



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho y Administración de
Empresas

La Posición Institucional de la AIREF: ámbito
funcional y conflictos territoriales

Presentado por:

ANA CRISTINA ATIENZA LÓPEZ

Tutelado por:

D. JUAN FERNANDO DURÁN ALBA

Valladolid, 14 de julio de 2021

RESUMEN

En las últimas décadas hemos visto como los déficits públicos han supuesto un obstáculo al estado de bienestar, agravados por las crisis económicas, y condicionando el crecimiento y la capacidad de los gobiernos. Como consecuencia se han desarrollado nuevos marcos institucionales orientados a controlar las finanzas públicas. La Unión Europea ha implementado un empuje en este sentido. Desde esta perspectiva la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal es la responsable de la supervisión de la política presupuestaria, para conseguir la estabilidad y sostenibilidad necesarias. Es necesario ahondar en sus antecedentes, su funcionamiento, y analizar su entrada en la normativa constitucional, la cual ha generado conflictos territoriales con la Comunidades autónomas y las entidades locales. El éxito de esta institución se debe valorar atendiendo al grado de independencia y a la relevancia de sus recomendaciones, pues al final será un éxito para toda la ciudadanía.

ABSTRACT

In the last decade, public deficit has been an obstacle to the welfare state, worsened due to financial crisis, determining Government growth and its ability to rule. Therefore, new institutional frameworks have been developed focused on the control of public finance. The European Union has played an essential role on this issue. The Independent Authority for Fiscal Responsibility (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*) is responsible for the supervision of budgetary policies, with the aim of strengthening stability and sustainability. It is absolutely necessary to deepen in its precedents, its proper operation and to analyze how it is enshrined in constitutional law. The development of this new rule has caused territorial disputes between autonomous regions and local entities versus Central governments. The success of this institution will be recognized by providing enough independence and ensuring the relevance of its recommendations, as it will result in a citizenship success.

PALABRAS CLAVE

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, crisis económica, sostenibilidad, finanzas públicas, constitucionalidad, CCAA, EELL, Unión Europea.

KEY WORDS

Independent Authority for Fiscal Responsibility, financial crisis, sustainability, public finance, constitutionality, autonomous regions, local entities, European Union.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| 2. ANTECEDENTES DE LA AIREF: RED DE INSTITUCIONES FISCALES EUROPEA..... | 8 |
| 2.1. Delimitación del concepto de instituciónfiscal independiente..... | 8 |
| 2.2. Análisis institucional de los distintos modelos de IFIs | 14 |
| 2.3. Antecedentes en España: la Oficina del Presupuesto y la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG) | 19 |
| 3. ANÁLISIS DE LA AIREF: Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: concepto, creación, naturaleza y finalidad. | 21 |
| 3.1 Razón de la creación de la AIREF. | 21 |
| 3.2 Naturaleza y fines de la AIREF. | 24 |
| 3.3 Organización y funcionamiento de la AIREF. | 27 |
| 3.4 El principio de cumplir y explicar en la AIREF..... | 30 |
| 4. LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LO 6/2013 DE CREACIÓN DE LA AIREF..... | 31 |
| 5. CONFLICTO TERRITORIAL CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES..... | 35 |
| 6. BALANCE DE LA AIREF..... | 40 |
| 6.1. Evaluación externa de la OCDE de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. | 40 |
| 6.2. Autoevaluación de su independencia: Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales..... | 48 |
| 7. ESTUDIO DE CAMPO: INFORME SOBRE LAS LINEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2021 DE CASTILLA Y LEON..... | 50 |
| 8. CONCLUSIONES..... | 55 |
| 9. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES..... | 57 |

ABREVIATURAS

AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria

AIReF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

CBO: Oficina Presupuestaria del Congreso de EE.UU

CCAA: Comunidades Autónomas

CCLL: Corporaciones Locales

FMI: Fondo Monetario Internacional

IFIS: Instituciones Fiscales Independientes

INE: Instituto Nacional de Estadística

LOEPSF: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012

OBR: *Office for Budget Responsibility*

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo

OPCG: Oficina del Presupuesto de las Cortes Generales

PBO: Oficina Parlamentaria Presupuestaria

PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento

MINHAFP: Ministerio de Hacienda y Función Pública

1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la sostenibilidad de las finanzas públicas es la base para impulsar el crecimiento de la economía y, por ende, para garantizar el bienestar de la sociedad y ofrecer unas perspectivas futuras más justas, solidarias y prósperas. Este hecho pone en primer plano la importancia de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, pero se ha materializado aún más con la persistencia de altos déficits públicos y niveles de deuda. Estas circunstancias han provocado la necesidad de creación de instituciones, independientes de los Gobiernos, para reforzar y evaluar las políticas presupuestarias externamente. Desde la Unión Europea, se ha impuesto a los Estados miembros la mejora de las reglas fiscales y con ello la creación de organismos independientes de control presupuestario.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) se crea en España para ser clave a la hora de diseñar, supervisar y evaluar el la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en nuestro país. Sin embargo, hay un desconocimiento generalizado de esta institución, la cual tiene que desempeñar un papel indiscutiblemente trascendental para los ciudadanos, acercando el debate fiscal a la sociedad desde el diálogo; además, debe ser un punto de encuentro imparcial y de diálogo constructivo entre las administraciones. El principal problema al que se ha enfrentado este organismo con tan poca andadura, creado en 2013, es nuestro modelo de descentralización de competencias en favor de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Desde sus primeros años de existencia, ha intentado cumplir con las obligaciones europeas. Ha sido una tarea difícil, como se ha podido observar, por ejemplo, desde el interior de la institución con críticas de su antiguo presidente José Luis Escrivá, actual Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en 2016 que declaraba que existía una extraordinaria complejidad de las reglas fiscales europeas en la aplicación en los distintos países, así como la discrecionalidad con la que, a su juicio, se aplicaban con el caso de Francia¹. Se ponía de manifiesto, así, la complicada labor que estaba realizando al mando de esta institución, y la dificultad añadida de adecuación de la misión de la AIReF a nuestro modelo autonómico. En muchas otras ocasiones, el expresidente había defendido uno de

¹EUROPA PRESS, “Escrivá (AIReF) critica la "discrecionalidad" de la gobernanza fiscal europea”, *El Economista*, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/7543279/05/16/Escriva-AIReF-critica-la-discrecionalidad-de-la-gobernanza-fiscal-europea.html>

los pilares de esta institución, la independencia, con la amenaza de dimitir en varias ocasiones².

En definitiva, la labor de esta institución ha sido complicada en términos de asegurar los requisitos que se han exigido desde la Unión Europea de independencia y autonomía funcional. El legislador cuando definió el ámbito de actuación y la posición institucional de la AIREF, a través de la promulgación de una ley orgánica que desarrolla el principio de estabilidad presupuestario consagrado en el artículo 135 CE, podría no haber valorado el peligro de la delimitación competencial, pudiendo otorgar un mayor poder de control y de decisión a favor del Estado y en perjuicio del resto de Administraciones Públicas, debido al compromiso europeo.

Con todo lo anteriormente expuesto, el objeto de este trabajo es dar a conocer qué es la AIREF, su funcionamiento, los fines para los cuales fue creada, sus ámbitos de actuación, el marco normativo constitucional en el que se enmarca y analizar la hipotética inconstitucionalidad de la ley de creación de la institución, así como posibles conflictos territoriales que se han podido suscitar a raíz de su constitución, para terminar con la exposición de un estudio de campo en el que se analiza, con una perspectiva práctica, la labor que realiza la autoridad de responsabilidad fiscal.

² SÉRVULO GÓNZALEZ, J., “José Luis Escrivá, el guardián de la independencia de la Autoridad Fiscal”, *El País*, 7 de julio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/07/06/actualidad/1562434733_931901.html

2. ANTECEDENTES DE LA AIREF: RED DE INSTITUCIONES FISCALES EUROPEA

2.1. Delimitación del concepto de institución fiscal independiente

Existe una tendencia generalizada de creación de organismos independientes de control presupuestario en los países de la Unión Europea y de la OCDE³. Desde la Comisión Europea se ha dado mucha importancia al papel que debe desarrollar una institución fiscal independiente (IFI) u organismo de control presupuestario o consejo fiscal, por ello es necesario hacer una aproximación conceptual al término de consejos fiscales u organismos independientes de control presupuestario. Parece que el uso de diferentes denominaciones puede dar lugar a confusión, pero es una simple traducción del inglés *fiscal councils*. En castellano, se utiliza el término fiscal para hacer referencia al fisco o hacienda pública, y el término presupuestario como algo más específico relativo a la vertiente de los ingresos⁴. Por ello, parece complicado dar una definición única que reúna todas las características y variantes de cada modelo de organismo de control presupuestario dentro del ámbito de la Unión Europea. La Comisión Europea los define como “organismos públicos no partidistas, independientes del banco central, del Gobierno y del Parlamento que elaboran previsiones macroeconómicas para los presupuestos, realizando un seguimiento de la ejecución”. Siguiendo la línea de la Comisión Europea, en el 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 de la zona euro, se define el término Consejo Fiscal como: “organismo dotado de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro responsables de la supervisión de la aplicación de las normas presupuestarias nacionales”⁵.

La creación de las primeras instituciones fiscales no estaba relacionada como tal con exigencias fiscales, su principal función era asesorar a los gobiernos en procesos de planificación económica, sobre todo para la fase de reconstrucción económica tras la II Guerra Mundial. La primera generación de Autoridades Fiscales Europeas se encuentra en

³ ANDRÉS JOVANI, J. M., “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 89 (2013), pág.241.

⁴*Id.*

⁵ Reglamento COM/2011/0821, artículo 2 definiciones del *Independent Fiscal Council*.

países como Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Alemania o Austria. El ámbito de actuación de estas instituciones estaba muy marcado por un conocimiento técnico en manos de expertos. Su labor era desempeñada de manera independiente y desvinculada de los Gobiernos, básicamente realizaban orientaciones de política económica y presupuestaria⁶. Con el paso de los años y, debido a las exigencias de las reglas presupuestarias de disciplina fiscal, han tenido que adaptarse a los estándares y cumplimientos de la Unión Europea, como se indica en la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros como respuesta al deber de mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas tras la crisis financiera de 2007.

Desde la Comisión Europea se considera que la existencia de estas instituciones ha supuesto un primer paso para promover la transparencia y el aseguramiento de políticas fiscales sostenibles. En la Directiva anteriormente mencionada se exige que las reglas fiscales deben delimitar objetivos y mecanismos para el seguimiento de las políticas públicas presupuestarias por parte de organismos independientes dotados de autonomía funcional⁷, es decir, que puedan realizar su labor sin instrucciones y sin estar sometidos a ninguna otra institución. Por lo tanto, una supervisión independiente y fiable del cumplimiento de las previsiones contenidas en las normas presupuestarias de cada Estado miembro.

No es una tarea fácil delimitar las pautas para el establecimiento de instituciones fiscales independientes, desde la Comisión Europea se ha intentado fijar y definir las características que deben reunir las instituciones para ser consideradas como Consejo Fiscal, recogidas a través de unas previsiones en el apartado 7 del anexo a la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de junio de 2012 sobre los roles e independencia de los Consejos⁸:

⁶ RALLO LOMBARTE, A., “La amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, págs. 143-186.

⁷MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A., “Un Consejo Fiscal Independiente para España”, *Crónica Tributaria*, nº 148/2013-2014, págs.119-121.

⁸ COMISION EUROPEA, Comunicación de 20 de junio de 2012 sobre principios comunes aplicables a los mecanismos de cooperación presupuestaria, Bruselas, Anexo 7. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:EN:PDF>

1. Las instituciones fiscales deben hacer públicas sus informes y evaluaciones, justificando las circunstancias de corrección de las prácticas fiscales por parte de los Gobiernos.
2. El diseño y estructura de cada Consejo Fiscal deberá tener en cuenta el marco institucional existente en cada país.
3. Se debe dotar de autonomía funcional a través de disposiciones legales, como un régimen estatutario legal (pudiendo dotarlas de personalidad jurídica), otorgando cierta protección frente a otras entidades o instituciones en las que se encuadren evitando recibir directrices. Por otro lado, se deben crear canales de comunicación donde los gobiernos puedan participar a través de un diálogo con las instituciones.
4. Es necesario un procedimiento de nombramiento de miembros del Consejo Fiscal con garantías como asegurar un mandato no superior al mandato de la legislatura.
5. La función de los Consejos fiscales es supervisar y reforzar la transparencia y credibilidad de la gobernanza fiscal y presupuestaria mediante un control externo que obligue a las autoridades presupuestarias a cumplir y atender las recomendaciones y evaluaciones de estas. Si por el contrario se apartan, deben justificarse públicamente.

Tras esta comunicación de la Comisión Europea, se decidió promulgar el Reglamento UE n°473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios, en el cual se fijaron los estándares delimitados en la Comunicación de junio de 2012 para la creación de las instituciones fiscales independientes. Es necesario recordar que esta fuente de Derecho obliga en todos sus elementos y es directamente aplicable a todos los Estados miembros sin necesidad de trasposición⁹. La especialidad de este reglamento comunitario radica en el contenido de sus disposiciones, que deja libertad de elección a cada Estado a la hora de elegir el tipo de norma que constituya la institución fiscal independiente, y esto puede provocar conflictos constitucionales con la normativa nacional, como es el presente objeto de este trabajo en el caso de la institución española que posteriormente se analizará.

⁹MARTÍNEZ LAGO, M. Á., “La Autoridad Fiscal independiente”, *E-Prints de la Universidad Complutense*, 2014 (publicación electrónica). Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/24379/1/EPrintMAML201401.pdf>

Fuera del ámbito de la Unión Europea, a lo largo de la historia ha habido otras instituciones que también han intentado aclarar el concepto y la razón de creación de los Consejos Fiscales, como ha sido el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁰. Esta institución, a diferencia de la Comisión Europea, entiende que los Consejos Fiscales pueden estar adscritos a otras instituciones, y por ello distingue varios modelos de consejos fiscales¹¹:

1. Instituciones orgánicamente independientes, es la denominación que más se conoce en el ámbito académico.
2. Consejos formalmente vinculados al Ejecutivo o Legislativo, esta denominación admite a su vez varias modalidades desde instituciones con garantías de independencia hasta oficinas parlamentarias.
3. Consejos asociados a otras instituciones independientes como bancos centrales o, incluso, a las oficinas de auditoría pública. Esta modalidad de institución se nutre de la independencia de los poderes de los que depende, pero es necesario resaltar sus competencias para evitar intromisión en las funciones de las instituciones principales.

