

LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CLÁUSULA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN PERSPECTIVA COMPARADA: ALEMANIA, ITALIA Y FRANCIA (*)

ANTONIO ARROYO GIL
ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

I. INTRODUCCIÓN.—II. INTRODUCCIÓN DE LA REGLA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN: 1. *Consideraciones preliminares: Origen, razones y objetivos de la reforma.* 2. *Regla general (prohibición de ingresos procedentes de créditos) y excepciones (art. 109.3 GG).* 3. *Concreción a nivel federal de la regla general y sus excepciones (art. 115 GG).* 4. *Disposiciones transitorias (art. 143d GG).* 5. *Creación de un procedimiento tendente a evitar las situaciones de emergencia presupuestaria (art. 109a GG).* 6. *Otras modificaciones constitucionales complementarias (arts. 91c, 91d y 104b.1 GG).*—III. INTRODUCCIÓN DE LA REGLA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA: 1. *El proceso de la reforma constitucional.* 2. *El contenido de la reforma constitucional.* 3. *La Ley 243/2012, de 24 de diciembre, y las consecuencias normativas de la reforma constitucional.*—IV. INTRODUCCIÓN DE LA REGLA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FRANCÉS: 1. *Los proyectos frustrados de reforma de la Constitución.* 2. *La Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de la hacienda pública.*—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis económico-financiera internacional, que de manera tan aguda está afectando desde 2007-2008, entre otros, a determinados Estados miembros de

(*) Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad, «Las posibilidades del Estado jurisdiccional autonómico tras la Sentencia del Estatut en la actual situación de crisis económica y bloqueo institucional» (DER2012-34428), cuyo investigador principal es el Prof. Juan José Solozábal Echavarría.

la Unión Europea, entre los que se encuentra el español, ha instalado en el imaginario de muchos Gobiernos, instituciones públicas, organizaciones privadas y, en general, ciudadanos, la idea de que su solución pasa, no sólo, pero sí de modo inexorable, por establecer límites infranqueables, al menos normativamente, a la capacidad de endeudamiento de los Estados.

Tan es así que la crisis se ha «colado» ya, incluso, en algunos textos constitucionales, siendo previsible que lo haga también en otros muchos próximamente, al menos en los de aquellos Estados miembros de la Unión Europea que tienen al euro por su moneda común. Es lo que podríamos denominar la constitucionalización de la crisis económica (1).

Sin prejuzgar ahora la oportunidad o conveniencia de una medida de estas características, lo cierto es que no es ninguna novedad en el constitucionalismo histórico comparado, sobre todo, del siglo XIX, pero también de buena parte del siglo XX, fundamentalmente en sus primeras y últimas décadas, que las Normas Supremas de los Estados democráticos hagan referencia a la necesidad de mantener cierto equilibrio entre ingresos y gastos públicos (2); regla que, por otro lado, reclama la más elemental lógica económica, y que ni siquiera con la adopción constitucional (o legal) de los más radicales postulados keynesianos llegó a relajarse por completo. Por eso no puede sorprender del todo que en el seno de la Unión Europea se haya optado, siguiendo ejemplos pretéritos, por establecer, con alto grado de detalle, precisión y rigidez, esos límites a través de reformas constitucionales recientes, algunas ya concluidas y otras en marcha. Entre ellas, lógicamente, se ha de incluir la reforma constitucional española, llevada a efecto a través de un procedimiento de tramitación que bien podríamos calificar de «supersónico», en septiembre de 2011.

Pero en este trabajo no nos vamos a ocupar del análisis del contenido de esta reforma del artículo 135 CE (3). En este escrito, por el contrario, nos de-

(1) Sirviéndonos de la expresión que da título al libro del profesor EMBID IRUJO, Antonio (2012).

(2) Un recorrido rápido pero revelador de la certeza de esta aseveración, así como de la evolución experimentada, sobre todo, en el constitucionalismo federal centroeuropeo y norteamericano (Suiza, Alemania y Estados Unidos de América) acerca de la inclusión en los textos constitucionales (y, en su caso, legales) de reglas rígidas de equilibrio presupuestario, en MEDINA GUERRERO, Manuel (2012): 132 y sigs.; JEAN-ANTOINE, Benoît (2012): 55 y sigs.

(3) Aparte de los estudios contenidos en el anterior número de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, es posible encontrar ya otros trabajos que se han dedicado al análisis de la modificación del artículo 135 CE. En general, véase el número 29 del año 2012 de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, monográficamente dedicado a esta cuestión y, en particular, la contribución ya citada del profesor MEDINA GUERRERO, Manuel (2012). *Vid.* también la encuesta realizada a distintos profesores de Derecho Constitucional sobre el alcance de esta reforma del artículo 135

dicaremos al estudio de la introducción de la referida cláusula de estabilidad presupuestaria, la conocida como «regla de oro», en las Constituciones de otros dos Estados de la Eurozona (Alemania e Italia), así como del debate abierto en otro de ellos (Francia) sobre este mismo asunto.

Analizaremos, en primer lugar, el caso alemán, y no por casualidad o puro arbitrarismo, sino porque Alemania, con su modificación constitucional de 2009, en buena medida, ha venido a marcar el paso de las ulteriores reformas habidas, hasta el momento, en España e Italia, pero también en el seno de la Unión Europea.

A este último respecto, sin más demora, hemos de traer a colación aquí la aprobación, el 2 de marzo de 2012, del llamado «Pacto Fiscal Europeo», el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (TECG), que aunque formalmente es un «tratado independiente de Derecho internacional público» (4), en realidad, sólo ha sido firmado por Estados miembros de la Unión Europea (5), y, además, se encuentra estrechamente vinculado al Derecho y las instituciones comunitarias, previéndose incluso su incorporación al marco jurídico de la Unión Europea en el plazo de cinco años desde su entrada en vigor —art. 16 TECG—.

Este Tratado (6) viene a imponer a cada Parte Contratante el compromiso de que la situación presupuestaria de sus Administraciones Públicas sea de equilibrio o superávit —art. 3.1.a) TECG—, a través de la incorporación a su Derecho interno, a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del mismo (7), de «disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios» —art. 3.2 TECG—.

De acuerdo con este nuevo Tratado, la condición que el mismo impone a los Estados parte que lo suscriban —equilibrio o superávit presupuestario de

CE, incluida en el número 93 de 2011 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, así como los distintos trabajos recogidos en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, Enrique/SOUTO GALVÁN, Clara (2012); véase asimismo el trabajo de MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (2011).

(4) *Vid.* CLOSA, Carlos (2012): 2. *Vid.* también EMBID IRUJO, Antonio (2012): 125 y sigs., que critica cómo este tratado (aún en fase de proyecto cuando termina su libro), al ser de carácter intergubernamental, se encuentra alejado del «método comunitario».

(5) Todos ellos, salvo Reino Unido y la República Checa.

(6) Un análisis básico del mismo en MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (2012): 105-120.

(7) De acuerdo con el artículo 14.2 TECG, «[e]l presente Tratado entrará en vigor el 1 de enero de 2013, siempre que doce Partes Contratantes cuya moneda es el euro hayan depositado su instrumento de ratificación, o el primer día del mes siguiente al depósito del decimosegundo instrumento de ratificación por una Parte Contratante cuya moneda es el euro, optándose por la fecha que sea anterior».

sus administraciones públicas— se entenderá respetada si «el saldo estructural anual de las Administraciones Públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado» —art. 3.1.b) TECG—; límite máximo que se ampliará al 1 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado «cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60 por 100 y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos» —art. 3.1.d) TECG—.

Como hemos subrayado ya, el impulso principal para la aprobación de este *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* ha partido del Gobierno alemán, y el contenido esencial del mismo, en buena medida, salvando las diferencias que hay y que veremos a continuación, se corresponde con el que se introdujo en la Ley Fundamental de Bonn a partir de la reforma que de la misma tuvo lugar en 2009.

Probablemente, nunca como ahora tras el final de la II Guerra Mundial se manifiesta tan a las claras la capacidad de influencia de la República Federal de Alemania en el seno de la Europa integrada, como consecuencia de su indudable prevalencia económica, decisiva para que los distintos mecanismos financieros de rescate puestos en marcha en los últimos tiempos sean viables, fundamentalmente, el «Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera» (8) y la «Facilidad Europea de Estabilidad Financiera» (9), que será sustituida por el «Mecanismo Europeo de Estabilidad» (10), una vez que el Tribunal Constitucional Alemán, el 12 de septiembre de 2012 (11), ha dado luz verde al Gobierno de la Canciller Merkel para participar en la dotación de este fondo, aun con las condiciones que el mismo ha establecido.

Analizada la reforma constitucional alemana, abordaremos acto seguido el estudio de la incorporación de esta «regla de oro» al ordenamiento constitucional italiano y su consiguiente desarrollo normativo, para continuar después con el análisis de la situación en Francia, donde tras una importante decisión

(8) Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0001:ES:PDF>).

(9) Vid. Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, aprobado el 7 de junio de 2010 (<http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/11/pdfs/BOE-A-2011-11824.pdf>).

(10) Vid. Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, aprobado el 2 de febrero de 2012 (<http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/04/pdfs/BOE-A-2012-12378.pdf>).

(11) Vid. *BVerfG*, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. (1 - 319) (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html).

de la Corte Constitucional, se optó por incorporar los compromisos europeos no en la Constitución, sino en una Ley orgánica. Pondremos fin a este trabajo de Derecho comparado con unas conclusiones críticas tanto sobre el contenido de esta cláusula de estabilidad presupuestaria como acerca de la oportunidad o conveniencia de su introducción en las normas constitucionales.

II. INTRODUCCIÓN DE LA REGLA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN

1. *Consideraciones preliminares: Origen, razones y objetivos de la reforma*

La reforma constitucional del federalismo alemán que tiene lugar en 2006, fundamentalmente, significa, por un lado, una modificación de ciertos campos y tipos competenciales de la Federación y los *Länder*, con el fin de potenciar los elementos competitivos sobre los cooperativos (supresión de la legislación marco federal, introducción de la controvertida legislación divergente de los *Länder*, etc.), así como, por otra parte, una disminución de los supuestos en que la aprobación de una ley federal requiere del asentimiento inexcusable del Consejo Federal o *Bundesrat*. Los fines principales que se persiguen con esta reforma son definir con mayor exactitud los ámbitos de responsabilidad de cada uno de los sujetos de la relación federativa y, antes que nada, procurar que la acción legislativa de la Federación (Gobierno y Parlamento federales) sea más ágil y, en definitiva, menos dependiente de la mayoría de los gobiernos de los *Länder* presentes en el *Bundesrat* (12).

Nada más concluir la reforma, e incluso durante su misma tramitación, se pone de relieve la necesidad de acometer una revisión igualmente profunda (13)

(12) Sobre la reforma constitucional alemana de 2006, véanse, en alemán, las distintas contribuciones recogidas en la revista *Aus Politik und Zeitgeschichte* (ApuZ), 50/2006 (11.12.2006): *Föderalismusreform*; así como los trabajos de HOLTSCHEIDER, Rainer/SCHÖN, Walter (2007); STARCK, Christian (ed.) (2007); KLUTH, Winfried (ed.) (2007), y MEYER, Hans (2008).

En castellano, véanse, sobre los preparativos de la reforma: ARROYO GIL, Antonio (2006); y sobre el resultado final de la reforma, en sentido crítico: ARROYO GIL, Antonio (2009a), y ARROYO GIL, Antonio (2009b) [versión en alemán: ARROYO GIL, Antonio (2009c)]. *Vid.* también ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2006); CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel (2006); STURM, Ronald (2011), y los distintos trabajos recogidos en la *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 3, núm. 6, julio-diciembre de 2006: *La reforma del federalismo alemán* [Presentación de F. Balaguer Callejón].

(13) Si bien sobre el grado de profundidad de la reforma de 2006 no conviene exagerar, pues aunque se ha tratado, en efecto, de la modificación constitucional más importante de las que

de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, que acompañe, haciéndola eficaz, la nueva distribución de tareas y funciones. Esta nueva modificación constitucional se lleva a término en 2009 (14), cuando la crisis económico-financiera internacional se encuentra ya en pleno apogeo.

Tal vez eso explique que la «parte del león» de esta reforma sea precisamente la que tiene por objeto introducir en la Constitución federal un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder*; a fin de evitar déficits presupuestarios anuales (15), como los que se habían venido produciendo, de manera acentuada e ininterrumpida, a partir de la modificación constitucional que tuvo lugar en 1969, en la que, entre otras cosas, se introdujeron las llamadas «tareas comunes» («*Gemeinschaftsaufgaben*»), en buena medida eliminadas en la primera reforma del federalismo de 2006, así como la prescripción, no muy eficaz, de limitar los ingresos procedentes de partidas crediticias a cantidades

hasta la fecha ha experimentado la Ley Fundamental de Bonn, lo cierto es que su alcance resultó finalmente más limitado de lo que en un principio se anunció.

