

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL SUIZA: EL ORIGEN DE LA «REGLA DE ORO FISCAL»

MÓNICA ARENAS RAMIRO

*Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional  
Universidad de Alcalá*

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. El origen de las reformas constitucionales.
- III. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. DEUDA PÚBLICA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: LA INTERVENCIÓN EUROPEA

Hasta bien entrado el siglo XX la deuda pública era un mecanismo fiscal proscrito que representaba la evidencia de que el Estado no podía hacer frente de otra forma a sus inversiones. Por este motivo, se idearon mecanismos para hacerle frente.

Desde mediados de 1970, frente a los problemas de déficit fiscal y aumento de deuda pública, muchos países de la OCDE decidieron adoptar medidas fiscales tendentes a reducir el citado déficit. Regla que dio el salto a la Unión Europea con una tendencia fiscal más restrictiva.<sup>1</sup>

En este sentido, la idea de estabilidad presupuestaria no es algo nuevo para los Estados. Y menos desde que, tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados europeos se unieron para crear una Comunidad Económica Europea. Tanto el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951, como el Tratado de Roma o Tratado constitutivo de la Comunidad Económica y Europea (TCEE) por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) en 1957, y el Acta Única Europea de 1986, se concibieron para el establecimiento de una cooperación e integración supranacional de Estados democráticos de carácter económico.

<sup>1</sup> Los precursores de este nuevo enfoque de una voluntaria restricción fiscal fueron Australia y Nueva Zelanda, que hicieron hincapié en la transparencia y la rendición de cuentas. Vid. DANNINGER, STEPHAN. «A New Rule: The Swiss Debt Brake», en *IMF Working Paper (WP/02/18)*, 2002, pág. 3.

Remontándonos al Tratado de la Unión Europea, firmado en 1992 en Maastricht, encontramos el momento en el que se establecieron los denominados índices de convergencia de la Unión, esto es, el volumen de endeudamiento público que la Unión podía soportar. Y ello se plasmó en el conocido Pacto de Estabilidad y Crecimiento, suscrito por los Estados miembros en 1997.<sup>2</sup> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento tenía, y tiene, como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, generándose así confianza en el sistema por la creencia de una estabilidad económica y garantizando que las economías de todos los Estados miembros van orientadas a un mismo fin: a una economía sostenible y duradera. Para conseguir esa confianza, se reforzó la idea de que los objetivos fiscales debían lograrse a largo plazo, y no en cada año de forma individualizada. De esta forma se permitía a los Estados que, a medio plazo, pudieran realizar los ajustes que consideraran necesarios para hacer frente a las fluctuaciones económicas que se produjeran, con el fin de garantizar una sostenibilidad fiscal.<sup>3</sup>

Pero si a nivel europeo la competencia en materia económica está ligada a los orígenes de la Unión Europea, no fue hasta el Tratado de Lisboa —cuando la Unión Europea adquiere personalidad jurídica— el momento en el que dichas competencias fiscales cobraron mayor importancia. Así, en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ya se establece, de forma más contundente, que la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento de los Estados miembros, que, en todo caso no, supondrán «*déficits públicos excesivos*».<sup>4</sup> Y en esta misma línea, el TFUE añade en las disposiciones financieras —y respondiendo al principio de buena gestión financiera— que «*el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos*».<sup>5</sup> No obstante, no podemos olvidar que este sistema no es un sistema rígido, sino que aunque se establece la prohibición de «*déficits públicos excesivos*», también se establece la posibilidad de sujetarse a un régimen de excepción de aquéllos Estados que superen el 60% entre la deuda pública y el PIB —eso sí, excepciones acordadas, tras los preceptivos informes de la Comisión, y por una Decisión adoptada por mayoría cualificada por el Consejo—. Y es este mismo modelo de actividad financiera el que la Unión está intentando trasladar a todos sus Estados miembros.<sup>6</sup>

2 Conforme a dicho Pacto ningún Estado miembro debe registrar un endeudamiento superior al 60% del producto interior bruto (PIB) ni un déficit público mayor al 3% del PIB. Los índices o criterios de convergencia vienen establecidos en el artículo 121.1 TCE y suponen un requisito ineludible para pasar a formar parte de la conocida Eurozona.

3 Este objetivo flexible se vio modificado en el año 2005 y quedó fijado en un valor de referencia del 3% del PIB, tras los problemas que Alemania y Francia tuvieron para cumplir con los iniciales compromisos marcados por el Pacto de Estabilidad. Al respecto, vid. MEDINA GUERRERO, MANUEL. «La reforma del artículo 135 CE», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, 2012, pág. 208. Y sobre los citados incumplimientos, RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA. *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley/Universidad, Madrid, 2008, págs. 90 y ss.

4 Se consideran déficits públicos excesivos, conforme a la normativa citada, aquéllos superiores al 3% de la proporción entre el déficit público real y el PIB (que entrará en vigor en 2013, conforme al Acuerdo del Consejo Europeo de 21 de julio de 2011).

5 Vid. arts. 310 a 319 (310.1) TFUE.

6 GARCÍA MONCÓ, ALFONSO. «Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del artículo 135 de la Constitución», en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012, págs. 128-129.

Pero la asimilación de esta política fiscal por cada uno de los Estados miembros en sus ordenamientos jurídicos no está siendo del todo tarea sencilla ni homogénea. Este traspaso del modelo europeo a cada uno de los ordenamientos nacionales representa para los Estados una contrapartida: los Estados ven cómo en materia presupuestaria sus competencias se ven limitadas a favor de la Unión Europea. Ya no son ellos los que marcan las directrices económicas, sino la Unión. No obstante, no podemos quedarnos sólo con esta visión de los hechos, pues no podemos olvidar que a nivel europeo, en el terreno de los gastos, existe una clara distinción entre competencias compartidas y competencias exclusivas; y aquí, la gestión presupuestaria se considera una materia centralizada y compartida con las Administraciones de los Estados miembros. De esta forma, los Estados mantendrán cierta competencia en la materia, pero las prioridades de la Unión Europea, fijando un plan de gasto y limitando el gasto de la Unión para un periodo de tiempo determinado quedará reflejado en el llamado Marco Financiero Plurianual.<sup>7</sup> La disciplina presupuestaria de las finanzas de la Unión Europea se garantizará pues mediante el citado Marco.<sup>8</sup>

Así pues, como estamos viendo, el origen de la preocupación europea por la estabilidad presupuestaria se relaciona estrechamente con la creación de la moneda única y con la idea de una disciplina presupuestaria compartida por todos los Estados miembros. Y esto cobra mayores dimensiones si somos conscientes de que no vivimos en una aldea sino en un mundo globalizado y que las barreras de espacio y tiempo se encuentran difuminadas. Por ello, el objetivo es conseguir una economía europea fuerte, donde la moneda única no sea presa de los ataques especulativos propios de un mercado globalizado.

En este sentido, este objetivo será el objetivo final del arriba citado Pacto de Estabilidad, esto es, conseguir y mantener la confianza en el euro. El mencionado Pacto es, en realidad, y esencialmente, un intento de establecer una «regla fiscal» para asegurar la coherencia del funcionamiento de la Unión Monetaria en un contexto de políticas fiscales descentralizadas. Sólo así se podría garantizar un crecimiento estable de la UE. La Unión Europea tiene entre sus principales compromisos, como ya hemos visto en el TFUE, la determinación de un objetivo de déficit a medio plazo no superior al 3% del PIB, así como corregir, en plazos muy breves, los excesos sobre ese objetivo, y controlar el nivel de deuda pública para que no sobrepase el 60% del PIB.<sup>9</sup>

7 Los Marcos Financieros, propuestos por la Comisión, se fijan por periodos de unos cinco años. El actual, de 2007 a 2013, tiene como finalidad el crecimiento sostenible y la competitividad como instrumento para crear empleo.

8 Como bien señala PÉREZ BERNABEU, «*la capacidad patrimonial constituye un atributo esencial y lógico de la personalidad jurídica*»; y la Unión Europea tiene «*un ordenamiento financiero propio, esto es, un sistema de recursos financieros destinado a financiar las necesidades públicas que, con arreglo a sus competencias, debe satisfacer*». Pero a pesar de esto, la autora se muestra crítica al entender que «*... podría haberse esperado una mayor decisión en la configuración de la Hacienda europea ya que, en definitiva, del fortalecimiento y autonomía de esta Hacienda depende la financiación de políticas comunitarias que afectan, en última instancia, a las economías cotidianas de los ciudadanos europeos*». Vid. PÉREZ BERNABEU, BEGOÑA, *La protección de los intereses financieros comunitarios*, Publicaciones Universidad de Alicante, Alicante, 2005, págs. 15-17.

9 RUIZ-HUERTA, JESUS. «*Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española*», en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012, págs. 153-154 (p. 154).

La propia Unión Europea ha señalado que la consolidación fiscal y la reducción de la deuda son cruciales, por un lado, para la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por otro lado, para recuperar la confianza de la ciudadanía europea en su moneda, y en la propia Unión.<sup>10</sup> Se hace necesario un equilibrio estructural para lograr cierta estabilidad económica. Pero esto sólo se podrá conseguir cediendo autonomía financiera de los Estados a la Unión, cuestión esta —como hemos dicho— que preocupa en exceso a los Estados miembros.<sup>11</sup>

Lo que se pretende es un auténtico gobierno económico del euro, de nuestra moneda única: una auténtica «unión de estabilidad presupuestaria». De ahí que las anteriores previsiones dieran el salto a los Estados a través del conocido como Pacto por el euro (aprobado por el Consejo Europeo de marzo de 2011) inicialmente mediante la indicación de que los Estados debían asumir el compromiso de traducir las normas presupuestarias de la UE reflejadas en el citado Pacto de Estabilidad a su legislación nacional; y, finalmente, mediante la coacción de que aquéllos Estados que no lograsen el déficit estructural requerido podrían verse sometidos a un régimen de sanciones (cuestión recogida en el Acuerdo de reforma del Tratado de Lisboa, aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2011).<sup>12</sup>

Este nuevo reto, con estas premisas, se basaba en el hecho de que los Estados miembros tenían que modificar sus textos constitucionales con el fin de comprometerse a trabajar para reducir su déficit público por debajo del 3% de su PIB.<sup>13</sup> Los firmantes de este nuevo Pacto lo hicieron conscientes de la evidente, profunda y prolongada crisis económica que se estaba viviendo, y del hecho de que la misma tenía serias repercusiones en el proceso de globalización económica y financiera. Por este motivo, la cuestión de la estabilidad presupuestaria adquiriría un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación de cada uno de los Estados, buscando generar confianza económica de la zona euro.<sup>14</sup>

Si observamos nuestro entorno, dichas cifras no son cumplidas por la gran mayoría de los Estados miembros. Y más allá, muchos de ellos se encuentran en una verdadera si-

10 COMISIÓN EUROPEA, *Public Finances in EMU 2011*, Bruselas, pág. 1.

11 Sobre esta cuestión de «pérdida» de soberanía financiera», vid. COSIMO, ELOISA DENIA, «En busca de la soberanía perdida. El principio del equilibrio presupuestario entre la coordinación constitucional y la reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012, págs. 85-123, quien se pregunta por el posible surgimiento de una Constitución económica de la Unión Europea (págs. 116-119). Y, también, vid. GARCÍA MONCÓ, ALFONSO. «Déficit, deuda pública...», *op. cit.*, págs. 142-144.

