



Universidad
Complutense
Madrid

E-Prints Complutense

LA AUTORIDAD FISCAL INDEPENDIENTE

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO

Catedrático de Derecho Financiero. Abogado

III Reunión de Profesores de Derecho Financiero y Tributario

Barcelona, 14 de diciembre de 2013

Este trabajo se ha realizado dentro del conjunto de actividades pertenecientes al proyecto I+D+i de referencia DER2012-37921-C02-01, sobre «Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y sus implicaciones en los procesos de presupuestación, ejecución y control del gasto público en una Hacienda múltiple», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y enmarcado en el Proyecto coordinado «Equilibrio y Disciplina Presupuestaria» (DER2012-37921-C02- 00), de los que el autor es el Investigador Principal.

Departamento de Derecho Financiero y Tributario
Facultad de Derecho
Universidad Complutense
Ciudad Universitaria s/n
28040 Madrid
Tfno.: +34 91 394 55 62
E-mail autor: mamlago@ucm.es
Sitio web: cuadernosdepoliticafiscal.wordpress.com

Documento depositado en el archivo institucional E-Prints Complutense
<http://eprints.ucm.es/>

Resumen: La reforma del artículo 135 de la Constitución española omitió regular directamente el sistema de prevención y corrección de los incumplimientos de la estabilidad presupuestaria. De dicho asunto se ocupa la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de desarrollo de la reforma. Hay serias dudas de cómo pueda ejercerse el control de constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria y se ha silenciado el control externo o independiente de la misma. Ahora se ha creado una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal a través de una Ley Orgánica complementaria de la que desarrolla el artículo 135 de la Constitución, siguiendo los impulsos de la legislación de la Unión Europea, que requiere a los Estados la conformación de organismos independientes de supervisión de las reglas fiscales, con garantía de su autonomía funcional y responsabilidad.

Abstract: The reform of article 135 of the Spanish Constitution failed to regulate directly the system of correction of breaches of budgetary stability. The Organic Law 2/2012, of April 27, deals with the development of the reform. There are serious doubts about how the constitutional control of budgetary stability be exercised and the independent and external control has been silenced. Recently, a Fiscal Responsibility Independent Authority has been created, through a complementary Act implementing article 135 of the Constitution, following the impulses of European Union law, which requires states to establish independent agencies monitoring of fiscal rules, guarantying its functional autonomy and responsibility.

Palabras clave: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, control presupuestario, estabilidad presupuestaria, organismos independientes, reglas fiscales (déficit, deuda, gasto).

Keywords: Fiscal Responsibility Independent Authority, budgetary control, budgetary stability, independent agencies, fiscal rules (deficit, debt, spending).

Sumario:

1. INTRODUCCIÓN	5
2. REQUERIMIENTOS EUROPEOS Y PRINCIPIOS PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS REGLAS FISCALES POR ORGANISMOS INDEPENDIENTES	9
2.1. <i>Algunas experiencias de organismos independientes de evaluación. Principios de la OCDE para los mismos</i>	9
2.2. <i>La apuesta por organismos independientes de supervisión en el Derecho de la Unión Europea</i>	16
3. LA TRANSPOSICIÓN ESPAÑOLA DE LOS REQUERIMIENTOS EUROPEOS: LA LEY ORGÁNICA 6/2013, DE 14 DE NOVIEMBRE, DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL	23
3.1. <i>Antecedentes: Las Oficinas del Presupuesto y Económica de la Presidencia del Gobierno y la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales</i>	23
3.2. <i>El carácter supeditado, orgánico, complementario y precisado de desarrollo de la norma que instituye la nueva Autoridad Fiscal</i>	27
3.3. <i>¿Eran posibles otras alternativas?</i>	35
3.4. <i>Naturaleza, régimen jurídico, organización y funcionamiento del nuevo organismo de supervisión de las reglas fiscales</i>	38
3.5. <i>Régimen económico-financiero y patrimonial. La Tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal</i>	40
3.6. <i>Presupuesto, régimen de contabilidad, control económico-financiero y recursos contra las actuaciones de la Autoridad</i>	43
3.7. <i>Estructura de la Autoridad: Presidente, Divisiones, Comité directivo y Comité técnico de cuentas nacionales</i>	44
3.8. <i>Ámbito subjetivo, fines y facultades de la Autoridad</i>	48
3.9. <i>Informes, opiniones y estudios de la Autoridad</i>	51
3.9.1. <i>Informe sobre las previsiones macroeconómicas</i>	53
3.9.2. <i>Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento</i>	54

<i>3.9.3. Informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad</i>	<i>55</i>
<i>3.9.4. Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto.....</i>	<i>55</i>
<i>3.9.5. Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas</i>	<i>55</i>
<i>3.9.6. Informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.....</i>	<i>56</i>
<i>3.9.7. Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas</i>	<i>56</i>
<i>3.9.8. Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF</i>	<i>57</i>
<i>3.9.9. Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF</i>	<i>58</i>
<i>3.9.10. Opiniones emitidas por la AIRF.....</i>	<i>58</i>
BIBLIOGRAFÍA	58

1. INTRODUCCIÓN

El de «Autoridad Fiscal Independiente» fue el primer nombre utilizado para designar a un nuevo organismo de evaluación presupuestaria nacido por el influjo de la variada panoplia de medidas dispuestas para hacer frente a la crisis económica y financiera en el ámbito europeo, aunque también goza, desde hace tiempo, del respaldo proporcionado por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Desde dichas instancias se ha promovido una consideración que nuestro Gobierno ha hecho suya y que muy condescendentemente respaldó el Consejo de Estado: las *autoridades fiscales* «han demostrado ser un elemento clave para los Gobiernos a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales, sobre todo en el actual escenario de crisis financiera», reconociendo su existencia desde hace algún tiempo, así como el hecho de que «en los últimos años se aprecia una clara tendencia a la creación de este tipo de entidades, tendencia que se refuerza con el impulso normativo europeo»¹.

La creación de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIRF) por medio de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, traduce así requerimientos de supervisión y transparencia ligados a las respuestas que se han ido sucediendo desde la Unión Europea. Entre las iniciativas que han proliferado últimamente —«*Six pack*», «*Fiscal Compact*» y «*Two Pack*»— luce claramente la apuesta porque el cumplimiento de las reglas numéricas de déficit, endeudamiento y evolución del gasto, se supervise por *organismos independientes*, dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros.

Con la creación de organismos autónomos de evaluación y supervisión de las reglas fiscales impuestas a los Estados de la Unión Europea parece que se quiera procurar un cierto tinte de *legitimación* al sistema de estabilidad presupuestaria por parte de los responsables de las duras medidas —sobre todo de recorte del gasto público y recomposición de derechos sociales— que se vienen acometiendo últimamente. Legitimación que se presenta claramente en la connotación de «*independencia*» que se quiere dar ahora y que habrá de medirse con relación a las autoridades internas encargadas de los procesos presupuestarios, Gobierno y Parlamento preferentemente. Una suerte de descarga en la responsabilidad de las decisiones restrictivas que no es probable que vayan a tener un fin cercano.

Al mismo tiempo, parece que se trata de paliar el *déficit de control* que en relación con dichas reglas se vienen ejerciendo por los órganos normalmente encargados de esa

¹ Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado.

misión. En nuestro país: la Intervención General de la Administración del Estado y otros órganos de control interno, el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas. Con ello se denota una especie de *desconfianza* hacia la labor encomendada al aparato institucional clásico de control de las finanzas públicas, aplazando la reforma del mismo con la creación de un nuevo organismo.

La Autoridad instaurada ahora figuraba ya en las referencias del Consejo de Ministros celebrado el 27 de septiembre de 2012, cuando se analizó la *Estrategia Española de Política Económica del Gobierno*, coordinada por la Vicepresidenta del Gobierno, en colaboración con la Oficina Económica del Presidente y la participación de los restantes Ministerios. Entonces se fijó un horizonte de creación para el primer trimestre de 2013. La justificación que se dio apenas ocupaba doce líneas, presididas por la creencia de que refuerza el compromiso con la consolidación fiscal, quedando sus funciones indicadas de forma muy genérica: «la Autoridad llevará a cabo un seguimiento continuo sobre el diseño, la implementación y la ejecución de los presupuestos, permitirá detectar de forma temprana las posibles desviaciones y, en su caso, realizar las advertencias convenientes».

También apareció vinculada esa Autoridad con los fines de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*², y con la comunicación mensual por las Comunidades Autónomas de sus datos de ejecución presupuestaria. El primer texto que pudo conocerse fue un *Anteproyecto de Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, fechado a 12 de abril de 2013, antecedente del

² El proyecto de ley se publicó en el «BOCG» el 7 de septiembre de 2012. Cuando escribimos estas líneas, se ha producido ya la aprobación por el Congreso de los Diputados el 12 de septiembre de 2013 y en el Senado, el Pleno de la Cámara aprobó el texto el 20 de noviembre de 2013 («BOCG», X Legislatura, Senado, n.º 274, de 26 de noviembre de 2013), estando pendiente que el Congreso apruebe las enmiendas de la Cámara alta.

proyecto de ley publicado tres meses después³. Ahora, en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, la AIRF se concibe legalmente como un «ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas» (art. 1 LOAIRF).

El nuevo organismo viene a sumarse a verdaderos órganos constitucionales de control independiente del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, tanto desde la perspectiva de la adecuación de la legislación a la norma fundamental, como de la actividad económica y financiera de todas las Administraciones Públicas. La primera tarea incumbe al *Tribunal Constitucional*, al que como es sabido se atribuyó expresamente el control de constitucionalidad del principio de estabilidad presupuestaria establecido en el artículo 135 CE. Incluso antes de que se produjera la Reforma Constitucional de 27 de septiembre de 2011, ese principio fue interpretado en trece Sentencias⁴ y se aprecia su necesidad en la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Del *Tribunal de Cuentas* no se acordó para nada esta Ley, como tampoco lo hicieron las diversas normas

3 Dejamos sumariamente indicados los pasos dados en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de creación de la AIRF: Proyecto de Ley («BOCG», X Legislatura, Congreso de los Diputados, Serie A, n.º 53-1, de 3 de julio de 2013); Enmiendas presentadas en el Congreso («BOCG», Serie A, n.º 53-2, de 23 de septiembre de 2013); Debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados («DSCD», Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, n.º 136, de 12 de septiembre de 2013); Informe de la Ponencia («BOCG», Serie A, n.º 53-3, de 30 de septiembre de 2013); Debate en la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados («DSCD», Comisiones, n.º 407, 25 de septiembre de 2013); Dictamen de la Comisión («BOCG», Serie A, n.º 53-4, de 1 de octubre de 2013); Debate del dictamen en el Pleno del Congreso («DSCD», Pleno y Diputación Permanente, n.º 145, 10 de octubre de 2013); Aprobación del proyecto por el Pleno del Congreso («BOCG», Serie A, n.º 53-5, de 17 de octubre de 2013); Texto remitido al Senado por el Congreso de los Diputados («BOCG», X Legislatura, Senado, n.º 251, de 18 de octubre de 2013); Propuestas de veto y enmiendas presentadas en el Senado («BOCG», n.º 252, de 24 de octubre de 2013); Índice de enmiendas presentadas en el Senado («BOCG», n.º 253, de 25 de octubre de 2013); Debate en Comisión y designación de Ponencia («DSS», n.º 222, de 30 de octubre de 2013); Informe de la Ponencia («BOCG», n.º 258, de 5 noviembre de 2013); Dictamen de la Comisión («BOCG», n.º 258, de 5 noviembre de 2013); Votos particulares («BOCG», n.º 258, de 5 de noviembre de 2013); Debate del Dictamen de la Comisión por el Pleno del Senado («DSS», n.º 84, de 6 de noviembre de 2013); Texto aprobado por el Senado («BOCG», n.º 263, de 12 de noviembre de 2013); Enmiendas del Senado mediante mensaje motivado («BOCG», Senado, n.º 263, de 12 de noviembre de 2013 y «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, n.º 53-6, de 12 de noviembre de 2013); y Aprobación definitiva por el Congreso («DSCD», n.º 156, de 13 de noviembre de 2013).

4 Vid. la STC 134/2011, 20 de julio, «cabecera» de las siguientes recaídas contra las dos leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas en 2001. En esta sentencia y en otras dos (SSTC 197/2011 y 198/2011, de 13 de diciembre) se resuelven las impugnaciones contra ambas leyes de estabilidad; cinco sentencias abordaron los recursos contra la Ley 18/2001 (SSTC 157/2011, de 18 de octubre; 195/2011, 196/2011, 199/2011, de 13 de diciembre y 203/2011, de 14 de diciembre) y otras cinco resuelven los que se presentaron contra la Ley Orgánica 5/2001 (SSTC 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011 y 189/2011, todas de 23 de noviembre).

de estabilidad presupuestaria que la precedieron desde 2001⁵. La dificultad de realizar un control de la estabilidad presupuestaria no puede pasar por alto su mejor asociación a la posición y tareas del supremo órgano fiscalizador de la actividad financiera⁶. Además, aquél tiene competencia para efectuar sus cometidos respecto de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, con independencia de que algunas se hayan dado *Órganos de Control Externo* (OCEX), aprobándolos en sus correspondientes Estatutos.

En las páginas que siguen nos acercaremos brevemente a los requerimientos europeos en pro de organismos independientes de supervisión presupuestaria. La *preselección y diseño* del instrumento de supervisión de las reglas fiscales desde instancias comunitarias hace que surja otra vez el carácter de *legislación supeditada* que asume la norma aprobada por las Cortes Generales para proceder a la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. De ésta observaremos los caracteres con que se presenta en su ley reguladora, con la que podría pensarse que se trata de corregir el principal defecto en que incurrió la Reforma de la Constitución al omitir la directa presentación del entramado preventivo-correctivo de las reglas fiscales, temario del que se ocupa la Ley de desarrollo del artículo 135 CE⁷. Pero la LOEPSF no tradujo la mejor solución, al hacer gravitar prácticamente todo el control de la estabilidad presupuestaria en un Departamento disfuncional para la dirección de la política económica, como resulta de la actual posición del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

5 Tampoco se acuerda del supremo órgano fiscalizador la LOAIRF, dejando aparte la salvedad realizada en su artículo 12.5 sobre las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.

6 Vid. Sesma Sánchez, B.: «El principio de transparencia presupuestaria», en *Crónica Presupuestaria*, n.º 1, 2013, pp. 212-213, exponiendo diversos problemas que se plantearon al Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización de 30 de junio de 2011, sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008.

7 Vid. García Roca, J. y Martínez Lago, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas, Navarra, 2013. También vid. Martínez Lago, M. A.: «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 24, 2011, pp. 10 y ss.

2. REQUERIMIENTOS EUROPEOS Y PRINCIPIOS PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS REGLAS FISCALES POR ORGANISMOS INDEPENDIENTES

2.1. Algunas experiencias de organismos independientes de evaluación. Principios de la OCDE para los mismos

Abunda en la literatura especializada información sobre la evaluación presupuestaria por organismos independientes. Entre los ejemplos más notables, pueden citarse la Oficina del Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos («Congressional Budget Office», o CBO por sus siglas en inglés), creada en 1974. Varios países latinoamericanos cuentan con consejos presupuestarios de diversa denominación —Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal de Argentina, Fondo Soberano de Brasil, Fondos de Estabilización Fiscal de Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela— y lo mismo sucede en el ámbito europeo, donde destacan la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria («Office for Budget Responsibility») del Reino Unido y el Consejo de Expertos Económicos de Alemania («Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung»). También pueden citarse el Consejo de Política Fiscal de Suecia («Finanspolitiska rådet»), la Oficina Central de Planificación de Holanda («Centraal Planbureau»), o el Consejo de Finanzas Públicas de Portugal («Conselho das Finanças Públicas»), entre otros.

En 1998, el Fondo Monetario Internacional estableció un *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, complementado con un *Manual de transparencia*, revisándolo después en 2007. También la OCDE publicó en 2001 sus *Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria*⁸. Desde abril de 2011, la OCDE viene preparando un conjunto de principios para las *instituciones fiscales independientes*⁹, a partir del estudio de los organismos de quince países a los que se sumarían después otros dos

8 Vid. Sesma Sánchez, B. (2013), p. 212.

9 Vid. OCDE: Principles for Independent Fiscal Institutions, 12 de febrero de 2013. Documento del Working Party of Senior Budget Officials, OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions. En la elaboración del documento original de 2011 (3rd Annual Meeting of Parliamentary Budget Officials, Estocolmo, abril de 2011) y revisado en 2012, se reunió información de las instituciones de diversos países (contexto político y económico, fundamento jurídico, mandato, relación con los poderes ejecutivo y legislativo, presupuesto, liderazgo y personal, programas de trabajo, funciones, acceso a la información, transparencia y gobernanza, asesoramiento, mecanismos de seguimiento y evaluación). Vid. OCDE: Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, 4th Annual Meeting, OECD Conference Centre, París, 23-24 de febrero de 2012 y con Anexo revisado (Draft Country Notes), 33rd OECD Senior Budget Officials Meeting, Reykjavik, 7-8 de junio de 2012.

más¹⁰. La tendencia hacia la constitución de organismos independientes se ha acentuado con la crisis financiera, con el fin de reforzar la gobernanza fiscal, promover la transparencia presupuestaria y reducir los niveles de déficit y endeudamiento públicos.

Pese a que la OCDE no haya dado una definición general válida para este tipo de instituciones, se formulan varios caracteres que deben poseer: financiación pública, independencia del ejecutivo o del legislativo, supervisión no partidista, asesoramiento en ciertos casos acerca de la política fiscal. La nota distintiva básica es la tarea de diagnóstico *ex ante* que asumen, en contraste con las instituciones de control y auditoría existentes, que efectúan su actividad *a posteriori*¹¹. Los principios de la OCDE tampoco promueven la recomendación de crear estas instituciones fiscales independientes —«no son una panacea», se llega a indicar—, ilustrando simplemente, a partir de las experiencias existentes, un catálogo de buenas prácticas, capaz de garantizar su viabilidad a largo plazo.