(14) Ley de modificación de la Ley Fundamental (arts. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115 y 143d), de 29 de julio de 2009 (entrada en vigor: 1 de agosto de 2009), y Ley de acompañamiento de la segunda reforma del Federalismo, de 10 de agosto de 2009 (entrada en vigor: 18 de agosto de 2009), en virtud de la cual se aprueban nuevas leyes y someten a modificación otras tantas leyes y reglamentos relacionados con las finanzas federales y de los *Länder*, en concreto: Artículo 1: Ley sobre el establecimiento de un Consejo de Estabilidad y la prevención de situaciones de emergencia presupuestaria - *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*; artículo 2: Ley para la aplicación del artículo 115 de la Ley Fundamental (= GG) - *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes*; artículo 3: Ley sobre la concesión de ayudas a la consolidación - *Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen*; artículo 4: Ley sobre la conexión de las redes tecnológicas de información de la Federación y los *Länder* - Ley sobre la aplicación del artículo 91c apartado 4 de la Ley Fundamental - *Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder* - *Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes*; artículo 5: Ley del Registro federal de datos sobre cáncer - *Bundeskrebsregisterdatengesetz*. Y son modificadas las siguientes leyes y reglamentos: artículo 6: Ley de administración financiera - *Finanzverwaltungsgesetz*; artículo 7: Ley de compensación financiera - *Finanzausgleichsgesetz*; artículo 8: Ley del impuesto sobre la renta - *Einkommensteuergesetz*; Artículo 9: Reglamento de aplicación del impuesto sobre la renta - *Einkommensteuer-Durchführungsverordnung*; artículo 10: Ley del impuesto de seguros - *Versicherungsteuergesetz*; artículo 11: Reglamento de aplicación del impuesto de seguros - *Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung*; artículo 12: Ley del impuesto sobre la protección contra incendios - *Feuerschutzsteuergesetz*.

En alemán, sobre los trabajos preparatorios de la reforma de 2009 elaborados por la Comisión mixta del *Bundestag* y el *Bundesrat*, vid. BUNDESTAG/BUNDES RAT (Hrsg.) (2010). Un análisis de los mismos en: HÄDE, Ulrich (2010); DEUBEL, Ingolf (2009); WALDHOFF, Christian/DIETERICH, Peter (2009).

En castellano, véase ARROYO GIL, Antonio (2010); CORDERO GONZÁLEZ, Eva M.^a (2012); KÖLLING, Mario (2012); FELD, Lars P. (2010), y STURM, Ronald (2011).

(15) Vid. STURM, Ronald (2011): 21.

que en ningún caso superasen los gastos en inversiones previstos en el presupuesto federal (antiguo art. 115 GG) (16).

Esta compleja situación de falta de control efectivo del déficit presupuestario adquiriría, además, una especial gravedad a tenor del incremento constante de la deuda pública alemana, que en los años 2006-2007 giraba en torno al 70 por 100 del PIB nominal anual (17).

Todo ello llevó al convencimiento de que más que aconsejable, resultaba imprescindible llevar a efecto un esfuerzo de consolidación de las finanzas públicas en la República Federal de Alemania, en consonancia con una política presupuestaria que a medio y largo plazo resultara sostenible. Esfuerzo que, para ser efectivo, habría de plasmarse en la Norma Fundamental, tal y como, por cierto, el propio Tribunal Constitucional Federal alemán había tenido ocasión ya de sugerir al reformador constitucional en julio de 2007 (18), al constatar las debilidades del antiguo artículo 115 GG para hacer frente a esta situación.

A todas estas razones, de por sí ya suficientemente importantes, hay que añadir otra no exenta de trascendencia: Como consecuencia de ese endeudamiento excesivo, tanto por parte de la Federación como de los *Länder*, Alemania había incumplido en diversas ocasiones el Pacto europeo de estabilidad y crecimiento (19), algo que chocaba frontalmente con la ortodoxia económico-financiera que defendía el Gobierno federal de Gran Coalición encabezado ya en esos momentos por la Canciller Merkel, y que en un ejercicio de pretendida coherencia, con tanto ahínco, posteriormente, ha sostenido —sostiene— en relación con los desequilibrios que a este respecto presentan otros Estados miembros de la Unión Europea.

Así las cosas, y más allá de las causas que, desde la perspectiva de la Federación y de los *Länder*, justificaban o, mejor, explicaban el porqué de esos

(16) *Vid.* KÖLLING, Mario (2012): 79.

(17) Y que en el año 2011 llegó a superar el umbral del 80 por 100 del PIB anual, correspondiendo, en su mayor parte (63 por 100) a la Federación, a continuación a los *Länder* (30 por 100) y, por último, a los municipios (7 por 100). *Vid.* <http://www.steuerzahler.de/Verschuldung/7688c8973i1p477/index.html>. Dejando de lado otro tipo de consideraciones, estas cifras, cuando menos, ponen de manifiesto que la efectividad a corto plazo de la reforma constitucional de 2009 ha sido muy escasa.

(18) BVerfGE 119, 96 (141 y sigs.).

(19) En relación con el reiterado incumplimiento por parte de Alemania (y de Francia) del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que llevó a la flexibilización de sus condiciones iniciales en 2005, a fin de permitir que el cumplimiento de los objetivos de política fiscal se cumplieran durante todo el ciclo y no necesariamente cada año, *vid.* RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2008): 90 y sigs.; MEDINA GUERRERO, Manuel (2012): 152 y sigs.; CORDERO GONZÁLEZ, Eva M.^a (2012): 301.

endeudamientos excesivos (20), lo cierto es que, desde el mismo inicio de los trabajos de la *Comisión sobre el Federalismo II*, a principios de 2007, quedó patente, como se ha apuntado, la voluntad de fijar un límite constitucional a aquéllos (21), que, en consecuencia, resultara efectivo, por ser infranqueable para el legislador ordinario, al considerar que se había llegado ya a un punto que resultaba altamente preocupante, ya que la deuda pública rondaba, en esos momentos, tal y como se ha apuntado anteriormente, el 70 por 100 del PIB. A todo ello se ha de añadir la preocupación constante por procurar una amortización gradual de las deudas ya existentes, de forma que a medio plazo se vieses definitivamente saldadas.

Al mismo tiempo, se trataba también de establecer una serie de condiciones institucionales que asegurasen la sostenibilidad de los presupuestos de la Federación y de los *Länder* a largo plazo, cumpliendo así las determinaciones del referido Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal y como habían quedado establecidas a partir de la reforma que el mismo experimentó en 2005 (22).

En definitiva, en este punto la finalidad que se perseguía con la reforma no era otra que consensuar un pacto de consolidación fiscal entre la Federación y todos los *Länder*, de conformidad con el cual cada parte se obligara a conseguir el objetivo común de que su presupuesto fuese estructuralmente equilibrado, previéndose, a tal efecto, como medida coadyuvante, el establecimiento de un mecanismo de alerta temprana que sirviese para anticipar y, por consiguiente, evitar la aparición de una crisis presupuestaria (23).

Para la consecución de este objetivo, fueron fundamentalmente tres los preceptos de la Ley Fundamental de Bonn que experimentaron una importante modificación (arts. 109.3 y 115 GG) o que fueron introducidos *ex novo* (art. 143d GG), sin perjuicio de la reforma (art. 104b.1 GG) o introducción de algunos otros que también debe entenderse en esta misma línea (arts. 91c, 91d y 109a

(20) *Vid.* ARROYO GIL, Antonio (2009a): 52.

(21) En la línea de lo que se había hecho algunos años antes (2001) en Suiza, con la reforma del artículo 126 de la Constitución Federal, tal y como señala MEDINA GUERRERO, Manuel (2012): 136. Con más detalle, *vid.* GLASER, Andreas (2007).

(22) *Vid.* el artículo 126 TFUE en relación con el Protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (DO C 115 de 9.5.2008, p. 279/280), así como el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) núm. 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005; y el Reglamento 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6), modificado por el Reglamento (CE) núm. 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005.

(23) *Vid.* ARROYO GIL, Antonio (2009a): 52 y sigs.

GG). Veremos seguidamente en qué sentido fue reformado o incorporado al texto constitucional cada uno de ellos.

2. Regla general (prohibición de ingresos procedentes de créditos) y excepciones (art. 109.3 GG)

Ésta es, sin duda, la prescripción fundamental de la reforma constitucional de 2009, en tanto que establece una prohibición general de que la Federación y los *Länder* elaboren sus respectivos presupuestos (24) previendo la existencia de ingresos provenientes de partidas crediticias (art. 109.3.1.^a frase GG), a fin de lograr en el medio plazo un presupuesto estructuralmente equilibrado (25), en sintonía con las prescripciones del Pacto (europeo) de Estabilidad y Crecimiento (26), a que se encuentran vinculados Federación y *Länder* en tanto que responsables de las obligaciones constitucionalmente asumidas por la República Federal de Alemania vía artículo 109.2 GG.

Esta regla general, sin embargo, se flexibiliza en la frase 2.^a de este mismo artículo 109.3 GG, aunque de manera muy limitada. Se admite, de este modo, que «Federación y *Länder* podrán establecer regulaciones que tomen en consideración, de manera simétrica en momentos de crecimiento y de desaceleración, los efectos de una evolución coyuntural que se aleje de la normalidad, así como una regulación excepcional para los supuestos de catástrofes naturales o de situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y que perjudiquen gravemente la situación financiera estatal» (éste es el llamado «componente coyuntural»).

Pero una vez que esa situación excepcional haya acabado habrá que proceder a reducir o amortizar esos créditos (27). Se trataría, por tanto, de permitir

(24) Que, de acuerdo con el apartado 1 de este artículo 109 GG, son autónomos e independientes entre sí.

(25) Más dudoso resulta determinar si los presupuestos municipales se han de entender incluidos también en el ámbito de acción del artículo 109.3 GG. Para REIMER, Ekkerhart (2011): 101, «la efectividad del freno al endeudamiento [...], pero también la protección de los municipios frente al peligro —que de otro modo los amenazaría— de un desplazamiento de cargas hacia ellos desde los presupuestos de los *Länder*, exigen que el artículo 109.3 se extienda a los presupuestos municipales».

(26) De acuerdo con la normativa europea que rige el referido Pacto de Estabilidad y Crecimiento, vista con anterioridad, el déficit de los Estados miembros no podrá superar el 3 por 100 y su deuda pública el 60 por 100, referidos ambos porcentajes al producto interior bruto a precios de mercado.

(27) Acerca del plan de amortización, su contenido, su naturaleza de ley ordinaria y sobre su eventual vinculación para el posterior legislador presupuestario, *vid.* REIMER, Ekkerhart (2011): 106 y sigs.

la posibilidad de que en esas situaciones coyunturales de auge o decrecimiento económico se pudiesen poner en práctica medidas crediticias de carácter anticíclico, orientadas a restablecer el equilibrio presupuestario (28).

Dada la indeterminación con que vienen formuladas esas situaciones excepcionales (29), no es descartable que el legislador federal o de los *Länder*, haciendo una interpretación extensiva de las mismas, pueda acabar privando de virtualidad práctica, o, al menos, suavizando la taxatividad de la regla general que constituye el núcleo esencial de este artículo 109.3 GG: prohibición de acudir a las partidas crediticias en la aprobación de los presupuestos de la Federación y de los *Länder* (30). De ahí que se haya apuntado a la importancia que a este respecto tiene la necesidad de que la normativa de excepción establezca también el correlativo plan de amortización.

Sin perjuicio de lo que disponga el artículo 115 GG, que veremos más adelante, en relación con el diseño del presupuesto federal, este artículo 109.3 GG determina ya que la prohibición antes mencionada de acudir al crédito en relación con la Federación se entiende satisfecha pese a que ésta prevea la existencia de determinados ingresos de carácter crediticio, siempre y cuando los mismos no superen el 0,35 por 100 del PIB nominal («componente estructural»).

Esta leve relajación de la norma general (prohibición de acudir al crédito) favorable a la Federación no se da, sin embargo, en relación con los *Länder*, para los que rige aquélla en sus estrictos términos, de modo que los mismos, excepción hecha de aquellas situaciones extraordinarias referidas más arriba (recesión econó-

(28) Así lo reconoce, entre otros, REIMER, Ekkerhart (2011): 103 y sigs., en los siguientes términos: «El artículo 109.3 LF proporciona a la Federación y a los Länder un amplio margen para un nuevo endeudamiento en épocas bajistas y, de este modo, para una política de gasto que vaya más allá de la actual recaudación fiscal, es decir, que apoye a la economía, por ejemplo, en el ámbito de las políticas activas de formación, investigación y empleo, pero también de estímulos inmediatos al consumo, y opera a la inversa como ralentizador de la economía: ha de conducir a la Federación y a los Länder, no a emplear (como hasta ahora) sus ingresos adicionales en épocas alcistas para incrementar paralelamente los gastos, sino a crear reservas o a pagar las deudas asumidas en la última crisis».