12 Algún autor ha considerado que esta modificación del Tratado de Lisboa no se considera una auténtica reforma porque, por un lado, sólo ha afectado a 23 países; y porque, por otro lado, en realidad se trata de un Acuerdo intergubernamental que luego se incorporará al Tratado. Vid., en este sentido, ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, «Presentación. La reforma (preventiva) constitucional de 2011», en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012, pág. 20.

13 Junto a esta medida, desde la Unión Europea, destaca la puesta en marcha de un organismo intergubernamental creado por el Consejo Europeo en marzo de 2011 con el fin de gestionar futuras crisis.

14 En el caso español, el objetivo de la reforma iba en una triple dirección: por un lado, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria; por otro lado, reforzar los lazos de España con la Unión Europea y los compromisos entre ambas; y, por último, garantizar la sostenibilidad económica y social.

tuación de crisis económica. De ahí que el citado Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2011 tomara un nuevo rumbo: Alemania y Francia han exigido al resto de Estados miembros un compromiso a través del cual limitar su endeudamiento público e incluir dicho compromiso en el texto constitucional.<sup>15</sup> Estos nuevos cambios que se han propuesto a nivel europeo se conocen como la «regla de oro fiscal».<sup>16</sup> Esto es, la necesidad de introducir en la legislación nacional (ya sea de forma constitucional o legislativa) la garantía del cumplimiento de los valores de referencia para el déficit público y la deuda establecidos a nivel europeo.

## 2. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

La idea de incluir en la Constitución una cláusula de equilibrio presupuestario para vincular a los poderes públicos la propuso por primera vez, a mediados de los años setenta, el Premio Nobel de Economía, James Buchanan, en su conocida obra *Los límites de la libertad*.<sup>17</sup> Este planteamiento, junto con el objetivo europeo de una unión de estabilidad presupuestaria ha ido calando en los distintos Estados europeos, hasta convertirse actualmente en una medida vinculante.

Pero este tipo de medida tampoco es algo nuevo desde el punto de vista del Derecho Constitucional. Ya en los primeros años del siglo XX se produjo el planteamiento doctrinal de la cuestión y la necesidad de incluir una cláusula de equilibrio presupuestario con el fin de conseguir una estabilidad económica a largo plazo. Esta idea fue recogida en las Constituciones de los Estados miembros de los Estados Unidos, como en las de las Provincias de Canadá, que procedieron a su incorporación. Sin embargo, aunque es cierto que en Estados Unidos y en Canadá esta regla fue asimilada por sus textos constitucionales, la forma en la que se produjo ha sido muy diferente a como se está haciendo actualmente en el continente europeo, donde se limitan a establecer objetivos de déficit y deuda pública en relación con el PIB, marcados en cierta manera por el origen comunitario del concepto.<sup>18</sup>

15 El 8 de diciembre de 2011, casi todos los Estados miembros de la Unión Europea aceptaron introducir en sus Constituciones una «regla de oro fiscal», un límite al endeudamiento público fijado en un 0,5% del PIB, y que sólo podría rebasarse por razones extraordinarias. Aunque lo veremos posteriormente, Gran Bretaña, sin modificar su Constitución, había asumido el compromiso de rigor presupuestario en 1998; Alemania reformó su texto en el 2009, y la siguieron Francia, Italia y España en el 2011.

16 Pero en alguna ocasión han sido considerados como una copia de los criterios del Pacto de Estabilidad con los cambios relativos a las sanciones en caso de incumplimiento (que si bien ahora son aplicables sólo si la mayoría cualificada del Consejo Europeo los avala, las propuestas de Alemania y Francia van orientadas a que sean automáticas e impedidas sólo si así lo solicitan la citada mayoría cualificada del Consejo Europeo). Vid. al respecto, la opinión del Catedrático del Instituto Europeo de la Universidad de Ginebra y miembro del Centro de Excelencia para la Integración Europea Jean Monnet, D. RENÉ SCHWOK, «Europa busca regresar a la ortodoxia fiscal, y Francia y Alemania abogan por aplicar una nueva «regla de oro». ¿Es posible conjurar colapsos económicos con cláusulas legales?», en [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch), 8 de diciembre de 2011.

17 Vid. BUCHANAN, JAMES. *Los límites de la libertad: entre la anarquía y el Leviatán*, 1975. Traducción de Verónica Sardón, Katz Editores, Madrid, 2010. Cita extraída de GARCÍA MONCÓ, ALFONSO. «Déficit, deuda pública...», *op. cit.*, págs. 127-128.

18 ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, «Presentación. La reforma...», *op. cit.*, pág. 19.

Como acabamos de señalar, fruto de las previsiones comunitarias, algunos Estados miembros de la Unión Europea han ido revisando sus textos constitucionales para introducir normas destinadas a garantizar el principio de equilibrio presupuestario.<sup>19</sup> No obstante, desde que tras la cumbre franco-alemana del 2011 se instara a los Estados miembros a adoptar medidas tendentes a reformar sus textos constitucionales y a asumir como propias las medidas tendentes a una estabilidad financiera, cada vez más Estados miembros se han visto inmersos en un proceso de reforma constitucional.<sup>20</sup> Pero esta cumbre no fue sino el reflejo del propósito de reforma del Pacto de Estabilidad con el fin de conseguir un acuerdo en materia de gobernanza económica, que se tradujo en el llamado «Pacto por el Euro Plus». Conforme al Pacto por el Euro Plus algunos Estados miembros asumieron la obligación de incorporar la regla del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en su Constitución o en su legislación nacional.<sup>21</sup> Medida que se completó con la asunción de la posibilidad de vigilar el cumplimiento del equilibrio presupuestario y evitar desequilibrios excesivos, a través del Pacto conocido como «Six Pack».<sup>22</sup>

En el continente europeo fue Gran Bretaña el primer país que impuso un límite a sus niveles de deuda pública (en 1998), pero no lo reflejó en su texto constitucional. Para este reflejo constitucional en Europa habría que esperar a Suiza, como luego veremos de forma más detallada.

En 1997 Polonia reformaba su texto constitucional con el fin de introducir un límite al endeudamiento público, aunque en el caso polaco, la exigencia de un equilibrio presupuestario no se producirá en términos absolutos. Así, su norma fundamental establecía la inadmisibilidad de la contratación de préstamos avales y garantías financieras que dieran lugar a una deuda pública nacional superior a tres quintas partes del valor del PIB anual. Como puede observarse, se limita la acción del Gobierno, y si bien la Ley que regule

19 Proceso que en algunos casos todavía está en curso. Vid. PEGORARO, LUCIO / COSIMO, ELOISA DENIA, «La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas», en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dir.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012, págs. 46 y 49-65. Y para un análisis de las distintas respuestas europeas a la crisis, vid. BEKE, L. / JONES, E. (Coords.), *European Responses to the Global Financial Crisis*, Clueb, Bolognia, 2009.

20 La cumbre, que tuvo lugar el 16 de agosto de 2011, dio el pistoletazo de salida a la llamada «regla de oro» del equilibrio presupuestario. Necesidad ésta que fue reiterada en las posteriores reuniones del Consejo Europeo de marzo, junio y octubre de 2011. Vid. PEGORARO, LUCIO / COSIMO, ELOISA DENIA, «La constitucionalización...», *op. cit.*, pág. 50.

21 Este Pacto fue aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro en la reunión del 11 de marzo de 2011, y avalado por el Consejo europeo de 24 y 25 de marzo, dando así continuidad a la iniciativa franco alemana (la denominada «Pacto para la convergencia y la competitividad»). Al respecto, vid. COSIMO, ELOISA DENIA. «En busca de...», *op. cit.*, pág. 111.

22 Este Pacto consiste en un paquete de seis actos legislativos, cinco reglamentos y una directiva. Vid. COM (2010) 526 final, de 29 de septiembre de 2011. Vid. COSIMO, ELOISA DENIA. «En busca de...», *op. cit.*, págs. 112-113.

23 Vid. art. 216.5 Constitución polaca. Vid., también, CANO BUESO, JUAN. «Dudas y certezas de la Reforma constitucional española de 2011», en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dir.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012, pág. 175. Y con detalle, SULKOWSKY, JAROSLAW / LABNO, ANNA. «La protección del equilibrio presupuestario en la Constitución de Polonia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012, págs. 357-370.

las finanzas públicas será la que determine las condiciones de la citada contratación, no se exige en ningún caso la necesidad de que los gastos no superen a los ingresos.<sup>23</sup>

En esta línea reformista, pero ya introduciendo la regla de oro fiscal en su texto constitucional, podemos destacar la Constitución alemana, que en el 2009 y tras un largo proceso de debate (iniciado en diciembre de 2006), se vio reformada, fijando límites concretos a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder*.<sup>24</sup> Esta reforma destaca porque ha sido la que ha provocado y, en cierta manera «forzado» la cadena de reformas posteriores.<sup>25</sup>

Igualmente destacable es la reforma llevada a cabo en Francia con su proyecto de julio de 2011, que atribuye el control de la reforma al Consejo Constitucional, que se pronunciará sobre la adecuación de las leyes de presupuestos y de financiación de la Seguridad Social en relación con las leyes marco de equilibrio de las finanzas. Curiosa, desde el punto de vista constitucional resulta la creación de las llamadas «leyes marco de equilibrio financiero» por la posición que las mismas ocupan en el sistema de fuentes.<sup>26</sup>

Italia se unió también a este proceso de reformas a finales de noviembre del 2011, modificando de manera sustancial su constitución económica. La reforma tenía como objetivo establecer la obligación de los poderes públicos, en línea con la Unión Europea, de garantizar el equilibrio de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda pública. Al igual que Francia, la reforma constitucional italiana prevé la creación de un órgano independiente con competencias sobre las finanzas públicas y el cumplimiento de las normas presupuestarias.<sup>27</sup>

Mención también merecen las reformas llevadas a cabo en la Constitución austriaca o en la sueca. La austriaca se refiere a una ley federal encargada del reparto de competencias entre el Bund y los *Länder* en el sector financiero, especificando el principio de sostenibilidad y la igualdad en la gestión de los presupuestos.<sup>28</sup>

24 Según Álvarez Conde, este límite efectivo ha propiciado la cooperación entre la Federación y los Länder con el fin de alcanzar la finalidad perseguida a través de la creación de un Consejo de Estabilidad. Vid., ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, «Presentación. La reforma...», *op. cit.*, pág. 22. Vid., artículos 109 y 115 de la Ley Federal.

25 Vid. artículo 109 de la Ley Fundamental; y también, arts. 110, 115 y 143 de la citada norma. Sobre esta reforma, en detalle, vid. EKKEHART, REIMER, «La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 28, 2011, págs. 93-132. Con esta misma idea, PEGORARO, LUCIO / COSIMO, ELOISA DENIA. «La constitucionalización...», *op. cit.*, págs. 53-58 (p. 53).

