran que la existencia de tales reglas no evita, sino que favorece, la aplicación de políticas procíclicas, ya que una vez alcanzado el equilibrio o superávit presupuestario, se suele producir una presión creciente de los ciudadanos reclamando aumento de gastos y/o bajadas de impuestos, lo que en ocasiones puede traducirse en la creación de círculos viciosos. Otros (KOPITS, 2001), opinan que en general las reglas presupuestarias son útiles, pero no una panacea; en cambio, consideran más importante contar con una buena reputación, y esto por lo general lleva tiempo construirla y por otra parte, en ocasiones se pierde con facilidad. Este autor plantea que para lograr una mayor utilidad de las reglas presupuestarias, éstas deben estar bien diseñadas tanto a nivel de gobierno nacional como subnacional, combinando simplicidad, flexibilidad y criterio orientado al crecimiento, así como que deben ser aplicadas de un modo transparente. Además estima que para ser eficaces las reglas presupuestarias han de contemplar algún mecanismo de penalización para el caso en que se produzca algún incumplimiento y ser difícilmente modificables.

Por último, hay quienes advierten (ATKINSEN y VAN DEN NOORD, 2001) que las reglas presupuestarias pueden ser incumplidas por los responsables de su aplicación al trasladar ciertas partidas de gasto fuera del presupuesto, de manera que estos importes no computen en el indicador establecido al efecto. Para evitar que se llegue a dar tal situación consideran que se precisa contar con altos niveles de transparencia en la gestión del presupuesto público.

De otra parte, hay quienes plantean que la disciplina presupuestaria puede lograrse de manera más eficaz mediante el establecimiento de Institutos o Consejos Presupuestarios independientes que a través de la fijación de reglas presupuestarias (WYPLOSZ, 2005). Considera que tradicionalmente existe una percepción de que la política presupuestaria pertenece en exclusivo a la esfera política, pero que está emergiendo una nueva concepción de esta rama de la política económica que plantea que la fiscalidad y el gasto deben permanecer bajo dicha esfera, mientras que el control del nivel del déficit y la deuda debiera delegarse en expertos independientes. Se pregunta por qué al igual que la política monetaria fue delegada en los Comités Independientes de Política Monetaria o en los Bancos Centrales, con un claro mandato de lograr la estabilidad de precios, no se hace algo parecido con los Consejos Presupuestarios respecto al déficit y la deuda. Cita a JONUNG y LARCH (2004), que propusieron delegar la tarea de elaborar las previsiones que acompañan a la ley de presupuesto, y que son usadas para determinar la senda presupuestaria a medio plazo, en este tipo de instituciones independientes, función que por cierto en el Reino Unido ha sido encomendada a la recientemente creada Oficina de Responsabilidad Presupuestaria.

Recuerda (WYPLOSZ, 2010) que no existe una teoría del nivel óptimo de la deuda, ni tampoco unas líneas maestras claras de con qué rapidez debiera ser alcanzado un objetivo del nivel de deuda determinado. Se declara en contra de fijar un tope como el establecido en Maastricht del 60% del PIB. Cifra que considera un accidente histórico, que responde al valor medio de la deuda que los países europeos tenían en el momento de firmarse el Tratado. Así, ve un sinsentido el fijar un objetivo unificado para países con niveles de deuda que oscilaban entre el 5% y el 120% de su PIB.

Frente a los que plantean la disyuntiva reglas presupuestarias versus Consejos Presupuestarios independientes, como instrumento para promover la responsabilidad presupuestaria y en definitiva la consolidación de las finanzas públicas, están aquellos otros como HEMMING y KELL (2001) que proponen una tercera herramienta, para ellos fundamental, la de la transparencia. La existencia de un nivel adecuado de transparencia o la promoción de una mejora de la información relativa a la estructura y funciones del gobierno, sus

propuestas de política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones presupuestarias, resulta un requisito previo para la efectividad de los otros dos enfoques.

Por último, en el ámbito de la UE, tendría interés hacer referencia a la base de datos de que dispone la Comisión Europea sobre reglas presupuestarias numéricas adoptadas por los Estados miembros desde 1990 a la actualidad. Allí se parte de una definición de regla de política presupuestaria como aquella norma que tiene por finalidad la fijación de objetivos numéricos a los agregados presupuestarios a través de indicadores de resultados tales como: el saldo presupuestario, la deuda pública, el gasto o la evolución de los ingresos. Los principales objetivos que se persiguen con el establecimiento de estas reglas son: la mejora de la disciplina presupuestaria, el fomento de la coordinación entre niveles de gobierno, así como contribuir a la reducción de incertidumbres sobre futuras evoluciones de la política presupuestaria. A partir de la información allí recolectada (6), los servicios de la Comisión elaboran un *Índice de fortaleza de las reglas presupuestarias* (FRSI, en sus siglas en inglés) que mide para cada una de ellas la base legal que las sustenta (Constitución, Ley orgánica u ordinaria, acuerdo político...); la facilidad para establecer o modificar sus objetivos; la institución encargada de supervisar el cumplimiento de la norma; el mecanismo de cumplimiento establecido al efecto (sanciones) y la visibilidad de la norma en los medios de comunicación. Para cada país se elabora igualmente un índice, el *Índice de la regla presupuestaria* (FRI en sus siglas en inglés) a partir de la agregación de los FRSI ponderados con el nivel de cobertura de la norma, así como los niveles de gobierno a los que se aplica.

(6) Los últimos datos disponibles están referidos a 2009 y proceden del cuestionario de ese mismo año cumplimentado por los EEMM de la UE, tratándose del tercero que se realiza de este tipo, tras los de 2008 y 2006.

Recuadro 1. Las reglas presupuestarias en el contexto de la crisis financiera global(7)

El punto de partida de la sesión dedicada al análisis de las reglas presupuestarias en el marco de la crisis financiera global, fue el constatar que la mayoría de los países miembros de la OCDE que en su día habían introducido algún tipo de norma relativa al control del gasto, déficit o deuda pública, en la actualidad están siendo incumplidas debido al impacto de la crisis económica en las finanzas públicas. Por lo que se trataba de explorar qué futuro le espera a las reglas presupuestarias, y cómo aprender de la experiencia para así lograr un diseño óptimo de las mismas.

El profesor Allen Schick, de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Maryland, comenzó señalando que a lo largo de las dos últimas décadas la introducción de normas de tipo presupuestario se ha ido generalizando, de manera que si en 1990 diez países contaban con algún tipo de código presupuestario, en la actualidad son más de ochenta. La adopción de este tipo de normas procede en unos casos de una decisión interna del país, mientras que en otros viene determinada por una decisión supranacional (FMI o la UE). Decisión que los estados miembros deben adoptar y que en ocasiones acaba teniendo un reflejo en leyes específicas o incluso en modificaciones de sus propios textos constitucionales (caso de Alemania). Cita estudios diversos del FMI y de la Comisión Europea que concluyen que estas reglas tienen en general un impacto positivo en los resultados presupuestarios, en especial cuando se trata de países que tienen que hacer amplios ajustes en los ingresos o en las políticas de gasto.

De este modo, considera que se trataría de diseñar nuevas reglas partiendo del análisis del funcionamiento de las normas de «primera generación». Asimismo mencionó que en los países federales o muy descentralizados, en los que los gobiernos regionales y locales gestionan una parte importante tanto de los gastos como de los ingresos públicos, a la hora de establecer normas de tipo presupuestario tendentes a limitar el gasto, en general éstas suelen tener suficiente amplitud y abarcan a todos los niveles de gobierno. Si bien en ocasiones, cuando el proceso descentralizador ha sido muy rápido, aquellas normas limitan su aplicabilidad al gobierno central.

(7) Síntesis de la intervención de Allen Schick en una sesión del Grupo de Trabajo de Funcionarios Parlamentarios de Presupuestos de la OCDE (OECD-PBO en sus siglas en inglés), celebrada en el Parlamento nacional de Suiza en Berna, el 11 de febrero de 2010. En el debate suscitado a continuación se habló del funcionamiento de las normas que limitan el gasto y el déficit. ¿Se trata de fijar nuevos límites? ¿Cuáles son los niveles aceptables para el déficit (el 3%) y para la deuda (el 60%), cuando resulta que Japón lleva años con niveles de deuda pública superiores al cien por cien de su PIB y sigue siendo sostenible? ¿Cuáles serían los niveles máximos aceptables? Difícil cuestión; en todo caso, el profesor Schick opina que siempre es mejor contar con una regla, por imperfecta que ésta sea, que no disponer de ninguna.

El papel a desempeñar por los parlamentos nacionales en el diseño e implementación de estos códigos presupuestarios fue objeto de su atención. Considera que tendrá un alcance muy diverso dependiendo del modelo político parlamentario que rija en el país en cuestión. En uno de los extremos se sitúa el modelo jurídico-político «tipo Westminster» en el cual el parlamento como institución desempeña un papel muy limitado en el debate presupuestario: el parlamento no puede modificar el presupuesto que le presenta el ejecutivo, sino que solo tiene capacidad para debatir sobre los parámetros presupuestarios en los que se basa el presupuesto, así como para supervisar la ejecución del mismo. En el extremo opuesto, el «presidencialista», en el cual el legislativo tiene un amplio campo de actuación que puede dar lugar, en ocasiones, a que el ejecutivo y el legislativo adopten dos marcos de actuación diferentes.

A medio camino entre uno y otro modelo, los llamados «sistemas parlamentarios» bajo los cuales es posible enmendar las propuestas presupuestarias que plantea el gobierno. En este sentido se observa una tendencia creciente al desarrollo de un cierto activismo legislativo, medido en términos de presentación de enmiendas, cuyo número es creciente cada año. Por añadidura, considera que en ocasiones este mayor papel jugado por los parlamentos en el debate de los presupuestos se traduce en gastos adicionales a financiar con una mayor estimación de ingresos, posibilitando teóricamente el mantenimiento del equilibrio presupuestario propuesto por el ejecutivo.

Por último destacó como una de las tendencias comunes a todos los sistemas políticos, el intentar influir de alguna manera en el diseño de las futuras normas presupuestarias para lo cual los parlamentos de numerosos países han establecido su propio staff dedicado a temas presupuestarios, bien como unidades independientes o vinculadas a las Comisiones de Presupuestos o de Economía. Así, considera que una vez se supere la crisis económica-financiera global actual los parlamentos continuarán su marcha hacia una mayor autonomía.

II.2. *Compromisos y acuerdos de carácter supranacional relativos a la estabilidad presupuestaria*

A nivel supranacional, en las últimas dos décadas, organismos multilaterales como el FMI o la OCDE han ido elaborando ciertos códigos para promover la transparencia presupuestaria de los gobiernos y catálogos de buenas prácticas, que se utilizan, bien para evaluar la calidad de la gestión de las finanzas públicas de un país, o bien para identificar los mejores modelos de actuación en el ám-

bito del sector público, que pudieran servir de guía a otros países que estén iniciando un proceso de reforma presupuestaria para lograr unas finanzas sostenibles a largo plazo. Esta puesta en común del buen hacer ha llevado a la OCDE a elaborar una base de datos sobre prácticas y procedimientos presupuestarios, así como un catálogo de buenas prácticas a fin de aumentar el grado de transparencia presupuestaria (8).

Mientras, en el ámbito de la Unión Europea existe un conjunto de obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria cuyos elementos clave vienen recogidos, de una parte, en los textos del *Tratado de la UE*, el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (PEC) y sus reglamentos de desarrollo, recientemente modificados y que forman parte del denominado «paquete legislativo» (*The Six Pack*) de la nueva gobernanza económica; de otra, en los compromisos adoptados en los Consejos Europeos y que se han traducido primero en el *Pacto por el Euro Plus* y a continuación en el *Pacto Presupuestario* (*Fiscal Compact*). Este último, plasmado en un tratado de carácter internacional.

A lo largo de 2010 y 2011 se han ido dando una serie de pasos que van a llevar al reforzamiento del gobierno económico europeo y que en última instancia conducirán a la adopción de un Tratado de Estabilidad. El 17 junio de 2010 el *Consejo Europeo* acordó la agenda *Europa 2020*, delimitada como «la nueva estrategia para el empleo y el logro de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» y, asimismo, marcó la fecha de inicio del *primer semestre europeo* de coordinación estratégica *ex ante* de la política económica de la UE, con la finalidad primordial de fijar las líneas directrices y las prioridades que deberán informar los presupuestos y los programas de reforma de los Estados miembros en el medio plazo.

Tres meses más tarde, la Comisión Europea presentaba el «paquete legislativo de la nueva gobernanza», consistente en cinco pro-

(8) Ver, OECD, *International Budget Practices and Procedures Database*, 2003, actualizada en 2007, base de datos que tiene como objetivo llegar a ser una fuente única y completa para los gobiernos, legisladores, académicos y organizaciones no gubernamentales, proporcionando análisis bien documentados y medidas cuantitativas que permitan realizar análisis comparados.

puestas de reglamento y una directiva, que inician su tramitación parlamentaria y que tras sufrir diversas modificaciones, resultan aprobadas justamente un año después (9). Los reglamentos vienen a modificar la vertiente preventiva y la correctiva del PEC, incorporando una automatización de las sanciones en el caso de incumplimiento de las recomendaciones planteadas por el Consejo para corregir los desequilibrios macroeconómicos o presupuestarios. Cuatro de los reglamentos son de aplicación para el conjunto de los EEMM de la UE, mientras que en uno de ellos su ámbito se ciñe a los países miembros del euro, comprendiendo mecanismos concretos para la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en dicha zona.

A continuación, la *Encuesta Anual sobre el crecimiento 2011*, presentada por la Comisión en enero de 2011, pretende marcar un cambio en la forma en que los gobiernos diseñan sus políticas económicas y presupuestarias, así como constituir el punto de partida del primer semestre europeo. En este documento la Comisión planteaba un enfoque global para la recuperación económica, basado en una serie de medidas de la agenda Europa 2020, en los ámbitos de la *consolidación presupuestaria rigurosa*, las reformas estructurales y medidas de fomento del crecimiento. Para cada una de estas tres grandes áreas, la Comisión propone un catálogo de medidas. Por lo que toca a las acciones referidas al ámbito presupuestario, se considera que en general todos los EEMM, y de manera especial los sometidos a un procedimiento de déficit excesivo (PDE), deberán situar los aumentos del gasto público por debajo del crecimiento del PIB tendencial a medio plazo. Además, en este informe se advertía que, dados los elevados niveles de endeudamiento, los esfuerzos de consolidación fiscal contemplados en los PDE resultarían insuficientes para aproximar los niveles de endeudamiento al de referencia (60% del PIB). De igual modo, se contempla que aquellos estados que tengan cuantiosos déficits presupuestarios estructurales, altos niveles de deuda pública o dificultades financieras deberían adelantar sus medidas a 2011; y en el caso en que los ingresos obtenidos superen a los previstos inicialmente, destinarlos

(9) Las seis propuestas fueron aprobadas por el Parlamento Europeo y por el Consejo el 28 de septiembre y el 4 de octubre de 2011, respectivamente, y entraron en vigor el 13 de diciembre de 2011.

al saneamiento de las finanzas públicas. Por último, contiene una exigencia dirigida a todos los EEMM: estos deberán demostrar que *sus programas de estabilidad o convergencia se basan en previsiones de crecimiento e ingresos prudentes*, estimando como posible que algunos Estados se vean obligados a subir los impuestos.

Los casos de Grecia e Irlanda, y más tarde de Portugal, pondrían de manifiesto que la existencia de una legislación y unos procedimientos de ámbito europeo para prevenir y corregir los déficits excesivos no han bastado para que sus finanzas públicas respectivas hayan acabado entrando en una senda insostenible. Es por ello que el Consejo Europeo de 24 de marzo de 2011 adoptó el *Pacto por el Euro Plus* (10). Acuerdo que consiste en un reforzamiento de los compromisos y de las medidas que serían concretadas más adelante por los EEMM en sus respectivos programas de estabilidad o de convergencia actualizados y enviados a las instituciones europeas a finales de abril de 2011. De nuevo se insiste en que las medidas se deberán dirigir a tres ámbitos: a impulsar la competitividad y a fomentar el empleo; a reforzar la estabilidad financiera y a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Respecto a este último bloque, algunos Estados se comprometieron a llevar a sus legislaciones respectivas, regulaciones más estrictas del gasto público, del déficit o de la deuda pública (11).

Las turbulencias vividas en los mercados financieros y la crisis de la deuda soberana acontecida durante las tres primeras semanas de agosto, afectando de manera especial a la deuda pública de España e Italia, propiciaron en el primer caso la introducción en su

(10) El *Pacto por el Euro Plus* representa una mejora cualitativa de la coordinación económica y responde al compromiso de los EEMM participantes en el euro, y demás países de la UE que así decidan adherirse al mismo (hasta la fecha lo han hecho: Dinamarca, Polonia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumania), de adoptar medidas adicionales a los compromisos ya existentes.

(11) De este modo, España se comprometió a elaborar una regla de gasto, en línea con los criterios fijados por la Comisión en su *Encuesta anual de crecimiento 2011*, con vista a reforzar la vertiente preventiva de la política presupuestaria. Compromiso que fue primero recogido en el *Programa de Estabilidad actualizado de 2011* y más tarde plasmado en un real decreto ley en el que se contempla una modificación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, y que fue aprobado en julio de 2011.

Constitución del principio de estabilidad presupuestaria y el límite de la deuda. En cuanto a Italia, se han aprobado sucesivos paquetes de medidas de ajuste presupuestario en julio y septiembre y está a punto de ser adoptada por su parlamento una reforma constitucional. Otros países firmantes del *Pacto por el Euro Plus* han puesto en marcha medidas diversas para el logro de la consolidación fiscal, como más adelante se verá.

En diciembre de 2011 se producen dos hechos relevantes, en primer lugar la celebración en Bruselas del Consejo Europeo del día 9, que concluye con acuerdo sobre un *Pacto presupuestario riguroso*. El principal objetivo del mismo es el fortalecimiento de la disciplina presupuestaria y el establecimiento de sanciones de carácter más automático y una vigilancia más estricta. La exigencia de que los presupuestos nacionales se hallen en equilibrio o con superávit («regla de oro»: déficit estructural no superior al 0,5% del PIB) y la obligación de incorporar esta norma en los sistemas jurídicos nacionales a nivel constitucional o norma de nivel equivalente, es uno de los principales elementos del pacto presupuestario. También se contempla un mecanismo para que los Estados informen con antelación de sus planes nacionales de emisión de deuda pública. Dicho pacto queda plasmado en el capítulo 3 del borrador del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, denominado comúnmente *Tratado de Estabilidad*, que resultará acordado unas semanas más tarde.

En segundo lugar, hay que considerar que a partir del 13 de diciembre de 2011, fecha de entrada en vigor del «Six pack» de la gobernanza económica presupuestaria, se podrán adoptar sanciones económicas a los EEMM del euro que no tomen las medidas oportunas para reducir su déficit excesivo. Desde esta fecha las normas presupuestarias pasan a ser más *automáticas, estrictas, disuasivas y creíbles*. Una nueva regla numérica de la deuda ha sido definida: un EEMM del área euro puede ser objeto de un procedimiento de déficit excesivo en el caso de que su nivel de deuda pública en términos del PIB, supere el nivel de referencia del 60%, incluso si su déficit respeta el límite del 3%, tras haber tenido en cuenta todos los factores relevantes y el impacto del ciclo económico si el nivel de la deuda pública no se reduce a un ritmo anual de una veinteava parte

como promedio. Norma recogida en el Reglamento 1177/2011 y en el artículo 4 del Tratado de Estabilidad.

Asimismo, la nueva *Directiva sobre los requisitos del marco presupuestario de los EEMM* plantea como elementos fundamentales del mismo las reglas presupuestarias numéricas específicas de cada país, expresadas en términos de indicador de la actuación presupuestaria, el establecimiento de un marco presupuestario a medio plazo como parte del procedimiento presupuestario nacional y la necesidad de contar con un análisis y control independiente que mejore la transparencia de los elementos que intervienen en el proceso presupuestario (12).

Por último, el Consejo informal de 30 de enero de 2012 ha acordado el texto final del *Tratado de Estabilidad*, que será firmado en marzo (13). Veinticinco son los EEMM contratantes, quedando al margen por decisión propia el Reino Unido y la República checa. Este Tratado internacional de carácter intergubernamental está previsto que entre en vigor el uno de enero de 2013, siempre que al menos doce Estados así lo hayan ratificado. Desde el punto de vista de la estructura dicho texto consta de 27 considerandos y 16 artículos agrupados bajo 6 títulos. Así, en el artículo primero se declara como principal propósito de dicho Tratado el fortalecimiento del pilar de la UEM mediante la adopción de ciertas normas que persiguen lograr la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario que permitirá el reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas.

Su título tercero acoge el Pacto Presupuestario (Fiscal Compact), acuerdo que se explicita a lo largo de ocho artículos en los que se fija: el principio del equilibrio presupuestario; la norma también denominada *regla de oro* que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas (*el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el PEC revi-*

(12) Se trata de 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*, que forma parte del paquete legislativo, junto a los cinco Reglamentos antes citados. Los EEMM deberán haberla trasladado a su legislación nacional a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

(13) Efectivamente el 2 de marzo de 2012 fue finalmente adoptado por los 17 EEMM del euro y 8 de la UE.

sado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del PIB a precios de mercado); la definición del término saldo estructural (como el saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal); las situaciones excepcionales (acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las Administraciones Públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del PEC revisado, siempre que la desviación temporal de la Parte Contratante afectada no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo); los mecanismos correctores (se establecerán a escala nacional sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea, relativos en particular a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora), las sanciones en caso de incumplimiento, el papel del Tribunal de Justicia Europeo a dichos efectos y el destino de las mismas (Los importes impuestos a una Parte Contratante cuya moneda es el euro serán pagaderos al Mecanismo Europeo de Estabilidad. En los demás casos, los pagos se imputarán al presupuesto general de la Unión Europea). De igual modo se contempla la obligación de los Estados contratantes de trasladar a su legislación nacional la citada regla de oro y demás normas contenidas en el Pacto Presupuestario, antes del primero de enero de 2014 (a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado) y que el control del cumplimiento de las mismas a nivel nacional sea realizado por alguna Institución Presupuestaria Independiente. En la tabla adjunta se recoge de manera esquemática todo ello.

Se puede afirmar que parte de los elementos más destacados del «Six Pack», recogidos bien en alguno de los cinco reglamentos o en la directiva de los marcos presupuestarios, han sido incorporados al Tratado de Estabilidad. Es el caso del criterio corrector del nivel de deuda pública, fijando el ritmo de reducción (de una veinteava parte al año como referencia) en las situaciones en que aquel se sitúe más allá del 60% del PIB, así como la obligación de los Estados contratantes de informar a las instituciones europeas *ex ante* sobre sus planes de emisión de deuda. También lo es, el papel otorgado al Tribunal de Justicia de la EU en la imposición de sanciones, o el reconocimiento de la competencia a las Instituciones Presupuestarias Independientes en la supervisión de la observancia de la norma presupuestaria establecida en el artículo 3.1 del Tratado.

TABLA 1.— PACTO PRESUPUESTARIO (*FISCAL COMPACT*)

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Principio</i>	<i>Norma</i>	<i>Excepciones</i>
<i>EEMM de la UE</i> (Partes contratantes)	Equilibrio presupuestario [Art. 3.1.a)]	AAPP estarán en equilibrio o con superávit: Si el saldo estructural = OMP déficit estructural <ul style="list-style-type: none"> • Hasta 0,5 % PIB [Art. 3.1.b)] • Hasta 1 % PIB si la deuda < 60 % PIB [Art. 3.1.d)] 	<ul style="list-style-type: none"> — Circunstancias excepcionales — Acontecimientos inusuales que escapen del control de EEMM — Severa recesión económica (Art. 3.3)
<i>Correcciones</i>	<i>Sanciones</i>	<i>Desarrollo</i>	<i>Órgano de supervisión</i>
<ul style="list-style-type: none"> — Mecanismo corrector se activará automáticamente en caso de desviación (Art. 3.1.e) — Si deuda es > 60 % PIB deberá ser reducida a una tasa media anual de 1/20 (Art. 4) 	Caso de incumplimiento la Comisión o un EEMM puede llevar al Tribunal de Justicia de la UE que podrá acordar la imposición de sanciones de hasta el 0,1 % del PIB (Art. 8.1 y 8.2)	Normas nacionales vinculantes en la Constitución o leyes de similar nivel (Art. 3.2)	El cumplimiento de la norma a nivel nacional realizado por Instituciones Presupuestarias Independientes (Art. 3.2)

Fuente: Esquema elaborado a partir del Título III del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*.