(29) Según REIMER, Ekkerhart (2011): 104, «[l]a interpretación de la noción “catástrofe natural” puede inspirarse en el sentido que se da a este concepto en los artículos 11.2, 35.2.2.^a frase y 35.31.^a frase LF». Por su parte, «[u]na situación de emergencia extraordinaria es una crisis (que se produce de manera repentina o que se agudiza de forma igualmente rápida y resulta por ello imprevisible en su naturaleza y en su alcance) que escapa al control del Estado. [...] La catástrofe natural o situación de emergencia ha de ser la causa de la necesidad de asumir nuevas deudas o, en cualquier caso, haber contribuido decisivamente a generarla. [...] La asunción de nuevas deudas no puede ir más allá de lo necesario».

(30) *Vid.* SEILER, Christian (2009): 726. De otra opinión, WALDHOFF, Christian/DIETERICH, Peter (2009): 117.

mica, catástrofes naturales u otros supuestos excepcionales), respecto de las cuales podrán establecer una normativa igualmente excepcional, tendrán en todos los demás casos radicalmente prohibido diseñar sus presupuestos (en el marco de sus competencias constitucionales) previendo ingresos de carácter crediticio (31).

Cabría preguntarse si esta fuerte restricción constitucional a la autonomía presupuestaria de los *Länder* resulta del todo compatible con el principio federal que la propia Ley Fundamental garantiza en su artículo 20.1 GG, y cuya afectación frente a cualquier modificación constitucional prohíbe radicalmente el artículo 79.3 GG mediante lo que comúnmente se conoce como «cláusula o garantía de eternidad» («*Ewigkeitsklausel oder-garantie*»).

Resulta, en efecto, indudable que la autonomía política de los *Länder*, reflejo primero de lo que el principio federal significa, va indisolublemente unida a su autonomía presupuestaria (32), en tanto en cuanto toda decisión política plasmada en una ley demanda para su efectiva aplicación, por lo general, la existencia de partidas presupuestarias diseñadas a tal efecto. Ahora bien, que ello sea así no quiere decir necesariamente que en la confección de esos presupuestos de los *Länder* la Ley Fundamental no pueda prohibir a éstos la previsión de ingresos asociados a la existencia de partidas crediticias, pues aquí, aunque cercano, nos movemos en otro terreno, el del endeudamiento público, con consecuencias para el conjunto de la República Federal (33).

Cabría entender, por tanto, que aunque el artículo 20.1 GG protege un «núcleo central de autonomía presupuestaria» de los *Länder*, que, de acuerdo con la previsión del artículo 79.3 GG, constituiría un límite para la reforma constitucional en este terreno, sin embargo, ello no significa que de este último precepto quepa derivar la imposibilidad de establecer una prohibición de contraer déficit para los *Länder* (34).

(31) Sobre las razones últimas de esta diferenciación, en sentido crítico, véase ARROYO GIL, Antonio (2009a): 58 y sigs., así como la jurisprudencia constitucional, la documentación parlamentaria y la doctrina científica que allí se cita.

Según señala KAHL, Wolfgang (2012): 49, en los *Länder* de Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt y Hessen ya se han introducido en sus respectivas Constituciones (el primero y el tercero) y en su Ley Presupuestaria (el segundo) estos límites al endeudamiento.

(32) Y así lo admite el propio artículo 109.1 GG al reconocer que la Federación y los *Länder* son autónomos e independientes entre sí en su política presupuestaria.

(33) En este sentido, LENZ, Christofer/BURGBACHER, Ernst (2009), dejan claro que no se trata de «Derecho constitucional inconstitucional»; postura ésta que —en su opinión— encaja bien con la jurisprudencia constitucional en materia impositiva: BVerfGE 34, 9 (19 y sigs.); *vid.* también TAPPE, Henning (2009); OHLER, Christoph (2009); KAHL, Wolfgang (2012): 49 y sigs. Sí consideran esta regulación una vulneración de la autonomía presupuestaria de los *Länder* protegida por el artículo 79.3 GG, entre otros, FASSBENDER, Bardo (2009), y SELMER, Peter (2009).

(34) *Vid.* REIMER, Ekkerhart (2011): 107 y sigs.

3. *Concreción a nivel federal de la regla general y sus excepciones* (art. 115 GG)

Con la reforma del artículo 115 GG se trataba, en primer término, de poner fin a una situación que hasta el momento, según apreció el propio Tribunal Constitucional Federal (35), y tal y como se apuntó más arriba, había resultado, en buena medida, ineficaz, cual era la derivada del límite que este precepto, en su apartado primero, contenía a la posibilidad de consignar créditos presupuestarios, siempre y cuando los mismos no superasen los gastos previstos para inversiones en el mismo presupuesto; limitación que no admitía otra excepción que la derivada de la necesidad de hacer frente a un desequilibrio total de la economía alemana.

Junto a la supresión de esta limitación, el artículo 115 GG, en su segundo apartado, comienza recordando lo ya establecido en el artículo 109.3 GG en relación con los ingresos y gastos federales, esto es, que los mismos han de estar equilibrados sin posibilidad de acudir para ello al crédito. Al tiempo, se recuerda asimismo que esta prohibición general no se incumple cuando la Federación obtiene ingresos de carácter crediticio no superiores al 0,35 por 100 del PIB nominal. Hasta aquí, por tanto, nada nuevo.

No obstante, continúa este artículo 115.2 GG, cuando se produzca una evolución coyuntural de la economía que se aparte de la normalidad habrá que tomar en consideración, de manera simétrica, tanto los supuestos de recuperación como los de recesión económica que afecten al presupuesto (a fin de mantener este equilibrado a medio y largo plazo, se ha de entender). Por su parte, si se produjesen de hecho desviaciones de esos límites crediticios referidos (0,35 por 100 del PIB nominal), las mismas habrán de incluirse en una «cuenta de control» («*Kontrollkonto*»), que pese a gestionarse al margen del presupuesto federal, se incluye, sin embargo, en la misma norma jurídica, la Ley de presupuestos (36); por su parte, los débitos que excedan el umbral del 1,5 por 100 del PIB nominal tendrán que reducirse de acuerdo con las condiciones coyunturales de la economía.

Corresponderá al legislador federal el desarrollo de estas prescripciones (37) y, en particular, la liquidación de los ingresos y gastos de las transac-

(35) *BVerfGE 119,96 (141)*, de 9 de julio de 2007 (en relación con el presupuesto federal de 2004).

(36) REIMER, Ekkerhart (2011): 114. Sobre la cuenta de control, *vid.* § 7 de la Ley para la aplicación del Artículo 115 de la Ley Fundamental (G 115), de 10 de agosto de 2009.

(37) Se trata de la mencionada Ley para la aplicación del Artículo 115 de la Ley Fundamental (G 115), de 10 de agosto de 2009.

ciones financieras, así como el procedimiento para llevar a cabo el cálculo del umbral superior de los ingresos anuales procedentes de partidas crediticias; a tal efecto, se tomarán en cuenta tanto la evolución de la coyuntura económica, sobre la base de un procedimiento orientado a su saneamiento, como el control y la compensación de las desviaciones de los ingresos crediticios respecto de los límites generales que *de facto* se produzcan.

Sin embargo, cuando tenga lugar una catástrofe natural o una situación extraordinaria de necesidad que escape al control del Estado o que pueda incluso poner en grave riesgo la situación financiera de éste (38) será posible superar esos umbrales de crédito mediante un acuerdo de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal («mayoría de canciller»), si bien se impone como condición que este acuerdo vaya vinculado a un plan de amortización del crédito correspondiente, debiéndose proceder a su devolución dentro de un plazo de tiempo razonable, esto es, tan pronto como sea posible pasada la situación extraordinaria que lo motivó.

4. *Disposiciones transitorias (art. 143d GG)*

Una de las singularidades principales de la nueva normativa que incorpora al texto constitucional alemán la cláusula de estabilidad presupuestaria en los términos que hemos visto con anterioridad radica en el largo período transitorio que se prevé para que la misma surta plena eficacia.

El artículo 143d.1 GG, en efecto, tras señalar que los artículos 109 y 115 GG, en su redacción vigente hasta el 31 de julio de 2009, continúan siendo de aplicación al año presupuestario 2010, de modo que los mismos, en su redacción vigente a partir del 1 de agosto de 2009, se aplican por primera vez al año presupuestario 2011, permaneciendo inmodificadas las autorizaciones de créditos existentes para fondos especiales ya creados a fecha 31 de diciembre de 2010, faculta a continuación al normador de *Land* a apartarse, desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2019, de las determinaciones del artículo 109.3 GG, relativas —como sabemos— a la prohibición de consignar en los presupuestos ingreso alguno que provenga de partidas crediticias. El cumplimiento de esta prescripción, por tanto, sólo será aplicable al diseño de los presupuestos de los *Länder* del año presupuestario 2020 (y de ahí en adelante, cabe entender).

(38) Sobre las dificultades de concreción de estos conceptos jurídicos indeterminados, *vid.* HÄDE, Ulrich (2010): 556.

Consciente de la existencia de *Länder* que se encuentran en una situación financiera muy comprometida (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein), y a fin de facilitar que los mismos puedan también cumplir con este objetivo, el reformador constitucional previó —apartado segundo del art. 143d GG— la concesión, de acuerdo con un convenio administrativo sujeto a lo que disponga una ley federal necesitada del asentimiento del *Bundesrat*, de ayudas federales a la consolidación (*Konsolidierungshilfe*) entre 2011 y 2019 por un importe global de 800 millones de euros anuales, a razón de 300 millones de euros a Bremen, 260 millones de euros a Saarland, y 80 millones de euros respectivamente a Berlín, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein (39). Estas ayudas presuponen la completa eliminación de los déficits financieros existentes de estos *Länder* antes de que concluya el año 2020, pues a partir de ese momento la prohibición de contraer créditos desplegará plena eficacia para todos ellos (40).

Todas las demás cuestiones de detalle serán reguladas a través de ley federal necesitada de la aprobación del *Bundesrat* y de convenio administrativo; especialmente, los pasos que se vayan dando cada año con el fin de ir haciendo realidad la reducción de los déficits financieros, la supervisión de su desmantelamiento, encomendada a un órgano de control y vigilancia de reciente creación, y al que más adelante nos referiremos, el Consejo de Estabilidad (*Stabilitätsrat*), así como las consecuencias derivadas de la inobservancia de ese proceso gradual que persigue la reducción de los referidos déficits financieros.

Además, la concesión de esas ayudas a la consolidación —según dispone este art. 143d.2 *in fine* GG— es incompatible con el otorgamiento simultáneo de ayudas destinadas al saneamiento (*Sanierungshilfe*) de situaciones presupuestarias extremas. Ayudas a la consolidación que —tal y como determina el art. 143d.3 GG— habrán de ser financiadas, por mitades, por la Federación y los *Länder*; en el caso de estos últimos a través de la participación correspondiente al impuesto sobre las ventas (*Umsatzsteuer*), quedando los detalles de la regulación en manos de una ley federal necesitada del asentimiento del Consejo Federal.

Por lo que se refiere a la Federación, ese plazo tan dilatado concedido a los *Länder* para poner al día su equilibrio presupuestario se ve notablemente acor-

(39) *Vid.* HÄDE, Ulrich (2010): 565 y sigs.

(40) Muy críticos con la previsión de estas ayudas a la consolidación, ya que, en su opinión, suponen una contradicción con el objetivo de equilibrio presupuestario impuesto a los *Länder*, se muestran LENZ, Christof/BURGBACHER, Ernst (2009): 2565; también KAHL, Wolfgang (2012): 50. Por su parte, SELMER, Peter (2009): 1261, se cuestiona si esta previsión no supone una vulneración del mandato de igualdad federal garantizado en los artículos 20.1 y 79.3 GG.

tado, ya que aquélla estará obligada a cumplir plenamente con la disposición del artículo 115.2 GG, que le prohíbe contraer créditos que superen el 0,35 por 100 del PIB nominal, a partir del año presupuestario 2016. No obstante, está obligada a ir reduciendo el déficit ya existente desde el año presupuestario 2011 (41).

5. *Creación de un procedimiento tendente a evitar las situaciones de emergencia presupuestaria (art. 109a GG)*

Además de las medidas restrictivas del crédito vistas más arriba, la reforma constitucional de 2009 también pretendió establecer mecanismos orientados a impedir o, al menos, dificultar que tuvieran lugar las situaciones de desequilibrio presupuestario que con la misma se trataban de evitar. En tal sentido, el novedoso artículo 109a GG prevé que en una ley federal necesitada de la aprobación del *Bundesrat* se regule la supervisión continua de la política presupuestaria de la Federación y de los *Länder* a través de un organismo común denominado «Consejo de Estabilidad» (*Stabilitätsrat*) (42), de composición mixta, al estar integrado, por un lado, por los Ministros federales de Finanzas, Economía y Tecnología, y, por el otro, por los Ministros de Finanzas de los *Länder*, tal y como dispone la ley que lo crea (43).