En el siguiente gráfico, realizado por el *OECD Journal on Budgeting* en 2016¹², se pueden observar los diferentes modelos de consejos fiscales y el predominio de un modelo concreto de dirección a través de órganos colegiados o dirección unipersonal, según lo decidido en particular por cada Estado. Desde la OCDE, se recuerda que lo importante es diseñar correctamente la estructura de la IFI para cumplir con las exigencias de la Directiva Europea y con los Principios informadores que deberían regir en la organización y funcionamiento de los organismos presupuestarios independientes de la OCDE. Los directores de las IFIS deben ser nombrados con base en su experiencia y logros profesionales. En la mayoría de los países, son propuestos por el Gobierno o Parlamento.

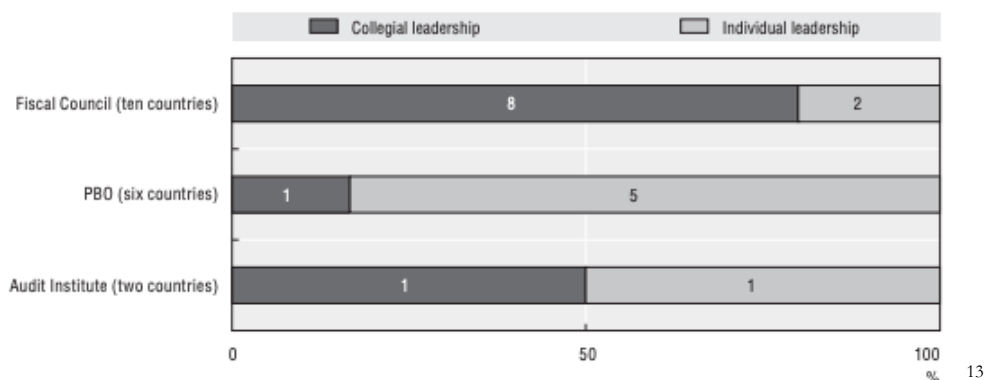
¹⁰ ANDRÉS JOVANI, J. M, “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”, *op. cit*, pág. 249.

¹¹*Id.*

¹² VON TRAPP, L.; LIENERT, I. y WEHNER, J., *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OCDE, Febrero 2014. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>

Sin embargo, hay ciertos países como Reino Unido o España que aseguran que la persona propuesta para ser el director o presidente de la IFI no está vinculado a ningún partido político. En el caso español, como se describirá más adelante, el posible candidato es designado por el Consejo de ministros y debe comparecer en el Congreso para poder ser formalmente nombrado.

Figure 2. Leadership arrangements by institutional model



Tanto la Comisión Europea como el Fondo Monetario Internacional coinciden en que la labor que realizan los consejos fiscales u organismos de control presupuestario es diferente a la que realizan los órganos de auditoría mencionados en la tercera modalidad definida por el FMI, estos últimos se dedican a elaborar evaluaciones de los análisis macroeconómicos. La labor fundamental de los consejos fiscales es fomentar la transparencia y la adecuada planificación en las políticas presupuestarias.

Desde la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), tras el III Encuentro Anual de responsables Parlamentarios de Presupuestos y de Instituciones Presupuestarias Independientes de la OCDE en 2011, se llegó a la redacción de un documento en el que se recogen los Principios informadores que deberían regir en la organización y funcionamiento de los organismos presupuestarios independientes¹⁴:

1. Responsabilidad nacional: para que la creación de este tipo de organismos sea eficaz, es necesario a la hora de diseñar las competencias funcionales y la propia

¹³ VON TRAPP, L.; LIENERT, I.; WEHNER, J., *id.*

¹⁴ VON TRAPP, L.; SCHERIE, N.; FONTAINE, P., LAGO-PEÑAS, S. y SUYKER, W., *Estudio de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*, OCDE, 29 de noviembre de 2017, pág.17.

estructura de la organización, que se llegue a un acuerdo interno adaptándose a las necesidades económicas, institucionales y legales de cada país.

2. Independencia e imparcialidad: son los principios claves sobre los que deben descansar todos estos organismos, por ejemplo, a la hora de elegir a los miembros que formaran parte del equipo directivo de la institución debe hacer en función de sus éxitos y experiencia profesional. El mandato de cada miembro deberá ser acotado con una duración limitada. La institución fiscal debe ser independiente de los poderes ejecutivo y legislativo.
3. El mandato de las Instituciones Fiscales debe definirse en disposiciones legales, en las cuales se debe indicar la labor que deben realizar a partir de los instrumentos más adecuados, la posibilidad de recibir solicitudes de otras instituciones y el deber de emitir informes a iniciativa propia. Su labor y mandato deben estar sujetos a cada legislatura y ciclo presupuestario, incluyendo previsiones a medio y largo plazo.
4. Los recursos económicos de los que deben disponer deben ser suficientes para el adecuado cumplimiento de sus objetivos. Por ello las asignaciones monetarias que se deben abonar al personal y a la dirección de las instituciones fiscales debe ser públicas al igual que el de otros organismos oficiales con el objeto de hacer lo más objetivo y correcto posible el presupuesto de cada año.
5. Otro principio muy importante para garantizar la eficacia de estos organismos es la relación con el Parlamento, independientemente de dónde se adscriba. Por ello, es necesaria la existencia de mecanismos de rendición de cuentas a través de informes o de comparencias ante el Congreso de los Diputados, como es el caso español, y como ha sucedido el pasado 29 de junio de 2021 cuando la presidenta de la AIREF, Cristina Herrero, ha presentado en el Congreso el *Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2021-2024*¹⁵, principal documento de planificación de la política fiscal a medio plazo, emitiendo recomendaciones con intervenciones como: “insistir en la necesidad de contar con una estrategia fiscal a medio plazo para reconducir la deuda hacia un nivel de deuda pública más prudente que reduzca

¹⁵AIREF, “Cristina Herrero insiste en el Congreso en la necesidad de diseñar una estrategia fiscal a medio plazo”, 29 de junio de 2021 <https://www.airef.es/es/uncategorized/cristina-herrero-insiste-en-el-congreso-en-la-necesidad-de-diseñar-una-estrategia-fiscal-a-medio-plazo/>

la actual vulnerabilidad de la economía española, tal y como ha recomendado la institución en numerosas ocasiones”.

6. Garantizar el acceso a la información por parte de la AIREF a través de la legislación para poder desempeñar su tarea de supervisión con el mayor acceso posible a cualquier dato y por supuesto con las restricciones y garantías necesarias en temas relacionados con la defensa y seguridad nacional.
7. Transparencia. Es el principio clave que todas las IFIs deben fomentar para conseguir salvaguardar su credibilidad a la hora de emitir informes y recomendaciones y aumentar su presencia en los organismos públicos oficiales, en los medios de comunicación y en la sociedad como tal. Para conseguir plenamente ser transparentes, las IFIs deben rendir cuentas anualmente ante los poderes legislativos de cada país. Con ello, deberán cumplir con las fechas de emisión impuestas por ley a la hora de la presentación de informes o recomendaciones.
8. Comunicación. Para conseguir su propósito es necesario que este tipo de instituciones establezcan canales de comunicación efectivos para que la sociedad y las autoridades gubernamentales y administrativas tengan en cuenta la actividad coercitiva de las IFIs.
9. Por último, es necesario una evaluación externa por parte de otras instituciones o de mecanismos especializados para ello como puede ser otra IFI de un país diferente, la OCDE, los Bancos Centrales de cada país o Tribunales de Cuentas.

2.2 Análisis institucional de los distintos modelos de IFIs

Actualmente un elevado número de países de la OCDE y de la Unión Europea cuenta con instituciones fiscales independientes, cuya tradición se remonta al siglo XX. Resulta complicado realizar una clasificación de los distintos tipos de organismos desde una perspectiva internacional, debido a la manera heterogénea de articularse por cada país la creación de los organismos y, a su vez, por la disparidad cronológica de su creación. Según la clasificación que realiza J. M. Andrés Jovani¹⁶, considerando como criterio de

¹⁶ ANDRÉS JOVANI, J. M., *op. cit.*, pág. 266.

diferenciación dentro de las instituciones europeas los años de creación de las mismas, el autor distingue entre organismos existentes, previamente a la gobernanza económica de la Unión Europea con la reforma del Pacto de Estabilidad y crecimiento de 1997, y los organismos creados a raíz de esta reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea con las exigencias del *Six Pack* (Directiva sobre marcos presupuestarios de los Estados Miembros del año 2011) y el *Fiscal Compact* (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea de 2013).

Dentro del primer grupo, los organismos existentes con anterioridad a la reforma de la gobernanza económica de la Unión, se distinguen los casos de Países Bajos en 1945, bajo la denominación *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (CPB), el cual es consejo fiscal europeo más antiguo y constituye una referencia en la materia. A partir de la segunda mitad del sigloXX, países como Alemania, en 1963, con el *German Council of Economic Experts-Stability Council* (IAB) y en Austria, en 1976, con el *Austrian Fiscal Advisory Council* (FISK), en Bélgica el *Bureau fédéral du Plan*, en 1994, crean instituciones de estas características¹⁷.

Analizando con más detalle el caso de Países Bajos, la Institución Fiscal Independiente se conoce como Oficina Neerlandesa de Análisis de Política Económica, denominada también Oficina Central de Planificación (*HetCentraal Plan bureau, CPB*)¹⁸ que fue creada, tras la II Guerra Mundial, en septiembre de 1945, como una institución independiente a la cual se le confirió la tarea de ayudar al Gobierno, proporcionando los conocimientos necesarios para la reconstrucción económica y la promoción del empleo tras el desastre económico provocado por la guerra, mediante la proyección de perspectivas y predicciones sobre la economía nacional.

Uno de sus principales rasgos característicos, es la adscripción al Ministerio de Asuntos Económicos, el cual ha servido de modelo para la creación del resto de instituciones fiscales independientes. Corresponde al Ministro nombrar al director del consejo fiscal, previa consulta del Gobierno. La labor del consejo fiscal es totalmente independiente del ministerio. Por el contrario, el presupuesto de la CPB proviene del Ministerio de Economía mediante impuestos generales y, a fin de garantizar su mayor

¹⁷ GORDO, E.; HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J., “Instituciones fiscales independientes en España y la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, febrero de 2015, págs.27-44.

¹⁸ BOS, F. y TEULINGS, C., “CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing”, *CPB Document*, nº 218, December 2010, págs. 1-58.

independencia posible, se permite la obtención de hasta un veinte por ciento de su presupuesto vía ingresos externos. Su principal labor consiste en realizar estimaciones sobre el desarrollo de la economía holandesa y mundial para asegurar la correcta toma de decisiones políticas de carácter socio-económico en los Países Bajos; analizar proyectos políticos y evaluar los efectos de las políticas ya aplicadas. Con la nueva reforma de la gobernanza económica europea, la Ley de Hacienda Pública Sostenible de 2013 obligó a que las previsiones del CPB fueran la base oficial para el presupuesto del Estado.

El segundo grupo de instituciones fiscales independientes fueron creadas a partir de la nueva gobernanza económica de la Unión Europea con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobada en 2011, el Pacto Fiscal acordado en 2012 y el denominado *Two Pack* que entró en vigor en 2013. Todas estas medidas persiguen una mayor efectividad de las reglas fiscales europeas. En definitiva este segundo grupo se caracteriza por una concentración de sus funciones, tanto de supervisión de las políticas presupuestarias (análisis de los proyectos de presupuesto y sostenibilidad a largo plazo) como evaluación de previsiones económicas más a nivel macroeconómico. Los casos más significativos de IFIs de segunda creación¹⁹ son el *Conselho das Finanças Públicas* de Portugal, en el caso irlandés el *Irish Fiscal Advisory Council* ambos creados en 2011. Otros consejos creados en 2012 fueron el italiano *Ufficio Parlamentare di Bilancio* y el francés, conocido como *Haut Conseil des Finances Publiques*.

De igual manera, se podría distinguir un tercer grupo de instituciones fiscales independientes que han recibido influencia de la nueva gobernanza de la Unión Europea pero no directamente vinculados a la misma, los principales son: por un lado, el Consejo Fiscal Sueco, conocido como *Swedish Fiscal Policy Council*, creado en 2007, y caracterizado por la no adscripción a ningún Ministerio. Como rasgo característico de diferenciación al resto de IFIs, al ser una agencia estatal su financiación proviene de una partida de los presupuestos públicos. Por otro lado, en el año 2010, se creó en el Reino Unido la denominada *Office for Budget Responsibility* (OBR), con el objetivo de proporcionar análisis independientes de la sostenibilidad de las finanzas públicas, y que se encuentra vinculada orgánicamente al Gobierno aun siendo también una agencia independiente. La nota más característica diferencial de este consejo fiscal es la concentración de funciones entorno al ciclo presupuestario con un seguimiento más a fondo de la sostenibilidad de las finanzas

¹⁹ ANDRÉS JOVANI, J. M., *op. cit.*, p. 269.

públicas, sobre todo en el nivel microeconómico. Esta concentración de funciones es más propia de organismos independientes de control presupuestario de otros países de la OCDE no miembros de la Unión Europea, como es el caso de la IFI Canadiense (PBO) o la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos (CBO por sus siglas en inglés)²⁰, creada en 1974 que sirvió de inspiración para la creación del resto de modelos de IFIs. La CBO surgió dentro de un sistema presidencial, donde hay una separación clara de los poderes ejecutivo y legislativo, el Congreso estadounidense posee suficiente poder presupuestario para cuestionar cuestiones sobre política fiscal emanadas del legislativo. Del mismo modo, la PBO canadiense es beneficiosa para combatir la asimetría de información y dar un mayor protagonismo al Congreso, evitando un monopolio de conocimiento de información del presupuesto por parte del Gobierno.

Tras analizar los diferentes modelos de organismos independientes de control presupuestario se puede observar una gran diversidad en términos de funciones, estructura interna, recursos y adscripción al Gobierno. Este hecho no es un impedimento para recordar las funciones y la labor de estos organismos, la supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias y la elaboración de previsiones de sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. En definitiva, estas IFIs creadas tras el *Fiscal Compact* responden a un modelo mixto, realizan varias funciones diferenciadas en un mandato positivo (provisión de información y análisis) y un mandato normativo (formular recomendaciones sobre la orientación de la política fiscal).