Son veintitrés los *Principios de la OCDE para las instituciones fiscales independientes*, agrupados en nueve grandes apartados que extractamos a continuación:

- 1) *Identificación local*: 1.1. Amplia participación nacional, compromiso y consenso de las fuerzas políticas. Se debe huir de copiar o imponer artificialmente modelos de otros países. 1.2. Las necesidades y el entorno institucional locales deben determinar las opciones sobre el papel y estructura de las IFI. Hay que tener en cuenta el marco legal, el sistema político y cultural de cada país.
- 2) *Independencia y no partidismo*: 2.1. No partidismo e independencia son requisitos previos para el éxito de las IFI. Objetividad y excelencia profesional en los análisis, que no deben responder a una determinada perspectiva política. 2.2. La dirección o jefatura de las IFI debe seleccionarse por mérito y competencia técnica, sin referencia a afiliación política. La cualificación profesional debe incluir competencia en economía, finanzas públicas y familiaridad con los procesos presupuestarios. 2.3. La legislación debe precisar los mandatos y su duración. El director, jefe o presidente de las IFI debe tener un mandato independiente y más amplio del ciclo electoral. 2.4. El

10 Inicialmente, el estudio de la OCDE abarcaba los siguientes países y organizaciones: Australia (Parliamentary Budget Office - PBO), Austria (Government Debt Committee), Bélgica (High Council of Finance), Canadá (Parliamentary Budget Officer - PBO), Corea (National Assembly Budget Office - NABO), Dinamarca (Economic Council), Eslovaquia (Council for Budget Responsibility - CBR), Eslovenia (Fiscal Council), Irlanda (Fiscal Advisory Council), Holanda (Bureau for Economic Policy Analysis - CPB), México (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas - CEFP), Portugal (Council on Public Finances - CFP), Suecia (Fiscal Policy Council - FPC), Reino Unido (Office for Budget Responsibility - OBR) y Estados Unidos (Congressional Budget Office - CBO). Posteriormente se amplió a Francia (Haut Conseil des finances publiques) y Finlandia (Fiscal Policy Audit and Executive Office).

11 Vid. OCDE: Principles for Independent Fiscal Institutions, 12 de febrero de 2013, pp. 3-4.

responsable de la IFI debe ser remunerado y ejercido a tiempo completo, preferentemente. Debe haber normas para evitar conflictos de intereses, particularmente para los miembros a tiempo parcial que compatibilicen otras actividades en el sector público o privado. 2.5. El director o responsable debe tener plena libertad para contratar y despedir al personal de conformidad con las leyes laborales vigentes. 2.6. Los concursos de selección del personal deben ser abiertos, sobre la base del mérito y competencia técnica, sin referencia a la afiliación política. 2.7. Para que la independencia sea visible, las oficinas de la IFI deben estar físicamente separadas de los poderes ejecutivo y legislativo.

- 3) *Mandato*: 3.1. El mandato debe estar claramente definido en la legislación de más alto nivel, incluyendo los tipos de informes y análisis, así como los plazos de emisión. 3.2. Las IFIS deben poder emitir informes por propia iniciativa. Además han de contar con autonomía para decidir su propio programa de trabajo. 3.3. El mandato debe estar vinculado con el proceso presupuestario. Las típicas tareas de las IFI se refieren a proyecciones económicas y fiscales de diverso plazo, proyecciones básicas, análisis de propuestas presupuestarias gubernamentales, del cumplimiento de reglas fiscales, costes de propuestas legislativas, etc.
- 4) *Recursos*: 4.1. Los recursos deben estar en consonancia con el mandato, debiendo incluir retribuciones del personal y equipo directivo. Los presupuestos de las IFI se han de publicar y recibir el mismo tratamiento que los de otros organismos independientes. Compromisos de financiación plurianual pueden mejorar la independencia y suponer una protección adicional frente a la presión política.
- 5) *Relación con el Legislativo*: 5.1. Las IFI pueden estar bajo la autoridad legal de los poderes legislativo o ejecutivo. En todo caso debe darse una rendición de cuentas al Parlamento, enviándole todos los informes que elabore y con tiempo para contribuir a los debates presupuestarios y legislativos. El director o el personal superior de las IFI debe comparecer ante la comisión parlamentaria de presupuestos para dar respuesta a preguntas. El presupuesto de las IFI debe estar sujeto a control parlamentario y también debe tener posibilidad el Parlamento de intervenir en el nombramiento y cese de los directivos de la institución. 5.2. Los ordenamientos deben contemplar las relaciones de las IFI con las comisiones parlamentarias. Las IFI deben atender preferentemente las peticiones de análisis de los comités antes que las procedentes de parlamentarios individuales o partidos políticos, sobre todo si las IFI se sujetan a jurisdicción parlamentaria.
- 6) *Acceso a la información*: 6.1. La legislación debe garantizar el acceso completo a toda la información pertinente por parte de las IFI, incluyendo la metodología y supuestos que subyacen al presupuesto y otras propuestas fiscales. Si es necesario,

dicha obligación se concretará por medio de protocolos o memorandos de entendimiento. La información ha de proporcionarse sin costo alguno para la institución o, en su caso, el presupuesto de la misma deberá contar con los recursos necesarios para cubrir los análisis recabados. 6.2. Las restricciones en el acceso a la información gubernamental deberán quedar claramente definidos en la legislación. Puede haber salvaguardias en materia de protección de la vida privada (v. gr.: confidencialidad del contribuyente) y de la información sensible en las áreas de defensa y seguridad nacional.

- 7) *Transparencia:* 7.1. Las IFI tienen la obligación especial de actuar de la forma más transparente posible, lo que les dará mayor protección de su independencia y credibilidad con el público. 7.2. Los informes y análisis de las IFI (incluyendo una relación completa de los datos y la metodología subyacente) deben ser publicados y estar disponibles para todos. Además deben enviarse al Parlamento a tiempo para los debates legislativos y la dirección de la IFI debe comparecer ante las comisiones parlamentarias. 7.3. Las fechas de publicación de los informes y análisis más importantes deberán establecerse oficialmente, coordinando la actividad de las IFI con la publicación de los informes gubernamentales pertinentes. 7.4. Los informes de las IFI deben publicarse en su propio nombre y por medio de su página web, sin cesión a otras instituciones parlamentarias o gubernamentales.
- 8) *Comunicaciones:* 8.1. Las IFI deben desarrollar canales de comunicación eficaces con los medios de comunicación, la sociedad civil y otras partes interesadas. La cobertura mediática de su trabajo ayuda en el fomento de grupos informados que puedan ejercer la presión oportuna sobre el gobierno para que se comporte de manera transparente y con responsabilidad en materia fiscal.
- 9) *Evaluación externa:* Las IFI deben someter su actividad a evaluación externa, realizada por expertos nacionales e internacionales, pudiendo adoptar varias formas: revisión de informes seleccionados, evaluación anual de la calidad de los análisis, asesoramiento permanente por un grupo especial o consejo, o a revisión por pares de una IFI de otro país.

Actualmente, diversos países de la OCDE y de la Unión Europea cuentan con organismos independientes de supervisión de la política fiscal. «*Consejo Fiscal*» suele ser la denominación empleada para describirlos, aunque algunas de las instituciones se enmarquen claramente en el ámbito parlamentario y otras tengan una adscripción

administrativa. La independencia respecto de las labores del Ejecutivo y la financiación pública preferente son las notas fundamentales erigidas para caracterizarlas¹².

Desde hace años, la Comisión Europea viene realizando informes sobre el estado de las finanzas públicas en la Unión Económica y Monetaria, donde se recoge información de los consejos fiscales independientes¹³. El primero fue el informe de 2008, que agrupaba los organismos («*fiscal agencies*») existentes en 2005 en función de diversas características (preparación de previsiones macro, vinculantes o no, para el presupuesto, seguimiento de la ejecución del mismo, independencia o no del organismo)¹⁴. Allí se señalaba ya que podían resultar un mecanismo institucional para mejorar la ejecución del presupuesto y fomentar la orientación a medio plazo¹⁵, reconociendo que sólo en Bélgica y Holanda las indicaciones de sus organismos independientes servían para basar las previsiones presupuestarias anuales y de los planes a medio plazo. Posteriormente, los sucesivos informes han ido dando noticia de los progresos de los diversos Estados miembros en la creación de consejos fiscales independientes¹⁶.

12 Pese a que puedan reunirse bajo las citadas notas, suele distinguirse las «instituciones fiscales independientes» de los llamados «consejos fiscales independientes». Las primeras estarían cercanas al modelo de los bancos centrales, pudiendo recibir tareas decisorias y no sólo de análisis o estudio, condicionando así la función de los Parlamentos, que deberían acatar los objetivos señalados por aquéllas. En cambio, los «consejos fiscales independientes» representan organismos de apoyo al Ejecutivo o al Legislativo, con funciones de análisis que realizan a partir de datos gubernamentales principalmente y capacidad de propuesta o recomendación. Vid. Piña Garrido, L.: «¿Un Consejo Fiscal Independiente en España?», en *Crónica Tributaria (Boletín de Actualidad)*, n.º 6, 2012, pp. 32-33.

13 Los informes preparados por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros responden a la común denominación «Public finances in EMU» y tienen carácter anual.

14 Vid. European Commission: *Public Finances in EMU - 2008*, Brussels, 2008, p. 151.

15 El informe citado en la nota anterior hace mención, en este punto, de los trabajos de Jonung, L. y Larch, M.: «Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts», *European Economy – Economy Paper* n.º 210, 2004; Jonung, L. y Larch, M.: «Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts», *Economic Policy* 21, n.º 47, 2006, pp. 491-534; Mühleisen, M., Danninger, S., Hauner, D., Krajnyák, K. y Sutton, B.: «How do Canadian budget forecasts compare with those of other industrial countries?», *IMF Working Paper* n.º 05/66, 2006, y Strauch, R., Hallerberg, M. y Hagen, J. von: «Budgetary forecasts in Europe—The track record of the Stability and Convergence Programs», *ECB Working Paper* n.º 304, 2004.

16 Vid. European Commission: *Public Finances in EMU - 2009*, Luxembourg, 2009, pp. 93-94 y 98-99; *Public Finances in EMU - 2010*, Brussels, 2010, pp. 12, 79-80, 103-106; *Public Finances in EMU - 2011*, Brussels, 2011, pp. 107, 117-118; *Report on Public Finances in EMU - 2012*, Brussels, 2012, pp. 52, 87, 93, 233-234, y *Report on Public Finances in EMU - 2013*, Brussels, 2013, pp. 48, 55, 83-84.

En la literatura hay bastantes trabajos sobre las instituciones fiscales independientes, siguiendo una perspectiva económica preferentemente¹⁷. También se puede obtener información a través de Internet, donde destaca el sitio web de Simon WREN-LEWIS con información sobre los «*Fiscal Councils*»¹⁸ y la página de la Comisión Europea sobre las

17 Entre otros más, vid. Tommasi, M.: «Instituciones y resultados fiscales», en *Desarrollo Económico*, vol. 38, n.º 149, 1998, pp. 428-429; Calmfors, L.: *What Remains of the Stability Pact and What Next?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2005, pp. 84 y ss.; VVAA: *The role of fiscal rules and Institutions in shaping budgetary outcomes*, *Economic Papers*, European Commission, n.º 275, 2007; Santoro, M.: «Fiscal Institutions», en *Rivista di Politica Economica* (julio-agosto), 2008, pp. 195 y ss.; Debrun, X., Hauner, D. y Kumar, M. S.: «Independent Fiscal Agencies», en *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n.º 1, 2009, pp. 44 y ss.; Horváth, M y Ódor L.: «Making fiscal commitments credible. (Institutions for a Responsible and Transparent Fiscal Policy in Slovakia)», *NBS Discussion Paper* (National Bank of Slovakia), n.º 2, 2009; Calmfors, L.: «The role of independent fiscal policy institutions», *Rapport till Finanspolitiska rådet*, n.º 9, 2010 (con el mismo título puede verse también en *CESifo Working Papers*, n.º 3367, 2011); Melamud, A. D.: *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010; Hagemann, R. P.: «Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils», *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 829, 2010; Zschiesche Sánchez, J.: *Keynes, los déficits fiscales y la necesidad de contenerlos: Análisis de los organismos fiscales independientes como alternativa institucional y elaboración de una propuesta orientada a la estabilidad presupuestaria para el caso de España*, Tesis Doctoral, UNED, Madrid, 2010; Echebarría, K.: «Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión», en *Nota d'Economia* (Generalitat de Catalunya), n.º 99, 2011, pp. 152-153; Debrun, X. y Takahashi, K.: «Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old wine in new bottles?», en *CESifo DICE Report*, n.º 3, 2011, pp. 44 y ss.; Wren-Lewis, S.: «Fiscal Councils: The UK Office for Budget Responsibility», en *CESifo DICE Report*, n.º 3, 2011, pp. 50 y ss.; Debrun, X.: «Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies», en *IMF Working Paper*, n.º 11/173, 2011; Hagemann, R.: «How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?», en *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 1, 2011; Kopits, G.: «Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices», en *OECD Journal on Budgeting*, n.º 3, 2011; Wren-Lewis, S.: «Comparing the delegation of monetary and fiscal policy», en *Department of Economics Discussion Paper Series* (University of Oxford), n.º 540, 2011; Merola, R. y Pérez, J. J.: «Fiscal forecast errors: Governments vs. Independent Agencies?», en *Documentos de Trabajo* (Banco de España), n.º 1233, 2012; VVAA: *Las instituciones fiscales del mañana* (coord.: A. Corbacho), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2012; Fernández-Wulff Barreiro, P.: «Límites Constitucionales al Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania», Documento, FEDEA, Madrid, 2012; Crespo, C.: «La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 66, 2012, pp. 39 y ss.; Kaplanoglou, G. y Rapanos, V. T.: «Fiscal Deficits and the Role of Fiscal Governance: The Case of Greece», en *Economic Analysis & Policy*, vol. 43, n.º 1, 2013; Berganza, J. C.: «Reglas fiscales en América Latina», en *Boletín Económico* (Banco de España), enero 2013, pp. 101 y ss.; VVAA: «The functions and impact of Fiscal Councils», Document, International Monetary Found, Washington, D.C., 2013; VVAA: «Case Studies of Fiscal Councils - Functions and impact», Document, International Monetary Found, Washington, D.C., 2013; Saint-Martin, D.: «La concentration du pouvoir dans les agences centrales de budgets: un pilier central de l'architecture néolibérale», *Travail de session*, Département de Science Politique (Université de Montréal), 2013; Magarò, P.: «Independent Fiscal Institutions: A comparative analysis», en *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n.º 39, 2013, pp. 66 y ss.

18 El sitio web de este autor (en línea:http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/fiscal_councils.htm) ofrece información, actualizada a junio de 2012, de Consejos Fiscales de varios países (Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Holanda, Hungría, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia), así como una amplia relación de trabajos académicos y una sección de «preguntas más frecuentes» sobre estas instituciones

«*Independent fiscal institutions in the EU Member States*»¹⁹. Recientemente, PIÑA GARRIDO ha extractado las notas principales de varios de estos organismos, clasificándolos en oficinas presupuestarias y consejos fiscales²⁰. Al primer grupo pertenecerían los Estados Unidos de Norteamérica, Australia, Canadá, Corea del Sur, Georgia, o México. Cuentan con consejos fiscales países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Holanda, Hungría, Irlanda, Japón, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Serbia, o Suecia²¹.

19 La Comisión Europea ha definido a las instituciones fiscales independientes como entidades públicas no partidistas, distinguiéndolas de los bancos centrales, gobiernos y parlamentos, que formulan previsiones macroeconómicas, supervisan el rendimiento fiscal y asesoran a los Gobiernos en esta materia, financiándose con fondos públicos de manera principal y resultan funcionalmente independientes de las autoridades presupuestarias. En la definición se incluyen las cámaras o tribunales de cuentas si sus actividades van más allá del control de la contabilidad y comprenden cualquiera de las tareas de supervisión y evaluación mencionadas. Vid. «Independent fiscal institutions in the EU Member States», en el web site de la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm).

20 Vid. Piña Garrido, L. (2012), pp. 34-45.

21 Dejamos indicados a continuación los respectivos sitios web de los organismos de los países citados: «Congressional Budget Office» de los EEUU (<http://www.cbo.gov>).—«Parliamentary Budget Office» de Australia (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office).—«Parliamentary Budget Officer» de Canadá (<http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/>).—«National Assembly Budget Office» de Corea del Sur (<http://korea.nabo.go.kr>).—«Parliamentary Budget Office» de Georgia (http://www.pbo.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=59).—«Centro de Estudios de las Finanzas Públicas» de México (<http://www.cefp.gob.mx/index.html>).—«Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung» de Alemania (en inglés: «German Council of Economic Experts», <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html?&L=1>).—«Staatschuldenausschuss» de Austria (en inglés: «Government Debt Committee», <http://www.staatsschuldenausschuss.at/en/staatsschuldenausschuss.jsp>).—«Bureau Fédéral du Plan» de Bélgica (en inglés: «Federal Planning Bureau», <http://www.plan.be/index.php?lang=en&TM=30&IS=61>) y «Conseil Supérieur des Finances» de Bélgica (en inglés: «High Council of Finance», <http://www.docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/Onzedienst.htm>).—«De Økonomiske Råd» de Dinamarca (en inglés: «Economic Council», <http://www.dors.dk>).—«Rada pre rozpočtovú zodpovednosť» de Eslovaquia (en inglés: «Council for Budget Responsibility», <http://www.rozpocovarada.sk/eng/home>).—«Fiskalni Svet» de Eslovenia (en inglés: «Fiscal Council», <http://www.fiskalnisvet.si/fs/fs-eng.nsf>).—«Centraal Planbureau» (CPB) de Holanda (en inglés: «CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis», <http://www.cpb.nl/en/node/>).—«Költségvetési Tanács» de Hungría (en inglés: «Fiscal Council of the Republic of Hungary», <http://umann.pl/www.mkkt.hu/en/>).—«Irish Fiscal Advisory Council» de Irlanda (<http://www.fiscalcouncil.ie>).—«Fiscal System Council» de Japón (http://www.mof.go.jp/english/about_mof/councils/fiscal_system/index.htm).—«Conselho das Finanças Públicas» de Portugal (<http://www.cfp.pt>).—«Office of Budget Responsibility» de Reino Unido (<http://budgetresponsibility.org.uk>).—«Consiliului Fiscal» de Rumanía (en inglés: «Fiscal Council», <http://www.fiscalcouncil.ro/index.html>).—«Fiskalni Savet» de Serbia (en inglés: «Fiscal Council», <http://fiskalnisavet.rs/en/>).—«Finanspolitiska rådet» de Suecia (en inglés: «Swedish Fiscal Policy Council», <http://fpr.sv.internetborder.se/2.5dd459a31158f2d75c380003166.html>).

2.2. La apuesta por organismos independientes de supervisión en el Derecho de la Unión Europea

La creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en España proviene de las obligaciones derivadas de la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, así como del «Memorando de Entendimiento» del rescate que pidió nuestro país para sanear el sector bancario a mediados de 2012 y, también, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (o «*Fiscal Compact*»).

