

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Roberto Fernández Llera

Economista y Doctor por la Universidad de Oviedo
Jefe del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente*

RESUMEN/ABSTRACT:

La afinada formulación de previsiones económicas constituye un factor esencial para la definición de objetivos de consolidación fiscal, así como para su cumplimiento y, en su caso, la sanción por las desviaciones sobre dichos objetivos. Esta es una de las tareas de la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, creada en España a finales de 2013, como exigencia de las autoridades europeas. Sin embargo, existen algunos factores que alertan de posibles conflictos derivados de su propio diseño institucional, así como de su encaje con las funciones que desempeñan los órganos de control externo.

The fine formulation of economic forecasts is an essential factor for fiscal consolidation targets, as well as for compliance and, where appropriate, the sanction for deviations from these objectives. This is one of the tasks of the new Independent Fiscal Responsibility Authority, created in Spain in late 2013, as a requirement of the European authorities. However, there are some factors that warn of possible conflicts arising from their own institutional design, as well as engagement with the roles of external control audit institutions.

PREVISIONES ECONÓMICAS, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
ECONOMIC FORECASTS, INDEPENDENT FISCAL RESPONSIBILITY AUTHORITY, EXTERNAL AUDIT INSTITUTIONS, BUDGETARY STABILITY

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en los *X Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo* (Sevilla, mayo 2013). El artículo representa en exclusiva la interpretación personal del autor.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) se sustenta sobre siete principios generales: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional. Algunos de estos principios (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia) ya estaban enunciados en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, si bien con la nueva legislación se refuerzan notablemente, tanto en su formulación como en su instrumentación práctica. Uno de los nuevos principios generales, el de sostenibilidad financiera, en realidad se podría decir que ya existía desde que se aprobó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible¹, si bien entonces se definía vagamente como “capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros” y con la LOEPSF se concreta en un límite numérico al volumen de deuda pública. En los dos casos se trata de garantizar que la estabilidad presupuestaria no sea una meta *estática* (para cumplir en un ejercicio determinado), sino que debe tener carácter *permanente*, ya que debe asegurarse en todo momento.

En la base del nuevo entramado que construye la LOEPSF, incluyendo la definición y el seguimiento de objetivos, el régimen sancionador y el régimen transitorio, se sitúan las previsiones económicas y, en consecuencia la formulación de objetivos a medio plazo. De ahí que este trabajo se centre en analizar este elemento crucial, en el marco del desarrollo de los principios de plurianualidad, transparencia y sostenibilidad financiera.

La estructura del artículo es como sigue. Tras esta introducción, se repasan las disposiciones normativas europeas y españolas en materia de previsiones macroeconómicas y presupuestarias. En la sección 3 se presentan algunos datos básicos que muestran la importancia de contar con buenas previsiones. En la última sección se extraen las principales conclusiones y se exponen algunos elementos de reflexión.

2. LAS PREVISIONES ECONÓMICAS EN LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA

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 (en adelante, la Directiva), establece en su *considerando* 2 la diferencia conceptual entre los tres aspectos referidos a los marcos presupuestarios:

- Sistemas de contabilidad pública: “funciones como contabilidad, control interno, presentación de información financiera y auditoría”.
- Datos estadísticos: “resultados de las finanzas públicas basados en metodologías estadísticas”.
- Previsiones o acciones de presupuestación: “evolución futura de las finanzas públicas”.

Las tres esferas están incardinadas y ninguna puede funcionar correctamente si no es con el concurso de las otras dos. Sobre la base de unas buenas previsiones se articulan objetivos numéricos, sustentados sobre un sistema de contabilidad pública que produce resultados en forma de datos estadísticos. Cuando el proceso alcanza este estadio, se vuelven a revisar las previsiones, todo ello dentro un proceso repetido, dinámico y superpuesto año tras año.



¹ En estricta literalidad, fue formulado como principio de “sostenibilidad presupuestaria”.