Volviendo al ámbito de la Unión Europea, con el objetivo de encuadrar nuestra Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), es necesario hacer referencia al 11 de septiembre de 2015, fecha de creación de la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (*Network of EU Independent Fiscal Institutions*) tras la ratificación del Acuerdo de Bratislava (Eslovaquia). Se caracteriza por ser una institución voluntaria que está abierta a todos los órganos de supervisión fiscal independientes de la Unión Europea y que operan dentro de ella²¹. En la actualidad, la Red de IFIs de la UE

²⁰VON TRAPP, L., “Evolución del proceso de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes”, en *Un estado para la ciudadanía*, Centro de Estudios Públicos, enero 2018, pág. 219. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/evolutions-in-legislative-budgeting-and-independent-fiscal-institutions-spanish-version.pdf>

²¹AIReF, *Sobre nosotros*. Red de Ifis de la UE. Disponible en: <https://www.airef.es/es/euifi-s/>

cuenta con un total de 32 miembros. La Comisión Europea realizó un esquema recogiendo las principales instituciones como se muestra a continuación.

PRINCIPALES INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES EN LA UEM

CUADRO 1

| | Institución/organismo | Fecha de creación |
|---|---|-------------------|
| Holanda | Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis | 1945 |
| Alemania | German Council of Economic Experts/Stability Council | 1963/2010 |
| Austria | Austrian Fiscal Advisory Council (antes, Government Debt Committee)/Parliamentary Budget Office | 1970/2012 |
| Bélgica | High Council of Finance/Federal Planning Bureau | 1989/1994 |
| Eslovenia | Institute of Macroeconomic Analysis and Development | 1991 |
| Portugal | Portuguese Public Finance Council | 2011 |
| Irlanda | Irish Fiscal Advisory Council | 2011 |
| Eslovaquia | Council for Budget Responsibility | 2012 |
| Francia | Haut Conseil de Finances Publiques | 2012 |
| Italia | Parliamentary Budget Office | 2012 |
| España | Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal | 2013 |
| Finlandia (a) | National Audit Office | 2013 |
| Letonia | Fiscal Discipline Council | 2013 |
| Estonia, Chipre, Malta, Lituania, Luxemburgo y Grecia | Fiscal Council | 2014 |

FUENTE: Comisión Europea (base de datos sobre marcos fiscales, 2013).

22

La principal misión de esta red es crear un marco de referencia y de apoyo entre todos los consejos fiscales europeos para conseguir una labor semejante en todos los Estados miembros que poseen consejos fiscales. Por ello, se apoya en un Comité para Asuntos de la UE que tiene como objetivo adoptar posiciones sobre cuestiones relativas a las relaciones con las instituciones de la UE, incluido el marco fiscal de la UE. Todos los años esta Red presenta un documento, el *European Fiscal Monitor*²³, dos veces al año; el más reciente ha sido el presentado en junio de 2021, donde se hace especial referencia a la recuperación económica tras la pandemia de manera incierta. Por último, es necesaria una referencia al panorama de las instituciones fiscales independientes en la OCDE. Como se indica en un estudio realizado por esta misma institución sobre la *Evolución del proceso de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes*²⁴, se caracterizan las IFIs por su diversidad tanto en términos de organización interna y funciones como de presupuestos. Asimismo, se subraya la importancia de las necesidades locales y del ambiente institucional local en sus diseños. En nuestro caso particular, España es un país donde las corporaciones locales tienen un gran papel, por ello se creó el Observatorio de la AIREF sobre Corporaciones

²² GORDO, E.; HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J., “Instituciones fiscales independientes en España y la UEM”, *op. cit.*, pág. 35.

²³ EUROPEAN FISCAL MONITOR, *Informe Junio 2021*. Disponible en: <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/307/european-fiscal-monitor-june-2021>

²⁴ VON TRAPP, L., “Evolución del proceso de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes”, *op. cit.*, pág. 9.

Locales²⁵, el cual a día de hoy sirve como herramienta que va en consonancia con los principios fundamentales de la AIReF, y pretende fomentar la transparencia poniendo a disposición del público datos económicos que previamente han sido recogidos por organismos como el Banco de España, el Ministerio de Hacienda y el INE.

2.3 Antecedentes en España: la Oficina del Presupuesto y la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG)

Analizando la situación española previa a la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en 2013, se debe hacer referencia a dos instituciones que pueden asemejarse su labor a la realizada por la AIReF actualmente. La primera es la Oficina del Presupuesto creada en 1996, a través del Real Decreto 838/1996; este Organismo Público Oficial estaba bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno, José María Aznar, el cual otorgaba al Director de la oficina (puesto que fue cubierto por José Barea Tejeiro) el rango de Secretario de Estado. Su principal labor era la asistencia directa para la formulación de la política presupuestaria y la observancia a la hora de elaborar los Presupuestos Generales ya que era primordial cumplir con los estándares y límites exigidos por el Tratado de Maastricht. En el momento en que se creó este organismo, la situación económica de España era inestable y era necesario realizar reformas estructurales para poder reducir el déficit y sanear las finanzas públicas, como consecuencia y objetivo de ser miembro de la Unión Monetaria en mayo de 1998²⁶. Las reformas estructurales llevadas a cabo para ser miembro de esta Unión no solo fueron la creación de este organismo, sino también se tomaron medidas como introducir corresponsabilidad fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica y se estableció una Comisión para la elaboración de una nueva Ley Presupuestaria, con el fin de cumplir los estándares exigidos por la Unión Monetaria.

Volviendo a la Oficina del Presupuesto y, comparando este organismo con la AIReF, la labor que realizaba era parecida a la actual, buscar la estabilidad presupuestaria observando si realmente se cumplen los estándares de los objetivos fiscales de reducción de déficit y deuda pública. Por el contrario, se puede observar una gran diferencia, la ausencia

²⁵ EUROPA PRESS: “El Observatorio de la AIReF sobre Corporaciones Locales suma ya más de 20 millones de datos de 8.000 entidades”, 18 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-observatorio-airef-corporaciones-locales-suma-ya-mas-20-millones-datos-8000-entidades-20210218123241.html>

²⁶ MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A., “Un Consejo Fiscal Independiente para España”, *op. cit.*, pág. 119-12.

de independencia y autonomía funcional que posee la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la actual institución no recibe instrucciones de ninguna entidad pública o privada aun estando adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Paralelamente a la creación de la AIREF, surge de manera independiente la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, la cual no responde a las exigencias derivadas de la Unión Europea para la mejora de las reglas fiscales de los Estados miembros. La razón de su creación como se indica en el preámbulo de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG), es una necesidad directa solicitada por los Grupos Parlamentarios con el fin de: “articular en el seno de las cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado sobre los aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos”²⁷. Es una plasmación del principio de transparencia que busca la obligación por parte del Gobierno de remitir información periódica acerca de los Presupuestos Generales, como información contable y presupuestaria a esta Oficina (art. 3 Ley 37/2010).

Analizando la estructura funcional y la composición de la OPCG, se distinguen dos unidades para el cumplimiento de las labores, una primera unidad de seguimiento presupuestario, que se encargará del seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto General del Estado y del asesoramiento técnico-económico en materia presupuestaria y la segunda unidad de evaluación y asesoramiento económico, encargada del seguimiento de la actividad legislativa, de su repercusión en los ingresos y gastos públicos, y de la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas, como se deriva de la Resolución de 19 de julio de 2011 de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado²⁸.

De esta resolución, se puede concluir que la principal diferencia con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la Oficina Presupuestaria de las Cortes

²⁷ Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

²⁸ 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 Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Disponible en: <http://www.congreso.es/en/cem/19072011ofpresuccgg>

Generaleses que es más bien una herramienta para cumplir con la función de control económico del Parlamento sobre el Gobierno. Además, la actividad que realiza carece de carácter valorativo de las políticas presupuestarias, recoge todas las opciones y alternativas que estime razonables, como se indica en el artículo 6 de la Ley 37/2010 por la que se crea la institución: “las consultas que se formulen a la Oficina Presupuestaria de las CCGG se limitarán a recabar datos, sin que en ningún caso se puedan solicitar informes o valoraciones sobre los mismos”. La AIReF, sin embargo, tiene como fin de la misma institución la función de supervisión²⁹.

3. ANÁLISIS DE LA AIReF: Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: concepto, creación, naturaleza y finalidad

3.1 Razón de la creación de la AIReF

El compromiso asumido con la Unión Europea cuando España firmó el Acta de adhesión a la Comunidad Económica Europea, en 12 de junio de 1985, implicaba la asunción de la estabilidad presupuestaria como un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal de los Estados miembros.

Así, el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957 (TCE), ya preveía que cada Estado miembro aplicaría “la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos”. Según el artículo 104 C del el Tratado de la Unión Europea (TUE)³⁰, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, dicha estabilidad se expresa en:

- Apartado 1: mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar “déficits públicos excesivos”,
- Apartado 2: cuyos valores de referencia se fijaban en el “Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo”, anejo al citado TUE y que, en la

²⁹ ANDRÉS JOVANI, J. M, *op. cit.*, pág. 280-284.

³⁰ Tratado de la Unión europea de 1992.

actualidad, está en anejo con el núm. 12 al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) realizado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa.

El día 17 de junio de 1997, el Consejo Europeo adopta la resolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) con la intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales. Con ese propósito, se aprobó un conjunto de normas tras la reforma del PEC (conocido como el *Six Pack*)³¹:

- el Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro;
- el Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro;
- el Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas;
- el Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos;
- el Reglamento (UE) n° 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo;
- y 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 razón de la creación de esta organización es, sobre la base 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 miembros³², exigir a los estados que se ciñan a unas

³¹ IÑARRITU, B., “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: propuesta de sistematización de elementos, procedimientos, mecanismos y herramientas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 31, 2016, págs. 7-12.

³² Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

normas detalladas a la hora de diseñar sus presupuestos nacionales y, a su vez, requerir que haya un control interno y auditoría de los sistemas de contabilidad de ingresos y gastos públicos realizados por una agencia independiente. Con la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre (publicada en el BOE nº 274, de 15 de noviembre del 2013), se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). En el preámbulo³³ se especifican los motivos, entre los cuales están:

“La Estrategia de Política Económica del Gobierno se ha elaborado partiendo de un análisis de las dificultades y fortalezas con las que cuenta la economía española y refleja las líneas estratégicas prioritarias de la acción del Gobierno para favorecer la recuperación económica y la creación de empleo.

Estas líneas se centran en la consolidación fiscal, la reforma del sistema financiero y las reformas estructurales necesarias para mejorar la flexibilidad y la competitividad de la economía española.

En el ámbito de la consolidación fiscal, el Gobierno está desarrollando una mejora de la gobernanza económica, por medio de un mejor control y de una mayor disciplina presupuestaria, sobre la base de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y el compromiso de todas las Administraciones Públicas en el estricto cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 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 donde resulta imprescindible realizar un control exhaustivo y riguroso del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto.

Si bien las autoridades fiscales existían ya desde hace algún tiempo en algunos países de nuestro entorno, 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 en esta materia.”

³³ Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

El hecho de incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones vinculantes, permanentes y con rango constitucional, previsto en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, y ante la grave situación de crisis económica y financiera, hizo que se fortaleciera el objetivo de estabilidad presupuestaria mediante su incorporación a la Constitución, en su art. 135, tras la reforma operada con fecha de 27 de septiembre de 2011 y como consecuencia la ulterior promulgación de la LOAIReF.

3.2 Naturaleza y fines de la AIReF

Desde el punto de vista de su naturaleza, la AIReF se puede calificar como un ente de Derecho público que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las administraciones públicas (art. 1 LOAIRF).

Conforme establece el art. 7.2 LOAIRF: “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; y además esta adscripción, en ningún caso afectará a su autonomía e independencia funcional”, se caracteriza por ser un ente de naturaleza especial y singular, distinto del resto de organismos autónomos y entidades públicas empresariales recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La independencia funcional de la AIReF constituye el elemento primordial y esencial de su configuración jurídica. En el artículo 2.1 del Reglamento UE 473/2013³⁴, se especifica que la independencia de los organismos independientes de control de la estabilidad presupuestaria ha de venir dados por 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 objeto de la AIReF es garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del

³⁴ Reglamento UE nº 473/2013, 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 euro.

endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas, conforme se indica el art. 2 LOAIRF. Su labor es la supervisión macro y fiscal, mediante la realización de informes obligatorios, previstos en la ley, estando sujetos al *principio de cumplir o explicar*, y por último, pero no menos importante, realiza estudios de evaluación de políticas públicas.

Conforme se establece en el art. 4 LOAIRF, las principales facultades que dispone la AIREF para realizar sus funciones son:

1. Elaborar informes (el apartamiento de cuyas recomendaciones deberá ser motivado), opiniones (el apartamiento de cuyos criterios no requiere motivación) y estudios.
2. Disponer de la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones.
3. Ejercitar advertencias públicas y apreciar los incumplimientos graves y reiterados del deber de colaboración con la AIREF.

En la LOAIRF se recoge que, para disponer de la información económico-financiera de las administraciones públicas, la AIREF puede acceder a los datos que tenga el Ministerio de Hacienda (a estos efectos hay que considerar que una de las funciones inherentes a la Intervención General de la Administración del Estado, como centro gestor de la contabilidad pública, es la de centralizar la información contable de las entidades integrantes del sector público según el art. 125.2 de la Ley General Presupuestaria); también puede dirigirse directamente a las otras Administraciones y requerir “información adicional cuando la información obtenida a través del Ministerio no resultara suficiente, completa o requiriera de alguna aclaración” (art. 4.2 LOAIRF). El incumplimiento del deber de colaboración de las Administraciones públicas, en el suministro de información, podrá conllevar la aplicación por parte del Gobierno de las “medidas de corrección” señaladas en el art. 20 LOEPSF, si la AIREF considera que se trata de un incumplimiento grave o reiterado.

Dentro del capítulo II de la LOAIRF (arts. 14-23) se recogen el listado de informes y de asuntos sobre los que la institución deberá emitir informes y opiniones³⁵:

³⁵ PORRRAS GÓMEZ, A. M., “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017, págs.150-152.

