

## Presupuesto con igualdad entre ingreso y gasto e intervención pública: el equilibrio propuesto en la revisión de la Constitución italiana

Michela Passalacqua  
Universidad de Pisa  
passalacqua@ddp.unipi.it

### Resumen

*El mito del siglo XIX de cerrar presupuestos públicos con igualdad no parece fácilmente conciliable con las intervenciones públicas típicas del Estado social. Sin embargo, la crisis financiera actual que afecta a Europa ha acabado por obligar a diversos Estados miembros, entre los que se encuentra Italia, a modificar sus Constituciones con objeto de introducir en éstas límites al gasto público. La reforma constitucional italiana, cuya aprobación definitiva está en curso, ha introducido así la obligación constitucional, que grava sobre el Estado, de asegurar el «equilibrio» (y no el cierre con igualdad) entre los ingresos y los gastos del propio presupuesto, teniendo en cuenta las fases favorables del ciclo económico. Al mismo tiempo se ha limitado la facultad de endeudamiento por parte del Estado, que sería posible solo en caso de que se produzcan acontecimientos excepcionales, sin que se prevean derogaciones por la generación de gastos de inversión, que, en cambio, se admiten para las autonomías dentro de ciertos límites. En cualquier caso, el Estado podrá contraer una deuda solo previa autorización de las Cámaras, aplicada con un procedimiento agravado, representado por la mayoría absoluta de los respectivos miembros.*

### Palabras clave

*Equilibrio presupuestario; gastos de inversiones; endeudamiento; deficit; eventos excepcionales.*

## Equality between income and expenditure budget and public intervention: the balance proposed in the revision of the Italian Constitution

### Abstract

*The 19<sup>th</sup> century myth of closing the public sector accounts on par does not seem easily reconcilable with the typical public interventions of the Social State. Nevertheless, the current financial crisis affecting Europe has forced different Member States, among them Italy, to amend their Constitutions in order to introduce public expenditure restrictions requirements. The Italian constitutional reform, which is pending final approval, has imposed the constitutional obligation on the State to ensure a «balance» (and not the closing on par) between the income and expenditure on the accounts, taking into account the favourable phases of the economic cycle. At the same time, restrictions have been placed on the power of the State to incur debt, making this possible only in exceptional events, without envisaging derogations for incurring capital expenditure, which, on the other hand, is allowed to the autonomous regions within certain limits. In any case, the State may only incur debt subject to prior approval of both Houses and, to make the process more difficult, with the backing of an absolute majority of the respective members.*

### Key words

*Balanced budget. Capital expenditure. Incur debt. Deficit. Exceptional events.*

## 1. LA DISCIPLINA DEL PRESUPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA VIGENTE

La Constitución republicana de 1947 dedica solo una norma, y bastante escueta, a la disciplina del balance presupuestario del Estado. Se trata del artículo 81, insertado en la parte II de la Constitución<sup>1</sup>, en el título I, sobre el Parlamento, en el que se establecen algunas prescripciones que la ley de presupuestos y «cualquier otra» ley de gasto están llamadas a cumplir.

Concretamente, el Parlamento debe aprobar cada año el proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno (párrafo 1). Dicha ley de aprobación del presupuesto no puede establecer ni nuevos tributos ni nuevos gastos con respecto a lo previsto en la legislación fiscal y de gasto en vigor (párrafo 3). «Cualquier otra» ley de gasto que difiera de la ley de presupuestos debe «indicar» los medios para hacer frente a ellos<sup>2</sup> – estando así sometida a la así llamada obligación de cobertura financiera – (párrafo 4).

La razón de este escaso interés de los autores de la Constitución en cuanto al asunto de las finanzas públicas posiblemente resida tanto en la circunstancia de que, en aquella época, la materia presentaba un valor solo marginal con respecto al funcionamiento ordinario de la cosa pública, como en las dimensiones muy reducidas, en aquella época, del gasto público italiano<sup>3</sup>. Baste con pensar que, en 1946, la deuda pública interna, heredada en su mayoría por los Estados preunitarios<sup>4</sup>, se había reducido en un 31,3% del Producto Interior Bruto, también gracias a la fuerte devaluación monetaria que casi anuló el gasto por intereses<sup>5</sup>.

Es sabido que el dictado constitucional no ha logrado contener el crecimiento inexorable de la deuda pública italiana, fundamentalmente por dos motivos.

En primer lugar, la elección de los miembros constituyentes de no extender la obligación de cobertura financiera a la ley de presupuestos<sup>6</sup> (art. 81, párrafo 4, de la

1 Concerniente al *Ordenamiento de la República*.

2 Y no «proveer» los medios para hacer frente a los gastos, como estaba previsto en la fórmula original propuesta, en la segunda Subcomisión para la Constitución, por los parlamentarios Mortati y Vanoni, que en cambio la Asamblea constituyente no aprobó nunca.

3 La misma circunstancia de cómo el asunto del balance público se trató en el ámbito de la discusión sobre la iniciativa legislativa revela una percepción diferente de la actual en cuanto al asunto de las finanzas públicas por parte de los padres constituyentes, S. Sileoni, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, en [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 22 de noviembre de 2011, pág. 1.

4 Máxime por el Reino de Cerdeña (57,22%), que en 1860 incorporó además del Principado de Piamonte, la Lombardía, el Gran Ducado de Toscana, los Ducados emilianos y la Romagna pontificia, seguidos por el Reino de Nápoles y de Sicilia (29,40%), a los que se añadieron las deudas menos gravosas de los Estados restantes. Fuente: D. Fausto, *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961)*, en *Rivista di storia finanziaria*, vol. 15, 2004, pág. 80.

5 *Id.*, página 77 y siguientes, y en especial páginas 100-101.

6 De la que parte de la doctrina hace derivar la incapacidad del dictado constitucional para marginar la expansión del gasto público. Véase A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, 8 de agosto de 2009, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), pág. 4 y siguientes.

Const.) ha infravalorado el hecho de que gran parte del gasto público se habría generado justamente por esta última ley, la cual, pudiendo registrar el desequilibrio entre ingresos y gastos, admitía el recurso al endeudamiento, cuyo importe máximo se habría decidido a partir de 1978<sup>7</sup> mediante la ley de financiación<sup>8</sup>.