En lo que se refiere a las previsiones, la Directiva hace una oportuna reflexión en el *considerando* 8 que, por su interés, se reproduce literalmente: “Unas previsiones macroeconómicas y presupuestarias sesgadas y poco realistas pueden obstaculizar considerablemente la efectividad de la planificación presupuestaria y, en consecuencia, pueden debilitar el compromiso con la disciplina presupuestaria, mientras que la transparencia y debate de metodologías de previsión pueden mejorar significativamente la calidad de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a efectos de la planificación presupuestaria”.

En su artículo 4, la Directiva explicita la regulación sobre previsiones macroeconómicas y presupuestarias, con los siguientes puntos destacados:

- La planificación presupuestaria en los Estados miembros se debe basar en “el escenario macro-presupuestario más probable o en un escenario más prudente”, a partir de la información más actualizada. Esas previsiones se compararán con las de la Comisión Europea y, en su caso, con las de otros órganos independientes, debiendo describirse de manera motivada la discrepancia, si fuese significativa.
- La Comisión Europea hará públicos las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes en que se apoyen sus previsiones macroeconómicas y presupuestarias (también los Estados miembros las suyas propias, indicando la institución responsable de presentarlas).
- Se realizará en todo caso un análisis de sensibilidad a partir de diferentes supuestos de crecimiento y tipos de interés, tomando también en cuenta los resultados de las previsiones anteriores y los correspondientes escenarios de riesgo.
- Las previsiones estarán sometidas a una evaluación periódica, no sesgada y general, basada en criterios objetivos e incluyendo la evaluación *ex post*. El resultado de dicha evaluación se hará público y se tendrá en cuenta en la elaboración de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias futuras.

De la lectura de todo lo anterior se extraen dos conclusiones y un corolario. La primera conclusión es que sin unas rigurosas previsiones económicas no es posible articular un esquema eficaz de normas presupuestarias ni, por extensión, un conjunto de objetivos creíbles o un efectivo régimen sancionador por incumplimiento. La segunda se refiere a la propia elaboración de las previsiones y sus metodologías, las cuales deben ser públicas, publicables, revisables y dinámicas, dentro de un proceso

de continuado afinamiento, aun cuando se trabaje en un marco de elevada incertidumbre macroeconómica como el de la actual crisis. Precisamente para contrarrestar esto último, la Directiva prevé dos mecanismos:

- Cuando el entorno económico esté salpicado de riesgos múltiples y de incertidumbres diversas, se deberá optar por el escenario “más prudente”, aunque no sea siempre el “más probable”.
- El análisis de sensibilidad debe estar basado en un riguroso juicio de probabilidades sobre diferentes escenarios factibles en la economía nacional, europea e internacional.

El corolario final es inmediato: los órganos de control externo (OCEX) están llamados a jugar un papel fundamental en la supervisión y la fiscalización de las previsiones, con los criterios de rigor e independencia técnica que les son propios, aportando recomendaciones de valor añadido cuando así lo estimen conveniente.

Como no podía ser de otra manera, la LOEPSF está imbuida de lo dispuesto en la Directiva y, particularmente, en los aspectos relativos a las previsiones económicas y presupuestarias. Además de esta envolvente general que impregna toda la normativa, la LOEPSF contiene varias referencias explícitas en su articulado.

En primer lugar, en el artículo 6.3, cuando se enuncia el principio de transparencia, se dice que “estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen”. Su publicación lleva implícito el hecho de que se revisen continuamente y también de que sean fiscalizadas por los OCEX autonómicos y por el Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, en el artículo 7 se alude a las políticas de gasto público y su obligado encuadre en “un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Una segunda referencia clave se encuentra en el artículo 15.5 de la LOEPSF, referida en concreto a las previsiones económicas y explicitando que “la propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estará acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos” (tres ejercicios siguientes). Ese informe sobre la posición cíclica de la economía española, homólogo al que ya contemplaba la anterior normativa de estabilidad presupuestaria, “será elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad, previa

consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea². Esta diversidad de fuentes trata de minimizar el problema de riesgo moral que comporta el hecho de que el propio Gobierno de España sea juez y parte a la hora de elaborar las previsiones económicas sobre las que luego se sustentarán los objetivos y –no se olvide– todo el régimen de sanciones por incumplimiento. El mismo artículo señala que dicho informe “contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual en el que se especificará, entre otras variables, la previsión de evolución del Producto Interior Bruto, la brecha de producción, la tasa de referencia de la economía española prevista en el artículo 12 de esta Ley y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas, distribuido entre sus subsectores”. La mayoría de estas variables, pero de manera destacada la brecha de producción (*output gap*) y el déficit cíclico, están sujetas a interpretación metodológica³. Dado que este debate conduciría a discusiones académicas *ad eternum*, lo más pragmático en este punto es optar por tomar como referencia válida las previsiones de la Comisión Europea, accesibles para cualquier usuario a través de la base de datos AMECO⁴.

Sólo a modo ilustrativo, en el cuadro 1 se comprueban los clamorosos errores cometidos en las previsiones de crecimiento del PIB, así como su traducción en la enorme

variabilidad de las cifras de déficit y deuda pública. Así, en enero de 2010 y en abril de 2011 se preveía para 2012 que el crecimiento real del PIB iba a ser positivo, muy lejos del que sería el dato real (-1,6%). En las estimaciones de déficit y deuda para el trienio 2012-2014 las previsiones fueron revisadas de forma muy notable y, en fin, todas ellas desbordadas por la abrupta realidad. Cabe reseñar que el Tribunal Constitucional ha resuelto hace poco un recurso contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 (STC 206/2013), en el cual se alegaba contra la supuesta arbitrariedad e irracionalidad de aquellas previsiones macroeconómicas. Dice la sentencia que no es labor del Tribunal Constitucional examinar si “fueron técnicamente correctas, o políticamente pertinentes, sino únicamente si la norma que se impugna es irracional”. Añade que la normativa de estabilidad presupuestaria –la vigente antes de la reforma constitucional de 2011– no formaba parte del bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia, no correspondía al Tribunal Constitucional enjuiciar si la Ley de Presupuestos Generales del Estado se adecuaba a lo allí establecido. Aunque esto último ha podido cambiar con la actual LOEPSF, lo relevante es que de poco serviría un hipotético fallo de inconstitucionalidad emitido cinco años después de la aprobación de un presupuesto. Por ello, todo hace pensar que el mecanismo de tutela efectiva ha de buscarse por otra vía.

Cuadro 1. Variabilidad de las previsiones económicas y presupuestarias

| Año de referencia | Horizonte de la previsión | Fecha de formulación | Crecimiento real PIB (%) | Déficit (% PIB) | Deuda (% PIB) |
|-------------------|---------------------------|----------------------|--------------------------|-----------------|---------------|
| 2012 | 2009-2013 | ene-10 | 2,9 | 5,3 | 74,3 |
| | 2011-2014 | abr-11 | 2,3 | 4,4 | 68,5 |
| | 2012-2015 | abr-12 | -1,7 | 5,3 | 79,8 |
| | Dato efectivo | dic-12 | -1,6 | 10,6 | 86,0 |
| 2013 | 2009-2013 | ene-10 | 3,1 | 3,0 | 74,1 |
| | 2011-2014 | abr-11 | 2,4 | 3,0 | 69,3 |
| | 2012-2015 | abr-12 | 0,2 | 3,0 | 82,3 |
| | 2013-2016 | abr-13 | -1,3 | 6,3 | 91,4 |
| 2014 | 2011-2014 | abr-11 | 2,6 | 2,1 | 68,9 |
| | 2012-2015 | abr-12 | 1,4 | 2,2 | 81,5 |
| | 2013-2016 | abr-13 | 0,5 | 5,5 | 96,2 |
| | PGE 2014 | sep-13 | 0,7 | 5,8 | 96,8 |

Fuente: Programa de Estabilidad de España, Presupuestos Generales del Estado y Banco de España.

² Curiosamente, el legislador no ha incluido el Instituto Nacional de Estadística, como sí había hecho la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

³ Sobre todo por la estimación de la brecha de producción de la economía, bien mediante la extracción del PIB tendencial con filtros de series temporales (Hodrick-Prescott, principalmente) o con estimaciones econométricas del PIB potencial a través de la técnica de las funciones de producción.