La función principal de este Consejo de Estabilidad radica en supervisar cómo se va llevando a cabo la ejecución de los presupuestos de la Federación y de los *Länder* (arts. 2 y 5 StabiRatG), así como, de manera muy especial, vigilar que los *Länder* perceptores de las ayudas a la consolidación a que se refiere el artículo 143d.2 GG (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-

(41) La exigencia de estos plazos ha sido, sin embargo, cumplida con creces por el Gobierno alemán, pues en los presupuestos del año en curso (2013), aprobados por la Dieta Federal el 23 de noviembre de 2012, se sitúa el límite del déficit presupuestario en el 0,34 por 100 del PIB nominal, una décima por debajo del 0,35 por 100 del PIB nominal exigido por el artículo 109.3 GG para el año presupuestario 2016. Vid. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundshaushalt/Bundshaushalt_2013/2012-04-13-themenschwerpunkt-hh2013.html.

(42) Sobre la organización, funcionamiento y competencias materiales del Consejo de Estabilidad, vid. HÄDE, Ulrich (2010): 567 y sigs.; REIMER, Ekkerhart (2011): 115 y sigs.

(43) Véase la Ley para la creación de un Consejo de Estabilidad y la evitación de situaciones de emergencia presupuestaria (Ley del Consejo de Estabilidad) – *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)*, creada por el artículo 1 de la Ley de acompañamiento de la segunda reforma del Federalismo, de 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702). Sobre su composición, vid. artículo 1.1 StabiRatG.

Holstein) van cumpliendo con la finalidad que las mismas persiguen: poner fin a sus déficits financieros antes de que concluya el año 2020.

Para cumplir con este cometido, el Consejo de Estabilidad examinará anualmente la situación financiera de la Federación y de los *Länder*, de modo tal que si se pusiesen de manifiesto situaciones de emergencia presupuestaria el mismo tendrá que aprobar el inicio de una serie de programas de saneamiento que atajen esa deriva (art. 5 StabiRatG). Se trata, por consiguiente, de una actuación preventiva mediante la que se procura evitar un agravamiento de la situación.

La Ley del Consejo de Estabilidad, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 109a, puntos 2 y 3 GG, también determina tanto las condiciones y el procedimiento que se han de seguir para verificar la existencia de una emergencia presupuestaria inminente (art. 4 StabiRatG), como los principios básicos que han de orientar la declaración y ejecución de los programas de saneamiento tendentes a evitar tal emergencia presupuestaria (art. 5 StabiRatG).

Por último, para garantizar que la actuación de este Consejo de Estabilidad se lleva a cabo con transparencia, el artículo 109a *in fine* GG prevé que tanto los acuerdos que el mismo adopte como las actas de sus sesiones deliberativas sean objeto de publicación (art. 3.3 StabiRatG).

La eficacia de la actuación del Consejo de Estabilidad es muy limitada, pues en caso de detectar que las medidas adoptadas por la Federación o un *Land* son insuficientes o inadecuadas para acometer el necesario saneamiento presupuestario, aquél tan sólo puede requerir a éstos, dos veces de manera consecutiva con un año de intervalo, a fin de hagan un esfuerzo mayor para lograr ese fin (art. 5.3 StabiRatG).

En último término, si los programas de saneamiento, pese a haber sido cumplidos en sus estrictos términos, no han conseguido eliminar la amenaza para la estabilidad presupuestaria de la Federación o los *Länder*, la única medida prevista es acordar, entre el Consejo de Estabilidad y la Federación o *Land* afectado, un nuevo programa de saneamiento (art. 5.4 StabiRatG).

En definitiva, la actuación del Consejo de Estabilidad, de carácter preventivo y previsor, carece de eficacia directa o inmediata, al no habersele otorgado facultad de intervención alguna en la configuración de las decisiones presupuestarias que corresponde adoptar a la Federación o a los *Länder*. De ahí que quepa dudar, con razón, de que, llegado el caso, sea un instrumento suficiente para evitar un endeudamiento público excesivo (44), de igual modo que resulta ineficaz para obligar a los *Länder* a que se refiere el artículo 143d.2 GG (Berlín,

(44) *Vid.* SCHOLL, Bernd (2010): 168.

Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein) a que destinen a la reducción del déficit financiero las ayudas a la consolidación que reciben de la Federación para tal fin (45).

6. *Otras modificaciones constitucionales complementarias*
(arts. 91c, 91d y 104b.1 GG)

Aunque no se limite a ser un instrumento sólo apto para la consecución de los objetivos analizados con anterioridad, lo cierto es que la apuesta que hace el reformador constitucional alemán en 2009 por la Tecnología de la Información en el campo de las Administraciones Públicas va orientada también a ese fin, al pretender que se produzca una estrecha colaboración entre la Federación y los *Länder* en lo relativo a la planificación, creación y funcionamiento de los sistemas tecnológicos de intercambio de información (art. 91c GG) (46).

Merece ser destacada a este respecto la atribución que la Ley Fundamental hace a favor de la Federación de la competencia para desarrollar una red de conexión entre las redes tecnológicas de intercambio de información de la propia Federación y los *Länder*, lo que, sin duda, contribuirá a que este intercambio de información sea más rápido y fluido.

Aunque no directamente vinculado a la consecución del objetivo de la estabilidad presupuestaria de la Federación y los *Länder*, lo cierto es que la pretensión del nuevo artículo 91d GG, introducido también en la reforma de 2009, se encuentra en una línea de comprensión muy cercana (47). A través de él se habilita a la Federación y a los *Länder* a realizar estudios de carácter comparativo, tendentes a constatar y fomentar el rendimiento de sus respectivas Administraciones, y a publicar sus resultados.

En realidad, mediante tales estudios lo que se pretende es, por un lado, ganar en transparencia y eficiencia de la actividad pública, y, por el otro, servir al principio que, en buena medida, orienta tanto la reforma constitucional de 2006 como la de 2009, cual es la potenciación de las ventajas competitivas sobre las cooperativas.

Por último, en el terreno de la financiación y, más en concreto, en el de las ayudas financieras de la Federación a favor de los *Länder* para el acometimiento de inversiones sustanciosas, el artículo 104b GG introduce una nueva previsión

(45) *Vid.* KEMMLER, Iris (2009): 552.

(46) *Vid.* ARROYO GIL, Antonio (2009a): 64 y sigs.

(47) ARROYO GIL, Antonio (2009a): 65 y sigs.

que sólo se puede comprender adecuadamente si tenemos en cuenta lo dicho anteriormente en relación con los artículos 109 y 115 GG (48).

Hasta este momento, y como, por otra parte, resultaba lógico, según el artículo 104b.1 GG la Federación únicamente podía conceder por medio de ley ayudas financieras a los *Länder*, cuando estuviese facultada constitucionalmente para ello; ayudas que deberían ir destinadas a inversiones especialmente sustanciosas de los *Länder* y los municipios (o asociaciones de municipios), que fueran imprescindibles para evitar un desequilibrio total de la economía (punto 1.º), para equilibrar las diferencias de capacidad financiera en el territorio federal (punto 2.º) o para fomentar el crecimiento económico (punto 3.º).

Pero después de la modificación constitucional de 2009, y en contradicción con lo señalado más arriba, se permite que la Federación, aun cuando carezca de facultad legislativa a tal efecto, pueda conferir ayudas financieras a los *Länder* en caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de necesidad que escapen al control del Estado y que puedan poner en serio riesgo su situación financiera.

La dificultad de concretar esas situaciones de extraordinaria necesidad que escapen al control del Estado y que puedan poner en riesgo la situación financiera de un *Land* es mayúscula, dada la indeterminación de estos conceptos. En todo caso, el margen de maniobra del legislador federal será muy importante, por lo que podría hacer un uso extensivo de esta posibilidad para intervenir en terrenos que, de otro modo, tendría vedados.

Desde otro punto de vista, esta previsión vendría a abrir una vía excepcional para que la Federación, en una situación de crisis económico-financiera tan aguda como la que se padece, entre otros, en buena parte de los países europeos desde 2008, pueda asegurar, mediante su intervención, que se produzca una quiebra financiera de algún *Land*; algo a lo que, por otra parte, obliga ya el propio principio federal previsto en el artículo 20.1 GG, ya que del mismo cabe derivar el deber de garantizar, en caso de crisis financiera de algún *Land*, su viabilidad. Este deber obliga tanto a la Federación como a los *Länder* a prestar ayuda a aquel *Land* que atravesase una situación presupuestaria excepcional, que no pueda superar por sí mismo (49).

(48) *Vid.* HÄDE, Ulrich (2010): 544 y sigs.

(49) Y así lo reconoció no hace mucho el propio Tribunal Constitucional Federal alemán, de manera paradigmática, en la sentencia de 19 de octubre de 2006, a propósito de la concesión de ayudas federales complementarias a la Ciudad-Estado de Berlín por encontrarse, supuestamente, en una situación de crisis presupuestaria extrema (*BVerfGE 116, 327*). *Vid.* ARROYO GIL, Antonio (2009a): 49 y sigs.

En correspondencia con ese deber general derivado del principio federal, existe otra obligación más concreta, en virtud de la cual a través de ley se ha de garantizar que queda debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los *Länder* (art. 107.2 GG), sin que a tal efecto se establezca ningún límite constitucional a este mecanismo de solidaridad interterritorial.

III. INTRODUCCIÓN DE LA REGLA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

1. *El proceso de la reforma constitucional*

Ciertamente, la modificación constitucional italiana tiene su origen directo en la necesidad de sanear las cuentas públicas, derivado de la exigencia de reforzar el compromiso de Italia con los vínculos establecidos en el «Pacto Europlus» de marzo de 2011 y en el llamado «Six Pack» de octubre de 2011 en el Consejo del ECOFIN (posteriormente reafirmados en el «Fiscal Compact» de enero de 2012). La reforma constitucional vino así a confirmar uno de los compromisos contraídos en su día por el Gobierno anterior de Silvio Berlusconi y posteriormente asumidos por el ejecutivo de Mario Monti, con la justificación de la necesidad de dar confianza a los mercados sobre la sostenibilidad de la deuda pública italiana.

De este modo, la Cámara de Diputados aprobó el 6 de marzo de 2012, sin modificaciones respecto al texto previamente aprobado en primera lectura el 30 de noviembre de 2011 por ambas Cámaras, el proyecto de ley constitucional encaminada a introducir en la Constitución el principio del equilibrio de ingresos y gastos, el llamado «equilibrio presupuestario». En esta segunda lectura del proyecto, la aprobación tuvo lugar con una mayoría de dos tercios de sus miembros. Posteriormente, el 17 de abril de 2012, tal y como se había decidido en la junta de portavoces del 11 de abril, el Senado aprobó definitivamente el proyecto de ley constitucional que introdujo la estabilidad presupuestaria en la Constitución por más de los dos tercios de los senadores con derecho de voto (el quórum era de 214 sobre 321) necesarios para eludir el recurso al referéndum confirmativo (50).

(50) En contra votaron la *Liga Norte*, e *Italia dei Valori*. Las abstenciones fueron de *Coesione Nazionale* y de tres senadores de otros grupos que rompieron la disciplina de voto [Mario Baldassarri (*Terzo Polo*) que no participó en las votaciones, Mauro Cutrufo (*Il Popolo della Libertà*) y Massimo Garavaglia (*Liga Norte*), que se abstuvieron].

Finalmente, con la publicación en el Boletín Oficial de la ley constitucional 1/2012, de 20 de abril, el principio del equilibrio presupuestario entró en la Constitución italiana. No obstante, la medida no entró en vigor hasta el 8 de mayo, si bien —según prevé el artículo 6 de la citada ley constitucional— sus disposiciones sólo serán de aplicación a partir del ejercicio presupuestario correspondiente al año 2014.

No deja de llamar la atención que en un país como Italia —donde por cualquier cuestión nimia se organizan auténticas campañas mediáticas—, en este caso, pese a su extraordinaria relevancia, dadas sus consecuencias en la forma de gobierno así como en la forma de Estado (tanto en lo que respecta a la distribución territorial del poder, cuanto en lo relativo al Estado social y de derecho), el silencio ha sido casi total (51).

