

# REGLAS CONSTITUCIONALES DE RESPONSABILIDAD FISCAL: ALGUNAS EXPERIENCIAS COMPARADAS

## CONSTITUTIONAL FISCAL STABILITY RULES: COMPARATIVE EXPERIENCES

*Arturo Fermandois Vöhringer\**  
*José Manuel Díaz de Valdés Juliá\*\**

RESUMEN: El artículo analiza críticamente la consagración constitucional de reglas de responsabilidad fiscal en cuatro países: Suiza, Alemania, España e Italia. Se examinan los textos constitucionales, así como las apreciaciones doctrinarias. Se discuten algunas de sus complejidades recurrentes, tales como: flexibilizaciones, excepciones, el papel del Parlamento y soluciones frente a incumplimientos. Se concluye formulando una serie de recomendaciones para Chile, fundamentadas en ciertos supuestos que se explicitan.

PALABRAS CLAVE: responsabilidad fiscal, límites de deuda, derecho constitucional comparado.

ABSTRACT: This article critically analyses constitutional fiscal stability rules in four legal systems: Switzerland, Germany, Spain, and Italy. It examines the constitutional wording as well as the scholars' views. It also discusses usual complexities, such as flexibilities, exceptions, the Parliament's role, and remedial actions. The article ends by advancing recommendations to Chile, supported in expressly asserted assumptions.

KEYWORDS: fiscal stability, debt ceiling, comparative constitutional law.

---

\* Profesor titular de Derecho Constitucional UC. Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Harvard. Correo electrónico: afermandois@fermandois.cl

\*\* Profesor de Derecho Constitucional UDD y UC. Doctor en Derecho, Universidad de Oxford. Magíster en Derecho, Universidades de Harvard, Cambridge y UC. Correo electrónico: jdiazvaldes@udd.cl

Agradecemos la colaboración de las abogadas Paulina Cafena y Carolina Moreno.

## INTRODUCCIÓN

Una de las características del constitucionalismo moderno ha sido la creciente inclusión de materias económicas y financieras en los textos constitucionales<sup>1</sup>. Preceptos relativos a derechos propiamente económicos (*e.g.*, libre iniciativa empresarial), tramitación de ley de presupuestos, normas sobre emisión de deuda pública, entre otros, han aparecido cada vez más frecuencia en las Cartas Magnas.

En Chile, la Constitución de 1980 incorporó un conjunto de disposiciones en estas materias, las que han sido complementadas por diversas normas legales. Entre las primeras, destacan los principios de estabilidad o equilibrio presupuestario<sup>2</sup> (artículo 67), legalidad presupuestaria (artículos 32 n.º 20 y 67)<sup>3</sup>, legalidad del gasto público<sup>4</sup> y de la deuda pública (artículo 63 n.ºs 7, 8 y 9)<sup>5</sup>, iniciativa exclusiva presidencial en materia de gasto público<sup>6</sup>, emergencia económica (artículo 32 n.º 20) y no afectación de los tributos (artículo 19 n.º 20)<sup>7</sup>. También podemos incluir la autonomía del Banco Central (artículo 108) y la prohibición que se le impone de otorgar créditos directos e indirectos para financiar “gasto público o préstamo”, salvo guerra o peligro de ella (artículo 109).

Los preceptos anteriores se complementan con normas de rango legal, tales como el decreto ley n.º 1263 sobre administración financiera del Estado y la Ley n.º 20128 sobre responsabilidad fiscal. Esta última impone un conjunto de obligaciones a las autoridades públicas (*e.g.*, declaración de política fiscal, informe sobre deuda pública indirecta), creando instrumentos de estabilización (*e.g.*, fondos y programas) y consagrando la noción de Balance Estructural<sup>8</sup>.

No obstante, durante la reciente redacción de los proyectos de nueva Constitución, ha surgido la idea de perfeccionar el estatuto constitucional en esta área, incorporando normas más específicas sobre responsabilidad fiscal en el

---

<sup>1</sup> FERNANDOIS (2001) p. 35 y ss.

<sup>2</sup> PALLAVICINI (2015) p. 76; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010) rol n.º 1867, considerando 26 y ss.

<sup>3</sup> Véase decreto ley n.º 1263 (1975) artículo 4.º.

<sup>4</sup> PALLAVICINI (2015) p. 46.

<sup>5</sup> Véase decreto ley n.º 1263 (1975) artículo 39; PALLAVICINI (2015) pp. 445-453.

<sup>6</sup> Véase SOTO (2008) p. 230.

<sup>7</sup> EVANS y EVANS (1997) p. 101; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1995) rol n.º 219, considerando 2.º.

<sup>8</sup> El Balance Estructural: “deberá reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del precio del cobre u otros factores de similar naturaleza” (artículo 16).

texto constitucional. Ello, particularmente considerando el aumento explosivo del déficit fiscal durante los últimos años.

En efecto, el 17 de enero de 2023 se publicó la Ley n.º 21533, reforma constitucional que estableció un procedimiento para elaborar una nueva Constitución. La modificación contempló doce “Bases institucionales y fundamentales”, esto es, fundamentos compartidos sobre los cuales se construiría el proyecto de nueva Constitución. La quinta base recoge expresamente el principio de responsabilidad fiscal<sup>9</sup>, incentivando la adopción de preceptos específicos e innovadores en la materia.

En este contexto, el artículo tiene por finalidad examinar la experiencia comparada en la construcción de una cláusula constitucional precisa sobre responsabilidad fiscal. Para ello, analizaremos cuatro casos paradigmáticos: Suiza, Alemania, España e Italia. A continuación, formularemos sugerencias precisas para nuestro país, sobre la base de ciertos supuestos que también explicitamos.

## I. MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE DISCIPLINA FISCAL EN EL DERECHO COMPARADO

### 1. Suiza: *pionera en la introducción de una regla de equilibrio presupuestario*

Transcurrieron casi diez años desde la incorporación en el Tratado de Maastricht (1992) del principio según el cual “los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”, antes que un país europeo elevase a rango constitucional la regla de la estabilidad presupuestaria.

Curiosamente, el primero en dar el paso no fue un Estado miembro de la Unión Europea, sino Suiza, un Estado federal, compuesto en la actualidad por veintiséis cantones considerados soberanos dentro del marco de la Constitución Federal<sup>10</sup>. Al respecto, Peter Häberle ha considerado que el modelo federal suizo:

“posee un carácter paradigmático e incluso es el federalismo que en el ámbito mundial reconoce mayor autonomía constitucional a los entes subfederales, esto es, a los Cantones”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> “Chile es un Estado Social y Democrático de Derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales; y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal; y a través de instituciones estatales y privadas”.

<sup>10</sup> KOLLER y BIAGNI (2003) p. 617.