En segundo lugar, dicha incapacidad de la ley de presupuestos para innovar la legislación del ingreso y del gasto (art. 81, párrafo 3, de la Const.) se ha eludido con la introducción de la citada ley de financiación<sup>9</sup>, exenta de cualquier reconocimiento constitucional, pero capaz de hacer lo que no podía la ley de presupuestos, es decir, incidir en ingresos y gastos del Estado paralelamente a las decisiones presupuestarias.

A distancia de más de cincuenta años, en 2001, en el seno de la revisión constitucional en cuanto a la parte II de la Constitución, y en especial al título V, concerniente las autonomías regionales<sup>10</sup> y locales<sup>11</sup>, se decidió introducir unos límites al recurso al endeudamiento. De hecho, el artículo 119 enmendado establece que las regiones y las entidades locales, a las que ahora se les reconoce autonomía financiera del ingreso y del gasto, pueden recurrir al endeudamiento solo con objeto de financiar gastos de inversión (párrafo 6). De ahí la imposibilidad de contraer deuda para financiar gastos corrientes, representados por los gastos de funcionamiento de las oficinas y por tanto, básicamente, por los salarios para el pago del personal.

7 A partir de la ley n.º 362/1988, la normativa ha trasladado la fijación del límite máximo por cada año del trienio de las cuentas plurianuales a la ley de financiación, trasladando la fijación de dicho nivel al año considerado por la reforma financiera para «la correspondiente norma de la ley que aprueba el balance presupuestario», incluso en la definición más limitada de «importe máximo de emisión de títulos del Estado» (véanse ahora los artículos 11, párrafo 3, letra a, 21, párrafo 16, l. n.º 196/2009).

8 Por estos motivos, no se pueden compartir los argumentos de esa doctrina (ampliamente descrita por G. Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, en [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2005, pág. 2; G. Boggetti, *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009, pág. 15 y siguientes) que considera el principio del cierre de balance en par, codificado en el párrafo 4 del artículo 81, en el sentido de que la incapacidad de la ley de presupuestos de introducir nuevos tributos o gastos, junto con la obligación de las otras leyes de gasto de indicar la cobertura financiera, habría tenido que garantizar un cierre en par. Se ha argumentado al respecto que «[...] puesto que el endeudamiento constituye un gasto, desde el punto de vista lógico y jurídico no es posible considerar que se pueda incluir también entre *los medios* y que se pueda hacer frente a los gastos con otros gastos, aunque se estructuren de tal forma que repartan el coste entre varias anualidades de balance. En realidad, los tributos son los medios propios de financiación del balance, tal y como emana claramente del dictado de la Constitución que los vincula estrictamente, imponiendo (artículo 81, párrafo 3) que *con la ley de aprobación del balance no se pueden establecer nuevos tributos y nuevos gastos*. Sería verdaderamente paradójico considerar que dicha prohibición, limitada únicamente a los tributos, dejara que el Parlamento autorizase al Gobierno a endeudarse y, por el contrario, no considerase también el endeudamiento vetado por dicha prohibición de establecer nuevos gastos», Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, cit., pág. 3. Por otro lado, el propio Tribunal constitucional, con la sentencia n.º 1/1966, ha desmentido dicha posición, considerando la praxis de la cobertura del gasto conforme a la Constitución, incluso mediante el recurso al endeudamiento del Tesoro.

9 Ex l. n.º 468/1978.

10 Se trata de las veinte regiones, reconocidas por el artículo 131 de la Const., que constituyen la República.

11 Ayuntamientos, Provincias y Ciudades metropolitanas (estas últimas no se han instituido hasta hoy).

## 2. LAS RAZONES DE LAS INSTANCIAS DE REFORMA

No cabe duda de que la actual crisis de la deuda soberana está en el origen de la exigencia, percibida por todos los Estados miembros de la Unión monetaria, de introducir límites más estrictos al incremento del gasto público, que ha resultado ser un factor capaz de causar una gran inestabilidad en los mercados financieros, justamente por la notable exposición en los mismos de los propios Estados, que se han endeudado a través de la emisión repetida, a lo largo del tiempo, de títulos de deuda pública destinados a hacer frente a los gastos aprobados en las cuentas anuales correspondientes.

La idea de fondo es que, con la introducción en la Constitución de los vínculos europeos, y en especial del cierre del presupuesto con igualdad, ambicionado por el Pacto de estabilidad y crecimiento, la elusión de éste será cada vez más difícil en el futuro, garantizando así un «aligeramiento» del gasto público y del recurso al endeudamiento<sup>12</sup>.

De hecho, para el Tribunal constitucional sería posible en teoría censurar, además de la ley de presupuestos, cualquier disposición de ley posterior, en contraste con el alcance del cierre con igualdad, y por tanto no solo las leyes que introduzcan gastos nuevos o mayores, sino también las que conlleven una reducción de los ingresos.

En cualquier caso, si el cierre del presupuesto con igualdad debe servir para redimensionar el recurso al endeudamiento de los Estados que se alimentan en los mercados, rompiendo así un temible círculo vicioso, se debería también prever que dicho equilibrio financiero se alcance sin recurrir al préstamo, análogamente a lo que sanciona el ordenamiento alemán.

Sin embargo, esto significa impedir a la administración pública que se endeude también por la realización de gastos de inversión.

Por lo tanto, las propuestas de modificación de la Constitución italiana se han tenido que determinar sobre este punto valorando si modificar, además del artículo 81, también el citado artículo 119 de la Const.

## 3. LOS INTENTOS DE MODIFICACIÓN

### 3.1. Las propuestas de revisión del artículo 81 de la Const. anteriores a la crisis financiera de 2007-2008

En el ámbito de proyectos de revisión constitucional más amplios, se han sucedido repetidamente a lo largo del tiempo propuestas de modificación del artículo 81 de

---

<sup>12</sup> En realidad, el así llamado Pacto Europlus, que los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona Euro aplicaron el 11 de marzo de 2011, remite a la discreción de los Estados la elección de aplicar las normas presupuestarias contenidas en el Pacto de estabilidad y crecimiento en las respectivas Constituciones o en la legislación nacional.

la Constitución, con el propósito común de constitucionalizar el cierre del balance en par, sin que se produjera nunca su aprobación definitiva.

En 1985, la Comisión Bozzi propuso la introducción del cierre de los gastos corrientes afirmando que «... en los balances del Estado y de las entidades públicas, los gastos corrientes no pueden superar el total de los ingresos tributarios y extratributarios».