1. “Informe sobre las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas o en el programa de estabilidad” (art. 14 LOAIRF). El fin de estos informes consiste en avalar o no las previsiones macroeconómicas, y que se tengan en cuenta las recomendaciones de la AIREF en la elaboración de las previsiones definitivas a incorporar en los proyectos de presupuestos o en el programa de estabilidad.
2. Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española (art. 15 LOAIRF). Estos aspectos aparecen detallados en los arts. 12.3 y 21.1.b) LOEPSF, habiendo dado lugar a la aprobación de la Orden ECC/2741/2012, del Ministerio de Economía y Competitividad, de desarrollo metodológico de la LOEPSF sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española. Es decir, que a partir de ahora, las modificaciones de dicha orden serán objeto de informe previo de la AIRF.
3. Informe anual sobre el proyecto de Programa de Estabilidad (art. 16 LOAIRF).
4. Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto. Se evalúa de forma anual el 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 (arts. 17 LOAIRF y 17.2 LOEPSF).
5. Informe sobre el establecimiento por el Ministerio de Hacienda de los objetivos individuales de déficit y deuda de las CC. AA. Este informe se debe emitir en los diez días siguientes a que el Gobierno apruebe los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las administraciones públicas, antecedendo a la propuesta de determinación por el Ministerio de Hacienda de tales objetivos a nivel de cada una de las CC. AA. (art. 18 LOAIRF).
6. Informe sobre los planes económico-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las CC. AA. (art. 19 LOAIRF).

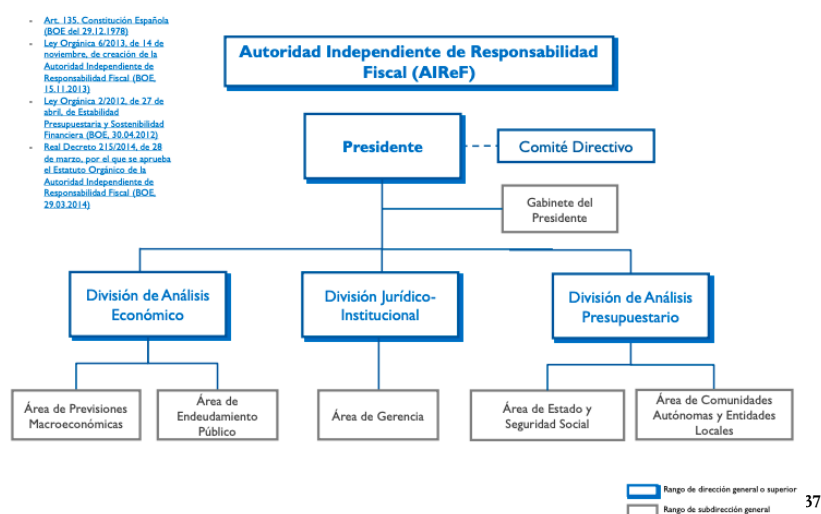
7. Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas. Se trata de un informe sobre la adecuación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (y de la información económico-financiera para la programación presupuestaria que deben suministrar las CC. AA. y entidades locales) a los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto. La AIREF puede incluir recomendaciones en caso de apreciar alguna desviación (art. 20 LOAIRF).
8. Informe sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV LOEPSF para supuestos en los que se vea comprometido el principio de estabilidad presupuestaria, así como sobre el seguimiento de las que se hubieran adoptado. Este informe no tiene por qué producirse si así lo considera la autoridad, contemplándose como una posibilidad (art. 21 LOAIRF).
9. Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales, como catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria, a las que hace referencia el art. 135.4 CE para superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Este informe tendrá que 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 (art. 22 LOAIRF).
10. Opiniones, que pueden versar sobre el seguimiento de la información relativa a la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda; sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo; así como «sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley» (art. 23 LOAIRF)».

3.3 Organización y funcionamiento de la AIREF

Se organiza bajo la figura de un Presidente, el cual cuenta con el apoyo de un Comité Directivo compuesto por directores de división. En este organigrama³⁶ realizado por la propia institución, se observan las tres distintas divisiones, una de análisis económicos; encargada de realizar previsiones macroeconómicas y análisis de la deuda pública. Una

³⁶AIREF, *Organigrama*. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/ORG-MINHAP-OP-AIREF_MODIFICADO-UTT-sin-logos.pdf

segunda, encargada de los aspectos jurídico-institucional. Y por último, la división de análisis presupuestario dividida a su vez, en una subdivisión más a nivel central y otra para nivel autonómico y local.



En la actualidad, la AIReF está dirigida por Cristina Herrero, que fue nombrada recientemente, previa deliberación del Consejo de Ministros, por Real Decreto 439/2020 de 3 de marzo, contando con la unanimidad de todos los Grupos parlamentarios³⁸.

El presidente (art. 24.1 LOAIReF) es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Hacienda, entre personas de prestigio y experiencia mínima de diez años de ejercicio profesional en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público³⁹, previa comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Su propuesta debe ser aprobada por mayoría absoluta antes la comisión, si transcurridos 15 días desde la comparecencia no se hubiera aceptado, bastará con la mayoría simple. Su mandato es de seis años no renovables y las causas de su cese se encuentran tasadas en la ley (finalización del mandato, petición propia, incompatibilidad, incapacidad sobrevenida, condena por delito doloso e incumplimiento grave de sus obligaciones)⁴⁰. Tiene la obligación de comparecer al menos una vez al año, en el Parlamento para informar de la Institución (artículo 24 LOAIReF). Es un cargo exclusivo, sujeto a régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la

³⁷Id.

³⁸AIReF, *Presidencia y organización*. Disponible en: <https://www.airef.es/es/sobre-nosotros/>

³⁹GORDO, E.; HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J., *op. cit.*, pág. 32.

⁴⁰Id.

Administración General del Estado. Se encuentra asistido por los directores de división nombrados por el Consejo de Ministros, a propuesta del presidente de la AIREF, las tres divisiones son Análisis Presupuestario, Análisis Económico y Jurídico Institucional. A su vez tiene el apoyo de un gabinete técnico para coordinar los distintos trabajos de las divisiones.⁴¹ Dentro del ámbito de las materias propias de la institución, existe el Consejo Asesor el cual se recoge dentro de la LOAIREF y su misión es asesorar al presidente, tiene carácter exclusivamente deliberante y de asesoramiento técnico. En marzo de 2021 se ha renovado el consejo⁴². Los nuevos consejeros son el catedrático de la Universidad de Valencia, Javier Andrés; el doctor en Economía por el MIT Samuel Bentolila; el catedrático de la Universidad Carlos III, Antonio Cabrales; la catedrática de Fundamentos de Análisis Económico en la Universidad de Alcalá, Olga Cantó; el catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Carlos III de Madrid, Álvaro Escribano; la catedrática de la Universidad de Gran Canaria, Beatriz González López-Valcárcel; el profesor de Economía de la Universidad alemana de Mannheim Eckhard Janeba; el catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Extremadura Francisco Pedraja, y la Vicerrectora de Economía, Emprendimiento y Empleabilidad de la Universidad de Alcalá, Eva Senra.

En relación con el art. 7 de la LOAIREF, la AIREF elabora y aprueba un anteproyecto de presupuesto, el cual remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que se integre en los Presupuestos Generales de Estado (art. 12.1 LOAIREF), es decir puede elaborar su propio presupuesto anual de ingresos y gastos. Este hecho puede condicionar la autonomía presupuestaria, pues necesita de autonomía financiera respecto al Gobierno.

En el Anteproyecto de la LOAIREF se recogió que su principal fuente de financiación fuera una tasa satisfecha por las distintas Administraciones Públicas objeto de supervisión y que fuera suficiente para la cobertura del coste total correspondiente a las actividades que la Autoridad debe desarrollar de manera obligatoria conforme a lo dispuesto en el propio anteproyecto. De este modo, “el coste total se repartirá entre las

⁴¹AIREF, *Sobre Nosotros*. Disponible en: <https://www.airef.es/es/sobre-nosotros/>

⁴² NOTICIAS BANCARIAS, “La AIREF renueva su consejo asesor”, *Noticias Bancarias*, 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://noticiasbancarias.com/economia-y-finanzas/24/03/2021/la-airef-renueva-su-consejo-asesor/237446.html>

distintas Administraciones Públicas en función de las variables asociadas a la actividad supervisora de la entidad que sirvan de referencia para la cuantificación de la tasa”⁴³.

3.4 El principio de cumplir y explicar en la AIREF

Según establece el artículo 5 de la LOAIREF, el principio de “cumplir o explicar” es una herramienta muy importante para el desempeño de su mandato y una vía para articular un diálogo constructivo con las distintas Administraciones. Este principio implica que, si las entidades destinatarias de informes no siguen las recomendaciones de la AIREF, deben motivarlo e incorporar el informe en el correspondiente expediente. En definitiva, las administraciones tienen obligación de seguir las recomendaciones de la AIREF o explicar los motivos por los que se desvía de la misma. Pero si ignora las recomendaciones, el incumplimiento no tiene ninguna repercusión coercitiva.

Aquí es preciso hacer una referencia al art. 4 de la LOAIREF, en relación con el incumplimiento del deber de colaboración de las Administraciones Públicas cuando niegan la información necesaria para confeccionar y emitir informes. La consecuencia es la comunicación por parte de la AIREF de la negación de la administración de dotar de información para realizar su labor. También, es oportuno señalar que el art. 27.6 de la LO de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que cuando se produzca un incumplimiento grave o reiterado del deber de colaboración, cabe la posibilidad de imponer medidas automáticas de corrección fiscal o presupuestaria, por el Gobierno a las CCAA y Corporaciones Locales, pero no se contempla nada cuando es el Gobierno el que no cumple del deber de información⁴⁴. A este respecto, se puede observar el poder del Gobierno central. Como última solución desde las autoridades europeas, existe la posibilidad de iniciar un procedimiento por incumplimiento del Derecho Europeo recogido en la Directiva 2011/85/UE del Consejo y el Reglamento 473/2013, de 21 de mayo de 2013.

⁴³ CONSEJO DE ESTADO, Dictamen 606/2013 al Anteproyecto de ley orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Madrid, 23 de junio de 2013.

⁴⁴ RALLO LOMBARTE, A., “La amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal”, *op. cit.*, pág. 180.

4. LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LO 6/2013 DE CREACIÓN DE LA AIREF

La LOAIReF se promulga con el compromiso de incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y de rango constitucional, como se concretó en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2011.

La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre de 2014, por la que se crea la institución está estructurada en tres capítulos y dos disposiciones adicionales y siete disposiciones finales. Es una norma de desarrollo del principio de estabilidad presupuestario consagrado en el artículo 135 CE. Se caracteriza por ser una ley parcialmente orgánica, ya que hay ciertas disposiciones que tienen carácter de ley ordinaria, como se indica en la disposición final II de la LOAIReF⁴⁵. Asimismo, es una ley complementaria de la LOEPSF. La razón de elección de promulgación vía ley orgánica es una opción que se permitió por parte de la Unión Europea como se indicó en el Reglamento UE n° 473/2013⁴⁶ donde se deja plena libertad a los Estados miembros para elegir el rango de la norma que crea el organismo independiente de control presupuestario. La única exigencia por parte del Reglamento era que se garantizase autonomía funcional y responsabilidad del organismo a través del tipo de norma elegida.

La tramitación de la ley, según M. Á. Martínez Lago⁴⁷, siguió una tramitación acelerada para su aprobación por las Cámaras, así lo afirma el Dictamen 606/2013⁴⁸, de 13 de junio, del Consejo de Estado donde se indica: “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”. Hay más autores que siguen la línea del Consejo de Estado, incluso analizando el anteproyecto de ley, L. Garicano⁴⁹ advertía

⁴⁵ Véase, Disposición Final II donde se señalan los preceptos con carácter de ley ordinaria.

⁴⁶ Reglamento UE n° 473/2013, 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 euro.

⁴⁷ MARTÍNEZ LAGO, M. Á., *op. cit.*, pág. 28.

⁴⁸ CONSEJO DEL ESTADO, Dictamen 606/2013, *op. cit.*

⁴⁹ GARICANO, L., España aprueba pero, ¿Dónde está el Consejo Independiente de Política Fiscal?, entrada en el Blog *Nadaesgratis.es*, 15 de noviembre de 2012. Disponible en:

que el anteproyecto de ley de creación de la AIREF era algo apresurado debido a la materia que se trata, la supervisión de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria.

Siguiendo con el análisis de la tramitación de la LOAIREF, M. Á. Martínez Lago opina que hubiera valido con una modificación de la LOEPSF para la creación de la AIREF⁵⁰. Esta opinión también fue apoyada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en una de las enmiendas que presentaron al proyecto de LOEPSF en 2012, donde afirmaban que era más lógico que se hubiera creado la AIREF a través de una modificación de la LOEPSF. Sin embargo, de la propia redacción del nuevo artículo 135 CE se exige la promulgación vía Ley Orgánica para desarrollar el principio de estabilidad presupuestaria.

En la tramitación parlamentaria de discusión del Proyecto de la ley de creación de la institución, muchos portavoces de partidos políticos con representación autonómica expresaron cierto desacuerdo a la LOAIREF. En la Sesión plenaria nº 127 celebrada el jueves 12 de septiembre de 2013 en el Congreso del Diario desesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación permanente⁵¹, se encuentran las intervenciones por parte de los distintos parlamentarios que presentaron enmiendas al proyecto de la LOAIREF. A mi parecer, es necesario hacer referencia a las enmiendas de devolución presentadas por el Grupo Mixto, en la intervención realizada por Fernández Dávila⁵², parlamentaria perteneciente al Bloque Nacionalista Galego. Ésta aporta una serie de argumentos para mostrar su desacuerdo con la aprobación:

“Con este proyecto de ley se pretende, entre otras cosas, anular de hecho la escasa autonomía en la gestión de recursos públicos al supeditar la elaboración presupuestaria y la ejecución de las políticas de gasto de todo el sector público a

<https://nadaesgratis.es/garicano/espana-aprueba-pero-donde-esta-el-consejo-independiente-de-politica-fiscal>

⁵⁰ MARTÍNEZ LAGO, M. Á., *op. cit.*, pág. 31. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/24379/1/EPrintMAML201401.pdf>

⁵¹ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, “Sesión plenaria nº 127 celebrada el jueves 12 de septiembre de 2013 sobre el Proyecto de ley orgánica de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal”. *Diario de sesiones*, nº 136, pág. 57. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-136.PDF#page=57

⁵² *Ibid.*, pág. 61.

informes emitidos por un organismo cuya configuración real, aunque la letra del proyecto de ley se esfuerza en resaltarlo como independiente, indica que se trata de un apéndice del Estado, más aún, del Gobierno central. Es, por lo tanto, un instrumento directo al servicio del Ejecutivo central para intervenir en la política económica de las comunidades autónomas”.

