

CAPÍTULO XII

LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES COMO INSTITUCIONES CONTRAMAYORITARIAS. EL CASO DE ESPAÑA

Antonio-Martín PORRAS GÓMEZ
Profesor Lector de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones contramayoritarias protegen los derechos e intereses de aquéllos que no ostentan el poder político (en una democracia, esto serían las minorías, así como las que podríamos llamar «mayorías silenciosas») de la acción por parte de los que ejercen dicho poder (en el contexto democrático, esto sería la mayoría, los grupos de presión, y sus representantes). Las instituciones contramayoritarias pueden proteger intereses difusos o los intereses de grupos específicos dentro de la población¹, y, como tales, constituyen un mecanismo para evitar el «abuso del poder».

Vinculando el poder político al control de las instituciones contramayoritarias, se pretende evitar una situación de «tiranía de la mayoría». Pero ¿cómo concebir una institución contramayoritaria en un estado constitucional, en el que el poder reside precisamente en el pueblo, expresado a través de la mayoría? ¿Cómo ejercer poder

¹ S. ALBERTS, C. WARSHAW y B. R. WEINGAST, «Democratization and Countermajoritarian Institutions», *Comparative constitutional design*, 2012, p. 75.

contramayoritario en un sistema intrínsecamente mayoritario? Esta paradójica contradicción solo se puede superar confiriendo autonomía y protegiendo la independencia política de las instituciones contramayoritarias. Y esta independencia, como ausencia de vinculación con el mandato democrático en un momento determinado, sólo se puede cohonestar con el valor democrático a través del engarce directo en un objetivo claramente fijado en la constitución y la ley. En el caso de las instituciones financieras internacionales (en adelante, IFIs), esto se hace a través de la vinculación con los objetivos de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, que en el Derecho constitucional español están consagrados en la Constitución (CE), el Derecho de la Unión Europea (UE) y la ley.

Como centro de poder efectivo en los sistemas democráticos, y como órgano director de la política, el poder ejecutivo se erige como objeto preeminente del control (y potencial sanción) de las instituciones contramayoritarias. Entre ellas, están las IFIs, que vigilan el desempeño global de la política fiscal, enfocándose en la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Las IFIs han proliferado al compás de las últimas tendencias del constitucionalismo contemporáneo. En este sentido, puede decirse que son realidades situadas en la frontera del Derecho constitucional.

Este capítulo pretende, en primer lugar, desde una perspectiva formal, indagar en la concepción de las IFIs como instituciones contramayoritarias. En segundo lugar, desde una perspectiva empírica, describe la forma en que se ha expresado su diseño en la arquitectura constitucional española. En tercer lugar, desde una perspectiva legal-doctrinal, lleva a cabo un estudio sobre la coherencia que dicho diseño tiene con el arquetipo dogmático de IFI, así como su encaje en el sistema de equilibrio de poderes español. Esta indagación doctrinal subrayará algunas contradicciones en el diseño de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIREF), siendo la principal conclusión que la misma no cuenta con una autonomía funcional tan bien fundada como debería corresponderle en virtud de su condición como institución contramayoritaria, y, por tanto, su posición en la arquitectura constitucional se ve menoscabada.

2. LA RAZÓN DE SER DE LAS IFIS COMO INSTITUCIONES CONTRAMAYORITARIAS

En el contexto del constitucionalismo democrático, los gobiernos dirigen la política fiscal, tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales. Como «directores de política», se supone que los ejecutivos expresan la voluntad de la mayoría democrática. Esto genera la expectativa de que el diseño global de las políticas fiscales (es decir,