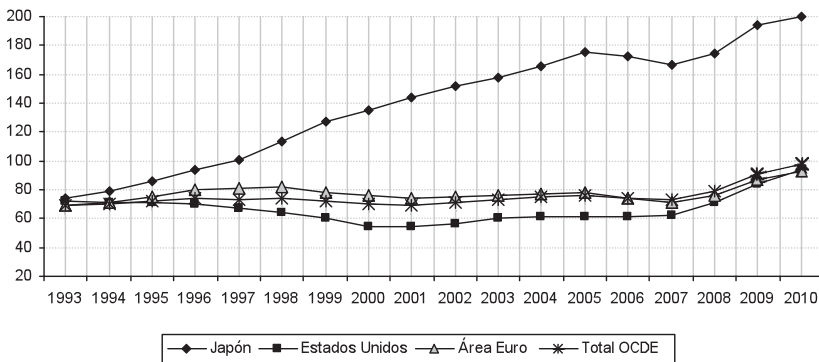
III. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGLAS PRESUPUESTARIAS EN EL DERECHO COMPARADO: EEUU *VERSUS* EUROPA

En primer lugar, para situar adecuadamente el debate en relación con las propuestas planteadas de constitucionalizar determinados límites a la actuación del sector público en dos de las grandes áreas de la OCDE los EEUU y Europa, y dentro de esta última en ciertos países de la UE, junto a Suiza, resulta preciso considerar el contexto económico de continuación y exacerbación de la crisis económica

internacional y como resultado de la misma la existencia de fuertes desequilibrios en las cuentas públicas de la mayoría de estos países. Apuntemos, concisamente, cómo se han comportado dos indicadores con los que habitualmente se mide la actuación de las finanzas públicas, la deuda pública bruta y la capacidad o necesidad de financiación, medidos en términos del PIB.

A este respecto, téngase en cuenta que el nivel de la deuda pública bruta, en general, se incrementó de manera significativa en un corto espacio temporal. Así, de 2007 a 2010 el nivel de endeudamiento del total de la OCDE creció 24 puntos porcentuales de PIB; incremento que fue del 32% en el caso de EEUU y de Japón, frente al 21% registrado en el conjunto del Área del euro. En el gráfico adjunto se recoge la evolución de la deuda pública a lo largo de las dos últimas décadas (14).

Gráfico 1.—Deuda pública bruta en % del PIB
por áreas económicas de la OCDE

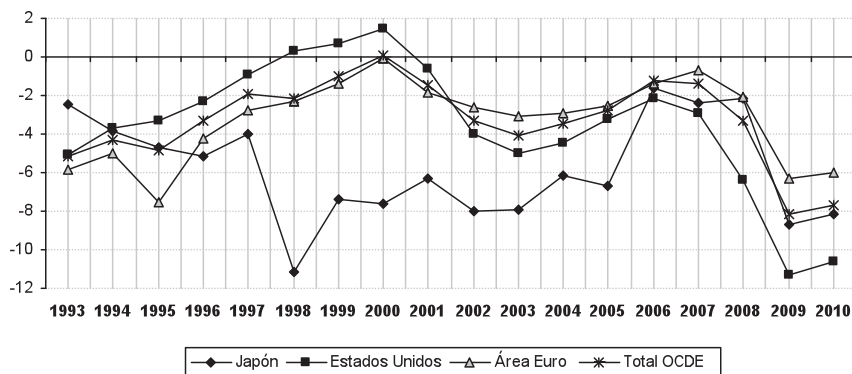


Fuente: OCDE, *Economic Outlook* 89, 2011.

(14) Por lo elevado que resulta el nivel de la deuda en porcentaje del PIB destaca de manera significativa Japón, que en 13 años (de 1997 a 2010) ha doblado dicho peso, situándose ésta en dos veces su PIB. Además resulta ser el país de la OCDE en 2010, según *Government at a glance 2011*, con el nivel más elevado de deuda en proporción a su PIB y el que tiene una ratio de deuda por habitante más alto (67.400 \$). Sin embargo el hecho de que la mayor parte de la deuda pública esté en manos de los ciudadanos japoneses hace, que el riesgo de impago sea menor y por tanto que las primas de riesgo resulten de igual modo más bajas que en otros países de la OCDE.

Si atendemos a la evolución del déficit, gráfico 2, éste siguió en general un patrón similar de comportamiento a lo largo del período considerado, excepto Japón que en el intervalo de 1998 a 2001 sufrió fuertes déficits mientras las otras grandes áreas exhibían superávits. A partir de 2001, las cuatro grandes áreas económicas consideradas saldaron sus finanzas públicas con déficits. Y además, en los tres últimos ejercicios se observa un fuerte deterioro de este saldo, mayor en el caso de Estados Unidos y Japón y relativamente menor en el de la zona euro.

Gráfico 2.— Capacidad o necesidad de financiación,
en % del PIB



Fuente: OCDE, *Economic Outlook* 89, 2011.

En este contexto de débil sostenibilidad de las finanzas públicas, las iniciativas planteadas para la adopción de algún tipo de regla presupuestaria tienen un alcance muy diverso. De una parte, encontramos la propuesta que plantea llevar a la norma suprema de Estados Unidos de América el equilibrio presupuestario, como principio que debe regir la actuación del gobierno federal. Mientras que en el caso de Europa las propuestas adoptadas en unos casos (Alemania y Austria en 2009 y España, 2011) o a debate en otros (Francia o Italia, 2011) persiguen en general la constitucionalización no tanto del equilibrio presupuestario, como de recoger en la Carta magna de cada Estado miembro el principio de estabilidad presupuestaria y de

limitar o frenar el avance de la deuda pública. Sin embargo, como se analizará más adelante, hay diferencias de matiz en lo regulado en los diferentes países europeos al modificar sus constituciones respectivas: variables incluidas (ingresos, gastos, déficit público o estructural, deuda...); sistemas de sanción en caso de incumplimiento, excepciones, períodos transitorios para la entrada en vigor de la norma, etcétera.

III.1. *El equilibrio del presupuesto en la Constitución de EEUU: una propuesta de reforma*

En el caso norteamericano la propuesta de introducir una enmienda de presupuesto equilibrado en la Constitución, se ha plasmado en un acuerdo adoptado a finales de julio de 2011 por el Presidente Obama con los líderes del Congreso. Los intentos de llevar a la Constitución el principio del presupuesto equilibrado han sido diversos en Legislaturas precedentes, llegando en algún momento a ser aprobada alguna de éstas en la Cámara de Representantes pero no así en el Senado. En síntesis dicho acuerdo consta de los siguientes puntos (15):

- *Permitir un aumento inmediato del límite de endeudamiento, cifrado en 400 mil millones de dólares y un aumento adicional de otros 500 mil millones de dólares en febrero de 2012.*
- *Crear una Comisión Conjunta de la Cámara de Representantes y del Senado compuesta por 12 miembros, para la reducción del déficit que deberá acordar disminuciones del déficit de 1,2 a 1,5 billones de dólares mediante reducciones de gasto adicionales o aumento de los ingresos.*
- *A partir del 1 de octubre de 2011 se inicia la fijación de techos de gasto (spending caps) para lograr reducir el déficit en 917 mil millones de dólares a lo largo de diez años, si bien en el primer año de vigencia, 2012, se deberán ahorrar tan sólo 21 mil millones.*

(15) Resumen a partir de The New York Times, July 31 2011, «*How the Debt Plan would work*».

- *Antes del 23 de diciembre de 2011 el Congreso deberá votar el Plan que proponga la Comisión conjunta sin que haya posibilidad alguna de enmienda o retraso en su aprobación.*
- *Antes del 31 de diciembre de 2011 ambas Cámaras del Congreso tienen que haber celebrado una votación que requiere una mayoría de dos tercios, para enviar a los Estados una propuesta de enmienda a la Constitución de equilibrio presupuestario.*
- *Si se cumple todo lo anterior: El Presidente Obama podrá solicitar una nueva elevación del techo de la deuda por importe de 1,5 billones de dólares.*

De este modo, en un breve plazo de tiempo de escasamente cinco meses, de conformidad con lo acordado, entrarían en vigor los techos de gasto (octubre de 2011), se debería aprobar un *Plan para la reducción del déficit* (diciembre de 2011) y se tendría que haber celebrado una votación en las dos Cámaras sobre la enmienda de presupuesto equilibrado para su posterior envío a los estados.

Hay que decir que el acuerdo de julio de 2011 se adoptó, en última instancia, para permitir que el gobierno federal pudiera seguir haciendo frente a sus compromisos de pago, por haber alcanzado el límite de deuda inicialmente aprobado por el Congreso para 2011, pero que a todas luces ha resultado de difícil ejecución. Los puntos principales del acuerdo y los plazos temporales para su adopción, quedaron reflejados en una Ley aprobada, el 2 de agosto de 2011, por la Cámara de Representantes bajo la denominación de *Ley de control del Presupuesto*, (*Public Law 112-25-Aug. 2, 2011, Budget Control Act of 2011*).

Los elementos principales del acuerdo han suscitado un amplio debate, tanto en el Congreso norteamericano como por parte de los institutos económicos y presupuestarios públicos y privados del país. De este modo, la propuesta de incorporación en la Constitución de una enmienda que recoja que el presupuesto deberá estar equilibrado en cada ejercicio económico, ha sido objeto de controversia tanto en el ámbito político como en el académico. Hay destacadas

opiniones tanto en contra, como a favor de llevar adelante dicha iniciativa (16).

Por la relevancia de sus firmantes destacamos, en primer lugar, la carta dirigida al Presidente de EEUU y al Congreso, el 19 de julio de 2011 por siete prestigiosos economistas, cinco de los cuales son premios Nobel (Arrow, Diamond, Sharpe, Maskin y Solow), en la que expresamente muestran su oposición a la aprobación de una enmienda de equilibrio presupuestario. En la carta se esbozan las razones por las cuales, la inclusión en la Constitución del requisito de un presupuesto equilibrado, daría lugar a una política económica poco consistente que podría afectar negativamente a la economía del país. Se añade que además la fijación de topes arbitrarios a los gastos públicos federales podría ocasionar que la enmienda de equilibrio presupuestario resulte incluso aún más discutible. Asimismo se incide en el hecho de que la exigencia de un presupuesto equilibrado en cada ejercicio podría propiciar la autorización de determinadas actuaciones contraproducentes para hacer frente a situaciones de recesión. En el recuadro 2 se resumen los siete puntos de los que consta la carta.

(16) A estos efectos téngase en cuenta que a lo largo de 2011 se han presentado decenas de propuestas de este tipo, tanto en la Cámara de Representantes, como en el Senado. Recientemente se han votado sendas propuestas en cada Cámara que han resultado rechazadas en ambos casos. Una de ellas firmada por el miembro de la Cámara de Representantes Bob Goodlatte y 242 copatrocinadores, fue debatida el 18 de noviembre de 2011, el resultado de la votación fue el siguiente: a favor 261, en contra 165 y 8 abstenciones, pero al no alcanzar la mayoría necesaria de dos tercios de los miembros de la Cámara (284 votos), no fue adoptada (ver <http://clerk.house.gov/evs/2011/roll858.xml>). Con su aprobación se pretendía que los gastos totales no superaran los ingresos totales en cada ejercicio presupuestario (equilibrio presupuestario), excepto que una Ley aprobada por los tres quintos de cada Cámara, en votación nominal, así lo determinara; en cuanto a los ingresos, se proponía, no incluir los procedentes de los préstamos; respecto a los gastos, no computar, a estos efectos, los destinados a pagar el principal de la deuda. Así como que toda propuesta de aumento de ingresos, para llegar a ser una Ley, debería ser aprobada por todos los miembros de cada Cámara (ver Bill Text, 112th Congress (2011-2012), H.J.RES.2.IH, Proposing a balanced budget amendment to the Constitution of the United States).

Recuadro 2. Carta de prestigiosos economistas, incluidos cinco premios Nobel, que se oponen a la introducción de una enmienda de presupuesto equilibrado en la Constitución (17)

1. Una enmienda de presupuesto equilibrado podría autorizar actuaciones contrarias para hacer frente a las recesiones. En períodos de contracción los ingresos fiscales caen y algunos de los gastos, tales como las prestaciones por desempleo crecen. Los denominados estabilizadores automáticos de una parte acrecientan el déficit, pero de otra limitan la caída de los ingresos. Mantener el presupuesto equilibrado cada año podría agravar las recesiones.

2. A diferencia de las constituciones de muchos Estados, que permiten solicitar préstamos para financiar gastos de capital, el presupuesto federal no hace distinción entre gasto de inversión y corriente. Las empresas privadas y los hogares solicitan préstamos constantemente para financiar gasto de capital. Una enmienda de presupuesto equilibrado podría impedir préstamos federales para financiar gastos destinados a infraestructuras, educación, investigación y desarrollo, protección medioambiental y otras inversiones vitales para el bienestar futuro de la nación.

3. Una enmienda de presupuesto equilibrado podría invitar al Congreso a aprobar autorizaciones de gasto sin financiación, haciendo recaer en los Estados, las entidades locales y de las empresas privadas lo que el gobierno federal no puede financiar por sí mismo. La aprobación de una enmienda de este tipo también invita a hacer maniobras contables dudosas (tales como la venta de más terrenos públicos y otros activos, contabilizando lo recaudado como ingresos para reducir el déficit), y otros trucos presupuestarios. Lo más probable es que las controversias sobre el significado del presupuesto equilibrado acabarían en los tribunales, resultando que la política económica terminaría siendo dictada por un juez. Además, las discrepancias sobre cómo equilibrar un presupuesto desequilibrado cuando el Congreso carece de los votos necesarios para lograr una mayoría determinada podrían dar lugar a dolorosos recortes.

4. Las propuestas de enmienda de presupuesto equilibrado contienen normalmente excepciones, si bien en tiempos de paz se requiere de mayorías cualificadas en ambas Cámaras para adoptar un presupuesto no equilibrado o aumentar el límite de la deuda. Estas disposiciones acaban siendo procedimientos que conducen al bloqueo institucional.

5. Un tope de gasto general, contemplado en algunas de las enmiendas propuestas, podría suponer límites adicionales a la capacidad del Congreso

(17) *Center on Budget and Policy Priorities*, «Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment», July 19, 2011.

para luchar contra la recesión mediante el establecimiento de estabilizadores automáticos o modificaciones de la política fiscal. Incluso durante las etapas de expansión, los topes de gastos vinculantes podrían dañar el crecimiento económico, debido a que los altos retornos de las inversiones podrían ser considerados inconstitucionales. Un tope de gasto vinculante también podría significar que gastos de emergencia (por ejemplo en caso de desastres naturales) podría requerir reducciones en otras partidas, lo que conduciría a aumentar la volatilidad de los fondos para programas no considerados de emergencia.

6. Para equilibrar el presupuesto no se precisa una enmienda constitucional. Durante cuatro años consecutivos tras los planes aprobados por el Congreso en los años noventa que supusieron una limitación al crecimiento del gasto y aumentos de los ingresos, el presupuesto federal no sólo alcanzó el equilibrio sino que de hecho registró superávits y reducciones de la deuda. Ello fue posible bajo la vigente Constitución, y podrá hacerse de nuevo. Ninguna otra gran nación perjudica su economía con un mandato de presupuesto equilibrado. No existe necesidad de poner a la nación una *camisa de fuerza económica*. Dejemos al Presidente y al Congreso adoptar políticas presupuestarias en respuesta a las necesidades y las prioridades nacionales, como los autores de nuestra Constitución estipularon sabiamente.

7. En la situación económica actual resulta arriesgado intentar equilibrar el presupuesto con demasiada celeridad. Los amplios recortes de gasto y/o los aumentos de ingresos fiscales que sería necesario acometer podrían dañar enormemente la todavía débil recuperación.

Frente a los que rechazan dicha propuesta, están aquellos que la defienden vehementemente. Un ejemplo de este apoyo lo encontramos en la llamada iniciativa *Americanos a favor de la Enmienda de Presupuesto Equilibrado* (ABBA en sus siglas en inglés). Desde su página web se declaran como una organización no partidista que tiene como principal cometido promover la aprobación de una enmienda en la Constitución que contemple el equilibrio del presupuesto. Así, tratan de movilizar no sólo a los representantes a nivel federal, sino también a los de los Estados (18). Como argumento principal

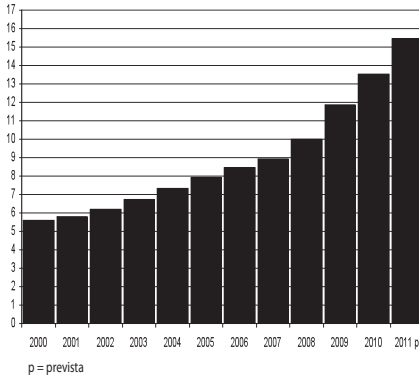
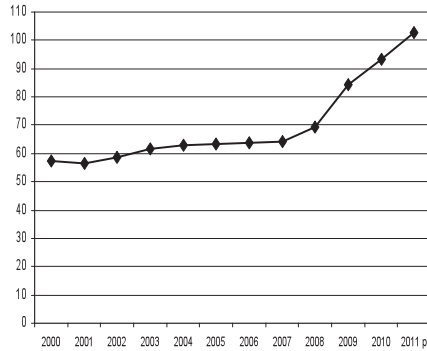
(18) En el artículo 5 de la Constitución de Estados Unidos se recoge el procedimiento a través del cual la Constitución puede ser modificada. Si la propuesta parte del Congreso, en primer lugar, ésta debe de haber obtenido el voto favorable de las dos terceras partes de cada Cámara; y en segundo lugar conseguir la aceptación por parte de tres cuartos de las Legislaturas de los Estados.

con el que respaldar tal iniciativa señalan el elevado nivel alcanzado por la deuda pública, que lo cifran en unos 14 billones de dólares y que ha llevado a que los intereses de la deuda representen la tercera partida en importancia en el conjunto del presupuesto federal, tras la de gastos en defensa y la de programas para los mayores (pensiones y sanidad).

Una postura semejante la encontramos en el profesor S. G. Calabresi (2011), que recientemente se pronunciaba a favor de la aprobación de una enmienda de equilibrio presupuestario en la Constitución, pues en su opinión este tipo de disposiciones, aunque en ocasiones resulten más simbólicas que efectivas, marcan la agenda del debate político. Además considera preciso reducir y fijar límites al gasto federal en términos del PIB (que del 25% actual se reduzca al 18%) y equilibrar el presupuesto. Para que todo ello permanezca en el tiempo estima que se debe aprobar la modificación constitucional. Recuerda asimismo que en la gran mayoría de los cincuenta Estados de la Unión disponen de algún tipo de exigencia normativa de presupuesto equilibrado, bien en su Constitución respectiva o mediante una ley (19).

En los gráficos adjuntos se recogen sendas series de la deuda bruta acumulada de EEUU en volumen (billones de \$) y en términos del PIB a lo largo de la última década. En valores medios se puede afirmar que de 2000 a 2011 la deuda creció a un ritmo de algo menos de un billón de dólares al año; en tasa de variación interanual los mayores crecimientos se registran en los tres últimos ejercicios. En relación al PIB, la deuda ha pasado de representar el 70% en 2008 a más del 100% en 2011 (según previsiones del gobierno federal). De hecho, el Departamento del Tesoro norteamericano anunció, el 16 de noviembre de 2011, que se habían rebasado los 15 billones de dólares de deuda federal.

(19) Profesor de Derecho en la Northwestern University y co-fundador de la Federalist Society publicó un artículo en *The American Spectator*, titulado «The question is how to solve our problema of unsustainable debt. The Answer is a Balanced Budget Amendment», octubre de 2011.

Gráfico 3.1.—Deuda pública bruta acumulada
(en billones de \$)Gráfico 3.2.—Deuda pública bruta acumulada
(en % del PIB)

p = prevista

Fuente: A partir de *White House*, «Federal debt at the end of year. 1940-2016».

En cuanto a otro de los elementos centrales del acuerdo de julio de 2011, la Comisión conjunta para la reducción del déficit (*Joint Select Committee on Deficit Reduction*), también denominada *Supercomisión*, se constituyó a finales de agosto de 2011, con una composición de doce miembros, seis de cada Cámara con representación paritaria de la mayoría y de la minoría en cada una de ellas. Su principal cometido era elaborar propuestas para la reducción del déficit en 1,5 billones de dólares en el período 2012-2021. Las normas de funcionamiento de la misma en cuanto a solicitud de comparencias ante la Comisión, compensación al staff adscrito a la misma, apoyo técnico, reglas de votación y quórum y fecha de disolución de la Comisión prevista para el 31 de enero de 2012, están detalladas en la Ley de 2 de agosto.

Por último, indicar que la Comisión inició sus trabajos en el mes de septiembre con la celebración de una serie de comparencias de autoridades y expertos en materias presupuestarias. Entre otros, han comparecido el *Director de la Oficina Presupuestaria del Congreso* (CBO), Douglas Elmendorf, en dos ocasiones, el 13 de septiembre para efectuar un repaso de la evolución histórica de la deuda norteamericana y mostrar las amenazas a futuro, y el 26 de octubre para exponer el posible impacto que tendría el recorte automático de los gastos discrecionales del presupuesto federal si no se lograba el acuerdo de reducción del déficit. Asimismo, ha intervenido ante di-

cha Comisión, el 22 de septiembre, Thomas Barthold, *Responsable de la Oficina técnica de la Comisión conjunta de Fiscalidad*, que centró su intervención en la reforma del código tributario.

Superada la fecha límite fijada para la adopción del «Plan para la reducción del déficit», el miércoles 23 de noviembre, víspera de la celebración anual del *Thanksgiving day*, sin que se haya logrado pacto alguno, no son pocos los expertos que valoran como un hecho positivo, precisamente, la falta de dicho acuerdo. En primer lugar, el Nobel de Economía Paul Krugman, quien además de augurar el desacuerdo de la *Supercomisión* lo celebraba y exponía sus razones la semana previa a alcanzar la fecha límite. El laureado considera que algo tan relevante en la política presupuestaria a largo plazo como es fijar el modo de reducir los déficits futuros debiera decidirse directamente por los votantes y no por un ente que *supuestamente transciende la división partidista*, como es la denominada *Supercomisión* del Congreso para la reducción del déficit (20).

En esta misma línea de argumentación se mueve James Horney, que estima que el déficit público podría reducirse en unos 7,1 billones de dólares a lo largo de los próximos diez años (2012-2021), si el Congreso finalmente no llegaba a acuerdo alguno para reducir el déficit y no prorrogaba ciertas leyes fiscales. De este modo, opina que dejando expirar, a finales de 2012, las actuales leyes de carácter temporal sobre desgravaciones fiscales de la renta, se ingresarían en torno a 3,3 billones de \$, también se ingresarían alrededor de 1,5 billones de \$ permitiendo que otras desgravaciones y exenciones temporales se extingan según lo previsto y sin que el Congreso amplíe su vigencia, como suele ser habitual, así como dejando que los recortes en los reembolsos a los médicos del Medicare, previstos en la vigente legislación, entren en vigor (lo que supondría un ahorro de 0,3 billones de \$). De igual modo, dejando actuar el recorte a determinadas partidas de gasto del presupuesto federal, que se producirá automáticamente si no se alcanza el acuerdo de reducir el déficit en 1,2 billones de \$, por un importe igual a dicha cifra. Todo ello unido a los menores pagos por intereses de la deuda a causa de haber

(20) Véase *El País*, Negocios, del 20 de noviembre de 2011, p. 27, «*El fracaso es bueno*», P. KRUGMAN.

logrado un menor déficit, cifrados en 0,9 billones de \$. Como consecuencia, estima que se iniciaría una disminución paulatina del déficit presupuestario hasta lograr en 2021 una posición de superávit (21).