⁴ *Annual macro-economic database*, accesible desde http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco.

En tercer lugar, el artículo 17 de la LOEPSF establece un seguimiento pormenorizado y continuado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y gasto, mediante informes sucesivos sobre adecuación de presupuestos iniciales, objetivos del ejercicio inmediato anterior y estimaciones de cumplimiento en el ejercicio corriente. De particular interés a los efectos de este trabajo resulta la inclusión obligada de “la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley”.

En cuarto lugar, la LOEPSF exige que los planes económico-financieros (artículo 21) y planes de reequilibrio (artículo 22) contengan, como mínimo y entre otra información relevante, la relativa a “previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos”, “previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15” y, en fin, “un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos”.

En quinto lugar, las novedosas medidas de gestión presupuestaria que contempla la LOEPSF incluyen la elaboración de un plan presupuestario a medio plazo⁵(artículo 29) y la dotación de un fondo de contingencia (artículo 31). El primero debe recoger “las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos” a tres años, así como “los principales supuestos en los que se basan”. Por su parte, el fondo de contingencia tendrá como finalidad “atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado”, lo cual es una garantía adicional frente a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que haya que solventar a corto plazo (típico caso de gastos derivados de catástrofes naturales o estragos terroristas), pero no está tan claro que deba servir como método de aseguramiento frente a unas previsiones económicas erradas sistemáticamente, las cuales podrían llegar a comprometer los objetivos de déficit estructural, deuda o gasto (Díaz Álvarez, 2013).

Por último, la LOEPSF también hace referencia explícita al papel de las previsiones económicas en el régimen transitorio contemplado en la Disposición transitoria primera. Ahí se señala que “en 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los lí-

mites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera”.

Volviendo al comienzo, se podría decir que la estabilidad presupuestaria per se, así como la sostenibilidad financiera (en tanto que estabilidad presupuestaria permanente) no son posibles sin un adecuado desarrollo efectivo de los principios de transparencia y de plurianualidad, lo cual indefectiblemente conduce a contar con afinadas previsiones sobre el devenir de la economía. En el primer informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva (Comisión Europea, 2012) se pone el foco sobre las previsiones macroeconómicas y presupuestarias como “un punto débil” en la preparación de los presupuestos anuales. Las principales recomendaciones que se señalan en ese informe para suplir las carencias que todavía existen se resumen a continuación:

- Delimitar con claridad las tareas entre las entidades implicadas en la preparación de previsiones e incluir una evaluación ex post (aunque no sea necesario proceder a una evaluación anual, se trata de una valiosa medida que podría alertar a las autoridades presupuestarias de la existencia de sesgos).
- Incluir en la elaboración de las previsiones a instituciones u organismos independientes con autonomía funcional –entre los cuales debieran estar los OCEX⁶– para mejorar la transparencia y la fiabilidad.
- Elaborar escenarios macroeconómicos y presupuestarios alternativos para facilitar las rectificaciones del presupuesto en la fase de ejecución cuando los parámetros reales se apartan del escenario base.
- Comparar *a priori* las previsiones presupuestarias con las de la Comisión Europea.
- Implementar medidas específicas para evaluar *a posteriori* la calidad de las previsiones.

Sin embargo, el legislador español ha obviado u olvidado en la LOEPSF a los OCEX, ni siquiera menciona su papel como órganos fiscalizadores de las cuentas y de la gestión del Sector Público. Podría alegarse que tal mención explícita no es siquiera necesaria, en virtud del amplio mandato constitucional (Tribunal de Cuentas), estatutario (OCEX autonómicos) y legal (todos ellos) de que disponen, pero no es menos cierto que la total ausencia en el texto de la LOEPSF resulta, cuando menos, llamativa.

⁵ En la redacción original de la LOEPSF se hablaba de “marco presupuestario a medio plazo”. La denominación actual de de “plan presupuestario a medio plazo” se introduce con la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

⁶ Sobre ello se insiste en Comisión Europea (2011).