la previsión agregada del ingreso y la ejecución del gasto público) sea un reflejo de la voluntad popular y, por lo tanto, exprese las opciones Pareto-óptimas de mayor utilidad para el conjunto de la población. Sin embargo, lo cierto es que, en la práctica, existen sesgos sistémicos en el diseño de ciertas políticas que producen resultados subóptimos de utilidad pública. En efecto, dejados a su libre designio, los gobiernos tenderán a concebir políticas procíclicas que generarán déficits fiscales y acumulación de deuda pública. Los políticos se benefician particularmente (en forma de ganancias electorales) al incurrir en un déficit que al final serán otros quienes paguen (ya sean las generaciones futuras, ya sean los bancos, otros intermediarios financieros o ahorradores en general²). Esto implica desviarse de las políticas que la ciencia económica ha demostrado como más adecuadas en el largo plazo (si lo que se busca es un resultado de crecimiento económico sostenible y de equidad en la distribución de la renta).

La existencia de instituciones contramayoritarias se justifica en su capacidad para contrarrestar un sesgo sistémico en el ejercicio del poder que tiende a desviar las políticas públicas de su óptimo estándar. En el caso de la política fiscal, se produce una discrepancia entre la estrategia ideal a largo plazo y los estímulos a corto plazo que influyen en los decisores políticos. La preocupación de estos por su reelección puede generar una perspectiva miope y un incentivo oportunista para aumentar el gasto público o retrasar ajustes fiscales, con el fin de ganar apoyo inmediato de los votantes en las elecciones. Esto ocurre porque los políticos tienden a asumir que el pago de las deudas acumuladas será responsabilidad de un gobierno distinto, en un incierto futuro. Este sesgo sistémico, que sacrifica el interés común por el de los políticos (que a su vez podrá expresar determinados intereses de las minorías y de las generaciones actuales, en detrimento de los de la mayoría y de las generaciones futuras), enlaza con un problema de «acción colectiva»³: los aumentos de gasto público (o las reducciones de impuestos) pueden beneficiar más a ciertos grupos que a otros. Los políticos que dirigen el ejecutivo, así como los grupos de interés que eventualmente puedan haberlos capturado, tienden a primar sus intereses particulares sobre el interés de la mayoría de la población. Igualmente, primarán el interés de las generaciones actuales sobre el de las generaciones futuras. Dado que el impacto en los intereses de la mayoría es difuso, y el beneficio de las minorías (así como sus posibles «captadores») es concentrado, los grupos más favorecidos tenderán a presionar para obtener beneficios

² Como ha sido el caso reciente de la República Libanesa. H. BAUMANN, «The causes, nature, and effect of the current crisis of Lebanese capitalism», *Nationalism and Ethnic Politics*, 25(1), 2019, pp. 61-77.

³ M. OLSON, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México DF, Limusa, 1992, pp. 15-75

sin tener en cuenta los costes que generará la deuda para la mayoría y para las generaciones futuras.

Con el objetivo de prevenir desviaciones respecto a las políticas fiscales óptimas, se ha extendido el reconocimiento constitucional y legal de las reglas fiscales. Sin embargo, asegurar su cumplimiento no es fácil⁴. El respeto de estas reglas se ve obstaculizado por un problema de asimetría de la información: los grupos de interés y los políticos cuentan con más información y un mejor entendimiento que la generalidad de la población, y eso les permitirá formular y mantener unas políticas que no satisfagan los intereses de la mayoría. Y es aquí donde se sitúan las IFIs, como instituciones que tienen por objeto primordial reducir esta asimetría de información, con «luz y taquígrafos» que permitan a la población y al parlamento saber cuánto déficit y cuánta deuda hay, y a quién benefician. Las IFIs ejercen una verificación que, como tal, tiene un fin de generación de transparencia. Esta transparencia permite la rendición de cuentas, a los efectos últimos de influir en las políticas públicas y así encauzarlas por senderos más respetuosos con los fines constitucional y legalmente consagrados de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