Enmarcada en el llamado «*Six Pack*», la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, y cuyas obligaciones deben trasladarse a los ordenamientos nacionales antes del 31 de diciembre de 2013 (art. 15.1), efectuaba las siguientes consideraciones:

«(11) Las previsiones de la Comisión y la información relativa a los modelos en que se basan pueden proporcionar a los Estados miembros una referencia útil para su escenario macropresupuestario más probable, reforzando la validez de las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria. Sin embargo, el grado de comparación de las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria con las previsiones de la Comisión que cabe esperar de los Estados miembros varía en función del momento de la elaboración de las mismas y de la comparabilidad de las metodologías y supuestos de previsión. *Las previsiones de otros órganos independientes pueden facilitar también referencias útiles*» (la cursiva es nuestra).

«(16) ... una de las piedras angulares del marco reforzado de supervisión presupuestaria de la Unión debe ser la existencia de reglas presupuestarias numéricas sólidas que sean específicas para cada Estado miembro y conformes con los objetivos presupuestarios a nivel de la Unión. Las reglas presupuestarias numéricas sólidas deben proporcionar definiciones de objetivos bien precisas y prever mecanismos que permitan un seguimiento efectivo y oportuno. *Dichas reglas deben basarse en un análisis fiable e independiente realizado por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros.* Además, la experiencia ha demostrado que, para que las reglas presupuestarias numéricas sean eficaces, su incumplimiento debe llevar aparejadas consecuencias, aunque ese coste sea de carácter meramente reputacional» (la cursiva es nuestra).

La misma Directiva, en su artículo 4 establece: «1. Los Estados miembros velarán porque la planificación presupuestaria se base en previsiones macroeconómicas y presupuestarias realistas, utilizando la información más actualizada. La planificación presupuestaria se basará en el escenario macro presupuestario más probable o en un

escenario más prudente. *Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se compararán con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, las de otros órganos independientes.* Las diferencias importantes entre el escenario macropresupuestario elegido y la previsión de la Comisión deberán describirse de manera motivada, en particular si el nivel o el crecimiento de las variables de los supuestos externos se aparta significativamente de los valores expuestos en las previsiones de la Comisión» (la cursiva es nuestra).

Y el artículo 6.1 señala, sin perjuicio de las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre el marco de supervisión presupuestaria de la Unión, que las reglas presupuestarias numéricas, específicas por país contendrán precisiones, entre otros elementos, sobre: «b) el ejercicio de un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas, *basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros*» (la cursiva es nuestra).

Al poco de aprobarse la Directiva, veinticinco Estados miembros adoptaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), conocido abreviadamente como «Pacto Fiscal» (o «*Fiscal Compact*»)²², en el que se determina la tarea de preservar la «*independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia*» de los topes y reglas que conforman el pacto presupuestario alcanzado.

Por su parte, la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 10 de julio de 2012, sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015 («DOUE», 2012/C, de 24 de julio de 2012), establecía como primera medida a tomar en el período 2012-2013: «1. ... *Crear una institución presupuestaria independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria...*».

Un año después, la Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2013, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 («DOUE»,

22 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012 («BOE» de 2 de febrero de 2013).

2012/C, de 30 de julio de 2013), advertía del retraso respecto a lo previsto en el establecimiento de una autoridad fiscal independiente y fijaba entre las primeras medidas a adoptar en 2013: «... *Crear una autoridad fiscal independiente antes del final de 2013 que proporcione análisis y asesoramiento y supervise la conformidad de la política presupuestaria con las normas presupuestarias a escala nacional y de la UE...*».

Parece que la línea que separa a las recomendaciones y a las exigencias de actuación conforme a las directrices europeas es muy tenue y así, en el Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012 (publicado en el «BOE» de 10 de diciembre de 2012, junto al Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012), se fijaba con rotundidad la siguiente obligación: «30. Conforme a la recomendación revisada del PDE, España se ha comprometido a corregir la situación actual de déficit excesivo antes de 2014. En concreto, España debe cerciorarse de que alcanza los objetivos generales de déficit de carácter intermedio del [x] % del PIB en 2012, [x] % del PIB en 2013 y [x] % del PIB en 2014. Antes de finales de julio, las autoridades españolas deberán presentar un presupuesto plurianual para 2013-14 en el que se especifiquen con detalle las medidas estructurales que son necesarias para corregir el déficit excesivo. Deben aplicarse sin fisuras las disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en materia de transparencia y control de la ejecución presupuestaria. *Se exige también a España que establezca una entidad presupuestaria independiente que se ocupe de actividades de análisis y asesoramiento y supervise la política fiscal*» (la cursiva es nuestra).

Pero las más recientes especificaciones, que prejuzgan la creación de la AIRF, se encuentran en uno de los Reglamentos que conforman el denominado «*Two Pack*»: el Reglamento UE n.º 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro («*DOUE*», L 140, de 27 de mayo de 2013, vigente desde el 30 de mayo). Lo característico de esta nueva reglamentación es que no comporta más requisitos u obligaciones respecto de las reglas fiscales numéricas exigibles a los Estados, aún cuando las mismas y su coherencia con los objetivos presupuestarios a escala de la Unión se ofrecen como el objeto de seguimiento para los «organismos independientes» que se constituyan a más tardar el 31 de octubre de 2013 (art. 18).

Entre las consideraciones preliminares que aparecen en dicho Reglamento, se encuentra la convicción de que los organismos independientes pueden proporcionar previsiones macroeconómicas no sesgadas y realistas que deberán utilizarse a lo largo de todo el procedimiento presupuestario. No se achaca a ningún órgano comunitario, ni tampoco a los Estados, que hayan incurrido por ahora en previsiones que denoten lo contrario, por lo

que no nos parece que haya un atisbo de autocrítica y sí un mero rodeo discursivo. No obstante, parece evidente que de darse aquellas notas las previsiones podrán resultar eficaces para la planificación presupuestaria que promueven, desde que surgieron en el ordenamiento europeo, los criterios de disciplina presupuestaria.

La «independencia» se hace equivalente a la autonomía funcional de dichos organismos respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros, debiendo sustentarse tal cualidad en disposiciones normativas que la garanticen con un nivel elevado.

El Reglamento deja abierto, a diferencia de otras soluciones que se adoptaron anteriormente —*v. gr.*: el Pacto por el euro plus y el «Pacto Fiscal»— el rango de la norma que instituya la AIRF, así como la posibilidad de repartir a más de un organismo independiente la supervisión de las reglas fiscales, con tal de que «haya una clara asignación de responsabilidades y que no se solapen las competencias en aspectos concretos del seguimiento». Esta alternativa, empero, se contempla con claro recelo (no es la «opción preferente»), debiendo «evitarse una excesiva fragmentación institucional de las tareas de seguimiento».

La mayor apertura del Reglamento sobresale al admitir que una institución ya existente fuese la encargada de dicha supervisión, con tal de que se asegure su autonomía funcional, realice funciones específicas de seguimiento y disponga de un régimen jurídico específico²³. Así, si se dudase de las ventajas de constituir un nuevo ente, cabría haber recurrido a los disponibles ya en nuestro Ordenamiento —Tribunal de Cuentas, Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, OCEX o la propia Intervención General de la Administración del Estado—, confiriendo competencias a varios o a uno sólo y otorgando al/los elegido/s el barniz necesario para asegurar su autonomía funcional y responsabilidad.

Entre las definiciones que proporciona el artículo 2 del Reglamento UE n.º 473/2013, nos interesan la caracterización de los «*organismos independientes*» y de las «*previsiones macroeconómicas independientes*».

23 Por dicho motivo, en el Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado no se valora la concreta opción legislativa de crear ad hoc un organismo como la AIRF, aunque se recuerda que «no es ésta la única posibilidad que ofrece la Directiva 2011/85/UE, que alude tanto a órganos independientes como a órganos dotados de autonomía funcional (aunque el Reglamento (UE) n.º 473/2013 menciona únicamente a los primeros). De ahí que se haya apuntado en el expediente la posibilidad, más acorde con la contención presupuestaria, de optar por atribuir las funciones de la Autoridad a un organismo ya existente, como podrían ser el Tribunal de Cuentas o el Consejo Económico y Social, previa introducción de las oportunas modificaciones en su régimen jurídico; y que también pueda tomarse en consideración la creación de un órgano de naturaleza y engarce distintos, como pudiera ser una Oficina presupuestaria encuadrada en las Cortes Generales».

Aquéllos se entienden como «organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones normativas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad». En particular, se citan las siguientes prescripciones que denotarán esa autonomía funcional: «i) un régimen jurídico basado en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales de carácter vinculante, ii) prohibición de aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias del Estados miembro o de cualquier otro organismo público o privado, iii) capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo, iv) procedimientos de nombramiento de sus miembros sobre la base de su experiencia y competencia, v) recursos suficientes y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido». Las previsiones macroeconómicas realizadas o avaladas por los citados entes, merecedoras del calificativo, deberán hacerse públicas junto con los planes fiscales a medio plazo y proyectos de Presupuestos nacionales que sustenten (art. 4.4).

Las funciones de seguimiento y evaluación de los organismos independientes aparecen enunciadas en el artículo 5 del Reglamento UE n.º 473/2013. Ambas tienen que ver con las reglas presupuestarias numéricas que conforman la «parte preventiva» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), objeto del Reglamento CE n.º 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Como es sabido, dicho Reglamento fue modificado en el año 2005, como consecuencia de la crisis por inaplicación del PEC a los déficits excesivos de Francia y Alemania²⁴ y, más recientemente, sería objeto de otra modificación realizada por uno de los instrumentos que componen el llamado «*Six Pack*»²⁵.

De acuerdo con lo indicado en el precepto citado, la *función de seguimiento* de los organismos independientes se refiere al cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas que incluyan en su proceso presupuestario su objetivo presupuestario a medio

24 Vid. Reglamento CE n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

25 Vid. Reglamento UE n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

plazo, tal y como se definen en el artículo 2 bis del Reglamento CE 1466/97²⁶, así como de las reglas señaladas en otro componente del «Six Pack», la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros²⁷.

Por otro lado, los organismos independientes podrán realizar *evaluaciones públicas* en relación con las reglas presupuestarias nacionales. Entre otras: sobre la existencia de circunstancias que impliquen la activación del mecanismo de corrección cuando se observe una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, de conformidad con el artículo 6.2 del Reglamento CE n.º 1466/97²⁸; sobre la aplicación de la corrección presupuestaria conforme a las reglas y los planes nacionales; o la existencia o inexistencia de los acontecimientos contemplados en

26 El artículo 2 bis se introdujo por el Reglamento CE n.º 1055/2005 y luego se modificó por el Reglamento UE n.º 1175/2011, quedando su redacción como se indica:

«Artículo 2 bis.

Cada Estado miembro tendrá un objetivo a medio plazo para su situación presupuestaria diferenciado. Estos objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país podrán diferir del requisito de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit, ofreciendo a la vez un margen de seguridad con respecto a la proporción de déficit público del 3 % del PIB. Los objetivos presupuestarios a medio plazo garantizarán la sostenibilidad de las finanzas públicas o un rápido avance hacia la sostenibilidad permitiendo un margen de maniobra presupuestario, considerando en particular las necesidades de inversión pública.

Teniendo en cuenta estos factores, para los Estados miembros participantes y para los Estados miembros participantes en el MTC II los objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país se enunciarán dentro de una variación definida de entre el – 1 % del PIB y el equilibrio o el superávit ajustado al ciclo y una vez tenidas en cuenta las medidas transitorias y temporales.

El objetivo presupuestario a medio plazo se revisará cada tres años. El objetivo presupuestario a medio plazo de un Estado miembro podrá revisarse, además, en caso de que se lleve a cabo una reforma estructural que tenga una gran incidencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El respeto del objetivo presupuestario a medio plazo se incluirá en los marcos presupuestarios nacionales a medio plazo, de conformidad con el capítulo IV de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros».

27 En concreto, el artículo 5 de la Directiva de marcos presupuestarios establece:

«Artículo 5.

Cada Estado miembro dispondrá de reglas presupuestarias numéricas que sean específicas para él y que promuevan de manera efectiva el cumplimiento de sus respectivas obligaciones derivadas del TFUE en el ámbito de la política presupuestaria en un contexto plurianual, con respecto al conjunto de las administraciones públicas. En particular, tales reglas promoverán:

- a) el respeto de los valores de referencia relativos al déficit y la deuda fijados de conformidad con el TFUE;
- b) la adopción de un horizonte plurianual de planificación presupuestaria que abarque la observancia del objetivo presupuestario a medio plazo del Estado miembro».

28 El artículo 6.2 del Reglamento CE n.º 1466/97, que no ha sufrido variaciones posteriores, establece: «2. Si el Consejo detectara desviaciones importantes de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo, formulará una recomendación al Estado miembro de que se trate con objeto de alertar rápidamente para impedir que se produzca un déficit excesivo, conforme a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 103, para que adopte las medidas de ajuste necesarias».

el artículo 5.1 (décimo párrafo) del Reglamento CE n.º 1466/97²⁹, que puedan justificar una desviación temporal respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, siempre que con ello no se ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

El Reglamento UE n.º 473/2013 completa las referencias a los trabajos de los organismos independientes indicando que las principales hipótesis en que se basen las previsiones macroeconómicas de los mismos se incluirán entre la información que contengan los proyectos anuales de Presupuestos (art. 6.3.f).

Y, para complicar un poco más las cosas a los Estados miembros que tengan abiertos procedimientos de déficit excesivo, el artículo 10.6 del Reglamento contempla la realización, a petición de la Comisión y en el plazo fijado por ésta, de una «auditoría independiente y completa de las cuentas públicas de todos los subsectores de las administraciones públicas, preferentemente en coordinación con las máximas instituciones nacionales de fiscalización de cuentas, con el fin de evaluar la fiabilidad, la integridad y la exactitud de dichas cuentas a los efectos de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo». Esta tarea queda fuera, como vemos, del ámbito de competencia de los organismos independientes y también de las instituciones fiscalizadoras, aunque pueda efectuarse en coordinación con estas últimas.

²⁹ El párrafo remitido fue introducido por el Reglamento UE n.º 1175/2011, que modificó la redacción del artículo 5 del Reglamento CE n.º 1466/97. En concreto se señala: «En caso de acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en períodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, se podrá permitir a los Estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo a la que se hace referencia en el párrafo tercero, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo».

3. LA TRANSPOSICIÓN ESPAÑOLA DE LOS REQUERIMIENTOS EUROPEOS: LA LEY ORGÁNICA 6/2013, DE 14 DE NOVIEMBRE, DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL

3.1. Antecedentes: Las Oficinas del Presupuesto y Económica de la Presidencia del Gobierno y la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales

Bastante tiempo antes de que se percibiese la tendencia hacia la creación de organismos independientes de evaluación de las reglas fiscales, auspiciada por diversas organizaciones internacionales, en nuestro país se dieron pasos que podrían entenderse como *antecedentes* de la nueva Autoridad, unos de carácter parlamentario y otros en sede gubernamental.

Al primer ámbito se corresponde la creación en la IV Legislatura, y en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, de una *Oficina Presupuestaria* destinada a «asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras, y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público», según rezaba la Disposición Adicional Vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que desplazaba al Reglamento del Congreso la regulación de la organización y funcionamiento de dicha Oficina. Tan temprano organismo chocó, sin embargo, con la inacción posterior y nunca llegaría a producirse su efectiva constitución.

El desinterés por reformar los reglamentos parlamentarios dio al traste con esa Oficina Presupuestaria y el *relevo* se tomó en el ámbito del Ejecutivo, propiciando la creación de *oficinas* de asesoramiento de la Presidencia del Gobierno en 1996 y después en 2004, en los mandatos inaugurados en esos años por José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero respectivamente.

La experiencia de la primera *Oficina del Presupuesto* resultó muy breve. Se creó en la VI Legislatura, por RD 838/1996, de 10 de mayo, que reestructuraba el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno («BOE», n.º 115, de 11 de mayo de 1996). El artículo 4 la enmarcaba bajo la dependencia del Presidente y otorgaba a su titular el rango de Secretario de Estado, correspondiéndole asistir al Presidente en la formulación de la política presupuestaria y el seguimiento de los Presupuestos Generales.

Al frente de la Oficina del Presupuesto estuvo José Barea Tejeiro hasta la derogación de la norma reguladora por el RD 1731/1998, de 31 de julio, por el que se modificó la estructura orgánica del Gabinete de la Presidencia del Gobierno («BOE», n.º 183, de 1 de agosto de 1998), cuyo artículo único la recolocó bajo dependencia de dicho Gabinete y degradó el rango de su titular a Subsecretario. Cuáles fueran los motivos que orientaron esta decisión es algo que no interesa tratar ahora, pudiendo consultarse en los medios de comunicación de la época³⁰.

Nada más abrirse la VIII Legislatura, se constituyó una *Oficina Económica* por medio del RD 560/2004, de 19 de abril, de reestructuración de la Presidencia del Gobierno («BOE», n.º 96, de 20 de abril de 2004). En el artículo 4 se restablecía el rango de Secretario de Estado a su Director, fijando su labor de asistencia en los asuntos relacionados con la política económica y determinando su estructura en los departamentos de política económica y sociedad del bienestar, al frente de los cuales estaban dos directores generales. Sin embargo, cuatro años después, esta oficina sufrió la misma suerte que la anterior. El artículo 2.4 del RD 525/2008, de 21 de abril, por el que se reestructuró la Presidencia del Gobierno («BOE», n.º 97, de 22 de abril de 2008), volvió a incardinarla en el seno del Gabinete de la Presidencia y dio rango de Subsecretario a su Director, manteniendo en la misma dos departamentos —denominados entonces de política económica y política social e industrial— cuyos titulares eran directores generales³¹.

Posteriormente, ya en la IX Legislatura, vino la creación de la *Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*, por medio de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, resultado de la tramitación de una proposición de ley que contó con el apoyo de todos los grupos

30 Leemos en El País de 11 de junio de 1998, previo al Decreto que derogó la regulación de la Oficina: «El Gobierno ha excluido al jefe de la Oficina Presupuestaria de La Moncloa, José Barea, del diseño de los Presupuestos de 1999. No ha habido explicación oficial de la marginación de Barea, nombrado en su día directamente por el propio José María Aznar, pero sí se conoce el malestar que el último informe del veterano profesor, contradictorio una vez más con las cifras oficiales del Ejecutivo, había provocado en el vicepresidente y ministro de Economía, Rodrigo Rato. Barea no estará en la Comisión de Políticas de Gasto, el organismo decisorio en la elaboración presupuestaria, que preside Rato». Vid. Luis R. Aizpeolea: «El Gobierno aparta a Barea de la elaboración de los Presupuestos de 1999 sin explicación», en El País, 11 de junio de 1998 (http://elpais.com/diario/1998/06/11/espana/897516002_850215.html). Haciéndose eco de que los informes de la Oficina del Presupuesto no sentaban demasiado bien al titular de la cartera de Economía, vid. Rivero, C.: «El Gobierno nombrará a los miembros de la autoridad fiscal independiente», en Expansión, 13 de abril de 2013, p. 25.