26 Dicha reforma arranca, especialmente, cuando en enero de 2010 el conocido «Informe Camdessus» destacó la necesidad de una ley específica para introducir el principio de equilibrio presupuestario. Vid. artículos 34, 39, 42, 46 a 49, 61, 70, 87 y 88 de la Constitución francesa. Vid., también, ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, «Presentación. La reforma...», *op. cit.*, pág. 23; y PEGORARO, LUCIO / COSIMO, ELOISA DENIA. «La constitucionalización...», *op. cit.*, págs. 58-61 (p. 58).

27 Vid. artículos 81 y 119 de la Constitución italiana. También, PEGORARO, LUCIO / COSIMO, ELOISA DENIA. «La constitucionalización...», *op. cit.*, págs. 63-66 (p. 65).

28 Austria modificó el artículo 13.2 de su Constitución mediante reforma iniciada en 2008 (BGBl. I 1/2008). Vid. PEGORARO, LUCIO / COSIMO, ELOISA DENIA, «La constitucionalización...», *op. cit.*, pág. 51.

29 Afirmación realizada por ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, «Presentación. La reforma...», *op. cit.*, pág. 18.

Por último, no podemos menos que citar, aunque sea brevemente, el caso español. España, a diferencia de los países de nuestro entorno —país «reactivo a las reformas constitucionales»<sup>29</sup> se vio inmerso también en este proceso.<sup>30</sup> Nuestro Estado modificó su texto constitucional en 2011 con el fin de incluir las previsiones europeas en su artículo 135.<sup>31</sup> La Ley de reforma del 27 de septiembre de 2011 ha adoptado las recomendaciones dadas por Francia y Alemania y ha establecido que 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.<sup>32</sup> El artículo 135 sitúa el objetivo del principio de estabilidad presupuestaria (primer apartado) y utiliza como mecanismos para conseguirlo tanto un límite del déficit estructural (en su segundo apartado), como un límite en cuanto al endeudamiento (en su tercer apartado).<sup>33</sup>

Finalmente no podemos olvidar, tema que aquí nos ocupa, que esta regla de oro fiscal tuvo su origen en Suiza. Debemos señalar que incluso cuando Alemania comienza su reforma constitucional en esta materia no se fija en la reforma que llevó a cabo el Reino Unido, sino que recurre a la llevada a cabo en Suiza con su reforma constitucional de 2001.<sup>34</sup>

El establecimiento de reglas fiscales se ha convertido en un vehículo popular para imponer una cierta disciplina fiscal. La respuesta ha venido impulsada por la percepción de que es en los factores políticos e institucionales —como la falta de previsión a largo plazo— donde se encuentra la raíz del problema.<sup>35</sup> Pero será la concreta situación econó-

30 Sobre la reforma constitucional en España, a pesar de lo reciente de la misma, se ha escrito mucho al respecto. Entre otros vid., ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dir.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012; o, el artículo de *la Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 93, septiembre-diciembre (2011), págs. 159-210, donde diversos autores con ÁLVAREZ CONDE / ALBERTÍ ROVIRA / ARAGÓN REYES / BASATIDA FREIJEDO / CAMARA VILLAR / CARRERAS SERRA / CASCAJO CASTRO / DE ESTEBAN / PEREZ ROLLO / RUBIO LLORENTE, responden a una «Encuesta sobre la reforma constitucional». También se han celebrado numerosos Congresos y Seminarios que han analizado su constitucionalidad. Por ejemplo, interesante fue el Curso «Equilibrio presupuestario y Sostenibilidad de las Administraciones Públicas» celebrado del 16 al 20 de julio de 2012, en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense, con la participación de constitucionalistas como Marfá RIPOLLÉS o Javier GARCÍA ROCA.

31 Debemos señalar aquí, como bien recuerda Álvarez Conde, que en España ya existían referencias al principio de estabilidad presupuestaria en nuestro texto constitucional y en la legislación ordinaria (arts. 40.1 y 135 CE; Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 18/2001; el RDLeg. 2/2007, declarado conforme a la Constitución por las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y de 18 de octubre; y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Vid., ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, «Presentación. La reforma...», *op. cit.*, págs. 24-25.

32 Reforma del artículo 135 CE, de 27 de septiembre de 2011 (BOE de 27 de septiembre de 2011). Vid. PEGORARO, LUCIO / COSIMO, ELOISA DENIA. «La constitucionalización...», *op. cit.*, págs. 61-63 (p. 61).

33 «Artículo 135.1 CE: «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Vid. GARCÍA MONCÓ, ALFONSO. «Déficit, deuda pública...», *op. cit.*, pág. 127.

34 Así se ha reconocido por algún autor al hablar de la reforma constitucional alemana. En este sentido, vid., EKKEHART REIMER, «La crisis financiera...», *op. cit.*, pág. 95.

35 En este sentido, vid. HEMMING, RICHARD / KELL, MICHAEL. «An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom», en *IMF Working Paper 01/91*, Washington, 2001.



mica de cada país, y su decisión de tomar medidas a largo o corto plazo, lo que marcará los objetivos finales de las citadas normas.<sup>36</sup>

### 3. EL PROBLEMA EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS

Muchos de los Estados europeos donde se está produciendo la reforma constitucional, o donde ya se ha producido, tienen una organización territorial de su Estado descentralizada. Es importante tener en cuenta este factor, pues la distribución de competencias entre los entes centrales y los entes territoriales puede alcanzar no sólo a la participación en el proceso de reforma constitucional, sino a la participación en el proceso de garantizar la estabilidad presupuestaria.

En realidad, el problema no se produce tanto por la participación de los Estados, Regiones o Comunidades Autónomas en el proceso de reforma constitucional que se lleve a cabo con el objetivo que venimos señalando,<sup>37</sup> sino por las consecuencias que el resultado de esta reforma puede provocar en la hasta ahora existente distribución de competencias entre los poderes centrales y el resto de entes territoriales de los Estados.

No podemos olvidar en este punto que, en los Estados federales, es la Federación o el Gobierno federal el que asume la obligación de intervenir —el que asume el papel de garante de la estabilidad económica del Estado— si comprueba que alguno de los entes territoriales que lo integran es un mal gestor fiscal, o bien, si acumula una deuda excesiva que pueda hacer peligrar la estabilidad económica del resto del Estado. El Estado tiene que garantizar la no aparición de una deuda pública excesiva y, por lo tanto, la estabilidad económica. Se puede decir que «*los gobiernos federales están sujetos a la doble disciplina de los mercados de capitales y de sus votantes en relación con la deuda pública*».<sup>38</sup>

36 DANNINGER, STEPHAN. «A New Rule...», *op. cit.*, págs. 7-12 (p. 8), quien además de elaborar un cuadro con los políticas fiscales de diversos países, señala que países como Nueva Zelanda o Suecia tenían como objetivo reducir la deuda a través de la imagen ofrecida; Finlandia y Países Bajos pretendían reducir el tamaño del Gobierno en función del PIB; Irlanda y Portugal buscaban limitar la demanda; y, por último, Austria, Bélgica y Dinamarca buscaban hacer frente a las futuras necesidades de gasto. Además, el autor distingue dos tipos de normas fiscales: las normas relativas al déficit y a la deuda y las normas de gasto. Mientras las normas sobre la deuda se caracterizan por definir sólo los niveles de los objetivos fiscales finales y no detallan la forma en la que alcanzarlos; por otro lado, las normas de gasto se concentran en las medidas tendentes a lograr los objetivos fiscales y en la forma en la que implementarlas.

37 Si nos fijamos en los textos constitucionales de distintos Estados federales, podemos comprobar que, efectivamente, la participación de los Estados en este tipo de procesos está prevista, ya sea de una forma directa a través de la propia participación de las correspondientes entidades territoriales, o de forma indirecta a través de su representación por una segunda Cámara. Y las variables que nos vamos a encontrar van a ser sólo las relativas a las mayorías exigidas para la aprobación de los textos (simple o algún tipo de mayoría cualificada); a la forma de participación en función del contenido del texto modificado; o a los límites impuestos a la reforma.

38 GOROSPE OVIEDO, JUAN IGNACIO, «La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE», en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE / SOUTO GALVÁ, CLARA (Dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012, págs. 355-356. Sobre este tema, vid. ANDERSON, G. *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, 2010, pág. 105.

Pero si bien en la teoría y en la práctica parece clara la intervención del poder central para frenar los excesos de los entes que lo integran, la duda puede surgir por la competencia o falta de competencia del citado poder central a la hora de imponerles una determinada política económica.<sup>39</sup>

En esta línea, nuestro Tribunal Constitucional, al hilo de analizar la constitucionalidad de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria y de la LO 5/2001 complementaria de la anterior, en su Sentencia 134/2011, ha considerado que el Estado es competente para implementar esta política de limitación del endeudamiento respecto de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales como entidades sujetas al Principio de Estabilidad.<sup>40</sup> Se señala en las Sentencias del 2011 que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a través del cual el Estado garantiza, en líneas generales, el equilibrio económico;<sup>41</sup> y se añade que en ningún caso este tipo de medidas vulneran o limitan de modo indebido la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma. Incluso ni en el caso de que el nuevo precepto constitucional encomiende al legislador estatal, mediante ley orgánica, el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria. La nueva redacción del art. 135 CE refuerza, en consecuencia, la competencia estatal para dictar las normas controvertidas con el objetivo de cumplir el «principio de estabilidad presupuestaria», sin que en ningún caso —según palabras de nuestro Tribunal Constitucional— se impida a las Comunidades Autónomas decidir acerca del nivel competencial que deban asumir.<sup>42</sup>

Por el contrario, señalamos aquí, adelantándonos a la explicación del modelo suizo, que en el caso de la distribución de competencias fiscales entre la Federación y los cantones, una intervención de la Federación si un cantón no cumple con sus objetivos carecería de fundamento alguno: la Constitución suiza otorga a los cantones un nivel de autonomía suficientemente alto en esta materia como para tener que necesitar la intervención federal.<sup>43</sup>

Finalmente, y como no podía ser de otra forma en el ámbito europeo en el que nos movemos, debemos señalar y reconocer —cuestión esta que ha causado más de una crí-

39 Vid. los comentarios de GOROSPE OVIEDO, JUAN IGNACIO. «La estabilidad presupuestaria...», *op. cit.*, pág. 355, quién defiende la existencia de mecanismos de intervención y no de mera coordinación.

40 STC 134/2011, FFJJ 8º y 9º; STC 157/2011, FJ 3º; y SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011. Vid. GARCÍA MONCÓ, ALFONSO. «Déficit, deuda pública...», *op. cit.*, pág. 142. Sobre la STC 134/2011, vid. también GOROSPE OVIEDO, JUAN IGNACIO. «La estabilidad presupuestaria...», *op. cit.*, pág. 355.

41 Vid. ex arts. 149.1.13ª y 156.1 CE, en conexión con el art. 149.1.14 CE. Vid. GOROSPE OVIEDO, JUAN IGNACIO, «La estabilidad presupuestaria...», *op. cit.*, págs. 363-364.

42 Destaca el pronunciamiento de la STC 157/2011 porque entre su fallo y los anteriores (como el de la STC 134/2011), se había producido la reforma constitucional del artículo 135 CE. El TC consideró que no se condicionaba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, pues se ofrecían dos posibilidades a las mismas: de acuerdo con la primera, si la Comunidad Autónoma ha recibido la transferencia de servicios y acepta el sistema de financiación, no se produce ninguna vulneración del principio dispositivo; y, de acuerdo con la segunda, si la Comunidad Autónoma no ha recibido la transferencia de servicios o no acepta el sistema de financiación, ésta se regirá por el sistema de financiación anterior, al que dio su conformidad, supuesto en el que tampoco se produce ninguna vulneración.