La propia Directiva europea tampoco menciona los tribunales de cuentas, no ya como simples colaboradores en el proceso de elaboración de las previsiones económicas, sino tampoco como órganos encargados de fiscalizar dichas previsiones y sus metodologías de cálculo a posteriori. La Directiva únicamente alude de forma explícita a los OCEX –y no lo hace en el articulado, sino en el *considerando* 3- al hablar de la contabilidad pública y de “las auditorías de cuentas independientes” que se deben llevar a cabo para “fomentar las mejores prácticas internacionales”. Lo hace además equiparando su función a la tarea que puedan desempeñar los “auditores privados” con ese mismo objetivo. La Directiva no asigna a los OCEX esa fundamental tarea de evaluación y revisión, ni siquiera como órgano de asesoramiento, sino que parece dejarla en manos de los propios gobiernos que elaboran las previsiones, en consulta con los organismos europeos e internacionales de predicción económica. Según la Directiva, deberían ser “órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros” los que realicen la evaluación de las previsiones, tal y como sí se sugiere para las reglas presupuestarias numéricas (*considerando* 16).

En la línea de lo apuntado por la Directiva parecía ir también la exigencia a España para la creación de una “entidad presupuestaria independiente”, contenida en el *Memorandum de Entendimiento* (Consejo Europeo, 2012) que llevó aparejado el programa de asistencia eu-

ropea al sector financiero español en julio de 2012. La exigencia no era en absoluto novedosa, ya que recogía toda una línea de pensamiento respaldada por expertos y organismos económicos internacionales⁷. Finalmente, esa entidad fue constituida en España mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIRF).

3. LA NUEVA AIRF Y EL CONTROL EXTERNO

La Ley Orgánica 6/2013 contempla en su artículo 4 dos facultades que otorgan a la AIRF unos amplios poderes. La primera, con respecto al acceso universal que tendrá a “la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones Públicas”, con los únicos límites que rigen el acceso a la información confidencial y sin perjuicio de las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La segunda, derivada de la anterior, declarando que los sujetos incluidos en el ámbito de la ley reguladora están “obligados a facilitar la información económico-financiera requerida” y, además, a hacerlo dentro del plazo que la propia AIRF señale al efecto. Este deber de colaboración se asimila bastante en su alcance al contenido en el artículo séptimo de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas⁸, así como en el artículo 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y en los artículos concordantes de las leyes que regulan los OCEX autonómicos.

Cuadro 2. Esquema de operaciones de la AIRF

| | <i>Iniciativa</i> | <i>Carácter</i> | <i>Consecuencias para las Administraciones y entidades implicadas</i> |
|------------------|--|-----------------------------------|---|
| Informes | Sólo los previstos en la Ley Orgánica 6/2013 (elaboración de oficio por la AIRF o por solicitud de una Administración Pública) | Preceptivo (con carácter general) | El apartamiento de las recomendaciones deberá ser motivado |
| Opiniones | Propia de la AIRF, en materias de seguimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto de todas las Administraciones Públicas, sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y sobre cualquier otro asunto cuando lo disponga una ley | Potestativo | El apartamiento de los criterios no requiere motivación |
| Estudios | Gobierno de España, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Comisión Nacional de la Administración Local, Comisión Financiera de la Seguridad Social, así como cada una de las comunidades autónomas y entidades locales (en tal caso, sólo en su respectivo y exclusivo ámbito competencial) | Interesado | --- |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica 6/2013.

⁷ Las condiciones de optimalidad para las entidades presupuestarias independientes han sido ampliamente expuestas por la OCDE (2013) y el FMI (Debrun *et al.*, 2013). Para un repaso de experiencias en varios países se puede consultar el libro colectivo editado por Kopits (2013).

⁸ Al cierre de este artículo se está tramitando un proyecto de ley orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, en el que se da una nueva redacción a ese artículo séptimo, con objeto de clarificar y ampliar aún más el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, 28 de febrero de 2014).