2. *El contenido de la reforma constitucional*

Así, la Ley 1/2012, de 20 de abril, contiene sólo seis artículos, que modifican cuatro artículos de la Constitución: concretamente, los artículos 81, 97, 117 y 119. Es interesante señalar, no obstante, que en el primer Proyecto presentado por el Gobierno, también estaba prevista la modificación del artículo 53 de la Constitución, norma fundamental del sistema tributario, ya que era en este artículo donde se pensaba incluir el principio de equilibrio presupuestario. Esto era así porque el planteamiento original concebía el principio de equilibrio presupuestario como «estrechamente correlacionado» con los «principios de equidad intergeneracional y de la sostenibilidad de las políticas presupuestarias». En definitiva, se defendía en un principio que la ubicación «más adecuada del principio del equilibrio presupuestario sea en el ámbito del artículo 53 de la Constitución, esto es, en la parte primera (derechos y deberes de los ciudadanos) y en particular en el título IV, concerniente a las relaciones políticas». Sin embargo, en el Informe elaborado por el Servicio de Estudios de la Cámara Baja se señalaba que el principio de equidad intergeneracional no está recogido por la Constitución, por lo que decidió basarse la reforma en un cambio de otros artículos, de manera especial el artículo 81 de la Constitución, donde se regulan los principios presupuestarios (52).

(51) Y, en el mismo sentido, la intervención en la Cámara del senador Francesco Pardi, de *L'Italia dei valori*, que puede leerse en su blog <http://www.francescopardi.it/2012/04/11/pareggio-di-bilancio-una-camicia-di-forza/>.

(52) Vid. Cámara de Diputados —XVI Legislatura— Dossier 551/2011, de 4 de octubre, Introducción del principio de equilibrio presupuestario en la Carta constitucional-A.C. 4620ss. <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/AC0691.htm>.

Respecto de los preceptos finalmente reformados, el artículo 1 de la Ley constitucional 1/2012 supone una radical sustitución del artículo 81 de la Constitución italiana (53), relativo a los principios básicos en materia presupuestaria y que resultará de aplicación a partir del ejercicio financiero correspondiente a 2014. La estructura del presupuesto y de las leyes de estabilidad, que ya tenía en cuenta los compromisos europeos, venía regulada por la Ley 196/2009 (modificada por la Ley 39/2011), que supuso un importante cambio respecto del régimen anterior, basado en el presupuesto, las leyes financieras y la «maniobra presupuestaria», establecido en la Ley 468/1978 (con sus sucesivas e importantes modificaciones, añadidas por las Leyes 362/1988 y 208/1999). Pero, sobre todo, supone un cambio radical en la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos: si hasta ahora los contenidos financieros y presupuestarios se encontraban repartidos entre la ley de presupuestos (*legge di bilancio*) —sólo ley en sentido formal, incapaz de innovar el ordenamiento— y la ley financiera (llamada *legge di stabilità* desde la reforma de 2009, antes de la cual se denominaba *legge finanziaria*), a partir de ahora se prevé su unificación en un único documento (la *legge di bilancio*). De este modo, después de décadas de debates y discusiones doctrinales y jurisprudenciales (54), se aprovecha silenciosamente la reforma de la Constitución para atribuir a la ley de presupuestos una naturaleza jurídica material, permitiéndole incluir disposiciones innovadoras de la legislación vigente (55).

Ahora, el nuevo artículo 81 de la Constitución queda redactado de la siguiente manera:

«El Estado asegurará el equilibrio entre los ingresos y los gastos del propio presupuesto, teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico.

(53) Antigua artículo 81: «Las Cámaras aprobarán cada año los Presupuestos y las cuentas de ingresos y gastos presentadas por el Gobierno.

No procederá la entrada provisional en vigor de los Presupuestos a no ser por ley y por períodos que en conjunto no sean superiores a cuatro meses.

No se podrán establecer por la ley de aprobación de los presupuestos nuevos tributos y nuevos gastos.

Cualquier otra ley que lleve aparejados gastos nuevos o mayores deberá indicar los medios para hacer frente a los mismos».

(54) GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (2008): 183 y sigs.

(55) El artículo 15 de la Ley 243/2012, de 24 de enero, de disposiciones para la actuación del principio del equilibrio presupuestario en el sentido del artículo 81.6 de la Constitución, refuerza aún más esta idea.

El recurso al endeudamiento sólo se consiente con el fin de considerar los efectos del ciclo económico y, previa autorización de las Cámaras adoptada por mayoría absoluta de los respectivos componentes, al verificarse eventos excepcionales.

Cada ley que comporte nuevas o mayores cargas proveerá los medios para hacerlos frente.

Cada año las Cámaras aprobarán mediante ley el presupuesto y la cuenta general presentados por el Gobierno.

El contenido de la ley de presupuestos, las normas fundamentales y los criterios dirigidos a asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas se establecerán mediante ley aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara, respetando los principios definidos por ley constitucional.»

Asimismo, el artículo 5 de la citada Ley constitucional reenvía su ulterior desarrollo en este punto a una ley, que debía ser aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara, antes del 28 de febrero del 2013. Será esta ley, en consecuencia, la que establezca los contenidos precisos de dichos principios, que la Constitución recoge sólo de una manera muy general.

Como puede observarse, esta reforma, en primer lugar, viene a establecer expresamente la obligación del Estado de garantizar «el equilibrio entre los ingresos y los gastos» en su propio presupuesto. Es de destacar en este sentido que el legislador constitucional utiliza el término «equilibrio» y no el de «pareggio», siguiendo así los dictados europeos, que hablan de un déficit estructural, esto es, corregido por el ciclo económico, estableciendo un máximo del 0,5 por 100, mientras que el término «pareggio» requiere una equivalencia entre gastos e ingresos (56). No se refiere, por tanto, al equilibrio contable, sino que —dada la trascendencia que la Ley constitucional otorga a otros conceptos como la tasa de crecimiento del PIB, el remanente de deuda existente, su ritmo de reducción, por un lado, y los vínculos establecido por la normativa comunitaria, por otro— parece más correcto entender que se refiere al saldo estructural sostenible de ingresos y gastos (57).

(56) «“Equilibrio” podría querer decir déficit estructural cero, pero coyuntural de 20 mil millones. Traducido: la deuda, aunque en “equilibrio”, aumenta en 20 mil millones. En definitiva, una formulación “demagógica”, según Baldassarri, que “vende a los mercados el ‘pareggio’ pero no vincula a los partidos respecto a los ciudadanos, dejándoles la libertad de gastar y gravar para cubrir los gastos”» [CHIUSI, Fabio (2012)].

(57) La Magistrada del Tribunal de Cuentas, Daniela Morgante realiza un exhaustivo análisis de la reforma constitucional en MORGANTE, Daniela (2012).

Esta reforma, por otra parte, viene a culminar una tendencia que ya se venía detectando desde hace tiempo, de reforzamiento del papel del Ejecutivo en detrimento del Parlamento (58), posteriormente acentuada con la modificación de los procedimientos presupuestarios operada por la Ley 196/2009 (59) y ya claramente definida ahora con esta reforma constitucional (60).

Por lo que respecta al cambio operado en el artículo 97 de la Constitución, se añade un primer párrafo, que establece que «Las Administraciones Públicas, en coherencia con el ordenamiento de la Unión europea, asegurarán el equilibrio de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda pública».

En relación con el artículo 117 de la Constitución, la ley de reforma constitucional establece que la materia «armonización de los presupuestos públicos» pasa a ser de competencia exclusiva del Estado, mientras que la de «coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario» continúa figurando en el elenco de materias reservadas a la competencia legislativa concurrente. Una cuestión que acabará manifestándose como problemática y que, como veremos más adelante, ha dado lugar a una propuesta de reforma de la Constitución de amplio espectro, en un intento por recentralizar el modelo de Estado italiano.

Finalmente, el último artículo constitucional modificado, el 119, se refiere ya específicamente a los entes territoriales. Así, a los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones se les continúa reconociendo autonomía financiera para sus ingresos y gastos, pero se añade «*respetando el equilibrio de los respectivos presupuestos y concurren a garantizar el cumplimiento de los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento de la Unión europea*». Y por lo que atiene a su capacidad de endeudamiento, se les añade un nuevo límite respecto del que ya tenían: si antes sólo se les permitía «recurrir al endeudamiento para financiar gastos de inversión», ahora además deben presentar «*la simultánea definición de los planes de amortización y a condición de que para el conjunto de los entes de cada Región se respete el equilibrio presupuestario*». Por lo demás, sigue estando vigente la exclusión de toda garantía por el Estado de los préstamos contraídos por dichos entes.

(58) Como ya señalábamos en su momento, *vid.* GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (2008): 49 y sigs.

(59) BERGONZINI, Chiara (2011): 42 y sigs.

(60) RIVOSECCHI, Guido (2012 b).

3. *La Ley 243/2012, de 24 de diciembre, y las consecuencias normativas de la reforma constitucional*

Como ya señalábamos previamente, el artículo 5 de la Ley constitucional reenvía su ulterior desarrollo a una ley, que debía ser aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara, antes del 28 de febrero del 2013. Y nuevamente la aprobación de esta ley de desarrollo vino a caracterizarse por las premuras, las urgencias y los atropellos. Cuando ya el plazo estaba a punto de agotarse, con las vacaciones navideñas a la vuelta de la esquina y las Cámaras a punto de ser disueltas, se presentó la proposición de ley firmada por doce diputados, justificado, según el informe que la acompañaba, en la necesidad de asegurar la confianza de los mercados financieros. Dicha ley, aprobada por el Pleno de la Cámara Baja el 12 de diciembre, estuvo a punto de pasar a formar parte del conjunto de propuestas normativas que caducarían con la disolución de las Cámaras (61), por una divergencia en los planteamientos de ambas Cámaras. En concreto, el aspecto más problemático, al parecer, hacía referencia a la composición del organismo independiente de control sobre la hacienda pública, la Oficina parlamentaria de control (*Ufficio parlamentare di controllo*), que según el texto aprobado por la Cámara de Diputados se compondría de tres miembros, mientras que, según la propuesta del Senado, debería ser un órgano unipersonal (62).

La *Ley 243/2012, de 24 de enero, de disposiciones para la actuación del principio del equilibrio presupuestario en el sentido del artículo 81.6 de la Constitución*, es una ley especial, una especie de ley-marco de contabilidad, dotada de una resistencia pasiva reforzada, en virtud de dicha mayoría cualificada exigida en ambas Cámaras, creando una reserva legislativa cualificada, en cuanto, por ejemplo, no admite su aprobación en Comisión y está excluida de ser sometida a un referéndum abrogativo, al tiempo que se considera parte integrante del llamado bloque de la Constitucionalidad, por lo que podrá servir de parámetro interpuesto en los futuros controles de constitucionalidad de los que sea objeto la posterior legislación en la materia (63), lo cual revestirá especial importancia de cara a los conflictos de atribuciones entre Estado y Regiones (64).

(61) Entre las proposiciones y proyectos caducados, *vid.* <http://www.leggioggi.it/2012/12/11/crisi-governo-riforme-incompiute-addio-al-pareggio-di-bilancio-senato/>.

(62) Esta información trascendió a través de las declaraciones de los portavoces parlamentarios a la prensa: http://www.ilmessaggero.it/economia/pareggio_di_bilancio_in_costituzione_ddl_bloccato_in_senato_si_cerca_accordo/notizie/237433.shtml.

(63) MORGANTE, Daniela (2012): 14.

(64) SALERNO, Giulio M. (2012): 584.

Es, en definitiva, esta ley la encargada de dar forma a los compromisos asumidos con Europa, más allá de los principios generales e imprecisos establecidos en la Constitución (65). Por ello, una de las notas características del contenido de la misma es el de su flexibilidad a la hora de adoptar los requisitos y obligaciones, muchas veces por remisión a la propia normativa comunitaria. Simultáneamente, no se trata de una ley que se limite a introducir determinadas reglas de tipo coyuntural: antes bien, sus disposiciones poseen un carácter «estructural», necesario para especificar las prescripciones constitucionales en materia de hacienda pública (66). En esta línea, el Presidente del Tribunal de Cuentas advertía, justo en las fechas en las que parecía que la aprobación de la ley no prosperaría, que la reforma de la Constitución resultaría insuficiente de cara a cumplir los vínculos europeos, si no existía la ley prevista en el artículo 5 (67).

Por lo que respecta a su contenido concreto, la ley establece disposiciones dirigidas a «dar actuación a los principios del equilibrio entre ingresos y gastos del presupuesto de las Administraciones Públicas y de sostenibilidad de la deuda pública» (Capítulos II-V, arts. 3-13), regula el contenido de la ley de presupuestos (Capítulo VI, arts. 14-15) e instituye el Organismo independiente para el análisis y la verificación del rumbo de la hacienda pública y para la observancia de las reglas presupuestarias (Capítulo VII, arts. 16-19). El texto incluye también, en las disposiciones finales, normas relativas a las funciones de control del Tribunal de Cuentas sobre los presupuestos de las Administraciones Públicas. Por último, debemos señalar que, con la salvedad del Capítulo IV, relativo al equilibrio de los presupuestos de las Regiones y de los Entes locales, y del nuevo contenido de las leyes de presupuestos, para los que se prevé su aplicación a partir del 1 de enero de 2016, las restantes disposiciones de la ley serán aplicables desde el 1 de enero de 2014.