43 Fue en 1981 cuando los distintos cantones presentaron un modelo de financiación en el que destacaba el alto grado de autonomía financiera del que disfrutaban. Vid. FELD, LARS P. / KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «On the Effectiveness of Debt Brakes; The Swiss Experience», en CREMA (*Center for Research in Economics, Management and the Arts*) Working Paper, nº 2006/21, págs. 19-20.

tica— que en último término estas reformas constitucionales suponen por un lado, un reconocimiento de la ausencia de soberanía de los Estados miembros en el ámbito fiscal y presupuestario; y, por otro lado, un empoderamiento de la Unión Europea en la materia, necesario en último término, pues la existencia de una moneda única exige la existencia de una autoridad comunitaria común que vele por la misma. Esta cesión de soberanía es congruente con el proceso de integración europea.<sup>44</sup>

## II. EL ORIGEN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: SUIZA<sup>45</sup>

### 1. EL MODELO FEDERAL SUIZO

El federalismo se define, entre otras cosas, por la división de poderes y por características como la pluralidad y la libertad cultural que propicia. Y Suiza va a ser un claro ejemplo de ello.<sup>46</sup>

La historia constitucional suiza arranca de la Edad Media, con el reconocimiento de la autonomía de determinados grupos comarcales. Estos grupos eran conocidos, desde el siglo XV como cantones, aunque esta denominación no se hizo oficial hasta finales del siglo XVIII). Aunque arranca como una «Confederación» (desde la llamada «Confederación Antigua de finales del siglo XIII hasta la Confederación Suiza en 1291), en 1848 con la aprobación de la primera Constitución federal (*Bundesverfassung*, BV) del continente europeo no se produce la transformación de la misma en Estado federal.<sup>47</sup> La actual Constitución Federal suiza, aprobada en referéndum el 18 de abril de 1999, entró en vigor el 1 de enero de 2000, y sustituyó a la Constitución Federal originaria de 1874.<sup>48</sup>

44 Vid., ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, «Presentación. La reforma...», *op. cit.*, pág. 26.

45 Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Profesora de la Universidad de Basel (Suiza), DENISE BRÜHL-MOSER, por habernos facilitado su trabajo —por entonces inédito— «Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderungen», en INES HÄRTEL (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus, Bd. IV: Föderalismus in Europa und der Welt*, Springer Verlag, Berlin, 2012. Su rigor y exhaustividad nos ha servido de referencia inestimable para la redacción de este segundo apartado.

46 Según Häberle, el pluralismo cultural brota de un modo especialmente claro en Suiza, como se puede ver al comparar los cantones urbanos de Zürich y la ciudad de Basilea con el cantón italiano de Tessin y el tricultural de Graubünden. Al respecto, vid. HÄBERLE, PETER, «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 8, julio-diciembre 2007, págs. 171-188 (p. 179).

47 Suiza fue el segundo país del mundo, junto a Estados Unidos, con una Constitución federal cuando en 1848, tras una dura guerra civil se aprobó la Constitución federal en la que se reconocía la existencia de un contrato federal entre una Confederación con un gobierno central débil, y unos cantones con un nivel de autonomía muy elevado. Esta Constitución ha sufrido diversos cambios, destacando el del año 1999 cuando, a pesar de intentar modificar el texto constitucional para incrementar los poderes federales, los cambios económicos y demográficos experimentados por Suiza en ese momento provocaron una reforma total de la norma fundamental, otorgando a los cantones fuera de todo propósito inicial— un mayor protagonismo. Texto, el de 1999, que también sufrió cambios, como el producido en el terreno que ahora analizamos de materia económica y equilibrio financiero. Vid. GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, págs. 521-522.

48 El texto de la Constitución Federal suiza se recoge en el *Bundesblatt* (Boletín oficial, BBl) 1999, págs. 162 y ss. Sobre el origen de la nueva Constitución Federal suiza, vid. KOLLER, HEINRICH / BIAGNI, GIOVANNI. «La nueva Constitución federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más des-

Así las cosas, Suiza es un Estado federal, compuesto, actualmente, por 26 cantones, cuyo objetivo es asegurar su independencia y soberanía, mantener la paz y el orden dentro de sus fronteras, proteger la libertad y los derechos de los confederados y procurar el bienestar y la prosperidad común (artículo 2 BV).<sup>49</sup> Y aunque el término federalismo no se detalle en ninguno de los preceptos de la Constitución federal suiza (BV), la idea federalista se muestra presente a lo largo de la citada norma constitucional. Así, por ejemplo, aunque el artículo 1 BV menciona todos los cantones que componen Suiza, no se hace diferencia alguna y se destaca la igualdad entre ellos (a pesar de sus diferencias territoriales o incluso lingüísticas o culturales) como un elemento esencial del federalismo suizo.<sup>50</sup> Esta característica se considera un valor fundamental por la Constitución federal, y su particular configuración nunca ha sido discutida.<sup>51</sup> Los cantones son considerados soberanos en la medida en que su soberanía no está limitada por la Constitución Federal.<sup>52</sup>

Tenemos que señalar aquí que el federalismo puede experimentar diferentes variables más allá de las diferencias lingüísticas o geográficas que puedan existir respecto de los entes que lo integran, pero la cohesión y unidad entre los mismos será el punto de partida del sistema. El modelo de Estado federal resultante dependerá de la forma en la que se articulen en el tiempo y en el espacio la homogeneidad de los entes que lo integran —defendiendo la unidad por encima de todo—, así como el respeto a la pluralidad de los mismos.<sup>53</sup> Esto es lo que ha sucedido en el caso de Suiza: con la reforma de su texto constitucional en 1999 dio el salto a un modelo de federalismo muy concreto, donde la interdependencia entre la Federación y los cantones es muy estrecha, y el papel de éstos es fundamental para el funcionamiento del Estado. Es lo que se ha denominado «fe-

tacados», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10-11, 2º semestre 2002-1er. Semestre 2003, págs. 611-634 (págs. 611-613). Asimismo, vid. Informe del Consejo Federal presentado a la Asamblea Federal, de 6 de noviembre de 1985, sobre la reforma total de la Constitución (BBl, 1985, III, págs. 1 y ss.), origen de la reforma constitucional de 1999.

49 Son denominados cantons o «medio cantons». Vid. DAENIKER, DANIEL. *Swiss Securities Regulation. An introduction to the regulation of the swiss financial market*, Schulthess Polygraphischer Verlag / Kluwer Law International, Zürich, 1998, págs. 3-4 y 7.

50 Sólo hay dos excepciones a esta «cláusula de igualdad» entre los diferentes cantones que componen Suiza: respecto de los derechos de participación política, especialmente para los casos de representación en el Senado; y respecto de las mayorías exigidas para la reforma constitucional.

51 Modelo que así se deduce del artículo 3 Constitución suiza de 1874, y que se caracteriza por ser consuetudinario desde abajo hacia arriba y no por ser decidido desde un plano superior. En este sentido, vid., JAAG, TOBIAS. «Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung», en THÜRER / AUBERT / MÜLLER (Eds.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich, 2001, pág. 473; y LÜTHY, HERBERT. *Die Schweiz als Antitibese*, Zürich, 1969, pág. 8. Vid., también, el comentario al artículo 3 de la Constitución federal en HÄFELIN, ULRICH / HALLER, WALTER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3ª ed., Zurich, 1993, págs. 87 y ss.

52 KOLLER, HEINRICH / BIAGNI, GIOVANNI. «La nueva Constitución...», *op. cit.*, pág. 617.

53 Vid. HÄBERLE, PETER, «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 8, julio-diciembre 2007, págs. 171-188 (págs. 175 y 177), quien recuerda que los modelos pueden ser variados, y en algunos casos erróneos, como las desgraciadas experiencias totalitarias de la 1933 y 1945 en la República Democrática Alemana. «La creación cultural del federalismo encuentra ejemplos geniales en los textos americanos, especialmente en los «Federalist Papers», sus precursores. De todo esto se aprovechó Suiza en 1848». Según Häberle, los modelos particulares del federalismo toman distintas formas, como por ejemplo, la del «federalismo por separación», el «federalismo cooperativo» o el «federalismo fiduciario».

deralismo cooperativo».<sup>54</sup> Así, la relación entre Confederación y los cantones obedece a este modelo de federalismo cooperativo y se materializa a través del principio de subsidiariedad,<sup>55</sup> obligando a la Confederación y a los Estados miembros a respetarse y a auxiliarse mutuamente (artículo 44 BV), además de garantizarse la autonomía de los cantones (artículo 47 BV).<sup>56</sup>

El federalismo suizo es un «*federalismo en el origen, en el que, como Estados Unidos, el poder central deriva de las previas formaciones territoriales soberanas: los entes primitivos fueron los que decidieron unirse en una Federación superior, explicándose así la amplia descentralización existente y nada conflictiva, que permite la configuración de un federalismo cooperativo*».<sup>57</sup>

Respecto del análisis que ahora realizamos nos interesa mencionar, aunque sea de manera muy breve —una vez que hemos visto el reconocimiento de la soberanía a los cantones y la estrecha colaboración entre los mismos—, cómo se articula la distribución de competencias entre la Federación y los entes territoriales que la componen.

La Constitución federal asigna a la Federación una serie de competencias de índole ejecutiva, legislativa y judicial. Estas competencias podrán ser asumidas con carácter exclusivo, y otras lo serán de forma compartida con los cantones. Pero, en la Constitución suiza, los cantones gozan de una situación privilegiada, y así se reconoce que «*Los cantones son soberanos en los límites de la Constitución Federal y, como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal*» (artículo 3 BV). En este sentido, a los cantones les corresponderán, no sólo las competencias asignadas, sino también las no delegadas en la Federación. En caso de duda, prevalecerá la competencia cantonal.

Pero en Suiza la distribución de competencias no es tajante, sino que es elástica y flexible y provoca que en muchos casos la relación entre la Federación y los cantones sea de estrecha cooperación.<sup>58</sup> Tal es así que incluso se han creado mecanismos para hacer efectiva esta cooperación en aquellos sectores donde existan mayores problemas locales, como es el Instituto de Cooperación Intercantonal (*Institut der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich*). Debemos señalar aquí que conforme a los Acuerdos que se establezcan se podrá llegar a exigir a algún cantón trabajar obligatoriamente de forma conjunta con otro si el resto de cantones (un número determinado) así lo solicitan.<sup>59</sup> Se puede

54 Sobre el carácter peculiar del federalismo suizo, vid. HÄBERLE, PETER, «Comparación constitucional...», *op. cit.*, págs. 171-188 (p. 174), quien declaró 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».

55 No se llega a utilizar dicho concepto, como se puede ver en el artículo 42.2 BV. Pero sí se recoge en el art. 5.a) BV.