31 La Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno de Rodríguez Zapatero, primero dirigida por Miguel Sebastián y luego por David Taguas, mereció severas críticas en algunos medios. Por ejemplo vid. María Jesús Pérez: «Una “sinistra” oficina que no tiene parangón en Europa», en ABC, 13 de mayo de 2007 (http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-05-2007/abc/Economia/una-siniestra-oficina-que-no-tiene-parangon-en-europa_1633080864116.html).

parlamentarios³². Meses después vendría el desarrollo por medio de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina³³.

Desde la aprobación de sus normas reguladoras hasta hoy, la Oficina Presupuestaria de las Cámaras ha parecido estar durmiendo el sueño de los justos. Así lo revelan sendas proposiciones no de ley aprobadas en la presente Legislatura: una a instancia del Diputado del Grupo Mixto, don Carlos Casimiro Salvador Armendáriz de Unión del Pueblo

32 La proposición de ley —por la que se crea la Oficina de Gestión y Control Presupuestario— fue presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds («BOCG», IX Legislatura, Serie B, n.º 90-1, de 25 de abril de 2008). La tramitación parlamentaria puede consultarse en el sitio web del Congreso de los Diputados, en la correspondiente ficha de la tramitación seguida por esta iniciativa.

33 Reflejamos lo expuesto en otro lugar sobre esta Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (vid. Martínez Lago, Miguel Ángel y García de la Mora, Leonardo: Lecciones de Derecho Financiero y Tributario, 10.ª edición, Iustel, Madrid, 2013, pp. 230-231): se adscribe orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, aunque su asesoramiento se extiende a Diputados y Senadores en todo lo que se refiere al seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

Cuenta la Oficina con su propia dotación presupuestaria y con un Director que propondrá el Presidente del Congreso y será nombrado por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta, oídas las respectivas Juntas de Portavoces. Aquél ha de contar con reconocido prestigio profesional en disciplinas económicas, financieras o presupuestarias.

Del Director de la Oficina dependen dos unidades: una de seguimiento presupuestario, encargada del análisis y control de la ejecución del Presupuesto General del Estado y del asesoramiento técnico-económico en materia presupuestaria a los parlamentarios, y otra de evaluación y asesoramiento económico, para observar la actividad legislativa con repercusión en los ingresos y gastos públicos, así como la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.

Las funciones que la ley encomienda a esta Oficina son:

- El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos.
- La recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.
- El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.
- Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos.

Para llevar a cabo sus tareas, y con independencia de otras obligaciones de información que pesan legalmente sobre el Gobierno, éste deberá remitir a la Oficina de las Cortes varios informes, a saber:

- Un informe mensual sobre la ejecución del Presupuesto General del Estado.
- Un informe semestral sobre el grado de ejecución de la inversión real del Sector Público Estatal.
- Un informe anual sobre la liquidación provisional del ejercicio presupuestario anterior, en el que se prestará particular atención al nivel de ejecución de las inversiones que fueron aprobadas.

En el funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se deberán establecer fórmulas de colaboración con la Administración General del Estado, pudiendo acceder a las bases de información contable y presupuestaria de la misma y acordar la creación de un canal de información específico y directo con el Ministerio de Economía y Hacienda.

Los resultados de los trabajos que lleve a cabo la Oficina se plasmarán en un informe anual, que elevará al Presidente del Congreso de los Diputados.

Navarro, quejándose de que no se haya dado cumplimiento a la Ley 37/2010 y relacionando la necesidad de ponerla en funcionamiento a la mayor brevedad con la nueva normativa comunitaria sobre gobernanza económica y presupuestaria que contempla reforzar la transparencia y otorgar «mandatos a oficinas presupuestarias nacionales independientes»³⁴; y otra del Grupo Parlamentario Socialista, asociando también dicha Oficina a la regulación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 6 de noviembre de 2011 y al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, así como a la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros, reiterando «la necesidad de la puesta en funcionamiento, de manera efectiva, de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales como instrumento necesario para el asesoramiento técnico en materia de ejecución y control presupuestario a los órganos de las cámaras, a los diputados, senadores y grupos parlamentarios»³⁵.

Pese a la aprobación de las iniciativas citadas, hace unos meses volvió a reclamarse la creación urgente de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales³⁶, deparando al menos el nombramiento de su Director, don Vicente Fernández de Gamarra Betolaza, por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 30 de abril de 2013³⁷. Sin embargo, sería arriesgado aventurar ahora si se darán en breve señales de vida inteligente desde ese organismo³⁸.

34 El texto de la iniciativa, presentada como proposición no de ley ante el Pleno («BOCG», X Legislatura, serie D, n.º 27, de 31 de enero de 2012) fue tramitado después como proposición no de ley ante la Comisión de Presupuestos («BOCG», X Legislatura, serie D, n.º 31, de 7 de febrero de 2012), debatiéndose y aprobándose por unanimidad («DSCD», X Legislatura, Comisiones, n.º 293, de 10 de abril de 2013). El texto aprobado puede verse en el «BOCG», serie D, n.º 60, de 24 de abril de 2013.

35 Esta proposición no de ley («BOCG», X Legislatura, serie D, n.º 116, de 25 de junio de 2012) fue tramitada ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, donde se debatió y aprobó por unanimidad («DSCD», X Legislatura, Comisiones, n.º 138, de 26 de junio de 2012). El texto aprobado puede verse en el «BOCG», serie D, n.º 123, de 5 de julio de 2012.

36 Mediante carta dirigida al Presidente del Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista. Vid. «El PSOE reclama la creación “urgente” de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales “ante la gravedad” de que el Gobierno haya tenido que corregir la cifra de déficit», 2 de abril de 2013 (<http://www.psoe.es/saladeprensa/pressnotes/683743/page/psoe-reclama-creacion-urgente-la-oficina-presupuestaria-las-cortes-generales-ante-.html>).

37 El texto del acuerdo puede verse en el «BOCG», serie B, régimen interior, n.º 36, de 8 de mayo de 2013.

38 Críticamente con la situación de la Oficina se ha manifestado Bornstein, F.: «Réquiem por un Parlamento inútil: nacimiento y muerte de su Oficina Presupuestaria», en Cuarto Poder, de 14 de mayo de 2013 (<http://www.cuartopoder.es/luzdecruce/requiem-por-un-parlamento-inutil-nacimiento-y-muerte-de-su-oficina-presupuestaria/6239>).

Por lo que se refiere a la *Oficina Económica del Presidente del Gobierno*, nada más abrirse la X Legislatura, fue objeto de reestructuración por medio del RD 1828/2011, de 23 de diciembre («BOE» n.º 309, de 24 de diciembre de 2011), que volvió a dar rango de Secretario de Estado a su Director. Posteriormente, el RD 83/2012, de 13 de enero, que modifica de nuevo la Presidencia del Gobierno («BOE» n.º 12, de 14 de enero de 2012), establece los Departamentos de la Oficina y sus respectivas funciones³⁹, que han padecido una nueva variación por medio del RD 694/2013, de 20 de septiembre («BOE» n.º 227, de 21 de septiembre de 2013), apareciendo ahora como dos direcciones generales: Dirección General de la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y de Asuntos Económicos Internacionales y la Dirección General de Políticas Financieras, Macroeconómicas y Laborales⁴⁰.

3.2. El carácter supeditado, orgánico, complementario y precisado de desarrollo de la norma que instituye la nueva Autoridad Fiscal

La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIRF consta de veintisiete artículos, estructurados en tres capítulos (referidos a la naturaleza y régimen jurídico, informes y opiniones, y organización y funcionamiento), dos disposiciones adicionales — una crea un «Comité técnico de cuentas nacionales» y la otra regula la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal— y siete disposiciones finales. En éstas se efectúan modificaciones en la LOEPSF, se advierte del carácter de ley ordinaria que tienen determinados preceptos, se indica como título competencial lo dispuesto en el artículo 135 CE, se prevé un futuro desarrollo reglamentario con la aprobación de un Estatuto orgánico de la AIRF, se menciona la incorporación parcial de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, se advierten las especialidades forales de Navarra y País Vasco, y se consigna la entrada en vigor de la nueva norma.

Nada más conocerse la intención del Gobierno de regular una Autoridad Fiscal Independiente, capaz de anticipar las desviaciones presupuestarias, surgieron en la «*Blogosfera*» diferentes interrogantes: *¿de verdad hace falta otro organismo?*,

39 Según lo dispuesto en el artículo 5.2 del RD 83/2012, de 13 de enero, eran los Departamentos de Economía Internacional y la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, cuyos titulares tienen rango de Director General.

40 La Oficina Económica del Presidente del Gobierno cuenta también con una Subdirección General de Políticas Sectoriales (bajo dependencia del Director de la Oficina) y un Gabinete de asistencia inmediata al Director (con nivel orgánico de subdirección general). Además existe una Subdirección General de Asuntos Económicos Europeos (incardinada en la Dirección General de la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y de Asuntos Económicos Internacionales).

*¿independiente?, ¿cómo lo va a hacer?*⁴¹, *¿dónde está el Consejo independiente de Política Fiscal?*⁴²; después aparecieron más preguntas: *¿Tribunal de Cuentas?*⁴³, *¿conflictos de competencias?, ¿más transparencia?, ¿un órgano del Gobierno?*⁴⁴, y también alguna afirmación exagerada: «*Llega la policía presupuestaria*»⁴⁵.

Varias son las cuestiones a considerar preliminarmente acerca de la LOAIRF. La primera estriba en el carácter supeditado con que esta norma se presenta y que ha influido notablemente en la *tramitación acelerada* que se ha seguido en las Cámaras para su aprobación⁴⁶. Por otro lado aparece su naturaleza de ley orgánica que se inspira en el principio de estabilidad presupuestaria y que procede a su desarrollo, complementando las previsiones a que a tal fin se contienen en la LOEPSF. *¿Era esta la mejor alternativa o podía haberse acogido otra fórmula más adecuada con lo dispuesto en el artículo 135 CE?* Además tenemos que la nueva ley precisará de futuros desarrollos normativos, tanto de carácter legal, como por lo que afecta al ámbito de autoorganización del ente creado.

La LOAIRF se caracteriza como una norma de desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria que consagra el artículo 135 CE⁴⁷, presentándose además como una *ley*

41 Vid. Castellano, J.: «La futura Autoridad Fiscal contra el déficit. ¿Un brindis al sol?», en *¿Hay Derecho?* El blog sobre la actualidad jurídica y política, 22 de octubre de 2012 (<http://hayderecho.com/2012/10/22/la-futura-autoridad-fiscal-contra-el-deficit-un-brindis-al-sol/>).

42 Vid. Garicano, L.: «España aprueba, pero ¿Dónde está el Consejo independiente de Política Fiscal?», en Nada es gratis (fedeblogs), 15 de noviembre de 2012 (<http://www.fedeblogs.net/economia/?p=26202>).

43 Vid. Rivero, C.: «El guardián del déficit llegará este año», en Expansión.com, 10 de marzo de 2013 (<http://www.expansion.com/2013/03/10/economia/1362951363.html>).

44 Vid. González, D.: «La Autoridad Fiscal Independiente, un nuevo foco de conflictos entre Gobierno y comunidades», en arn digital (análisis y reflexión de la noticia), 23 de abril de 2013 (<http://www.arndigital.com/economia/noticias/5763/>).

45 Vid. Arias Rodríguez, A.: «Llega la policía presupuestaria», en Fiscalización.es, 25 de mayo de 2013 (<http://fiscalizacion.es/2013/05/25/autoridad-iscal/>).

46 El Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado advertía que el anteproyecto de LOAIRF fue remitido a la Comisión Europea y al Fondo Monetario Internacional, organismos que formularon observaciones en sendos escritos de 22 y 23 de marzo de 2013, respectivamente. El Consejo de Estado muestra también su preocupación «por una tramitación excesivamente apresurada en una materia de tanta relevancia como es la relativa al seguimiento y control de la ejecución de la política fiscal y presupuestaria», a la vez que recuerda lo señalado por el mismo en otras ocasiones: «es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa».

47 Disposición final tercera de la LOAIRF, que no fue objeto de enmiendas. Aprovechamos para advertir que en algunas notas que siguen identificamos por sus siglas y entre paréntesis las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados (CD) y en el Senado (S).

*parcialmente orgánica*⁴⁸ y «complementaria» de la LOEPSF, mediante la que se incorpora parcialmente al Derecho español la Directiva 2011/85/UE del Consejo. La Ley Orgánica 6/2013 vendría a cumplir así con la obligación de crear un nuevo organismo como se postula desde la Unión Europea⁴⁹.

Pero tengamos en cuenta que además de la indicada Directiva, se ha aprobado el Reglamento UE n.º 473/2013, que como es característico a esta fuente del ordenamiento europeo, obliga en todos sus elementos y es directamente aplicable en los Estados miembros. Así lo señala el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), entendiéndose, en un principio, como ha señalado Ricardo ALONSO, que prohibiría medidas nacionales de recepción o reproducción del Reglamento. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) no ha condenado las prácticas de mediación normativa de desarrollo nacional, máxime en aquellos casos en que, como sucede con el Reglamento citado, la habilitación constituye una verdadera obligación de legislar por los Estados para completar las previsiones europeas. En esa labor de desarrollo, se concita una libertad de formas y medios, aunque la elección debe realizarse siempre desde la perspectiva de la mayor eficacia del Reglamento que se desarrolla y que la disposición normativa interna esté dotada de publicidad y fuerza jurídica vinculante en el sistema nacional de fuentes⁵⁰.

Ya hemos señalado antes que el Reglamento UE n.º 473/2013 no añade nuevas reglas numéricas de cumplimiento exigible a los Estados y que deja a los mismos la elección del rango de la norma que constituya el organismo independiente, así como la posibilidad de optar por un sólo ente o varios que compartan las tareas de supervisión e incluso que las funciones se encomienden a instituciones ya existentes. Lo único que debe cumplir el

48 El Anteproyecto de LOAIRF incurría en el exceso de atribuir carácter orgánico a toda su regulación, lo que fue objetado en el Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado. Ahora la disposición final segunda de la LOAIRF —que no fue objeto de enmiendas— precisa los preceptos que tienen carácter de «ley ordinaria»: los artículos 5.3 (estudios de la Autoridad solicitados por el Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social); 5.5 (memoria anual de la AIRF); 6 (relaciones institucionales); 9.2 (selección, formación, provisión de puestos de trabajo, movilidad, retribuciones y régimen disciplinario del personal de la Autoridad); 9.3 (publicación del curriculum del personal de la Autoridad); 10 (régimen de contratación); disposición adicional primera, apartados 2 (funcionamiento y organización del Comité técnico de cuentas nacionales), 4 (facilitación de información por dicho Comité) y 5 (independencia de las instituciones que configuran ese Comité); y disposición adicional segunda (tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal).

49 Vid. Piña Garrido, L. (2012), p. 27. Sin embargo, la autora se muestra partidaria de «utilizar las instituciones de que ya disponemos y darles sentido», pareciendo inclinarse por la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, reformando su configuración actual y dotándola de la infraestructura necesaria, «podría ser una buena opción, al alejarla del ámbito de influencia del Ejecutivo y darle una mayor imagen — y no sólo— de independencia» (ibid., pp.48-49).

50 Vid. Alonso García, R.: Sistema jurídico de la Unión Europea, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2012, pp. 140-145.

vehículo normativo nacional es que garantice «un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad» con la fijación de «funciones específicas de seguimiento y disponga de un régimen jurídico específico». A la vista de tales requisitos, cabe preguntarse si *¿constituye la Ley Orgánica el vehículo más apto para regular la AIRF?, ¿porqué no se creó este organismo en la propia LOEPSF?, ¿puede una Ley Orgánica complementar a otra norma?, ¿cabría otra solución más coherente con el título competencial inspirador? y ¿qué podemos aprender de la jurisprudencia constitucional?*

El preámbulo de la LOAIRF justifica su carácter orgánico y complementario por simple remisión al «desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución Española. En este sentido, el constituyente permite la posibilidad de regular mediante ley orgánica aquellos aspectos que afecten al cumplimiento por las Administraciones Públicas de los principios contenidos en dicho artículo, siendo por tanto la presente ley orgánica complementaria a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». También se alude al cumplimiento de la Directiva 2011/85/UE, sobre marcos presupuestarios.

Como ha señalado Ricardo ALONSO⁵¹, la libertad de elección en sede interna de la forma de ejecución normativa de una Directiva o un Reglamento que exija desarrollo debe ser congruente con el principio de seguridad jurídica —claridad, certidumbre, publicidad—, habiendo admitido el Tribunal de Justicia que la transposición: «no exige necesariamente la incorporación formal y textual de sus reglas en una disposición legal expresa y específica y puede, en función de su contenido, cumplirse en un contexto jurídico general, siempre y cuando éste asegure efectivamente la plena aplicación de la directiva de una manera suficientemente clara y precisa»⁵².

La apertura de la legislación comunitaria en este punto habría permitido cumplir con la obligación de desarrollo, creando la AIRF, mediante una reforma de la LOEPSF que incluyera el organismo en ese cuerpo legal, dada la opción por la que se ha decantado el Gobierno, o realizando las modificaciones en otras normas —v. gr.: en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en la Ley General Presupuestaria o en la Ley 37/2010, de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales— si se hubiera inclinado por encomendar la función de seguimiento a otros órganos (al *Panteón Contable*, a la Intervención o a la citada Oficina parlamentaria), realizando eso sí los ajustes necesarios en los mismos en garantía de la autonomía funcional y responsabilidad.

51 Vid. Alonso García, R. (2012), pp. 333-335.

52 Vid. STJUE de 28 de febrero de 1991, Asunto 131/88, Comisión v. Alemania.

La Ley Orgánica de creación de la AIRF revela, a nuestro juicio, la oportunidad que se perdió⁵³, cuando se tramitó la LOEPSF, de haber llevado a la misma un organismo independiente tal y como proponía el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en varias de las enmiendas que presentó y que no contaron con el respaldo de las dos fuerzas políticas que impulsaron la Reforma de la Constitución⁵⁴. Sin embargo, no puede negarse que la propuesta del «Consejo de Estabilidad Presupuestaria» instada por el citado grupo se ajustaba plenamente a la «naturaleza independiente» del organismo supervisor, resultando el momento más lógico para que se hubiera creado, sin perjuicio de que su constitución efectiva podría haber quedado reservada a una regulación posterior que se ocupase de los detalles de su régimen o estatuto orgánico, al igual que se resuelve ahora en la LOAIRF.