<sup>11</sup> HÄBERLE (2007) p. 174.

En un contexto de notable autonomía cantonal, las reglas de responsabilidad fiscal o freno a la deuda pública son de particular relevancia, toda vez que:

“mientras se sigue la regla de oro fiscal no se percibe el riesgo de que se produzca una crisis ni la necesidad de llevar a cabo medidas de emergencia o la intervención del Gobierno federal”<sup>12</sup>.

Considerando lo anterior, y con el objetivo de garantizar una política fiscal sostenible –tras un crecimiento continuado del déficit público entre los años 1993 a 1998<sup>13</sup>–, es que en 2001 Suiza aprobó, mediante referéndum, una modificación a su texto constitucional. Se incorporó así en el artículo 126 la “regla de oro fiscal”, junto a otros instrumentos de freno de la deuda pública, que tienen como finalidad que:

“los gastos permanezcan relativamente independientes de las variaciones cíclicas, mientras que los impuestos operen como estabilizadores automáticos”<sup>14</sup>.

#### a) El equilibrio presupuestario estructural a largo plazo

Según el artículo 126.1 de la Constitución Federal Suiza: “La Confederación mantiene de manera durable el equilibrio entre los gastos y los ingresos”<sup>15</sup>.

Con esta disposición, la Constitución Federal recogió el principio del balance presupuestario. Esta sostenibilidad financiera “estructural”, tiene su precedente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>16</sup>, que recoge la idea que “los objetivos fiscales debían lograrse a largo plazo, y no en cada año de forma individualizada”<sup>17</sup>. El trazado de los objetivos fiscales a mayor plazo, es, sin duda, relevante, pues tiende a evitar que el incremento del déficit a corto plazo resultante de las medidas de estímulo, añada una presión excesiva, que incida en forma negativa sobre la deuda federal a largo plazo<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> ARENAS (2012) p. 471.

<sup>13</sup> GUTIÉRREZ (2012) p. 83.

<sup>14</sup> MEDINA (2012) p. 152.

<sup>15</sup> Constitución Federal de la Confederación Suiza (1999).

<sup>16</sup> Acuerdo entre los Estados de la Unión Europea, que establece un conjunto de reglas fiscales diseñadas para evitar que los países de la UE gasten más allá de sus posibilidades. El pacto fija un valor máximo de referencia para el déficit público (3 % del PIB) y la deuda pública (60 % del PIB). Véase UE (1997).

<sup>17</sup> ARENAS (2012) p. 456.

<sup>18</sup> GUTIÉRREZ (2011) p. 311.

b) Determinación del límite de gastos en atención a la situación económica.

Dispone el artículo 126.2 de la Constitución Federal Suiza:

“El límite superior de los gastos previstos en el presupuesto debe ser fijador en función de los gastos estimados según las previsiones coyunturales”.

A diferencia de otros textos constitucionales, esta Carta optó por no establecer un valor de referencia como límite relativo a la deuda pública. El límite dependerá de los ingresos totales estimados, teniendo en consideración la coyuntura económica.

c) Aumento en el límite de gastos ante situaciones excepcionales

La consagración constitucional de reglas de disciplina fiscal, normalmente, incluye una dosis de flexibilidad, que permite superar los límites del endeudamiento que han sido previstos y atenuar así la rigidez que implicaría su estricta aplicación en todas las circunstancias<sup>19</sup>.

De acuerdo con el artículo 126.3 de la Constitución Federal Suiza:

“La necesidad excepcional de medios financieros podrá justificar un aumento del límite fijado en el párrafo anterior. La Asamblea Federal decidirá el aumento mencionado en virtud de lo dispuesto en el artículo 159, apartado 3, letra c”.

Si bien el límite de gastos se encuentra establecido en función de los ingresos, la Constitución suiza contempla en este inciso la posibilidad de aprobar un aumento en dicho límite, para lo cual requiere la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara (*Bundesversammlung* y *Bundesrat*).

A diferencia de otros textos constitucionales, la norma no vincula estas excepciones a supuestos precisos que autorizarían rebasar o relajar los límites fiscales constitucionales.

d) Cuenta de compensación

El cuarto apartado del artículo 126 de la Constitución Federal Suiza, ordena:

“si los gastos totales sobrepasan los límites previstos fijados conforme a los párrafos 2 y 3, los gastos suplementarios serán compensados los años sucesivos”.

---

<sup>19</sup> GARCÍA-ANDRADE (2012) p. 56.

Para estos efectos, el artículo 24 d) de la Ley Federal sobre el Presupuesto Financiero de la Confederación, de 7 de octubre de 2005, establece una “cuenta de compensación”, en la que se incluirán las cantidades que superen el límite del gasto y, *a contrario sensu*, cuando los gastos reales estén por debajo del límite de gastos, la diferencia se atribuirá a esta cuenta. De este modo, si al concluir el año, los gastos reales superan los límites de gasto previamente calculados, la diferencia deberá obtenerse de una cuenta de compensación<sup>20</sup>. Asimismo, conforme al artículo 24 e) de la ley en comento, en caso que el saldo sea negativo y superior al 6 % de los gastos del ejercicio anterior, se deberá disminuir el gasto previsto para los tres ejercicios siguientes, hasta compensar dicho importe<sup>21</sup>.

## 2. Alemania:

### *sofisticados instrumentos de control del déficit fiscal*

Alemania fue el primer Estado perteneciente a la Unión Europea en introducir la regla de estabilidad presupuestaria en su Constitución Política en 2009. Lo hizo a través de la incorporación de límites al endeudamiento, aplicables tanto a la Federación como a los *Länder*, en los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental.

La inclusión de estas medidas fue fruto de un proceso reflexivo, en el que participaron representantes de los órganos constitucionales, de los *Länder* y de las agrupaciones locales<sup>22</sup>.

La regulación constitucional de Alemania ha considerado mecanismos de aproximación a los objetivos de balance presupuestario y control del déficit público, que gozan de cierto nivel de complejidad al distinguir entre varias hipótesis y prever para cada caso soluciones económico-financieras diferentes<sup>23</sup>.

#### a) Principio del equilibrio presupuestario

Conforme con el artículo 109, parágrafo 3 de la Ley Fundamental: “los presupuestos de la Federación y de los *Länder* deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos”<sup>24</sup>.

Así, la norma reconoce en forma expresa el principio del equilibrio presupuestario, tanto en el ámbito nacional como subnacional. Más aún, profundiza la Constitución al señalar que los créditos no pueden utilizarse para lograr este equilibrio.

---

<sup>20</sup> ARENAS (2012) p. 477.

<sup>21</sup> GUTIÉRREZ (2012) p. 84.

<sup>22</sup> RIDAURA (2012) p. 239.