En 1993, la Comisión Parlamentaria para las reformas institucionales (De Mitalotti) confirmó la introducción del principio de equilibrio financiero de balance de los gastos corrientes, al que se añadió la admisibilidad de las enmiendas de la maniobra en el ámbito de los saldos previamente establecidos y la obligación de cobertura financiera por todo el periodo de vigencia de las leyes del gasto, en cumplimiento de los límites del recurso al endeudamiento fijados en el balance.<sup>13</sup>

En 1997, la comisión bicameral D'Alema, a pesar de que no introdujo expresamente el principio del cierre del balance en par, aprobó un texto en el que se admitía el recurso al endeudamiento «solo para los gastos de inversión o en caso de eventos extraordinarios con consecuencias financieras excepcionales».

### 3.2. Las iniciativas de revisión del artículo 81 de la Const. presentadas en la XVI legislatura

Precisamente en el marco del proceso presupuestario, en especial dentro del Documento de Economía y Finanzas de 2011<sup>14</sup>, debatido por el Consejo de Ministros el 13 de abril de 2011, el Gobierno italiano se comprometía a alcanzar el cierre del presupuesto con igualdad para el 2014. El Consejo aprobó dicho objetivo en la cumbre europea del 21 de julio pasado<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Véase Camera dei Deputati, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione ed il principio del pareggio di bilancio*, Roma, 11 de agosto de 2011, en [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), pág. 29.

<sup>14</sup> Se trata del documento de programación financiera y presupuestaria prevista por la Ley nº 39 del 7 de abril de 2011 para aplicar las nuevas normas adoptadas por la Unión Europea en materia de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. El DEF [*documento de economía y finanzas*] que presenta el Gobierno a las Cámaras no más tarde del 10 de abril de cada año, por las deliberaciones parlamentarias consiguientes, se articula en tres secciones, es decir, en el Programa de Estabilidad de Italia (*Italy's Stability Programme*, que contiene una «referencia específica a los objetivos a conseguir para acelerar la reducción de la deuda pública»), el Análisis y las tendencias de las Finanzas públicas (con la nota metodológica adjunta sobre los criterios de formulación de las previsiones tendenciales) y el Programa Nacional de Reforma (*National Reform Programme*).

<sup>15</sup> Sin embargo, para contrastar la ampliación de los diferenciales de rentabilidad sobre los títulos de Estado italiano con respecto a los de otros países europeos, ha sido necesario aplicar una maniobra reforzada de saneamiento de las cuentas públicas, con el objetivo de realizar el cierre de balance en par ya en 2013, con un año de antelación con respecto a los compromisos asumidos originalmente. Por lo tanto, también como consecuencia de recomendaciones específicas dirigidas a Italia por el Consejo Ecofin, el decreto ley nº 138/2011, modificado por la ley nº 148/2011, en el que figura una corrección fiscal añadida, tiene por objeto la realización del cierre del balance en par de las Administraciones en 2013.

Además, el mismo documento programático contenía el compromiso político del gobierno de introducir en la Constitución el vínculo de cierre del presupuesto con igualdad, manifestando la intención de presentar un proyecto ley de revisión constitucional<sup>16</sup> al respecto.

En realidad, durante la legislatura vigente las instancias para constitucionalizar el principio del cierre del presupuesto con igualdad entre ingresos y gastos, atribuibles tanto a la mayoría como a la oposición, literalmente se han disparado. De hecho, los parlamentarios italianos han llegado a ser muy activos en la formulación de propuestas de revisión constitucional de esta índole. Así, se han presentado sus buenos catorce proyectos de ley, por iniciativa parlamentaria, de los que cuatro son anteriores a dicho anuncio de modificación proclamado por el Gobierno<sup>17</sup>, y once fueron propuestos con mucha prisa entre el 19 de julio y el 17 de octubre de 2011<sup>18</sup>.

16 Véase *Premessa*, introducción al Documento de Economía y Finanzas, en el que se lee que Italia «se compromete a introducir en su Constitución el vínculo de la disciplina de balance. Es verdad que el art. 81 de la Constitución vigente ya establece que: ‘Cualquier otra ley que implique gastos nuevos o mayores debe indicar los medios para hacer frente a ellos’, pero esta disposición no ha impedido que en Italia crezca la tercera, ahora quizás la cuarta, deuda pública del mundo, sin ser la tercera o cuarta economía del mundo. Es verdad que el art. 11 de la Constitución *importa* a Italia, constitucionalizándolos así indirectamente, los tratados internacionales y, con estos, los tratados europeos, pero, tanto en interés italiano como europeo, hoy es fundamental que el vínculo de la disciplina de balance esté ahora más precisa y directamente constitucionalizado, de conformidad con las nuevas normas presupuestarias europeas».

17 S. 216, Sen. Cossiga (UDC-SVP-Aut), “*Revisione della Costituzione*”, presentado en el Senado de la República el 29 de abril de 2008; S. 1114, Sen. Pastore (PdL) y otros, “*Modifiche alla Parte II della Costituzione e all’articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali*”, presentado en el Senado de la República el 14 de octubre de 2008; C. 4051, On. Calderisi (PdL) y otros, “*Modifiche alla parte seconda della Costituzione per assicurare governabilità al Paese*”, presentado en la Cámara de los diputados el 2 de febrero de 2011; C. 4205, On. Cambursano (IdV) y otros, “*Modifica all’articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico*”, presentado en la Cámara de los diputados el 23 de marzo de 2011.

18 C. 4525, On. Marinello (PdL), “*Modifica dell’articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l’equilibrio della finanza pubblica*”, presentado en la Cámara de los diputados el 19 de julio de 2011; C. 4526, On. Beltrandi (PD), “*Modifica dell’articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell’equilibrio dei conti pubblici*”, presentado en la Cámara de los diputados el 19 de julio de 2011; S. 2834, Sen. Lannutti (IdV) y otros, “*Modifica all’articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico*”, presentado en el Senado de la República el 20 de julio de 2011; S. 2871 Sen. Rossi y otros (Misto), “*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della costituzione in materia di regole di responsabilità fiscale*”, presentado en el Senado de la República el 2 de agosto de 2011; S. 2881, Sen. Saltamartini y otros (PdL), “*Modifiche agli articoli 53 e 81 della Costituzione in materia di equilibrio di bilancio della Repubblica*”, presentado en el Senado de la República el 3 de agosto de 2011; C. 4594, On. Merloni (PD) y otros, “*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale*”, presentado en la Cámara de los diputados el 9 de agosto de 2011; C. 4596 Lanzillotta (Misto-ApI) y otros, “*Modifiche agli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione, in materia di equilibrio di bilancio e di responsabilità fiscale*”, presentado en la Cámara de los diputados el 11 de agosto de 2011; S. 2890, Sen. Ceccanti y otros (PD), “*Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio*”, presentado en el Senado de la República el 2 septiembre de 2011; C. 4607 Martino (PdL) y otros, “*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale*”, presentado en la Cámara de los diputados el 7 de septiembre de 2011; C. 4646 Bersani y otros (PD), “*Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del*