El anunciado fracaso de la Comisión se evidenció el lunes 21 de noviembre, cuando los copresidentes de la *Supercomisión para la reducción del déficit* hicieron una declaración en la que manifiestan, por un lado, la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre los dos grandes partidos para fijar un Plan de reducción del déficit; por otro, que al menos estos trabajos de la Comisión concluyen con el *convencimiento compartido* de que la crisis presupuestaria del país tiene que ser resuelta y de que no se debiera dejar su resolución a la próxima generación. Así, manifiestan estar esperanzados en que el Congreso pueda, a partir del trabajo de esta Comisión, encontrar finalmente la manera de abordar este problema (22).

Por último, cabe señalar que a nivel sub-federal en el caso de EEUU, está bastante generalizada la existencia de algún tipo de restricción al crecimiento bien de los gastos o bien de los ingresos públicos, o de ambos (*Tax and Expenditure Limitations o TELs*, en sus siglas en inglés). Así, en unos treinta y dos de los cincuenta Estados de la Unión, cuentan con alguna clase de limitación legal en cuanto al nivel de lo que se puede recaudar y/o gastar. Los topes al crecimiento de los gastos se vienen a fijar, en general, en función del crecimiento de la inflación y de la población. Mientras que los límites a los ingresos se determinan bien en un porcentaje determinado de los sueldos y salarios o de la renta personal estimada del Estado en cuestión. Los porcentajes y las variables tomadas como referencia difieren de unos Estados a otros. En cuanto a la existencia de limitaciones legales de tipo presupuestario, en algo más de la mitad de los Estados que cuentan con algún tipo de restricción de este tipo (unos diecisiete), se hallan recogidas en sus respectivas Constituciones,

(21) Una estimación realizada por James HORNEY, experto en el presupuesto federal del Center on Budget and Policy Priorities, y recogida en el *Washington Post* por E. J. DIONNE el 17 de noviembre de 2011, «*Why doing nothing would reduce deficits by \$ 7.1 trillion*».

(22) El *New York Times*, del 21 de noviembre de 2011, se hacía eco de dicha declaración de la Comisión, considerando que ésta dejaba una puerta abierta para que el Congreso conjuntamente pase a una nueva etapa de negociaciones.

mientras que en los Estados restantes, unos quince, los topes están regulados mediante algún tipo de ley estatal (23).

III.2. *La constitucionalización del freno a la deuda en el contexto de los países europeos de la OCDE*

Como asunto previo, indicar que las reformas de los textos constitucionales acometidas recientemente bajo la bandera del «freno a la deuda» (Schuldenbremse), tienen como objetivo limitar el crecimiento del endeudamiento del sector público. Esta limitación a la deuda no la han hecho posible hasta el momento ni el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ni las normas internas de desarrollo adoptadas, en su caso, por algunos de los Estados miembros (Leyes de estabilidad presupuestaria, fijación de límites de gasto en los presupuestos, compromiso de los diferentes subniveles de gobierno en el cumplimiento del PEC, pactos de estabilidad internos, etc).

La proliferación de reglas presupuestarias, limitando el recurso al préstamo por el Estado, ha funcionado en ocasiones en momentos de expansión económica, pero no así en las fases bajas del ciclo económico, de manera especial desde que impactó la reciente crisis financiera internacional, en la que la mera acción de los estabilizadores automáticos de una parte, unido al encarecimiento experimentado por el recurso al préstamo, ha propiciado que los gobiernos adoptaran medidas diversas para hacer frente a tales situaciones.

El tipo de respuesta ha sido múltiple, si bien en general tiene en común la adopción de fuertes medidas de ajuste del gasto. Cabría agruparlo en dos bloques de países. En uno se situarían Suecia, Reino Unido, Irlanda y Portugal, que para restablecer la credibilidad de su política presupuestaria se han provisto de leyes específicas que regulan los principios bajo los que deberán gestionarse las finanzas públicas (llamadas leyes de responsabilidad presupuestaria) y/o se han dotado de ciertas instituciones independientes con el principal cometido de servir de garantes de las estrategias de consolidación

(23) Bert WAISANEN, «State Tax and Expenditure Limits-2008».

presupuestaria a medio plazo, éste es el ejemplo de la *Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR) del Reino Unido*(24), del *Consejo de Política Presupuestaria de Suecia* (2007), del *Consejo Asesor Presupuestario irlandés* y del *Consejo de las Finanzas Públicas de Portugal*, ambos de más reciente creación (2011).

En el otro grupo encontraríamos a una serie de países que para hacer frente al deterioro de los saldos de sus finanzas públicas han adoptado ciertas reformas en sus Constituciones. En unos casos se trata de efectivas modificaciones producidas en los últimos diez años (Polonia, Suiza, Alemania, Austria, o España), mientras que en otros son propuestas presentadas ante los parlamentos respectivos que están siendo objeto de debate en la actualidad o ya han sido debatidas y están pendientes de ser adoptadas (Francia e Italia).

Mención aparte merece el caso de Hungría que primero estableció un *Consejo de Política Fiscal* en 2008 y tres años después reformó su constitución (abril de 2011), si bien con resultados más que dudosos. Ya que, de una parte, tras dos años de funcionamiento dicha institución ha visto reducido fuertemente su presupuesto y su staff técnico, quedando casi sin contenido ni competencias. De otra parte, la modificación constitucional, que no ha tenido el carácter puntual de otras reformas acometidas en algunos Estados miembros de la UE, sino que se enmarca en una reforma global de la misma, ha resultado, en gran medida, contraria a las normas de la UE, lo que invalidaría su aplicación efectiva o al menos haría que resulte incierta(25).

(24) El editorial del *Financial Times* del 14 de junio de 2010 saludaba la creación de esta nueva institución y se hacía eco del primer informe emitido por la OBR (que funcionaba en aquel momento de manera interina), para el *Presupuesto de emergencia* que el flamante Ministro de Hacienda presentaría una semana después ante la Cámara de los Comunes (el martes 22 de junio). Allí se decía que esta nueva institución garantizaría las restricciones en el gasto acometidas por el gobierno y tranquilizaría a los *inquietos* inversores sobre la disciplina presupuestaria del gobierno británico, así como que el análisis independiente proporcionado en el citado informe serviría para explicar la necesidad de acometer ciertos recortes en el gasto público.

(25) No obstante, los principales elementos de la reforma constitucional de Hungría (CH) en el capítulo de las finanzas públicas son, de una parte que el parlamento no puede adoptar una Ley de Presupuesto que permita a la deuda del Estado superar el 50% del PIB y si la deuda del Estado supera dicho nivel el parlamento podrá aprobar el proyecto de ley de Presupuesto si en él se recoge la oportuna reducción del nivel de deuda en proporción

En la Tabla 2 se recoge una síntesis de las modificaciones incorporadas en los textos constitucionales de determinados países pertenecientes a la OCDE. Como más adelante se verá, el alcance de las propuestas es diverso, en unos casos se habla en términos de «equilibrio entre gastos e ingresos», en otros de «estabilidad presupuestaria». En definitiva, de lo que se ha tratado es de fijar un principio general que debe regir la actuación de las finanzas públicas y de su elevación al máximo rango legal. Los datos aquí utilizados para mostrar la evolución de las finanzas públicas proceden de Eurostat, para los países de la UE, y de la OCDE para el caso de Suiza (26).

Si atendemos a un orden cronológico, habría que empezar por Polonia, que en 1997 introdujo en su Constitución la prohibición de aumentar la deuda por encima del nivel de referencia establecido en el Pacto de Estabilidad; seguir con la reforma acometida por Suiza en 2001, país miembro de la OCDE, que no de la UE, y a continuación proseguir con el ejemplo de Alemania, Austria, España y demás países del área euro que han emprendido debates para introducir modificaciones constitucionales de esta índole (Francia e Italia). En los casos más recientes las propuestas de reforma se enmarcan en el *Pacto por el Euro Plus*, dando así cumplimiento al compromiso adoptado en marzo de 2011 de traducir a la legislación nacional las normas de índole presupuestaria de la UE contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En síntesis, el esquema de análisis seguido consiste, para cada uno de los países considerados, en presentar en primer lugar el contexto económico y político en el que surge la iniciativa de introducir en su norma suprema alguna restricción a las finanzas públicas, que es ilustrado mediante algunos datos sobre la evolución y situación actual de la deuda y el déficit público. En segundo lugar, se recoge una breve exposición sobre el alcance de la reforma: principio,

al PIB; de otra, que dicho límite de la deuda podrá ser rebasado únicamente en situaciones excepcionales: para mitigar los efectos de una recesión económica (CH, art. 36.4, 5 y 6 respectivamente).

(26) Hay que advertir que el criterio que sigue la OCDE para medir el nivel de endeudamiento de un país difiere del seguido por la Comisión Europea, pues aquella incluye ciertas partidas que no son consideradas por ésta a la hora de calcular la deuda según el procedimiento de déficit excesivo y que luego difunde Eurostat.

reglas, excepciones, sanciones y desarrollo normativo, todo ello de manera resumida en un cuadro. En tercer lugar, se valora el impacto real de la reforma y se verifica si la modificación del texto constitucional ha resultado efectiva o no. Esto último sólo será posible realizarlo en aquellos casos en que haya transcurrido el tiempo suficiente desde la entrada en vigor de la reforma en cuestión.

III.2.1. Reforma constitucional de Polonia de 1997

En su Constitución de 1997, Polonia, recoge expresamente la prohibición de que la deuda pública se sitúe en niveles superiores al 60% del PIB. La Ley que regula las finanzas públicas contempla ciertos procedimientos para los casos en que la deuda supere los umbrales del 50-55-60 por ciento del PIB.

El contexto. Las finanzas públicas de Polonia están en la actualidad sometidas a un procedimiento de déficit excesivo; en 2010 su déficit público se situó en el 7,9% del PIB, aunque su deuda pública bruta, estimada en el 55,1% del PIB, está por debajo del nivel de referencia fijado tanto en el Tratado de la UE, como en su propia Constitución. Este país ha fortalecido su marco presupuestario a lo largo de los últimos años estableciendo una programación a medio plazo y ciertas reglas presupuestarias, pero el Consejo, en su dictamen sobre el *Programa de Convergencia actualizado de 2011*, las valora como insuficientes para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, así como incapaces de proporcionar la necesaria transparencia sobre el proceso presupuestario y los incentivos para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La propuesta. En el apartado 5 del artículo 226, perteneciente al título X relativo a las finanzas públicas, de la Constitución de Polonia (en adelante CP) reformada en 1997 se establece que: *«No estará permitida la contratación de préstamos, la concesión de garantías ni la emisión de obligaciones de las que se derive una deuda pública nacional que exceda de tres quintos del valor del producto interior bruto anual. El método para el cálculo del valor del producto interior bruto anual y la deuda pública nacional se establecerá por*

ley(27)». Asimismo, en la actualidad se está debatiendo una propuesta de modificación de la Constitución para reforzar el nivel de exigencia de las Administraciones públicas.

El desarrollo. La *Ley de las Finanzas Públicas de noviembre de 1998* despliega el método de cálculo del PIB y de la deuda pública. Precisamente una de las recomendaciones de las instituciones europeas dirigidas a Polonia, con motivo de la supervisión del programa de convergencia actualizado en cada ejercicio, es que los agregados presupuestarios considerados en sus reglas presupuestarias debieran ser consistentes con el sistema de cuentas europeos (SEC-95). Dicha Ley establece un mecanismo de alerta para las situaciones en que la deuda en porcentaje del PIB supere ciertos umbrales: entre el 50% y el 55%; entre el 55% y el 60% y en el caso en que sea igual o superior al 60%.

Esta ley ha sido objeto de sucesivas reformas en 2005, 2009 y 2010. En la última modificación se incluyó una regla de gasto, con la finalidad de lograr unas finanzas públicas estables y sólidas, para lo cual se limita el crecimiento de los gastos discrecionales y de los nuevos gastos que estarán legalmente determinados por el nivel de la tasa de inflación, más un 1%, mientras Polonia se encuentre sujeta a un procedimiento de déficit excesivo. En julio de 2009 las instituciones europeas le abrieron un procedimiento de este tipo. Una vez concluya el procedimiento actualmente abierto, el déficit del estado se estabilizará al nivel del objetivo a medio plazo. También en esta última modificación se alteró el procedimiento preventivo y corrector para los casos en que la ratio de la deuda pública-PIB supere el 55%, mediante aumentos transitorios de los impuestos que gravan los bienes y servicios y supresiones temporales de ciertas desgravaciones fiscales del impuesto sobre la renta.

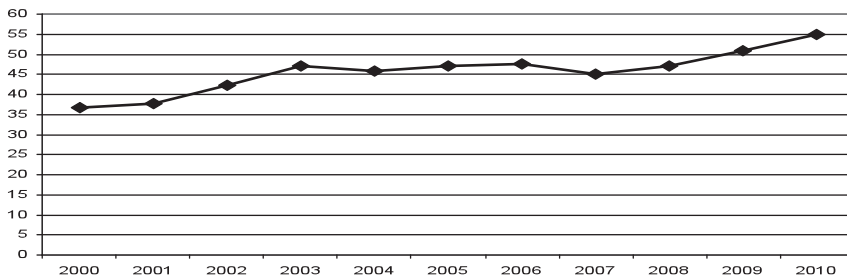
Por lo demás, hay que tener en cuenta que Polonia es uno de los seis EEMM de la UE que sin pertenecer al euro se han adherido al *Pacto por el Euro Plus*. Como consecuencia de esta incorporación,

(27) Ver el capítulo correspondiente a la Constitución de Polonia en «Constituciones de los Estados Miembros de la UE», M.^a Rosa RIPOLLÉS SERRANO, coordinadora, Congreso de los Diputados, 2010.

este país ha adquirido una serie de compromisos que, en el capítulo presupuestario, suponen: de una parte, modificar la actual regulación del gasto público haciendo permanente la norma actual que limita el gasto (en la actualidad tiene un carácter temporal), y de otra, introducir nuevas regulaciones para limitar las ratios de déficit de los gobiernos locales.

El impacto. En los últimos diez años Polonia, si bien no ha superado el nivel de referencia relativo a la deuda pública del PEC, ni el fijado en su texto constitucional, ha pasado de un 37% del PIB a situarse en el 55%, es decir ha incrementado su volumen de deuda de manera considerable, unos 18 puntos porcentuales de PIB en el período de 2000 a 2010 (ver gráfico adjunto). En 2010, con casi doscientos mil millones de deuda pública bruta acumulada, un volumen muy similar al de Austria, la deuda per cápita de Polonia se situó en, tan sólo, algo más de cinco mil euros.

Gráfico 4.—Deuda pública bruta de Polonia en % del PIB



Fuente: Eurostat.

III.2.2. El principio del freno a la deuda en la Constitución Federal de Suiza

El caso de la reforma constitucional en Suiza, es paradigmático por tratarse de uno de los primeros países del área de la OCDE que ha adoptado ciertas restricciones en su carta magna con vistas a hacer frente al crecimiento de la deuda y evitar déficits crónicos. Así, bajo el lema de «freno a la deuda», el Consejo Federal de Suiza, en julio de 2000, lanza

una iniciativa que conllevará un cambio fundamental en su política presupuestaria. La propuesta se sustancia en una reforma de la Constitución que será aprobada por su parlamento en junio de 2001 y refrendada unos meses más tarde, el 2 de diciembre, con el voto favorable del 85% de los votantes, entrando en vigor en 2003.

El contexto. La década de los noventa fue una época de dificultad en las finanzas públicas suizas. El crecimiento continuado del déficit público ocasionó que en unos pocos años el endeudamiento público creciera de manera significativa. Así, en cinco años, de 1993 a 1998, la deuda pública aumentó un 12% en términos del PIB. Para hacer frente a dicha situación, se incorpora un mecanismo en la Constitución que afecta a la gestión global del presupuesto federal, con la principal finalidad de evitar la persistencia del déficit y como consecuencia, el aumento de la deuda (28).

La propuesta. Se concreta en la modificación del artículo 126 de la *Constitución Suiza* (en adelante CS). A través de cinco apartados se explicita el principio de la reforma, esto es, se declara que la Confederación deberá mantener sus gastos e ingresos en equilibrio en un período determinado (126.1). Se plasma la regla que lo hace posible: la fijación del límite de los gastos totales presupuestarios que deberá estar basada en una estimación de ingresos realizada teniendo en cuenta la posición cíclica de la economía (126.2). Al cumplimiento de esta regla general se le reconoce una excepción: la de tener que «atender a situaciones financieras excepcionales», si bien no se precisan las causas que pudieran originar tal excepcionalidad (126.3). En todo caso, la superación del límite de gasto fijado inicialmente no es automática, sino que requiere que las dos Cámaras (el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados) lo autoricen por mayoría. Los excesos de gastos sobre los límites establecidos inicialmente ocasionados por las citadas situaciones extraordinarias, deberán ser compensados en los ejercicios siguientes (126.4). Este mecanismo de compensación incorporado en el texto constitucional suizo puede ser considerado como un instrumento de penalización que persigue evitar que se produzcan escenarios de gastos excesivos.

(28) Véase, Swiss Confederation, Federal Department of Finance «The debt brake - a success story», July 2010.

El desarrollo. El apartado 5 del art. 126 de la Constitución remite la aplicación del precepto constitucional a la ley que regula la gestión de las finanzas públicas. De este modo, como consecuencia de la modificación constitucional, el 22 de junio de 2001 la Asamblea federal de la Confederación suiza aprobaba una modificación de la *Ley de Finanzas de la Confederación (LFC)*, afectando al capítulo 4a limitación de los gastos(29). Así en el art. 24.a) se establece que el techo de gasto, del art. 126.2 de la Constitución, es el resultado de dos valores, de una parte los ingresos estimados que se van a recaudar, de otra el denominado factor coyuntural. En el cálculo de dichos ingresos, no se computarán los ingresos excepcionales, especialmente aquellos que provienen de inversiones, de patentes o de concesiones. De igual modo, la LFC establece el método para calcular el factor coyuntural o cíclico: *éste corresponde al cociente entre el valor efectivo del PIB real y el valor tendencial del PIB, estimado este último mediante una serie temporal suavizada de largo plazo, referidos ambos valores al ejercicio presupuestario considerado* [art. 24.a), 3].

El artículo 24.c) de la LFC dispone que el aumento de los gastos sobre el límite fijado lo podrá acordar la Asamblea federal, siempre que se produzcan acontecimientos excepcionales que escapen al control de la Confederación, en los casos en que tales necesidades financieras suplementarias superen el 0,5% del límite en cuestión. A sensu contrario se puede afirmar que el exceso de gasto que supere el tope fijado, pero que no llegue a alcanzar dicha cifra (0,5%), no requerirá de la autorización parlamentaria.

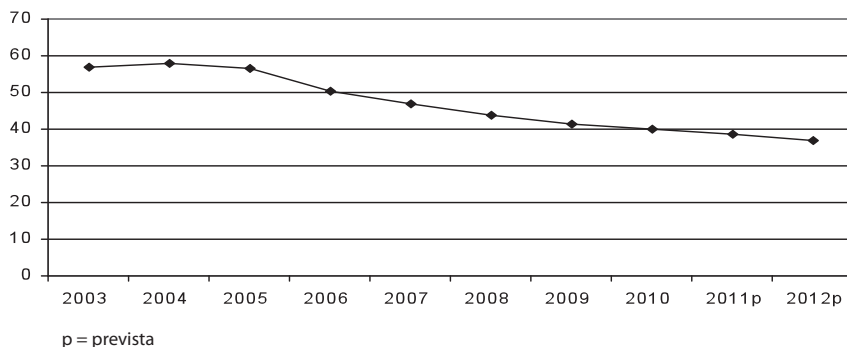
En una *Cuenta de compensación* se anotarán los importes de las diferencias entre los objetivos previstos y los resultados presupuestarios. En caso de que el saldo sea negativo y superior al 6% de los gastos del ejercicio anterior, se deberá disminuir el gasto previsto para los tres ejercicios siguientes, hasta compensar dicho importe [art. 24.d) y 24.e) de la LFC].

El impacto. A partir de los datos de la OCDE relativos al endeudamiento bruto acumulado en términos del PIB, resulta que en

(29) Se trata de la *loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)*, modification du 22 juin 2001.

el caso de Suiza, a lo largo del período transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma constitucional, es decir de 2003 a 2010, se ha producido una reducción cercana a los 17 puntos porcentuales. Según previsiones del organismo internacional se espera que esta tendencia se mantenga en el tiempo, estimando que en 2012 se sitúe en el 37% del PIB. De cumplirse el pronóstico, Suiza se hallará en el grupo de países con más bajos niveles de endeudamiento público, junto a Australia, Corea, Estonia y Luxemburgo, para los que la OCDE estima que se acomoden en el tramo de deuda del 20-35% del PIB respectivo. Por todo ello cabría concluir que «el freno a la deuda», como principio que ha regido la actuación de los poderes públicos a nivel federal en el país helvético, ha sido eficaz, pues se ha logrado el objetivo perseguido de aminorar el peso de la deuda pública, si bien hay que tener en cuenta dos hechos: lo limitado del peso de las finanzas públicas federales frente a las de los cantones, así como que éstos desarrollan una política presupuestaria independiente.

Gráfico 5.—Deuda pública de Suiza en % PIB 2003-2012



Fuente: OCDE, *Economic Outlook 89*, 2011.

III.2.3. El principio del presupuesto estructuralmente equilibrado y del freno a la deuda en la Ley Fundamental de Bonn

Alemania es el primer estado miembro de la unión monetaria europea que ha elevado a su texto constitucional el principio del

equilibrio presupuestario. Principio que se plasma en el texto legal alemán de conformidad con los planteamientos del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado*, según los cuales los presupuestos de los Estados miembros debieran estar próximos al equilibrio o con superávit, para así asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Es por ello que, más que calificar a este principio de equilibrio presupuestario, para el caso alemán se conceptúa como presupuesto o saldo presupuestario estructuralmente equilibrado.

Antecedentes. La reforma introducida en 2009 en la Constitución alemana o Ley Fundamental de Bonn (en adelante LFB) afecta a varios artículos del *título X La Hacienda pública*, y en lo relativo a la regulación del recurso al préstamo (Art 115) esta modificación sustituye a una anterior, en vigor desde 1969, que incluía una cláusula por la que permitía el endeudamiento para inversiones («Golden rule»). Según datos del Ministerio de Finanzas alemán la deuda pública pasó de valores del 20% del PIB, a comienzos de los años setenta, hasta los niveles actuales del 83% del PIB. La vigencia y aplicación de dicha regla fue el motor que propició tal incremento.

Como antecedentes a la reforma aprobada por el Parlamento alemán el 29 de mayo de 2009, encontramos la adopción de un *Pacto de Estabilidad nacional*, en la primavera de 2002, acordado por la Federación y los Länder. Este acuerdo contenía una agenda detallada hasta 2006, con el objetivo de lograr el equilibrio presupuestario a nivel nacional. En octubre de 2003 las dos Cámaras del Parlamento alemán nombraron una Comisión conjunta para la modernización del sistema federal (*Comisión Federalismo I*), con la misión principal de elaborar propuestas para actualizar dicho sistema, tanto en la asignación de la toma de decisiones como en las responsabilidades políticas (a nivel Federal y de los Estados). Igualmente, se le encomendó a la Comisión la revisión de la distribución de la capacidad legislativa entre ambos niveles de gobierno, así como sus relaciones financieras (30). En 2006 las conclusiones

(30) Ver A. LÜBKE, «Fiscal discipline between levels of Government in Germany», OECD, *JB*, vol. 5/2, 2005.

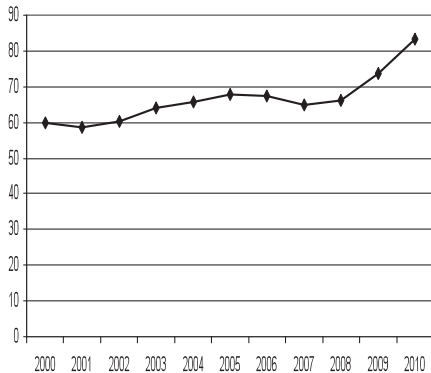
de la Comisión conjunta acabaron plasmándose en una reforma de la Constitución, en la que se modificaban hasta 25 artículos. En la nueva redacción dada al artículo 109.2, quedó recogido el compromiso de la Federación y de los Länder del cumplimiento común de las obligaciones derivadas de la observancia de la disciplina presupuestaria de la UE.