En la misma línea que la portavoz del Bloque Nacionalista Galego se encuentra el señor Larreina⁵³, parlamentario vasco por el Grupo Parlamentario Mixto. Éste afirma que realmente el papel de esta institución no es del todo acertado; basándose en el argumento de que la propia Unión Europea da distinguiendo dentro del Estado español cinco sistemas fiscales: el sistema fiscal estatal, el de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra. Y concluye que la existencia de esta institución no es necesaria, ya que los propios parlamentos pueden controlar que las AAPP cumplan con el principio de estabilidad presupuestaria.

Redirigiendo el análisis de la inconstitucionalidad de la ley a la posible contradicción con el artículo 153 CE, como realiza Porrás Gómez⁵⁴, se entiende que la institución es un órgano incluido en el control interno de las AA.PP y a través del cual el Gobierno central proyecta ciertas competencias sobre las CCAA. Lo que se cuestiona, es la constitucionalidad de las competencias de control de la AIREF dentro del sistema de control del gasto público. Esta competencia recogida en la propia LOAIREF, en el artículo 17, puede verse enfrentada a la competencia que tiene el Tribunal de Cuentas (TCU) otorgada a través del artículo 153 d) CE. En el Dictamen 606/2013, el Consejo de Estado da su opinión al respecto y recuerda cuál es la función de la AIREF, creada para la supervisión del cumplimiento efectivo por parte de las AA.PP del principio de estabilidad presupuestaria. Por lo tanto, no hay una invasión de competencias en la tarea del TCU.

El problema está en la interpretación del nuevo artículo 135 CE, en este se puede observar un enunciado muy abierto, sin ninguna instrucción constitucional clara para articular el sistema de control presupuestario, no se menciona la creación de la institución

⁵³ *Ibid.*, pág. 63.

⁵⁴ PORRRAS GÓMEZ, A. M., *op. cit.*, pág. 152-153.

en ninguno de sus apartados. Por ello, concluye Porras Gómez⁵⁵, que podría ser inconstitucional:

“la atribución de competencias que se da a la AIREF en la medida en que confluyeran con las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas a través del artículo 153 d) CE. Analizando el artículo 153.d) CE, el cual especifica que “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal de Cuentas, en cuanto a, control económico y presupuestario”.

Si se realiza una interpretación restrictiva, parece que solo el TCU podría realizar controles financieros y presupuestarios sobre las CCAA y esto podría tener consecuencias en la labor de la AIREF, que podría quedar desplazada de su principal misión. Otro aspecto, que necesita aclaración es la consideración del Tribunal de Cuentas como auditor público⁵⁶, la labor que realiza este órgano es la de control externo de la actividad del resto de AAPP para lograr detectar las irregularidades y problemas de las cuentas públicas de todas las instituciones y verificar que se ha llevado una gestión de los recursos públicos de pleno derecho y a su vez, aportar confianza al Parlamento respecto de la actuación de las AA.PP con la función de rendir cuentas. Comparando la labor de control que realiza la AIREF, este rinde cuentas al Gobierno a través del Ministerio de Hacienda, no al Parlamento como hace el TCU. Realizan tareas diferentes y responden ante órganos diferentes, por consiguiente, no son incompatibles.

Otro hecho que puede corroborar la inconstitucionalidad de la ley, son los controles parlamentarios a los que debe someterse la AIREF, ya que, como cualquier ente público está sometido a controles económicos. Ninguna administración pública puede estar ausente de control parlamentario que es la base de un Estado democrático. En la propia LOAIREF, en el artículo 24.8 se indica que en el caso de que una AA.PP se niegue a administrar información a la AIREF, ésta lo hará saber a la Cortes Generales. Lampreave Márquez señala la necesidad de un mayor acercamiento por parte del legislador español a la AIREF, en el sentido de poder beneficiarse y fortalecer el control parlamentario de esta institución

⁵⁵*Ibid.*, pág. 156.

⁵⁶ PORRRAS GÓMEZ., A.M., *op. cit.*, pág. 156.

intentando así facilitar la colaboración entre ambos organismos públicos⁵⁷. En definitiva, la finalidad de creación de la AIREF es supervisar el cumplimiento de los estándares fijados desde la Unión Europea para garantizar la estabilidad presupuestaria, la LOAIREF se promulgo cumpliendo con ellos, pero se han realizado varias interpretaciones de ella que pueden desembocar en el cuestionamiento de su constitucionalidad. Por ello, es necesario que el legislador español revise realmente cuáles son las potestades y el ámbito de actuación de la institución para evitar que la Unión Europea inicie algún procedimiento contra el Gobierno central por no cumplir con las directrices exigidas para garantizar unos marcos presupuestarios adecuados en la Directiva 2011/85/UE y los requisitos de los organismos independientes de control presupuestario recogidos en el Reglamento nº 273/2013⁵⁸.

5. CONFLICTO TERRITORIAL CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES

A raíz de esta reforma, se ha cuestionado qué consecuencias podría tener sobre el modelo constitucional autonómico. Nuestro sistema se basa en un modelo de descentralización cómo se entiende del artículo 2 de la Constitución que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y la solidaridad entre todas ellas”. Partiendo de la amplia autonomía presupuestaria que tienen los gobiernos subcentrales, estos tienen la obligación de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria conforme a las nuevas directrices europeas sobre las reglas fiscales. Asimismo, deben cumplir con los límites impuestos desde el Gobierno central sobre déficit y deuda pública. En épocas de crisis, la mayoría de Estados federales o Estados con modelos descentralizados tienden a la integración en materia de disciplina presupuestaria para intentar la mejor recuperación económica posible. Como consecuencia, se obliga a los gobiernos centrales a intensificar el control sobre el resto de administraciones públicas⁵⁹, y en particular, sobre las CCAA y EELL.

⁵⁷ LAMPREAVE MARQUEZ., P., “La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad Fiscal Independiente en la UE”, *Quincena Fiscal*, nº 1-2, 2014, pág. 76.

⁵⁸ RALLO LOMBARTE, A., *op. cit.*, pág. 182.

⁵⁹ MEDINA GUERRERO, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013, pág.111

Medina Guerrero opina que través del art.135 CE se ha reforzado el sistema de coordinación jerárquica, donde el Estado asume una posición superior para concretar y repartir los límites fiscales en todos los niveles de gobierno, y la tarea de supervisar el cumplimiento de las restricciones presupuestarias. Esta última tarea encomendada a un organismo independiente, como la AIREF. Por consiguiente, la razón de existencia de la institución está justificada, pero siempre que actúe de manera independiente y con autonomía funcional.

Tras la reforma del artículo 135 CE han surgido muchas discrepancias, como la afirmación de la existencia de ciertas disposiciones legales que atribuyen al Estado la capacidad de sustitución de competencias autonómicas para decidir sobre políticas fiscales públicas. Estas discrepancias se pueden observar en el Dictamen 8/2012, de 2 de julio, sobre la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)⁶⁰ emitido por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña donde se interpreta que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, vía reforma del artículo 135 de la Constitución Española, ha otorgado mayor poder de actuación al Estado que anteriormente no tenía sobre esta materia. Asimismo, como indica Medina Guerrero, la nueva redacción del artículo permite al Estado ejercer un mayor control sobre las Comunidades Autónomas (CCAA)⁶¹.

Por otro lado, hay autores como ALBERTÍ ROVIRA⁶², para quienes la reforma del artículo 135 CE no ha reducido la autonomía de las CCAA, la nueva redacción solo aclara a través de reserva de ley orgánica las facultades reconocidas por el TC al Estado sobre las competencias de la Hacienda (art.149.1.14 CE) y sobre la ordenación general de la economía. En definitiva, independientemente de las distintas posturas sobre la nueva reforma del artículo 135 CE, lo importante es la constitucionalización de las directrices europeas sobre nueva política fiscal.

⁶⁰ CONSEJO DE GARANTIAS ESTATUTARIAS DE CATALUÑA, *Dictamen 8/2012, sobre la LO 2 /2012, de 27 de abril, LOEPSF*, 2 de julio de 2012, Barcelona.

⁶¹ MEDINA GUERRO, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013, págs.100-147.

⁶² ALBERTÍ ROVIRA, E., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013, pág. 70.

Analizando más a fondo la capacidad de acción de las CCAA en política presupuestaria, puede suponerse que se hayan reconocido nuevas competencias al Estado⁶³. Para ver si realmente se ha visto alterada la capacidad de acción autonómica, es necesario hacer referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional anterior a la reforma constitucional de 2011. Antes de la reforma constitucional del artículo 135, existía doctrina del Tribunal Constitucional con la STC 134/2011, de 20 de julio que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña⁶⁴. En este recurso, se criticaba que las leyes estatales, Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre que modifica la LO de financiación de las Comunidades Autónomas quebrantaban la autonomía política y financiera de Cataluña reconocida en los artículos 137 y 156.1 de la CE. El TC señala en la sentencia que se legitima al Estado para que establezca límites cuantitativos máximos a las CCAA en materias relativas a la elaboración del presupuesto conforme a los fundamentos del principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 CE⁶⁵. En definitiva, el TC considera que la política presupuestaria es un mecanismo muy relevante dentro de la política económica del Estado, por ello, es necesario delimitar correctamente los límites de condicionalidad por parte del Estado a las CCAA.

En el apartado anterior sobre la inconstitucionalidad de la LOAIReF se ha hecho referencia a las intervenciones por parte de parlamentarios sobre enmiendas a al Proyecto de LOAIReF, en la Sesión plenaria nº 127 celebrada el jueves 12 de septiembre de 2013 en el Congreso de los Diputados⁶⁶, una de ellas fue el portavoz Azpiazu por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) donde señala que discrepa con el artículo 3 del proyecto de LOAIReF donde que se afirma que “la AIReF ejercerá sus funciones en todo el

⁶³ QUADRA-SALCEDO JANNI, T. DE LA, “La incidencia de la Reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado Autonomo”, *Informe Comunidades Autónomas*, Observatorio de Derecho Público, 2016, pág. 80.

⁶⁴ STC 134/2011, de 20 de julio de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación de la economía y en materia de Hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de las leyes estatales que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público.

⁶⁵ QUADRA-SALCEDO JANNI, T. DE LA, *op. cit.*, pág. 81.

⁶⁶ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, “Sesión plenaria nº 127 celebrada el jueves 12 de septiembre de 2013 sobre el Proyecto de ley orgánica de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal”, *op. cit.*, pág. 57.

territorio español de forma única y exclusiva y con respeto a todos los objetos integrantes del sector público”. El portavoz critica que no se deja espacio para que “otros niveles de Gobierno con potestades fiscales, como las haciendas forales con un régimen foral particular, puedan crear su propia autoridad independiente de responsabilidad fiscal”, para ello pone como argumento el Reglamento UE nº473/2013, donde se especifica que “la creación del consejo fiscal habrá de hacerse considerando la diversidad de los sistemas existentes en los Estados”. A mi parecer, esta intervención que realiza el portavoz carece de sentido, ya que, desde la Directiva se insta a los Estados a la creación de órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros. Por consiguiente, si se permite la creación en cada CCAA, se estaría complicando más la tarea principal de seguimiento y supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias en conjunto del Estado español.

Por último, es necesario hacer una alusión a la interferencia de la AIREF en la autonomía financiera de cada comunidad autónoma. La función de la institución es la de supervisión, se limita a recoger información para analizar si realmente se está cumpliendo con las reglas fiscales previstas por la Unión Europea, para controlar el déficit, la deuda pública y el gasto público. Su labor es emitir informes y recomendaciones; en ningún momento tiene competencias ejecutivas para recabar información de las CCAA⁶⁷. Tampoco tiene capacidad coercitiva o sancionadora, como se indicó anteriormente, cuando las AAPP se niegan a proporcionar información a la institución, ésta solo puede aplicar como “sanción”, la publicación en su página web, de que cierta AAPP no cumple con la advertencia de proporcionar información e incumple el principio de transparencia. Cuando esté incumplimiento sea muy grave, puede ponerlo en conocimiento del Gobierno y éste conforme al artículo 20 LOEPSF podrá tomar medidas de corrección fiscal contra las CCAA y EELL que hayan incumplido. Sin embargo, ¿qué pasaría si el que incumple el deber de información es el Gobierno?, ¿quién garantiza medidas sancionadoras y coercitivas contra él?⁶⁸ Esto es una cuestión que aún no está regulada y que puede causar ciertas disputas por parte de las CCAA y CCLL hacia el excesivo poder del Estado el cual tiene preferencia de trato y puede ejercer un mayor control sobre las Comunidades Autónomas.

⁶⁷ PORRRAS GÓMEZ., A.M., *op. cit.*, pág. 160.

⁶⁸ RALLO LOMBARTE., *op. cit.*, pág. 180.

Para lograr un mayor equilibrio autonómico dentro actual sistema de Estado, a nivel de supervisión de políticas presupuestarias, se debe exigir a todas las AAPP que cumplan de la misma manera con los requisitos que se piden desde la Unión Europea y dentro del marco constitucional. Esta es la principal labor de la AIREF. Si se permite ciertas conductas beneficiosas por parte del Estado central, como la ausencia de sanciones o medidas coercitivas, no se está cumpliendo con el ordenamiento jurídico. El problema puede radicar en su adscripción al Ministerio de Hacienda, ya que es la dependencia principal de las fuentes de información que precisa la AIREF.

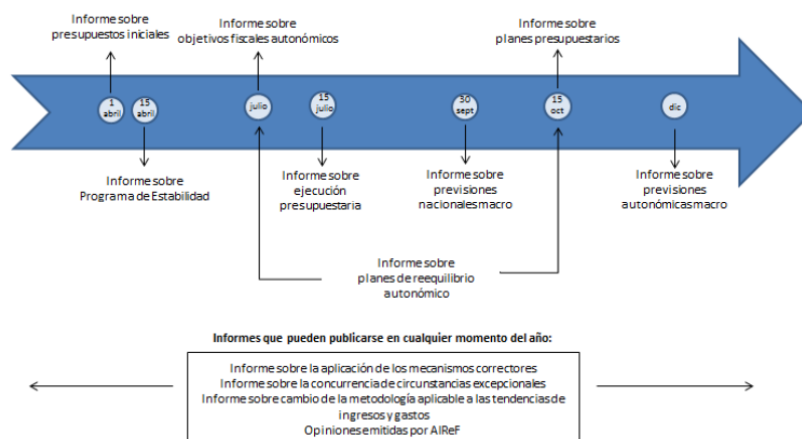
La creación de la AIREF se configura como una garantía de la autonomía financiera de las CCAA. A través del análisis riguroso de todos los niveles de gobierno, independientemente de su jerarquía, su objetivo es realizar de manera rigurosa y transparente recomendaciones y medidas coercitivas para garantizar la correcta aplicación del principio de estabilidad presupuestaria. El posible conflicto que pueda existir con las comunidades autónomas y entidades locales, es ajeno como tal a la institución, ya que ésta es independiente al Gobierno. Posee plena personalidad jurídica y capacidad para ejercer sus funciones con independencia y autonomía funcional como se desprende del artículo 2 LOARIEF, explicado anteriormente. Su actuación es común a todas las Administraciones Públicas sin ninguna distinción. Por el contrario, como se ha descrito con anterioridad, pueden existir discrepancias acerca de su posición institucional dentro del entramado de organismos públicos, por el hecho de que su labor se reduce a supervisar el correcto funcionamiento de las finanzas públicas y no supone la implementación de las recomendaciones que realiza a las administraciones públicas.