La AIRF opera a través de un triple esquema de actuación (cuadro 2), mediante la elaboración de informes, opiniones y estudios, además de estar obligada a elaborar una memoria anual de actividades. A los efectos de este trabajo, el informe preceptivo más relevante de cuantos contempla la Ley Orgánica 6/2013 es el referido a las previsiones macroeconómicas que se vayan a incorporar en los proyectos de presupuestos de las Administraciones Públicas o en el Programa de Estabilidad de España (artículo 14). Dicho informe incluirá una evaluación sobre el posible sesgo en las previsiones macroeconómicas en un periodo de cuatro años consecutivos, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva. Si el informe concluyese que existe el mencionado sesgo, el Estado tomará las medidas necesarias para corregirlo y las hará públicas. Los otros informes que la Ley Orgánica 6/2013 encomienda a la AIRF son los siguientes (artículos 15 a 22):

- Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento (modificaciones de la Orden ministerial⁹ que regula la metodología utilizada para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y para la tasa de referencia de crecimiento de la economía española).
- Informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad (antes del 15 de abril de cada año) y sobre los cambios que pudiera haber en los objetivos.
- Informes sobre análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de todas las Administraciones Públicas (antes del 15 de julio de cada año), relativos al año en curso y al inmediato anterior.
- Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las comunidades autónomas (en los diez días siguientes a la aprobación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas), según lo dispuesto en el artículo 16 de la LOEPSF.
- Informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las comunidades autónomas, previo a sus respectivas aprobaciones. Esta competencia se atribuía al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la redacción original del artículo 17 de la LOEPSF.

- Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (antes del 15 de octubre de cada año).
- Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF. En este caso, la AIRF “podrá informar” (sic) sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas, así como sobre el seguimiento de las que se hubieran adoptado¹⁰.
- Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la LOEPSF (con carácter previo a la tramitación parlamentaria prevista en dicho artículo).

De lo expuesto hasta ahora se pueden extraer algunos juicios de valor sobre situaciones de conflicto que pueden ocurrir en la práctica¹¹. Para empezar, un choque de legitimidades entre la AIRF y los OCEX. Una, *de origen*, ya que la persona que ostenta la presidencia de la AIRF es nombrada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y su aceptación por ésta (artículo 24 de la Ley Orgánica 6/2013). Este mecanismo contrasta de plano con la elección parlamentaria, siempre por mayoría cualificada, de los miembros del Tribunal de Cuentas y de los OCEX autonómicos, aunque es cierto que los requisitos objetivos (teóricos) de elegibilidad sobre bases de profesionalidad sí puedan considerarse homologables en ambos tipos de instituciones. La segunda prevención de legitimidad es *de ejercicio*, ya que existe un riesgo de extralimitación en las funciones de la AIRF, más allá de su acotado mandato legal, circunstancia que incluso reconoció Escrivá Belmonte (2014) en su comparecencia parlamentaria como candidato a presidente de la institución: “hay que tener un elemento de contención y no hay que ser excesivamente intrusivo o dar competencias demasiado intrusivas a la institución por la esencia de lo que está detrás”. Hacía referencia a algo esencial en el proceso democrático como las decisiones sobre ingresos y gastos.

En segundo lugar, aún dando por buena la cualificación técnica como condición *de mínimos* e incluso asumiendo la independencia funcional de la presidencia y del equipo directivo de la AIRF, persisten algunas dudas razonables sobre la proclamada “objetividad de criterio” (sic), ya que la AIRF ha nacido precisamente por una

⁹ Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

¹⁰ En puridad, se trata del único informe no preceptivo entre los previstos en la Ley Orgánica 6/2013.

¹¹ Algunas ya las habíamos esbozado en Fernández Llera y Morán Méndez (2013).

clara orientación de la política económica general que podría condicionar, ya desde el inicio, sus actuaciones futuras.

Tercero, a la hora de acceder a la información económico-financiera y presupuestaria del Sector Público, la AIRF podrá contar en ocasiones con datos de mayor calidad que los OCEX, colocándose estos en una posición de inferioridad frente a la propia AIRF o al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹². La Ley Orgánica 6/2013 aclara en su artículo 4.2 que “con el fin de garantizar la eficiencia y evitar duplicidades en la remisión de información, el acceso a la información se realizará preferentemente a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, lo cual equivale a reconocer la preeminencia de dicho departamento ministerial sobre cualquier otra instancia, incluidos los OCEX. Es verdad que si las bases de datos fuesen únicas y con una gestión mancomunada, este problema desaparecería en sus propios términos, pero la realidad aún está muy lejos de este deseable objetivo.