Aunque se desaprovechó entonces esa oportunidad, lo que es revelador probablemente del escaso interés inicial de nuestro Gobierno por promover un organismo como el creado, lo cierto es que el cumplimiento de las previsiones comunitarias podría haberse asegurado ahora con una modificación de la LOEPSF y no dando a luz a un vehículo normativo específico con el mismo rango, pero con carácter complementario de la *única norma* llamada expresamente a desarrollar el artículo 135 CE.

Al encargarse de este desarrollo, la LOEPSF cumple una *función constitucional* y concreta el contenido habilitado a la misma por la Constitución en las siguientes materias: *desarrollo de los principios* a que se refiere el precepto —la afirmación no es precisa, porque no todo lo enunciado por el artículo 135 CE está formado por «principios» (más bien sólo se constitucionaliza un principio, que es el de estabilidad presupuestaria), sino que existen varios tipos de «normas», como prohibiciones y reenvíos, que distan de ser principios por su elevada concreción—; la participación en los *procedimientos de los órganos de coordinación institucional* entre las Administraciones públicas; la *distribución de los límites de déficit y deuda*; la *definición de los supuestos excepcionales* de superación de los mismos y la forma y plazos de corrección de las desviaciones que pudieran producirse; los instrumentos para hacer efectiva la *responsabilidad por incumplimiento* de cada Administración (una forma políticamente correcta de hablar de controles y sanciones); la disposición adicional única de la Reforma de la Constitución se refiere a la misma cuestión (de forma redundante) demandando que se contemplen los

53 Para Sesma Sánchez, B. (2013), p. 222, fue una lástima que la LOEPSF no exigiera que la información exigida a las Administraciones Públicas fuera «real y fiable» o «completa, ajustada, correcta, procedente, ordenada...», o «contrastada» o «avalada» por algún tipo de autoridad fiscal independiente o «coherente» con la información estimada por otros organismos y entidades respecto de nuestra situación económica.

54 Vid. las enmiendas 123, 125, 127, 144 y 146, presentadas por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, al proyecto de ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera («BOCG», X Legislatura, serie A, n.º 3-5, de 4 de abril de 2012).

mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda y, en fin, la *metodología del cálculo*⁵⁵.

Las materias señaladas integran el *contenido predeterminado* de la norma que desarrolla el artículo 135 CE, dada la *específica reserva de ley orgánica* que allí se prevé⁵⁶. Pese a no hallarse en el precepto constitucional una concreta mención de desarrollo que afectase a la necesidad de evaluación y supervisión de las reglas fiscales por un organismo independiente, no habría demasiado problema en el orden lógico para entender que si la LOEPSF hubiera regulado dicha cuestión directamente, se habría adicionado tal materia al conjunto predeterminado constitucionalmente, como *contenido no necesario o disponible pero, en todo caso, complementario* del objeto principal de dicha reserva⁵⁷.

Sin embargo, ahora la LOAIRF se justifica en un desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria que ya se ha producido con la LOEPSF y el carácter complementario que se aduce de la ley que crea la AIRF, choca cuando menos con la restrictiva interpretación que debe hacerse de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81.1 CE⁵⁸.

Algo parecido sucedió ya con anterioridad cuando se aprobaron las primeras leyes de estabilidad presupuestaria en 2001 sin que existiera un título habilitante expreso en la Constitución, comportándose la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, «complementaria» de la Ley 18/2001, del día anterior, como un instrumento de *constitucionalización enmascarada* del principio de estabilidad presupuestaria⁵⁹, al modificar varios preceptos de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Entonces ya criticamos esa *extralimitación*

55 Vid. García Roca, J. y Martínez Lago, M. A. (2013), pp. 88-89.

56 Dictamen 164/2012, de 1 de marzo, del Consejo de Estado, sobre el proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas.

57 Como señala el Consejo de Estado en el Dictamen 606/2013, de 13 de junio, «la opción de crear (...) una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal no tiene un engarce inmediato y explícito en la Constitución, aunque se encuentra estrechamente relacionada con la estabilidad presupuestaria».

58 Esta especial reserva de ley siempre ha sido interpretada en sentido muy estricto por el Tribunal Constitucional, ya que desde la sentencia 5/1981, de 13 de febrero, se ha apreciado en la mayoría cualificada requerida para la aprobación de una ley orgánica (art. 81.2 CE) una excepción al principio democrático (entre otras: SSTC 160 y 161/1987, ambas de 27 de octubre, FJ 2.º; STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3.º; STC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 11.º; STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7.º). De esta manera, «sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de este ámbito material pueda someterse a una interpretación extensiva» (STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 8.º).

59 Vid. García Roca, J. y Martínez Lago, M. A. (2013), p. 98.

de la reserva de ley orgánica⁶⁰, por cuanto que la jurisprudencia constitucional se había decantado por una interpretación restrictiva de la misma, con el fin de evitar que cualquier materia ajena en principio a dicha reserva, por el simple hecho de venir incluida en una ley orgánica, goce de la resistencia o fuerza pasiva propia de este tipo de norma.

Es evidente que en una situación como la actual, en la que el Gobierno cuenta con una amplia mayoría en ambas Cámaras, se puede correr el riesgo de que aquél se extralimite en la elección de los instrumentos a utilizar en cada caso y con arreglo al sistema de fuentes. La proliferación de decretos-leyes, muchos de los cuales sólo están genéricamente fundados en la difícil situación que atraviesan nuestras finanzas públicas, es un ejemplo. Otro es el recurso a leyes orgánicas que, cuando no se ajustan del todo a las condiciones de la reserva, provocan congelaciones de rango y convierten, de hecho, a la fuerza política con mayoría absoluta para aprobarlas en una suerte de *legislador cuasi constituyente*, sólo que aprovechando esa ventaja parlamentaria frente a las restantes opciones, aprobando un desarrollo constitucional extramuros del acuerdo que concitó la redacción de la *norma normarum*, a la vez que margina las posibilidades de afrontar verdaderamente, y contando con otros, una profunda reforma de la Constitución.

Llevada a su extremo —y puede que así suceda con la LOAIRF—, el aprovechamiento de la concepción formal de la ley orgánica, invocando para ello un desarrollo que ya se ha efectuado del artículo 135 CE, provoca una petrificación abusiva del ordenamiento de la estabilidad presupuestaria, aunque puedan invocarse a su favor las insistentes recomendaciones realizadas desde instancias europeas para que todo ese entramado cuente con un nivel de vinculación suficiente para hacerse valer ante las restantes

60 Vid. Martínez Lago, M. A.: «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria», en Presupuesto y Gasto Público, n.º 27, 2001, especialmente pp. 181 y ss.

Administraciones territoriales⁶¹. El resultado no es otro que el debilitamiento del carácter democrático de las instituciones⁶². Un legislador con mayoría absoluta —este es un dato contingente— no se convierte por ello en un legislador constituyente, y menos de carácter permanente⁶³, como de suyo parece pretender la fuerza política gobernante.

La *colaboración internormativa* que pretende dar la LOAIRF a la LOEPSF, presentándose como «complementaria» de esta última, a la vez que se indica que aquélla *desarrolla* el artículo 135 CE —tarea que la Constitución reserva a «una Ley Orgánica» y no a dos, tres o una docena de normas de dicho rango— es algo que casa muy mal con la función

61 La simple idea de que todo lo que se corresponda con las Comunidades Autónomas requiere de ley orgánica, ha solido esgrimirse por el Consejo de Estado en apoyo del empleo de ese instrumento normativo. Así sucedió cuando dictaminó sobre las originarias leyes de estabilidad presupuestaria de 2001. Y ha vuelto a esgrimirse ahora en relación con el Anteproyecto de LOAIRF. Sin embargo, dicho razonamiento no es una verdad inmutable y, en efecto, la STC 76/1983, de 5 de agosto [FJ 2.º, b)] señaló que «si bien existen en la Constitución algunas concretas y determinadas reservas de Ley Orgánica en relación con el proceso autonómico, no existe una expresa previsión constitucional que reserve a la Ley Orgánica la regulación de dicho proceso con carácter general, ni cabe deducir que ésta fuera la voluntad del constituyente, bien al contrario, con ocasión de los debates parlamentarios se produjo un pronunciamiento explícito por parte de las Cortes Constituyentes en contra de la posibilidad de una Ley Orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, cuando tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados fue rechazado el voto particular de un grupo parlamentario en tal sentido. El hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de Ley Orgánica y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica. Importancia que sin duda fue ya ponderada por el legislador en el momento de fijar dichas reservas». En su Dictamen 606/2013, de 13 de junio, el Consejo de Estado no duda de la necesidad de ley orgánica, justificándolo «por razón de que constituye un instrumento necesario, y como tal exigido por las normas europeas, para garantizar un mejor y más eficaz cumplimiento de los objetivos de deuda y déficit apuntados en el [artículo 135 CE] y en atención a la previsión de que sus competencias se proyectan también sobre Comunidades Autónomas y Entidades Locales», añadiendo la consideración de que el artículo 134.5 CE «no establece una enumeración cerrada y exhaustiva de los distintos aspectos que ha de comprender la regulación orgánica de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera, sino que simplemente enuncia de modo expreso y singularizado aquellas cuestiones que necesariamente han de estar comprendidas en dicha regulación».

62 El Tribunal Constitucional ha entendido que «si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81.1 CE) también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que por tanto sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria» (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.º y 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3.º).

63 Vid. STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7.º, con cita de las SSTC 8/1982, 76/1983, 160/1987, 101/1991 y 127/1994).

(*principal*) de desarrollo constitucional que tienen las leyes orgánicas, que no están para adjuntarse a otras leyes, sean ordinarias⁶⁴ u orgánicas.

3.3. ¿Eran posibles otras alternativas?

A nuestro juicio, el camino que marcaba el artículo 135 CE estaba claro, una vez consagrado el principio de estabilidad presupuestaria: «una Ley Orgánica» tendría la función constitucional de desarrollarlo y que, aunque se cite dos veces en el propio precepto de la Constitución —y otra vez más se advierta su necesidad en la Disposición Adicional Única de la Reforma—, sólo admite pensar que ha de ser «única» la norma de dicho rango asumiendo la tarea que la Constitución encomienda.

Teniendo en cuenta que hay aspectos de la regulación de la LOAIRF que no tienen carácter orgánico, unido al hecho de que estamos ante una *norma incompleta* —dada la necesidad de aprobación del Estatuto orgánico de la Autoridad antes del 31 de diciembre, entre otros desarrollos—, la opción que el Consejo de Estado consideró «más acertada, y que mejor reflejaría la vinculación de la AIRF al más eficaz desenvolvimiento del principio constitucional de estabilidad presupuestaria», evitando además las incrustaciones de ley ordinaria en una ley orgánica, habría sido «la de *incorporar a la propia Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera las previsiones que resulten imprescindibles para configurar la citada Autoridad con las características precisas para desempeñar adecuadamente sus funciones y remitir expresamente a una ley ordinaria la concreción de los demás aspectos de su régimen jurídico*»⁶⁵ (la cursiva es nuestra).

Durante la tramitación parlamentaria de la LOAIRF, se propuso que el organismo se llamase *Autoridad Independiente de Responsabilidad Presupuestaria* (Grupo Mixto) y también se instó el cambio a *Consejo Independiente de Finanzas Públicas* (Grupo Parlamentario Socialista). Se formularon seis enmiendas a la totalidad en el Congreso de

64 El Tribunal Constitucional ha declarado que la Constitución no impide que «la ley orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones "de desarrollo", dando así lugar, y con las mismas garantías constitucionalmente exigibles (Sentencia 83/1984, Fundamento jurídico 4.º), a una colaboración entre normas que no diferirá --en este plano de la integración entre distintos preceptos-- de la relación que en los casos de reserva de Ley pueda establecerse entre esta última fuente y el Reglamento (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3.º). También se ha advertido sobre la necesidad de observar con cautela cuál sea el carácter de la remisión y sujeción que la ley orgánica entrañe sobre el legislador ordinario, pues ciertamente «habría de reputarse ilegítimo todo reenvío en blanco o con condiciones tan laxas que viniesen a defraudar la reserva constitucional en favor de la Ley Orgánica» (ídem).

65 Vid. Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado.

los Diputados, cinco de devolución y una de texto alternativo⁶⁶. En el Senado se formularon siete propuestas de veto⁶⁷. Todas las enmiendas de devolución y de texto alternativo fueron rechazadas en el debate de totalidad realizado en el Pleno del Congreso de los Diputados⁶⁸. La misma suerte corrieron las enmiendas parciales formuladas por los distintos grupos, según recoge el informe de la ponencia⁶⁹, que acordó incorporar solamente las cuatro enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular⁷⁰. La Comisión de Hacienda del Congreso aprobó también otras dos enmiendas⁷¹ y las transaccionales ofrecidas por el Grupo Parlamentario Popular a tres enmiendas de otros grupos⁷². En el Senado, el informe de la ponencia incorporó otras cuatro enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular⁷³. El número de enmiendas parciales presentadas sobre el contenido de la función supervisora del nuevo organismo (solamente 15 en el Congreso y 11 en el Senado) contrasta con el más abultado catálogo de discrepancias suscitadas en relación con los aspectos generales que caracterizan a la Autoridad (57 enmiendas en el Congreso al Capítulo I y 63 enmiendas formuladas en el

66 Las enmiendas de devolución se presentaron por los grupos parlamentarios de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), M.^a Olaia Fernández Davila y Rosana Pérez Fernández (diputadas del Bloque Nacionalista Galego pertenecientes al Grupo Parlamentario Mixto), Joan Tardà i Coma (de Esquerra Republicana-Catalunya-Sí, también integrado en el Grupo Parlamentario Mixto), y del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). La enmienda de texto alternativo se presentó por el Grupo Parlamentario Socialista.

67 Las propuestas de veto correspondieron a los senadores Iglesias Fernández y Mariscal Cifuentes, ambos de IU; la senadora Capella i Ferré, de ERC (todos pertenecientes al Grupo Mixto); los senadores Guillot Miravet y Saura Laporta, por un lado, y Almiñana Riqué, Boya Alós, Bruguera Batalla, Martí Jufresa, Montilla Aguilera, Sabaté Borràs y Sequera García, por otro, todos ellos pertenecientes al Grupo Parlamentario Entesa pel progres de Catalunya; Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Vasco, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

68 Las votaciones pueden consultarse en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, núm. 136, de 12 de septiembre de 2013, p. 136.

69 El Informe de la Ponencia está publicado en el BOCG, X Legislatura, Serie A, n.º 53-3, de 30 de septiembre de 2013.

70 Enmiendas n.º 138 a 141 (CD), del Grupo Parlamentario Popular.

71 Enmiendas n.º 6 (CD) del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural y n.º 120 (CD) del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió.

72 Enmiendas n.º 41 (CD) del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y n.º 119 y 121 (CD) del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió.

73 Enmiendas n.º 121 a 124 (S) del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y la transaccionada por dicho grupo a la enmienda n.º 114 (S) del Grupo Parlamentario Vasco.

Senado), así como su organización y funcionamiento (24 enmiendas al Capítulo III, presentadas en el Congreso y 29 en el Senado)⁷⁴.

Tratando de extractar mucho los planteamientos que se hicieron en las enmiendas de totalidad, el *Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural* mostró un rechazo frontal a las políticas de austeridad y consideró que no hacen falta «este tipo de entes para evaluar las políticas fiscales pues el Estado ya cuenta con instrumentos suficientes», y que «lo último que necesitamos para empezar a superar la crisis preservando al Estado social es el dogmatismo fiscal y una autoridad independiente a su servicio»; argumentos que se calcularon en la Cámara alta por los senadores del *Grupo Mixto* pertenecientes a dicha formación política (Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes) y en la propuesta de veto de otros dos senadores del *Grupo Parlamentario Entesa pel progres de Catalunya* (Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta). El *Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)* centró sus objeciones en que la norma «vulnera e ignora el actual marco jurídico que en materia de política fiscal y financiera es aplicable en el ámbito de los regímenes forales». Las diputadas del *Grupo Mixto*, pertenecientes al *BNG* (M.^a Olaia Fernández Davila y Rosana Pérez Fernández) criticaron el dogmatismo de la doctrina del «déficit cero» y la limitación que está suponiendo de la autonomía financiera garantizada constitucionalmente, entendiendo que la AIRF viene a ser un apéndice del Gobierno central para intervenir en la política económica de las Comunidades Autónomas. También del *Grupo Mixto*, el diputado Joan Tardà i Coma de *Esquerra Republicana-Catalunya-Sí* juzgaba que la creación de la AIRF supone «el certificado de defunción de la política económica keynesiana y la aniquilación ideológica de la salida social a la crisis», representando la culminación del proceso centralizador iniciado mediante la última reforma constitucional. Los argumentos fueron reiterados en el Senado, a través de la propuesta de una senadora de la misma formación política (Ester Capella i Farré), perteneciente al *Grupo Mixto*. El *Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)*, en ambas Cámaras, se centró en aspectos más técnicos y criticó que la independencia no pasa de ser una mera apariencia por la dependencia del Gobierno e incorporar nuevos recortes en la autonomía de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el *Grupo Parlamentario Socialista* ofreció una configuración diferente a la AIRF —«Consejo Independiente de Finanzas Públicas»— al entender que «debe adscribirse la institución fiscal al Parlamento, crearse un órgano colegiado y plural de dirección, prever nombramientos avalados por las Cortes Generales para asegurar el mayor consenso y su independencia del Gobierno, mandatos de seis años, sin posibilidad

74 Además hay que sumar otras 39 enmiendas formuladas en el Congreso (4 proponiendo nuevos artículos y 35 centradas en las disposiciones adicionales y finales, de las que 13 se refirieron a la variación de la LOEPSF contenida en la disposición final primera de la LOAIRF). En el Senado fueron 42 las enmiendas presentadas a las disposiciones adicionales y finales, de las que 21 incidieron en la modificación de la LOEPSF contenida en la citada disposición final primera de la LOAIRF.

de reelección, para evitar coincidencias con el ciclo político y, por último, introducir la capacidad de la institución para organizarse y elaborar su propio presupuesto». En el Senado, el mismo grupo demandó la devolución del proyecto al Gobierno y, adicionalmente, varios senadores del *Grupo Parlamentario Entesa pel progres de Catalunya* (Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García) esgrimieron los mismos argumentos que los planteados en el Congreso.

3.4. Naturaleza, régimen jurídico, organización y funcionamiento del nuevo organismo de supervisión de las reglas fiscales

De todo ello se ocupan los Capítulos I y III de la LOAIRF (arts. 1 a 13 y 24 a 27). El modelo adoptado es marcadamente presidencialista y dependiente del nombramiento gubernamental, revelando un carácter *unipersonal asistido* por un comité directivo y las divisiones internas que se constituyan⁷⁵.