6. BALANCE DE LA AIREF

6.1. Evaluación externa de la OCDE de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Tras investigar sobre la actividad de la AIREF durante sus escasos años de labor, es necesario analizar si realmente ha cumplido con su misión en los términos previstos en las disposiciones de la Red de la OCDE de Funcionarios Parlamentarios Presupuestarios e Instituciones Fiscales Independientes (Red PBO)⁶⁹. En ellas, se realizaron una serie de recomendaciones que debía seguir el legislador español a la hora de estructurar la creación de la institución, una de ellas fue asegurar que realmente fuera una institución plenamente transparente, para ello los informes y análisis que realiza deben publicarse y ofrecerse gratuitamente a todos y remitir al parlamento. En el siguiente gráfico realizado por la OCDE se puede observar la tipología de informes que realiza la institución.

Gráfico 3.1. Informes de la AIREF durante el año



Fuente: OCDE, adaptado de AIREF (2017b)

70

Resulta complicado realizar un análisis detallado de cada informe realizado por la Autoridad. Uno de los criterios que sigue la OCDE para valorar los informes en su *Estudio de Evaluación*, es la comparación entre las estimaciones que se hacen a corto plazo frente a las de largo plazo. Su mandato consiste en informar la probabilidad de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el año en curso y en el siguiente por parte del

⁶⁹ VON TRAPP, L.; SCHERIE, N.; FONTAINE, P., LAGO-PEÑAS, S. y SUYKER, W., *op. cit.*, pág. 17.

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 41.

Gobierno, tanto a nivel nacional, como autonómico y local. Las estimaciones a corto plazo son resultado de una gran labor realizada por la organización, pero se observa que se debería dar más atención a la estimación a medio y largo plazo. Una de las recomendaciones que sugiere la OCDE, es la inclusión con mayor detalle, las estimaciones económicas y presupuestarias, ya que, la mayoría de ellos, presentan las previsiones de manera muy agregada (de manera conjunta, no detallada)⁷¹. Las medidas que ha tomado la AIREF, se han visto incluidas en el Plan Estratégico 2015-2020⁷², con la misión de proveer de información con un mayor uso de herramientas gráficas, que integren los distintos agregados fiscales y macroeconómicos. En enero de 2020, se observó en los informes de las cuentas de los sectores institucionales y en los informes de las CCAA mayor exposición de las variables que componen los elementos de los ingresos y gastos.

En conjunción con lo anteriormente descrito, un hecho rectificativo y de preocupación por parte de la propia AIREF dentro del Plan Estratégico 2015-2020⁷³, fue la necesidad de una cierta ampliación del alcance de sus actividades, emprendiendo estudios de evaluación de tendencias presupuestarias, sin limitarse únicamente al próximo año. En el propio plan se ve uno de los ejes estratégicos de actuación:

“Contribuir a mejorar los procedimientos presupuestarios y promover la aplicación del principio de plurianualidad en la planificación presupuestaria. En concreto, sería necesario avanzar en planificación presupuestaria a medio plazo tal como exige la normativa europea y nuestra propia LOEPSF y en la presupuestación por resultados, todo ello bajo el principio de transparencia en la información económica.”

También se recoge en este Plan la preocupación por la autoevaluación de la calidad de las previsiones macro-fiscales realizadas. A enero de 2020, se cumplió con el objetivo de esta autoevaluación, con la publicación en el primer trimestre del año, del documento de análisis de la evolución de las proyecciones macroeconómicas y fiscales desde sus orígenes.

⁷¹AIREF, *Informe sobre el seguimiento recomendaciones de la evaluación externa de la OCDE*. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/01/Evaluaciones-Externas/200130.-Seguimiento-recomendaciones-OCDE.pdf>

⁷²AIREF, *Plan Estratégico 2015-2020*. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/11/2018-11-20-AIREF_Plan_Estrategico.pdf

⁷³*Id.*

Siguiendo el Estudio de la OCDE de evaluación de la AIREF en 2017⁷⁴ sobre la creación y funcionamiento de la institución dentro del entramado de organismos públicos, “la AIREF ha tenido que construir su reputación en tiempos difíciles e impredecibles desde un punto de vista económico y político”. Por ello, ha realizado su labor con cautela intentando dar directrices de control de las reglas fiscales. La presencia de este organismo en el contexto español ha aumentado considerablemente gracias a su independencia y siendo el único organismo existente que realiza esta labor. Su éxito se ha visto latente al recibir nuevas tareas y propuestas de recomendaciones, que superan lo que sus recursos económicos y humanos le permiten realizar. Desde la OCDE en las últimas recomendaciones de la evaluación externa de 2020⁷⁵, se aprecia un amplio mandato de la institución, y tras las nuevas demandas que otras instituciones están solicitando, se debe analizar si los recursos de los que dispone, son los adecuados para realizar correctamente sus tareas. Esta recomendación está dirigida principalmente al Ministerio de Hacienda, ya que en 2018 se realizó una ampliación de personal en atención al *Spending Review* (evaluación de la eficiencia del gasto público), pero no es suficiente si se sigue exigiendo la asunción de nuevas tareas por parte de la AIREF. La línea de evaluación también va en concordancia con la tasa de supervisión, en el caso de que los ingresos percibidos por la tasa cubran realmente las necesidades presupuestarias de la AIREF. En el primer mes de 2020, se estaba tramitando, a solicitud de la propia institución, un incremento de la Tasa de supervisión en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2020.

De acuerdo con el principio 6.1 de la OCDE, la AIREF debe tener acceso pleno a toda la información pertinente, incluyendo la relativa a la metodología y las hipótesis en que se basa el presupuesto y políticas fiscales. Un ejemplo de pleno acceso a la información, es la reciente noticia publicada el 9 de julio de 2021 “La AIREF y el Banco de España prorrogan su acuerdo de colaboración para intercambiar información del sector público”, publicada por la propia AIREF⁷⁶. En ella, se indica la prórroga del convenio de colaboración en materia de intercambio regular de información sobre formación del

⁷⁴ VON TRAPP, L.; SCHERIE, N.; FONTAINE, P., LAGO-PENAS, S. y SUYKER, W., *op. cit.*, pág. 31.

⁷⁵ AIREF, *Informe sobre el seguimiento recomendaciones de la evaluación externa de la OCDE*, *op. cit.*

⁷⁶ AIREF, “La AIREF y el Banco de España prorrogan su acuerdo de colaboración para intercambiar información del sector público”, 9 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-y-el-banco-de-espana-prorrogan-su-acuerdo-de-colaboracion-para-intercambiar-informacion-del-sector-publico/>

personal y proyectos de investigación, entre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y el Banco de España.

La propia LOAIReF en 2013, estableció en sus disposiciones el libre acceso a la información, haciendo las solicitudes de datos, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante, MINHAFP). Posteriormente, se promulgaron el Real Decreto 215/2014 y la Orden Ministerial HEP/1287/2015, en los cuales se fijan efectivamente límites al acceso de información de la AIReF. Estas normas son más restrictivas y exigen a la AIReF el deber de dirigir todas las solicitudes, en primer lugar a la Central de Información Económico-Financiera del Ministerio, la cual puede denegar las solicitudes de acceso a información, que se puedan encontrar en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, o entre órganos, o entidades administrativas. Por lo que se ha dificultado en la práctica la labor de la AIReF. Principalmente, por las dificultades acaecidas para acceder a información considerada importante para cumplir con su mandato, con frecuencia, como indica la OCDE⁷⁷, “las solicitudes son denegadas alegando que la información es accesorio, no está disponible o no existe obligación legal de aportarla”. En definitiva, el nuevo trámite impuesto de realizar las solicitudes de información, vía propuesta a la Central de Información Económica-Financiera del Ministerio, ha provocado un ligero incumplimiento de los plazos de presentación de informes y recomendaciones, y a su vez un exceso de carga adicional de trabajo.

Este aspecto administrativo, es uno de los que más se debería revisar para la mejora y aumento de productividad de la institución española. Una opción de mejora, a mi parecer, sería el modelo utilizado por Países Bajos⁷⁸, de cumplimiento del principio 6.1 de la OCDE de libre acceso a la información. En este país, el organismo encargado de la supervisión independiente del cumplimiento de las normas fiscales, es la División de Asesoramiento del Consejo de Estado Neerlandés. Debido al tiempo limitado que posee la División para las evaluaciones, se ha pactado un conjunto de acuerdos de trabajo, con vistas a favorecer un proceso adecuado y sin dilaciones con el Ministerio de Hacienda. Uno de esos acuerdos es la oportunidad por parte del Ministerio de Hacienda de formular comentarios antes de que

⁷⁷ VON TRAPP, L.; SCHERIE, N.; FONTAINE, P., LAGO-PEÑAS, S. y SUYKER, W., *op. cit.*, pág. 31.

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 34.

termine la evaluación de la División de Asesoramiento. A través de esta acción se consigue una mayor optimización de formulación del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad.

En 2016, se analizó la posibilidad real de acceso a la información por parte de la institución, y esto desembocó en la interposición de un recurso contra el Gobierno central ante la Audiencia Nacional. En dicho recurso, se solicitaba la modificación de ciertas disposiciones de las normativas de la Orden Ministerial HEP/1287/2015 por vulnerar las normas sobre acceso a la información establecidas en la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIREF, así como su autonomía e independencia. Finalmente, la Orden Ministerial fue derogada, lo que provocó la supresión de las excepciones de acceso de información por la AIREF y una mejor adecuación en el procedimiento de solicitud antela Central de Información Económico-Financiera del MINHAFP. Permittedose, a su vez, que la AIREF pueda efectuar solicitudes directamente a las administraciones.

En relación con esta materia de acceso a la información, una de las recomendaciones que se sugirió a la AIREF en la Evaluación externa realizada tras la implantación del Plan Estratégico 2015-2020, fue la colaboración entre administraciones públicas para desarrollar Memorándums de Entendimiento (MoU)⁷⁹, con el fin de conseguir un correcto cumplimiento del mandato y de los procedimientos de petición de información, plazos de respuesta indicativos y tratamiento de información confidencial. El balance de esta recomendación en enero de 2020, fue distinto en función de cada Administración. En relación con el Ministerio de Hacienda y Economía sigue pendiente. A mi parecer, esto es un grave error, es esencial que se utilice este mecanismo con el fin de facilitar la labor de investigación y adecuación de los informes y recomendaciones por parte de la AIREF, recalando que ésta está adscrita a este Ministerio. Sin embargo, uno de los logros en la mejora de acceso a la información, ha sido el Convenio de colaboración sobre intercambios de información estadística firmada con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) el 17 de mayo de 2019, facilitando así la labor a ambas instituciones de información sobre variables macroeconómicas y fiscales a nivel agregado.

⁷⁹AIREF, *Informe sobre el seguimiento recomendaciones de la evaluación externa de la OCDE*, op. cit.

Por último, analizando las recomendaciones de la OCDE en el ámbito subnacional⁸⁰, se sugirió a la AIREF, que desarrollara un análisis comparativo regional y local, debido al gran número de ayuntamientos con problemas fiscales. En el *Plan Estratégico 2015-2020*, la AIREF incorporó técnicas de *benchmarking* para analizar la situación económica y presupuestaria de las CCAA y las CCLL, a través de análisis en materia de gasto sanitario y educativo. Por otro lado, se ha creado una base de datos fiscales de las CCLL para realizar análisis comparativos. Dentro del ámbito subnacional, otra medida que se ha llevado a cabo en el Plan Estratégico, ha sido el *SpendingReview*. En él se lleva a cabo la revisión del gasto por parte de todas las administraciones públicas, tanto nivel autonómico y local. Los resultados en enero de 2020 han sido principalmente la publicación de la base de datos de CCLL, con la creación del Observatorio en 2018, herramienta reconocida como eficiente, por Europa Press, el pasado 18 de febrero de 2021⁸¹: “El Observatorio de la AIREF sobre Corporaciones Locales suma ya más de 20 millones de datos de 8.000 entidades”. En la noticia se informa que esta herramienta está siendo muy útil para la comparación de datos entre diferentes ayuntamientos, diputaciones y cabildos cumpliendo así con el fomento de la transparencia como principio esencial para el buen funcionamiento de la institución. Uno de los ejemplos más ilustrativos que destaca la noticia, ha sido poder comparar la deuda de las ciudades como Madrid y Barcelona, y observar cómo ha crecido el ahorro en ambas ciudades.