En marzo de 2007 la *Comisión Federalismo II* recibe un nuevo mandato: el de plantear propuestas para modificar las relaciones financieras entre la Federación y los Estados. Los dos años que la Comisión dedicó a elaborar propuestas coincidieron con el inicio de la crisis financiera y la adopción a continuación de medidas de estímulo que ocasionaron un mayor desequilibrio de las finanzas públicas alemanas. Hay autores que consideran que es precisamente la crisis la que da lugar a la introducción de la nueva regla de la deuda a nivel constitucional, lo cual se supone que obligaría al ejecutivo a retornar a unas finanzas sólidas a partir de 2011. En definitiva, el freno a la deuda no habría sido adoptado de no haberse producido tal circunstancia (L. Feld y T. Baskaran, 2010).

Estos mismos autores recuerdan que no eran infrecuentes las disputas entre los Länder y el gobierno federal a causa del sistema de nivelación fiscal o debido al excesivo endeudamiento de algunos Estados, y que el Tribunal Constitucional alemán resolvió unas veces a favor de los Estados, por lo que el gobierno federal tuvo que realizar transferencias de recursos para salvarlos financieramente (uno de los casos fue el de Saarland y Bremen, de 1994-2004), mientras que en otras lo hizo en contra. Este fue el caso de la decisión adoptada por el alto Tribunal en octubre de 2006, rechazando la pretensión de Berlín de obtener fondos adicionales de la Federación, argumentando que tenía capacidad para resolver los problemas por sí mismo; a la vez, solicitaba a los responsables políticos la formulación de una regla eficaz que evitara la necesidad de rescatar financieramente en el futuro a cualquier ente territorial. Así, los trabajos de la *Comisión Federalismo II* coincidieron con una situación de endeudamiento creciente en todos los niveles de gobierno en Alemania. Tras diversas propuestas, la Comisión adoptó la nueva regla de la deuda que acabará incorporándose en la Constitución mediante su oportuna reforma en 2009.

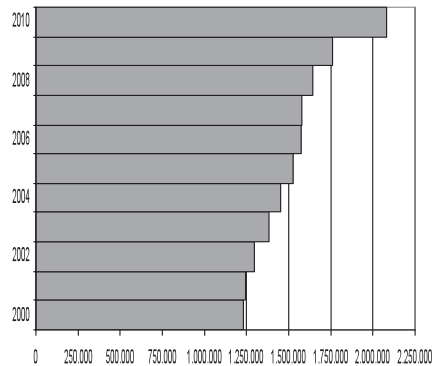
El contexto. En la última década la deuda pública alemana ha aumentado casi veinticuatro puntos porcentuales de su PIB. Si en el año 2000 representaba el 60% del PIB, en 2009 se había situado en el 73%. Un año más tarde la ratio de la deuda se veía incrementada en 10 puntos porcentuales hasta situarse en el 83%. Además, en este período Alemania registró déficits en cuatro ocasiones en sus finanzas públicas superiores al nivel de referencia establecido en Maastricht; únicamente en un ejercicio logró superávit (de 1,3% en 2000) y en otros dos (2007 y 2008) se saldó prácticamente en equilibrio, es decir, los ingresos resultaron unas décimas superiores a los gastos. Ya en 2008, cuando la deuda acumulada rondaba los 1,6 billones de euros, se estimaba que los gastos por intereses representaban un 15% del Presupuesto federal, según un estudio del Bundestag (31).

Gráfico 6.1.—Alemania-Deuda pública bruta en % del PIB



Fuente: Eurostat.

Gráfico 6.2.—Alemania-Deuda pública bruta (en millones de €)



Fuente: Eurostat.

La propuesta. En primer lugar, debe indicarse, como antes se apuntaba, que en una reforma previa de la *Ley Fundamental* realizada en 2006, ya se elevó al máximo rango el compromiso del cum-

(31) WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, Aktueller Begriff, *Die Schuldenbremse des Grundgesetzes*, n.º 79/09 (05.10.2009).

plimiento en común, tanto por parte de la Federación como por los Estados (Länder), de las obligaciones derivadas de la observancia de la disciplina presupuestaria contemplada en el art. 104 del Tratado de la UE, teniendo en cuenta los requerimientos del equilibrio económico general (*art. 109.2 de la LFB*). Como reforzamiento de este compromiso compartido se establece además que ante un posible incumplimiento de dicha disciplina, y en el caso de que de ello se deriven sanciones impuestas por la UE, la Federación asumirá un 65% del importe de la penalización y los Länder el 35% restante (*LFB, art. 109.5*).

En segundo lugar, hay que subrayar que el *principio del equilibrio presupuestario*, resulta de una parte absoluto para el caso de los Estados (Länder), ya que éstos, transcurrido el período transitorio, deberán presentar siempre unos presupuestos en los que los ingresos previstos hagan frente a los gastos sin recurso alguno al endeudamiento. De hecho, alguno de los Estados, en su día, se declararon contrarios al diseño que estaba planteándose para frenar la deuda y manifestaron su intención de presentar un recurso de inconstitucionalidad. De otra parte, este principio no es taxativo para el caso de la Federación, es decir ésta cuenta con un cierto margen de maniobra, ya que según reza el texto constitucional (*art. 109.3*), el principio del equilibrio presupuestario se considera cumplido cuando los ingresos obtenidos vía préstamos no superen el límite del 0,35% del PIB (déficit estructural), es decir se trata de lograr un presupuesto o un saldo estructuralmente equilibrado. Este porcentaje se fija como máximo déficit permitido y, por tanto, junto con el endeudamiento neto correspondiente, a modo de margen de seguridad o error para hacer frente a una evolución inesperada de los ingresos y de los gastos de carácter estructural (32). Para ambos niveles de gobierno, Federación y Estados, es contemplado, no obstante, un período transitorio de adaptación.

En tercer lugar, como reza el *art. 115.1 de la LFB*, todo recurso a la obtención de financiación mediante préstamos, endeudamiento,

(32) Téngase en cuenta que según el PEC el déficit público máximo que permite lograr unas finanzas públicas sostenibles a largo plazo (es decir, la deuda disminuye de manera constante y permanente) se cifra en el 0,5% del PIB en el caso de Alemania.

avales o cualquier otra operación financiera que pudiera dar lugar a gastos en ejercicios futuros deberá ser autorizado por una Ley federal en la que se fije dicho importe (33).

En cuarto lugar, en *situaciones excepcionales* originadas por catástrofes naturales o por circunstancias que escapen al control del gobierno, el Bundestag podrá autorizar un endeudamiento superior al límite de referencia, acuerdo que irá acompañado de un *Plan de Amortización*. Los importes tomados a préstamo, se añade, serán devueltos en un «plazo razonable». Además, se crea una *Cuenta de Control (LFB, art. 115.2)* en la que se anotarán los importes, tanto de los déficits como de los superávits, que serán dedicados a aminorar el endeudamiento. Una Ley federal regulará las normas de aplicación correspondientes.

En quinto lugar, se crea el *Consejo de Estabilidad [LFB, art. 109.a)]* como órgano de coordinación y supervisión de las finanzas públicas, presidido por el Ministro Federal de Hacienda y constituido por los responsables de las finanzas públicas de los Länder. Este órgano tiene como misión principal supervisar la evolución del presupuesto de la Federación y de los Länder, para lo cual utiliza una proyección de la tendencia del presupuesto a medio plazo y cuatro indicadores: la capacidad o necesidad de financiación neta, la relación entre gasto y endeudamiento, el nivel de deuda y la relación entre impuestos e importe de los intereses de la deuda (34).

El desarrollo. Hay que tener en cuenta que la reforma constitucional aprobada en mayo 2009, de conformidad con lo previsto en su *artículo 143.d)*, también modificado, contempla la aplicación transitoria de la misma. De este modo, aquella se tomó en consideración por primera vez en la elaboración del Presupuesto Federal

(33) Una muestra reciente de cómo se articula el cumplimiento de esta exigencia de solicitud de consentimiento al parlamento, la encontramos tanto en la adopción del acuerdo marco de creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera en mayo de 2010, como en la reciente propuesta de modificación del mismo, aprobada por el Bundestag en septiembre de 2011. En cada ocasión se autorizó el consentimiento mediante sendos proyectos de ley de compromisos de avales del Estado alemán.

(34) Según se detalla en el apartado relativo al «marco institucional» en el *Programa de Estabilidad de Alemania actualizado de 2011*.

para 2011. En cuanto a la aplicación del principio del equilibrio estructural en sus presupuestos, la Federación cuenta con un período transitorio que dura hasta el 31 de diciembre de 2015. Así, partiendo del déficit estructural registrado en 2010, se deberá ir reduciendo año a año a intervalos equivalentes del 0,3% del PIB, hasta quedar situado por debajo del límite constitucional del 0,35% del PIB. A los Estados les será de aplicación el principio del equilibrio presupuestario a partir de los presupuestos de 2020, por lo que éstos disponen de un período de adaptación de unos diez años. Por todo ello cabría calificar esta reforma de freno a la deuda no de instantáneo, sino de largo recorrido.

La aprobación de una Ley federal primero y de una Ordenanza a continuación completó y desarrolló la nueva regla presupuestaria introducida en la Constitución alemana. De este modo, dos meses más tarde de la adopción de la reforma constitucional, la *Ley de desarrollo del artículo 115 de la Constitución* (en adelante *Ley del art. 115*) era publicada en el *Boletín Oficial Federal* el 10 de agosto de 2009, siendo su ámbito de aplicación la Federación (35). En esta Ley, en su artículo 2, se recogen los principios para presupuestar el endeudamiento con el que hacer frente a los gastos. Así en su apartado primero, se insiste en indicar que *en condiciones económicas normales*, al elaborar el presupuesto los ingresos y los gastos deben estar equilibrados, sin recurso alguno al endeudamiento, siendo no obstante admisible el poder solicitar préstamos de hasta un 0,35% del PIB como componente estructural del gasto. Este margen de maniobra no implica que siempre deba ser utilizado en cada presupuesto, tratándose además de un *mecanismo de freno a la deuda pública*. Así a partir de 2016 no estará permitido, en condiciones normales, la elaboración de un presupuesto federal con un déficit superior a dicho importe.

(35) Norma que consta de nueve artículos referidos a: las autorizaciones de préstamos; los principios para presupuestar los préstamos para hacer frente a los gastos; los ajustes de las operaciones financieras; los principios para determinar el endeudamiento estructural; la definición del *componente cíclico*; las situaciones excepcionales; el funcionamiento de la *Cuenta de Control*; la posibilidad de desviación en caso de que se produzca un suplemento presupuestario y la entrada en vigor de la misma.

En el caso de tener que elaborar un presupuesto en un contexto en el que la *evolución económica se desvíe respecto de las condiciones normales esperadas en el ejercicio presupuestario* a causa del componente cíclico de la economía, el límite superior de los ingresos obtenidos a incluir en el presupuesto vía endeudamiento se desviará por la cuantía de dichos ingresos provenientes del endeudamiento o por el importe del superávit presupuestario derivado del efecto esperado de la evolución económica sobre el presupuesto (*apartado 2 del art. 2 de la Ley del art. 115*). De este modo la nueva regla presupuestaria toma en consideración las variaciones cíclicas de la economía sobre el presupuesto, de manera que el límite superior del endeudamiento autorizado se amplía en aquellos momentos de disminución de la actividad económica y se restringe en aquellos otros de expansión económica. Lo que supone un tratamiento simétrico del ciclo económico.

El *componente cíclico* viene definido, en el artículo 5 de la *Ley del artículo 115*, como: *el producto del output gap y la elasticidad presupuestaria*, variable esta última que mide la variación de los ingresos y los gastos de la Federación cuando la actividad económica agregada también lo hace. Este elemento es desarrollado en una *Ordenanza* dictada por el Ministerio Federal de Hacienda, de acuerdo con el Ministerio Federal de Economía y Tecnología (*Ordenanza del Procedimiento para Determinar el Componente Cíclico del artículo 5 de la Ley del artículo 115, de 9 de junio de 2010*). En esta norma se detalla el procedimiento técnico a seguir para efectuar el *cálculo del componente cíclico* en tres situaciones (arts. 2 a 4 de la Ordenanza): en el momento de la elaboración del presupuesto; tras la ejecución del presupuesto y en caso de que sea preciso elaborar un presupuesto suplementario (36).

(36) Además, allí se define el *output gap* como la diferencia entre el PIB potencial y el efectivo. El *PIB potencial* se estima como el que se alcanza cuando los factores de producción se utilizan a su capacidad normal, siguiendo el método aplicado en el marco de la vigilancia presupuestaria del PEC, método que supone la utilización de una función de producción *Cobb-Douglas* que se obtiene del resultado de multiplicar la producción potencial, como una combinación de los factores de producción, trabajo y capital utilizados a capacidad normal, por la tendencia del factor de productividad como una medida de los avances tecnológicos bajo una utilización de capacidad normal.

Otro elemento destacado de la norma alemana es la *Cuenta de Control*, contemplada en el apartado 2 del artículo 115 de la Constitución y desarrollada después en el artículo 7 de la *Ley del artículo 115*, con la finalidad básica de equilibrar el presupuesto a medio plazo. En ella se anotarán las desviaciones de carácter no cíclico respecto del límite superior del endeudamiento neto que se produzca a lo largo de la ejecución del presupuesto. Asimismo se establece que el saldo negativo de la Cuenta de Control no podrá superar cierto umbral (el 1,5% del PIB nominal) y se recogen las medidas a adoptar para equilibrar dicho saldo. En el caso de que éste exceda del 1% del PIB, el endeudamiento autorizado disminuirá en el año siguiente en la cuantía del importe excedido, con el límite máximo del 0,35% del PIB anualmente y la condición de que las disminuciones se hagan efectivas solamente en los años en que se registre una variación positiva del output gap. El cálculo de la desviación se realizará anualmente, el 1 de marzo del año siguiente al ejercicio presupuestario en cuestión. En caso de que la desviación tenga lugar debido a un presupuesto suplementario, el importe permitido de endeudamiento neto podrá exceder el límite legal, en una cuantía de hasta el 3% de los ingresos tributarios incluidos en aquel (art. 8).

Durante el periodo transitorio, de 2011 a 2015, la reducción del déficit estructural de la federación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la *Ley del artículo 115*, partiendo del valor estimado para 2010 (2,2% del PIB, unos 63,2 mil millones de euros), se hará por cuantías iguales a un 0,3% del PIB, según cálculos del M.º Federal de Hacienda.

En la actualidad, Alemania es objeto de un procedimiento de déficit excesivo, y en el período 2000 a 2010 sólo en dos ocasiones ha respetado el nivel de referencia en cuanto al déficit público, si bien con cifras muy próximas a superarlo. La deuda bruta alemana ha crecido en una década cerca de 24 puntos porcentuales de PIB, doce puntos en tan sólo tres años de 2008 a 2010, este último crecimiento se atribuye a la carga que ha supuesto para el Estado alemán las medidas de apoyo a su sector financiero, que se cifran en algo más de trescientos mil millones de euros.

Con datos referidos a 2010, el volumen de la deuda bruta acumulada alemana, según datos de Eurostat, está en torno a los dos billio-

nes de euros y representa algo más de un cuarto del total de la deuda bruta del área del euro. En términos *per cápita*, la deuda pública alemana supone unos 25.400 €, cuantía sólo superada por cuatro países del conjunto de la UE: Grecia, Italia, Bélgica e Irlanda, con importes que oscilan en el intervalo de 29.000 a 33.100 € por habitante.

El impacto. Dado que la reforma se ha empezado a aplicar en fechas muy recientes (como antes se ha dicho entró en vigor en 2010 afectando a la elaboración del Presupuesto de 2011), todavía es pronto para valorar sus efectos (37). De los niveles alcanzados por la deuda acumulada en términos del PIB en 2010 (83,2%), el *Programa de estabilidad actualizado de Alemania en 2011*, contempla una disminución paulatina hasta situarse en el 75,5% en 2015. Justamente el *Consejo*, en su dictamen al citado programa, plantea en su considerando décimo que, aunque Alemania ha fortalecido considerablemente su marco presupuestario mediante la introducción en su Constitución de una regla presupuestaria y la creación de un Consejo de Política Presupuestaria, la misma debiera ser aplicada en su totalidad a nivel de los Länder, permitiendo así el funcionamiento efectivo de los mecanismos sancionadores y de control, lo que redundaría en una mayor credibilidad de las finanzas públicas alemanas.

III.2.4. El objetivo de un presupuesto equilibrado y sostenible en la Constitución de Austria

Como asunto previo, señalar que la Constitución o *Ley Federal Constitucional de Austria* de 1930 ha sido modificada en decenas

(37) En un compendio sobre la reforma del artículo 115 del M° de Hacienda alemán se recoge un análisis de impacto de la regla del freno a la deuda, referido a 2000-2008, en el que se calcula el endeudamiento neto anual que se habría alcanzado (teórico) en el supuesto de que la nueva regla hubiera estado vigente en dicho periodo. Se concluye que el margen para el endeudamiento habría sido sustancialmente menor en cada uno de los nueve ejercicios considerados y además que en dos ocasiones (2006 y 2007) se habría obtenido cierto superávit. De igual modo se proyecta la aplicación de la norma a largo plazo, tanto en la Federación como en los Länder, bajo la hipótesis de un crecimiento anual del PIB nominal del 3%, resultando que la deuda pública en términos del PIB debería caer por debajo del 50% en 2040 y converger a un valor del 20% a largo plazo, más allá del 2050.

de ocasiones. La más reciente ha tenido lugar en el marco de una reforma de amplio calado del modelo de presupuestación consensuado por las diferentes fuerzas políticas presentes en su parlamento. De este modo, se incorpora el principio del presupuesto equilibrado, afectando al artículo 13.2 y a diversos apartados del artículo 51, relativo al presupuesto federal, dentro del título relativo a la *Hacienda Pública*.

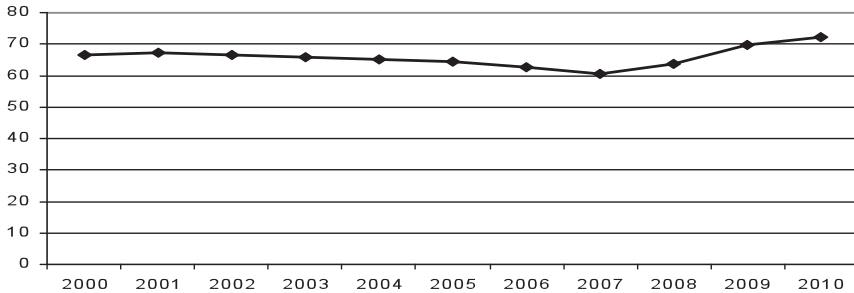
Como antecedentes más inmediatos de esta reforma hay que tener en cuenta que ya en 2007 el Parlamento austriaco aprobaba una importante modificación del sistema de elaboración del presupuesto. Sus principales elementos son: la introducción de un marco plurianual en la presupuestación; la fijación de techos de gasto legalmente vinculantes; la adopción del criterio del devengo junto al de caja en el sistema de anotación de las cuentas públicas; una nueva configuración del presupuesto por resultados frente al tradicional presupuesto de medios-orgánico y una mejora de la transparencia que se sustanciaría tanto en la información que el ejecutivo envía al parlamento, relativa al proyecto de presupuesto y a su ejecución, como en un aumento de los medios técnicos del parlamento mediante la creación de una Oficina Presupuestaria (38). La aplicación de la reforma presupuestaria se está realizando en dos etapas, la primera se inició en 2009 y la segunda está previsto que finalice en 2013.

El contexto. En el período 2000-2010 cabe diferenciar dos fases en la evolución de la deuda pública bruta en términos del PIB; una primera hasta 2007, en la que la deuda austriaca presenta un claro perfil de desaceleración, situándose en ese ejercicio a tan sólo siete décimas por encima del nivel de referencia. La segunda se iniciaría en 2008 y ha supuesto que 2010 finalizara con un volumen de deuda acumulada del 72,3% de su PIB. En el conjunto de los países pertenecientes a la unión monetaria europea, en 2010 el volumen de la deuda pública austriaca representa un 3% del total, si bien en

(38) A finales de septiembre de 2011 los grupos parlamentarios de la Cámara baja (Consejo Nacional) han adoptado el modelo de funcionamiento de la Oficina presupuestaria, cuyo principal cometido es dar apoyo a la Comisión de Presupuestos en todo lo relacionado con las decisiones que afecten al presupuesto federal y a su ejecución.

términos por habitante Austria ocupa el quinto lugar con 24.500 € de deuda pública bruta *per cápita*.

Gráfico 7.— Austria-Deuda pública bruta en % PIB



Fuente: Eurostat.

La propuesta. La reforma de la Constitución de Austria (en adelante CA), Ley Federal Constitucional adoptada por su parlamento por unanimidad en diciembre de 2007, consiste en primer lugar, en establecer el principio de actuación de las Administraciones públicas. De este modo, en el *artículo 13.2 en el Título Primero, Disposiciones generales*, se dice que la Federación, los Estados y los Municipios deben perseguir el logro de unos presupuestos equilibrados y sostenibles, así como la consecución del equilibrio general. Objetivos que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar sus presupuestos respectivos y para cuyo logro se exige a todos los niveles de gobierno coordinar dicha gestión. Así, el concepto presupuesto equilibrado y sostenible más que una exigencia, parece plantearse como un principio general que debe informar la actuación del sector público.

En un marco plurianual de cuatro años que se va actualizando en cada ejercicio, las leyes marco o de base del Presupuesto federal fijarán los *límites máximos de los créditos de gastos* que hayan de ser autorizados por el parlamento, a través de la correspondiente Ley de Presupuesto federal (CA, *art. 51.2*). Igualmente, como regla general, se establece que tales importes máximos sean vinculantes legalmente y que sólo puedan superarse al amparo de autorizaciones especí-

ficamente otorgadas por las leyes presupuestarias y en determinadas circunstancias [CA art. 51.b)]. Estas *excepciones* son: en estados de alarma y en situaciones de riesgo de demora, en cuyo caso el mayor gasto se tendrá necesariamente que compensar con una minoración de igual cuantía en otra partida presupuestaria o mediante una obtención de ingresos suplementarios (39).

En la primera circunstancia (estado de alarma), con la finalidad de defender integralmente el territorio nacional, se podrán realizar gastos extraordinarios o suplementarios por una cuantía de hasta el 10% del importe total de gastos previstos en la Ley de Presupuesto Federal. Si tales gastos no se compensan con bajas en otras partidas o mediante el aumento de ingresos, deberán ser cubiertos vía endeudamiento.

En la segunda, para hacer frente a posibles situaciones de demora en pagos, al tratarse de circunstancias imprevisibles e ineludibles, el gobierno federal podrá proponer un decreto en el que se recoja la solicitud de autorización al parlamento de créditos extraordinarios por un importe máximo de un uno por mil del total de gastos previstos en la Ley de Presupuesto correspondiente. Cifra que será de un máximo de un dos por mil cuando se trate de suplemento de crédito.

Desarrollo. En un reciente análisis de la reforma presupuestaria en Austria, G. Steger (2010) señala que el modelo presupuestario austriaco distingue entre dos tipos diferentes de techos de gasto. Uno de ellos es nominal, está expresado en euros y se aplica a más del 75% del gasto; el otro, que afecta al 25% restante, tiene fijado un límite que oscila en función de unos parámetros determinados. Éstos son relativos al ciclo económico, es decir, su cuantía fluctúa por acción de los estabilizadores automáticos, o bien se trata de gastos de reembolsos a la UE. En definitiva, los techos de gasto variables se aplican a aquellos gastos cuyos importes no pudieron ser estimados adecuadamente por adelantado (40).

(39) La entrada en vigor de este artículo según se recoge en el título relativo a las disposiciones finales, artículo 151.37, está prevista para el 1 de enero de 2013.

(40) G. STEGER, 2010, *Austria's Budget reform: how to Create a Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules*, OECD, JB, vol. 2010/1.