56 KOLLER, HEINRICH / BIAGNI, GIOVANNI. «La nueva Constitución...», *op. cit.*, pág. 618.

57 Idea extraída de ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, JORGE, «Recensión al Libro de Sánchez Ferriz, Remedio / García Soria, María Vicenta, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid, CEPC, 2002, 203 págs.», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 18, 2º semestre 2006, págs. 543-544, donde el autor señala que «el federalismo clásico o dual implica una rígida separación de poderes; el federalismo cooperativo o nuevo federalismo «trata de superar la técnica de separación formal y absoluta de competencias (...) resaltando la interdependencia y mutua influencia».

58 GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, *op. cit.*, págs. 533-535, quien señala que, por el contrario, en otro modelo federal como es Estados Unidos, la línea de separación de competencias entre Estados y Federación es tajante.

59 Por ejemplo, el Acuerdo de junio de 2005 (*Rahmenvereinbarung für die interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, vom 24. Juni 2005*).

decir que el federalismo suizo es considerado como un sistema mixto, en el que se aprecia una clara tendencia al modelo intraestatal, basado en los principios de distribución de competencias y en la idea de compartir tareas.<sup>60</sup>

Atendiendo a las competencias en el terreno financiero, que es el que aquí nos interesa, la distribución de competencias financieras no siempre es sencilla, a pesar del principio de subsidiariedad de actuación de la Confederación y la presunción de competencia a favor de los cantones (previsto en los artículos 42 y 43 BV).<sup>61</sup> Los gobiernos cantonales y locales son los que controlan la materia de ingresos y gastos del Estado. El sistema de compensación financiera a nivel vertical y horizontal debería compensar las diferencias y disparidades regionales existentes.

Pero a pesar de la distribución de competencias constitucionalmente establecida, el sistema financiero es uno de los puntos más conflictivos, pues en realidad el problema de fondo es que se está tocando la autonomía de los diferentes entes territoriales a la hora de tomar decisiones.<sup>62</sup> Así, esta materia fue objeto de reforma constitucional. El objetivo era clarificar las competencias de cada ente territorial. Con esta reforma el modelo federal adoptó un doble sentido: por un lado, la separación de poderes se ajustaba a un modelo interestatal, de cooperación; pero, por otro lado, las competencias compartidas (como, por ejemplo, el trabajo intercantonal relativo a la distribución del gasto público), van a seguir un modelo vertical y horizontal de distribución de competencias. Veremos cómo afecta esto al sistema financiero.

## 2. EL SISTEMA FINANCIERO SUIZO

Tras la crisis económica —que afectó especialmente al sector inmobiliario— experimentada en Suiza en la década de los 90, el sector financiero suizo se vio tocado directamente. Esto fue lo que provocó la búsqueda de nuevas fórmulas para incrementar los ingresos y reducir los gastos del Estado.<sup>63</sup> Si en el resto del continente europeo la tónica ante la situación de crisis seguía siendo gastar más de lo que se tenía y acumular déficits

60 BROSCHKEK / SCHULTZE, en ANDERSEN (Ed.), *Föderalismusreform*, 2008, pág. 71. Por contra, el modelo interestatal está basado en los principios de separación y autoorganización.

61 En este sentido se ha criticado que, tomando como base el principio de subsidiariedad, no se clarifiquen las funciones que corresponden a los diferentes niveles. Aunque las tareas compartidas son necesarias, debería existir una mayor claridad a la hora de fijar responsabilidades para cada uno de los niveles. Sobre esta distribución de competencias y responsabilidad, vid. KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «The Reform of Fiscal Equalisation (NFA) in Switzerland», en *International Conference on «The new financial model for the spanish autonomous State: International perspectives»*, Zaragoza, 26-27 octubre 2009, págs. 7-8.

62 Se puede decir que la autonomía financiera suiza es similar a la que disfrutaban las provincias canadienses.

63 Sobre este proceso, vid. BODMER, FRANK. «The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong», en *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 2006, Vol. 142 (3), págs. 310-312; GEIER, ALAIN. «The Debt brake - the Swiss fiscal rule at the federal level», en *Working Paper of the Federal Finance Administration (FFA)*, nº 15, february 2011, págs. 9-11; y TRUGER, ACHIM / WILL, HENNER, «Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen», *Macroeconomics Policy Institute (IMK) Study*, nº 24, Düsseldorf, enero 2012, págs. 12-14.

abultados, en Suiza se giró el rumbo y se centraron en una reforma de su sistema financiero con el fin de conseguir un equilibrio presupuestario.

Pero esta tarea no ha sido fácil. El sistema financiero suizo ha sufrido diferentes ajustes. A fecha actual, se han producido tres reformas del sistema fiscal suizo: la primera de ellas, el 14 de noviembre de 2001, dirigida a diseñar un nuevo modelo de compensación financiera y definir la distribución de competencias entre la Confederación y los cantones; la segunda, el 7 de septiembre de 2005, con el fin de aplicar la legislación relativa a la distribución de competencias en materia financiera entre la Confederación y los cantones; y, la tercera, el 8 de diciembre de 2006, para concretar el sistema de compensación establecido por el modelo fiscal.

Las reformas federales que se han producido en el terreno financiero han tenido como objetivo fijar cuáles eran las funciones propias de las autoridades federales y cuáles eran las que les correspondían a los cantones, además de fijar el sistema de responsabilidad correspondiente. Pero, más allá de todo esto, entre sus objetivos destacaba el de fortalecer la cooperación entre los distintos órganos. De esta forma, los proyectos de reforma fiscal pretendían reorganizar el modelo financiero creando un sistema eficaz de distribución de ingreso pero, a la vez, fortaleciendo el sistema de compensación horizontal. Así las cosas, lo que se pretendía es que las diferencias existentes en la capacidad financiera de los cantones se vieran reducidas; que se eliminaran las disfuncionalidades en las competencias fiscales asumidas; y que se redujera la diferencia existente en la carga impositiva de unos cantones frente a otros. Todo ello acompañado, claro está, de una eficaz capacidad de control financiero.

Las líneas directrices de las finanzas federales se articulan en base a dos objetivos de política fiscal:<sup>64</sup>

1) La política fiscal debe ir destinada principalmente a promover la estabilidad y el crecimiento económico y, por lo tanto, el empleo, la prosperidad y la cohesión social. Para conseguir estos objetivos, entre otras cosas, la política de ingresos y gastos debe ser adecuada al crecimiento económico; las cuotas de impuestos deben figurar entre las más bajas de la OCDE; no se deben impedir cambios estructurales; y se debe promover la estabilidad y el consenso social;

2) Se deben tener unas finanzas sanas a largo plazo. De ahí que entre los mecanismos para conseguirlo se deba contar con: un presupuesto equilibrado a medio plazo (a lo largo de un ciclo económico), evitando cualquier tipo de déficit estructural; una tasa de endeudamiento de la Confederación reducida a un nivel aceptable a largo plazo.

En todo caso, para poder llegar a entender el sistema financiero suizo, así como las reformas llevadas a cabo, es necesario tener en cuenta el sistema de distribución de competencias existente entre la Federación y los cantones. Por lo que aquí nos afecta, la Constitución federal de 1999 recoge en su Título III relativo a la «Confederación, Cantones y Municipios» (artículos 42 a 135 BV) las relaciones entre los tres niveles del Estado federal y establece cuáles son las competencias y los deberes de la Confederación.<sup>65</sup>

64 Versión actualizada para el periodo 2011-2015 de los *Principes applicables à la gestion des finances*, de la Administration fédérale des finances (AFF), enero 2012, pág. 20.

65 KOLLER, HEINRICH / BIAGNI, GIOVANNI, «La nueva Constitución...», *op. cit.*, pág. 616. Por poner algunos ejemplos sobre esta distribución de competencias, se suprime la financiación conjunta en los te-

Tal y como se ha planteado en Alemania a la hora de fijar un límite al endeudamiento, el tema de la distribución de competencias en materia fiscal se convierte en un aspecto esencial a tener en cuenta.<sup>66</sup> Tanto en Suiza, como ha ocurrido en Alemania, el fijar la atención y el freno al endeudamiento únicamente en el terreno federal no habría sido compatible con el sistema de organización territorial constitucionalmente establecido. Y de ahí que los límites al endeudamiento se tuvieran que trasladar también al resto de entes territoriales, pero sin olvidar las diferencias de tamaño entre ellos, así como sus previas condiciones presupuestarias.<sup>67</sup>

Ya hemos adelantado, en el apartado anterior, que los cantones suizos cuentan con un elevado grado de autonomía financiera, con capacidad, incluso, para crear sus propios impuestos. Esta es una característica típica del sistema fiscal suizo, donde la causa se puede encontrar en el hecho de que los impuestos principales (renta y propiedad) son básicamente impuestos cantonales. Así, existen veintiséis regímenes fiscales diferentes en Suiza. Esto provoca la creación de un sólido sistema fiscal y no una competición entre los distintos cantones en función de su nivel de gasto.<sup>68</sup>

La forma en la que los gobiernos cantonales y locales suizos logran tener una mayor autonomía será a través de mecanismos como los de responsabilidad fiscal o el freno a la deuda pública.<sup>69</sup> A nivel cantonal son cada vez más los cantones que requieren un freno al endeudamiento público para el saneamiento de sus finanzas. El cantón tiene no sólo su actual presupuesto, sino que debe también tener una cierta cantidad para poder gastar en los momentos de bonanza económica. Así, antes de elevar los impuestos, debe hacer frente al déficit con el superávit generado en otros momentos. Esto permite al cantón ase-

mas de seguros de vejez e invalidez y se transfiere al gobierno federal, así como temas de infraestructuras o defensa nacional. Y a los cantones, por ejemplo, se les hizo traspaso de las áreas de educación, política regional, infraestructuras regionales, competencias de bienestar.... Pero siguen existiendo competencias compartidas, como una forma de colaboración y financiación conjunta entre la Confederación y los cantones. Así, por ejemplo, el artículo 46.1 Constitución suiza señala que estas materias tienen que ser competencias en las que tanto la Confederación como los cantones tengan competencia.

66 Con una separación de las funciones de las autoridades federales y cantonales —en tareas exclusivamente federales, cantonales y/o locales— se debería conseguir frenar la necesidad de un apoyo vertical y eliminar así la tendencia a la centralización de los últimos diez años.

67 Así, para el caso alemán, un freno fijado únicamente al presupuesto federal habría supuesto una contradicción a nivel interno, donde constitucionalmente se exige a la Federación el apoyo a los *Länder* individuales en caso de que se produzca una «situación de emergencia presupuestaria extrema». Vid. sobre este tema, ECKHART REIMER, «La crisis financiera...», *op. cit.*, pág. 94.

68 KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «The Reform of...», *op. cit.*, págs. 1-2 y 4; FELD, LARS P. / KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «On the Effectiveness...», *op. cit.*, págs. 8-9; y BOGDANOR, V. *Federalism in Switzerland. Government and Opposition*, 23 (1998), págs. 69-90.