En el Capítulo II se reafirma la obligación para las Administraciones Públicas establecida en el nuevo apartado primero del artículo 97 de la Constitución, de asegurar el equilibrio de los presupuestos, especificando (art. 3) que dicho equilibrio corresponde al objetivo a medio plazo, esto es, al valor del saldo estructural concretado sobre la base de los criterios establecidos por el ordenamiento de la Unión Europea, que para Italia es actualmente el equilibrio presupuestario calculado en términos estructurales, es decir, corregido para tener en cuenta los efectos del ciclo económico y eliminando las medidas excepcionales.

(65) DICKMANN, Renzo (2012).

(66) BRANCASI, Antonio (2012).

(67) <http://www.altalex.com/index.php?idnot=60430>.

Respecto del principio de sostenibilidad de la deuda pública, se remite directamente al valor de referencia establecido por la Unión Europea (60 por 100 del PIB), lo mismo que respecto de la tasa de anual de referencia de crecimiento del gasto público.

También la ley especifica cuáles son los «eventos excepcionales» que consienten el recurso al endeudamiento: éstos son, en primer lugar, los períodos de grave recesión económica relativos también a la zona Euro o a toda la Unión europea y en segundo lugar los eventos extraordinarios, fuera del control del Estado, incluidos aquellos relativos a la defensa y a la seguridad de la República, así como los desastres naturales graves, que tengan relevantes repercusiones sobre la situación financiera general del país. Por ello establece mecanismos de corrección, que corresponderá elaborar al Ministerio de Hacienda, y posteriormente ser sometidos a su aprobación por las Cámaras.

Finalmente, y tras muchas discrepancias en el trámite de debate parlamentario, se instituye (y se dota presupuestariamente) un organismo independiente de control de las cuentas públicas, al que antes nos hemos referido, que se llamará «Oficina parlamentaria del presupuesto», formado por tres miembros elegidos por los presidentes de ambas Cámaras, con un mandato de seis años no renovables. Además de labores de análisis y verificación, puede activar el mecanismo correctivo previsto en la ley. No obstante, del control de la gestión, en aplicación de los nuevos principios, la competencia residirá en el Tribunal de Cuentas.

Para terminar, algo querríamos añadir respecto del desarrollo posterior de la mencionada reforma de la Constitución, que ya hemos señalado que tiene una repercusión directa sobre la distribución territorial del poder, afectando de manera inmediata a la autonomía de los entes territoriales. Ello conllevaba, según el Ejecutivo presidido por el Sr. Monti, la necesidad de llevar a cabo una paralela reforma de la Constitución en el Título V, dedicado a esta cuestión. Una reforma que operase en sentido opuesto a la gran revolución efectuada hace más de una década, cuando la Ley constitucional 3/2001 llevó a cabo una revisión completa del modelo de distribución territorial del poder, incrementando la autonomía de las Regiones y de los demás entes territoriales (fundamentalmente, provincias y municipios) (68). Así, el Consejo de Ministros aprobó el 9 de octubre un proyecto de reforma constitucional que habría afectado, en caso de prosperar, al Título V de la Constitución (69). Dicha reforma, que suponía un giro copernicano en lo referente al modelo federalizante existente en la actua-

(68) RAPICAVOLI, Carlo (2012c).

(69) <http://www.funzionepubblica.gov.it/lazione-del-ministro/disegno-di-legge-constituzionale-riforma-del-titolo-v.aspx>.

lidad, finalmente no llegó siquiera a iniciar su andadura parlamentaria, debido a la disolución anticipada de las Cámaras. Fundamentalmente se trataba de una reforma empujada por la necesidad de reforzar los poderes de control financiero y presupuestarios del Estado sobre las Regiones, en concreto estableciendo la posibilidad de ordenar mayores controles sobre los presupuestos regionales, así como imponiendo también a las Regiones de Estatuto especial la exigencia del equilibrio presupuestario. La reforma, en palabras del propio Gobierno, estaba basada en el principio de la unidad jurídica y económica de la República como valor fundamental del ordenamiento (70).

En definitiva, la reforma de la Constitución para cumplir las exigencias derivadas de los compromisos europeos, aún no ha sido realmente desarrollada y del éxito de la coalición del Gobierno presidido por Enrico Letta dependerá en gran medida no sólo la aplicación de aquélla, sino la viabilidad de algunas otras reformas constitucionales de aún mayor calado.

IV. INTRODUCCIÓN DE LA REGLA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FRANCÉS

1. *Los proyectos frustrados de reforma de la Constitución*

Al igual que en el caso de Alemania, también Francia había incumplido en el pasado los criterios establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por lo que fue objeto de un procedimiento de advertencia, si bien no llegó a ser sancionada (71). No obstante, a diferencia de lo que ocurría en Alemania, debemos señalar, en primer lugar, que en Francia no existe una posición política, social o doctrinal tan claramente favorable a la incorporación de dichos límites en

(70) TENORIO, Pedro (2012): «El proyecto dice plantear la relación entre leyes estatales y leyes regionales de acuerdo con una lógica de complementariedad y de no conflictividad. [...] En segundo lugar, se incluyen como competencia estatal materias que hasta ahora no estaban contempladas en la Constitución y que en los últimos años habían sido objeto de discusión constitucional: la regulación jurídica del trabajo en las dependencias de las Administraciones Públicas o la regulación general de los entes locales.

Tercero, se atribuye a la ley estatal un papel más amplio en el ámbito de la legislación concurrente, previendo que corresponde a la ley del Estado no ya establecer los problemáticos “principios fundamentales” sino la “regulación funcional que garantice la unidad jurídica y económica de la República”. Se fijan límites menos rígidos entre potestad reglamentaria del Gobierno y potestad reglamentaria de las regiones, implantando una regla que pretende ser más sencilla: el Estado y las regiones pueden aprobar reglamentos para la ejecución de sus propias leyes.»

(71) Nos remitimos a lo ya expuesto en la nota 19.

la Constitución (72), y ello tanto por lo que tiene de eventual intromisión en su soberanía nacional, como por la propia idea de la «regla de oro», desde muchos sectores percibida como una amenaza para su Estado social. Por otro lado, y no menos importante, al tratarse de un Estado centralista, no resulta tan necesaria la plasmación del principio del equilibrio presupuestario en la Constitución (73). Por no hablar de que un importante sector lo considera simplemente una norma programática que será irremisible y sistemáticamente incumplida, con lo que ello arrastraría de devaluación para la propia Norma Fundamental (74). Por último, aunque ya más secundario, todo el sistema normativo presupuestario fue objeto de una radical reforma bastante avanzada, hace pocos años, estableciendo un mayor control de las finanzas públicas por el Parlamento, mediante la aprobación de la Ley Orgánica 692/2001, de 1 de agosto, relativa a las leyes de finanzas (LOLF), que encuentra su base en el artículo 55 de la Constitución, así como en los tratados europeos, por lo que quizás no se percibía tanta necesidad en llevar a cabo un nuevo cambio del sistema.

En realidad, la prohibición constitucional del déficit fue una propuesta centrista, que ya figuraba en el programa electoral de François Bayrou en la campaña electoral de 2007, cuando planteó una política económica equilibrada, junto con la incorporación a la Constitución de la prohibición para el Gobierno de presentar un presupuesto de funcionamiento (75) con déficit, excepto en los períodos de recesión. Según dicha propuesta, una eventual contravención por parte del Gobierno sería susceptible de control por parte de la Corte Constitucional. Poco después, en el año 2008, se intentaron introducir enmiendas a la omnicompreensiva Ley de reforma de la Constitución que el Gobierno de coalición de centro-derecha iba a presentar ante las Cámaras, estableciendo la obligación de equilibrio de las cuentas públicas; una propuesta conocida como «regla de oro». No obstante lo cual, en enero de 2008, desde el grupo centrista se presentaba en la Asamblea Nacional una proposición de ley con el objeto de prohibir desde 2012 las leyes de finanzas que no garantizasen la financiación de los gastos de funcionamiento del Estado. Se trataba de una proposición muy polémica, que no acababa de satisfacer a nadie: desde el Partido Centrista se consideraba que se había desvirtuado la idea original, mientras que desde el Partido Socialista se cuestionaba la propia utilidad de una regla tan fácilmente soslayable. Finalmen-

(72) Aunque esto no ha sido así en su historia constitucional. *Vid.* WALINE, Charles (2012).

(73) OLIVA, Éric (2012a): 49 y sigs., se plantea incluso los intentos de transposición del régimen del equilibrio local a la hacienda del Estado.

(74) TIRARD, Manuel (2012): 105 y sigs.

(75) La LOLF recoge la distinción entre Presupuesto de funcionamiento y Presupuesto de inversión.

te, después de tanta controversia, en la amplia reforma constitucional del 23 de julio de 2008 (76), solo logró incluirse en la Constitución (art. 34) una mención a «el objetivo de equilibrio de las cuentas de las Administraciones Públicas».

Sin embargo, tras esta iniciativa fallida, tres años después, con la crisis económica desbocada, la deuda pública descontrolada, una dolorosa devaluación en la clasificación del riesgo crediticio de la deuda soberana francesa y las presiones alemanas, desde el Gobierno se propone una nueva reforma de la Constitución en 2011 con la finalidad de recoger en la Constitución las obligaciones europeas contenidas en «Six-pack». Este proyecto de ley de reforma constitucional, adoptado el 13 de julio de 2011, era sin duda de un mayor calado que la anteriormente planteada, aunque en sus líneas generales, no alteraba sustancialmente el sistema existente (77). Ese texto pretendía instituir una nueva fuente normativa, las leyes-marco de equilibrio de la hacienda pública, cuya finalidad sería la de establecer un paulatino retorno al equilibrio presupuestario (78) en tres años, permitiendo que el Consejo constitucional pudiera invalidar una ley de finanzas si la Comisión europea, tras su revisión anual de los presupuestos nacionales del llamado «semestre europeo», considerase que no respetaba los compromisos europeos. Dicha ley-marco de equilibrio de la hacienda pública sería una nueva categoría de ley, recogida en la Constitución, pero cuyo desarrollo vendría establecido en una ley orgánica y cuya finalidad sería la de determinar la trayectoria presupuestaria, por lo que resultaría de aplicación tanto para las leyes de finanzas como para las leyes de financiación de la seguridad social, estableciendo anualmente límites mínimos de ingresos y máximos de gastos. Asimismo, el control del cumplimiento de la regla de oro recaería, como ya hemos avanzado, en el Consejo constitucional.

Esta propuesta, pese a su aprobación social (79), sin embargo, no llegó a someterse al Parlamento, por no contar con un apoyo político suficiente (80).

(76) Sobre el alcance general de dicha reforma, véase PIERRE-CAPS, Stéphane (2012): 91-130.

(77) CHARPENTIER, Jérôme (2011).

(78) ¿Nuestra senda de equilibrio?

(79) Según un sondeo llevado a cabo por la agencia IFOP en agosto de 2011, un 78 por 100 de la población se manifestaba a favor del concepto de «regla de oro» constitucional (concepto que en la encuesta era bastante distinto que el de la propuesta presentada al Parlamento), a pesar de mostrar su escepticismo acerca de que dicha regla pudiera ser de utilidad para reducir el déficit presupuestario [<http://savetpol.frenchboard.com/t78-doit-on-ratifier-le-traite-europeen-sur-la-regle-d-or-par-referendum>].

(80) Entre los principales críticos de esta medida, el antiguo presidente de la Comisión europea, Jacques Delors, que lo consideraba una simple operación de marketing político, ya que «una regla de oro, para ser válida, es necesario que defina bien a qué se llama déficit» [<http://www>].

No obstante, la posterior adopción del Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza de la Unión Europea venía a elevar las obligaciones del *Six Pack* a rango de tratado, al tiempo que establecía la obligación «de transponer la «regla de equilibrio presupuestario» en sus ordenamientos jurídicos nacionales, mediante disposiciones vinculantes, permanentes y preferentemente de rango constitucional». De esta manera, dicho precepto, conocido como «regla de oro europea», abría nuevamente el debate de la reforma de la Constitución en Francia.

El 9 de agosto de 2012, el Consejo constitucional (DC núm. 2012-653) (81), se pronunció sobre la cuestión, a petición del Presidente Hollande, determinando que la ratificación del Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza de la Unión Europea por parte de Francia no requería de una previa modificación de la Constitución, siendo suficiente la aprobación de una ley orgánica para dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el propio Tratado. El segundo aspecto importante destacable de dicha decisión es que el Consejo constitucional añadió que tomaría en consideración las evaluaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas para determinar su juicio acerca de las futuras leyes de finanzas.