El 15 de noviembre de 2011 el gobierno federal austriaco aprobaba y remitía a su parlamento para su tramitación un *proyecto de ley de reforma constitucional* por el que se incorpora la regla del *freno a la deuda (Shuldenbremse)* inspirada en el modelo alemán. Iniciativa que el ejecutivo justifica por el aumento significativo del riesgo de deterioro de las finanzas públicas en Austria, ya que el nivel alcanzado por su deuda bruta acumulada no cumple las normas de disciplina presupuestaria según el TFUE y los reglamentos correspondientes. El proyecto fue aprobado el primero de diciembre en la Comisión Constitucional del Consejo Nacional. En cambio, al no contar con la mayoría necesaria de dos tercios de los miembros de la Cámara baja, la propuesta del ejecutivo con alguna modificación, ha sido finalmente anclada en la ley que regula los principios bajo los que se elabora el presupuesto federal, y que está previsto que entre en vigor en 2013 (*Ley Federal Presupuestaria 2013*). Esto tuvo lugar en la sesión plenaria de 7 de diciembre de 2011, que otorgó su voto mayoritario (102 votos a favor frente a 66 en contra) a la incorporación del mecanismo del freno a la deuda en dicha ley federal (41).

En síntesis, la reforma aprobada y publicada en el Boletín oficial Federal el 29 de diciembre de 2011 viene a modificar cinco artículos de la *Ley Federal Presupuestaria 2013* (arts. 2, 12, 14, 40 y 42) y consiste fundamentalmente en que el presupuesto de la Federación deberá estar equilibrado, principio que se cumple si su déficit estructural, incluida la Seguridad Social, no supera el límite del 0,35% del PIB. Importe que podrá ser sobrepasado *en caso de ocurrir catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinarias que escapen al control del Estado*, para lo que se requiere la autorización expresa del parlamento, así como la presentación de un Plan para la reducción de los aumentos del déficit ocasionados por tales situaciones. Además se contempla la creación de una *Cuenta de control* en la que se anotarán las desviaciones que se produzcan del déficit estructural efectivo respecto del permitido, con un umbral del 1,25% del PIB nominal, aunque teniendo en cuenta la coyuntura económica. Se atribuye a la Ministra o Minis-

(41) Ver Nota de prensa relativa al Pleno del Consejo Nacional celebrado el 7 de diciembre de 2011 en www.parlament.gv.at.

tro de Hacienda la competencia para definir y calcular el déficit estructural, si bien tomando en consideración la normativa pertinente de la UE y los cálculos que realice al efecto una institución independiente de carácter académico. Se contempla la aprobación de disposiciones legales más detalladas (un reglamento o decreto) para la determinación del déficit estructural y sobre el funcionamiento de la Cuenta de Control.

Por último, indicar que la presente reforma se aplicará por vez primera en el ejercicio presupuestario de 2017; no obstante, también se tendrá en cuenta en la elaboración de la *Ley Marco del Presupuesto Federal 2014-2017*.

El impacto. Dado que la reforma constitucional en Austria es parte de un paquete más amplio de reforma presupuestaria y que su entrada en vigor definitiva está prevista para enero de 2013, más que hacer una valoración del impacto de la misma, se tratará de realizar una aproximación a los resultados obtenidos por la reforma presupuestaria. El corto plazo de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la primera etapa de la reforma en 2009 a la actualidad, hace que solamente se disponga de resultados de las finanzas públicas referidos a los ejercicios 2009 y 2010, y previsiones hasta 2013, a la hora de realizar alguna conjetura sobre la eficacia de la misma.

Si nos atenemos al dictamen del Consejo al *Programa de Estabilidad de Austria actualizado en 2011*, tenemos que, como resultado de la adopción de medidas de estímulo ante la crisis económica y financiera y del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, el déficit público se situó en el 4,1% y en el 4,6% del PIB en 2009 y 2010. La deuda pública alcanzó el 69,6% y el 72,3% del PIB en esos mismos años. En el presupuesto para 2011 se ha adoptado un paquete de medidas de consolidación, por un importe estimado de un uno por ciento del PIB. Señala el Consejo que el marco presupuestario plurianual adoptado en 2009 contribuye a mejorar la predictibilidad del presupuesto a medio plazo, si bien sólo a nivel federal.

En cuanto a las previsiones sobre la deuda pública, contenidas en el Programa de estabilidad, son que ésta llegue a alcanzar el 75,5% del PIB en 2013. Como riesgos potenciales asociados a estas previ-

siones, el Consejo señala, el crecimiento de la deuda en las empresas de propiedad pública y posibles necesidades adicionales de apoyo del sector financiero, aunque advierte que la ratio de la deuda pudiera mejorar en el caso de que los bancos que han recibido ayudas por la crisis financiera empiecen a devolverlas por haber superado la situación de dificultad.

Por último, indicar que Austria, como miembro del euro y por lo tanto firmante del *Pacto por el Euro Plus*, se ha comprometido a aumentar la edad legal de jubilación, así como a ejercer un control más estricto del gasto en los diferentes niveles de gobierno, como medidas para la consolidación presupuestaria. Además, la reciente incorporación en su legislación ordinaria, que no en su constitución, de un mecanismo para reducir y limitar la deuda pública, viene a expresar la voluntad política de hacer frente al creciente recurso al endeudamiento, y obedece a un doble objetivo de dar muestra de que cumple con lo acordado en dicho Pacto por el Euro, de una parte y de otra enviar un mensaje a «los mercados» que le permita seguir disfrutando de una alta calificación crediticia y por tanto de un menor coste de financiación. Sin embargo queda pendiente la articulación del reparto del déficit estructural (hasta 0,35% del PIB) entre la Federación y los nueve Länder, así como la distribución del importe de las sanciones en caso de incumplimiento entre los diferentes niveles de gobierno (42).

No obstante, cabría añadir que la modificación, realizada en diciembre de 2011, de la Ley Federal Presupuestaria 2013 (*Bundeshaushaltsgesetz 2013*), por la que se fija el límite del déficit estructural, viene a completar el nuevo esquema de las finanzas públicas en Austria ya establecido en la reforma constitucional de 2008. Efectivamente, el principio del equilibrio presupuestario que debe inspirar la actuación tanto a nivel Federal como al de los Es-

(42) La Ministra Federal de Hacienda, el 7 de diciembre 2011 en el Pleno de la Cámara baja, lamentaba que los partidos de la oposición no hubieran dando su apoyo a la propuesta del ejecutivo de anclar el freno a la deuda en la Constitución austriaca. En su opinión esto habría posibilitado que los niveles territoriales de gobierno se vieran obligados a cumplir con dicha norma presupuestaria. De este modo planteaba que la aplicación del mecanismo del freno a la deuda a los entes territoriales (Länder, ciudades y municipios) se lograría mediante la celebración de los acuerdos correspondientes.

tados (*art. 13.2 de la CA*), junto al marco financiero a medio plazo (*art. 51.2 de la CA*), ya fueron recogidos en dicha modificación constitucional.

III.2.5. El principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución española

España es de los escasos ejemplos dentro de los EEMM del euro que desde el inicio de la moneda única hasta que impactó la actual crisis económica y financiera internacional, había cumplido de manera estricta con lo exigido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento(43). Es decir, el conjunto de las Administraciones Públicas registró en tres ocasiones superávit, de 2005 a 2007, generando una capacidad media de financiación en el período 2000-2007 de unas tres décimas del PIB, frente a ello, el área del euro agregadamente exhibió una necesidad de financiación de casi un 2% del PIB (los grandes países de la eurozona presentaron déficits medios que van desde el 2,2% de Alemania, 2,7% de Francia o el 2,9% de Italia).

Si atendemos a los resultados del otro indicador de las finanzas públicas que habitualmente se utiliza para medir su actuación, la deuda bruta en términos del PIB, encontramos igualmente que España respetó en todo momento el nivel de referencia del 60% del PIB (su deuda bruta en estos años se situó en unos valores medios del 48% del PIB en 2000-2007, incluso hasta 2010 ha estado por debajo del 60%); frente a un valor medio de la zona euro del 61%, o de Alemania que superó desde 2002 dicho nivel y no ha logrado hasta la fecha situarse por debajo del mismo. Otro tanto le ocurre a Francia, por no referirnos a Italia, que en todo momento registró niveles de endeudamiento superiores al 100% de su PIB. Una vez impactó la

(44) De hecho el primer procedimiento por déficit excesivo en el caso de España le fue abierto en 2009 a causa de haber rebasado el nivel de referencia del déficit público en 2008. Para entonces, Francia, Alemania e Italia habían sido objeto de dicho procedimiento en situaciones previas, en 2003 los dos primeros y en 2005 el tercero, y registrado déficits superiores al 3% en tres, cuatro y cinco ocasiones respectivamente en el intervalo 2000-2006.

crisis económica en España, con un cierto retraso respecto a EEUU o el Reino Unido, el saldo de las Administraciones públicas pasó a niveles de déficit muy superiores al nivel de referencia, alcanzando un pico en 2009 del 11,1% del PIB. A continuación se inició una senda de consolidación fiscal que ha supuesto una reducción del mismo al 9,2% en 2010 y un compromiso de lograr situarlo en torno al 3% en 2013.

A lo largo de 2011 se han ido dando pasos sucesivos que han culminado en la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución. Los hitos que han marcado este camino son: el *Pacto por el Euro Plus* en marzo, las medidas anunciadas en el Programa de Estabilidad Actualizado en abril y la aprobación unos meses más tarde, de una regla que limita el crecimiento del gasto público.

Como miembro del euro España es signatario de dicho Pacto, que como antes se ha dicho, representa para los participantes unas obligaciones adicionales a los acuerdos ya existentes. En lo relativo a la sostenibilidad de las finanzas públicas, España se comprometió, en marzo de 2011, a adoptar ciertas reglas limitadoras del gasto público. De este modo, en el *Programa de Estabilidad de España actualizado, 2011-2014*, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de abril de 2011 y enviado a las instituciones europeas, se recoge un capítulo dedicado a las medidas adoptadas para fortalecer la gobernanza de las finanzas públicas y aumentar la transparencia de los Entes Territoriales y el esquema básico para el establecimiento de una nueva regla de gasto.

En cuanto a las medidas para el refuerzo de la gobernanza y mejora de la transparencia de los entes territoriales ya vigentes, el Programa de Estabilidad menciona: el nuevo sistema de autorización del endeudamiento más estricto y gradual; una mejora en la publicidad y frecuencia de la información sobre ejecución presupuestaria de las CCAA (trimestral, homogénea y comparable) y la promoción de planes de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos con el fin de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público.

Por lo que toca a la nueva regla de gasto, se declara la voluntad del ejecutivo de dar un paso adicional como muestra de su compromiso

con la disciplina fiscal, mediante la incorporación de esta norma en las leyes de Estabilidad Presupuestaria. Esto representa un reforzamiento de la vertiente preventiva de la política presupuestaria esperándose que sirva para evitar comportamientos procíclicos. Allí aparecían enunciados los principios y el ámbito subjetivo de aplicación de dicha norma que más tarde se verían plasmados en el RDL 8/2011.

En el mismo documento, se expresa la voluntad del ejecutivo de promover la adopción de la regla de gasto por las Comunidades Autónomas *a través del oportuno consenso y debate con todas ellas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera*, si bien hasta el momento este acuerdo no ha sido alcanzado, ciertas CCAA han dado algún paso en el establecimiento de la regla de gasto (44). Además, se recoge la intención del mismo de, con la finalidad de mejorar la eficacia de las normas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, ampliar *las exigencias de transparencia y control de la ejecución presupuestaria, planes de reequilibrio, programas anuales de endeudamiento y evolución del sector público autonómico*; asimismo se anuncia que las sanciones que en su caso pudieran producirse por incumplimientos serán imputadas a las Administraciones públicas causantes.

Por último, en cuanto al endeudamiento, se manifiesta la intención de fijar «reglas más estrictas» al efecto, así como que su seguimiento se referirá no sólo a los indicadores afectados por el Protocolo de Déficit Excesivo, sino que se ampliará al conjunto de los pasivos financieros.

Dos meses más tarde de producirse el envío a las instituciones europeas del Programa de Estabilidad, el 1 de julio, el Consejo de Ministros aprobaba un real decreto ley en el que se recogían una

(44) Hasta la fecha dos Comunidades han tomado alguna iniciativa de este tipo. En primer lugar, Galicia cuyo parlamento aprobaba en junio de 2011 la *Ley de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera*, y Cataluña cuyo ejecutivo adoptaba, el 27 de septiembre de 2011, un *proyecto de ley de Estabilidad Presupuestaria de Cataluña* y lo enviaba a su parlamento para su tramitación. En una tercera Comunidad, Castilla León, su Asamblea legislativa ha instado a su gobierno respectivo, a presentar, antes de que finalice 2011, un proyecto de ley que regule el techo de gasto no financiero (ver el diario *Cinco Días* de 15 de septiembre de 2011).

serie de medidas para reforzar la capacidad de respuesta de la economía española ante los efectos de la crisis económica. En el apartado relativo a las finanzas públicas se establece una nueva regla de gasto, con el objetivo principal de limitar el crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas, reforzando los principios de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (45). Dicha regla de gasto será de aplicación directa a la Administración General del Estado y a sus organismos, así como a las Entidades Locales que participan en la cesión de impuestos estatales. A las Entidades Locales restantes les seguirá siendo de aplicación la regla de equilibrio o superávit prevista en la actual normativa de estabilidad presupuestaria.

La «regla de crecimiento del gasto» consiste en lo siguiente: en primer lugar, será determinante a la hora de fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria, ya que éste se establecerá teniendo en cuenta que *el crecimiento de su gasto computable no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española*. Como gasto computable se consideran los empleos no financieros según SEC nacional y regional, si bien se excluyen los intereses de la deuda y el gasto no discrecional de las prestaciones por desempleo. Así en el artículo 3 del RDL 8/2011, que modifica a su vez el artículo 8 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, introduciendo un nuevo artículo 8 bis, aparece definida la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia como: *«El crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante nueve años. Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores. A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 por ciento»*. Es decir:

(45) Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, convalidado por el Congreso de los Diputados el 14 de julio de 2011.

$$\text{TCMR-PIB nominal} = [(\sum (\text{PIB real previsto PEE } (n+n1+n2+n3)) + \text{PIB real observado } (n-1 \text{ a } n-5))] / 9 + 1,75$$

Esta nueva regla de gasto incluye, además, una norma de compensación de ingresos y gastos, de manera que en el caso de que se produzcan modificaciones normativas que impliquen una menor recaudación de ingresos, el gasto computable será aminorado en igual cuantía para los ejercicios en los que tengan lugar tales disminuciones; y una norma de reforzamiento del principio de estabilidad, ya que todos los ingresos que se obtengan más allá de lo inicialmente previsto, deberán ser dedicados íntegramente a aminorar el volumen de la deuda pública.

Por último, indicar como un elemento relevante a tener en cuenta la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional a finales de julio de 2011 relativa a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, por la que se concluye que la estabilidad presupuestaria es un principio que obliga a las CCAA a respetarlo, no vulnerando por ello su autonomía financiera. En lo relativo a la potestad del Estado para garantizar el equilibrio económico y adoptar las medidas necesarias para lograr la estabilidad presupuestaria, el alto Tribunal estimó que son cuestiones que por su naturaleza y alcance afectan al equilibrio económico general y han de ser adoptadas con carácter general y de forma homogénea para el conjunto del sistema (46).

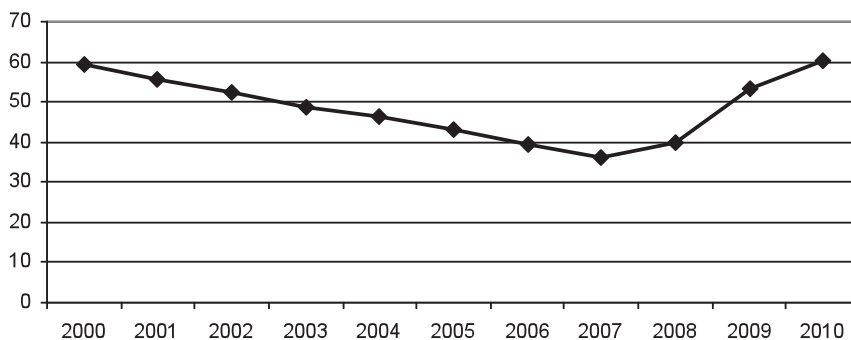
El contexto. Como se decía al inicio de este capítulo, la deuda pública bruta acumulada en España se situó durante los diez años comprendidos entre 2000 y 2010 bajo el nivel de referencia del 60% del PIB (47). Dos tendencias opuestas se observan en este período: una de descenso ininterrumpido de 2000 a 2007 y otra de crecimiento desde 2008 a 2010. Las previsiones contenidas en el *Programa de Estabilidad de 2011* son que este indicador siga creciendo hasta 2013 (69,3%). El nivel de deuda pública española, con ser importante, está lejos del de Italia, Francia y Alemania que

(46) Ver STC 134/2011 y «Sentencia del TC sobre la Ley de estabilidad presupuestaria», Asociación de Analistas de Doctrina Constitucional, 17 de octubre de 2011.

(47) Justo es manifestar que este débil endeudamiento público en España se da de manera simultánea con un elevado endeudamiento privado.

conjuntamente suponen más del 70% del total de la deuda pública del Área del euro, según datos de Eurostat para 2010. En términos relativos referidos a la población la deuda por habitante en España ronda los 13.000 euros, menos de la mitad de Alemania (unos 29.000 € *per cápita*).

Gráfico 8.—España-Deuda pública bruta en % del PIB



Fuente: Eurostat.

La propuesta. Las turbulencias financieras y los ataques a la deuda de los países meridionales del euro, acontecidos durante el mes de agosto; propiciaron que el ejecutivo, con motivo de la convalidación de un real decreto ley en un pleno extraordinario en el Congreso de los Diputados, anunciara su intención de proponer una reforma de la Constitución española (en adelante, CE) que recogiera el principio de estabilidad presupuestaria (48). La propuesta se plasmó en un artícu-

(48) El martes 22 de agosto el Presidente del Gobierno anunció durante la presentación del RDL 9/2011, de 19 de agosto, sobre *medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011*, su intención de plantear al principal partido de la oposición la presentación de una proposición de ley conjunta de reforma constitucional, ver Diario de Sesiones de Pleno del Congreso de 23 de agosto de 2011, p. 5: «... se trataría de establecer una regla para garantizar la estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazo en relación tanto con el déficit estructural como con la deuda, que vinculara a todas las Administraciones públicas. Estoy convencido de que tratándose como se trata de una reforma constitucional, lo mejor sería adoptarla no solo

lo único, acompañado de una exposición de motivos y una disposición adicional y otra final. Entre los motivos que se aducen para la presentación de la iniciativa está el reconocimiento de la estabilidad presupuestaria como valor estructural y determinante de la capacidad de actuación del Estado, así como del mantenimiento y desarrollo del Estado social. Por lo que la consagración constitucional de dicho principio persigue la finalidad de que sirva de orientación y límite para la actuación de las administraciones públicas. Todo ello en el contexto de la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria Europea y del papel creciente de la gobernanza económica y presupuestaria común, y en una situación como la actual de profunda crisis económica y financiera; la elevación de dicho principio al máximo rango normativo tiene el propósito de *fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo*.

La iniciativa de modificación constitucional, que se realizó bajo la forma de proposición de ley firmada por los dos grupos mayoritarios del Congreso, fue tomada en consideración el 26 de agosto y aprobada en lectura única por el Pleno del Congreso el 2 de septiembre y cinco días más tarde por el pleno del Senado, en ambos casos el texto de la propuesta, sometido a votación final, obtuvo la mayoría de los tres quintos exigidos en el *art. 167 CE*. Transcurridos los quince días sin que la décima parte de los miembros de ninguna Cámara solicitara someter la reforma a referéndum para su ratificación, se procedió a su publicación el 27 de septiembre de 2011, entrando ese mismo día en vigor (49).

Se trata de la segunda modificación que sufre el texto constitucional en treinta años, y ello resulta ser en el caso de nuestro ordenamiento jurídico un hecho singular y de gran trascendencia. A diferencia de los otros países objeto de estudio del presente trabajo (Suiza, Alemania, Austria, Francia e Italia), los cuales han modificado sus respectivas constituciones en numerosas ocasiones.

con todo el consenso imprescindible, sino con todo el consenso posible, y hacerlo con esta voluntad desde el principio mismo del procedimiento. Nada mejor para ello que hacerlo a partir de una iniciativa parlamentaria».

(49) Para mayor detalle de la tramitación parlamentaria consultar: http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm.

Lo repentino e inesperado de la propuesta de modificación, junto al procedimiento elegido, en lectura única y fuera del periodo normal de sesiones, en convocatoria extraordinaria de los Plenos de las Cámaras, y tal vez con un espacio limitado para el debate sosegado y la reflexión, hace que se hayan generado opiniones divergentes sobre la oportunidad de la reforma y la vía elegida para su adopción. Efectivamente, algunos autores, como C. AGUADO, consideran que, por el procedimiento seguido en la tramitación de la reforma, se podría estar generando *una nueva categoría normativa: una especie de «legislación constitucional de urgencia»*, lo que en su opinión *sólo tiene el inconveniente de ser una contradicción en sus propios términos*. Otros autores, como J. J. SOLOZABAL, sin embargo, ven más luces que sombras en la reforma, así el hecho de haber llevado al texto constitucional el principio de estabilidad presupuestaria que debe regir la actuación de todas las Administraciones públicas sin excepción y el límite de la deuda pública, estima que puede resultar *muy positivo para reafirmar la solvencia de nuestro sistema económico en el mercado internacional*, los posibles defectos procedimentales se verían compensados por el apoyo mayoritario a la propuesta y la rapidez en alcanzar el pacto. A este respecto añadir que en la votación final de la propuesta de reforma en el Congreso se pronunció a favor el 90% de sus miembros (50).

Algunos otros encuentran que el hecho de elevar a la norma suprema el déficit estructural y la fijación del límite al volumen de la deuda, supone considerar estos indicadores instrumentos activos limitadores del sector público y de «acortamiento» de su ámbito de actuación.

En cuanto a la propuesta en sí, en primer lugar se establece que todas las Administraciones públicas deberán ajustar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (*CE, art. 135.1*), vinculando a todos los poderes públicos en su consecución.

En segundo lugar, se enuncia la norma limitativa del déficit estructural para el Estado y las Comunidades Autónomas, que no será

(50) Cesar AGUADO RENEDO, ¿Legislación constitucional de urgencia?, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, num. 826/2011 (Cruz) y en la misma publicación, J. J. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, «Defendiendo la reforma, hasta cierto punto» (Cara).

superior al que fije la UE a sus EEMM y remite a una ley orgánica para la fijación del valor máximo permitido a cada nivel de gobierno. En todo caso, la entrada en vigor de estos límites se sitúa a partir de 2020. A las entidades locales se les exige el equilibrio presupuestario sin excepciones.

En tercer lugar, en cuanto al endeudamiento, se dice que tanto el Estado como las CCAA deberán estar autorizados por ley para emitir deuda o contraer crédito. A la redacción original de 1978 en el sentido de que *los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de su presupuestos*, se le añade un reconocimiento expreso de que el pago de éstos *gozará de prioridad absoluta* (51). Además, se fija un límite al volumen de la deuda del total de las Administraciones que no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la UE (*CE, art. 135.3*). Los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de la deuda serán desarrollados en la Ley Orgánica que deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012 (*CE, Disposición adicional única 1. y 2.*).

En cuarto lugar, se contemplan ciertas situaciones extraordinarias, en las que los límites del déficit estructural y de volumen de deuda pública podrían superarse, estas son: *las 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*. La superación de estos límites deberá ser autorizada por el Congreso de los Diputados, para lo cual se exige el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

Desarrollo. En el *apartado quinto del artículo 135 de la Constitución* se recoge el contenido que necesariamente tendrá la Ley Orgá-

(51) Hay autores como T. F. COOLEY y R. MARIMON que, en julio de 2011, apuntaban precisamente como una buena solución para la zona euro ante sus problemas con la deuda pública, el otorgar prioridad constitucional al pago del servicio de la deuda frente a otros pagos, siguiendo el modelo norteamericano a nivel de sus Estados, muchos de los cuales tienen recogida esta prioridad en sus constituciones respectivas.

nica(52). Éste es: el reparto de los límites de déficit y de deuda entre Administraciones; los supuestos excepcionales bajo los que estará permitido superarlos; la forma y plazo de corrección de las desviaciones; la fijación de las responsabilidades de cada Administración en caso de incumplimiento; el desarrollo de los principios contenidos en el artículo; los mecanismos de participación en los procedimientos de los órganos de coordinación institucional entre Administraciones en materias de política fiscal y financiera, así como la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural(53).