Según vimos antes, la reglamentación europea pretende que en los Estados miembros se constituyan organismos independientes de supervisión de las reglas fiscales numéricas a los que la legislación interna debe garantizar suficientemente su autonomía funcional y responsabilidad. De esta manera, habrá que valorar si el *régimen jurídico* dispuesto en la LOAIRF cumple o no con dichas previsiones y, por otro lado, cuál es el *encaje del nuevo ente en el sistema de control* interno y externo del que se dispone actualmente y sobre el que la nueva institución traducirá inevitables efectos de recomposición.

Desde la primera perspectiva, se debería garantizar que se cumpla un nivel de vinculación, prohibición de interferencias de las autoridades presupuestarias, capacidad de comunicar información públicamente, nombramiento de sus miembros por su experiencia y competencia, un nivel de recursos suficientes y acceso a fuentes de información que permitan garantizar el despliegue de las funciones que se confieren al organismo.

La AIRF se concibe como un «ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas» (art. 1 LOAIRF). Esta caracterización fue objetada por diversas enmiendas, en las que se procuraba adscribir orgánicamente el organismo a la Secretaría General del Congreso de los Diputados; se trataba de extender las funciones de la AIRF no sólo a las Administraciones Públicas, sino también a «los agentes del mercado y otras organizaciones» y favorecer un carácter

⁷⁵ El Anteproyecto de Ley contemplaba la existencia de dos divisiones como mínimo: división de análisis macroeconómico y endeudamiento público y división de análisis del Presupuesto. Sin embargo, la LOAIRF deja abierta esta cuestión.

colegiado frente al sesgo presidencialista elegido, resaltando la necesaria objetividad, transparencia e imparcialidad de sus actuaciones.

La *independencia funcional* del nuevo ente es el punto crucial⁷⁶. El artículo 7 LOAIRF señala que actuará con plena independencia orgánica y funcional, añadiendo que su Presidente y el personal de la Autoridad no podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada. El precepto completa estas previsiones indicando que «a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Autoridad se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas»; adscripción que «en ningún caso afectará a su autonomía e independencia funcional»⁷⁷.

El Consejo de Estado se hizo eco de las objeciones realizadas por la Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y varias Comunidades Autónomas a esa adscripción de la Autoridad al Ministerio de Hacienda, deduciendo que «podría preverse que dicha Autoridad dependiera directamente de las Cortes Generales». Eso mismo pretendieron varias enmiendas. No obstante, el órgano consultivo admitió que la adscripción formal a un Ministerio «no supone necesariamente una quiebra de la autonomía funcional de la institución» y recomendó «que se adscribiera al Ministerio de la Presidencia, como fórmula más expresiva de su relevancia y del ámbito en que ejerce sus competencias»⁷⁸. Permanece la duda de *¿cómo un Subsecretario —rango que tiene el Presidente— de un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda ejercerá con independencia del Ministro?*

La ley contempla que la AIRF mantenga *relaciones institucionales*, coordinándose con el Ministerio de Hacienda y colaborando con la Comisión Europea y otros organismos de la Unión, así como con otros organismos independientes de supervisión fiscal creados en otros Estados miembros (art. 6 LOAIRF). En las enmiendas que se presentaron se extendía la colaboración con las *autoridades fiscales independientes de las Comunidades Autónomas* que pudieran crearse y se hacía indicación de que las relaciones

76 Para Sesma Sánchez, B. (2013), p. 226, es importante asegurar la independencia de este organismo para conseguir la mayor objetividad y fiabilidad de sus análisis y, de otra parte, ajustar la coordinación de las funciones asumidas por este nuevo órgano con las atribuidas actualmente al Tribunal de Cuentas que, hasta ahora, ha sido marginado total y absolutamente de todo el proceso de reforma presupuestaria. A su juicio, si legislativamente se opta por dejar al Tribunal de Cuentas únicamente la fiscalización a posteriori de la ejecución presupuestaria, indudablemente será necesario coordinar las metodologías y parámetros de ambos organismos para realizar el análisis de las desviaciones presupuestarias.

77 La solución interna parece seguir a la reglamentación comunitaria, pero, en realidad, lo que el Reglamento UE n.º 473/2013 prohíbe es aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias y de organismos públicos o privados, por lo que la LOAIRF podría haber optado por una distinta configuración del cargo de Presidente de la Autoridad, al menos en su nombramiento, puesto que en lo tocante a la duración de su mandato se corrigieron las previsiones iniciales durante la tramitación parlamentaria.

78 Vid. Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado.

institucionales tendrían difusión a través de la página web de la AIRF. Sin embargo, se suprimía la necesidad de coordinación con el Ministerio de Hacienda, con el fin de garantizar la máxima independencia de la Autoridad.

Aparte de las previsiones de la propia LOAIRF (art. 8) acerca del *régimen jurídico, del personal y de contratación*, el nuevo ente se sujetará a lo dispuesto en la LOEPSF y a la normativa de desarrollo, así como a la legislación de función pública y de contratación del sector público, disponiendo de un Estatuto orgánico que ha de estar aprobado antes del 31 de diciembre (Disp. Fin. 4.^a LOAIRF) y que compete dictar al Consejo de Ministros sin participación de la «independiente» Autoridad. Las prisas promueven el encaje del organismo en el Ministerio de Hacienda. Hubiera sido mejor adoptar un plazo mayor para aprobar su Estatuto y hasta haber facilitado que la Autoridad contase con capacidad de autoorganización como mejor vía de garantizar su autonomía funcional, tal y como propusieron diversas enmiendas. La valoración del logro de esta característica dependerá de las actuaciones que realice la AIRF y, por lo tanto, es algo que habrá que constatar con el paso del tiempo, sin que haya que contentarse con lo que proclama la norma.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la LOAIRF, el *personal* podrá ser funcionario o laboral y la selección de este último se realizará conforme a criterios de publicidad, mérito y capacidad, rigiéndose por el Estatuto Básico del Empleado Público y por la restante legislación del Estado en materia de función pública. La ley no ha podido sustraerse del impacto que sobre la realidad presente tendrá la constitución de la AIRF, haciendo explícita indicación sobre la procedencia de su personal: «de organismos nacionales o internacionales con funciones de control o análisis económico, fiscal, presupuestario o financiero». Aunque esto sea inevitable en un principio, mejor habría sido reservar tal señalamiento a una disposición adicional, lo que descargaría la sensación de que se están desvistiendo santos para vestir a otro, permitiendo la contratación de profesionales no pertenecientes a organismos públicos. En aras a la transparencia del organismo, el *curriculum vitae* de todo el personal se publicará en su página web y, en cuanto a la *contratación*, será el Presidente de la AIRF el órgano que ostente dicha facultad, ajustándose a la legislación vigente sobre contratación del sector público (art. 10 LOAIRF).

3.5. Régimen económico-financiero y patrimonial. La Tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal

Cuando el Consejo de Estado informó acerca del anteproyecto de creación de la AIRF, se tuvo en cuenta el impacto presupuestario de la disposición proyectada que, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, determinaban un coste asociado inicial *prudentemente valorado* del nuevo organismo de 3,2 millones de euros, si

bien dicho cálculo podría reducirse si se recurre al nombramiento de funcionarios de carrera en activo como miembros de su plantilla y la posible cesión por el Estado de espacios de oficina en condiciones económicas favorables⁷⁹.

Siendo evidente que la suficiencia de medios económicos suele tener consecuencias en el grado de autonomía de un ente respecto de otros, el artículo 11 de la LOAIRF concede en este punto que el nuevo organismo disponga de patrimonio propio, independiente del de la Administración General del Estado, señalando el siguiente cuadro de recursos: 1) La tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal (Disp. Adic. 2.^a LOAIRF) y los precios públicos por estudios, que conforman la vía fundamental de financiación de la Autoridad y que satisfarán las Administraciones Públicas sobre las que ejerce sus funciones. 2) Las asignaciones que se establezcan anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. 3) Los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo. 4) Cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

Es pronto ahora para observar si la fuente nutriente principal del Presupuesto anual de la AIRF lo constituirá, efectivamente, la tasa de supervisión y los precios públicos por sus informes y estudios, o vendrá dado por las transferencias que reciba de los Presupuestos estatales. En cualquier caso, lo importante es que si la concepción del nuevo ente gravita sobre la idea de repartir su coste de funcionamiento sobre las distintas Administraciones públicas objeto de la evaluación de aquél, habrá que esperar a comprobar si las variables asociadas a la actividad supervisora de la AIRF, que determinarán la cuantificación (base imponible) de la tasa, resultan congruentes o no con el límite intrínseco que la misma ha de tener, no sobrepasando el coste real del servicio de supervisión encomendado a la Autoridad, para lo cual quizás hubiera resultado preferible tomar otros elementos en cuenta.

La disposición adicional segunda de la LOAIRF señala los siguientes elementos de la *Tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal*:

- 1) *Fuentes normativas*: La propia LOAIRF, la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

⁷⁹ Según consta en el Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado, «los principales conceptos de gasto serían: gastos de personal (2,0 millones); alquileres de las dependencias y equipamiento (0,5 millones); y gastos de publicaciones, comunicaciones y relaciones institucionales, incluyendo los servicios web de publicación de informes y otros gastos corrientes de actividades administrativas y de estudios (0,7 millones). Los cálculos anteriores prefiguran una plantilla formada por un total de 24 personas, formada por un presidente, dos directores de división, 10 expertos de área, 5 técnicos de alta cualificación y 6 personas de apoyo administrativo, así como la disposición de una sede en régimen de arrendamiento».

- 2) *Hecho imponible, exención y devengo*: La prestación a las Administraciones Públicas de los servicios a que se refiere el Capítulo II de la LOAIRF. Estarán exentas de la tasa las Entidades Locales cuya base imponible sea inferior a la que se determine en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La tasa se devengará el día 1 de enero de cada año.
- 3) *Contribuyentes*: El Estado, las Comunidades Autónomas, las Ciudades con Estatuto de Autonomía, las Corporaciones Locales y el Sistema de Seguridad Social, a través de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- 4) *Base imponible*: Estará constituida por el importe de los créditos iniciales para operaciones no financieras contempladas en los capítulos 1 a 7, ambos incluidos, del último presupuesto aprobado del contribuyente. En el caso del Estado, se tendrán en cuenta los créditos iniciales no financieros del Estado incluidos en los Presupuestos Generales del Estado. Para la Seguridad Social se tomarán los créditos iniciales no financieros del agregado del Sistema de la Seguridad Social. Para las Comunidades Autónomas se considerarán a estos efectos los créditos iniciales no financieros de la Administración general de la Comunidad Autónoma. Para las Entidades Locales se tomará el importe de los créditos iniciales no financieros del Presupuesto general de la propia Entidad local.
- 5) *Tipo de gravamen*: Se fijará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 como un porcentaje de la base imponible que permita mantener el equilibrio financiero de las tasas y podrá ser modificado en estos mismos términos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año.
- 6) *Gestión de la tasa y afectación*: Corresponde a la AIRF. Los contribuyentes de la tasa declararán, liquidarán e ingresarán la tasa que les corresponda en el modelo, lugar y plazos que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, pudiendo establecerse también la presentación y pago de la tasa por medios telemáticos. El rendimiento de la tasa se ingresará en las cuentas bancarias habilitadas al efecto por la AIRF, en la forma que reglamentariamente se determine. El importe de la tasa quedará afectado a financiar los gastos en los que incurra la Autoridad en el ejercicio de sus funciones.

En la mayoría de las enmiendas que se presentaron se propuso la exclusiva financiación de la AIRF con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, excluyendo la posibilidad de percibir tasas de las Administraciones sujetas a supervisión. Algunas plantearon evitar que se computaran determinadas partidas presupuestarias —como la aportación económica de Navarra al sostenimiento de las cargas generales del Estado o las transferencias derivadas de la participación de las Entidades Locales en los impuestos de

Navarra, así como los gastos financiados con fondos finalistas—, o que el Estado compensara anualmente a las Comunidades Autónomas por el importe devengado de la tasa. También se trataba de evitar que el tipo de la tasa resultase fijado anualmente, lo cual se entendía que puede representar un método indirecto de presión del Gobierno sobre la Autoridad, coartando su independencia. Y, con el fin de minimizar el coste de creación del nuevo organismo, se propuso que su estructura partiera prioritariamente de los recursos ya existentes en el Servicio de Estudios del Banco de España, el INE y la IGAE.

3.6. Presupuesto, régimen de contabilidad, control económico-financiero y recursos contra las actuaciones de la Autoridad

¿Goza de autonomía presupuestaria la Autoridad? Formalmente se dispone en el artículo 12 de la LOAIRF que la misma «elaborará y aprobará anualmente un anteproyecto de Presupuesto». Lógicamente, esa propuesta se remite al Ministerio de Hacienda y se integra en los Presupuestos Generales del Estado, sin que quepa pensar que estemos ante un nivel de autonomía presupuestaria equivalente al de las Cortes Generales —la única autonomía financiera reconocida constitucionalmente a un poder del Estado—, pero tampoco inferior al reconocido en la legislación de otros órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas o Consejo General del Poder Judicial) y a lo que en realidad significa este aspecto⁸⁰.

Los créditos presupuestarios tendrán carácter limitativo, desplazándose al Estatuto orgánico de la AIRF la determinación del grado de vinculación de los mismos y del régimen de modificaciones de créditos. Aunque corresponda al Presidente de la AIRF aprobar los gastos y pagos del organismo, así como la rendición de cuentas del mismo, su adscripción al Ministerio de Hacienda motiva la reserva de ciertos supuestos a la competencia del Gobierno, que quizás podrían solventarse con una mayor garantía de la autonomía funcional.

Desde el punto de vista del control interno y externo de la gestión económico-financiera de la AIRF, queda sujeta a la Intervención General de la Administración del Estado y al control del Tribunal de Cuentas. Esa sujeción al régimen de control interno fue objetada en alguna enmienda, por entender que chocaba con la autonomía funcional de la AIRF, limitando así el control al realizado por el Tribunal de Cuentas. Otras enmiendas plantearon el engarce de la Autoridad con las Cortes Generales, a las que debería remitirse el anteproyecto de Presupuestos, así como efectuar la rendición de cuentas.

80 Vid. Martínez Lago, M. A.: «La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 82, 2011, pp. 365 y ss.

El artículo 13 de la LOAIRF se ocupa de los recursos que pueden interponerse frente a los actos y decisiones de los órganos de la Autoridad. Tratándose de órganos distintos del Presidente, caben los recursos administrativos conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y de los actos y resoluciones del Presidente, que ponen fin a la vía administrativa, sólo cabe su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La ley también declara la irrecurribilidad de los informes emitidos por la AIRF, aspecto que suscitó alguna discrepancia durante la tramitación parlamentaria, por entender que podía causar indefensión de los organismos sujetos a la supervisión de la Autoridad.

3.7. Estructura de la Autoridad: Presidente, Divisiones, Comité directivo y Comité técnico de cuentas nacionales

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la LOAIRF, el Presidente dirige y representa a la Autoridad, debiendo tratarse de un profesional de reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público. La ley señala que se valorará especialmente su independencia y objetividad de criterio. Su nombramiento recae en el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, teniendo la consideración de alto cargo y rango de Subsecretario.

No obstante dicha competencia del Ejecutivo, se establece un procedimiento de intervención parlamentaria previa, a través de la comparecencia del candidato ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados para examinar si la experiencia, formación y capacidad poseídas por aquél son adecuadas o no para el cargo. En este punto, la LOAIRF podría parecer que incurre en alguna errata, aunque en realidad no garantiza que se trate de un verdadero procedimiento de refrendo en el que la decisión final recaiga en el Parlamento.

En efecto, la Comisión del Congreso puede que se pronuncie por mayoría absoluta y acepte la propuesta, como señala la regulación, lo cual casa con la propia composición de las Cámaras en la presente Legislatura. Pero, *¿si se rechaza con idéntica mayoría, qué sucede?* Lo más lógico sería pensar que el Gobierno se vería sometido a la necesidad de proponer a otro candidato para que alcanzase ese respaldo cualificado de la Comisión del Congreso. Sin embargo, la solución es otra: «si transcurridos 15 días desde la comparecencia no hubiera aceptación, será suficiente la mayoría simple de la Comisión competente del Senado para manifestar la aceptación».

¿Realmente se da una preferencia al Senado para salvar el veto del Congreso o se trata de un error de redacción? Si admitimos lo primero, ¿cómo quedaría el cargo aceptado por mayoría simple del Senado si el Congreso por mayoría absoluta siguiera rechazándolo?

En nuestra opinión, el nombramiento debería depender enteramente de la Cámara baja, sin perjuicio de que el Gobierno presentase un candidato y también lo pudieran hacer los grupos parlamentarios de oposición. La votación debería efectuarse en el Pleno y no en una Comisión, requiriendo una mayoría cualificada similar a la exigida para los magistrados del Tribunal Constitucional.

Una vez nombrado, el Presidente de la AIRF comparecerá, al menos, anualmente ante la Comisión competente de ambas Cámaras, tendrá dedicación exclusiva, estará sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, no podrá simultanear otra actividad profesional pública o privada, retribuida o no y, durante los dos años siguientes a que cese en el cargo, no podrá ejercer actividad profesional alguna relacionada con la función de evaluación atribuida a la AIRF.

El mandato del Presidente que aparecía inicialmente en el proyecto de ley resultaba muy breve —«tres años renovables únicamente por otros tres años»⁸¹—, por lo que nos parece razonable su ampliación a «seis años no renovables»⁸², como se recoge en el texto finalmente aprobado. Hubiera sido preferible que a ese plazo superior y sin posibilidades de reelección se hubiera unido la designación por el Congreso y no por el Gobierno.

La LOAIRF establece como causas de cese del presidente las siguientes: 1) la finalización del período para el que fue nombrado; 2) a petición propia; 3) por incurrir en alguna causa de incompatibilidad; 4) por incapacidad sobrevenida para el ejercicio de sus funciones; 5) por condena por delito doloso, y 6) por incumplimiento grave de sus obligaciones. La separación, si se da esta última circunstancia, «será acordada por el Gobierno»⁸³, previa instrucción del expediente por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas quien lo pondrá en conocimiento de las Cortes Generales, y en el que serán oídos los restantes miembros del comité directivo»⁸⁴. *¿Cómo casa esta sujeción a*

81 Con los plazos que preveía el proyecto de ley, el Gobierno podría sustituir al Presidente de la AIRF durante una misma Legislatura si no está satisfecho con su gestión o si considera desproporcionadas las críticas a la política presupuestaria. Vid. Rivero, C.: «El Gobierno nombrará a los miembros de la autoridad fiscal independiente», cit., p. 25.