En casi todos los textos se remite a la introducción, en el art. 81 de la Const., del principio de logro del cierre anual y plurianual de los presupuestos con igualdad<sup>19</sup>, sin recurrir a la deuda pública salvo por gastos de inversión o en caso de acontecimientos extraordinarios, con la obligación de destinar los recursos derivados de aquellos a gastos de inversión.

En dicho contexto, con la intención de cumplir el compromiso asumido en el Documento de Economía y Finanzas, el propio Gobierno ha presentado un proyecto de ley<sup>20</sup> destinado a introducir en la Constitución los principios del equilibrio presupuestario y de contención de la deuda pública, que deben extenderse a todas las administraciones públicas, incluidas las regiones y las entidades locales. En especial, tal y como se lee en el informe gubernamental, se decidía anclar la regla del cierre con igualdad entre ingresos y gastos a los principios de equidad intergeneracional (no citada en la Constitución vigente) y de sostenibilidad de las políticas presupuestarias.

### 3.3. El texto unificado aprobado en primera votación

Tras decisiones alternantes, las Comisiones parlamentarias competentes han decidido proceder a la reunificación en un único texto del proyecto de ley de iniciativa gubernamental con siete de los últimos proyectos de ley constitucional presentados<sup>21</sup>.

Según el art. 138 de la Const., el texto, tras la aprobación por cada Cámara, se convertirá en ley de revisión constitucional solo si, en segunda votación, en un plazo no inferior a tres meses desde la primera deliberación, se aprueba con mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara.

En cambio, si en la segunda votación se alcanza solo una mayoría absoluta, la ley aprobada se tendrá que someter a referéndum de confirmación, y se podrá promulgar en caso de que la apruebe la mayoría de los votos válidos.

Dicho proyecto de ley constitucional lo aprobó la Cámara de los diputados durante la primera deliberación, el 30 de noviembre de 2011, mientras que el 15 de di-

---

*titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio*", presentado en la Cámara de los diputados el 27 de septiembre de 2011; S. 2965, Sen. Perduca y otros (PD), "*Modifica dell'art. 81 e introduzione degli articoli 81 bis e 81 ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici*", presentado en el Senado de la República el 17 de octubre de 2011.

<sup>19</sup> Es una excepción la propuesta n° 4525 Marinello.

<sup>20</sup> Proyecto de ley constitucional, n° 4620, presentado el 15 de septiembre de 2011 por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas, de acuerdo con el Ministro de reformas para el federalismo y con el Ministro para la simplificación normativa, que lleva por título "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*".

<sup>21</sup> Se trata de los proyectos de ley n° 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4646, aprobados por las Comisiones parlamentarias en un texto unificado, convertido después en Acta de la Cámara 4205 y Acta del Senado 3047 "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*".

ciembre pasado se aprobó sin modificaciones en el Senado de la República; en ambos casos la aprobación se logró casi por unanimidad de los presentes, sin ningún voto en contra. Actualmente, se ha trasladado el texto a la Cámara para la segunda votación que, en todo caso, no podrá realizarse antes del mes de marzo.

El proyecto de ley constitucional aprobado se compone de seis artículos: los primeros cuatro con modificaciones con respecto a los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución, mientras que el art. 5 dicta los principios de la futura ley «reforzada» de contabilidad pública, así llamada porque se deberá aprobar por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara; finalmente, el último artículo establece que las nuevas disposiciones se apliquen a partir del ejercicio financiero correspondiente al año 2014.

### 3.4. Cierre de presupuesto con igualdad frente al equilibrio presupuestario en la Constitución reformada

Tras unos debates rápidos y agitados, basados en propósitos divergentes, que se han suscitado también por la pluralidad de las propuestas de modificación, el Parlamento italiano ha estado de acuerdo en el único dato transversalmente compartido por todas las formaciones de los partidos: la necesidad de que la Constitución limitara la posibilidad de financiar los gastos públicos mediante el recurso a la deuda, la cual, por otra parte, se deja al margen gracias a la indicación expresa de la relación que debe existir entre los ingresos y los gastos que figuran en el balance.

De hecho se ha introducido en primer lugar la obligación que grava sobre el Estado de asegurar el «equilibrio» –y no el cierre citado en el título del proyecto de ley, pero nunca citado en el texto – entre los ingresos y los gastos del propio balance, «teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico»<sup>22</sup>.

Bajo este último perfil se manifiesta, por tanto, una innovación con respecto a las proclamaciones iniciales, dado que, si con el término cierre en “par” se suele indicar la posición contable de igualdad entre los ingresos y los gastos que figuran en el balance, la elección de utilizar la palabra «equilibrio» parece que quiere sobrentender la voluntad de los autores de la reforma de relacionar el cierre con igualdad con el «balance estructural», es decir, con el neto del ciclo económico.

Así, pues, el principio del cierre con igualdad ha asumido una connotación solo tendencial, dado que se admiten balances con un déficit coyuntural imputable al ciclo adverso, o bien con un superávit del mismo modo coyuntural.

De hecho, al parecer el primer párrafo del nuevo artículo 81 desde un principio quiere hacer coexistir el cierre del presupuesto con igualdad, tan anunciado, con la posibilidad, acordada en el Parlamento, de tener en cuenta las fases adversas o favo-

rables del ciclo económico antes citadas. Por lo tanto, la idea de fondo parecería la de reconocer cierta autonomía al Parlamento, permitiéndole aprobar los presupuestos con déficit en momentos de ciclo adverso, con la condición de que en las fases positivas del ciclo económico sigan futuros presupuestos en superávit para, así, garantizar una especie de equiparación – *rectius*: de equilibrio – *over the cycle*, obtenida mediante una compensación entre superávit y déficit cíclicos.