El término IFI hace referencia a una institución funcionalmente independiente de las autoridades presupuestarias (entendiendo por tales las encargadas de planificar y ejecutar el presupuesto), que informa sobre la situación fiscal en lo relativo a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁵. La puesta en marcha de estos organismos se comenzó a popularizar en la década de los noventa, en un contexto de crisis recurrentes de las finanzas públicas. Con la crisis de 2008 se dio un fuerte impulso a su creación, dada la necesidad de salvaguardar la disciplina fiscal en un contexto internacional de fuerte aversión al riesgo de la deuda pública. Fue en este sentido que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2012 determinó en su art. 3.2 la necesidad de instituciones independientes responsables de supervisar a escala nacional la observancia de los topes y reglas que conforman dicho pacto presupuestario. Siguiendo la línea de dicho tratado intergubernamental, el art. 5 del Reglamento UE 473/2013 estableció la obligación de los Estados miembros de dotarse de organismos independientes encargados de seguir el cumplimiento de las reglas presupuestarias.

La misión de las IFIs se limita a mejorar la transparencia de las políticas fiscales, desde un punto de vista macro, a nivel del conjunto del presupuesto. Por lo tanto, las IFIs hacen un análisis agregado de datos, y no se enfocan en el ámbito de la fiscalización de los ingresos

⁴ R. BRIFFAULT, «Disfavored constitution: State fiscal limits and state constitutional law». *Rutgers LJ*, 34, 2002, p. 949.

⁵ M. R. M BEETSMA, y M. X. DEBRUN, *Fiscal councils: rationale and effectiveness*. *International Monetary Fund. IMF Working Paper*, núm. 186, 2016, pp. 7-23.

y los gastos desde el punto de vista micro, a nivel de las líneas y partidas presupuestarias, programas y transacciones, lo cual es la actividad propia de la auditoría pública, que es la que cuenta con prerrogativas concretas de inspección. De la misma forma, las IFIs tienen un enfoque más orientado al largo plazo, hacia la estabilidad de las finanzas públicas; al contrario que los auditores públicos, que tienen un enfoque más de corto plazo, orientado a la legalidad en la ejecución del presupuesto en un ejercicio financiero determinado, y a su correcto reflejo contable.

Las IFIs se pronuncian sobre aquellas cuestiones que afectan a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. En este sentido, pueden evaluar todo el ciclo presupuestario, y sus funciones pueden sistematizarse en torno a los distintos momentos del mismo:

1) Control *ex ante*:

1.1. Análisis de la sostenibilidad financiera a largo plazo, el cual implica un examen de las tendencias de los activos y pasivos del sector público;

1.2. Análisis del coste de las iniciativas políticas⁶ (tanto del gobierno como, en algunos casos, de los programas electorales⁷);

1.3. Análisis de los pronósticos macroeconómicos⁸ (pues los objetivos de estabilidad y sostenibilidad se referencian a variables macroeconómicas que pueden ser distorsionadas, o, directamente, manipuladas);

1.4. Análisis sobre la concurrencia de circunstancias excepcionales que requieran una política fiscal expansiva que relaje las reglas fiscales.

2) Control sobre los proyectos de presupuestos.

3) Control *ex post*:

3.1. Control sobre el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal tras la ejecución presupuestaria;

3.2. Análisis de la transparencia fiscal.

Las IFIs operan en el contexto de las normas fiscales existentes, formando parte de un más amplio circuito de garantía para que las mismas se cumplan. Dichas normas pueden verse infringidas, ya sea porque

⁶ X. DEBRUN, *et al.*, *The functions and impact of fiscal councils*. IMF Policy Paper, 2013, p. 16.

⁷ Australia, Canadá, Letonia y los Países Bajos. N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la AIReF en el control de la estabilidad presupuestaria*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2023, p. 101.