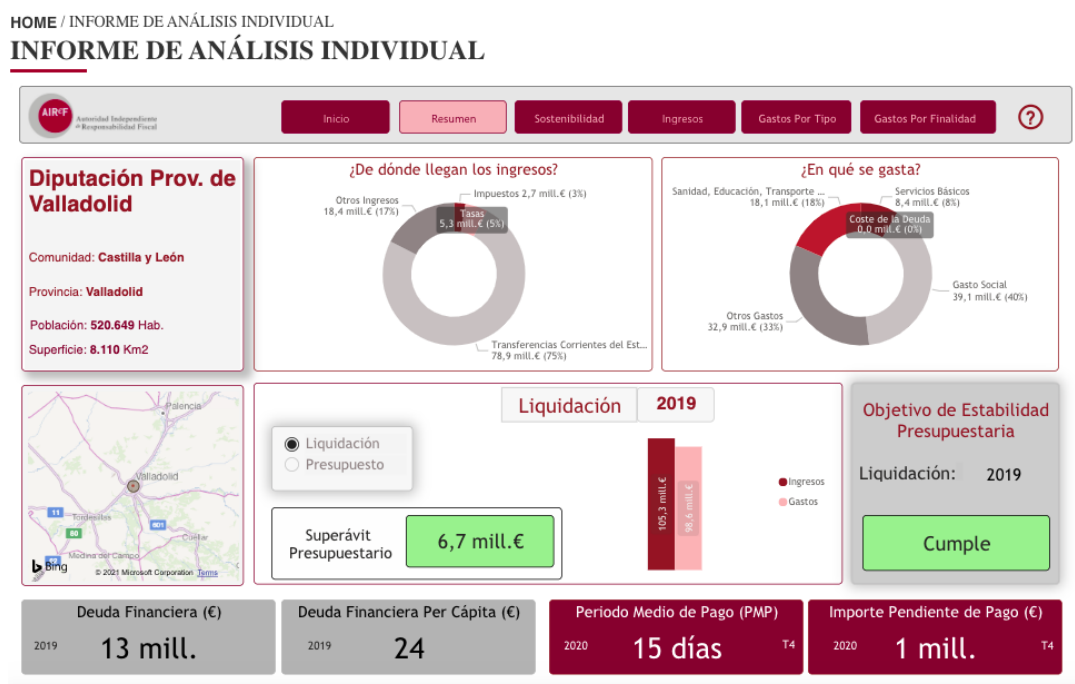
Siguiendo la línea de recomendaciones de la OCDE a nivel subnacional, en la número 14, se aconseja a la AIREF la mejora de la calidad y mayor profundidad del análisis a nivel regional y local, desarrollando modelos regionales mejor detallados, con el objetivo de ejecutar el principio de cumplir y explicar. Cumpliendo, primero a través de la ampliación del análisis regional, con medidas como el desarrollo de un modelo de proyección del gasto en servicios sociales de las CCAA y el diseño de la base de datos anteriormente mencionado; y con el análisis de la distribución vertical de objetivos entre los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, explicando, tras la ampliación de la cobertura de supervisión fiscal sobre las EELL con la herramienta del Observatorio de las CCLL⁸².

⁸⁰*Id.*

⁸¹EUROPA PRESS, “El Observatorio de la AIREF sobre Corporaciones Locales suma ya más de 20 millones de datos de 8.000 entidades”, Madrid, 18 de Febrero de 2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-observatorio-airef-corporaciones-locales-suma-ya-mas-20-millones-datos-8000-entidades-20210218123241.html>

⁸² Existe más información disponible sobre la función del Observatorio sobre CC.LL, en: <https://www.airef.es/es/herramientas/>

En definitiva, este tipo de herramienta ha sido un gran logro para cumplir con la máxima transparencia de las AAPP. A continuación, se muestra un ejemplo de la Diputación de Valladolid, accesible a cualquier ciudadano, donde se ve de manera muy ilustrativa y sencilla, de donde provienen los ingresos, cuáles son los gastos, la deuda financiera, el importe pendiente de pago (en este caso bastante alto, 1 millón), que demuestra la necesidad de saneamiento desde la base regional.



Es fundamental, no olvidar que nuestro país cuenta con uno de los modelos más descentralizados de Europa. Las CCAA dependen en gran medida de las subvenciones otorgadas por el Gobierno central, por ello es necesario que exista equilibrio presupuestario en todos los niveles, sino será imposible reducir el déficit y la deuda pública. Desde la AIReF, se intenta tener presente este hecho y hacer de intermediario en la coordinación fiscal a través del Comité de Evaluación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas. Dentro de este comité ejerce una función neutra con la finalidad de resaltar el carácter técnico del control presupuestario, más allá de los debates políticos y electorales a la hora de distribuir la financiación. Gracias a esta labor realizada por la institución se ha

⁸³AIReF-OBSERVATORIO DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES LOCALES, *Informe de análisis individual, Diputación de Valladolid*. Disponible: <https://www.airef.es/es/informe-de-analisis-individual/>

mejorado poco a poco la gestión fiscal. Un aspecto a mejorar de su labor según el propio informe de la OCDE es la gestión fiscal en las corporaciones locales, la AIReF se centra en los grandes municipios y a veces no da mucha importancia a los más pequeños, que suelen ser los que más problemas pueden tener debido a menor presencia de personal y reducida plantilla. Es una tarea de gran dificultad, muchas veces es imposible para la propia institución acceder a información de estos pequeños municipios. El Ministerio de Hacienda y Función Pública debe intervenir y facilitar la información sobre estos municipios, estandarizando el suministro de información.

En el ámbito internacional, la valoración que se tiene de AIReF ha sido muy positiva, ha adquirido una sólida reputación entre sus homólogos en la UE, la OCDE y de manera global. La AIReF ha desempeñado un papel de liderazgo en los esfuerzos de las IFI-UE de revisar y reforzar el marco fiscal de la UE. Es necesario continuar el desarrollo y definición de su cooperación con el nuevo Consejo Fiscal Europeo. Como puede apreciarse la OCDE ha sabido reconocer la gran labor que está realizando la institución, pero debido a su escasa experiencia por ser una institución tan joven, hay aspectos como los anteriormente mencionados que debe mejorar. Estas mejoras se deben hacer en conjunción con todas las Administraciones Públicas, la AIReF debe intentar que se implementen realmente sus recomendaciones e informes para orientar el refuerzo de los principios de transparencia y de rendición de cuentas. Es tarea de todas las Administraciones Públicas fomentar la actuación de la AIReF, facilitando su labor e intentado cumplir en la medida de lo posible con sus recomendaciones, intentando adecuar las necesidades políticas y electorales en todos los niveles de gobierno a las exigencias fiscales que provienen de la Unión Europea.

Concluyendo, la evaluación externa realizada por organismos como la OCDE es fundamental. Existe la posibilidad de que otro tipo de instituciones puedan realizar esta misma labor, como, por ejemplo, el Banco de España, el Fondo Monetario Internacional o la propia Unión Europea. La decisión de elegir el informe de la OCDE ha sido propiciada por el gran conocimiento técnico que tiene la institución a raíz de la Red de Oficinas Parlamentarias Presupuestarias e Instituciones Fiscales Independientes.

6.2. Autoevaluación de su independencia: Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales⁸⁴

El pasado 22 de diciembre de 2020 la presidenta de la AIREF, Cristina Herrero, expuso en la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, una autoevaluación sobre AIREF.

Desde su creación en España, la AIREF arranca con un marco legal muy potente, es una institución singular en el ámbito de la Unión Europea. En cuanto a la dirección de la institución, destaca la máxima exigencia en el nombramiento del presidente, exigiendo una serie de requisitos para poder ser elegido, como experiencia y mayoría absoluta, además se opta por una dirección unipersonal que sigue el modelo holandés. Su mandato es uno de los más amplios, pocas IFIs descienden a administraciones individuales. Con el pasado del tiempo ha sido necesaria una modificación normativa, en 2018 se reforma el Estatuto de la AIREF para subsanar las debilidades identificadas por las instituciones comunitarias. Evaluando la trasposición nacional del *Fiscal Compact* se observaron debilidades en acceso a la información y en el principio de cumplir o explicar. Es necesario aclarar que se entiende por el principio de cumplir o explicar, ya que, es un rasgo característico de las IFIs y una herramienta para su eficacia.

La labor que realiza esta institución se ha materializado en una gran mejora debido al refuerzo de la autonomía funcional, sobretodo en cuanto a presupuesto, recursos humanos, acceso a la información y su iniciativa de evaluación. La clave para la autonomía funcional no es solo contar con dotación adecuada al mandato, sino también disponer de adecuada capacidad de gestión. La AIREF se ha ido adaptando a las necesidades a medida que ha ido realizando sus funciones iniciales y asumiendo nuevas funciones como la evaluación. Aun así, hay aspectos de la gestión presupuestaria y de recursos humanos que no se adecuan plenamente a las garantías que exige una IFI. La presidenta afirma que no existe un modelo óptimo de institución independiente. Analizando la tradición y la presencia de las distintas IFIs, ha habido casos de éxito muy dispares desde las IFIs de larga tradición con la oficina

⁸⁴ La fuente principal para la redacción del presente apartado procede de: AIREF, *Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales*, 22 de diciembre de 2020, Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/12/CALIDAD_DEMOCRATICA/PPT_AIREF_Comisi%C3%B3n-Calidad-Democr%C3%A1tica.pdf

de Países Bajos, *Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)* y la CBO de los Estados Unidos, hasta IFIs de segunda creación con la IFI anglosajona conocida como *Office for Budget Responsibility (OBR)*.

Herrero indica acerca de la autonomía funcional, que no solo se debe contar con dotación adecuada al mandato sino también disponer de adecuada capacidad de gestión. Los recursos de los que dispone la institución se han ido adaptando a las nuevas funciones que se le iban encomendando y con ello se han visto afectados aspectos de la gestión presupuestaria y de recursos humanos que no se adecuan plenamente a las garantías que exige una IFI, como por ejemplo restricciones previstas en la legislación original en cuanto al personal de la AIREF.

Por otro lado, el acceso a la información es otro aspecto que necesita una gran mejora, ya que, se han observado dificultades comunes en otras IFIs, como la francesa o portuguesa que han comunicado la dificultad para informar sobre los presupuestos de 2021. Algunas de las iniciativas que propone la propia AIREF son, celebrar más convenios de colaboración, que ayuden a establecer procedimientos transparentes y conocidos, como se ha hecho con la AEAT o el Colegio de Registradores. Están pendientes algunos con el Ministerio de Economía y el INE. También, se debe trabajar en el acceso a datos a través de una estandarización de procedimientos de suministro de información.

En conjunción con el acceso a la información, está el principio de cumplir o explicar, el cual es una característica innata en las IFIs, una herramienta clave para su eficacia, está recogido en la propia LOAIREF y ha operado de forma satisfactoria, pero para extender esta herramienta se necesita mucho tiempo y mucha colaboración entre instituciones, no solo depende de la propia AIREF que se cumpla este principio. Es labor de las AAPP cuando se apartan de las recomendaciones o informes de la AIREF explicar por qué lo hacen.

Concluyendo su intervención, la presidenta recalca que para el buen funcionamiento de esta institución no solo basta con el cumplimiento de la autonomía funcional y la independencia institucional, hay que añadir una dirección eficaz. Por consiguiente, esta dirección eficaz solo se obtiene con compromiso hacia la independencia, transparencia y rendición de cuentas que son los principios rectores de la AIREF y esos son los principales

objetivos del Plan Estratégico 2020-2026⁸⁵. Para conseguir la calidad institucional, los órganos independientes son la clave, las IFIs se han creado en analogía con los Bancos Centrales para limitar el cortoplacismo en materia fiscal y contener el sesgo a la deuda pública. Por último, pero no más importante, la presidenta recuerda que no hay institución exitosa, sin un ejercicio responsable de las competencias por parte de todas las Administraciones Públicas no solo de la AIREF, sino también del Gobierno y por supuesto de los partidos políticos, estos deben garantizar la independencia de la institución a través de la política de nombramientos.

7. ESTUDIO DE CAMPO: INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2021 DE CASTILLA Y LEÓN

Todos los años la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal tiene la obligación de presentar antes de cada 15 de octubre el informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, al que se refiere el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cómo se indica en el artículo 20 de LO 6/2013 de creación de la institución⁸⁶. La institución tiene el deber de presentar otros informes sobre la aplicación de mecanismos de corrección de las CCAA y CCLL también previstos en el capítulo IV de la LOEPSF.

Desde enero de 2018 se realizan los estudios de revisión de gasto de las Administraciones Públicas conocidos como *Spending Review*. Este proyecto tiene sus orígenes por encargo del Gobierno para la Actualización del Programa de Estabilidad de los años 2017-2020. El *Spending Review* se dividió en dos fases, una primera fase encargada en la Estrategia y Procedimientos en la concesión de Subvenciones, y una segunda, centralizada en la revisión del gasto conjunto de todas las AAPP. La colaboración que hay entre los gobiernos regionales y la AIREF es un intento para la consecución de los acuerdos de gobernabilidad en el ámbito de la regeneración política e institucional. Además, esta

⁸⁵ AIREF, *Plan Estratégico 2020-2026*. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PLAN-ESTRATEGICO/Presentacion-Plan-Estrat%C3%A9gico-2020-2026.pdf>

⁸⁶ AIREF, *Informe sobre líneas fundamentales de presupuestos 2021 de Castilla y León*, Madrid, 3 de diciembre de 2020.

colaboración es clave como avance hacia la creación de una Agencia Autónoma de Evaluación de las Políticas públicas en Castilla y León⁸⁷, con el objeto de promover y realizar evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas de la Junta de Castilla y León, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Este año se ha retrasado notablemente la presentación de las líneas presupuestarias debido a las incertidumbres acaecidas, principalmente al desconocimiento de cuando se iba a poder disponer de la financiación por fondos de la Unión Europea. Se ha producido una suspensión de las reglas fiscales en los años 2020 y 2021, debido a la crisis sanitaria de la COVID-19 tras la activación de la cláusula de escape recogida en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Estos hechos han condicionado el pronunciamiento de la AIREF sobre el cumplimiento de las reglas fiscales fijadas para cada ejercicio por cada comunidad.

Los principales objetivos del informe son analizar la adecuación del Proyecto de los Presupuestos Generales del Estado a los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto de las previsiones presupuestarias de 2021 de Castilla y León. También puede incluir alguna recomendación si se observa alguna desviación. Para elaborar el informe sobre Castilla y León, la AIREF ha utilizado una serie de supuestos sobre el escenario central macroeconómico que se recogen en el *Informe de 5 de noviembre sobre las Líneas Fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2021*. En el cual ha definido un escenario a partir de una serie de predicciones:

- Inicio de recuperación plena tras la crisis sanitaria a mediados de 2022, condicionando así las estimaciones del impacto de la pandemia en 2021.
- Efecto neutro sobre el déficit gracias a los nuevos fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Estos fondos serán

⁸⁷ CONSEJERIA DE TRANSPARENCIA, ORDENACION DEL TERRITORIO Y ACCION EXTERIOR: “La Junta encarga a la AIREF sendos estudios sobre la evaluación de políticas públicas y la revisión de gasto”, *Canal de Comunicación de la Junta de Castilla y León*, 12 de septiembre de 2019. Disponible en: https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284882246693/_/1284892467550/Comunicacion

registrados como transferencias de la Administración Central o bien como fondos de la Unión Europea. En el informe la AIREF plantea ciertas hipótesis para asegurar la distribución coherente entre las distintas comunidades autónomas a partir de la información recogida en los Presupuestos Generales del Estado. La distribución realizada por la AIREF puede diferir de la distribución final por las CCAA, conforme al artículo 118 del Proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado, se fijan los criterios definitivos de distribución a través de Real Decreto por el Gobierno Central.