82 La ampliación fue propuesta en la enmienda n.º 123 (S), del Grupo Parlamentario Popular.

83 La enmienda n.º 123 (S), del Grupo Parlamentario Popular suprimió la salvedad que se realizaba en este punto «del régimen sancionador que en su caso pudiera corresponder»

84 La enmienda n.º 140 (CD), del Grupo Parlamentario Popular, añadió la puesta en conocimiento de las Cortes Generales de la separación en el cargo de Presidente de la AIRF, acordada por el Gobierno.

eventuales sanciones instruidas por el Ministerio de Hacienda la pretendida independencia de la AIRF?

Al Presidente de la Autoridad corresponde ejercer las siguientes funciones con independencia, objetividad y sin estar sujeto a instrucción alguna: 1) ostentar la representación legal del organismo; 2) dirigir y coordinar las actividades de sus órganos directivos; 3) desempeñar la jefatura superior de todo su personal; 4) disponer los gastos y ordenar los pagos; 5) celebrar los contratos y convenios, y 6) asistir, como miembro nato, con voz pero sin voto, al Consejo de Política Fiscal y Financiera, a la Comisión Nacional de la Administración Local y la Comisión Financiera de la Seguridad Social.

El artículo 24 de la LOAIRF fue uno de los preceptos a los que se presentaron mayor número de enmiendas. Aparte del diseño institucional alternativo —«*Consejo Independiente de Finanzas Públicas*»— que propuso el Grupo Parlamentario Socialista, otros grupos propusieron que el nombramiento del Presidente de la Autoridad se realizase por las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta para garantizar su dependencia de las Cortes Generales (Izquierda Unida); o por la Comisión correspondiente del Congreso con una mayoría cualificada de dos tercios, sin participación del Senado (Unión Progreso y Democracia); con intervención del Pleno de la Cámara baja para refrendar la propuesta de designación por una mayoría de cuatro quintos del número total de Diputados (Grupo Mixto). Solamente el Grupo Parlamentario Catalán propuso que el nombramiento se hiciese por el Senado, previa selección del candidato por un jurado, también nombrado por dicha Cámara, formado por expertos en el ámbito de la economía y finanzas, de entre las candidaturas presentadas a través de una convocatoria pública. Manteniendo el nombramiento en la esfera gubernamental, también se propuso que fuese objeto previo de informe favorable del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local (Grupo Mixto).

El nuevo organismo de supervisión de las reglas fiscales se organiza en *divisiones*, al frente de las cuales habrá un Director nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente de la AIRF, de acuerdo con los principios de mérito, capacidad y publicidad, entre quienes cuenten con experiencia, de al menos diez años, en las materias propias de la división correspondiente. Los directores de división tendrán la consideración de directivos y no de altos cargos (art. 26 LOAIRF), conformando un *Comité directivo* que asistirá al Presidente. Sin que tengan que pertenecer al Comité — dado que la ley se limita a señalar que «podrán asistir» (se supone que a las reuniones que celebre)—, se contempla la presencia, si el Presidente lo considera, de expertos de reconocido prestigio nacional o internacional en función de los asuntos que se sometan (art. 27 LOAIRF).

Durante la tramitación parlamentaria se planteó que los directores de división fuesen nombrados por las Cortes Generales, bien por las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta, o por la Comisión del Congreso de los Diputados, o el Pleno de dicha Cámara. Desde otra perspectiva, y aún manteniendo el nombramiento de los directores de división en la esfera de competencia del Gobierno, se trató de habilitar un trámite de comparecencia en la comisión correspondiente del Congreso y de refrendo de la designación similar al dispuesto para el cargo de Presidente de la AIRF. El Grupo Parlamentario Catalán apostó porque fuese este último quien nombrase al equipo directivo de la Autoridad, tras convocatoria pública y selección abierta y competitiva. Y el Grupo Parlamentario Vasco trató de dar entrada en el Comité, aparte de los directores de división, a seis expertos de reconocido prestigio en materias de análisis presupuestario, económico y financiero en el sector público, con voz y sin voto, designados por el Presidente, (cuatro a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera, uno por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otro por la Foral de Navarra).

Para corregir el carácter presidencialista de la AIRF, el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia propuso que se organizara en un Consejo de Expertos y divisiones. El primero tendría tres miembros (el Presidente y otros dos más), elegidos por el mismo procedimiento. Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista atribuía al Comité de Dirección el carácter de «órgano colegiado de decisión en relación con las funciones atribuidas al Consejo Independiente de Finanzas Públicas», estando integrado por el Presidente y otros seis Consejeros, quedando atribuidas al mismo las principales funciones. En las enmiendas socialistas figuraba el nombramiento por el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, del Presidente y Consejeros del organismo, previa comparecencia de los propuestos para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, que tendría que refrendarlos con una mayoría de las tres quintas partes de sus miembros. El mandato del Presidente y los Consejeros se fijaba en seis años, sin posibilidad de reelección para no coincidir con el ciclo político. También se contemplaba la selección mediante convocatoria pública de los miembros del Consejo Asesor, cuyas funciones y organización interna se remitían al Estatuto orgánico del organismo, y se determinaban las comparecencias parlamentarias del Presidente y miembros del Comité de Dirección. Por su parte, el Grupo Parlamentario Catalán propuso que la AIRF quedase sometida, al menos una vez cada cinco años, a una evaluación externa realizada por evaluadores independientes, con la finalidad de determinar la calidad de sus informes.

Complementariamente a la configuración de la Autoridad⁸⁵, la disposición adicional primera de la LOAIRF procede a la creación de un *Comité técnico de cuentas nacionales*, que estará integrado por representantes del Instituto Nacional de Estadística, Banco de España y de la Intervención General de la Administración del Estado. La finalidad del Comité pasa por la «valoración e imputación de operaciones económicas efectuadas por los diferentes unidades del sector público, así como la delimitación sectorial de las citadas unidades, de acuerdo con los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas». En el ejercicio de sus funciones podrá efectuar actuaciones de verificación y contraste de la información suministrada desde las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como facilitar información para los informes que emita la AIRF. Su funcionamiento y organización se regulará en un reglamento de régimen interior cuya aprobación se deja a los órganos participantes, que mantendrán en todo caso su plena independencia profesional y autonomía funcional en el ejercicio de sus respectivas responsabilidades y competencias atribuidas en la normativa europea y nacional⁸⁶. En las enmiendas presentadas, unas optaron por proponer la supresión de la disposición adicional primera de la LOAIRF, por entender innecesaria la creación del Comité técnico de cuentas nacionales —además de entrañar solapamientos con las funciones atribuidas legalmente a la Intervención General de la Administración del Estado y parecer obedecer a una cierta desconfianza hacia las Administraciones autonómicas y locales—, mientras que otras daban participación en el mismo a las Comunidades Autónomas cuando se trate de la delimitación sectorial del sector público autonómico.

3.8. Ámbito subjetivo, fines y facultades de la Autoridad

El artículo 3 de la LOAIRF delimita las funciones del organismo respecto de los sujetos que integran el sector público definido en el artículo 2 de la LOEPSF⁸⁷. Pero, teniendo en

85 Sesma Sánchez, B. (2013), p. 235, preveía que la AIRF será quien «quien “cante con una sola voz” y canalice o unifique las estimaciones y previsiones macroeconómicas que actualmente estiman, con notorias diferencias de cifras, el Banco de España, el INE, la IGAE, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o el Economía respecto de las que nos calculan la Comisión Europea o el FMI».

86 Parece contradictorio que el Estatuto Orgánico de la AIRF se sustraiga a la misma y tenga que resultar aprobado por el Gobierno, mientras que el reglamento de funcionamiento y organización del Comité de Cuentas Nacionales se deje al propio Comité.

87 El Dictamen 606/2013, de 13 de junio, del Consejo de Estado vuelve a recordar en este punto la reflexión que hizo en Dictamen 164/2012, de 1 de marzo, sobre el proyecto de LOEPSF, resaltando la falta de homogeneidad entre las categorías empleadas en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y las que se vienen utilizando normalmente en el ordenamiento interno.

cuenta la experiencia legislativa de varias Comunidades Autónomas⁸⁸, podríamos preguntarnos si la Autoridad Independiente será *única* o se crearán autoridades autonómicas de supervisión de su respectivo sector público. Algunas enmiendas del Grupo Parlamentario Vasco, que pretendían salvar las peculiaridades forales, podrían sugerir esa proliferación.

La AIRF tiene por objeto «garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas» (art. 2 LOAIRF).

En algunas enmiendas se pretendió centrar sus labores en la supervisión de la Administración General del Estado y el sector público estatal, corrigiendo «el proceso centralizador iniciado mediante la última reforma constitucional» (Grupo Mixto). Otras, en cambio, pretendieron extender la valoración del impacto de la estabilidad presupuestaria sobre los servicios públicos fundamentales y el sistema de protección social (Izquierda Unida), o introducir en las previsiones económicas, que debe analizar la AIRF, el efecto del ciclo económico en relación con la política fiscal (Grupo Parlamentario Socialista), o que la Autoridad realizase —y, no simplemente, analizara— las previsiones económicas, aumentando su fiabilidad (Unión Progreso y Democracia).

Las facultades de la Autoridad aparecen expuestas en el artículo 4 de la LOAIRF y pueden sintetizarse así: 1.^a Elaboración de informes, opiniones y estudios; 2.^a Disponer de la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones, y 3.^a Ejercitar advertencias públicas y apreciar los incumplimientos graves y reiterados del deber de colaboración con la AIRF.

La primera se corresponde con el campo fundamental de actuación que tiene el organismo y que concretan los artículos 5 y 14 a 23 de la LOAIRF. Más adelante nos referimos específicamente a los informes, opiniones y estudios de la Autoridad.

Para que la AIRF pueda disponer de la información económico-financiera de las Administraciones Públicas, se contempla que aquélla pueda acceder a los datos que tenga el Ministerio de Hacienda, delegando a una futura orden —que será previamente informada por la propia AIRF— la determinación de los datos, documentos y procedimientos de remisión del citado Departamento a la Autoridad. Ese acceso a la

⁸⁸ Por el momento, las Comunidades Autónomas que cuentan con leyes propias de estabilidad presupuestaria son Galicia (Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera), Cataluña (Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria), Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón), Castilla y León (Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria) y Castilla-la Mancha (Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).

información disponible ministerialmente no excluye la posibilidad de que la AIRF se dirija a las distintas Administraciones, requiriendo «información adicional» —que el proyecto de ley no concretaba en un principio— «cuando la información obtenida a través del Ministerio no resultara suficiente, completa o requiriera de alguna aclaración»⁸⁹.

Legalmente se establece un *deber de colaboración* de los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de la LOEPSF y de la LOAIRF, conforme al cual deberán proporcionar la información que se les requiera y que «sea necesaria para el desempeño de sus funciones». Qué deba juzgarse que quepa dentro de esa «necesidad» es algo que puede entrañar diferentes apreciaciones en cada caso, así como en lo tocante al *plazo* que la AIRF señale al efecto. La norma solamente contiene un laxo criterio orientador —en función del «volumen y la complejidad de la información requerida»— que habrá que valorar con ocasión de los casos que se presenten. La información que reciba la AIRF tiene que ser tratada respetando los límites que rigen el acceso a la información confidencial⁹⁰.

El incumplimiento del deber de colaboración con la AIRF implicará que ésta publique en su página web una advertencia de dicha circunstancia, lo que también podrá entrañar, previa audiencia de la Administración afectada, las mismas consecuencias que la LOEPSF (art. 27.6) prevé para los incumplimientos de la obligación de información por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respecto del Ministerio de Hacienda: aplicación de las medidas automáticas de corrección señaladas en el artículo 20 de la LOEPSF (autorización estatal de las operaciones de crédito e informe previo favorable del Ministerio para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios). En todo caso, se trata de una posibilidad de que el incumplimiento tenga consecuencias correctivas que no apreciará la propia AIRF sino el Ministerio de Hacienda. El Presidente de la AIRF sólo cuenta con la capacidad de «apreciar si se trata de un incumplimiento grave o reiterado, en cuyo caso lo comunicará al Gobierno de la Nación, a los efectos previstos en el mencionado artículo 27.6, y a las Cortes Generales».

La LOAIRF también indica que las funciones del organismo se ejercerán sin perjuicio de las reconocidas al Consejo de Política Fiscal y Financiera por la LOFCA. En las enmiendas que se presentaron se propuso la disposición también de información de carácter social «para valorar el impacto de la estabilidad presupuestaria sobre los servicios públicos fundamentales» (Izquierda Unida); la exclusión de la vía preferente de acceso a la información a través del Ministerio de Hacienda, así como del desarrollo

89 La redacción proviene de la enmienda n.º 138 (CD), del Grupo Parlamentario Popular.

90 Así lo sugirió la enmienda n.º 139 (CD), del Grupo Parlamentario Popular, omitiendo la indicación que aparecía en el proyecto de ley a la información que ya sea pública y que no estaría limitado su uso en ningún caso.

reglamentario asignado al mismo, por entender que la AIRF puede requerir la información que precise sin necesitar de la mediación de dicho Departamento (Unión Progreso y Democracia, así como el Grupo Parlamentario Catalán); la explícita mención al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España como sujetos que deben proporcionar datos al nuevo organismo (Grupo Parlamentario Socialista); o la exclusión de las Comunidades Autónomas del ámbito de actuación de la Autoridad, que sólo tendría disponible la información de la Administración Central del Estado y sus órganos dependientes (Grupo Mixto), entre otros aspectos.

3.9. Informes, opiniones y estudios de la Autoridad

La actividad fundamental de la AIRF pasa por la elaboración de informes, opiniones y estudios. Su respectiva distinción aparece en el artículo 5 de la LOAIRF.

Los *informes* tienen carácter tasado, sobre las materias enunciadas en los artículos 14 a 22, pertenecientes al Capítulo II de la ley. Se emitirán de oficio por la propia Autoridad, en la fecha determinada legalmente o por solicitud de una Administración pública —para el caso del informe sobre previsiones económicas previsto en el artículo 14 de la LOAIRF—, en el plazo de diez días desde su petición, aunque podrá reducirse a un término menor siempre que se justifiquen las razones de urgencia. La Administración o entidad destinataria del informe —que conocerá su contenido en forma de propuesta trasladada por la AIRF⁹¹— deberá actuar de conformidad con las recomendaciones que contenga, aunque podrá apartarse de las mismas motivándolo e incorporando el informe en el expediente correspondiente.

Las *opiniones* se formularán a iniciativa propia de la Autoridad sobre las materias previstas en el artículo 23 de la LOAIRF. Aquí se excluye el deber de motivar los actos de las Administraciones o entidades concernidas que se aparten del criterio de la AIRF.

Los *estudios* se harán a petición del Gobierno de la Nación, de los órganos de coordinación financiera territorial —Consejo de Política Fiscal y Financiera, o Comisión Nacional de la Administración Local— o de la Comisión Financiera de la Seguridad Social. También las Comunidades Autónomas y Entidades Locales pueden solicitar estudios de la

91 En el texto remitido por el Congreso al Senado se establecía un trámite de audiencia de la Administración o Entidad destinataria de los informes, para que en el plazo de 15 días pudieran realizar alegaciones a su contenido, que se incorporarían al informe junto con su valoración. La enmienda n.º 121 (S) del Grupo Parlamentario Popular sustituyó los términos con el fin de evitar que el trámite de alegaciones pueda suponer una ampliación de los plazos de emisión de informes por la AIRF.

AIRF, que deberán circunscribirse a su ámbito competencia y no afectar a competencias propias de otras Administraciones⁹².

Legalmente sólo se determina la publicidad y motivación de los informes y opiniones, dejando fuera a los estudios que realice el organismo, que deberá elaborar también, anualmente, una *memoria de actividades* a la que dará la máxima publicidad y difusión. Debe tenerse en cuenta, además, que los informes de la AIRF, mediante los que se plasma el ejercicio de su función de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal, implicarán el devengo anual de la tasa (los precios públicos se ligan a los estudios). En el anteproyecto de ley, las opiniones de la Autoridad quedaban al margen de la exigencia de la tasa creada en la disposición adicional segunda de la LOAIRF.

En las enmiendas presentadas por los grupos de oposición, se trató de extender la labor de informe de la AIRF sobre cualquier otro asunto que juzgara oportuno dentro de su ámbito de competencia y se propuso establecer un trámite de audiencia de la Administración destinataria, previo a la evacuación definitiva de los informes⁹³; también se propuso incluir a las Cortes Generales y a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales entre los destinatarios de los estudios de la AIRF⁹⁴; además de la disponibilidad de los informes, opiniones y memoria anual en la página web.

El Capítulo II de la LOAIRF (arts. 14 a 23) concreta el listado cerrado de nueve *informes*, preceptivos en su mayoría⁹⁵ y que deberá emitir la Autoridad con carácter previo a la aprobación, tramitación o aplicación de las previsiones, objetivos y documentos

92 La enmienda n.º 122 (S) del Grupo Parlamentario Popular disoció esta vía de petición de estudios, sobre asuntos que afecten exclusivamente a una Comunidad Autónoma o Entidad Local, de la que pudiera afectar a competencias de otras Administraciones, debiendo canalizarse entonces la petición a través de los órganos de coordinación (Consejo de Política Fiscal y Financiera o Comisión Nacional de la Administración Local).

93 Enmienda n.º 119 (CD), del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), que añadía la incorporación de las alegaciones de la entidad afectada y su particular valoración en el informe definitivo, dando lugar a una transaccional en el debate de la Comisión de Hacienda del Congreso que resultó aprobada, aunque posteriormente, en el Senado, se sustituyó la redacción.

94 Enmienda n.º 6 (CD), del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, que resultó aprobada en el debate realizado por la Comisión de Hacienda del Congreso. También la enmienda n.º 120 (CD), del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) añadía a las Comunidades Autónomas y fue aprobada en el debate realizado por la Comisión de Hacienda del Congreso.

95 Se aparta de dicha regla el informe que la AIRF puede emitir sobre la conveniencia de aplicar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas que prevé la LOEPSF, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 de la LOAIRF.

presupuestarios a que se encuentran anudados⁹⁶, careciendo de efectos vinculantes si no se establece lo contrario. Al mismo tiempo, aunque de modo mucho más flexible, se prevé el catálogo de asuntos sobre los que podrá emitir *opiniones*. Todo ello viene a complicar el frondoso panorama documental que representa la puesta en práctica de la estabilidad presupuestaria en el ámbito interno, al que debe sumarse otro tanto en el ámbito europeo.