69 Debemos señalar que son cuatro factores institucionales los que impiden que la diferente competencia fiscal que tienen los cantones provoque una distorsión del sistema y lleven al fracaso la regla de oro fiscal. Entre estas instituciones, destacan: la pequeña, pero progresiva competencia de la Federación del impuesto sobre la renta; el sistema de pensiones con fuertes efectos redistributivos a nivel federal; una retención del 35% sobre los dividendos y sobre el interés de los ingresos; y la existencia de un sistema de compensación financiera. Vid. KIRCHGÄSSNER, GEBHARD / GUPTARA, PRABHU. «Nachhaltige Staatsfinanzen mit subföderaler fiskalischer Autonomie: Das Beispiel Schweiz», en BLINDENBACHER, RAOUL / ABIGAIL OSTIEN KAROS (Hrsg.), *Globaler Dialog zum Föderalismus*, Vol. 4, 2007, pág. 43.



gurar el equilibrio presupuestario. Y de esta forma, se evita todo tipo de crisis fiscal, aliviando al gobierno federal de cualquier futuro rescate o intervención económica.<sup>70</sup>

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. Así, se puede decir que, en resumen, el sistema fiscal suizo funciona especialmente bien en aquellos cantones en los que existen estos mecanismos de responsabilidad.<sup>71</sup>

Además, con el fin de reducir las diferencias existentes entre los cantones, se han establecido mecanismos de compensación financiera. Esta redistribución de los recursos públicos iba fijada a garantizar y asegurar el equilibrio federal y el cumplimiento de las tareas estatales. Conforme al artículo 135 de la Constitución suiza es el Gobierno federal el que tiene capacidad para regular las cuestiones relativas a la compensación vertical (con las cargas de la Federación) y a la compensación horizontal (la llevada a cabo con la carga de los cantones); aunque también tendrá la obligación de contribuir, especialmente, a la compensación financiera entre la Confederación y los cantones o entre los propios cantones. Compensación que debe ser fijada cada cuatro años por la Asamblea Federal.

Para conseguir esa compensación financiera se van a emplear dos instrumentos: la equiparación de recursos y la distribución de la carga:

a) Con la equiparación de recursos se busca compensar las diferencias existentes en la capacidad financiera de los cantones más pobres y los más ricos. En este sentido, se trata de asegurar a cada cantón, al menos, unos ingresos o fuentes de ingresos propios.

b) Y con la distribución de cargas, tal y como se recoge en el artículo 135.3 de la Constitución suiza, se establece que al menos dos tercios, y como máximo el 80%, de las cargas de la Confederación le corresponderá a los cantones. Y, además, se deberán fijar, cada cuatro años por la Asamblea Federal, las cantidades a compensar por las autoridades federales y por las cantonales, respectivamente.

Mediante estos mecanismos se consigue compensar la situación de aquellos cantones que tienen una menor densidad de población (como son los de montaña, Graubünden, Tessin y Wallis). Así, la Confederación lleva a cabo la distribución íntegra de las cargas, pero son los cantones los que deciden qué hacer con los recursos recibidos (cerca del 50% de lo que reciben está libre de restricciones). De esta forma, los cantones adquieren una mayor autonomía. Se fortalece así la autonomía y responsabilidad de los cantones, ajustando la utilización de los recursos existentes de la forma más acorde con sus necesidades.

Por último, en relación con la compensación financiera, hay que recordar lo dispuesto en el principio de subsidiaridad previsto en la Constitución suiza (artículo 5.a) BV), y que contribuye a desvelar la división de tareas entre la Confederación y los cantones.<sup>72</sup> Aquí la responsabilidad estratégica será de la Confederación, mientras que la responsabilidad operativa será de los cantones. Por este motivo, la Confederación debe

70 Se considera que, sin tener en cuenta algunas excepciones a nivel cantonal y local, el problema de limitar la deuda pública a nivel federal es más complejo.

71 KIRCHGÄSSNER, GEBHARD / GUPTARA, PRABHU. «Nachhaltige Staatsfinanzen...», *op. cit.*, pág. 45.

72 Conforme al citado art. 5 a) BV: «La asignación y el cumplimiento de las tareas estatales es basado en el principio de subsidiaridad».

llevar un control estricto y asegurar la calidad de los servicios prestados, y debe asegurar la existencia de una efectiva cooperación intercantonal, que evite la mencionada diferenciación entre los distintos cantones.<sup>73</sup>

Tal y como dispone el artículo 167 de la Constitución suiza, es a la Confederación a quien le corresponde la soberanía financiera, siendo la Asamblea federal quien tenga que establecer los presupuestos anuales. Pero será el Consejo Federal el que, conforme al artículo 183 del texto constitucional suizo, diseñe el modelo presupuestario.

En conclusión, se puede decir que la reforma del sistema fiscal de compensación financiera ha sido considerada de forma crítica como un vago reflejo de la política nacional realizada de forma incompleta y desequilibrada, aunque también es cierto que las cuestiones relativas a la compensación fiscal han sido valoradas positivamente.<sup>74</sup> Los economistas han visto en las medidas de la citada reforma la creación de un sistema fiscal más flexible e innovador, adaptado a los continuos cambios exigidos por la globalización.<sup>75</sup> Y este era uno de los objetivos: una regla flexible en caso de circunstancias excepcionales.<sup>76</sup>

### 3. EL OBJETIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL SUIZA: LA RESPONSABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL FRENO A LA DEUDA PÚBLICA

#### 3.1. Origen y objetivo

Ya hemos visto cómo el introducir la regla de oro fiscal —ahora propuesta por la Unión Europea, e introducida en los textos constitucionales de algunos Estados miembros— fue una medida que nació originariamente en Suiza, con la modificación de su texto constitucional en el 2001.<sup>77</sup> De esta forma, se pasó de una política fiscal discrecio-

<sup>73</sup> Así, por ejemplo, aunque sea de forma temporal, la Confederación podrá asumir competencias con el fin de equilibrar la situación económica existente: «*Con el fin de equilibrar la situación económica, la Confederación podrá, a título temporal, imponer suplementos o acordar rebajas sobre los impuestos y las tasas federales. Los fondos deducidos quedarán congelados; los impuestos y tasas federales serán, en cuanto se levante esta medida, reembolsados individualmente, y los impuestos y tasas federales indirectos se dedicarán a la concesión de rebajas o a la creación de empleo*» (art. 100.5 BV).

<sup>74</sup> Los autores ven con temor el hecho de vaciar de contenido ciertos preceptos bajo la máxima de crear un sistema fiscal federal. Por este motivo, tanto la justiciabilidad del principio de subsidiariedad del artículo 5.a) BV, así como los criterios de asignación de competencias conforme al artículo 43 BV, han sido frecuentemente cuestionados. Incluso se ha puesto en entredicho la aparición de un déficit democrático en estas relaciones de cooperación entre cantones, así como la existencia de la cláusula de obligatoriedad de los contratos entre cantones. Así, por ejemplo, BIAGGINI, GIOVANNI. «*«Vertragszwang» im Kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel*», en *ZBL*, 2008, págs. 345-346.

<sup>75</sup> En este sentido, vid. LINDER, WOLF. «*Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus*» en *Politische Vierteljahresschrift*, n.º 48, 2007, pág. 3.

<sup>76</sup> GEIER, ALAIN. «*The Debt brake...*», *op. cit.*, pág. 12.

<sup>77</sup> La reforma de la Constitución suiza obedece a las características de su forma de Estado. En este sentido, se puede decir que la Constitución suiza es rígida. Como ocurre con nuestro texto constitucional, se prevén dos mecanismos de reforma constitucional en función de la parte de la Constitución que se quiera modificar. Para el caso que nos ocupa, se siguió el procedimiento de reforma parcial del texto constitucional, que se lleva a cabo por un procedimiento legislativo ordinario, pero que, como el propio texto constitucional señala: «la

nal a una política fiscal basada en una norma. Se diseñó para evitar desequilibrios estructurales y que se produjera una crisis como la de los noventa, garantizando una política fiscal sostenible y evitando que la carga financiera de los proyectos actuales se trasladara a las generaciones futuras. La reforma se inclinaba por un «equilibrio presupuestario».<sup>78</sup>

Como hemos señalado en el apartado anterior, la crisis económica de los noventa provocó un fuerte aumento de la deuda pública. Y si bien el principio de equilibrio presupuestario ya estaba previsto en el sistema financiero suizo, en la práctica no se seguía correctamente y era frecuente que ante casos particulares surgieran mil y una razones para no aplicar la regla general. Así las cosas, a raíz de estas experiencias, se planteó la necesidad de llevar la teoría a la práctica y que las buenas intenciones no se quedaran sólo en el papel.<sup>79</sup> De ahí que se pasara a exigir no sólo que los gastos no fueran mayores que los ingresos, sino que la situación pudiera verse compensada si se producía algún problema adicional.

De esta forma, en el año 2001 Suiza reformó su texto constitucional introduciendo la conocida «regla de oro fiscal» (denominada también «freno al endeudamiento público», «*Debt brake*» o «*Schuldenbremse*»), estableciendo el compromiso de no gastar más de lo que se ingresaba.<sup>80</sup> Se partía de la necesidad de crear una regla estricta, con un claro carácter vinculante, pero siendo conscientes de que debería ser lo suficientemente flexible como para reaccionar ante los acontecimientos externos que pudieran producirse. Se debía dejar un margen de maniobra suficiente como para poder adoptar aquellas medidas necesarias para conseguir una estabilización moderada a largo y medio plazo.

La esencia de la regla de oro fiscal, del freno de la deuda pública, consiste en una simple regla aplicada a un ciclo económico completo: el gasto total no puede exceder de los ingresos. La regla es fácil de aplicar: tomando como referencia un ciclo económico, no se debe gastar más de lo que se vaya a ingresar. Es decir, los gastos deben ser inferiores a los ingresos. Incluso en épocas de crecimiento económico.

Al contrario de la mayoría de reformas que se están llevando a cabo, estableciendo unas cifras o valores referenciales en sus textos constitucionales, Suiza reformó su texto constitucional incluyendo una serie de principios. Conforme al artículo 126.1 BV, la

Constitución federal revisada, o la parte revisada de la Constitución, entra en vigor cuando ha sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los cantones» (artículo 123 BV). Vid., al respecto, GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, *op. cit.*, págs. 568-569.

78 MEDINA GUERRERO, MANUEL. «La reforma...», *op. cit.*, pág. 202, quien considera que esta tendencia es menos flexible que la seguida en España, donde lo que se persigue no es un equilibrio presupuestario (salvo para los entes locales), sino una estabilidad presupuestaria.

79 Esta idea de reforma fiscal quería combatir el hasta entonces modelo fiscal considerado poco transparente y, en algunas ocasiones, dotado de incentivos equivocados. Al respecto, vid. KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «The Reform of...», *op. cit.*, pág. 1. Y también, DANNINGER, STEPHAN. «A New Rule...», *op. cit.*, pág. 5.

80 Esta iniciativa fue apoyada por un 85% de los suizos el 2 de diciembre de 2001. Tenemos que señalar que desde la puesta en marcha de esta norma, la deuda pública se vio reducida de un 53% en el 2005 a un 49% en el 2010. El proceso de reforma duró casi 16 años, desde que tras la crisis económica, en 1992 se planteó seriamente la necesidad de una reforma fiscal. Vid. KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «The Reform of...», *op. cit.*, págs. 16-17; y BRUCHEZ, PIERRE-ALAIN / SCHLAFFER, BARBARA. «Endettement public excessif: mieux vaut prévenir que guérir», en *Working Paper of the Federal Finance Administration (FFA)*, n° 18, junio 2012, págs. 14-18.