- Estimación de la distribución de transferencia extraordinaria del Estado para reducir el déficit de las Comunidades Autónomas, para comunidad será el 1,1% del PIB regional.

Los principales resultados a los que llega la institución acerca de la sostenibilidad de la deuda, tras la caída del crecimiento económico sufrida por la crisis sanitaria y el deterioro del saldo fiscal proyectado a partir de 2022, son un aumento del nivel del riesgo de sostenibilidad financiera relacionado con las transferencias excepcionales recibidas, como el Fondo Covid-19, y en consecuencia un aumento del volumen de la deuda. En conjunción con este resultado, las perspectivas de medio plazo muestran la necesidad de implementar un plan de reequilibrio coordinado, la AIREF observa que en la comunidad hay unos elevados niveles de endeudamiento que se van a ir incrementado. En consecuencia, es de extrema urgencia elaborar un plan de consolidación fiscal. A mi parecer, esta tarea es muy complicada debido a la falta de correspondencia entre las responsabilidades que tienen las CCAA con los gastos y los ingresos. Como bien es sabido, la Administración Central es la encargada de recaudar los ingresos y luego posteriormente asignarlos a cada comunidad en función de una serie de factores. Este hecho provoca una ilusión fiscal, ya que las comunidades autónomas no son conscientes del valor de esos ingresos y lo importante que es la correcta asignación de estos a la hora de adecuar a las necesidades de los ciudadanos y cumplir las reglas fiscales que se imponen desde la Unión Europea. Es una tarea difícil, que a veces se ve desviada y entorpecida por decisiones y razones políticas y electorales. La labor de la AIREF consiste en advertir independientemente de la naturaleza política de cada modelo de presupuesto de las CCAA, los aspectos técnicos y económicos que no se están cumpliendo.

Por último, las recomendaciones que se dan a la comunidad de Castilla y León, a fecha de 3 de diciembre de 2020, son:

- Se observa una falta de concreción en el proyecto de presupuestos de la Comunidad para el año 2021, debido a la ausencia de información acerca de la naturaleza e impacto de las medidas que sustentan los créditos de gasto de la comunidad. Por ello, se considera necesario la incorporación de información sobre las medidas concretas que justifican cada gasto, así como la fuente de financiación y su naturaleza.
- Se recomienda cierta flexibilidad debido a la incertidumbre del desarrollo de la pandemia evitando sobretodo incrementos en el gasto estructural.
- Se alerta de la menor disponibilidad de recursos en 2022 y 2021 debido a la ausencia de transferencias extraordinarias del Estado y el menor importe de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este plan se ha creado sólo con la misión de la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica tras la crisis de la COVID-19. Por ello, en 2022 los recursos de los que disponga la Comunidad de Castilla y León podrían disminuir en un 10% en comparación con los del 2021. Estas perspectivas de medio plazo muestran la necesidad, según la institución, de diseñar un plan de reequilibrio coordinado, para intentar lograr un buen camino hacia la consolidación fiscal, ya que los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda están en suspenso actualmente.

El pasado 10 de febrero de 2021 las Cortes Generales de Castilla y León aprobaron el Presupuesto de 2021⁸⁸, donde se indica que son las cuentas más elevadas de la historia. Analizando la propia Ley 2/2021, de 22 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2021, donde en sus tres primeros títulos se dedica a las partidas de crédito, el título I se dedica a los créditos iniciales y su financiación, el título II, está destinado al régimen general de los créditos, dividiéndose a su vez en la regulación el

⁸⁸ JIMENO, I., “Las Cortes de Castilla y León aprueban los Presupuestos de 2021 con el Covid como prioridad”, *ABC*, 10 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-cortes-castilla-y-leon-aprueba-presupuestos-2021-covid-como-prioridad-202102101249_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

destino de los créditos y en el segundo la gestión de los gastos. Y, por último, el título III está destinado a reglamentar determinadas modificaciones de créditos. Con esta delimitación, se ha tratado de definir más a fondo las previsiones de los gastos y su mayor flexibilidad de cambio en cuanto la adaptación tras la crisis sanitaria. Esta delimitación de los títulos es idéntica a la de los presupuestos de 2018, ya que en 2020 fueron prorrogados los de este mismo año. Por tanto, la Comunidad de Castilla y León, no ha seguido detalladamente las recomendaciones de este informe realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

8. CONCLUSIONES

PRIMERA. La creación de la AIREF mediante la LO 6/2013, de 14 de noviembre, ha supuesto en nuestro ordenamiento jurídico un antes y un después en el control, la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas de las Administraciones Públicas. Todo ello teniendo en cuenta la independencia, la transparencia y la objetividad para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad. Si bien, entre el año 2001 y 2012, ya se intentaba conseguir una estabilidad presupuestaria (LOEPSF), la Directiva 2011/85/UE del Consejo Europeo, dejaba claro, sin ningún atisbo de duda, que las Administraciones Públicas deben cumplir con la sostenibilidad financiera, pero desde la independencia. Las AAPP no pueden hipotecar su solvencia, liquidez y funcionamiento acometiendo proyectos inviables, a veces incluso, contraproducentes (Caso aeropuerto Ciudad Real), que condicionan no solo el presente sino la viabilidad económica de sus finanzas en el futuro.

SEGUNDA. Las crisis económicas sufridas desde el año 2007 (crisis financiera) tienen que servir de lección incluso desde una perspectiva constitucional. Los compromisos adquiridos con la UE, al ser España miembro de pleno derecho, han supuesto un cambio radical y nos obligan a su cumplimiento, pero también nos marcan el camino de gestionar los recursos públicos con coherencia, viabilidad y con criterios de eficacia y eficiencia. Los antecedentes de las IFIs en Países Bajos, Bélgica, Austria han ayudado a crear una imagen en la sociedad de estos consejos fiscales como garantes de la estabilidad presupuestaria desde la independencia y transparencia. La AIREF desde sus siete años de historia ha ido desarrollando su misión lentamente y con diversos obstáculos, los cuales se deben superar para que su labor sea cada vez más eficaz.

TERCERA. En mi opinión, las AAPP han sido reacias a dar información a la AIREF, lo cual supone un hándicap a la hora de realizar su trabajo. Otro aspecto que debe mejorarse es la independencia financiera de la AIREF, la cual no puede depender de ninguna AAPP, es decir, sin la dotación de un presupuesto digno y de correcta información, es muy difícil que la institución sea completamente operativa y cumpla con su labor. La ausencia de ejecución de las medidas coercitivas por parte de la AIREF choca con la Administración Central, que es realmente quien puede ejercitarlas. En un Estado con modelo descentralizado, como el español, surgen problemas competenciales debido a que tanto las CCAA como las CCLL son reacias a sufrir un debilitamiento de poder de decisión basado sobretudo en el ámbito político; si bien una comunidad autónoma o una entidad

local tienen intactas sus competencias, pero deben cumplir con el ordenamiento constitucional y por ende con la estabilidad presupuestaria.

QUARTA. La AIREF debe ser un organismo fundamental dentro del entramado de organismos públicos, por ello, es necesaria una mayor presencia de esta institución en la sociedad y en la mente de los parlamentarios elegidos para llevar a cabo la mejora en la gestión de recursos públicos.

9. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

A) BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, E., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013, págs. 63-89.

- ANDRÉS JOVANI, J. M., “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 89 (2013), págs.239-299.

- BOS, F. y TEULINGS, C., “CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing”, *CPB Document*, nº 218, December 2010, págs. 1-58.

- BOS, F., “The Dutch fiscal framework; history, current practice and the role of the CPB”, *OECD Journal on Budgeting*, 2008, págs. 1-48.

- GARICANO, L., “España aprueba pero, ¿Dónde está el Consejo Independiente de Política Fiscal?”, entrada en el Blog *Nadaesgratis.es*, 15 de noviembre de 2012. Disponible en <https://nadaesgratis.es/garicano/espana-aprueba-pero-donde-esta-el-consejo-independiente-de-politica-fiscal>

- GORDO, E.; HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J., “Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, febrero de 2015, págs. 27-44. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/15/Feb/Fich/be1502-art4.pdf>

- IÑARRITU, B., “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: propuesta de sistematización de elementos, procedimientos, mecanismos y herramientas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 31, 2016, págs. 7-12. Disponible en: https://www.reei.org/index.php/revista/num31/archivos/09_Nota_INARRITU_Beatriz.pdf

- LAMPREAVE MÁRQUEZ, P., “La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad Fiscal Independiente en la UE”, *Quincena Fiscal*, nº1-2,2014, págs. 61-85.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A., “Un Consejo Fiscal Independiente para España”, *Crónica Tributaria*, nº 148/2013-2014, págs.119-121.
- MARTÍNEZ LAGO, M. Á., “La Autoridad Fiscal Independiente”, *E-Prints de la Universidad Complutense*, Madrid, 2014 (publicación electrónica). Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/24379/1/EPrintMAML201401.pdf>
- MEDINA GUERRERO, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº98, 2013, págs. 100-147.
- PORRRAS GOMEZ, A.M., “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017, págs.150-152.
- QUADRA-SALCEDO JANNI, T. DE LA, “La incidencia de la Reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado Autonómico”, *Informe Comunidades Autónomas*, Observatorio de Derecho Público, 2016, págs.77-110.
- RALLO LOMBARTE, A., “La amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38,2016, págs.143-186.

B) ANEXO DOCUMENTAL

- “La AIREF renueva su consejo asesor”, *Noticias Bancarias*, 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://noticiasbancarias.com/economia-y-finanzas/24/03/2021/la-airef-renueva-su-consejo-asesor/237446.html>
- AIREF, *Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales*. 22 de diciembre de 2020, Disponible en: <https://www.airef.es/wp->

[content/uploads/2020/12/CALIDAD_DEMOCRATICA/PPT_AIREF_Comisi%C3%B3n-Calidad-Democr%C3%A1tica.pdf](https://www.airef.es/content/uploads/2020/12/CALIDAD_DEMOCRATICA/PPT_AIREF_Comisi%C3%B3n-Calidad-Democr%C3%A1tica.pdf)

- AIREF-OBSERVATORIO DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES LOCALES, *Informe de análisis individual: Diputación de Valladolid*. Disponible: <https://www.airef.es/es/informe-de-analisis-individual/>
- AIREF, *Informe sobre el seguimiento recomendaciones de la evaluación externa de la OCDE*. 1ª recomendación. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/01/Evaluaciones-Externas/200130.-Seguimiento-recomendaciones-OCDE.pdf>
- AIREF, *Informe sobre líneas fundamentales de presupuestos 2021 de Castilla y León*, 3 de diciembre de 2020, Madrid.
- AIREF, *Plan Estratégico 2015-2020*. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/11/2018-11-20-AIREF_Plan_Estrategico.pdf
- AIREF, *Plan Estratégico 2020-2026*. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PLAN-ESTRATEGICO/Presentacion-Plan-Estrat%C3%A9gico-2020-2026.pdf>
- AIREF, “La AIREF y el Banco de España prorrogan su acuerdo de colaboración para intercambiar información del sector público”, 9 de julio de 2021, <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-y-el-banco-de-espana-prorrogan-su-acuerdo-de-colaboracion-para-intercambiar-informacion-del-sector-publico/>
- AIREF: “Cristina Herrero insiste en el Congreso en la necesidad de diseñar una estrategia fiscal a medio plazo”, 29 de junio de 2021 <https://www.airef.es/es/uncategorized/cristina-herrero-insiste-en-el-congreso-en-la-necesidad-de-disenar-una-estrategia-fiscal-a-medio-plazo/>

- AIReF, *Sobre nosotros. Red de Ifis de la UE*. Disponible en: <https://www.airef.es/es/euifis/>

- COMISION EUROPEA, *Comunicación de 20 de junio de 2012 sobre principios comunes aplicables a los mecanismos de cooperación presupuestaria*, Bruselas, Anexo 7. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:EN:PDF>

- COMISIÓN PARA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Intervención de la Presidenta de la AIReF*, 22 de diciembre de 2020.

- CONSEJERIA DE TRANSPARENCIA, ORDENACION DEL TERRTORIO Y ACCION EXTERIOR, “La Junta encarga a la AIReF sendos estudios sobre la evaluación de políticas públicas y la revisión de gasto”, *Canal de Comunicación de la Junta de Castilla y León*, 12 de septiembre de 2019. Disponible en: https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284882246693/_/1284892467550/Comunicacion

- CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 606/2013 sobre el Anteproyecto de ley orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, 13 de junio de 2013, Madrid.

- CONSEJO DE GARANTIAS ESTATUTARIAS DE CATALUÑA, *Dictamen 8/2012, sobre la LO 2 /2012, de 27 de abril, LOEPSF*, 2 de julio de 2012, Barcelona.

- EUROPEAN FISCAL MONITOR, *Informe Junio 2021*. Disponible en: <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/307/european-fiscal-monitor-june-2021>

- EUROPA PRESS, “El Observatorio de la AIReF sobre Corporaciones Locales suma ya más de 20 millones de datos de 8.000 entidades”, 18 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-observatorio-airef-corporaciones-locales-suma-ya-mas-20-millones-datos-8000-entidades-20210218123241.html>

- JIMENO, I., “Las Cortes de Castilla y León aprueban los Presupuestos de 2021 con el Covid como prioridad”, *ABC*, 10 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-cortes-castilla-y-leon-aprueba-presupuestos-2021-covid-como-prioridad-202102101249_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

- SÉRVULO GÓNZALEZ, J., “José Luis Escrivá, el guardián de la independencia de la Autoridad Fiscal”, *El País*, 7 de julio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/07/06/actualidad/1562434733_931901.html

- VON TRAPP, L., “Evolución del proceso de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes”, en *Un estado para la ciudadanía*, Centro de Estudios Públicos, enero 2018, págs.213-264 Disponible en:<http://www.oecd.org/gov/budgeting/evolutions-in-legislative-budgeting-and-independent-fiscal-institutions-spanish-version.pdf>

- VON TRAPP, L.; SCHERIE, N.; FONTAINE, P., LAGO-PEÑAS, S. y SUYKER, W., *Estudio de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*, OCDE, 29 de noviembre de 2017.

- VON TRAPP, L.; LIENERT, I. y WEHNER, J., *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OCDE, Febrero 2014. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>