En el *apartado sexto del artículo 135* se establece que las CCAA adoptarán el principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias, de conformidad con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a los que hace referencia este artículo.

* * *

Por último, manifestar que el 2 de marzo de 2012, el mismo día en que el Tratado de Estabilidad era firmado por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, el Consejo de Ministros aprobaba el proyecto de *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* y a continuación lo enviaba al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia, dado que la Ley deberá estar aprobada antes del próximo 30 de junio. Según la exposición de motivos la Ley tiene un triple objetivo: *garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la esta-*

(52) A finales de agosto los medios de comunicación se hacían eco del acuerdo firmado por los dos grupos proponentes de la reforma, por el que se sentaban las bases de desarrollo de la futura Ley orgánica, estas son: la cuantía del déficit estructural (0,4% del PIB) y su reparto entre los niveles de gobierno Estado (0,26%) y CCAA (0,14%) y la fijación de los criterios para la reducción progresiva del nivel de deuda del artículo 135.2 de la Constitución.

(53) La elección del «déficit estructural ajustado de los efectos cíclicos» como uno de los indicadores de seguimiento del cumplimiento del principio de estabilidad, caso de Alemania, plantea ciertos elementos para el debate. Dado que dicha variable no es directamente observable, y se requiere de la utilización de un método de estimación de los elementos cíclicos para efectuar su cálculo, la selección de dicho método es fundamental. Además se precisa de cierto conocimiento especializado a la hora de evaluar y determinar en qué fase del ciclo se encuentra la economía en cuestión.

bilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la UE en materia de estabilidad presupuestaria (54).

III.2.6. La búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas en la Constitución de Francia. Una reforma inacabada

El texto constitucional vigente en la actualidad, reformado en julio de 2008, contempla en su artículo 34 una nueva clase de ley, las de programación. Allí se establece que «*Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas son definidas por las leyes de programación. Ellas se inscriben en el objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas*». Así se incorpora en la norma suprema de Francia el equilibrio de las finanzas públicas como un objetivo a lograr.

De conformidad con esta reforma, se han tramitado hasta la fecha en Francia sendos proyectos de ley de *programación de las finanzas públicas* para los años 2009-2012 y 2011-2014 respectivamente. En ellos se contienen, en primer lugar, los objetivos generales de las finanzas públicas para el período correspondiente, es decir, las previsiones del saldo de las Administraciones públicas y de la deuda pública; en segundo lugar, la evolución futura de los gastos públicos y los techos de créditos asignados a cada una de las 31 funciones en que se estructura el presupuesto; en tercer lugar, la evolución de los ingresos públicos y de los gastos fiscales; en cuarto lugar, la limitación al recurso del endeudamiento de determinados organismos públicos y en quinto lugar la realización efectiva de la programación que el gobierno deberá presentar ante el parlamento, que comprende: una previsión anual del coste tanto de los gastos fiscales como del importe de las exoneraciones y reducciones aplicadas a las cotizaciones de la Seguridad Social del siguiente ejercicio y del ejercicio en curso y los importes de los del ejercicio cerrado del año anterior; un informe de las creaciones, modificaciones y supresiones de medidas contenidas en los proyectos de ley de Presupuesto y de la Seguridad

(54) La coincidencia temporal de la presentación de este proyecto de Ley con el cierre del presente trabajo impide un análisis detallado del mismo.

Social, así como un informe de evaluación de la eficacia y del coste de las medidas en vigor (55).

Asimismo, a partir de 2011 el gobierno deberá remitir al parlamento el programa de estabilidad dos semanas antes de su envío a la Comisión Europea, como de hecho así ha ocurrido el pasado mes de abril con motivo del programa actualizado para 2011-2014.

Dos años más tarde de la aprobación de la reforma constitucional de 2008, se hizo público un informe elaborado por un grupo de trabajo presidido por el presidente honorario del Banco de Francia, Michel Camdessus, relativo a la *definición de una regla constitucional del equilibrio de las finanzas públicas*. En dicho informe se recoge un catálogo de medidas que afecta a la nueva gobernanza de las finanzas públicas proponiendo que todas ellas sean incorporadas en la Constitución (56).

Se plantea en primer lugar, recoger en la Constitución francesa (en adelante, CF) el monopolio de las leyes de Presupuesto y de la financiación de la Seguridad Social en lo relativo a las medidas presupuestarias y sociales.

En segundo lugar, inscribir en la norma suprema la obligación de someter al parlamento el Programa de Estabilidad antes de su envío a la Comisión Europea, lo que, se decía, permitiría vincular de una manera más clara al legislativo con la elaboración de la trayectoria de las cuentas del conjunto de las Administraciones públicas y con la información que figura en el programa de estabilidad, pero que en parte escapa de la decisión del legislador (cuentas de las administraciones territoriales y de la Seguridad Social).

En tercer lugar, poner en marcha una regla de equilibrio constitucional recogiendo el principio en una ley marco de programación

(55) Ver, *Loi no 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, 29 décembre 2010 *Journal Officiel de la République Française*.

(56) Comunicado de prensa, de 25 de junio de 2010, «*Rapport de la Commission présidée par Michel Camdessus sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques*».

de las finanzas públicas plurianual, que se impondría a las leyes de Presupuesto y a las de financiación de la Seguridad Social, bajo el control del Tribunal Constitucional. Esta norma fijaría una senda obligatoria de reducción del déficit y la fecha de retorno al equilibrio estructural de las finanzas públicas.

De igual modo, en dicho informe se estima que corresponde al legislador fijar la duración de las citadas leyes marco y la fecha de la vuelta al equilibrio. No obstante, se considera que se trataría de que la ley marco se votara al inicio de la legislatura y con una duración para un período de cinco años.

La propuesta. En julio de 2011 la Asamblea Nacional, tras su paso por el Senado, aprobaba en tercera lectura una propuesta de modificación de su Constitución. La propuesta que se basaba en las principales conclusiones del *informe Camdessus*, había sido enviada por el ejecutivo a la Asamblea Nacional el 16 de marzo de 2011 (57), una semana antes de la celebración del Consejo Europeo que concluiría con la firma del *Pacto por el Euro Plus*. Además, como apéndice al programa de estabilidad actualizado 2011-2014, se recogía una carta del Presidente de la República francesa dirigida a las autoridades europeas, en la que presentaba las primeras medidas a adoptar en cumplimiento de los compromisos adquiridos en dicho Pacto. En el apartado referido a la sostenibilidad de las finanzas públicas anuncia que el Consejo de ministros ha adoptado un proyecto de ley de revisión constitucional con la finalidad de incluir la regla del equilibrio presupuestario en la Constitución. Tres son los elementos más destacados de esta propuesta de reforma (58).

De una parte, se crea una nueva categoría de ley: las *Leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas*, de carácter plurianual, para al menos

(57) Núm. 3253, Assemblée Nationale, Treizième Législature, projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 16 mars 2011.

(58) Hasta la fecha está pendiente de ratificación vía referéndum o mediante la celebración de una votación conjunta de las dos Cámaras de conformidad con el artículo 89 de su Constitución, para su adopción se requiere una mayoría de tres quintos de los votos emitidos.

tres años que se irán actualizando en cada ejercicio. Estas leyes marcarán las orientaciones plurianuales y las reglas para la gestión de las finanzas públicas, con el objetivo de asegurar el equilibrio de sus cuentas. En ellas se fijan, además, el techo de gastos para cada año y un mínimo de nuevas medidas relativas a los ingresos que deberán incorporarse a las leyes de Presupuesto y de financiación de la Seguridad Social. Se remite a una *Ley orgánica* para la fijación del contenido y definición de las leyes-marco. Estas nuevas leyes marco vienen a sustituir a las leyes de programación de las finanzas públicas, creadas a su vez en la anterior reforma constitucional de julio de 2008 (*CF, art. 34*). Las leyes de presupuesto y las de financiación de la Seguridad Social no podrán ser adoptadas definitivamente en ausencia de una Ley marco de equilibrio aplicable al ejercicio en cuestión (*CF, art. 47 y 47-1*).

De otra parte, se asigna al Tribunal de Cuentas la misión de asistir al parlamento y al gobierno en el control de la puesta en marcha de las leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas, de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la Seguridad Social, así como en la evaluación de las políticas públicas (*CF, art. 47-2*).

Así mismo, se recoge en dicha propuesta la obligación del gobierno de someter el Programa de Estabilidad actualizado al parlamento (Asamblea Nacional y Senado) dos semanas antes de su envío a las instituciones europeas (*CF, art. 88-8*). Con esta disposición se trata de otorgar una base constitucional a la participación del Parlamento francés en el nuevo procedimiento del semestre europeo, que de hecho ya se viene aplicando (59).

El contexto. Francia, al igual que la mayoría de los EEMM de la UE, está sometida a un procedimiento por déficit excesivo y tiene el compromiso (60) de situar su nivel de déficit público en el 3%

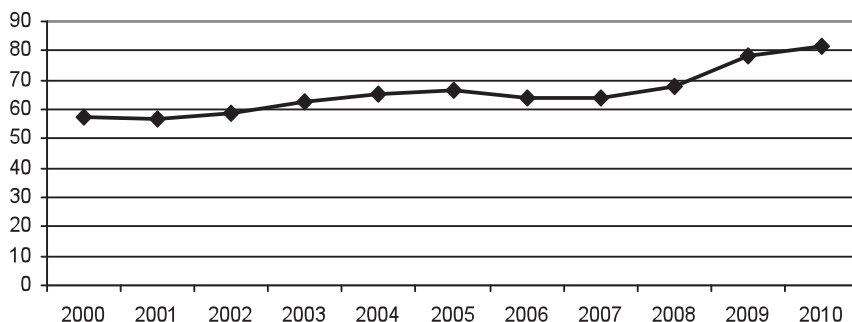
(59) Para un mayor detalle de la misma consultar el «*Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n.º 3253) relatif à l'équilibre des finances publiques*», n.º 3333, de la Asamblea Nacional, de 13 de abril de 2011.

(60) Según las previsiones de otoño 2011 de la Comisión Europea, dicho compromiso resulta de difícil cumplimiento, ya que estima que en ese año las finanzas francesas serán deficitarias en 2,1 puntos porcentuales del PIB adicionales al nivel comprometido.

en 2013. En el dictamen de su programa de estabilidad de 2011, el Consejo reconoce que si bien Francia se ha visto relativamente menos afectada que otros países por la crisis económica y financiera, sus finanzas públicas han acusado la acción de los estabilizadores automáticos y de las medidas de estímulo que han llevado al déficit a situarse en el 7,5% del PIB en 2009.

Precisamente, uno de los objetivos declarados en la propuesta para establecer una regla de equilibrio es el intentar romper con una trayectoria de las finanzas públicas caracterizada por un déficit público crónico. En los últimos casi cuarenta años las cuentas públicas francesas se han saldado con números rojos, el último superávit se registró a comienzos de los años setenta. Efectivamente, según datos de la oficina nacional de estadística, el INSEE, en 1974 se contabilizó un superávit cifrado en unas décimas de PIB, y desde entonces hasta la actualidad las finanzas públicas de Francia han registrado en todo momento déficit. Por su parte, la deuda pública bruta en términos del PIB superó el nivel de referencia del 60% en 2002, hasta situarse en el 82% en 2010 y con una senda prevista de alcanzar el 86% del PIB en 2012. Por volumen de deuda, Francia se sitúa en el tercer puesto tras Alemania e Italia, representando el 20% del total de la deuda bruta acumulada en la zona euro en 2010, con una cuantía en términos *per capita* de unos 25.000 euros.

Gráfico 9.— Francia-Deuda pública bruta en % del PIB



Fuente: Eurostat.

Desarrollo. En el caso de que tenga lugar la adopción definitiva de la propuesta de reforma constitucional, una ley orgánica deberá establecer tanto el contenido detallado de las *leyes marco de equilibrio de las finanzas públicas* como las circunstancias en las que éstas pueden ser modificadas durante su aplicación, así como el modo de realizar las compensaciones de las desviaciones que se constaten durante la ejecución de las Leyes de Presupuesto y de aplicación de las Leyes de financiación de la Seguridad Social.

Entre los ejemplos analizados en el presente trabajo, destaca el caso de Francia, que a pesar de ser uno de los países que ha liderado junto Alemania la idea de una mayor armonización presupuestaria y de llevar los compromisos de consolidación al más alto nivel del ordenamiento interno de cada país, no ha logrado un consenso parlamentario suficiente para proceder a consolidar dicha propuesta en su Constitución, si bien la misma fue objeto de un amplio debate tanto académico como parlamentario.

III.2.7. El principio del *pareggio di Bilancio* versus equilibrio a lo largo del ciclo en la Constitución italiana

En cumplimiento con el compromiso adoptado de modificar su Constitución, en el *Pacto por el Euro Plus*, para así reforzar la disciplina presupuestaria, el 15 de septiembre de 2011, el ejecutivo italiano ha enviado a la Cámara de los Diputados una propuesta de reforma de la Constitución, bajo la rubrica *Introduzione del principio del pareggio di Bilancio nella Carta costituzionale* (61).

La propuesta del ejecutivo se une a las seis proposiciones de ley presentadas con anterioridad por miembros de la Cámara baja y a una adicional presentada con posterioridad, todas ellas relacionadas con la introducción del principio del *pareggio di Bilancio* en la Constitución (62).

(61) El proyecto de ley del ejecutivo consta de tres artículos, cada uno de los cuales se refiere a la modificación de un artículo de la *Constitución*: 53, 81 y 119, un cuarto recoge la fecha de entrada en vigor de la reforma.

(62) Las propuestas (adoptan el nombre del Diputado primer firmante) plantean en síntesis lo siguiente: la de *Merloni* y la de *Martino* que «la República garantice el respeto a la equidad intergene-

El texto adoptado por la Cámara baja, en primera lectura, incorpora al proyecto de ley del gobierno, en alguna medida, todas estas propuestas de enmienda, así como otras enmiendas presentadas durante la tramitación en esta Cámara.

La propuesta (63). En la *iniciativa del ejecutivo* se plantea añadir al *artículo 53 de la Constitución* un párrafo en el que se exprese que la República italiana, en cumplimiento de sus obligaciones como Estado miembro de la UE, *deberá esforzarse por conseguir unos presupuestos equilibrados y controlar la deuda pública*. El precepto del *«pareggio di Bilancio»*, encuentra su fundamento último en el principio de la equidad intergeneracional y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, es por ello que, según se recoge en la exposición de motivos del proyecto de ley, figura en la parte primera del texto constitucional dedicado a los derechos y deberes de los ciudadanos. De hecho, los dos primeros párrafos del artículo 53 vigentes en la actualidad recogen la obligación de todos los ciudadanos de contribuir al gasto público según sus ingresos y la progresividad como criterio en el que se basa el sistema tributario.

Asimismo, el *artículo 81 de la Constitución* (64) se propone sea modificado por un texto que establece que «los gastos y los ingresos estarán equilibrados en el Presupuesto del Estado y que únicamente habrá recurso al préstamo en las fases adversas del ciclo económico o en estado de necesidad». Para la declaración de situación de nece-

racional»; *Bersani* «invoca al artículo 53 de la Constitución para asegurar el respeto de aquel principio en el ámbito económico y social»; *Cambursano, Merloni, Martino, Beltrandi y Lanzillotta* plantean, en sus respectivas propuestas de ley, «la incorporación del principio del equilibrio del presupuesto en el artículo 81 y no en el 53 como ha propuesto el ejecutivo». La iniciativa de *Marinello* «no plantea el equilibrio presupuestario de manera explícita sino que sugiere que los gastos del Estado y de otros entes públicos deben estar informados por un criterio de eficiencia económica». Por su parte *Bersani*, propone «incluir en el artículo 81 el principio de estabilidad presupuestaria». Ver *Diario de Sesiones* de la reunión conjunta de las Comisiones Constitucional y del Presupuesto, del miércoles 5 de octubre de 2011.

(63) Se advierte que en la Tabla 2 «*Síntesis de los principios, normas y aplicación de las reformas constitucionales*», en el apartado de Italia se ha recogido, de una parte, el proyecto del ejecutivo y de otra el texto aprobado en primera lectura por ambas Cámaras. De igual modo aquí se exponen los principales elementos de una y otra propuesta.

(64) Relativo a la ley del Presupuesto del Estado, ubicado en la Sección II *Elaboración de las leyes*, parte segunda, *Ordenamiento de la República*.

alidad se requerirá contar con la mayoría absoluta de las dos Cámaras. Toda ley que implique nuevas cargas financieras o aumentos de las ya existentes deberá proporcionar igualmente los recursos para hacerles frente.

La propuesta de reforma del ejecutivo también afecta al artículo 119, relativo a los entes territoriales, las regiones, provincias y municipios, en el cual se reconoce su autonomía financiera según la redacción vigente, modificada en 2001. Ahora se plantea su enmienda mediante la adición, al primer párrafo, de la obligación de los entes territoriales de equilibrar sus presupuestos, quedando aquella facultad subordinada al cumplimiento del principio general. Además, al párrafo sexto vigente (los entes territoriales «*sólo podrán recurrir al endeudamiento para financiar gastos de inversión, quedando excluida toda garantía del Estado a los empréstitos contraídos por dichos entes*»), se propone añadir que éstos, en caso de producirse un déficit, deberán presentar un *plan de reequilibrio*, así como respetar en todo momento el principio fijado en el añadido al artículo 53 de la Constitución.

Recuadro 3. Resumen de los principales hitos de la tramitación parlamentaria de la reforma de la Constitución de Italia

• **El Presidente del Consejo de Ministros envía el 15 de septiembre de 2011 a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de reforma constitucional** (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*).

1. Cámara de los Diputados:

• Dos meses ha dedicado la Cámara baja italiana a debatir y tramitar la propuesta de reforma constitucional. Las comisiones competentes en la tramitación del proyecto de ley de reforma constitucional han sido la del Presupuesto y la de Asuntos Constitucionales. Así, como paso previo al trabajo legislativo, las comisiones competentes han acordado la realización de una serie de comparencias de autoridades y expertos, que se han celebrado a lo largo del mes de octubre de 2011. De este modo han comparecido, de una parte, expertos nacionales en materias de derecho constitucional y financiero público, así como en economía del sector público italiano, de otra, en el apartado del derecho comparado, ha intervenido en los trabajos de las comisiones el Director General de Política Económica del Ministerio Federal de Finanzas de Alemania. Este último expuso los elementos más sobresalientes de la reforma de la Ley Fundamental de

Bonn realizada en 2009, en comparación con el proyecto de ley de reforma constitucional italiano (65).

- En la fase de dictamen de la Comisión, una vez celebradas las comparecencias, en la reunión de 3 de noviembre de 2011, a propuesta del Presidente de la Comisión del Presupuesto, se ha adoptado como texto básico el del proyecto de ley del gobierno, si bien con la objeción de algunos de los miembros de la Comisión, ya que fue la penúltima de las propuestas presentadas al respecto. Se abrió un plazo de presentación de enmiendas que finalizó el 7 de noviembre, del 8 al 9 la comisión conjunta ha dictaminado el proyecto de ley, y el pleno de la Cámara lo ha debatido los días 23, 29 y 30 de noviembre, siendo este último día aprobado y enviado al Senado.

- El texto adoptado por la Cámara de los Diputados italiana incorpora diversas enmiendas procedentes de las otras propuestas de reforma constitucional debatidas conjuntamente con el proyecto del gobierno, así como alguna otra presentada durante la tramitación. En primera lectura, la propuesta de reforma constitucional, recibió en la votación final el apoyo de un 74% del total de los miembros de la Cámara, cifra que se eleva al 98%, si la referimos a los presentes en la votación, en la que no se registró ningún voto en contra, si bien hubo 11 abstenciones (66).

2. Senado:

- El debate en la Cámara alta ha durado dos semanas, del 1 al 15 de diciembre, y en parte ha coincidido con la celebración del Consejo Europeo del 8 y 9 de diciembre en Bruselas. Al igual que en la Cámara de los Diputados, las dos Comisiones encargadas del examen del proyecto de reforma constitucional han sido la del Presupuesto y la de Asuntos Constitucionales.

- Al texto remitido por la Cámara baja se le han presentado diversas enmiendas, si bien no se ha incorporado ninguna de las recogidas en seis propuestas (67). Tras su debate en sesión plenaria, celebrado el 14 de diciembre,

(65) Ver Actas taquigráficas de las sesiones de la Comisiones de Asuntos Constitucionales y del Presupuesto celebradas el 17 y 18 de octubre de 2011.

(66) En la página 88 del *Diario de sesiones* del Pleno de la Cámara de los Diputados, de 30 de noviembre de 2011, a parece recogida en detalle el resultado de la votación: «*Comunico il risultato della votazione: Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-A): Presenti 475, Votanti 464, Astenuti 11, Maggioranza 233, Hanno votato sì 464*».

(67) Los Senadores proponentes y sus enmiendas son: *Lannutti* y otros, «Modificación del artículo 81 de la Constitución, en materia de deuda pública»; *Laura* y otros, «Introducción del artículo 81-bis de la Constitución en relación con el Pacto de Estabilidad»; *Nicola Rossi* y otros, «Enmiendas a los artículos 23, 81, 117 y 119 de la Constitución en lo que respecta a las reglas de responsabilidad fiscal»; *Saltamartini* y otros, «Enmiendas a los artículos 53 y 81 de la Constitución en relación con el equilibrio del Presupuesto de la República»; *Ceccanti* y otros, «Enmiendas a los artículos 53, 81, 119 y 123 y la introducción

ha sido finalmente aprobado el día siguiente por el Pleno del Senado, el 15 de diciembre, con 255 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones (68). Resultado que representa un amplio respaldo de la Cámara alta al proyecto de reforma constitucional, al ser aprobado con el voto a favor del 95% de los Senadores presentes y el 81% del total de los miembros de dicha Cámara.

- El proyecto ha sido devuelto a la Cámara de los Diputados. Una vez sea de nuevo votado en segunda lectura, deberá volver a la Cámara alta que deberá pronunciarse de nuevo. Todo ello ocurrirá no antes de tres meses, de conformidad con lo previsto en el artículo 138 de la Constitución italiana (69). En ambas votaciones, el texto para ser aprobado definitivamente, deberá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de cada Cámara.

El texto resultante aprobado por las dos Cámaras en primera lectura consta de seis artículos (70). Los cuatro primeros plantean alguna modificación de la Constitución, mientras que el quinto se refiere al contenido necesario de la Ley, mencionada en el artículo 81 de desarrollo de la reforma constitucional. El sexto recoge la fecha de la entrada en vigor de la modificación constitucional.

En el primero, se sigue contemplando el principio general del equilibrio entre gastos e ingresos del Presupuesto del Estado contenido en la propuesta inicial del ejecutivo, si bien este principio absoluto es matizado con la inclusión de la referencia de que éste estará condicionado a la evolución del ciclo económico. Se consiente el recurso al endeudamiento, a fin de hacer frente a las fases adversas del ciclo al verificarse acontecimientos excepcionales, previa autorización de la Cámara de los Diputados y el Senado por mayoría absoluta. Se remite

de un Título I-bis en la Parte II de la Constitución, en materia de equidad entre generaciones y la estabilidad presupuestaria» y *Perduca y Poretti*, «Modificación del Artículos 81 y la introducción de una de 81-bis de la Constitución, en relación con el principio de equilibrio en el Presupuesto del Estado y de los organismos públicos, la cobertura financiera de las leyes y control del equilibrio de las cuentas públicas».

(68) <http://www.senato.it/notizie/index.htm>, «Giovedì 15 dicembre 2011, Pareggio di bilancio nella Carta costituzionale: sì dell'Aula»: *Con 255 voti favorevoli, nessun voto contrario e 14 astenuti, il Senato ha approvato in seconda lettura e senza modifiche il ddl costituzionale 3047 sull'introduzione del principio di pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

(69) Este precepto recoge el procedimiento y los plazos que actúan en toda reforma constitucional en Italia.