Esta decisión supuso un alivio para el Presidente Hollande, quien ya durante la campaña electoral se había manifestado claramente contrario a dicha reforma constitucional, por lo que inmediatamente procedió a solicitar la elaboración de un proyecto de ley orgánica que permitiera cumplir los requisitos establecidos a partir de la decisión de la Corte. Pero el primer paso lo constituía la necesidad de aprobar la autorización, por ley, del Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza de la Unión Europea. La discusión parlamentaria fue compleja, dado que los grupos de centro y de derecha se mostraban favorables a la «regla de oro», mientras que desde los partidos de izquierda (incluido el propio Partido Socialista en el Gobierno), la consideraban una cesión de soberanía presupuestaria, criticando asimismo la filosofía de austeridad subyacente a la misma. Finalmente, el 10 de octubre, la Asamblea nacional adoptó la ley orgánica autorizando la ratificación del Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza en la Unión económica y monetaria, por 490 votos a favor, 34 en contra y 18 abstenciones, siendo por último publicado el 22 de octubre en el Diario Oficial de la República.

lepoint.fr/politique/delors-la-regle-d-or-c-est-un-piege-a-cons-pour-l-opposition-14-09-2011-1373164_20.php].

(81) Es posible consultar el texto en español de dicha Decisión en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/espanol/decisiones/decision-n-2012-653-dc-de-9-de-agosto-de-2012.115836.html>.

2. *La Ley orgánica de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de la hacienda pública*

Una vez aprobada la Ley de 22 de octubre de 2012, autorizando la ratificación del Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza en la Unión económica y monetaria, tras dos meses de debates, se aprobó la Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de la hacienda pública (LOPGFP). Además, con anterioridad a su publicación, el 13 de diciembre, el Consejo constitucional (DC núm. 2012-658) tuvo que pronunciarse, a petición del Primer Ministro, acerca de la constitucionalidad de la Ley Orgánica (82). En su decisión, la Corte consideraba conformes a la Norma Fundamental las «disposiciones relativas a las leyes de programación plurianual de la Hacienda pública», así como de aquellas referentes a las «leyes de finanzas y las leyes de financiación de la Seguridad social», aunque declara la inconstitucionalidad de un par de aspectos relativos al nuevo órgano, el Alto Consejo de la Hacienda pública (*Haut conseil des finances publiques*), a los que más adelante haremos mención.

Por lo que se refiere a su contenido concreto, la Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de la hacienda pública supone la introducción de una serie de novedades:

Ante todo, esta reforma viene a atribuir a las leyes de programación plurianual de la Hacienda pública la finalidad de establecer los requisitos exigidos en el Tratado europeo, especialmente la polémica «regla de oro»: un déficit presupuestario estructural, con independencia de la coyuntura económica, no superior al 0,5 por 100 del PIB. Así, las leyes de programación plurianual deberán precisar, en primer lugar, el objetivo a medio plazo, fijando una cifra-hito de saldo estructural de las cuentas del conjunto de las Administraciones Públicas. Además, en segundo lugar, deberán definir la trayectoria plurianual para el conjunto del período cubierto, de una duración mínima de tres años naturales. Por último, cada año con ocasión de la aprobación de la ley de finanzas y de la ley de financiación de la Seguridad Social deberá verificarse el respeto de dicha trayectoria, así como señalar si para ello es necesario recurrir a alguno de los mecanismos de corrección previstos en la ley orgánica. Por tanto, a partir de ahora, los saldos estructurales y efectivos del conjunto de las Administraciones

(82) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-658-dc/decision-n-2012-658-dc-du-13-decembre-2012.135388.html>.

Públicas serán incluidos en los proyectos de leyes de finanzas, en las de modificaciones presupuestarias y en la cuenta general (*loi de règlement*).

Asimismo, con la aprobación de esta Ley orgánica, se crea un nuevo organismo independiente presidido por el Presidente del Tribunal de Cuentas, el Alto Consejo de la Hacienda pública, que será el encargado de velar por la fiabilidad de las previsiones macroeconómicas. A este respecto, el Consejo constitucional consideró contrarias al principio de separación de poderes, las audiencias parlamentarias previas a los miembros del Alto Consejo nombrados por el presidente del Tribunal de Cuentas y el Presidente del Consejo económico, social y medioambiental (83). El Consejo de Estado recibirá el parecer del Alto Consejo antes de pronunciarse sobre los proyectos de ley, especialmente en lo relativo a las leyes de modificación presupuestaria y a las leyes de financiación de la Seguridad Social (84), por lo que el Alto Consejo viene obligado a emitir su parecer sobre el programa de estabilidad al menos con dos semanas de antelación a la fecha límite para su envío a las instituciones europeas.

Finalmente, en caso de desvío de la trayectoria fijada, se prevé la puesta en marcha de un mecanismo correctivo. Dicho mecanismo deberá ser iniciado por el Alto Consejo, quien —tomando en consideración eventuales «circunstancias excepcionales»— emitirá una alerta, ante la cual el Gobierno propondrá al Parlamento la adopción de medidas adecuadas para la corrección de dicho desvío.

En definitiva, tras varios años de idas y venidas, de proyectos de reforma frustrados y de sucesivas consultas al Consejo Constitucional, Francia ha conseguido dar cumplimiento a sus compromisos europeos de la forma menos lesiva

(83) De conformidad con el artículo 11 de la Ley orgánica, el Alto Consejo, ubicado en el seno del Tribunal de Cuentas, se compone de diez miembros más su presidente, cuyo mandato sólo podrá ser renovado una vez:

- 1.º Cuatro magistrados en activo del Tribunal de Cuentas, designados por su presidente.
- 2.º Cuatro miembros nombrados, respectivamente, por el presidente de la Asamblea nacional, el presidente del Senado, los presidentes de las comisiones de hacienda de la Asamblea nacional y del Senado en razón de su competencia en la materia de previsiones macroeconómicas y hacienda pública; estos miembros serán nombrados tras una audiencia pública conjunta de la comisión de hacienda y de la comisión de asuntos sociales de la cámara correspondiente. No podrán ejercer cargos públicos electivos.
- 3.º Un miembro nombrado por el presidente del Consejo económico, social y medioambiental en razón de su competencia en la materia de previsiones macroeconómicas y hacienda pública. No podrá ejercer cargos públicos electivos.
- 4.º El director general del Instituto nacional de estadística y de estudios económicos.

(84) Otra de las disposiciones consideradas contrarias a la Constitución por el Consejo constitucional establecía que el momento en el que debía emitir su parecer el Alto Consejo era antes de la adopción en primera lectura por la Asamblea nacional, sin permitir al Consejo de Estado conocer el mismo [DC 2012-258, 53].

posible para su soberanía nacional, empezando por evitar reformar su Constitución.

V. CONCLUSIONES

Debemos comenzar reconociendo que aún es demasiado pronto para extraer conclusiones relevantes dado lo reciente de la mayoría de las reformas que hemos analizado en estas páginas; tanto, que algunos casos apenas acaban de entrar en vigor y ni siquiera son aún de aplicación. No obstante, sí es posible adelantar ya, que si en el caso de Alemania la reforma de la Constitución a la que hemos venido refiriéndonos fue objeto de una reflexión meditada, argumentada y debatida (85), esto no ha sido así en Italia —como en su día en España— donde se han limitado a reformar la Constitución para dar cumplimiento a las exigencias europeas. Esto nos conduce, directa e ineludiblemente, a la cuestión de la soberanía, o más bien a la renuncia a la misma, cuestión ésta que, desde el primer momento, ha constituido un argumento esencial en las discusiones en Francia, y que ha sido objeto de un pronunciamiento por parte del Consejo Constitucional (86).

En efecto, el interrogante fundamental al que el Consejo Constitucional se enfrenta en su ya mencionada Decisión del pasado 9 de agosto de 2012, es el de si «la dirección de la Hacienda pública y el control del endeudamiento nacionales pueden ser condicionados por los compromisos internacionales» (87), puesto que para el Consejo Constitucional resulta innegable que la competencia presupuestaria y financiera está ligada al ejercicio de la soberanía nacional, y que dicha competencia ya ha sido limitada por la normativa europea. La cuestión, entonces, es la de si resulta posible determinar (y preservar, en consecuencia) un núcleo irrenunciable de soberanía nacional, en lo relativo al menos a las grandes decisiones económico-financieras, en este mundo global en el que la «teología política» ha dado paso a la «teología económica» (88).

(85) ARROYO GIL, Antonio (2010): 47.

(86) Aunque, como bien señala LEVADE, Anne (2012): 84, es de esperar que el conjunto de los dirigentes políticos sepa actuar responsablemente y no jugar a la carta del principio democrático, para negarse a respetar aquellas obligaciones europeas a las que no supo oponerse...

(87) OLIVA, Éric (2012): 1043.

(88) MORRONE, Andrea (2012): 829. La cuestión de la soberanía, con todo, ha perdido gran parte del significado que tuvo en otros momentos históricos. Hoy en día resulta, cuando menos, ingenuo pretender que un Estado, por sí mismo, pueda ejercer soberanía al margen de condicionantes ajenos de carácter no sólo político, sino también, y fundamentalmente, económico. En el ámbito de la Unión Europea esto es, si cabe, aún más cierto, pues el proceso de integración presupone precisamente renuncia a poderes antes considerados soberanos. Incluso en un país como Alemania,

En definitiva, el anteriormente mencionado automatismo/acriticismo en la reforma de la Constitución italiana (igual que ocurrió en la española) sin duda ha permitido obviar que la cuestión en juego no se limitaba en sí a la decisión de incluir en la Norma Fundamental la famosa regla de oro, sino que se trata de una decisión con una enorme carga de profundidad, con incontables ramificaciones que acaban afectando a la forma del Estado (el Estado Social se ve condicionado), a la distribución territorial del poder [se está produciendo una innegable recentralización en la mayoría de los sistemas afectados (89)] y a la forma de Gobierno (en cuanto supone un nuevo paso atrás en el papel atribuido a los Parlamentos nacionales con respecto a los Ejecutivos).

En primer lugar, siguiendo esta tendencia, especialmente las doctrinas de la *public choice* y de la nueva economía institucional han venido planteando la importancia de la fijación de límites a la capacidad de decisión pública en materia fiscal y presupuestaria, que supone un cambio respecto de las actitudes propias de la anterior etapa del Estado de Bienestar, cuando se asumía, por el contrario, que más que en el cuánto, la atención debía centrarse en el cómo y el para qué se gastaba. Ya en 1969, el profesor Valerio Onida, Presidente emérito de la Corte Constitucional, sostenía que el equilibrio presupuestario debía ser un objetivo político y no una obligación jurídica. Este autor ya entonces advertía de que la obsesión acrítica con el principio del equilibrio presupuestario no sólo no garantiza *per se* la contención del gasto público, sino que, frente a determinadas circunstancias cíclicas o coyunturales, podría suponer un obstáculo a la hora de poder acceder eventualmente a una financiación externa más beneficiosa en determinadas condiciones. Incluso llega, respecto de la situación italiana, a preguntarse si en el circuito de responsabilidad concurrente y compartida —en materia de equilibrio del presupuesto— entre el Tribunal de Cuentas, la Corte Constitucional y el TJUE, no se derivaría una sensible contracción del Estado social —dado que la construcción del sistema ha sido favorecida históricamente

desde un punto de vista económico-financiero el más potente de todos los Estados miembros de la Unión, la cuestión de la soberanía está sometida desde hace tiempo a un fuerte cuestionamiento, hasta el punto de que para muchos autores carece por completo de sentido seguir apelando a ella para comprender la posición que el propio Estado alemán ocupa en el tablero europeo e internacional, y, lógicamente, mucho menos aún para conocer la posición jurídico-constitucional de los *Länder* en el seno de la República Federal. Una panorámica del significado del concepto «soberanía» en la historia constitucional alemana en WYDUCKEL, Dieter (1998): 203-293.

(89) Un buen ejemplo de esta deriva centralizadora, que afecta también al nivel local de gobierno, podemos encontrarlo en nuestro país en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el que el principio de autonomía local se ve sacrificado en el altar de la eficiencia económica, trasunto último de la estabilidad presupuestaria de que venimos ocupándonos en estas páginas.

por la Corte Constitucional, mediante la exigencia sobrevenida de redimensionar el alcance del pronunciamiento de gasto de cara a «activar los derechos constitucionales, a la luz del principio de igualdad material».