Cuarto, aunque quizás lo menos relevante, es la llamativa creación de un nuevo organismo estatal, con un evidente coste presupuestario, en contraste con el intenso proceso de racionalización y reducción del Sector Público en todas sus extensiones¹³.

Quinto, es preciso alertar de que algunas de las funciones atribuidas a la AIRF, en otros países las ejercen los OCEX, sin perjuicio de su innata función de fiscalización posterior. Una de esas atribuciones sería la

elaboración de un dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de presupuestos, lo que en el caso español serviría también para desplegar la –hasta ahora– marginal función consultiva de los OCEX. Ese pronunciamiento nunca podría ser vinculante y, en todo caso, habría de ser evacuado con agilidad y precisión, debiendo quedar limitado a la verificación de aspectos de legalidad y regularidad contable del anteproyecto de presupuestos, con especial referencia al cumplimiento de la normativa de transparencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sin entrar en ningún momento en cuestiones de oportunidad política o de pertinencia de las políticas de ingresos y gastos públicos¹⁴. El propio Tribunal de Cuentas (2011) ha dicho que los impedimentos a una fiscalización de la “fase administrativa-gubernamental o parlamentaria de la tramitación de la Ley de PGE [...] revela un temor infundado sobre el objeto de esta fiscalización pues [...] su finalidad no ha sido fiscalizar el proyecto de LPGE ni ejercer un control de oportunidad sobre decisiones políticas, sino la documentación complementaria de carácter técnico”. Lo mismo podría afirmarse de los OCEX autonómicos en sus ámbitos territoriales¹⁵.

Finalmente, entre los aspectos positivos que introduce la Ley Orgánica 6/2013 (disposición adicional primera) está la creación del Comité Técnico de Cuentas Nacionales. Si bien no es una novedad absoluta en el ordenamiento jurídico, se podría decir que viene a normalizar la colaboración que de facto –y por lógica– ya veía



¹² E incluso con respecto al Banco de España o a las autoridades supranacionales europeas.

¹³ En un trabajo anterior se ha denominado al fenómeno de creación amplia de entidades instrumentales y asimiladas como “mitosis institucional” (Fernández Llera, 2014).

¹⁴ Asimismo, esta función consultiva también la desempeñan los consejos económicos y sociales en materias del ámbito socioeconómico y laboral, incluidos los anteproyectos de presupuestos.

¹⁵ El referido informe del Tribunal de Cuentas (2011) sobre la fiscalización del principio de transparencia no fue en absoluto pacífico. Su elaboración generó importantes disquisiciones doctrinales (De Vicente Martín et al., 2007; Medina Guijarro, 2007; Pascual García, 2012; Sesma Sánchez, 2012) acerca de su alcance y la supuesta legitimidad del órgano fiscalizador para supervisar documentos e información que acompañan los Presupuestos Generales del Estado.

existiendo entre las respectivas unidades especializadas del Instituto Nacional de Estadística, el Banco de España y la Intervención General de la Administración del Estado, en tanto que órganos competentes en la elaboración de las cuentas nacionales de las Administraciones Públicas y de las sociedades financieras y no financieras públicas. Se prevé que el Comité Técnico de Cuentas Nacionales pueda efectuar actuaciones de verificación y contraste de la información suministrada desde las comunidades autónomas y las corporaciones locales – siguiendo anteriores recomendaciones del ECOFIN– y en estrecha colaboración con la AIRF.

4. CONCLUSIONES

Sin unas adecuadas previsiones macroeconómicas sobre la evolución de las principales variables (PIB, tipos de interés, tipos de cambio, inflación, tasa de paro, entre otras), resulta prácticamente imposible elaborar sendas creíbles de consolidación fiscal. Igualmente, cualquier mecanismo de reparto de objetivos individualizados o de sanciones por incumplimiento queda viciado desde su inicio, dado que se sustentaría sobre una frágil estructura de cifras y datos.