<sup>23</sup> RUIZ (2012) p. 359.

<sup>24</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949).

b) Incorporación de objetivos numéricos de déficit fiscal

De acuerdo con el artículo 115, parágrafo 2 de la Ley Fundamental:

“ingresos y gastos tienen que equilibrarse, en principio, sin ingresos provenientes de créditos [...] se cumple este principio, si los ingresos provenientes de créditos no superan 0,35% en proporción al producto interior bruto nominal”.

A diferencia de lo que ocurre en casos de endeudamiento coyuntural (al que nos referiremos más adelante), en este supuesto no se prevé ningún deber correlativo de amortización. Esto ha sido objeto de críticas, pues permitir sin ningún requisito alcanzar un déficit del 0,35 % del producto interior bruto, podría propiciar la acumulación de la deuda, incluso, en épocas de expansión económica<sup>25</sup>.

En caso de superar ese límite, dichas desviaciones serán anotadas en una cuenta de control, y las

“cargas que superan el umbral de 1,5 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal tienen que ser reconducidos de acuerdo con la coyuntura”,

esto es, deberán ser reducidas de acuerdo con el desarrollo económico cíclico (artículo 115, parágrafo 2 de la Ley Fundamental Alemana)<sup>26</sup>.

c) Supuestos que permiten exceder el límite máximo de crédito

i) La política fiscal en tiempos de crisis: déficit coyuntural

La norma constitucional alemana contempla el denominado “componente coyuntural”, como mecanismo para desarrollar una efectiva política fiscal anticíclica y compensar el incremento de los gastos y la disminución de los ingresos derivados de una oscilación circunstancial de la economía<sup>27</sup>.

Prevé el artículo 109, parágrafo 3, 2ª frase:

“La Federación y los Länder pueden prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y recesión, de los efectos de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal”.

<sup>25</sup> CORDERO (2012) p. 312.

<sup>26</sup> KÖLLING (2012) p. 89.

<sup>27</sup> CORDERO (2012) p. 308.

Este precepto opera como habilitación y también como obligación. Es una habilitación, ya que permite apartarse de la regla general del equilibrio presupuestario para los *Länder* y del máximo del 0,35 % del PIB permitido como déficit a la Federación. Al mismo tiempo, constituye una obligación, pues una vez constatada la situación de anormalidad, el precepto constitucional exige a la Federación y los *Länder* dar un tratamiento asimétrico a los momentos de expansión y desaceleración, esto es, se exige una neutralidad del endeudamiento a mediano y largo plazo, con el objetivo de equilibrar el déficit durante la fase de crecimiento económico<sup>28</sup>.

ii) Catástrofes naturales y situaciones extraordinarias de emergencia

El artículo 109, parágrafo 3 de Ley Fundamental Alemana dispone:

“La Federación y los Länder podrán establecer [...] una normativa de excepción para el supuesto de catástrofes naturales o de situaciones de emergencia extraordinarias que escapen al control del Estado y que tengan un considerable impacto negativo sobre las finanzas públicas”.

Ekkehart Reimer explica que el supuesto de hecho de la situación de emergencia extraordinaria permite abarcar a los accidentes causados por el hombre, no incluidos en la noción de catástrofe natural, pero vincula en este punto la asunción de nuevas deudas a la exigencia adicional de que las finanzas públicas resulten considerablemente afectadas<sup>29</sup>. De todos modos, critica la inexactitud de los supuestos, la que conlleva que sean los legisladores de la Federación y de los *Länder* quienes deban concretar estas nociones de crisis<sup>30</sup>.

En complemento de la disposición citada, el artículo 115, parágrafo 2 de la Carta en comento impone a la Federación la necesidad de contar con la mayoría absoluta del *Bundestag* para superar los límites de déficit:

“[...] En caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal, pueden superarse el límite máximo de crédito en base a una resolución de una mayoría de los miembros del Bundestag. La resolución debe vincularse con un plan de amortización. La reconducción de los créditos tomados según la frase 6 tiene que hacerse dentro de un plazo adecuado”.

<sup>28</sup> MEDINA (2012) p. 154.

<sup>29</sup> REIMER (2011) p. 104.

<sup>30</sup> *Ibid.*



A juicio de Mario Kölling, esta mayoría no supone una gran barrera, de modo que, hubiese sido más eficaz la exigencia de que cualquier ampliación de la deuda fuere aprobada también por el *Bundesrat* (Cámara Alta)<sup>31</sup>.

Una crítica adicional formulada por los autores a las disposiciones de la Carta alemana, consiste en no haberse introducido de modo expreso el deber de afectación a una finalidad específica de los recursos obtenidos a través del crédito, ni en haberse limitado de algún modo su cuantía en función de la situación de catástrofe o de emergencia producida<sup>32</sup>.

d) Obligaciones de compensación:

exigencia de simetría y deber de amortización

Dentro de los supuestos contemplados por el constituyente alemán, que permiten exceder los límites del gasto público, se distingue, por una parte, el déficit estructural y, por la otra, las hipótesis de catástrofes naturales y situaciones extraordinarias de emergencia.

Ante situaciones de déficit coyuntural, tendrá lugar la exigencia de simetría. Esta supone el diseño de una fórmula unitaria que establezca *ex ante* la relación entre crecimiento económico (u otros indicadores adecuados) y la modificación del nivel de deuda<sup>33</sup>.

Diferente es la obligación impuesta por el constituyente ante catástrofes naturales y situaciones extraordinarias de emergencia, en las que se permite superar el límite máximo de crédito como medida contra-cíclica, pero vinculado a un plan de amortización, esto es, de un programa que señale de qué forma y en qué plazos –razonables (artículo 115.2)– se retornará al cumplimiento de la regla fiscal.

Este plan debe existir al momento de autorizarse el abandono de la regla, y no se trataría de una mera declaración política de intenciones, sino que tiene naturaleza normativa y, por ende, resulta vinculante para el legislador presupuestario posterior<sup>34</sup>.

e) Creación de una cuenta de control y la obligación de imputación en la Ley Fundamental de Alemania

El artículo 115.2 de la Ley Fundamental de Alemania, contempla la creación de una cuenta de control, a la que deberá incorporarse cualquier disconformidad entre el límite máximo de endeudamiento (0,35 %) y el efectivamente

<sup>31</sup> KÖLLING (2012) p. 92.

<sup>32</sup> CORDERO (2012) p. 310.

<sup>33</sup> REIMER (2011) p. 106.

<sup>34</sup> *Ibid.*

contraído. Asimismo, agrega que, si la deuda excede el umbral del 1,5 % del producto interior bruto nominal, deberá ser reducida en caso de evolucionar de forma positiva la coyuntura<sup>35</sup>.