Bajo esta óptica ya no se replantea la concepción, ya superada, de la ley de presupuestos como ley meramente formal<sup>23</sup> que no puede introducir nuevos gastos y nuevos ingresos<sup>24</sup>: ahora está destinada únicamente a asegurar el equilibrio a medio plazo.

Entonces, a partir de la consideración de que el equilibrio presupuestario, sancionado en el párrafo 1, no excluye los balances con déficit, no se ha suprimido la obligación de la cobertura financiera de cada ley sobre el gasto; por el contrario, se ha reforzado proponiendo de nuevo la fórmula original deducible de los trabajos de la Asamblea Constituyente (véase *supra* nota nº 2). Así, la nueva norma constitucional establece que cualquier ley con efectos financieros<sup>25</sup> – por tanto incluida la propia ley de presupuestos – debe establecer (y no solo indicar) los medios de cobertura necesarios.

Además, la enmienda parece muy estricta en el intento de limitar la facultad de endeudamiento del Estado sin prever excepciones para la realización de gastos de inversión, contrariamente, como veremos, a lo establecido para las autonomías. Sin embargo, en el párrafo siguiente del artículo 81 renovado, se admite que el Estado puede contraer deuda en el momento en que se produzcan «eventos excepcionales» sin precisar<sup>26</sup>, previa autorización de las Cámaras<sup>27</sup> aplicada con un procedimiento agravado, aprobada por la mayoría absoluta de los respectivos miembros<sup>28</sup>. Únicamente bajo esta hipótesis, y con el objetivo específico de incidir en los efectos del ciclo económico, será posible financiar el déficit presupuestario mediante endeudamiento.

Esto significa que la reforma, incluso en presencia de eventos excepcionales, pretende limitar cuantitativamente el déficit a la neutralización de los efectos del ci-

23 De hecho, desde hace tiempo la legislación en materia de finanzas públicas ha acabado por configurar la ley de presupuestos como norma sustancial capaz de innovar el ordenamiento y de aplicar las decisiones de política económica.

24 Véase el art. 81, párrafo 3, de la Const. vigente; de ahí emana que deberíamos llegar a la reunificación, en un único texto normativo, de la ley de presupuestos y de normativa correctora, confiada ahora a la ley de estabilidad.

25 Precisamente, la enmienda se refiere a «cualquier ley que implique cargas nuevas o mayores», es decir, que determine gastos nuevos o mayores, o en su caso ingresos menores.

26 Contrariamente con lo sancionado en el proyecto de ley gubernamental, y en una versión anterior del texto unificado en la que las fases adversas y los eventos excepcionales establecían hipótesis de derogación distintas.

27 La obtención de dicha autorización parecería ajena al procedimiento legislativo, puesto que en el texto constitucional falta la referencia a la ley.

28 Allá donde las Cámaras deliberan normalmente por mayoría simple *ex* art. 64, párrafo 3, de la Const.

clo económico adverso, por ejemplo dejando que los así llamados estabilizadores automáticos actúen como prestaciones por desempleo, las cuales, a pesar de que contribuyen a un aumento del déficit, garantizan un mínimo de poder adquisitivo a sus beneficiarios, generando efectos anticíclicos<sup>29</sup>.

Sin embargo, pocos artículos después<sup>30</sup>, la misma ley de revisión constitucional precisa que, en caso de que dichos eventos excepcionales coincidan con graves recesiones económicas, crisis financieras y graves calamidades naturales, se permite «el recurso al endeudamiento no limitado a tener en cuenta los efectos del ciclo económico», pero de forma subordinada al establecimiento de un plan de reequilibrio adecuado que debemos considerar basado en la realización futura de superávit.

En definitiva, con una buena dosis de ambigüedad, la lectura sistemática de las normas citadas parece indicar que es posible financiar el déficit presupuestario a través del endeudamiento autorizado por mayoría cualificada de las Cámaras, incluso en caso de producirse un evento excepcional diferente de los que se listan expresamente en el art. 5, aunque, en este caso, la deuda contraída tenga que estar estrictamente vinculada a las «correcciones» del ciclo económico. Y, por otro lado, la referencia a la corrección del ciclo económico implica que el evento excepcional, que legitima el recurso al endeudamiento, debe estar relacionado con el ciclo económico mismo.

Del planteamiento descrito se derivan dos problemas de considerable entidad.

En primer lugar resultará fundamental, pero de no fácil solución, entender de qué eventos excepcionales se está tratando, que sean distintos de los ya contemplados en el art. 5, debiéndose, como mínimo, considerar que estén incluidas las recesiones o calamidades naturales no graves.

En segundo lugar, debemos constatar que, en relación con el balance del Estado, la adversidad del ciclo económico puede justificar su déficit, pero no la posibilidad de recurrir al endeudamiento; por lo tanto dicho déficit, aunque es admisible constitucionalmente, se podrá financiar solo con un superávit futuro.

Además, en el texto constitucional en vías de aprobación, se ha recogido la exigencia, no eliminable en un ordenamiento que se prepara para emprender el camino hacia federalismo<sup>31</sup>, de extender el principio del equilibrio presupuestario a regiones y entidades locales, así como a todas las administraciones públicas<sup>32</sup>, lla-

29 Porque es capaz de marginar los efectos negativos del ciclo económico desfavorable.

30 Véase el art. 5, párrafo 1, letra d), proyecto de ley S. 3047.

31 Recuérdese que el nuevo título V, parte II de la Constitución se está cursando tras la aprobación de delegación legislativa sobre el federalismo fiscal (ley n° 42/2009), a la que siguieron varios decretos de desarrollo.

32 Por lo tanto, no solo a las entidades territoriales, sino ciertamente también a todas las entidades públicas, económicas y no económicas que constituyen la administración pública italiana, con la advertencia de que no todas las entidades públicas tienen autonomía presupuestaria y potestad de en-

madras ahora a asegurar «el equilibrio de los balances y la sostenibilidad de la deuda pública»<sup>33</sup>.

Además, por fin la norma constitucional impone a las autonomías que contribuyan «a asegurar el cumplimiento de los vínculos económicos y financieros derivado del ordenamiento de la Unión Europea», superando una laguna que hasta hoy se ha colmado mediante las intervenciones del Tribunal Constitucional.

Como es obvio, la extensión de la obligación de cerrar el presupuesto con igualdad entre ingresos y gastos para las entidades territoriales conllevaba también la modificación del artículo 119 ya citado de la Constitución, que contiene la así llamada *golden rule* (regla de oro) (véase *supra* § 2), es decir, la posibilidad que tienen las regiones y autonomías locales de endeudarse solo para financiar gastos productivos, esto es, para las inversiones<sup>34</sup>.