⁸ X. DEBRUN, D. HAUNER, y M. S. KUMAR, «Independent fiscal agencies». *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 2009, pp. 61 y 62.

el ejecutivo haga proyecciones demasiado optimistas de la situación macroeconómica (lo que supondría «mover la portería» para acercar el objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), o porque, sencillamente, no se atenga a las normas de déficit y deuda (lo que supondría «errar el tiro»). Este incumplimiento podría producirse incluso con el beneplácito del legislativo, especialmente en escenarios de parlamentarismo partitocrático. Las IFIs intentan asegurar que el ejecutivo no parte de premisas incorrectas en lo relativo a los escenarios macroeconómicos, puesto que las previsiones de ingresos, y los presupuestos cíclicamente ajustados, se referencian a las expectativas de crecimiento de la economía. Previsiones que pueden ser desacertadas o estar manipuladas. Igualmente, verifican que lo que se gasta y lo que se ingresa respeta los objetivos de estabilidad presupuestaria. Finalmente, las IFIs verifican que la situación de los pasivos exigibles al sector público es sostenible en el tiempo (siendo en este último ámbito donde existe un potencial solapamiento con la actividad de los auditores públicos). Por lo tanto, las IFIs reducen una situación de asimetría de información, arrojando transparencia. Esta función de transparencia es particularmente importante en unos ámbitos de gran complejidad técnica como la contabilidad nacional, la contabilidad pública y la macroeconomía. Las IFIs certifican la política fiscal, y la vuelven más transparente... lo cual permite generar costes de reputación, y, eventualmente, costes jurídicos (en caso de que la ley así lo prevea).

Las IFIs parten de la premisa de que la sostenibilidad financiera es buena. A este respecto, existe un acuerdo en torno al hecho de que los presupuestos procíclicos que incurren sistemáticamente en déficit distorsionan los objetivos de inflación, disminuyen la inversión privada, generan dinámicas de crecimiento de la deuda por encima de los umbrales que los agentes económicos puedan considerar como sostenibles, y perjudican el crecimiento económico⁹. Esta posición normativa de la sostenibilidad financiera se asienta dogmáticamente con facilidad dentro del sistema axiológico y teleológico del constitucionalismo liberal. En primer lugar, porque es necesaria para asegurar la supervivencia misma del Estado (y evitar que este degenere en un «Estado fallido»). Segundo, para asegurar un cierto nivel de equidad intra y, sobre todo, intergeneracional. Tercero, en el ámbito de la UE, para evitar una crisis de deuda que entrañaría una corresponsabilidad entre todos los países europeos (a efectos de evitar una crisis financiera), en un contexto de «riesgo moral» en el que los Estados, individualmente considerados, pueden trasladar las consecuencias negativas de sus acciones a los otros Estados miembros o a la propia UE. Como podemos observar, los dos primeros valores tocan el núcleo duro de la arquitectura constitucional: existencia misma del Estado y respeto de los derechos de aquéllos que no tienen voz (las mino-

⁹ J. Woo y M. S. KUMAR, «Public debt and growth». *Economica*, 82(328), 2015, pp. 705-739.

rias actuales, y las generaciones futuras). Y el tercero se conecta con un elemento central para el correcto funcionamiento de la UE como Unión Económica y Monetaria (art. 3.4 del Tratado de la Unión Europea).

A estos tres fundamentos axiológicos se pueden agregar dos fundamentos teleológicos referidos a la existencia de las IFIs en particular. Uno de carácter intrínsecamente constitucional, como es la preservación de la veracidad de la información económica sobre la que se construye el presupuesto del Estado. Y otro ya contingente (en el sentido de no conectado con la ontología del Derecho constitucional o con la configuración institucional básica de la UE), que es el aseguramiento de una consistencia en el respeto, a lo largo del tiempo, de unos objetivos fiscales que el poder constituido haya podido fijar legislativamente. En cierto modo, este último objetivo refleja una concepción paternalista en la que hay que corregir las decisiones tomadas por los representantes y por los mismos ciudadanos, a los efectos de conseguir un resultado óptimo de maximización del interés común.