La intención del constituyente alemán con esta disposición habría sido la de establecer una obligación de austeridad, que se materialice en un equilibrio entre eficacia suficiente y consideración hacia la coyuntura económica. Agrega que corresponde a una decisión discrecional del legislador presupuestario el decidir la forma para dar cumplimiento a sus obligaciones de austeridad, pudiendo disponer medidas que tengan relación con los ingresos, con los gastos o una combinación entre un incremento de los ingresos y una reducción de los gastos<sup>36</sup>.

f) Consejo de Estabilidad y el sistema de advertencia temprana ante emergencias presupuestarias

Para controlar el endeudamiento fiscal y evitar situaciones de crisis presupuestaria, el artículo 109a.1 de la Ley Fundamental de Alemania creó el Consejo de Estabilidad. Este órgano se integra de forma mixta por la Federación y los *Länder*. Así, está conformado por el ministro federal de Finanzas, los ministros de Finanzas de los gobiernos estatales y el ministro federal de Economía.

Se encomiendan al Consejo de Estabilidad cuatro funciones, mencionadas en la disposición constitucional y

“para cada una de las cuales hay que seguir procedimientos separados: la supervisión continuada de los presupuestos, la declaración de la amenaza de situaciones de emergencia presupuestaria, la elaboración de programas de saneamiento y la supervisión de su ejecución”<sup>37</sup>.

La labor de supervisión de los presupuestos de la Federación y los *Länder*, es llevada adelante mediante la observación continuada de los presupuestos públicos, continuidad que implica que la competencia de supervisión no se limita al ejercicio presupuestario en curso, sino que se extiende a los años anteriores y a los planes para el presupuesto futuro<sup>38</sup>.

De este procedimiento de supervisión, podría derivarse la declaración de amenaza de una situación de emergencia presupuestaria inminente, esto es, el “sistema de alerta temprana”. La resolución que la declara es producto del ejercicio

---

<sup>35</sup> Ley Fundamental de Alemania, artículo 115.2, 4ª frase: “La toma de créditos de hecho que diverge del máximo crédito permitido según las frases 1 a 3, será incluido en una cuenta de control; cargas que superan el umbral de 1,5 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal tiene que ser reconducidos de acuerdo con la coyuntura”.

<sup>36</sup> REIMER (2011) p. 115.

<sup>37</sup> *Op. cit.* p. 116.

<sup>38</sup> *Op. cit.* p. 119.

de una potestad reglada del Consejo, debido a que ha fijado con anterioridad unos límites cuya superación lo obligan a realizar una advertencia al ente afectado y a adoptar un acuerdo para implantar un programa de saneamiento de sus cuentas<sup>39</sup>.

El programa de saneamiento es elaborado por el Consejo, al que le corresponde, también, la supervisión de su correcta ejecución por parte del ente territorial afectado. Sin embargo, la eficacia de la actuación del Consejo en esta materia es limitada, por cuanto el legislador no lo dotó de competencias para imponer sanciones en caso de inobservancias por las autoridades subnacionales. De esta manera, advierte Mario Kölling: “en el caso de incumplimiento, el Consejo solamente puede pedir al Land que actúe mejor en el futuro”<sup>40</sup>, y ante esto: “cabe dudar, con razón, de que, llegado el caso, sea un instrumento suficiente para evitar un endeudamiento público excesivo”<sup>41</sup>.

### 3. España:

*estratégica constitucionalización de la regla de sostenibilidad financiera como respuesta al contexto de emergencia económica*

La incorporación de la regla de estabilidad presupuestaria en la Constitución de España, tuvo lugar dos años después de la reforma a la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

El presidente del gobierno de España de la época, José Luis Rodríguez Zapatero, apoyado por los grupos parlamentarios de los partidos Socialista y Popular<sup>42</sup>, sorprendió con una propuesta de reforma constitucional al artículo 135 de la Constitución, que se tramitó de manera urgente y entró en vigor el día 27 de septiembre de 2011.

El nuevo artículo 135, debe ser comprendido en un marco de emergencia económica y de grave deterioro de las finanzas públicas. En efecto, existía una urgente necesidad de adopción de medidas que permitieran evitar el riesgo de *default* en España, que hasta ese momento parecía inminente<sup>43</sup>. En este contexto, la constitucionalización de una regla de estabilidad, parecía idónea para recuperar la credibilidad de los mercados financieros<sup>44</sup>.

En su exposición de motivos, la reforma constitucional fue enfática en afirmar que la estabilidad presupuestaria ha adquirido:

“un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado [...] que justifica su consagración consti-

<sup>39</sup> CORDERO (2012) p. 313.

<sup>40</sup> KÖLLING (2012) p. 93.

<sup>41</sup> ARROYO y GIMÉNEZ (2013) p. 164.

<sup>42</sup> SALAZAR (2012) p. 413.

<sup>43</sup> MEDINA (2016) p. 75.

<sup>44</sup> SALAZAR (2012) p. 418.

tucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos”<sup>45</sup>.

a) Enunciación de la regla de estabilidad presupuestaria y tolerancia a cierto déficit estructural

El artículo 135.1 de la Constitución ordena: “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”<sup>46</sup>.

Esta regla no debe entenderse como una prohibición absoluta de déficit, ya que: “habilita al Estado y las Comunidades Autónomas a incurrir en cierto nivel de déficit fiscal”<sup>47</sup>. En efecto, la norma constitucional ordena la dictación de una ley orgánica constitucional que:

“fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto” (artículo 135.2).

A su vez, el artículo 135.5 ordena la dictación de una ley orgánica encargada de desarrollar los principios contemplados en dicha disposición, y en particular, en su letra b) “la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural”.

En cumplimiento de lo ordenado, se dictó la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>48</sup> (Ley de Estabilidad), que define en su artículo 11 el déficit estructural como el “déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”. El propósito que subyace a este concepto sería que:

“las Administraciones públicas no basen el equilibrio de sus cuentas públicas en ingresos coyunturales excesivamente dependientes del ciclo económico, como ha ocurrido en los años del ciclo expansivo de la economía española, lo que les llevó a asumir compromisos de gasto que no podían cubrirse con los ingresos ordinarios de su Hacienda”<sup>49</sup>.

Adicionalmente, el artículo 11.2 de la Ley de Estabilidad señala:

“ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural [...]. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos pre-

---

<sup>45</sup> *Boletín Oficial del Estado* (2011).

<sup>46</sup> Constitución española (1978).

<sup>47</sup> GARCÍA-ANDRADE (2012) p. 46.

<sup>48</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

<sup>49</sup> RODRÍGUEZ (2013) p. 27.

supuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior”.