Se ha intentado llegar a una solución intermedia al respecto, haciendo coexistir el anhelado equilibrio presupuestario con la posibilidad de sufragar gastos potencialmente capaces de representar un enriquecimiento para las generaciones futuras (como, por ejemplo, los gastos por infraestructuras o para la promoción de la economía del conocimiento), y por ende para el país. Así, sin perjuicio de la obligación de las administraciones locales de asegurar el equilibrio corriente, se admite su endeudamiento para sufragar gastos de inversión, con la condición de que se le dote «de la definición contextual de planes de amortización y con la condición de que el conjunto de las entidades de cada región cumpla el equilibrio presupuestario»<sup>35</sup>.

---

deudamiento (por ejemplo, el Inps carece de éstas, mientras que las universidades pueden contraer hipotecas, aunque solo para los gastos de inversión). Dicha enmienda ha obtenido el beneplácito del Tribunal de Cuentas, que la ha considerado respetuosa con las normas internacionales de contabilidad nacional (SEC'95), véase Tribunal de Cuentas, secciones reunidas para control, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, 26 de octubre de 2011.

33 Artículos 2 y 4 del proyecto de ley S. 3047, cit., que modifican respectivamente el art. 97, párrafo 1, de la Const. y el art. 119, párrafos 1 y 6, de la Const. Parece que la fórmula está derivada de una doctrina acreditada, según la cual «[...] una disciplina no coyuntural del endeudamiento, más que prohibirlo, debería someterlo a un escrutinio de sostenibilidad patrimonial y financiera. [...] La sostenibilidad patrimonial se debería comprobar valorando los efectos que el empleo de los recursos debido al endeudamiento es capaz de generar en la situación patrimonial de la administración pública, pero con la recomendación de que la situación patrimonial se debería definir superando las categorías de propiedad, para así considerar como actividad del patrimonio no solo la riqueza de la administración, sino también la que la administración crea y ha creado para la colectividad», A. Brancasi, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 24 de octubre de 2011, pág. 3.

34 Téngase en cuenta que en Italia más del 70 por ciento de las inversiones públicas la realiza las entidades locales, Fuente: Tribunal de cuentas.

35 Art. 4 del proyecto de ley S. 3047, cit.; tal y como se ha observado, parece que se trata de una obligación de equilibrio intertemporal, dado que el equilibrio entre ingresos y gastos requeridos a las entidades «tendría [...] en cuenta gastos que incluyen las cuotas de amortización; de hecho, de cara a la operación de endeudamiento activada paralelamente a la realización de una obra, las entidades estarían obligadas a realizar superávit en los años siguientes», Servicio del balance del Senado, *Elementi di documentazione*, diciembre de 2011, n° 55, pág. 9.

De esta forma se garantiza que todas las entidades, en conjunto, respeten los principios de equilibrio requeridos por la Unión Europea, siguiendo lo previsto actualmente por la doctrina del Pacto de estabilidad interno.

La norma parece resolver así una preocupación que surgió durante los trabajos parlamentarios, es decir, la dificultad de extender de forma estricta el principio del cierre presupuesto con igualdad a la heterogénea gama de las entidades locales italianas, haciendo especial referencia a los numerosos municipios<sup>36</sup>.

### 3.5. La así llamada ley «reforzada» de contabilidad pública de contenido sustancialmente vinculado

Para evitar «sobrecargar» la Constitución con prescripciones excesivamente técnicas, la enmienda constitucional remite la reglamentación de los aspectos de desarrollo de las disposiciones arriba descritas a una ley estatal, cuyos contenidos y principios de inspiración se han listado con extremada precisión en el art. 5 de dicha ley de revisión.

Por lo tanto, a dicha ley de contabilidad se confía la definición del contenido de la ley de presupuestos del Estado, así como la indicación de las normas fundamentales y de los criterios cuyo objeto es asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de los presupuestos de las autonomías.

Dicho reglamento de desarrollo sustituirá a la recientísima ley de contabilidad y finanzas públicas (ley n° 196/2009, aprobada el 31 de diciembre de 2009, y ya modificada por la ley n° 39/2011). Para ello se ha rectificado la potestad legislativa en materia de armonización de los presupuestos públicos, reconduciéndola a la función legislativa exclusiva del Estado<sup>37</sup> con objeto de evitar conflictos institucionales que habrían podido interponerse en la realización de la reforma.

---

<sup>36</sup> Véase. R. Perez, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I y V)*, 17 de octubre de 2011, pág. 17, durante la cual la misma precisaba: «Obviamente no pienso que cada municipio deba responder de un equilibrio presupuestario. Considero que dentro de las regiones las entidades tienen que estar divididas en secciones. A la dificultad de una sección de responder y proporcionar resultados en par le puede corresponder, en cambio, la facilidad de otra sección para producir balances cerrados en par. Dentro de estas secciones de las entidades públicas habría una especie de equilibrio. Nosotros tenemos más de 8.000 municipios, alguno con trescientos habitantes. Por lo tanto, es imprescindible que una norma se adapte a esta realidad». En el mismo sentido el Tribunal Constitucional, secciones reunidas para el control, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, cit., pág. 12, en donde se sugiere «la confirmación de lo previsto por la normativa en vigor: permitir en ámbito regional la compensación cruzada entre posiciones de superávit de algunas entidades con las de déficit de otras. De hecho, dicha disposición normativa permitiría a cada región formular compensaciones tanto horizontales, entre entidades de la misma sección, como verticales, entre la propia partida presupuestaria y la de las entidades territoriales del propio territorio. El cometido de autorizar a la entidad se debe dejar en manos del Pacto regional que debería regular el recurso al endeudamiento ante un superávit y prever la contribución del mismo en los años futuros».

<sup>37</sup> Sustrayéndola así a la anterior potestad concurrente Estado/regiones, véase el art. 3, proyecto de ley S. 3047, cit., que modifica el art. 117, párrafo 2, letra e) y párrafo 3 de la Const.

De esta forma, el Estado tendrá pleno derecho para incidir en los presupuestos de las autonomías, ahora reconducidos por la Constitución al equilibrio, pero también al cumplimiento de los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento de la Unión Europea, que podría justificar la necesidad de un presupuesto con superávit.