De otro lado, no cabe desconocer que tras estos planteamientos subyace una tendencia general de desconfianza hacia la representación popular, también asistida por un cierto sector de la Economía Política, especialmente representada en la figura del economista norteamericano Buchanan, para quien la estructura propia de las instituciones democráticas favorece la generación de importantes déficits presupuestarios (y, en consecuencia, de alarmantes índices de inflación económica), premisa de la cual derivaba la exigencia de establecer límites constitucionales a las facultades parlamentarias en materia fiscal. Esta propuesta viene enmarcada dentro de su iniciativa —planteada en términos más generales— de elaborar una «Constitución fiscal» como marco necesario de la denominada *financial making-police*, o adopción de decisiones político-financieras, que estableciese límites claros a la actuación estatal en materia económica (90). En este sentido, uno de los principales argumentos justificativos de la superioridad progresivamente adquirida por el Ejecutivo es que, desde finales del siglo XIX, el Parlamento deja de ser el órgano con mayor interés en reducir el gasto público (91).

Por último, hemos de señalar que la decisión sobre la constitucionalización de las reglas impuestas desde la Unión Europea tiene un impacto directo sobre el sistema de distribución territorial del poder en el seno de los Estados descentralizados, en cuanto implica la necesaria pérdida de autonomía financiera por parte de las Regiones y un consiguiente reforzamiento de los poderes de control y coordinación otorgados al nivel central (92). Y cuando esta nueva relación de poderes (internos) no se deriva explícitamente de las reformas constitucionales, se acaba planteando la necesidad de una nueva reforma constitucional, esta vez sí, para hacerla explícita, como está ocurriendo ahora en Italia.

(90) En concreto, Buchanan defiende la existencia de ciertas «reglas del juego» (aquellas recogidas en la Constitución), que contengan límites necesarios (o incluso incentivos) a las mayorías, para que no actúen en su propio beneficio, sino en el del interés general. BUCHANAN, James M./MUSGRAVE, Richard A. (1999): 107 y sigs.

(91) Este proceso de pérdida progresiva de protagonismo de la institución parlamentaria en Alemania ha sido englobado bajo el término «desparlamentarización» («Entparlamentarisierung»), lo que ha provocado un animado debate sobre la necesidad de volver a lo que podríamos denominar «reparlamentarización» de la vida pública, en tanto que exigencia derivable del principio democrático. *Vid.* ARROYO GIL, Antonio (2006): 128 y sigs. y 168 y sigs.

(92) RIVOCCHI, Guido (2010), y TUCCIARELLI, Claudio (2012). Sobre la afectación al principio de autonomía constitucional de los *Länder*, derivada ya del propio sistema de financiación alemán, pero agravada por estas medidas de estabilidad presupuestaria, *vid.* ARROYO GIL, Antonio (2010): 48 y sigs. y 67.

En definitiva, estamos ante algo más que un simple principio contable, o una reforma menor de la Constitución: «Los debates a los que reenvían estas cuestiones afectan a los interrogantes más fundamentales del Derecho constitucional contemporáneo: separación de poderes, relaciones entre los ordenamientos jurídicos, organización interna de los Estados» (93). Y, por qué no, a la cuestión de la relación entre Derecho y Democracia, a los límites del contenido de las Constituciones (94).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2006): «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», *REDC*, núm. 78, págs. 9-42.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique/SOUTO GALVÁN, Clara (2012): *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, IDP-URJC.
- ARROYO GIL, Antonio (2006): *El federalismo alemán en la encrucijada* (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania), Prólogo de Manuel Medina Guerrero, Madrid, CEPC, Fundación Manuel Giménez Abad, 2006.
- (2009a): *La reforma constitucional del federalismo alemán: Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Prólogo de Juan José Solozábal Echavarría, Colección Con(Textos)A, núm. 11, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009.
- (2009b): «La reforma del Estado federal alemán: Un primer balance», en TUDELA ARANDA, José/KÖLLING, Mario (eds.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Cuadernos y Debates 195, Madrid, FMGA, CEPC, 2009, págs. 127-162.
- (2009c): «Die Reform des Deutschen Bundesstaats - Eine Erste Bilanz aus spanischer Perspektive», en TUDELA ARANDA, José/KÖLLING, Mario (eds.), *Die Reform des Deutschen Bundesstaates und die Reform des Spanischen Autonomiestaates*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2009, págs. 161-195.
- (2010): «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania», *REAF*, núm. 10, págs. 41-72.
- (2012): «Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: las Constituciones de los Länder», *REAF*, núm. 16, págs. 30-73.
- BERGONZINI, Chiara (2011): «Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009», *Quaderni costituzionali*, núm. 1, págs. 39-62.

(93) MATHIEU, Bertrand (2012): 7.

(94) ROUSSEAU, Dominique (2012): 11.

- BOUVIER, Michel (2011): «La règle d'or: Un concept à construire», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 113, págs. V-XII.
- BRANCASI, Antonio (2012): «L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione», *Quaderni costituzionali*, núm. 1, págs. 108-110.
- BUCHANAN, James M./MUSGRAVE, Richard A. (1999): *Public Finance and Public Choice: Two contrasting visions of the State*, Massachusetts Institute of Technology.
- BUNDESTAG/BUNDESRAT (Hrsg.) (2010): *Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder -Finanzbeziehungen*, Berlin, Die Beratungen und ihre Ergebnisse.
- CABELLOS ESPÍERREZ, Miguel Ángel (2006): «Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania», Tema del semestre, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2.
- CABRAS, Daniele (2012): «L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica», *Quaderni costituzionali*, núm. 1, págs. 111-114.
- CANAPARO, Paolo (2012): «La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica», *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, <http://www.federalismi.it/>.
- CHARPENTIER, Jérôme (2011): «La limitation des déficits publics dans la Constitution», *Politeia: Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel*, núm. 19.
- CHIUSI, Fabio (2012): «Che bufala il «pareggio di bilancio»», *L'Espresso*, 25 de abril.
- CLOSA, Carlos (2012): «Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro», *ARI*, núm. 15, <http://www.realinstitutoelcano.org/>.
- CORDERO GONZÁLEZ, Eva M.^a (2012): «La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, págs. 289-324.
- DELCAMP, Alain (2012): «L'équilibre des finances publiques dans le temps et dans l'espace», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 117, págs. 15-19.
- DEUBEL, Ingolf (2009): «Die Föderalismusreform II: eine sinnvolle Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen», *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* – Joachim Jens Hesse (ed.), 2/2009.
- EMBED IRUJO, Antonio (2012): *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel.
- FASSBENDER, Bardo (2009): «Eigenstaatlichkeit und Verschuldensfähigkeit der Länder», *NVwZ*, núm. 9, págs. 737 y sigs.
- FELD, Lars P. (2010): «La II Comisión del Federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania», en LABORDA/KÖLLING/KNÜPLING (eds.), *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Perspectivas internacionales*, CEPC/FMGA, págs. 15-42.

- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (2008): *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Fundación Manuel Giménez Abad.
- GLASER, Andreas (2007): «Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung. - Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen», *DÖV*, págs. 98 y sigs.
- HÄDE, Ulrich (2010): «Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform», en *AöR*, núm. 135, págs. 541 y sigs.
- HOLTSCHNEIDER, Rainer/SCHÖN, Walter (ed.) (2007): *Die Reform des Bundesstaates*, Baden-Baden, Nomos.
- JEAN-ANTOINE, Benoît (2012): «La règle d'équilibre ou "règle d'or", approche comparée», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 117, págs. 55-67.
- KAHL, Wolfgang (2012): «Las normas de la Ley Fundamental para una política financiera sostenible. Tras la reforma se está ante la reforma», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 33, págs. 46-52.
- KEMMLER, Iris (2009): «Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat. - Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismusreform II», *DÖV*, 2009.
- KLUTH, Winfried (ed.) (2007): *Föderalismusreformgesetz*. Einführung und Kommentierung, NomosKommentar, Baden-Baden, Nomos.
- KÖLLING, Mario (2012): «Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009», *REAF*, núm. 16, págs. 74-106.
- LENZ, Christofer/BURGBACHER, Ernst (2009): «Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz», *NJW*, núm. 35, págs. 2565 y sigs.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (2012): «La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 330, págs. 105-120.
- (2011): «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, págs. 10-21.
- MATHIEU, Bertrand (2012): «Allocution d'ouverture», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 117, págs. 5-8.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2012): «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, págs. 131-164.
- MEYER, Hans (2008): *Die Föderalismusreform 2006* (Konzeption, Kommentar, Kritik), Berlin, Duncker&Humblot.
- MORGANTE, Daniela (2012): «La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio», *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, <http://www.federalismi.it/>.
- MORRONE, Andrea (2012): «Teologia económica v. Teología política? (Apunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»)», *Quaderni costituzionali*, núm. 4, págs. 829-853.
- OHLER, Christoph (2009): «Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II», *DVBl.*, págs. 1265 y sigs.
- OLIVA, Éric (2012a): «Équilibre budgétaire et Constitution. L'équilibre des budgets locaux», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 117, págs. 31-54.

- (2012b): «Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, págs. 1043-1057.
- PIERRE-CAPS, Stéphane (2012): «La revisión constitucional francesa de 2008 o el cambio en la continuidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, págs. 91-130.
- PITRUZZELLA, Giovanni (2012): «Chi governa la finanza pubblica in Europa?», *Quaderni costituzionali*, núm. 1, págs. 9-50.
- RAPICAVOLI, Carlo (2012a): «Il pareggio di bilancio è norma costituzionale: c'è consapevolezza di quanto approvato?», *Leggioggi.it*, 26 de abril de 2012.
- (2012b): «La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio», *Filodiritto*, <http://www.filodiritto.com/index.php?azione=visualizza&iddoc=2713>.
- (2012c): «Riforma del Titolo V: si torna al passato», *Leggioggi.it*, 15 de octubre de 2012.
- REIMER, Ekkerhart (2011): «La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana» (traducción de María Ángeles Martín Vida), *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, págs. 93-132.
- RIVOSECCHI, Guido (2012a): «Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione», *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, núm. 3, [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi por 10020- por 10020II por 10020pareggio.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi%20por%2010020- por%2010020II por%2010020c.d. por%2010020pareggio.pdf).
- (2012b): «Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio», *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, núm. 1, [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi por 10020- por 10020II por 10020c.d. por 10020pareggio.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi%20por%2010020- por%2010020II por%2010020c.d. por%2010020pareggio.pdf).
- ROUSSEAU, Dominique (2012): «Allocation d'ouverture», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 117, págs. 9-11.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2008): *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid, La Ley.
- SALERNO, Giulio M. (2012): «Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni», *Quaderni costituzionali*, núm. 4, págs. 563-585.
- SCHOLL, Bernd (2010): «Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG», *DÖV*, núm. 4, 2010.
- SEILER, Christian (2009): «Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel», *JZ*, núm. 14, págs. 721-728.
- SELMER, Peter (2009): «Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrem», *NVwZ*, págs. 1255 y sigs.
- STARCK, Christian (ed.) (2007): *Föderalismusreform 2006: Einführung*, Vahlen, München, Beck.
- STURM, Ronald (2011): «Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1.

- TAPPE, Henning (2009): «Die neue “Schuldenbremse” im Grundgesetz. Defizit (in) der Föderalismusreform II», *DÖV*, núm. 21, págs. 881 y sigs.
- TENORIO, Pedro (2012): «Italia y las autonomías», *La Razón*, 30 de octubre de 2012.
- TIRARD, Manuel (2012): «La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire: les leçons de l'expérience américaine», *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, núm. 140, págs. 101-110.
- TUCCIARELLI, Claudio (2012): «Pareggio di bilancio e federalismo fiscale», *Quaderni costituzionali*, núm. 4, págs. 799-827.
- WALDHOFF, Christian/DIETERICH, Peter (2009): «Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placibo?», *Zeitschrift für Gesetzgebung*, núm. 2.
- WALINE, Charles (2012): «Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 117, págs. 21-29.
- WYDUCKEL, Dieter (1998): «La soberanía en la historia de la dogmática alemana», *Fundamentos*, núm. 1.

RESUMEN

La adecuada comprensión de la cláusula de estabilidad presupuestaria, incorporada a nuestro texto constitucional con gran precipitación durante el verano de 2011, y que tantas consecuencias normativas ha traído consigo, requiere de un encuadre más amplio de la cuestión en perspectiva comparada. Es eso precisamente lo que se pretende en este estudio: ofrecer un análisis crítico de la reforma constitucional alemana que sirvió de modelo para la nuestra, así como del complejo proceso de incorporación de esta llamada regla de oro a los ordenamientos jurídico-constitucionales italiano y francés.

PALABRAS CLAVE: estabilidad presupuestaria; reforma constitucional; Constitución alemana; Constitución italiana; ordenamiento jurídico francés.

ABSTRACT

The proper understanding of budgetary stability clause, incorporated into our Constitution with great abruptness during the summer of 2011, with all the policy implications which has brought, requires a broader frame, comprehending the issue in a comparative perspective. That is exactly what is intended in this study: offering a critical analysis of the German constitutional reform, which was the model for our own, and the complex process of incorporating this so-called «golden rule» in the Italian and French constitutional systems.

KEY WORDS: Budgetary stability; constitutional reform; German constitution; Italian constitution; French legal system.