El artículo 11.6 de la Ley de Estabilidad se refiere al mecanismo para la determinación del déficit estructural y hace aplicable “la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria”.

b) Vinculación expresa a los márgenes establecidos por la Unión Europea

De acuerdo con el artículo 135.2 de la Constitución:

“El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros”.

A su vez, como ya señalamos, la Ley de Estabilidad se remite a la metodología de la Comisión Europea para la determinación del déficit estructural.

Adicionalmente, el artículo 135.3 de la Carta Magna española, precisa:

“El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea remite al Protocolo sobre el Procedimiento Aplicable en caso de Déficit Excesivo<sup>50</sup>, que fija el volumen máximo de deuda pública que pueden emitir las administraciones en el 60 % del Producto Interior Bruto.

A juicio de la doctrina, la norma antes transcrita representa la constitucionalización de una obviedad, por cuanto el artículo 93 de la Constitución española atribuye el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a organizaciones o instituciones internacionales, y por esta vía, el Tratado gozaba, desde luego, de aplicación inmediata<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Véase *Diario Oficial de la Unión Europea* (2004).

<sup>51</sup> SALAZAR (2012) p. 422; FALCÓN y TELLA (2011) pp. 1-2.

- c) Excepciones que permiten exceder los límites de déficit estructural y de volumen de la deuda pública

En España, la reforma del artículo 135 de la Constitución, siguió muy de cerca la Ley Fundamental de Alemania en lo relativo a las situaciones excepcionales que autorizan a exceder los límites de déficit estructural y de volumen de la deuda pública. De acuerdo con el artículo 135.4 de la Constitución:

“Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

- i) La política fiscal en tiempos de crisis:  
recesión económica

El artículo 135.4 contempla la posibilidad de exceder los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública ante una “recesión económica”, circunstancia que debe ser acordada por la “mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

Ahora bien, el artículo 11.3 de la Ley de Estabilidad, al referirse a la recesión económica como circunstancia para poder incurrir en déficit estructural, le añade el calificativo de “grave”, y precisa que “la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea”.

Detrás de esta excepción o “cláusula de escape” de la regla fiscal, subyace una lógica keynesiana, que permite recurrir a políticas anticíclicas destinadas a reactivar la economía en tiempos de recesión, de tal manera que, el mayor déficit resultante de la aplicación de estas medidas quedaría amparado por la norma constitucional<sup>52</sup>.

- ii) Catástrofes naturales y situaciones de emergencia extraordinaria

El artículo 135.4 establece como supuestos que autorizan a superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública las “catástrofes naturales” y las “situaciones de emergencia extraordinaria”.

La interpretación del concepto de “catástrofes naturales” no resultaría problemático, toda vez que sería posible efectuar un análisis hermenéutico

---

<sup>52</sup> MEDINA (2012) p. 153.

basado en el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>53</sup>.

Sí es complejo, en cambio, delimitar los alcances de la causal “situaciones de emergencia”. Y en este aspecto, los autores han criticado al constituyente español, por la indeterminación conceptual de la excepción y por la carencia de utilidad de los adjetivos que la acompañan.

Respecto a la exigua precisión, Roberto Blanco estima que, al tratarse las excepciones de conceptos jurídicos indeterminados:

“dependen en última instancia sólo de su criterio formal de apreciación, que se pone en manos de la mayoría absoluta del Congreso: todo ello supone, a fin de cuentas, vaciar de contenido las supuestas garantías de estabilidad presupuestaria”<sup>54</sup>.

A juicio de Rafael Escudero:

“todo cabe bajo conceptos tan indeterminados y cláusulas tan generales como las que se contienen en este punto 4 del art. 135; siempre que así lo aprecie, eso sí, la mayoría absoluta del Congreso”<sup>55</sup>.

Por otro lado, Manuel Medina Guerrero se ha pronunciado sobre el insignificante aporte de los adjetivos empleados por el constituyente como exigencia para enmarcarse dentro de una situación de emergencia, en los siguientes términos:

“que se predique de la situación de emergencia que sea ‘extraordinaria’ linda con la tautología; los casos que escapan al control del Estado pueden ser incontables en una sociedad democrática; y que se exija que dicha situación perjudique considerablemente las finanzas públicas tampoco ofrece unos criterios jurídicos firmes que permitan limitar el supuesto en cuestión”<sup>56</sup>.

#### d) Obligación de retorno a la regla fiscal

La Constitución española se preocupa explícitamente del retorno a la regla fiscal, encomendando al legislador el establecimiento de “la forma y el plazo de corrección de las desviaciones” (artículo 135.5.a).

En cumplimiento del mandato constitucional, la Ley de Estabilidad contempla medidas correctivas que tendrán aplicación en caso de incumplimiento

---

<sup>53</sup> MEDINA (2012) p. 156.

<sup>54</sup> BLANCO (2011) p. 18.

<sup>55</sup> ESCUDERO (2011) p. 95.

<sup>56</sup> MEDINA (2012) p. 156.

de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Estas medidas implican la aprobación y aplicación de un plan económico-financiero (artículo 21) o, en su caso, de un plan de reequilibrio (artículo 22). El seguimiento de la ejecución de dichos planes es de competencia del Ministerio de Hacienda y de las administraciones públicas (artículo 24).

e) Prioridad del pago de créditos para el servicio de la deuda pública

El artículo 135.3 de la Constitución de España constitucionaliza la prioridad “absoluta” del pago de los créditos otorgados para la satisfacción de los intereses y del capital de la deuda pública.

Se trata, sin duda, del elemento más innovador de la reforma, que por lo demás, carece de parangón en el derecho constitucional comparado<sup>57</sup>. Su importancia, a juicio de Octavio Salazar, radica en que contribuye a “disipar los posibles temores de los compradores de la deuda soberana española”<sup>58</sup>.

El tenor literal de la disposición es el siguiente:

“Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”.

La prioridad en el pago de estos créditos ha sido recogida también en el artículo 14 de la Ley de Estabilidad, según la cual:

“El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto”.

Esta garantía tiene aplicación no solo a la deuda del Estado central, sino que a la deuda de todas las administraciones públicas, y afecta tanto al Ejecutivo en el momento de elaboración de los presupuestos, como al Legislativo, que no podrá modificar ni enmendar estos créditos si se ajustan a las condiciones de la ley de emisión<sup>59</sup>.

De todos modos, esta norma no ha estado exenta de críticas. Al respecto, Gerardo Pisarello ha comentado:

“la priorización en términos absolutos –ni siquiera relativos– del pago de los créditos contraídos para el pago de la deuda pública ignora

<sup>57</sup> PISARELLO (2011a) p. 162.

<sup>58</sup> SALAZAR (2012) p. 423.