El mismo artículo 5 del proyecto de ley de reforma, además de presentar una fórmula no exenta de ambigüedades<sup>38</sup>, parece que pretende introducir en la nueva ley de contabilidad la norma de equilibrio financiero entre ingresos y gastos, incluso en la cuenta de resultados, superando así un problema que perdura desde hace años en las políticas presupuestarias italianas, no siempre capaces de garantizar la coherencia de la cuenta de resultados con respecto a los resultados provisionales indicados en el presupuesto.

Además, a la futura ley de contabilidad se le impone instituir, en las Cámaras, un organismo independiente al que asignar la tarea de valorar la evolución de las finanzas públicas y adoptar procedimientos de monitorización de la aplicación de las normas presupuestarias<sup>39</sup>. Al parecer, así es como la norma contempla lo dispuesto en la nueva directiva europea – 2011/85/CE – del 8 de noviembre de 2011, *en cuanto a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, e invita a los Estados a crear organismos autónomos por cada autoridad presupuestaria a los que remitir el control efectivo y en plazo del cumplimiento de las normas presupuestarias, basado en análisis fiables e independientes<sup>40</sup> (véase Considerando 16 e art. 6, par. 1, letra b, Dir. 2011/85/CE, cit.)<sup>41</sup>.

El aspecto más innovador de la nueva ley de contabilidad pública, de contenido constitucionalmente vinculado, parece residir en el hecho de que se ha sancionado su aprobación con una mayoría reforzada, representada por la mayoría absoluta<sup>42</sup> de los componentes de cada Cámara.

38 Art. 5, párrafo 1, letra a), proyecto de ley S. 3047, cit., en el que se impone a la nueva ley de contabilidad disciplinar, para el conjunto de las administraciones públicas, «las verificaciones presupuestarias y de las cuentas de resultados en la evolución de las finanzas públicas».

39 Art. 5, párrafo 1, letra f), proyecto de ley S. 3047, cit., de gran beneficio para el sistema actual dado que, como se ha destacado, en Italia «se hacen cuadrar las cuentas sobre datos de previsión ampliamente maniobrables por parte del gobierno en funciones. Se sobrevaloran los ingresos, se infravaloran los gastos, pero luego, en el balance final, el déficit resulta ser superior al estimado», según E. Russo, *Sovranità nazionale e pareggio di bilancio*, en *www.astrid-online.it*, noviembre de 2011, pág. 1.

40 Sin embargo, no ha faltado quien ha puesto en duda el hecho de «que un organismo establecido en las Cámaras – las cuales precisamente cuentan entre sus funciones con la aprobación de la ley de presupuestos – se pueda considerar independiente con respecto a la autoridad presupuestaria nacional», N. D'Amico, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, en *www.brunoleoni.it*, 12 de diciembre de 2011, pág. 4.

41 Habría que confiar a las mismas entidades independientes la elaboración de previsiones macroeconómicas imparciales y creíbles, según la Propuesta de Reglamento *sobre las disposiciones comunes para la monitorización y valoración de los documentos programáticos presupuestarios y para la corrección de déficit excesivos en los Estados miembros de la zona euro*, COM(2011) 821 def., del 23 de noviembre de 2011.

42 Cae, así, de momento, la idea expuesta por el proyecto de ley gubernamental de configurar una mayoría de dos tercios de los miembros de las Cámaras.

Hay que recordar al respecto que, a la espera de que se concluyeran los trabajos parlamentarios, se debatió mucho sobre la oportunidad de atribuir a esta nueva ley orgánica de contabilidad pública un grado jerárquico “sustancialmente” superior a la ley ordinaria.

Sin embargo, el texto aprobado incluye solo el citado *quorum* reforzado. Entonces se plantea la pregunta de si esto es suficiente para situarla en una posición de orden superior con respecto a otras fuentes relacionadas – *in primis*: ley de presupuestos y ley de aprobación del balance –, con consecuencias en relación con la ley ordinaria que incluya disposiciones en derogación, aunque solo sea *una tantum*.

En opinión del autor, análogamente a lo que ocurre, por ejemplo, en las leyes sobre la amnistía y el indulto, del mismo modo aprobadas por mayorías distintas a la simple<sup>43</sup>, parece posible derogar los contenidos de dicha ley de contabilidad no con cualquier ley ordinaria, sino solo mediante una ley también aprobada por mayoría cualificada, so pena de violación del nuevo texto del art. 81 de la Const. Sin embargo, esta solución es bastante controvertida.

Finalmente, el hecho de que la nueva ley de contabilidad pública debe aprobarse antes del 28 de febrero de 2013 genera una serie de perplejidades<sup>44</sup>.

En primer lugar, no se entiende cómo alinear dicho plazo con la entrada en vigor de la reforma constitucional, como ya se ha indicado (*supra* § 3.3.), pospuesta al ejercicio fiscal relativo al año 2014.

Además, aunque el plazo del 28 de febrero tenga por objeto adelantar el semestre europeo, que empieza en marzo, en cualquier caso no se trata en absoluto de un plazo corto, puesto que la intención habría tenido que ser la de acoger las observaciones del Tribunal de Cuentas, el cual invitaba a imitar la experiencia española, en cuya reforma se ha previsto un plazo de seis meses para la aprobación del reglamento de desarrollo correspondiente.

#### 4. PERFILES DE CRITICIDAD

Dado el clima de emergencia, difícilmente conciliable con la gravosa tarea de intervenir en los sintagmas de una Constitución, la primera impresión sobre la reforma es que nos encontramos ante un texto que levanta no pocas dudas interpretativas en cuanto a los nudos cruciales, esto es, los supuestos para recurrir al endeudamiento o el valor jurídico de la ley reforzada de contabilidad pública.

---

43 De hecho, son concebibles con ley aprobada por mayoría cualificada de dos tercios de los miembros de cada Cámara, según el art. 79 de la Const.

44 Art. 5, párrafo 3, proyecto de ley S. 3047, cit.

La intención inicial era la de constitucionalizar el tan invocado cierre del presupuesto con igualdad, derogándolo en dos casos taxativos: la evolución cíclica desfavorable de la economía y el surgimiento de acontecimientos excepcionales. Sin embargo, la norma resultante, al tratar de imponer el equilibrio más que el cierre en par, permite el recurso al endeudamiento solo si se producen eventos excepcionales cuyo espectro queda ampliado, aunque está certificado por una mayoría parlamentaria más amplia que la necesaria para sostener al Gobierno.