(70) Ver, *Senato Della Repubblica, Atti parlamentari, Disegno di Legge Costituzionale, n.º 3047.*

a una Ley, que deberá ser elaborada de acuerdo con los principios definidos en la Constitución y aprobada por la mayoría absoluta de las dos Cámaras, que establecerá el contenido de la Ley del Presupuesto, las normas fundamentales y criterios para garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda de todas las Administraciones públicas (art. 81).

En el segundo artículo, se plantea recoger en el *artículo 97 de la Constitución* un principio de actuación de la Administración pública que en coherencia con el ordenamiento de la UE asegurará el equilibrio del Presupuesto y la sostenibilidad de la deuda pública.

En el tercero, se propone añadir en el *artículo 117 de la Constitución*, dentro del listado de las competencias del Estado para legislar de manera exclusiva, las materias relativas a la armonización de los presupuestos públicos.

En el cuarto, se proponen dos modificaciones al *artículo 119 de la Constitución*; una, añadiendo al principio de autonomía financiera de los Entes territoriales, reconocido en el texto constitucional vigente, una limitación derivada de la observancia del equilibrio de sus presupuestos respectivos y para garantizar el cumplimiento de las limitaciones económicas y financieras derivadas del ordenamiento de la UE (párrafo primero del art. 119). La segunda consiste en la exigencia de la elaboración por las regiones de planes de contingencia condicionados al cumplimiento del equilibrio del presupuesto (párrafo sexto del art. 119).

En el artículo quinto se enuncia el contenido de la Ley, que desarrollará lo contemplado en el artículo 81 de la Constitución, enmarcando la actuación de las Administraciones públicas y que en especial regulará lo siguiente: la verificación *ex ante* y *ex post* de la evolución de las finanzas públicas; las causas de las desviaciones respecto de lo previsto distinguiendo las debidas al ciclo económico, de las motivadas por la ineficacia de las actuaciones, así como las originadas por acontecimientos excepcionales; la fijación del límite máximo del déficit en términos del PIB a partir del cual se requieren medidas correctoras por efectos derivados del ciclo económico; la definición de grave recesión económica o crisis financiera y severos desastres naturales, como acontecimientos extraordinarios, cuya ocurrencia permite el recurso al endeudamiento y sobrepasar

el límite máximo de déficit, con el correspondiente plan de amortización; la introducción de una regla sobre el gasto que salvaguarde el equilibrio del presupuesto y la reducción de la deuda pública en términos del PIB en el largo plazo en coherencia con los objetivos de las finanzas públicas; la creación de un órgano independiente en las Cámaras, al que se le asignarán tareas de verificación y análisis de las tendencias de las finanzas públicas y de supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias, así como la definición de las situaciones excepcionales en las que el Estado ayudará a los entes territoriales a garantizar el desempeño de funciones esenciales relativas a los derechos civiles y sociales (71).

Dicha Ley se referirá también al contenido de la Ley del Presupuesto del Estado; a la facultad de determinados entes territoriales de solicitar préstamos y al modo en que éstos en general contribuyen a la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones públicas. También se hace una mención expresa a la función de control de las finanzas públicas que las Cámaras ejercerán, según se recoge en sus respectivos reglamentos, con especial referencia al equilibrio entre ingresos y gastos, así como sobre la calidad y eficacia del gasto de las Administraciones públicas. Por último, según se contempla en el artículo 6 del texto de la propuesta de reforma constitucional, esta Ley de desarrollo deberá estar aprobada antes del 28 de febrero de 2013.

En síntesis, se puede afirmar que el texto aprobado por el Parlamento italiano hasta el 15 de diciembre de 2011 en primera lectura, representa respecto a la propuesta original del gobierno, de una parte, modificaciones que afectan a ciertos aspectos formales y de técnica

(71) En el artículo 117 de la Constitución italiana se recogen de manera detallada las materias sobre las que tiene competencia exclusiva para legislar, tanto el Estado como las Regiones, así como las concurrentes de ambos niveles de gobierno. Precisamente las relativas al ejercicio de derechos sociales y civiles son materias exclusivas del Estado. Es por ello que se considera que en momentos de adversidad económica o cuando ocurran acontecimientos extraordinarios, el Estado deberá contribuir a la financiación de los niveles básicos de prestaciones en materia de derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional [art. 117.m)]. (Ver Dossier di documentazione *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale Testo unificato A.C. 4205 e abb. Elementi di valutazione per la compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea, 9 novembre 2011*, elaborado por el Servizio Studi de la camara dei deputati).

legislativa relativos a la reubicación del principio del «*pareggio di Bilancio*» en la parte segunda de la Constitución (art. 81), frente a la primera (art. 53), contemplada en la propuesta original. Asimismo, supone un mayor detalle del contenido necesario que deberá tener la Ley que desarrolle el artículo 81 de la Constitución, entre las materias que serán objeto de regulación destacamos, por su relevancia: el establecimiento de una regla de gasto que permita salvaguardar el principio de equilibrio presupuestario; la fijación del límite máximo de déficit en porcentaje del PIB, superado el cual se requerirá la adopción de medidas correctoras; la delimitación y definición de las situaciones excepcionales que permitirán el recurso al endeudamiento y la creación en el seno del parlamento de una institución, al modo de los Consejos o Institutos Presupuestarios independientes propuestos por las instituciones europeas, con competencias en la supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias, así como en la verificación y el análisis de la evolución de las finanzas públicas (72).

El contexto. A pesar de que Italia ha reforzado su marco presupuestario en los últimos años, mediante la modificación de su Ley 196/2009 de Finanzas Públicas y Contabilidad, así como adaptado su calendario presupuestario al nuevo semestre europeo (73). El Consejo ha recomendado la introducción, en el período 2011-2012, de techos de gasto obligatorios y mejoras en el control de la ejecución de los presupuestos en todos los niveles de gobierno (74). En los

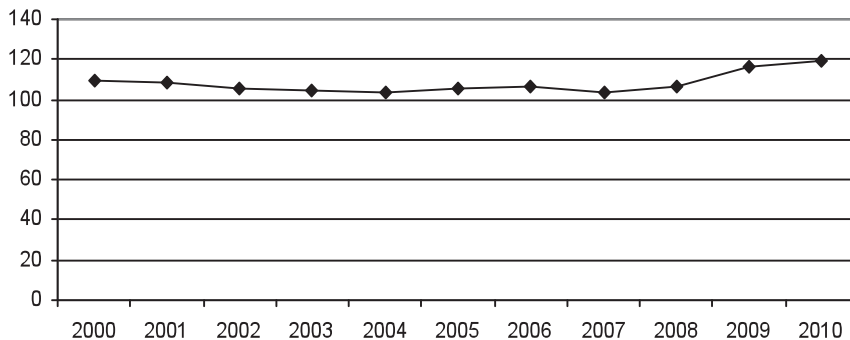
(72) Concretamente en la reciente *Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, de 8 de noviembre de 2011*, se contempla como uno de los elementos de los mismos el establecimiento de oficinas presupuestarias o instituciones presupuestarias nacionales independientes que realicen un control efectivo del cumplimiento de las normas presupuestarias.

(73) En la tercera reunión del OECD-PBO, celebrada en Estocolmo en abril de 2011, una responsable de la Unidad de Finanzas Públicas de la *Oficina del Presupuesto de la Cámara de Diputados de Italia*, hizo un repaso de las recientes reformas presupuestarias adoptadas en Italia referidas a la adaptación del marco presupuestario italiano a la nueva gobernanza económica europea. Adaptación realizada mediante la modificación introducida en abril de 2011, a la Ley 196/2009 de Finanzas Públicas y Contabilidad, con vistas a garantizar la coherencia de la planificación financiera del Gobierno italiano con los procedimientos y criterios de la UE. Asimismo, se incorporó el principio según el cual todo aumento de ingresos resultante de un mayor crecimiento económico, sólo puede ser utilizado para mejorar el equilibrio de las finanzas públicas.

(74) Ver las recomendaciones del Consejo, de 12 de julio de 2011, relativas al *Programa de Estabilidad Actualizado de Italia 2011-2014*.

últimos meses se han adoptado sucesivos paquetes de medidas para la consolidación fiscal, en julio y septiembre también el presupuesto para 2012 recoge medidas adicionales. Todas ellas exigidas por la UE en un contexto de fuerte endurecimiento de las condiciones financieras de la deuda pública italiana. Como muestra, algunos datos: el nivel de la deuda bruta de Italia se situó en 2010 en el 120% de su PIB, lo cual supone más de un billón ochocientos mil millones de euros y un cuarto del total de la deuda acumulada de la zona del euro. La deuda pública acumulada en términos brutos por habitante en este país supera los treinta mil euros en 2010.

Gráfico 10.—Italia-Deuda pública bruta en % del PIB



Fuente: Eurostat.

Desarrollo. Una vez se adopte definitivamente la propuesta de modificación de la Constitución, una Ley aprobada por una mayoría de dos tercios de cada Cámara recogerá los principios y criterios de cómo realizar los oportunos controles *ex post* para lograr unos presupuestos equilibrados y controlar la deuda pública. Como antes se ha visto, en el artículo cinco del texto de la propuesta aprobado en primera lectura por el parlamento se detalla un conjunto de materias que deberán ser objeto de regulación por la Ley que desarrolle el artículo 81 reformado de la Constitución.

TABLA 2. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPIOS, NORMAS Y APLICACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

País	Principio	Norma	Excepciones	Sanciones	Desarrollo
Polonia 1997	Límite a la deuda pública prohibición de niveles superiores al 60 % del PIB.	No estará permitida la contratación de préstamos, concesión de garantías ni emisiones de obligaciones de las que se derive una deuda pública nacional que exceda de tres quintos del valor del PIB anual. (<i>CP, art. 226.5</i>)			<i>Ley de las Finanzas Públicas de noviembre de 1998</i> , modificada en 2005, 2009 y 2010.
Suiza — aprobada 2001 — vigor 2003	Los gastos e ingresos de la confederación se mantendrán en equilibrio en un periodo determinado. (<i>CS, art. 126.1</i>)	El límite del gasto total que se apruebe en el presupuesto deberá basarse en los ingresos esperados según la situación económica. (<i>CS, art. 126.2</i>)	— Atender a situaciones financieras excepcionales (<i>CS, art. 126.3</i>). — Ante acontecimientos excepcionales que escapen al control de la Confederación [<i>LFC, Art. 24.c</i>]]. — Votación mayoría 2 Cámaras.	— Los excesos de gastos se compensarán en los ejercicios siguientes (mecanismo de compensación). (<i>CS, art. 126.4</i>)	— <i>Ley de Finanzas de la Confederación</i> (LFC), modificada el 22-06-2001. • Art. 24.a) Techo de gasto. • Art. 24.d) Cuenta de Compensación.

País	Principio	Norma	Excepciones	Sanciones	Desarrollo
<p>Alemania</p> <ul style="list-style-type: none"> — aprobada 2006-2009 — en vigor: 2009, 2011, 2016 y 2020 	<p>El cumplimiento común (Federación y Estados) de la disciplina presupuestaria del art. 104 TUE. (LFB, art. 109.2)</p> <p>Los presupuestos de la Federación y de los Estados deberán presentar por principio equilibrio, sin recurso al crédito. (LFB, art. 109.3)</p>	<p>A partir de 2016: — La Federación: déficit estructural no superior al 0,35 % PIB nominal, $G=I+0,35\%$.</p> <p>A partir de 2020: — Los Estados en condiciones normales: equilibrio presupuestario $Gastos = Ingresos$. (LFB, art. 109.3 y 143.d)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Recesión económica, catástrofes naturales, situaciones de extraordinaria emergencia que escapen del control del gobierno, se puede superar dicho límite (LFB, art. 109.3). — Plan de Amortización. — Se requiere mayoría simple Bundestag (LFB, art. 115.2). 	<p>Distribución de las sanciones posibles en proporción del 65 % para la Federación y de un 35 % para los Estados (LFB, art. 109.5).</p>	<ul style="list-style-type: none"> — El art. 143.d) LFB; fija las pautas de la entrada en vigor de la reforma. — Ley de aplicación del art. 115 de la LFB, de 10-8-2009. Consta de 9 artículos: Cuenta Control, componente cíclico, saldo estructural... — La Ordenanza para determinar el componente cíclico (art. 5, ap. 4 de la Ley que desarrolla el art. 115).

País	Principio	Norma	Excepciones	Sanciones	Desarrollo
Austria — aprobada 2008 — vigor en: 2009 y 2013	Federación, Estados y municipios procurarán asegurar un equilibrio global y unos presupuestos equilibrados y sostenibles a la hora de gestionar sus asuntos económicos. A la hora de elaborar sus presupuestos deberán tener en cuenta estos objetivos. (CA, art. 13.2)	Las leyes marco o <i>supuesto federal</i> fijarán los límites máximos de los créditos de gastos autorizados por el parlamento, mediante la Ley de Presupuesto federal (CA, art. 51.2). — Como regla general se establece que tales importes máximos, son vinculantes legalmente y sólo podrán superarse a través de autorizaciones <i>ad hoc</i> otorgadas por las leyes presupuestarias y en determinadas circunstancias. [CA, art. 51.b)]	Dos situaciones: — en estados de alarma — y en caso de riesgo de demora. [CA, art. 51.b)]	El mayor gasto se compensará con una minoración en igual cuantía en otra partida presupuestaria o mediante ingresos suplementarios. [CA, art. 51.b)]	Ley Federal <i>Pre-supuestaria 2013</i> (LFP-2013): — El presupuesto federal deberá estar en equilibrio y esto se cumple si el déficit estructural no supera el 0,35 por 100 del PIB, a partir de 2017. — Excepción: desastres naturales o situaciones de emergencia extraordinarias. — Plan de amortización. — Cuenta de Control. — En vigor: 2017 (art. 2.4.1-2.4.7, 122.6). <i>Reglamento</i> regulará: — Déficit estructural. — Cuenta de Control.

País	Principio	Norma	Excepciones	Sanciones	Desarrollo
España 2011	Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. (<i>CE, art. 135.1</i>)	<ul style="list-style-type: none"> — Estado y CCAA no podrán incurrir en un déficit estructural superior al fijado por la UE. — EELL presentarán equilibrio presupuestario. (<i>CE, art. 135.2</i>) — Fijación de límite al volumen de la deuda de Administraciones no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE. (<i>CE, art. 135.3</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Catástrofes naturales -recesión económica</i> — o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen del control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. — <i>Se requiere mayoría absoluta</i> Congreso. (<i>CE, art. 135.4</i>) 	En futura Ley Orgánica se hará un reparto de responsabilidades de cada Admon. en caso de incumplimiento (<i>CE, art. 135.5</i>)	Ley orgánica, aprobada antes del 30-06-2012 desarrollará: <ul style="list-style-type: none"> — Principios del art. 135. — Organos coordinación y sus procedimientos. — Fijará límite máximo del déficit estructural en % del PIB permitido al Estado y a CCAA. — Su método de cálculo (<i>CE, art. 135.5</i>)
Francia 2008	Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas vienen definidas por las leyes de programación. Ellas se inscriben en el objetivo de equilibrio de las Admones públicas. (<i>CF, art. 34</i>)				Las Leyes de programación de las finanzas públicas.

<i>País</i>	<i>Principio</i>	<i>Norma</i>	<i>Excepciones</i>	<i>Sanciones</i>	<i>Desarrollo</i>
Francia (Texto adoptado en julio 2011)	Las leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas. (<i>CF, art. 34</i>)				Ley orgánica fijará: — Contenido-definición de Leyes marco de equilibrio. — Modo de com- pensar desviación constatada durante ejecución Presupuesto Estado y Seg. Social. (<i>CF, art. 34</i>)
Italia (Propuesta del ejecutivo Sep. 2011)	La República de Italia deberá esforzarse por conseguir unos presupuestos equilibrados y controlar la deuda pública. (<i>CI, art. 53</i>)	— Los gastos y los ingresos están equilibrados en el Presupuesto del Estado. (<i>CI, art. 81</i>) — Los Entes territoriales gozarán de autonomía financiera sujeta al equilibrio de sus presupuestos. [<i>CI, art. 119.a</i>]	Sólo habrá recurso al préstamo en las fases adversas del ciclo económico o en estado de necesidad. Se requiere mayoría absoluta de las dos Cámaras para declarar el estado de necesidad. (<i>CI, art. 81</i>)		Una Ley aprobada por una mayoría de 2/3 de cada Cámara, fijará los principios y criterios para aplicar los controles expost y medidas correctoras (<i>CI, art. 53</i>)

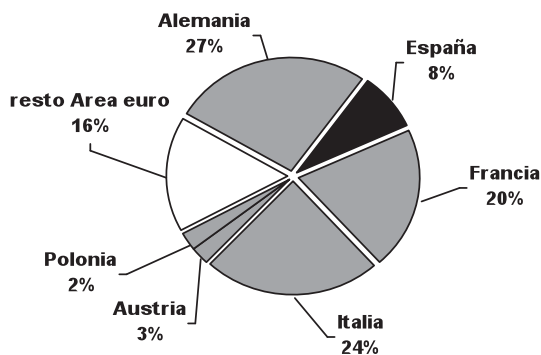
<i>País</i>	<i>Principio</i>	<i>Norma</i>	<i>Excepciones</i>	<i>Sanciones</i>	<i>Desarrollo</i>
Italia (Texto aprobado en 1.ª lectura Dic. 2011)	— La Administración pública garantiza el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda pública, de acuerdo con el ordenamiento de la UE. (<i>CI, art. 97</i>)	El Estado garantiza el equilibrio entre los ingresos y gastos del su Presupuesto, teniendo en cuenta el ciclo económico. (<i>CI, art. 81</i>) — Los Entes territoriales gozarán de autonomía financiera sujeta al equilibrio de sus presupuestos contribuyendo a garantizar el cumplimiento de las obligaciones económicas/financieras del ordenamiento UE. (<i>CI, art. 119, párrafo 1.º</i>)	El recurso al préstamo se permite en las fases adversas del ciclo económico, al verificarse acontecimientos excepcionales Se requiere. Mayoría absoluta de las Cámaras. (<i>CI, art. 81, párrafo 2.º</i>)		— Una Ley aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara, bajo los principios definidos en la Constitución, fijará el contenido de la Ley del Presupuesto, las normas y criterios para garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda de todas las Admones públicas(75). (<i>CI, art. 81, párrafo 5.º</i>)

(75) Además en el artículo 5 del *proyecto de Ley Reforma Constitucional*, se detalla el contenido de esta futura Ley de desarrollo: el ámbito de aplicación; las causas de las desviaciones; la creación de un órgano independiente en las Cámaras; las situaciones excepcionales en las que el Estado ayude a los entes territoriales a garantizar derechos civiles y sociales; el modo en que los entes territoriales contribuyen a la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones públicas y el ejercicio del control de las Cámaras sobre las finanzas públicas (equilibrio entre ingresos y gastos, calidad y eficacia del gasto público). Esta Ley deberá estar aprobada antes del 28 de febrero de 2013.

IV. LA DEUDA PÚBLICA BRUTA EN EL ÁREA DEL EURO. ALGUNOS DATOS SIGNIFICATIVOS DE LOS EEMM QUE HAN INCORPORADO RESTRICCIONES FINANCIERAS EN SUS CONSTITUCIONES

En el gráfico 11 se recoge la distribución porcentual del volumen alcanzado por la deuda bruta acumulada en el conjunto de los países participantes del euro según datos de Eurostat, con detalle de aquellos que o bien han llevado a término una reforma en su Constitución o están en proceso de adoptarla. A finales de 2010 el área del euro contaba con 7,84 billones de euros de deuda pública bruta acumulada; sólo tres países, Alemania (27%), Italia (24%), Francia (20%), concentraban el 70% de este importe.

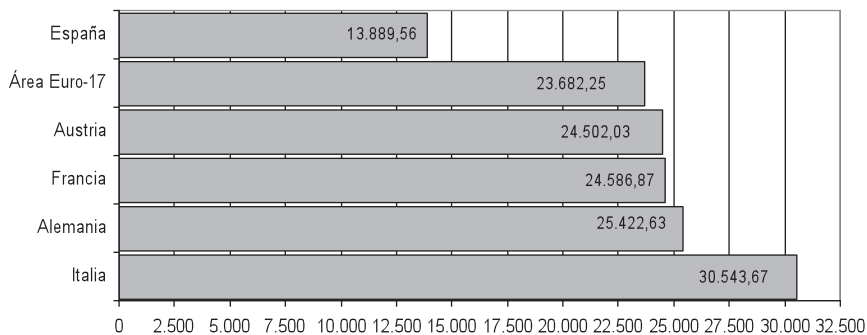
Gráfico 11.—Distribución de la Deuda pública bruta acumulada en el Área del Euro, en 2010



Fuente: A partir de Eurostat.

Si atendemos a la deuda bruta repartida por habitante (Gráfico 12) dejando a un lado a Irlanda y a Bélgica (con unos 33.142 y 31.460 euros respectivamente), nos encontramos que Italia encabezaría con 30.544 euros la lista de los países en los que dicha cuantía es mayor, seguida por Alemania, Francia y Austria, con unos 24 a 25 mil euros por habitante. España, con unos 13.890 € por habitante, se situaría en el puesto décimo quinto del total de los países miembros del euro.

Gráfico 12.—Deuda pública bruta acumulada
en el Área del Euro en 2010
(€ por habitante)

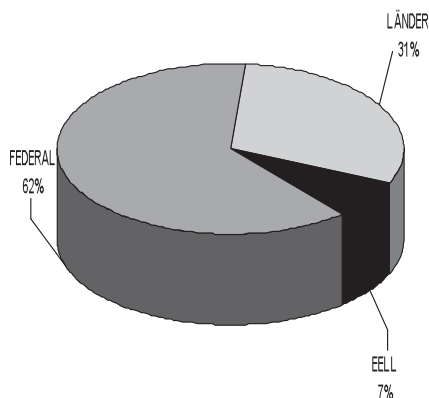


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Por último, al comparar el peso de la deuda según niveles de gobierno en dos situaciones concretas, la de Alemania y España, tenemos que en el primer caso los entes territoriales concentraban en 2009 el 38% de la deuda (31% los Länder y 7% los EELL), mientras que en el de España estos entes respondían de casi el 23% del conjunto de la deuda acumulada (16% las CCAA y 6% los EELL). Lo que estaría mostrando que con unos niveles de descentralización similares (de hecho, el porcentaje de gasto que gestiona los Länder en Alemania es algo menor al de las CCAA en España), en el primer caso este subnivel de gobierno acumula cerca de un tercio de la deuda total alemana (31%), mientras que en el otro se trata de un sexto del total de deuda del país (véanse los gráficos 13.1 y 13.2). Si bien, en contra de los Länder juega el elemento temporal, es decir, llevan mucho más tiempo actuando que en el caso de las CCAA, de manera que han acumulado un mayor volumen de deuda (76).

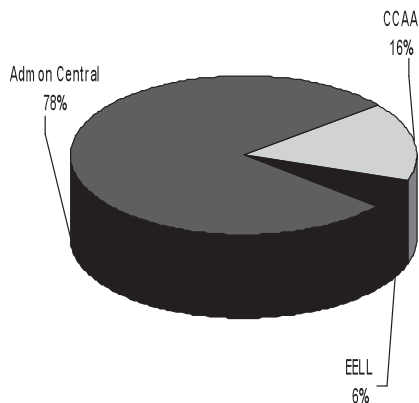
(76) Según datos de Eurostat para 2009, sin computar los gastos de la Seguridad Social, las CCAA gestionan cerca del 40% del total del gasto público en España, mientras que los Länder son responsables del 37% del gasto de las Administraciones públicas alemanas.

Gráfico 13.1.— Alemania deuda bruta acumulada 2009. Distribución % según niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de L. P. Feld y Baskaran.

Gráfico 13.2.— España deuda bruta acumulada 2009. Distribución % según niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Banco de España.