<sup>59</sup> NAVARRO (2013) p. 135.



la posibilidad de que estos puedan ser usurarios, ilegítimos, o simplemente de que puedan renegociarse. En rigor se trata de una previsión que prima la satisfacción de ciertas deudas externas sobre otras internas”<sup>60</sup>.

Desde otro punto de vista, se ha reprochado que esta disposición vulnera las normas sobre prelación de créditos, al permitir un trato diferenciado entre créditos que se encuentran en la misma situación jurídica. En este sentido, afirma Marc Carrillo:

“con el establecimiento de esta regla de prioridad ‘absoluta’ se está introduciendo una prelación de pagos al margen de las operaciones legalmente establecidas, con lo cual cabría la posibilidad de plantearse si de esta forma podrían quedar marginadas o, incluso, preteridas obligaciones *ex lege* de carácter contractual o aquellas otras derivadas de resoluciones judiciales. La conclusión es que ello podría conducir a una discriminación subjetiva de acreedores a causa del cumplimiento del objetivo final que no puede ser otro que la preservación del equilibrio presupuestario”<sup>61</sup>.

Ante esto, Amparo Navarro otorga una postura intermedia que intenta ser acorde con los principios de legalidad y estabilidad presupuestaria, según la cual:

“la prioridad absoluta en el pago de la deuda significa que no se pueden contraer nuevas obligaciones sin satisfacer las anteriores, pero no que ante dos obligaciones contraídas válidamente según la ejecución presupuestaria y exigibles, su pago se posponga al del pago de las obligaciones derivadas de la deuda pública”<sup>62</sup>.

#### 4. Italia:

##### *equilibrio presupuestario y eficacia vinculante de las normas de la Unión Europea*

En mayo de 2012 entró en vigencia la Ley Constitucional 1/2012, mediante la cual se introdujo la regla de estabilidad presupuestaria en la Constitución de Italia.

La modificación constitucional italiana es corolario de la necesidad de dar confianza a los mercados sobre la sostenibilidad de la deuda pública italia-

<sup>60</sup> PISSARELLO (2011b) p. 3.

<sup>61</sup> CARRILLO (2014) p. 13.

<sup>62</sup> NAVARRO (2013) p. 136.

na<sup>63</sup>, además de dar cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza<sup>64</sup>. Este acuerdo, firmado en marzo de 2012, contempló la incorporación de la regla de equilibrio presupuestario en los diferentes ordenamientos internos, mediante disposiciones preferentemente de rango constitucional.

Respecto al contenido de la reforma, aquella introduce mecanismos de control del déficit fiscal por medio de la modificación de cuatro artículos de la Constitución, a saber: los artículos 81, 97, 117 y 119. En términos generales, sin embargo, esta reforma constitucional ha sido considerada menos prolija que otras como, por ejemplo, la alemana<sup>65</sup>.

La primera de estas disposiciones es la medular, y dispone lo siguiente:

“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”<sup>66</sup>.

Según advierte Josu de Miguel Bárcena, la norma no pretende un equilibrio contable, sino, más bien, un saldo estructural sostenible de ingresos y gastos, en el contexto de lo que las normas de la Unión Europea han denominado como déficit estructural, esto es, un déficit corregido por el ciclo económico<sup>67</sup>.

a) Principio de universalidad en materia  
de equilibrio presupuestario obligatorio

La Constitución hace extensiva la aplicación del balance presupuestario a los distintos niveles de organización, incluyendo no solo al Estado central, sino, también, a todas las administraciones públicas.

De esta manera, el artículo 97 de la Constitución ordena:

“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 complemento de lo anterior, se pronuncia el artículo 119 inciso primero de la Constitución:

“Los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas y las Regiones gozarán de autonomía financiera para sus ingresos y gastos, ajustándose al principio de equilibrio presupuestario concurrirán a

---

<sup>63</sup> ARROYO y GIMÉNEZ (2013) p. 167.

<sup>64</sup> Véase UE (2012).

<sup>65</sup> BAR (2012) p. 68.

<sup>66</sup> Constitución de la República Italiana (1947).

<sup>67</sup> BÁRCENA (2016) p. 436.

garantizar el cumplimiento de las obligaciones económicas y financieras derivadas del ordenamiento de la Unión Europea”.

La aplicación de los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad de la deuda en el ámbito subnacional hace pleno sentido en un Estado regional como el italiano, donde las regiones gozan de cierta autonomía financiera, *lato sensu*<sup>68</sup>.

El constituyente italiano, al someter las regiones a los principios ya mencionados, les recuerda “

que deben coadyuvar al cumplimiento de las limitaciones económicas y financieras derivadas de la pertenencia a la Unión Europea”<sup>69</sup>.

#### b) Flexibilidad anticíclica en el endeudamiento de los entes públicos

La severa exigencia de sometimiento al balance presupuestario recogida en la Constitución, se ve morigerada por la posibilidad, aunque condicionada, de recurrir al endeudamiento.

Dispone el inciso segundo del artículo 81 de la Carta:

“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”.

Pablo Guerrero Vázquez se ha referido al contexto de aplicación de esta norma, afirmando:

“el precepto veta el recurso al crédito de carácter estructural, pero permite apoyarse en un déficit coyuntural con el fin de paliar los efectos negativos del ciclo económico”<sup>70</sup>.

De lo anterior se colige que el recurso al endeudamiento en la Constitución italiana se encuentra limitado en forma estricta, no solo por un mandato de equilibrio presupuestario (en conformidad con el ordenamiento de la Unión Europea), sino, también, por la finalidad que se le impone –lidiar con los *efectos del ciclo económico*. Resulta, además, interesante que se contemple una cláusula de escape: *acontecimientos excepcionales* justificarían incurrir en deuda pública, siempre y cuando exista la autorización de una mayoría parlamentaria calificada.

<sup>68</sup> ORTEGA (2002) p. 115.

<sup>69</sup> GUERRERO (2014) p. 85.

<sup>70</sup> *Op. cit.* p. 84.

c) Exigencia de cobertura financiera  
a los gastos autorizados por ley

El inciso cuarto del artículo 81 de la Constitución de Italia exige: “Cualquier otra ley que lleve aparejados gastos nuevos o mayores deberá indicar los medios para hacer frente a los mismos”.

Esta norma ha gozado de respaldo jurisprudencial. A modo de ejemplo, la Corte Constitucional, en decisión n.º 70 de 2012, declaró inconstitucional la Ley de Presupuestos de la Región de Campania, por infracción a la obligación de cobertura de los gastos a los que refiere la norma en comentario<sup>71</sup>. Lo mismo ocurrió en sentencia 115/2012, respecto de normas regionales que no indicaron con precisión la cobertura de nuevos servicios<sup>72</sup>.

d) Deber de observancia de las disposiciones  
de la Unión Europea

La Constitución italiana remite directamente a las normas de la Unión Europea, e impone el deber de actuación de todos los entes públicos conforme a estas, particularmente en los artículos 97 y 119 de la Carta.