Confederación debe mantener un equilibrio entre sus ingresos y sus gastos. El artículo 126 BV establece que el «límite del gasto total dependerá de los ingresos estimados». Y establece esta regla de forma flexible, evitando una regla estricta y rigurosa que no permita ningún tipo de cambio o suceso extraordinario.

Además, esta reforma, destaca por haber tenido su origen en los estados federales. Así la regla clásica del federalismo fiscal conforme a la cual la función de estabilización corresponde a la Federación (lo que producía en último término, un amplio margen de autonomía presupuestaria (de endeudamiento) a favor de la Federación, se quebró en Suiza en el 2001 dotando a los cantones de un importante protagonismo.<sup>81</sup>

En conclusión, podemos señalar que las características principales de esta regla de oro son las siguientes:<sup>82</sup>

1. Simplicidad y transparencia. Debe ser un mecanismo de fácil aplicación y puesta en práctica.<sup>83</sup>

2. Amplio ámbito de aplicación. Se deberían evitar las posibilidades de rodear o eludir el citado ámbito.

3. Flexibilidad en casos excepcionales. Se deberían permitir circunstancias que escaparan a la regla general, pero siempre que se den circunstancias excepcionales y exista un control.

4. Seguimiento detallado de su aplicación. Las desviaciones del objetivo perseguido deben quedar reflejadas. Aquí juega un papel importante la conocida «cuenta de compensación».

5. Clara ejecución. La regla debe incluir un mecanismo de puesta en práctica o de ejecución para los casos en los que produzca algún problema.

Esta medida, recordamos aquí, fue aceptada por el pueblo y los cantones en el 2001. Y se aplicó por primera vez en los presupuestos para el año 2003. Y aunque en el año 2003 no se consiguió el equilibrio presupuestario y, de hecho, se mostró un déficit de financiación importante, en el año 2006 se logró ya un equilibrio presupuestario estructural. Para evitar que la deuda de la Confederación fuera avanzando, en el año 2009 se amplió el alcance del freno de la deuda al presupuesto especial. Se impuso una compensación adicional cuando se produjera una diferencia entre los presupuestos especiales y los ordinarios. De esta forma, el exceso de gasto debe ser amortizado dentro de los seis años con el superávit del presupuesto ordinario.

81 MEDINA GUERRERO, MANUEL. «La reforma...», *op. cit.*, pág. 191, quien recuerda que este tipo de reforma iniciada desde los estados federales no siempre ha llegado a buen puerto: «Baste recordar la vigorosa —y frustrada— iniciativa emprendida el año 1979 por numerosos Estados norteamericanos, cuyos Parlamentos aprobaron sendas resoluciones en las que se pretendía la reforma de la Constitución de los EEUU en orden a consagrar el equilibrio presupuestario federal»; vid. también, citado, BUCHANAN, J.M. / FLOWERS, M.R. *Introducción a la ciencia de la Hacienda pública*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1982, págs. 214, 232-233 y 640-641; y FELD, LARS P. / KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «On the Effectiveness...», *op. cit.*, págs. 3-7, quienes recuerdan que fue en 1981 cuando los distintos cantones presentaron un modelo de financiación.

82 Al respecto, vid. GEIER, ALAIN. «The Debt brake...», *op. cit.*, pág. 12.

83 DANNINGER, STEPHAN. «A New Rule...», *op. cit.*, pág. 9, quien considera que la transparencia es un elemento indispensable en las reglas fiscales que se adopten, pues sus efectos provocan una mayor rendición de cuentas por parte de los poderes públicos; y señala algunos países que lo han incluido expresamente en sus reformas. Así, la pionera en esta materia, Nueva Zelanda (a través de su Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994); o Australia (1998) y el Reino Unido (1997).

En cualquier caso, se es consciente de que esta medida del freno de la deuda pública requiere ampliar el objetivo a largo plazo, más allá de cuatro años. Muchas medidas políticas deben conocer de antemano a qué problemas económicos se enfrentan para poder hacerles frente. Diseñar un escenario a más largo plazo permitirá reformar las áreas de trabajo que más lo necesiten, así como respetar los frenos de la deuda. En este sentido, su efectividad dependerá del tiempo que pueda seguir aplicándose: incluso en épocas de crisis o en situaciones excepcionales el coste de abandonar la regla debería ser más alto que el coste que supusiera seguir cumpliéndola.<sup>84</sup>

La puesta en marcha de la nueva política fiscal suiza en 2003 estuvo motivada, principalmente, por dos factores:

a) En primer lugar, la necesidad de aumentar y clarificar la distribución de competencias en el terreno fiscal entre la Federación y cada uno de los cantones. Se requería una mayor participación de los gobiernos cantonales. De esta forma, un aumento de los impuestos requeriría no sólo la aprobación ciudadana, sino también la de los cantones.

b) En segundo lugar, la necesidad de un sistema de compensación donde los gastos se vieran compensados con la recuperación económica. Con el mecanismo del freno de la deuda pública un excedente de ingresos resultante de un fuerte crecimiento económico no se debería utilizar para financiar los gastos, sino que se debería buscar un equilibrio a medio plazo.

Así las cosas, se puede decir que la reforma constitucional suiza en este terreno trajo causa de la falta de disponibilidad de contenerse financieramente en las fases de crecimiento económico como contrapartida a los justificados de gastos anticíclicos que se producen en los momentos de declive económico.<sup>85</sup>

El objetivo de la regla de oro fiscal no era otro que mantener un presupuesto lo más equilibrado posible, para que el Estado pudiera planificar sus funciones. Pero esto tenía como misión que el Estado pudiera «ahorrar» cuando los ingresos fueran mayores, supiera controlar el gasto y tomara medidas como la subida de impuestos cuando fuera necesario, por «impopular» que pudiera resultar la medida. El 85 % de los suizos así lo entendieron y así lo aprobaron.

### 3.2. FUNCIONAMIENTO

El artículo 126 de la Constitución Federal Suiza señala:<sup>86</sup>

*«Artículo 126. Gestión financiera*

*1. La Confederación mantiene a largo plazo el equilibrio entre sus gastos y sus ingresos.*

84 GEIER, ALAIN. «The Debt brake...», *op. cit.*, pág. 18.

85 MEDINA GUERRERO, MANUEL. «La reforma...», *op. cit.*, pág. 192.

86 *«Art. 126. Haushaltsführung. 1 Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. 2 Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. 3 Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c. 4 Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren. 5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»*

2. *La cantidad máxima de la estimación del gasto total previsto en el presupuesto se calculará dependiendo de los ingresos totales estimados teniendo en cuenta la situación económica.*

3. *Para el pago de la demanda extraordinaria, se podrá aprobar 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.*

4. *Si los gastos totales sobrepasan los límites previstos fijados conforme a los párrafos 2 y 3, los gastos suplementarios serán compensados los años sucesivos.*

5. *La ley regulará los detalles»*

Conforme a esta nueva norma, a lo largo del ciclo económico, los gastos y los ingresos debían ser compensados. Y así, cualquier aumento de gasto sería sólo posible si se producía de forma simultánea una subida de los impuestos. Esta regla es la esencia del «freno de la deuda pública».

En el apartado primero se recoge la regla de oro: se impone a la Confederación el equilibrio entre ingresos y gastos a largo plazo.

Pero en el párrafo segundo se establece un medio plazo: se señala que el límite superior del gasto total previsto en el presupuesto debe acomodarse, en función de la situación económica, a los ingresos previstos.<sup>87</sup> Se incorpora así, de forma totalmente novedosa, un equilibrio presupuestario estructural, que permite la variación del equilibrio presupuestario siempre que al final del ciclo quede asegurado dicho equilibrio. Además, la reforma suiza no incorpora, a diferencia, por ejemplo, de la reforma constitucional española, un límite relativo a la deuda pública, es decir, un valor de referencia, lo cual dota al texto de una mayor calidad jurídica.<sup>88</sup>

Junto a esta regla de oro, en el apartado tercero, y con el fin de evitar disfuncionalidades y un uso excesivo de las excepciones, se aplica la conocida como «regla de los suplementos» («*Ergänzungsregel*») y así, el déficit presupuestario ordinario deberá equilibrarse a medio plazo. Como vemos, se prevé un equilibrio estructural a largo y medio plazo. Se permite la superación del límite superior del gasto federal siempre y cuando el Parlamento (las dos Cámaras) así lo aprueben por mayoría absoluta. De esta forma se demuestra que la finalidad con la que se produjo la reforma constitucional suiza en este terreno no era otra que mantener los gastos independientes del resto de variaciones económicas que se pudieran producir. Y aquí, los impuestos irían destinados a corregir las disfuncionalidades que pudieran producirse, actuando como «estabilizadores automáticos».<sup>89</sup>

Tal y como establece el texto constitucional, el límite de gastos se establece en función de la cantidad de ingresos. Y, en casos excepcionales —como puede ser una recesión grave, un desastre natural o un acontecimiento inesperado— el citado límite de gastos podrá verse levantado, siempre y cuando obtenga una mayoría cualificada en ambas cá-

87 Debemos señalar aquí que los presupuestos, tal y como dispone el art. 100.4 BV serán elaborados por la Confederación, los cantones y los municipios «*teniendo en cuenta los imperativos de la situación coyuntural*»

88 El texto español se refiere expresamente al «*valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*» (art. 135.2 CE), cometiendo el error de recoger constitucionalmente la referencia a un texto jurídico que en un futuro puede ser modificado; haciendo caso omiso a la experiencia sufrida con la reforma constitucional alemana. Al respecto, vid. MEDINA GUERRERO, MANUEL. «La reforma...», op. cit., págs. 204 y 207. Y también, DANNINGER, STEPHAN. «A New Rule...», op. cit., págs. 3 y 5.

89 El art. 159.3.c) BV recoge la necesidad de aprobación por ambas Cámaras parlamentarias en los presupuestos en los que se produzca «*El aumento del gasto total en caso de pagos extraordinarios*». Vid. MEDINA GUERRERO, MANUEL. «La reforma...», op. cit., pág. 208.

maras. En este sentido, el artículo 159.3.b) y c) de la Constitución suiza señala que las decisiones presupuestarias deberán ser aprobadas por mayoría de cada Cámara.

Asimismo, en el cuarto de los apartados del citado artículo 126 Constitución suiza, se prevé que se pueda compensar un posible aumento de gastos siempre que se compruebe el aumento de gastos en las cuentas generales. En la citada cuenta de compensación es donde se incluirán las cantidades que superen el límite del gasto. Y de la misma forma, cuando los gastos reales estén por debajo del límite de gastos, la diferencia se atribuirá a esta cuenta. Esta cuenta de compensación no se debe confundir con la cuenta de amortización encargada de cubrir los gastos excepcionales (previamente aprobados por mayoría cualificada de ambas Cámaras)<sup>90</sup>.

La regla es sencilla porque toma como modelo un ciclo económico completo, donde los gastos no deben superar a los ingresos. De esta forma, si la economía crece se generarán mayores ingresos que se tendrán en cuenta para compensar en aquéllos momentos en los que se produzca un nivel de gastos más elevado. Pero incluso en estas situaciones, cuando exista un mayor nivel de gastos, el límite previsto para los gastos se puede elevar si se consigue la mayoría parlamentaria. De esta forma, si al finalizar el año los gastos reales superan los límites de gasto previamente calculados, el excedente debe salir de una cuenta de compensación. En el año 2010 se ha completado esta regla del freno de la deuda pública, desarrollando el sistema de las compensaciones. Así si los gastos extraordinarios son superiores a los ingresos extraordinarios, la cantidad se verá amortizada dentro de los seis años siguientes de superávits presupuestarios.