Otro hecho diferencial, como apuntan FELD y BASKARAN(77), es que los Länder en general son valorados por las agencias de calificación de manera similar, con independencia de cuál sea su nivel de endeudamiento (sólo los Länder altamente endeudados pagan una pequeña prima de riesgo adicional). Esto ocurre así, en opinión de ambos autores, debido a la existencia en la Constitución alemana de una garantía de rescate por la cual la Federación responde financieramente, en última instancia, de sus Länder. Por su parte, las CCAA de España son calificadas de modo diferente según su nivel de solvencia. Estos mismos autores encuentran precisamente como causa del elevado nivel de endeudamiento que han alcanzado los Länder en ese bajo coste relativo para obtener financiación. En 2009 los Länder contaban con una deuda acumulada de 506 mil millones de euros, frente a los 118 mil millones de las CCAA. De hecho, se podría afirmar que la deuda conjunta de los Länder viene a representar el 90% de la deuda total de España(78).

(77) L. P. FELD y T. BASKARAN, *Federalism, Budget Deficit and Public Debt: on the Reform of Germany's Fiscal Constitution*, 2010.

(78) Advertir que los datos de los gráficos 13.1 y 13.2 proceden de fuentes diferentes, por lo que pudieran resultar no totalmente homogéneos, a la hora de realizar comparaciones.

V. CONCLUSIONES (79)

Sostiene el profesor Allen SCHICK que: «Mejor una regla, por imperfecta que sea que ninguna». Efectivamente, esto puede ser así, a condición de que exista una cierta flexibilidad en su puesta en práctica. El estricto rigor en la aplicación de las reglas presupuestarias puede ocasionar mayores perjuicios que los que se quieren evitar. Ejemplo reciente (en abril y julio de 2011), el de EEUU al negarse el Congreso, inicialmente, a autorizar un nuevo techo de deuda, lo que pudo provocar una quiebra del gobierno federal por no poder atender a sus obligaciones financieras. Junto a la flexibilidad, las otras cualidades a exigir a toda regla presupuestaria son la simplicidad en su formulación, la transparencia en su aplicación, la eficacia (deberán disponer de mecanismos de penalización en caso de incumplimiento), así como el estar orientadas al logro del crecimiento económico.

¿Cómo abordar el asunto de la responsabilidad presupuestaria y, en definitiva, del logro de la consolidación de las cuentas públicas? Mediante el establecimiento de reglas presupuestarias que disciplinen el gasto público de todos los niveles de gobierno. A través de Instituciones Presupuestarias independientes en las que se delegaría la tarea de elaborar las previsiones macroeconómicas que sustentan la ley de presupuesto anual y que son utilizadas para determinar la senda presupuestaria a medio plazo. Todo ello combinado con una buena dosis de transparencia, tanto respecto a la formulación y ejecución de las políticas de gasto, como a los supuestos en los que se basan las previsiones de ingresos.

Las reglas presupuestarias son recogidas en leyes ordinarias o en la norma suprema del ordenamiento jurídico de cada país, su Constitución. En el *Pacto por el Euro Plus*, primero, y en el *Tratado de Estabilidad*, después, se acordó dejar a los EEMM elegir el instrumento jurídico correspondiente. En los años noventa se observó una tenden-

(79) Dado que algunos de los países analizados están en proceso de adoptar la reforma constitucional o de desarrollarla, alguna de las conclusiones que a continuación se explicitan pudieran verse matizadas en un futuro próximo.

cia creciente en los países del área de la OCDE a establecer algún tipo de norma limitando el gasto, los ingresos o el nivel de deuda (normas presupuestarias de primera generación). En la primera década del siglo XXI, en el entorno europeo, se plantea en países con una estructura federal la necesidad de elevar estas restricciones a la norma superior que es de aplicación a todos los niveles de gobierno; si bien con grados de exigencia diferenciados, se trataría de reglas presupuestarias de segunda generación. Cinco de los siete casos aquí analizados son países de estructura federal o cuasi federal. La autonomía financiera de la que disponen los subniveles de gobierno territoriales exigiría que el compromiso de la consolidación presupuestaria quedara claramente reflejado en la norma suprema de los ordenamientos legales respectivos.

En la mayoría de los ejemplos analizados (Suiza, Alemania, Austria y en menor medida Francia e Italia) la reforma de sus constituciones en lo relativo a las finanzas públicas, con ser importante, no resulta un hecho extraordinario, ya que éstas han sido objeto de modificación, en general, en decenas de ocasiones a lo largo de los últimos años, mientras que la reforma constitucional en España representa un hecho singular y de especial significación, al haber sido únicamente modificada en dos ocasiones.

En cuanto a la fórmula elegida por Suiza, Alemania, España e Italia, podríamos afirmar que sigue un «modelo constitucional puro», es decir, los principales parámetros de la propuesta de reforma se insertan en los textos constitucionales respectivos, los cuales han sido o serán pormenorizados, según el caso, a través de una Ley de desarrollo (80). Francia, sin embargo, ha optado por un esquema «constitucional difuso», de delegación legislativa, de modo que una vez se adopte la propuesta de reforma constitucional, si este es el caso, será en una Ley orgánica donde se especifique el límite a la deuda y la regla de equilibrio, así como el ámbito subjetivo, objetivo y temporal de aplicación de la misma, las situaciones excepcionales, los meca-

(80) Si bien el nivel de detalle de la formulación constitucional es diverso, siendo Alemania el de mayor concreción. Así, junto al principio y la norma de aplicación, se define el valor numérico de la variable objeto de limitación: «el déficit estructural de la federación no superior al 0,35% del PIB» y el reparto del importe de las posibles sanciones en caso de incumplimiento entre los diferentes niveles de gobierno.

nismos correctores y sanciones en caso de desviación. Un modelo intermedio ha sido el seguido por Austria que, de una parte, en su reforma constitucional de 2008, incorporó el principio del equilibrio presupuestario como elemento inspirador de la actuación de todos los niveles de gobierno, y de otra, ha llevado el mecanismo del freno a la deuda, contenido en una propuesta del ejecutivo de modificación constitucional, a su *Ley Federal Presupuestaria 2013*, ante la falta de un apoyo cualificado exigido para incluirlo en su constitución; siendo así que el ámbito de aplicación de dicho mecanismo, por el momento, ha quedado limitado a la Federación.

En unos casos, la reforma constitucional es el fruto de un análisis y debate prolongado y detallado [Alemania (*Comisión Federalismo I y II*), Austria (largo proceso consensuado (81)), Francia (*Informe Camdessus*)], mientras que en otros ha sido el producto de una urgencia y exigencia supranacional (España). El modelo de reforma seguido por Italia, mezcla de los dos anteriores, surge para dar respuesta a un compromiso del *Pacto por el Euro Plus* y a un requerimiento de las instituciones europeas, lo que no ha impedido realizar un cierto debate y estudio a nivel parlamentario.

En general, las reformas constitucionales se han adoptado con el apoyo de amplias mayorías y como resultado del consenso político (Suiza, Alemania, España e Italia). En los ejemplos en que no se ha logrado dicho acuerdo, Francia (hasta la fecha), la propuesta de reforma debatida y aprobada se encuentra, de hecho, pendiente de ser perfeccionada, o Austria con su propuesta frustrada de reforma constitucional de 2011, que quedó finalmente sustanciada en una ley ordinaria.

En el objeto fundamental de las reformas constitucionales aquí contempladas, encontramos desde un planteamiento altamente restrictivo en la propuesta de la *Balance Budget Amendment* en EEUU,

(81) Ello ha sido así en cuanto a la primera parte de la reforma, la de 2008, ya que la propuesta de modificación constitucional planteada por el ejecutivo austriaco en noviembre de 2011, se sustanció en un breve período de tiempo, de unas seis semanas, y además como se dijo en el capítulo correspondiente la propuesta inicial acabó incorporándose en una ley ordinaria, al no contar aquella con la mayoría de dos tercios necesaria para efectuar tal modificación del texto constitucional.

ya que se propone fijar el principio del equilibrio estricto entre ingresos y gastos en cada ejercicio sin que sea posible ni el déficit ni el superávit; hasta el del equilibrio presupuestario estructural, en el que los gastos se financian con los ingresos más una cuantía limitada vía endeudamiento (Alemania, Austria, España, Italia-texto adoptado en primera lectura y *Tratado de Estabilidad*).

La excepcionalidad a la norma se contempla prácticamente en todos los casos analizados: hacer frente a situaciones financieras excepcionales; acontecimientos o situaciones de emergencia que escapen al control del Estado, gobierno o Federación, según el caso, y catástrofes naturales o estados de alarma. Se declara con mayor o menor facilidad, requiriendo mayorías cualificadas o no: tienen que votar las dos Cámaras, en Suiza (el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados), autorizándolo por mayoría, y en Italia (la Cámara de los Diputados y el Senado) con los votos favorables de la mayoría absoluta de cada Cámara; en Alemania y España, basta con la decisión de la Cámara baja; en el primer caso es suficiente con una mayoría simple (Bundestag), mientras que en el segundo se exige mayoría absoluta (Congreso de los Diputados).

Por lo que toca al ámbito subjetivo, el principio y regla presupuestarios se aplican a todos los niveles de gobierno, Federal-Central, Länder-CCAA-Regiones y entidades locales [Austria(82), Italia y España], con un grado de exigencia variable: de estabilidad presupuestaria con posibilidad de recurso al endeudamiento por el Estado y las CCAA y de equilibrio a los EELL, en España; principio de equilibrio estructural que sólo se exige a la Federación y a los Länder, mientras que los entes locales quedan fuera, caso de Alemania(83) o de Suiza, cuyo principio y regla sólo se aplica a la Federación y no a los Cantones o las ciudades.

(82) A estos efectos hay que tener en cuenta que en el caso de Austria el principio del equilibrio recogido en su Constitución es de aplicación a todos los niveles de gobierno, no así la regla del saldo estructural, que al haber sido llevada a una norma de rango Federal, la *Ley Presupuestaria 2013*, sólo obliga al gobierno Federal pero no a los entes territoriales.

(83) Uno de los puntos débiles de la reforma alemana es precisamente que los municipios y otros entes locales no están específicamente contemplados en el cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario, lo que se justifica por el hecho de que éstos consolidan sus saldos presupuestarios con sus respectivos Länder.

En cuanto al importe máximo que puede alcanzar el déficit estructural en términos del PIB, éste oscila entre el 0,35% de Alemania y el 0,5% de Suiza o del *Tratado de Estabilidad*. En el caso de España y de Italia, tales cuantías máximas deberán ser fijadas en sus respectivas Leyes de desarrollo de los principios recogidos en sus correspondientes reformas constitucionales, teniendo en cuenta «los márgenes establecidos por la UE para sus EEMM», en el primer caso; o «garantizando el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda pública, de acuerdo con el ordenamiento de la UE» en el segundo. La denominada «regla de oro» contenida en el *Tratado de Estabilidad* que la UE acaba de adoptar en el Consejo Europeo de enero de 2012 y rubricada dos meses más tarde, establece el 0,5% del PIB como límite máximo al que puede llegar el déficit estructural(84). Si bien, dicho límite podrá superarse y llegar hasta el 1% cuando la ratio de la deuda pública *se sitúe de manera significativa* por debajo del 60% del PIB.

Por último, una pregunta y una reflexión. La pregunta: ¿que ocurriría si Alemania y Francia, que en 2010 detentaban cerca de la mitad de la deuda bruta acumulada de la zona euro (unos 3,7 billones de €), y que cuentan con un coste de financiación de su deuda que en algunos casos alcanza valores negativos en términos reales (Alemania), tuvieran que hacer frente a tipos de interés no del 2%, sino de esa cuantía más una prima del 5 o del 7%?

La reflexión: cabría preguntarse adónde nos conduce la disciplina presupuestaria o una disciplina presupuestaria «más rigurosa», si a un gasto público más eficiente o a una menor presencia de lo público; si no habría también que disciplinar los ingresos fiscales y fijarles un límite, no «un techo», sino «un suelo» por debajo del cual los Estados miembros que allí se situaran, serían objeto de sanciones automáticas por poner en peligro la estabilidad de la zona euro. En esta misma línea argumental se podría pensar que los EEMM

(84) Hay que anotar que el déficit estructural al ser una variable no observable directamente sino que requiere de complejos métodos de estimación, podría resultar de difícil aplicación legal, no observando una de las características fundamentales a exigir a toda regla presupuestaria, como es la de la simplicidad en su formulación, con todo lo que ello acarrea.

que permitieran el fraude fiscal, y, por tanto, obtuvieran una menor recaudación y/o fijaran unos gastos fiscales excesivos afectando de manera significativa al nivel de ingresos, debieran igualmente ser objeto de sanciones (85). La armonización fiscal, asunto que lleva décadas debatiéndose en la UE, no parece que vaya a lograrse por el momento; mientras tanto, las propuestas de consolidación presupuestaria se seguirán dirigiendo, casi sin remedio, hacia actuaciones que inciden fundamentalmente sobre el gasto público.

Algunos de los que clamaban por la aplicación de políticas presupuestarias estrictas en el ámbito de la UE comienzan ya a advertir que el compromiso de situar el déficit público por debajo del 3% del PIB en 2013 debiera lograrse mediante ajustes progresivos que no deberían superar los *dos puntos porcentuales por año*. La fijación de un ritmo más elevado de ajuste para la consolidación presupuestaria *podría resultar contraproducente*, apuntan (86).

VI. ADDENDA

Con posterioridad a la fecha de cierre del trabajo (primeros de marzo de 2012) algunos de los procesos allí analizados han avanzado o concluido. Aprovechamos la corrección de pruebas del artículo (octubre de 2012) para poner al día la información sobre los avances producidos en cada caso.

A este lado del Atlántico se puede destacar que a partir del 2 de marzo de 2012, fecha de adopción del *Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (TECG-UEM) firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de 25 Estados miembros de la UE, se vienen sucediendo los procesos de ratificación del mismo por los parlamentos nacionales. Hasta el

(85) En la actualidad, en algunos EEMM, el volumen de ingresos que dejan de recaudarse en cada ejercicio por uno y otro motivo, podría llegar a ser más que suficiente para hacer frente a sus necesidades de financiación sin recurso alguno a nuevo endeudamiento.

(86) Goldman SACHS, «Un ajuste fiscal excesivamente rápido puede resultar contraproducente» en la página 17 de *Cinco Días*, martes, 13 de diciembre de 2011, «Nueva etapa para la zona euro».

momento cerca de la mitad de los países signatarios así lo han concluido (87).

El 18 de abril de 2012 el Senado italiano acordaba, en segunda lectura, con el apoyo de más de dos tercios de la cámara, la incorporación en su texto constitucional del principio del equilibrio presupuestario, concluyendo de esta manera un procedimiento iniciado en septiembre de 2011. El texto final es del todo coincidente con el adoptado en primera lectura. Hasta el momento no se ha presentado ante el parlamento iniciativa legislativa alguna que detalle la modificación del artículo 81 de la constitución, si bien, se ha constituido un grupo de trabajo de carácter técnico con el cometido de elaborar un borrador de propuesta.

El 25 de abril el Senado español aprobaba, sin introducir modificación alguna, el texto enviado por el Congreso relativo a la *Ley orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* que desarrolla el recientemente modificado artículo 135 de la Constitución. Iniciativa cuya tramitación parlamentaria ha durado unas ocho semanas. Esta Ley que entró en vigor el 1 de mayo de 2012, ha sido modificada recientemente por la Ley orgánica 4/2012 de 28 de septiembre (88).

El Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, a iniciativa de la nueva presidencia francesa, acordaba que la adopción de medidas de austeridad que exige la aplicación del Tratado de Estabilidad se complementara con una movilización de recursos financieros por un importe de 120 mil millones de euros sustanciándose en el *Pacto por el crecimiento, el empleo y la estabilidad financiera*.

En el caso de Francia, el impasse producido a mediados de 2011 en la tramitación parlamentaria de la propuesta de reforma consti-

(87) En Francia el Tratado está siendo objeto de tramitación en su parlamento: el 9 de octubre de 2012 la Asamblea Nacional daba el visto bueno al proyecto de ley por el que se aprueba el TECG-UEM, pasando a continuación al Senado. Se estima que a primeros de noviembre el texto sea votado en segunda lectura.

(88) Modificación que afecta a la prórroga de los mecanismos extraordinarios de acceso a la liquidez; a la periodicidad y detalle con el que deberá ser enviada la información y a los criterios de distribución del volumen de deuda de las AAPP.

tucional, ha entrado en vías de solución. El Tribunal Constitucional francés, en su *décision* de 9 de agosto de 2012, considera que la puesta en marcha del Tratado no requiere modificar la constitución. Este dictamen ha abierto un cauce por el que discurre un nuevo planteamiento que consiste en la introducción de la *regla de oro* a través de una ley de carácter orgánico, la cual ha iniciado su tramitación en la Cámara baja siguiendo un procedimiento de urgencia (89). El proyecto de ley orgánica tiene un triple objetivo: reforzar el procedimiento relativo a la programación plurianual de las finanzas públicas; crear el *Alto Consejo de las Finanzas Públicas*, organismo independiente bajo el amparo del Tribunal de Cuentas (que deberá pronunciarse sobre la credibilidad de las previsiones macroeconómicas contenidas en los proyectos de ley presupuestarios) y por último, fijar un mecanismo corrector de las eventuales desviaciones del objetivo a medio plazo.

Al otro lado del Atlántico hay que recordar que el año 2011 se cerró sin que se lograra un acuerdo en la *supercomisión* conjunta del Congreso de EEUU para la reducción del déficit; con el rechazo de la propuesta de modificar la constitución federal incorporando el equilibrio presupuestario y con la entrada en vigor de la *Ley de Control del Presupuesto de 2011* (aplicación de límites a ciertas partidas discrecionales de gasto del presupuesto federal con el propósito de reducir el déficit en cerca de un billón de dólares en diez años). En enero de 2013 ciertas leyes que regulan determinadas exenciones y desgravaciones fiscales expirarán y además de manera automática se producirá un fuerte recorte de los gastos federales; como resultado de todo ello, según la CBO, el déficit público se verá reducido a la mitad, tanto por el incremento de los ingresos tributarios como por los ajustes del gasto, si bien además, se estima una caída del PIB del 0,5% en 2013. Algunos analistas han calificado estos hechos, que consideran son una consecuencia de los sucesivos fracasos del Congreso norteamericano para acordar algún sistema ordenado para

(89) El 19 de septiembre de 2012 el ejecutivo francés adoptaba bajo el denominado *paquete europeo* tres iniciativas: dos proyectos de ley (uno autorizando la ratificación del Tratado de Estabilidad, el otro de carácter orgánico relativo a la programación y a la gobernanza de las finanzas públicas) junto al *Pacto europeo por el crecimiento y el empleo* acordado por el Consejo Europeo de junio de 2012.

la reducción del déficit presupuestario, como de *precipicio presupuestario (fiscal cliff)*. Las propuestas tendentes a evitar dicha situación consisten en prorrogar en parte el marco normativo sobre desgravaciones fiscales, o en la modificación parcial de la ley que rige la reducción del gasto, o simultáneamente ambas medidas. Estas opciones se hallan en el trasfondo de la campaña electoral para la elección presidencial del 6 de noviembre de 2012.

18 de octubre de 2012

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS

ASAMBLEA NACIONAL (Francia), *Rapport*, núm. 3333, relatif a l'equilibre des finances publiques, 2011.

ATKINSEN, P., y VAN DER NOORD, P. (2001): «Managing Public Expenditures: Some Emerging Policy Issues and Framework for Analysis», Banca D'Italia, Research Department Public Finance Workshop, *Fiscal rules*, pp. 85-154.

BANCO DE ESPAÑA, *Boletín estadístico*.

Bundesgesetzblatt für Die Republik Österreich, 150, *Bundesgesetz. mit dem das Bundeshaushaltsgesetz 2013 geändert wird*, 29-11-2011.

CALABRESI, S. G., (2011): «The question is how to solve our problem of unsustainable debt. The Answer is a Balanced Budget Amendment», *The American Spectator*, October.

CAMERA DEI DEPUTATI, n.º 4620, Disegno dei Legge Costituzionale, *Introduzione del principio del pareggio di Bilancio nella Carta costituzionale*, XVI Legislatura.

CBPP (2011): «Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment», July.

COMISIÓN EUROPEA, COM (2011) 11 final, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis*, Bruselas, 12 de enero de 2011.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Conclusiones reunión de 24 y 25 de marzo de 2011, Anexo I, *Pacto por el Euro Plus*, Bruselas.

— *Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Zona del Euro y de las instituciones de la UE*, 21 de julio de 2011

— *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del Euro*, Bruselas, 9 de diciembre de 2011.

— *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, 31.01.2012.

- COOLEY, T. F., y MARIMON, R. (2011): «A credible commitment for the eurozone», 20 July (www.vox.eu.org).
- Council Recommendation of 12 July 2011: on the National Reform Programme 2011 of Poland and delivering a Council *opinion on the updated Convergence Programme of Poland, 2011-2014*, OJEU, 23.7.2011.
- Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011 *sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, DOUE, L 306, de 23 de noviembre de 2011.
- EUROSTAT, «Government revenue, expenditure and main aggregates», database.
- FELD, L. P., y BASKARAN, T. (2010): «Federalism, Budget Deficit and Public Debt: on the Reform of Germany's Fiscal Constitution».
- GERMAN FEDERAL MINISTRY OF FINANCES, *Compendium on the Federation's Budget Rule as set out in Article 115 of the Basic Law Act*, Legal bases III: Article 109 of the Basic Law; Article 115 of the Basic Law; Act on the Implementation of Article 115 of the Basic Law (10 August 2009), Ordinance on the Procedure for Determining the Cyclical Component under Section 5 of the Article 115 Act (9 June 2010).
- HEMMING, R., and KELL, M. (2001): «Promoting fiscal responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities». Banca D'Italia, Research Department Public Finance Workshop, *Fiscal rules*, pp. 433-459.
- HORNEY, J. (2011): «Why doing nothing would reduce deficits by \$7.1 trillion», 17, November, CBPP.
- IMF, (2009): «Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances».
- KOPITS, G. (2001): «Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament». Banca D'Italia, Research Department Public Finance Workshop, *Fiscal rules*, pp. 59-83.
- KRUGMAN, Paul (2011): «El fracaso es bueno», en p. 27 de *El País, Negocios*, del 20 de noviembre de 2011.
- LÜBKE, A. (2005): «Fiscal discipline between levels of Government in Germany», OECD, J.B. vol.5/2.
- OECD: *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD JB, vol. 1/3, 2002.
- *Economic Outlook*, 89, 2011
 - *Government at a glance 2011*.
 - *International Budget Practices and Procedures Database*, 2003 and 2007.
- PBO (2010), «Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules», October 21.
- Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, *de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con*

empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, BOE, 161, de 7 de julio de 2011.

RIPOLLÉS SERRANO, M.^a Rosa (coord.): «Constituciones de los Estados Miembros de la UE», ed. Congreso de los Diputados, 2010.

Senato della Republica, *Atti parlamentari, Disegno di Legge Costituzionale*, n.º 3047.

Servizio Bilancio dello Stato, Camera dei deputati, «Introduzione del principio del pareggio di Bilancio nella Carta costituzionale», ottobre 2011.

Servizio Studi, Camera dei deputati, Dossier di documentazione, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale-Testo unificato A.C. 4205 e abb. Elementi di valutazione per la compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea», 9 novembre 2011.

STEGER, G. (2010), «Austria's Budget reform: how to Create a Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules», OECD, JB, vol. 2010/1.

STEINHAEUER, J., y otros (2011), «Panel fails to reach deal on Plan for Deficit Reduction», *The New York Times*, 21 November 2011.

Swiss Confederation, Federal Department of Finances, «The debt brake a success story», 2010.

Swiss Confederation: *Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement*, 4 février 2002.

Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération, modification, 22 de juin 2001.

WAISANEN, Bert, «State Tax and Expenditure Limits 2008», National Conference of State Legislatures (Washington, 2008).

WHITE HOUSE, «Federal debt at the end of year: 1940-2016», <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2012/assets/hist07z1.xls>.

WISSENSHAFTLICHE, Dienste, Aktueller Begriff, *Die Schuldenbremse des Grundgesetzes*, n.º 79/09, 2009.

WYPLOSZ, C. (2005): «Fiscal Policy: Institutions Versus Rules», *National Institute Economic Review*, n.º 191, January, pp. 70-84.