Unas buenas previsiones, aun en un entorno de elevada incertidumbre como el actual, son la clave para una política presupuestaria que cumpla con los principios enunciados en la LOEPSF. En este marco general, el papel de los OCEX y de la nueva AIRF debería ser complementario (nunca sustitutivo), junto al de otras instancias como el Banco de España, las autoridades europeas y el Ministerio de Hacienda y Administracio-

5. BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2011): “Propuesta de 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 del euro”, COM(2011) 821 final.

Comisión Europea (2012): “Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo relativa a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros”, COM(2012) 761 final.

Consejo Europeo (2012): “Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera”, 20 de julio de 2012.

Debrun, X; Kinda, T; Curristine, T; Eyraud, L; Harris, J. y Seiwald, J. (2013): “*The functions and impact of fiscal councils*”, *IMF Policy Paper*, 16 de julio de 2013, Washington D.C., *International Monetary Fund*.

De Vicente Martín, C.; De Vega Blázquez, P. y Sánchez del Águila, M. A. (2007): “Las competencias del Tribunal de Cuentas en relación con el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y el principio de transparencia”, *Revista Española de Control Externo*, 25, 47-80.

Díaz Álvarez, E. (2013): “El fondo de contingencia en las comunidades autónomas”, *Auditoría Pública*, 61, 69-74.

nes Públicas. Unos y otros deben aprovechar un trabajo compartido en busca del objetivo común de mejorar la presupuestación y los resultados de la política fiscal.

Opciones como la creación de un fondo de contingencia pueden ser válidas para mitigar en parte las incertidumbres derivadas de unas cambiantes previsiones económicas, más aún en una crisis duradera como la actual. Con todo, este mecanismo está lejos de ser óptimo, tanto por su dotación como por las posibilidades para su utilización. En este ámbito, resultaría muy poco satisfactorio que fuese utilizado para vulnerar la exigencia de contar con unas rigurosas y fiables previsiones económicas.

En definitiva, se debe seguir trabajando por mejorar la formulación de las previsiones macroeconómicas y las estimaciones presupuestarias o, de otra forma, la instrumentación de los objetivos contemplados en la LOEPSF, incluido su régimen sancionador, serán siempre cuestionados por su falta de eficacia y, en última instancia, deslegitimados por sustentarse sobre deficientes escenarios.

De igual modo, tampoco es deseable una judicialización del presupuesto público, con recursos continuados de las leyes ante el Tribunal Constitucional y de los actos administrativos ante la justicia ordinaria. En el esquema clásico de separación de poderes, la gestión de la política fiscal debe seguir estando reservada al Poder Ejecutivo, con el oportuno control parlamentario y la fiscalización llevada a cabo por los OCEX, sin perjuicio del oportuno control jurisdiccional y constitucional cuando sean precisos, pero no como norma general.

Escrivá Belmonte, J. L. (2014): "Comparecencia ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del candidato propuesto como presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal", *Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados*, 20 de febrero de 2014.

Fernández Llera, R. (2014): "La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del Sector Público", *Gestión y Política Pública*, XXIII (1), 219-265.

Fernández Llera, R. y Morán Méndez, E. (2013): "Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control", *Auditoría Pública*, 59, 39-50.

Kopits, G. (ed.) (2013): *Restoring public debt sustainability. The role of independent fiscal institutions*, Oxford, Oxford University Press.

Medina Guijarro, J. (2007): "La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con el principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos de las entidades del Sector Público", *Revista Española de Control Externo*, 25, 15-46.

OCDE (2013): "OECD principles for independent fiscal institutions", París, *OECD Public Governance Committee*, disponible en www.oecd.org.

Pascual García, J. (2012): "Nota sobre la discutida competencia del Tribunal de Cuentas para fiscalizar la transparencia", *Revista Española de Control Externo*, 42, 105-116.

Sesma Sánchez, B. (2012): "Nota sobre la discutida competencia del Tribunal de Cuentas para fiscalizar la transparencia", *Revista Española de Control Externo*, 42, 69-103.

Tribunal de Cuentas (2011): "Informe de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008", disponible en www.tcu.es.