3.9.1. Informe sobre las previsiones macroeconómicas

A tenor de lo dispuesto en el artículo 14 de la LOAIRF no queda claro si estamos ante uno, dos o más informes, aunque de idéntico contenido general, de conjunto, sobre «las previsiones económicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas o en el programa de estabilidad»⁹⁷. Nos parece que lo que se quiere indicar es que habrá tantos informes como proyectos de Presupuestos de las Administraciones sean evaluados por la AIRF, a los que se sumará otro más sobre el Programa de Estabilidad de España ante la Unión Europea, aún cuando este último es objeto de atención separada en el artículo 16 de la LOAIRF.

Dado el carácter preceptivo de los informes, no parece tener mucho sentido que deban ser solicitados previamente por las Administraciones a la AIRF. No obstante, esa indicación tiene consecuencias respecto del plazo de emisión, que será de diez días desde su petición (art. 5.1 LOAIRF). Más discutible parece que la falta de solicitud determine por sí sola la posibilidad de advertencia pública por parte de la AIRF, o la posible aplicación de las medidas correctivas señaladas en el artículo 20 de la LOEPSF, siempre que no se incumplan por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales sus respectivas obligaciones de información para con el Ministerio de Hacienda (art. 27.6 LOEPSF). Es decir, que siempre que la información de las líneas fundamentales de los Presupuestos autonómicos y locales se haya enviado al citado Departamento, parecería un exceso entender «sancionable» la falta de solicitud del informe de la AIRF, cuando ésta puede obtener la información por la vía preferente del Ministerio de Hacienda. Nada habría que objetar, sin embargo, si dichas Administraciones han incumplido con sus obligaciones de suministro de información.

La finalidad de estos informes pasa, lógicamente, por avalar o no las previsiones macroeconómicas evaluadas —de aquí que tengan que indicar dicha circunstancia— y

96 Se apartan de dicha regla los informes que debe emitir la AIRF para analizar la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto (art. 17 LOAIRF) y sobre el seguimiento de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas que se hubiesen adoptado (art. 21 LOAIF), que tendrán lugar con posterioridad a tales presupuestos.

97 La duda proviene del empleo de la conjunción disyuntiva «o» en lugar de la copulativa «y», aunque el texto parezca querer expresar más una adición que una alternativa. Además, el precepto alude en unos párrafos a «informe», en singular y en otros a «los informes a los que se refiere este artículo», en plural, lo que no contribuye a la clarificación.

que se tengan en cuenta las recomendaciones de la AIRF «en la elaboración de las previsiones definitivas a incorporar en sus proyectos de presupuestos o en el programa de estabilidad», valorando la adecuación de las previsiones realizadas a la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros. La AIRF evaluará «si existe un sesgo importante en las previsiones macroeconómicas en un periodo de cuatro años consecutivos»⁹⁸ y de apreciarse el mismo, «el Estado tomará las medidas necesarias para corregirlo y las hará públicas»⁹⁹.

Durante la tramitación parlamentaria se trató de atribuir directamente a la AIRF la elaboración de las previsiones macroeconómicas a incorporar en los proyectos presupuestarios y programa de estabilidad (Unión Progreso y Democracia) y, por el contrario, se quiso ceñir su actuación exclusivamente a la Administración General del Estado y entidades del sector público estatal (Grupo Mixto).

3.9.2. Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento

El artículo 15 de la LOAIRF prevé este informe sobre las modificaciones de la Orden Ministerial que regula la metodología utilizada para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y para la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Ambos aspectos aparecen indicados en los artículos 12.3 y 21.1.b) de la LOEPSF, habiendo dado lugar a la aprobación de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española («BOE», núm. 308, de 24 de diciembre de 2012). A partir de ahora, los cambios de dicha Orden serán objeto de informe previo de la AIRF.

En las enmiendas se propuso que la citada metodología fuese diseñada por la AIRF, en lugar de por el Ministerio de Economía y Competitividad, o que al menos contase con el aval del organismo, limitando la discrecionalidad del Gobierno.

98 Artículo 4.6 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros. Frente al carácter *ex ante* del Informe de la AIRF, la Directiva plantea una «evaluación periódica» de las previsiones y que debe incluir «la evaluación *ex post*».

99 Mejor que el «Estado», debería hacerse indicación del órgano encargado de la decisión, sea el Ministerio de Hacienda o el Gobierno de la nación.

3.9.3. Informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad

A diferencia de los anteriores informes, que no tienen señalada expresamente fecha de emisión —aunque ésta deba producirse en los 10 días siguientes a la solicitud, salvo razones de urgencia que abrevien dicho plazo (art. 5.1 LOAIRF)—, este otro que contempla el artículo 16 de la LOAIRF tendrá que producirse antes del 15 de abril de cada año, «con especial valoración de los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto». El informe de la AIRF se dará tanto sobre el proyecto del programa de estabilidad, como sobre los cambios que puedan afectar al mismo.

3.9.4. Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto

También cuenta con término señalado al efecto —antes del 15 de julio de cada año— la evaluación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas, tomando en consideración la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior (art. 17 LOAIRF).

3.9.5. Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas

Este informe ha de emitirse en los diez días siguientes a que el Gobierno apruebe los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas (art. 18 LOAIRF), teniendo como destinatario al Ministerio de Hacienda. Aunque nada se diga en la norma, lo lógico será que acompañe al propio acuerdo gubernamental en su tramitación parlamentaria.

Aquí cabe apreciar que la LOEPSF contempla una tramitación parlamentaria del acuerdo del Gobierno sobre los objetivos de conjunto, por lo que, en realidad, y como señaló el Consejo de Estado al dictaminar sobre dicha Ley, la aprobación la efectúan las Cortes Generales. En otro lugar ya aventuramos la incongruencia que padece la LOEPSF al establecer la fijación de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas sin tener que esperar a que dicha aprobación o convalidación parlamentaria se produzca¹⁰⁰. Y la LOAIRF incurre en el mismo error, dado que la AIRF informará al Ministerio de Hacienda sin que parezca que deba tener en cuenta si ese procedimiento parlamentario se produjo con éxito ya o no.

El informe versará sobre los objetivos de déficit y deuda de cada una de las Comunidades Autónomas, antecedendo a la determinación por el Ministerio de Hacienda de tales

100 Vid. García Roca, J. y Martínez Lago, M. A. (2013), pp. 138 y ss.

objetivos de conformidad con lo expresado en el artículo 16 LOEPSF, cuya modificación recoge la disposición final primera. Uno de la LOAIRF, limitándose a reflejar este informe de la Autoridad.

En las enmiendas que se presentaron se planteó suprimir el precepto por entender que la fijación de los objetivos de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas debía abordarse de forma bilateral, formalizándose después en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (Grupo Mixto). De sesgo bien distinto, en otra enmienda se trató de evitar los déficits «a la carta» para cada Comunidad, recogiendo la indicación de que dicho objetivo habría de ser el mismo, en porcentaje de su PIB, para todas las Comunidades Autónomas (Unión Progreso y Democracia). También se propuso que este informe de la AIRF, «elaborado de acuerdo con los criterios objetivos y la metodología previamente determinada por la Autoridad», abarcase los objetivos de la Administración General del Estado (Grupo Parlamentario Catalán).

3.9.6. Informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas

Lo único que señala el artículo 19 de la LOAIRF es que este informe deberá emitirse con carácter previo a la aprobación de dichos planes. Y en consonancia con ello, la disposición final primera. Tres de la LOAIRF da nueva redacción al artículo 23.1 de la LOEPSF, añadiendo éste ahora un nuevo párrafo en el que se establece: «En el cómputo del plazo máximo de un mes previsto anteriormente no se computará el tiempo transcurrido entre la solicitud y la emisión del informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal». La modificación no fue objeto de enmiendas en el Congreso¹⁰¹.

3.9.7. Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas

El artículo 20 de la LOAIRF se limita a reiterar el plazo (antes del 15 de octubre de cada año) de uno de los dos informes que aparecen señalados en el artículo 17.1 de la LOEPSF (modificada por la disposición final primera. Dos de la LOAIRF). La mala técnica legislativa es palpable en este punto y podría haberse solucionado con la indicación también del informe que la AIRF debe realizar antes del 1 de abril de cada año, además de haber resultado preferible emplear la misma terminología que utiliza el citado precepto de la LOEPSF, que alude a informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, que es, al fin y al cabo, sobre lo

101 Sin embargo, en el Senado, la enmienda n.º 124 (S), del Grupo Popular, introdujo una modificación de la citada disposición final primera. Tres, con el fin de subsanar una inconsistencia en el ámbito subjetivo de los informes de la Autoridad sobre los planes económicos-financieros, incluyendo no sólo a los del Estado y de las Comunidades Autónomas, como aparece en el artículo 19 de la LOAIRF, sino también a los de las Entidades Locales «en los supuestos en que resulte preceptivo».

que va a tener que rendir informe la AIRF. En su versión originaria, la LOEPSF atribuía dichos informes al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ahora, sin embargo, serán competencia de la AIRF.

El informe a emitir antes del 15 de octubre de cada año se hará público, para general conocimiento, versando sobre la adecuación de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado y de la información económico-financiera que deben suministrar las Comunidades Autónomas y Entidades Locales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la LOEPSF, pudiendo incluir recomendaciones en caso de apreciar alguna desviación.

El otro informe, que debe producirse antes del 1 de abril, se referirá al grado de cumplimiento de los indicados objetivos en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas.

Respecto de ambos informes se contempla ahora por la LOEPSF que el Ministerio de Hacienda podrá formular las recomendaciones adicionales que considere; facultad ésta que pretendieron evitar varias enmiendas.

3.9.8. Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF

Este es el único informe de los que aparecen señalados legalmente que no tiene por qué producirse si así lo considera la Autoridad —el anteproyecto de ley difería en este aspecto de la solución finalmente reflejada en el artículo 21 de la LOAIRF—, contemplándose como una posibilidad que apreciará la propia Autoridad —«podrá informar»—, sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV de la LOEPSF, así como sobre el seguimiento de las que se hubieran adoptado, «especialmente por parte de las Administraciones que ejerzan la tutela financiera de las Entidades Locales», con ocasión de la publicación trimestral en términos de contabilidad nacional de las operaciones no financieras del conjunto del sector de las Administraciones Públicas, por cada uno de sus subsectores y de cada Comunidad Autónoma, o de los informes de seguimiento de los planes económico financieros.

En las enmiendas que se presentaron se trató de limitar la actuación de la AIRF exclusivamente a la Administración General del Estado y demás entidades del sector público estatal (Grupo Mixto) y, por otro lado, se pretendió restablecer el carácter preceptivo del informe en cuestión (Grupo Parlamentario Socialista).

3.9.9. Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF

Dichas circunstancias excepcionales —catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria— aparecen indicadas en el artículo 135.4 CE y en el citado precepto de la LOEPSF. Ahora, el artículo 22 de la LOAIRF contempla un informe de la Autoridad que habrá de producirse con carácter previo a la tramitación que habrá de darse en el Congreso de los Diputados para que, por mayoría absoluta, pueda decidir al respecto.

3.9.10. Opiniones emitidas por la AIRF

Las opiniones que puede emitir la Autoridad, se referirán, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la LOAIRF, al seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda en aplicación del principio de transparencia, en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas; la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y «sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley».

El Grupo Parlamentario Socialista pretendió introducir sin éxito que la AIRF pudiera opinar sobre «el efecto de las reformas estructurales en la política fiscal».

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, R.: *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2012.

ARIAS RODRÍGUEZ, A.: «Llega la policía presupuestaria», en *Fiscalización.es*, 25 de mayo de 2013 (en línea: <http://fiscalizacion.es/2013/05/25/autoridad-iscal/>).

BERGANZA, J. C.: «Reglas fiscales en América Latina», en *Boletín Económico* (Banco de España), enero de 2013.

BORNSTEIN, F.: «Réquiem por un Parlamento inútil: nacimiento y muerte de su Oficina Presupuestaria», en *Cuarto Poder*, de 14 de mayo de 2013 (<http://www.cuartopoder.es/luzdecruce/requiem-por-un-parlamento-inutil-nacimiento-y-muerte-de-su-oficina-presupuestaria/6239>).

CALMFORS, L.: *What Remains of the Stability Pact and What Next?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2005.

CALMFORS, L.: «The role of independent fiscal policy institutions», *Rapport till Finanspolitiska rådet*, n.º 9, 2010 (con el mismo título puede verse también en *CESifo Working Papers*, n.º 3367, 2011).

- CASTELLANO, J.: «La futura Autoridad Fiscal contra el déficit. ¿Un brindis al sol?», en *¿Hay Derecho? El blog sobre la actualidad jurídica y política*, 22 de octubre de 2012 (en línea: <http://hayderecho.com/2012/10/22/la-futura-autoridad-fiscal-contra-el-deficit-un-brindis-al-sol/>).
- CRESPO, C.: «La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 66, 2012.
- DEBRUN, X., HAUNER, D. y KUMAR, M. S.: «Independent Fiscal Agencies», en *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n.º 1, 2009.
- DEBRUN, X. y TAKAHASHI, K.: «Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old wine in new bottles?», en *CESifo DICE Report*, n.º 3, 2011.
- DEBRUN, X.: «Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies», en *IMF Working Paper*, n.º 11/173, 2011.
- ECHEBARRÍA, K.: «Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión», en *Nota d'Economia* (Generalitat de Catalunya), n.º 99, 2011.
- EUROPEAN COMMISSION: *Public Finances in EMU - 2008*, Brussels, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION: *Public Finances in EMU - 2009*, Luxembourg, 2009.
- EUROPEAN COMMISSION: *Public Finances in EMU - 2010*, Brussels, 2010.
- EUROPEAN COMMISSION: *Public Finances in EMU - 2011*, Brussels, 2011.
- EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public Finances in EMU - 2012*, Brussels, 2012.
- EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public Finances in EMU - 2013*, Brussels, 2013.
- FERNÁNDEZ-WULFF BARREIRO, P.: «Límites Constitucionales al Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania», *Documento*, FEDEA, Madrid, 2012.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas, Navarra, 2013.
- GARICANO, L.: «España aprueba, pero ¿Dónde está el Consejo independiente de Política Fiscal?», en *Nada es gratis* (fedeablogs), 15 de noviembre de 2012 (en línea: <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=26202>).
- GONZÁLEZ, D.: «La Autoridad Fiscal Independiente, un nuevo foco de conflictos entre Gobierno y comunidades», en *arn digital* (análisis y reflexión de la noticia), 23 de abril de 2013 (en línea: <http://www.arndigital.com/economia/noticias/5763/>).
- HAGEMANN, R. P.: «Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils», *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 829, 2010.

- HAGEMANN, R.: «How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?», en *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 1, 2011.
- HORVÁTH, M y ÓDOR L.: «Making fiscal commitments credible. (Institutions for a Responsible and Transparent Fiscal Policy in Slovakia)», *NBS Discussion Paper* (National Bank of Slovakia), n.º 2, 2009.
- JONUNG, L. y LARCH, M.: «Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts», *European Economy – Economy Paper* n.º 210, 2004.
- JONUNG, L. y LARCH, M.: «Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts», *Economic Policy* 21, n.º 47, 2006.
- KAPLANOGLU, G. y RAPANOS, V. T.: «Fiscal Deficits and the Role of Fiscal Governance: The Case of Greece», en *Economic Analysis & Policy*, vol. 43, n.º 1, 2013.
- KOPITS, G.: «Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices», en *OECD Journal on Budgeting*, n.º 3, 2011.
- MAGARÒ, P.: «Independent Fiscal Institutions: A comparative analysis», en *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n.º 39, 2013.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «Gasto público funcionaria y estabilidad presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 27, 2001.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 82, 2011.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 24, 2011.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel y GARCÍA DE LA MORA, Leonardo: *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, 10.ª edición, Iustel, Madrid, 2013.
- MELAMUD, A. D.: *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010.
- MEROLA, R. y PÉREZ, J. J.: «Fiscal forecast errors: Governments vs. Independent Agencies?», en *Documentos de Trabajo* (Banco de España), n.º 1233, 2012.
- MÜHLEISEN, M., DANNINGER, S., HAUNER, D., KRAJNYÁK, K. y SUTTON, B.: «How do Canadian budget forecasts compare with those of other industrial countries?», *IMF Working Paper* n.º 05/66, 2006.
- OCDE: *Principles for Independent Fiscal Institutions*, 12 de febrero de 2013.
- OCDE: *Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, 23-24 de febrero de 2012 (y con Anexo revisado: 7-8 de junio de 2012).

- PIÑA GARRIDO, L.: «¿Un Consejo Fiscal Independiente en España?», en *Crónica Tributaria* (Boletín de Actualidad), n.º 6, 2012.
- RIVERO, C.: «El guardián del déficit llegará este año», en *Expansión.com*, 10 de marzo de 2013 (en línea: <http://www.expansion.com/2013/03/10/economia/1362951363.html>).
- RIVERO, C.: «El Gobierno nombrará a los miembros de la autoridad fiscal independiente», en *Expansión*, 13 de abril de 2013.
- SAINT-MARTIN, D.: «La concentration du pouvoir dans les agences centrales de budgets: un pilier central de l'architecture néolibérale», *Travail de session, Département de Science Politique* (Université de Montréal), 2013.
- SANTORO, M.: «Fiscal Institutions», en *Rivista di Politica Economica* (luglio-agosto), 2008.
- SESMA SÁNCHEZ, B.: «El principio de transparencia presupuestaria», en *Crónica Presupuestaria*, n.º 1, 2013.
- STRAUCH, R., HALLERBERG, M. y HAGEN, J. von: «Budgetary forecasts in Europe—The track record of the Stability and Convergence Programs», *ECB Working Paper* n.º 304, 2004.
- TOMMASI, M.: «Instituciones y resultados fiscales», en *Desarrollo Económico*, vol. 38, n.º 149, 1998.
- WREN-LEWIS, S.: «Fiscal Councils: The UK Office for Budget Responsibility», en *CESifo DICE Report*, n.º 3, 2011.
- WREN-LEWIS, S.: «Comparing the delegation of monetary and fiscal policy», en *Department of Economics Discussion Paper Series* (University of Oxford), n.º 540, 2011.
- VV.AA.: *The role of fiscal rules and Institutions in shaping budgetary outcomes*, Economic Papers, European Commission, n.º 275, 2007.
- VV.AA.: *Las instituciones fiscales del mañana* (coord.: A. Corbacho), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2012.
- VV.AA.: «The functions and impact of Fiscal Councils», *Document, International Monetary Found*, Washington, D.C., 2013.
- VV.AA.: «Case Studies of Fiscal Councils - Functions and impact», *Document, International Monetary Found*, Washington, D.C., 2013.
- ZSCHIESCHE SÁNCHEZ, J.: *Keynes, los déficits fiscales y la necesidad de contenerlos: Análisis de los organismos fiscales independientes como alternativa institucional y elaboración de una propuesta orientada a la estabilidad presupuestaria para el caso de España*, Tesis Doctoral, UNED, Madrid, 2010.