La primera de estas disposiciones ordena a las administraciones públicas el aseguramiento del equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda pública, “en coherencia con el ordenamiento de la Unión Europea”. Por su parte, el artículo 119, como ya mencionamos, exige a los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones “garantizar el cumplimiento de las obligaciones económicas y financieras derivadas del ordenamiento de la Unión Europea”.

Sobre la trascendencia de la normativa comunitaria para el constitucionalismo italiano, ha concluido Giuseppe De Vergottini:

“los principios constitucionales en materia económica se desprenden hoy, no solo de la Constitución italiana, sino también y sobre todo de los Tratados europeos”<sup>73</sup>.

5. Conclusiones del análisis  
de las experiencias comparadas

De los casos de derecho comparado examinados (Suiza, Alemania, España e Italia), pueden extraerse las siguientes conclusiones:

---

<sup>71</sup> NICOLA (2014) p. 60.

<sup>72</sup> MASALA (2016) p. 241.

<sup>73</sup> DE VERGOTTINI (2012) p. 348.

- i) Existe una tendencia, al menos en Europa, a adoptar disposiciones constitucionales sobre disciplina fiscal, complementadas por normas de rango legal.
- ii) Lo usual es constitucionalizar la regla del equilibrio presupuestario o estructural, pero entendido en forma cíclica o de mediano/largo plazo.
- iii) También se han incorporado a las Constituciones normas sobre límites al déficit fiscal. En ocasiones se ha avanzado hacia la imposición de guarismos máximos.
- iv) Las experiencias estudiadas extienden las reglas de disciplina fiscal a las entidades subnacionales. Al respecto:
  - Es posible que esto no sea necesario en Estados unitarios como Chile, ya que los casos estudiados corresponden a Estados federales o regionales, donde las entidades federadas o regionales gozan de importantes facultades financieras.
  - Un desafío no resuelto plenamente es la forma de controlar –y obligar si es necesario– a las entidades subnacionales en el cumplimiento de las reglas de disciplina fiscal.
- v) Se consagran situaciones excepcionales o “de escape” a las reglas fiscales, introduciendo una dosis de flexibilidad. Normalmente:
  - se requiere la aprobación previa del Parlamento.
  - la regulación de estas situaciones ha sido criticada por su falta de determinación, incluso cuando se singularizan causales taxativas (*e.g.*, crisis económica, catástrofes naturales, etc.), dada la amplitud de las mismas.
  - algunos países han agregado programas o mecanismos que permitirían retornar a la regla fiscal, tales como cuentas especiales.
- vi) la efectividad de las reglas de disciplina fiscal puede ser problemática, y parece depender tanto de la técnica normativa (calidad y detalle de la regulación) como del consenso político-social que susciten.

## II. SUPUESTOS Y RECOMENDACIONES PARA CHILE

A la luz de lo expuesto, este capítulo comprenderá dos breves secciones. La primera formulará los supuestos sobre los cuales se levantarán las recomendaciones específicas presentadas en la segunda sección.

## 1. Supuestos

### i) Necesidad de la reforma

La tendencia comparada demuestra la necesidad de perfeccionar la regulación constitucional de las reglas de disciplina fiscal, de forma de hacer prevalecer el interés nacional de mediano y largo plazo por sobre intereses particulares de corto plazo.

### ii) Existencia de un sistema

Las normas sobre responsabilidad fiscal –constitucionales y legales– constituyen un conjunto que actúa como un sistema, con unidad de fines, lo que obliga a una aproximación global, desechando reformas aisladas.

### iii) Complementación legal

Las disposiciones constitucionales sobre responsabilidad fiscal deben ser “minimalistas”: tratar solo lo esencial y de forma concisa. El complemento y detalle debe consagrarse en el ámbito legal, contemplando reglas con suficiente densidad en lo normativo para proveer certeza, tanto de su interpretación como de su imperatividad.

### iv) Flexibilidad

Deben considerarse flexibilidades que impidan que estas reglas se conviertan en dañinas bajo ciertas circunstancias. Esto debe reflejarse, fundamentalmente, en las definiciones utilizadas y en la introducción de excepciones a las reglas.

### v) Equilibrio entre presente y futuro

Las reglas de disciplina fiscal deben proteger las futuras generaciones y la capacidad de decisión financiera de los próximos gobiernos. Ello no debe, sin embargo, redundar en la excesiva limitación de decisiones democráticas presentes y de los gobiernos en ejercicio.

### vi) Exigibilidad

Las reglas de disciplina fiscal deben ser exigibles para evitar su descrédito e inutilidad, para lo cual es necesario su cuidado diseño normativo, así como la existencia de un significativo consenso político-social que las sustente.

## 2. Recomendaciones

### i) Constitucionalización del principio del Balance Estructural

La formulación debe contener un mandato constitucional explícito, con delegación también expresa a la ley para que establezca, a lo menos, modalidades de cumplimiento y excepciones. Recomendamos, también, la definición, breve y sucinta, de lo que debe entenderse por este principio, de forma que, al menos, integre el factor cíclico.

### ii) Constitucionalización de un límite al déficit público

La formulación debe ser clara y expresa. Existen dos alternativas: fijar un guarismo determinado (por ejemplo, del 50 %), o entregar su determinación a un órgano especializado, revisable en forma periódica. Nuevamente, debe mandatarse a la ley la regulación de las modalidades de cumplimiento y excepciones.

### iii) Autorización parlamentaria

Se recomienda establecer, en la Constitución, la necesidad de autorización parlamentaria expresa para excepcionarse de las normas señaladas en i) y ii). Así, no solo se aumenta el control sobre decisiones que constituyen excepciones a lo que desea el constituyente, sino que se hace copartícipe al Parlamento tanto de la decisión como de la responsabilidad que se derive de ello. Además, permite reducir la crítica democrática a las reglas de disciplina fiscal en cuanto límites a la capacidad de decisión del gobierno electo.

### iv) Extensión a las regiones y municipalidades

Considerando las crecientes facultades de estos entes, especialmente financieras, así como las normas vigentes en nuestra Constitución respecto a las municipalidades, se recomienda someter a estos entes a las reglas señaladas en i) y ii), con las mutaciones y especificaciones necesarias.

### v) Desarrollo legislativo

Se sugiere modificar la Ley n.º 20-128 sobre responsabilidad fiscal, y eventualmente otras normas legales, de forma de detallar y complementar las disposiciones constitucionales de responsabilidad financiera. Particular importancia cobra la regulación específica de:

- Las “cláusulas de escape” y los mecanismos, hitos y regulaciones que permitan retornar a las reglas (planes de corrección).