Si el freno de la deuda se utiliza para equilibrar ingresos y gastos, es un mecanismo que debe ser continuamente revisado, con el fin de mantener un presupuesto ajustado. Por este motivo, todas las especificidades que se puedan producir, así como los mecanismos de aplicación estarán previstos en una Ley. Esta Ley es la Ley Federal sobre el Presupuesto Financiero de la Confederación, de 7 de octubre de 2005 [«SR 611.0 *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt*» (Finanzhaushaltgesetz, FHG)].<sup>91</sup> Y es una regla que se sigue no sólo a nivel federal, por la Confederación, sino que se sigue a nivel cantonal, e incluso por algunos municipios, que han logrado equilibrar sus cuentas en los últimos años.<sup>92</sup>

Esta regla, como ya hemos señalado, debe ser lo más flexible posible, y por este motivo, se prevén reglas excepcionales si se produjera un déficit. En todo caso, estas medidas deben ser debidamente controladas y para ello, se requeriría una mayoría cualificada del Parlamento y, además, la amortización de la cantidad de gasto extraordinaria producida a medio plazo (con los ingresos extraordinarios o reduciendo el límite del gasto).

90 GEIER, ALAIN. «The Debt brake...», *op. cit.*, pág. 19.

91 Aunque no podemos olvidar la Ley del Parlamento, de 13 de diciembre de 2002, aprobada por la Asamblea Federal (SR 171.10 (Parlamentsgesetz, ParlG)), y que incluye bastantes preceptos relacionados con el terreno económico, como por ejemplo, los relativos a la competencia de la Asamblea Federal en la materia.

92 En este punto, algún autor ha señalado que la falta de precisión en la Constitución sobre los supuestos en los que se permitirá apartarse de la regla general pueden suponer un reflejo de la falta de presión para equilibrar el presupuesto federal, a diferencia del rigor establecido al respecto en las Constituciones de los cantones. Vid. FELD, LARS P. / KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. «On the Effectiveness...», *op. cit.*, págs. 18-19.

El límite del gasto se establecería en el Presupuesto, y además se establecerían una serie de sanciones progresivas para los casos en los que no se cumpliera la regla fijada. En este sentido, las sanciones serían proporcionales al exceso de gasto respecto del límite autorizado que se hubiera producido. La regla general sería que los gastos deben ir compensados en los años siguientes. Pero si el exceso es superior al 6% del gasto fijado, la sanción sería mayor y la amortización debería producirse en un periodo fijo (de seis años), tendente a eliminar el exceso.

Hasta hoy en día, la experiencia de la puesta en marcha de la citada regla de oro fiscal ha tenido resultados positivos. Del 2003 al 2010 la eficacia de la regla se ha demostrado en tres ocasiones:

1) En primer lugar, al comienzo del sistema: se establecieron de forma complementaria a esta regla, medidas tendentes a la reducción del déficit con programas de ayuda tendentes a la reducción del déficit. Se produjeron recortes en el gasto por una cifra alrededor de los cinco mil millones de francos suizos, pero que consiguieron de forma sostenible, eliminar el déficit estructural existente entre 2003 y 2005.

2) En segundo lugar, cuando se produjo un repunte económico y comenzó el crecimiento económico: el freno de la deuda pública contribuyó a mantener los ingresos fiscales, destinados a financiar los nuevos gastos que pudieran producirse en un futuro. Se puede comprobar así que la disciplina presupuestaria en los tiempos de «vacas gordas» ha sido demostrada.

3) Y por último, se ha demostrado la eficacia de las cláusulas de excepción sin poner en peligro las funciones normales del Estado.

Sin embargo, no podemos concluir este apartado relativo al funcionamiento de la regla de oro fiscal sin señalar que la misma también tiene sus dificultades. Así no se han logrado solucionar todos los problemas fiscales, como los que se producen a corto plazo o los relacionados con nuevos retos sociales y económicos —como por ejemplo, la evolución y desarrollo de la población—, que son excluidos sistemáticamente de los presupuestos.

### III. CONCLUSIONES

El sistema federal suizo tiene un claro y marcado carácter integrador. A pesar de las diferencias existentes entre los veintiséis cantones que componen Suiza, todos son iguales y gozan de un grado de autonomía muy elevado. Así, sobre esta base federal con el fin de hacer frente a la crisis económica que atravesó el Estado, se puso en marcha la regla de oro fiscal o el límite al endeudamiento público.

La regla parece sencilla y parece funcionar en Suiza: los gastos no podrán ser superiores a los ingresos, esto es, no se debe gastar más de lo que se tiene.

Pero la cuestión es si esta regla puede funcionar en el resto de países europeos. Más de una veintena de gobiernos europeos estudiarán en detalle el sistema. Se podría decir, como observó Häberle que «*toda Europa tiene muchas razones para considerar seriamente a Suiza como laboratorio de buena práctica constitucional*».<sup>93</sup>

93 HÄBERLE, PETER. «La Svizzera come laboratorio, politica costituzionale in vista della futura grande Europa», en *Quaderni Costituzionali*, n° 3, 1991, pág. 631.



La regla funciona porque se emplea tanto en momentos de recesión como en momentos de bonanza económica, lo cual favorece el poder solucionar aquellas crisis económicas puntuales. Pero es aquí donde encontramos los problemas de este sistema y aparecen las dudas sobre si el mismo es trasladable a la Unión Europea. Por un lado, con este mecanismo se produce toda ausencia de un plan financiero (el aumento de gastos o ingresos se puede realizar a voluntad del Parlamento, siempre y cuando no afecte al presupuesto ideado a largo plazo), lo que puede provocar que no se puedan realizar ajustes al mismo y por tanto, que ante una situación de crisis a más largo plazo tuviera que solucionarse suspendiendo temporalmente la regla del freno a la deuda. Si esto se repitiera en varias ocasiones, la medida perdería todo tipo de credibilidad. Y, por otro lado, el objetivo final del freno de la deuda pública es la consecución del déficit cero, lo cual es incompatible con los criterios de Maastricht. El freno de la deuda puede fácilmente convertirse en un freno de la inversión pública: el requisito de un déficit estructural cero conlleva también restricciones en el terreno de la inversión pública mediante el endeudamiento. Esto provoca un aumento de la deuda pública, lo que se traduce en el pago de intereses que las generaciones futuras tendrán que pagar, y también priva a las generaciones futuras del beneficio de un mayor stock de capital público, y por tanto, de una mayor productividad y de un futuro crecimiento económico.<sup>94</sup>

Además, no podemos olvidar que uno de los motivos para que esta regla funcione se debe principalmente al modelo de federalismo cooperativo seguido en Suiza, a la manera en la que distribuyen y colaboran en las materias financieras. Si se quiere reducir costes hay que fortalecer la cooperación estatal (lo que ya se vio en Suiza en una de sus reformas fiscales).<sup>95</sup> Y esto tampoco está claro que sea una herramienta eficaz para la heterogénea Unión Europea, donde se hace necesario un verdadero mecanismo de política monetaria común, frente al cual los Estados no se sientan amenazados por su pérdida de competencia financiera.

En resumen podemos decir que la regla fiscal suiza, la regla de oro del freno de la deuda pública es una medida compatible con la finalidad que pretende: la estabilidad presupuestaria. Y es una medida lo suficientemente flexible como para hacer frente a las situaciones imprevistas o para minimizar los efectos económicos no esperados en un ciclo económico. Pero, sin embargo, esta medida también deja problemas fiscales sin resolver relacionados con los reajustes económicos y con su resistencia a una crisis prolongada, como la que tenemos entre manos.

94 TRUGER, ACHIM. «The Swiss Debt Brake: A bad Example for the European Union», en *Social Europe Journal*, de 2 de abril de 2012. La información está extraída del resultado del estudio TRUGER, ACHIM / WILL, HENNER, «Eine Finanzpolitik im Interesse...», *op. cit.*, págs. 35-36 y 81-83, quienes critican que el éxito de la medida se ha debido, esencialmente, a una economía fuerte y a un cúmulo de circunstancias afortunadas. Vid. también, BODMER, FRANK. «The Swiss Debt Brake...», *op. cit.*, pág. 326.

95 Así lo han reconocido más de un economista (entre ellos Philipp Rohr o Pascal St-Amour) quienes consideran que: «Es difícil afirmar que el modelo suizo convenga a la UE, cuyas políticas presupuestarias se basan en mecanismos distintos»; y que «la exitosa experiencia suiza es producto de una suma de factores: estabilidad política, divisa sólida; un sector inmobiliario que se revalúa constantemente; y bajas tasas de interés, entre otros factores». La existencia de una moneda común y no poder devaluarla —como en su momento hizo Suiza— también dificulta comenzar de nuevo a los Estados europeos con mayores dificultades para solucionar sus problemas de liquidez.

Habrà que esperar a ver si Suiza responde a la actual y prolongada crisis económica con esta regla de oro. Si es así, será momento de copiar. Saquemos papeles y bolígrafo.

\*\*\*

TITLE: *Swiss constitutional reform: the birth of the «financial golden rule»*

ABSTRACT: *While the economic crisis affects all Member States in the European Union, the way to resist it varies considerably from each others, and nobody have the optimal results. For this reason, from the European Union faced with the danger of economic and monetary breakdown, has guided the process of fiscal stability recommending its Member States to introduce a debt brake in their national Constitutions. The solution adopted by countries like Germany, France, or Spain, has been greeted with suspicion and without hope. However, the public debt brake—the «financial golden rule»—was already constitutionalized by Switzerland in 2001 and the results were truly positive. His experience may shed some light on our steps.*

RESUMEN: *Si bien la crisis económica que estamos viviendo afecta a todos los Estados miembros de la Unión Europea, la manera de afrontarla de unos y otros varía considerablemente, sin que en ninguno de los casos parezcan producirse resultados óptimos. Por este motivo, desde la propia Unión, ante el peligro de que la ruptura económica y monetaria se produzca, se ha orientado el proceso de estabilidad fiscal aconsejando a sus Estados miembros introducir un límite al gasto público en sus textos constitucionales. Esta solución, adoptada por algunos países como Alemania, Francia, o España, ha sido recibida con cierta suspicacia y con pocas esperanzas. No obstante, este freno al endeudamiento público, esta «regla de oro fiscal», fue ya constitucionalizada por Suiza en el 2001 y los resultados son verdaderamente positivos. Su experiencia, y la semejanza con nuestra forma de organización territorial, puede arrojar un poco de luz a las medidas hasta ahora adoptadas.*

KEY WORDS: *Constitutional reform. Fiscal federalism. State debt. Debt brake. Financial Golden Rule*

PALABRAS CLAVE: *Reforma constitucional. Federalismo fiscal. Deuda pública. Freno a la deuda pública. Equilibrio presupuestario. Regla de oro fiscal*

FECHA DE RECEPCIÓN: 18.06.2012 FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.07.2012