Tenemos así la creación de una especie de norma en blanco que, según la praxis de aplicación, podrá conllevar una ampliación desmesurada de la brecha de los casos excepcionales de recurso al endeudamiento, invalidando la previsión de la norma que figura en la Constitución.

Sin embargo, parece difícil imaginar, incluso en la más «alegre» de las interpretaciones, que se pueda financiar el gasto estatal para las inversiones mediante el recurso a la deuda pública, si no es vinculándolo a algún evento excepcional que, por tanto, no podrá coincidir con la exigencia de realizar las infraestructuras de interés nacional o incrementar los gastos para apoyar la investigación científica y tecnológica.

Sustancialmente, la elección de constitucionalizar el equilibrio más que el cierre con igualdad, aunque es aceptable, deriva del convencimiento de no querer abandonar el modelo del Estado intervencionista en la economía, en la forma del más moderno Estado social, que implica balances deficitarios, en homenaje a las teorías keynesianas que le atribuyen mayor empleo y crecimiento. Sin embargo, causa perplejidad la constatación de que dicha tesis parece entrar en contradicción con una disciplina del endeudamiento que, aparentemente, no parece tener en cuenta la evolución de los ciclos económicos, los cuales vuelven a estar en juego, de forma bastante confusa, por la definición de acontecimientos excepcionales capaces de legitimar la financiación del déficit mediante la deuda.

En cualquier caso es muy extravagante que una reforma generada por la exigencia de acoger, en la Constitución nacional, las normas presupuestarias europeas que limitan el recurso al endeudamiento, acabe luego por remitir al legislador nacional el cometido de definir, él solo, los casos de derogación de las mismas. Mejor dicho, en el curso de los trabajos parlamentarios han ido mermando las referencias a las opciones europeas que, en cambio, figuraban en los textos de algunos proyectos de ley<sup>45</sup>, aunque quedó rastro expreso de las decisiones europeas solo en relación con los vínculos que haya con las autonomías locales. Quizás habría sido oportuno establecer una norma mejor relacionada con los onerosos poderes europeos en materia de finanzas públicas. Pero éste parece ser un problema común a otros Estados miembros, que acaban por confeccionar normas de rango constitucional para servirles en bandeja a los mercados cada vez más hambrientos de respuestas simbólicas y situarlas

45 Véanse los proyectos de ley C. 4526, On. Beltrandi y otros; C. 4596 Lanzillotta y otros; C. 4646 Bersani y otros.

en un contexto que ya es virtual porque está lejos de la realidad de las así llamadas «relaciones jurídicas subyacentes»<sup>46</sup>.

Además, decepciona el hecho de que el art. 5, al tratar de identificar los contenidos que atribuir a la ley reforzada de contabilidad pública, omite una definición clara y precisa de las normas a seguir para asegurar la restitución de la deuda pública, que representa la verdadera emergencia para el país, por ejemplo imponiendo que se destine una parte de los mayores ingresos, derivados de fases económicas favorables, al rescate de títulos de deuda pública.

Finalmente, es preciso interrogarse sobre la efectividad de la nueva disciplina, la cual, durante el *iter* parlamentario, se ha quedado sin los mecanismos sancionatorios a los que se recurre en caso de violación.

Ciertamente, el nuevo valor constitucional de la tendencia a la prohibición de endeudamiento sería capaz de provocar, en cada caso de violación, consecuencias políticas y de opinión pública, así como las probables reacciones de la Unión, seguramente dotadas de alguna que otra *moral suasion*.

Sin embargo, no se han llegado a cumplir modificaciones destinadas a garantizar tutelas preventivas (aunque, en una primera versión del texto, se habían remitido al poder de intervención del Presidente de la República<sup>47</sup>), muy deseables en una materia en la que la cuestión de la legitimidad constitucional planteable *ex post*, con resultados obtenibles al cabo de años de haberse infringido las normas presupuestarias, difícilmente logra producir beneficios sobre los equilibrios presupuestarios fallidos<sup>48</sup>.

Es verdad que en una versión anterior de la norma se había previsto que la ley de presupuestos, adoptada pese a violar el nuevo art. 81 de la Constitución, habría podido ser objeto de un recurso directo del Tribunal de Cuentas ante el Tribunal Constitucional. Pero dicha previsión quedó sin efecto en el texto definitivo, tras las muchas críticas levantadas por la doctrina<sup>49</sup> contraria a la «juridización» de los problemas presupuestarios y a la subsiguiente marginación del papel del Gobierno en las decisiones sobre política económica.

---

46 Como es sabido, los grandes intermediarios que animan a los mercados ya se dedican a las finanzas «derivadas», así redenominadas porque son de segundo nivel con respecto a la relación jurídica mantenida entre el acreedor y el deudor originales, y por tanto, cada vez está más alejada del flujo de dinero, que es la base de la actividad económica real.

47 Al que diferentes proyectos atribuían el poder de remitir a las Cámaras las leyes que infringían las nuevas normas de las finanzas públicas, con la posibilidad para estas últimas de volver a aprobarlas solo por mayoría cualificada.

48 En este sentido se expresaba también A. Brancasi, *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, en *www.sbilanciamoci.info*, 31 de octubre de 2011.

49 M. Luciani, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, cit., pág. 10; R. Perez, *ivi*, pág. 18; F. D'Onofrio, *ivi*, pág. 6; P. De Ioanna y Fabrizio Galimberti, *Pareggio di bilancio? D'autorità*, en *Il Sole 24 Ore*, 30 de septiembre de 2011.

En caso de violación del art. 81 de la Constitución, por tanto, se podrá plantear la cuestión de legitimidad constitucional por vía excepcional, y entre los jueces que la remitan seguirá existiendo el mismo Tribunal de Cuentas, que podrá plantear la cuestión con ocasión del juicio sobre las variaciones presupuestarias o del juicio de equiparación sobre la rendición de cuentas generales del Estado y de las regiones de estatuto especial, a pesar de que la praxis de aplicación del último medio siglo haya demostrado lo poco que un poder de este tipo se ha ejercido concretamente.

Quizás la ocasión podía haber sido propicia – si realmente se quisiera evitar que el Gobierno quedase a merced de los magistrados – para aumentar los poderes del Parlamento, verdadero marginado de las decisiones sobre finanzas públicas, muy a menudo sufridas pasivamente por él mismo.