- La participación parlamentaria señalada en iii), así como la incorporación del dictamen de órganos técnicos como el Consejo Fiscal Autónomo.
- La exigibilidad de las reglas fiscales: quién podría reclamarla, ante quién y bajo qué procedimiento. Debe considerarse que se trata de materias altamente técnicas y complejas, y que cualquier corrección posterior puede ser de difícil implementación.
- La revisión periódica de los guarismos específicos que se utilicen como límites o referentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS, Mónica (2012): "La reforma constitucional suiza: el origen de la 'Regla de Oro' fiscal", *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 30: pp. 455-480.
- ARROYO, Antonio y GIMÉNEZ, Isabel M. (2013): "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 98: pp. 149-188.
- BAR CENDÓN, Antonio (2012): "La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea", *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 30: pp. 59-87.
- BARCENA, Josu de Miguel (2016): "La recepción constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en Italia. Comentario a las Sentencias 10/2015 y 70/2015 de la Corte Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 106: pp. 431-449.
- BLANCO VALDÉS, Roberto (2011): "La reforma de 2011: de las Musas al Teatro", *Claves de la Razón Práctica* n.º 216: pp. 8-18.
- CARRILLO, Marc (2014): "Constitución y control de las finanzas públicas", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 101: pp. 13-42.
- CORDERO GONZÁLEZ, Eva (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* n.º 29: pp. 289-324.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe (2012): "La Constitución económica italiana: pasado y actualidad", *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 29: pp. 339-354.
- ESCUDERO, Rafael (2011): "Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011", *Revista en Cultura de la Legalidad* n.º 2: pp. 86-98.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique y EVANS ESPÍNEIRA, Eugenio (1997): *Los tributos ante la Constitución* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- FALCÓN Y TELLA, Ramón (2011): "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo* n.º 25: pp. 1-2.
- FERMANDOIS, Arturo (2001): *Derecho constitucional económico*, tomo I: Garantías económicas, doctrina y jurisprudencia (Santiago, Ediciones UC).



- GARCÍA-ANDRADE, Jorge (2012): "La reforma del artículo 135 de la Constitución española", *Revista de Administración Pública* n.º 187: pp. 31-66.
- GUERRERO VÁZQUEZ, Pablo (2014): "El principio de estabilidad presupuestaria y la financiación autonómica. A propósito del seminario 'El Estado Autonómico en tiempos de Disciplina Fiscal'", *Cuadernos Manuel Giménez Abad* n.º 7: pp. 83-93.
- GUTIÉRREZ, Carmen (2011): "Las instituciones presupuestarias y las reglas fiscales en el ámbito de la OCDE. Una puesta en común de las buenas prácticas", *Revista de las Cortes Generales* n.º 83: pp. 307-244.
- GUTIÉRREZ, Carmen (2012): "Reformas constitucionales emprendidas por algunos países de la OCDE en el contexto de la consolidación presupuestaria", *Revista de las Cortes Generales* n.º 85: pp. 47-154.
- HÄBERLE, Peter (2007): "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 8: pp. 171-188.
- KOLLER, Heinrich y BIAGNI, Giovanni (2002): "La nueva Constitución federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados", *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 10-11: pp. 611-634.
- KÖLLING, Mario (2012): "Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009", *Revista d'estudis autonòmics i federals* n.º 16: pp. 74-106.
- MASALA, Pietro (2016): "El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* n.º 20: pp. 223-255.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2012): "La reforma del artículo 135 CE", *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 29: pp. 131-154.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2016): "La constitucionalización del Principio de Estabilidad Presupuestaria", *Revista de Estudios Regionales* n.º 105: pp. 73-102.
- NICOLA POLI, Tommaso (2014): "Las transformaciones de la administración pública entre Constitución formal y Constitución material", *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n.º 22: pp. 29-66.
- ORTEGA, Carlos (2002): "La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la Constitución Italiana", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 64: pp. 113-132.
- PALLAVICINI MAGNÈRE, Julio Edgardo (2015): *Derecho público financiero* (Santiago, Editorial Thomson Reuters).
- PISSARELLO, Gerardo (2011a): "Una reforma constitucional para la periferia europea", *Revista de Economía Crítica* n.º 12: pp. 160-170.
- PISSARELLO, Gerardo (2011b): "Reforma constitucional y crisis", *Jueces para la Democracia* n.º 72: pp. 3-10.

- REIMER, Ekkehart (2011): “La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución Alemana”, *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 28: pp. 93-132.
- RIDAURA MARTÍNEZ, Josefa (2012): “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden Los Mercados Quebrar El Consenso Constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 29: pp. 237-260.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro (2013): “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* n.º 1: pp. 5-37.
- RUIZ TARRÍAS, Susana (2012): “Cuando las finanzas mandan: a propósito de las últimas reformas constitucionales en Alemania y España”, *Estudios de Deusto* vol. 60 n.º 2: pp. 353-383.
- SALAZAR, Octavio (2012): “La constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 29: pp. 409-432.
- SOTO VELASCO, Sebastián (2008): “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, *Sentencias Destacadas* n.º 4: pp. 225-256. Disponible en <https://vlex.cl/vid/iniciativa-exclusiva-presidente-repu-706579185> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2023].

### *Normas*

- Constitución española, 27 de diciembre de 1978.
- Constitución Federal de la Confederación Suiza, 18 de abril de 1999.
- Constitución de la República Italiana, 27 de diciembre de 1947.
- Decreto ley 1263 (1975) sobre administración financiera del Estado, 28 de noviembre de 1975.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 23 de mayo de 1949.

### *Jurisprudencia*

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010): rol n.º 1867-2010, 30 de diciembre de 2010.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1995): rol n.º 219, sentencia considerando 2.º.

### *Otros documentos*

- Boletín Oficial del Estado* (2001): Reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011. Disponible en [www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf) [fecha de consulta: 30 de diciembre de 2019].

- Diario Oficial de la Unión Europea* (2004): “Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo”, 16 de diciembre de 2004. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0337:0338:ES:PDF> [fecha de consulta: 19 de octubre de 2023].
- NAVARRO, Amparo (2013): “El gobierno económico de la Unión Europea y los principios de justicia del gasto público en una hacienda plural”. Disponible en [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38409/1/2013\\_Navarro\\_Cronica-Presupuestaria.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38409/1/2013_Navarro_Cronica-Presupuestaria.pdf) [fecha de consulta: 18 de diciembre de 2019].
- UE (1997): Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de fecha 17 de junio de 1997. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31997Y0802%2801%29> [fecha de consulta 19 de octubre de 2023].
- UE (2012): Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, de fecha 2 de marzo de 2012. Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012a0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012a0302(01)) [fecha de consulta: 19 de octubre de 2023].