En este contexto, el diseño al que se llega es al de un sistema en el que las decisiones de política fiscal las propone el ejecutivo y las aprueba el legislativo, pero dentro de unos límites que reflejan un consenso constitucional, un consenso europeo, y un objetivo político del poder constituido. Todo ello en un sistema en el que las IFIs se erigen en fuerza compensatoria en el juego constitucional de pesos y contrapesos, elevando el coste político (y, eventualmente, jurídico) de aquellas políticas que no sigan las reglas fiscales establecidas¹⁰.

3. LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL COMO IFI

La AIREF es la IFI de España, y se creó a través de la Ley Orgánica 6/2013 (LOAIReF), institucionalizándose con la aprobación de su Estatuto Orgánico por Real Decreto 215/2014. La AIREF se configura jurídicamente como un ente que ejerce sus funciones con una pretendida autonomía e independencia *funcional* respecto de las Administraciones Públicas (art. 1 LOAIReF). Una independencia funcional que no es orgánica, pues, conforme al art. 7.2 LOAIReF, «la Autoridad se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas». Se pretende que dicha adscripción «en ningún caso afectará a su autonomía e independencia funcional». Aunque lo cierto es que determinados aspectos del diseño institucional, realmente, no cuadran muy bien con dicha afirmación.

¹⁰ L. CALMFORS y S. WREN-LEWIS, *What should fiscal councils do?*, Institute for International Economic Studies Seminar paper núm. 768 Institute for International Economic Studies, 2011.

Las funciones de la AIREF pueden ser analizadas siguiendo el esquema de control del ciclo presupuestario. En primer lugar, se informa sobre el encuadramiento de los presupuestos, incluyéndose aquí las previsiones macroeconómicas y su metodología, los programas de estabilidad, los objetivos de estabilidad, y la concurrencia de circunstancias excepcionales que puedan suspender las reglas fiscales (esto último se dio el 13 de octubre de 2020, como resultado de la crisis del COVID-19¹¹). Segundo, se informa sobre los proyectos de presupuestos. Tercero, durante el año presupuestario en curso, se identifican posibles riesgos en el cumplimiento de los objetivos presupuestarios. Y finalmente, se informa sobre la ejecución presupuestaria, así como, en caso de incumplimientos, sobre los planes económico-financieros de las administraciones incumplidoras y la recomendación de la eventual aplicación de mecanismos de corrección.

Para llevar a cabo sus funciones, la AIREF emite informes, opiniones y estudios, en una tipología que está tasada en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre (LOAIREF), que dispone su creación. La AIREF no tiene propiamente una capacidad de formular o ejecutar políticas, estando su función limitada a verificar la conformidad con las reglas fiscales preestablecidas. Eso sí, puede *informar* sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Es decir, puede «recomendar sanciones».

Es el carácter de independencia respecto del poder político (que, en democracia, siempre será «mayoritario», en el sentido de emanado de la mayoría) el que tiene que presidir la actividad de las IFIs, por mor de su propia razón de ser como instituciones contramayoritarias comprometidas con el interés común. Un interés común que en este caso se identifica con la sostenibilidad financiera del Estado, consagrada constitucional y legislativamente. Dicho lo cual, la independencia presupone una lealtad institucional, de carácter tecnocrático, hacia la comunidad epistémica de la macroeconomía, la contabilidad nacional y la contabilidad pública. Igualmente, la independencia no excluye la necesidad de mantener dinámicas de interacción óptima con sus *stakeholders* para alcanzar una mayor *auctoritas*.

La independencia funcional de la AIREF pretende fundamentar su configuración jurídica como institución contramayoritaria. El Reglamento UE 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)

¹¹ AIREF, *Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, 13 de octubre de 2020.

prevé en su art. 2.1 que la independencia de las IFIs ha de venir dada por la autonomía funcional de las mismas respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros, debiendo positivizarse jurídicamente tal cualidad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, si la AIREF se adscribe al Gobierno, deja de tener independencia orgánica, lo cual puede acabar incidiendo en su independencia funcional.

Para comprobar el grado efectivo de independencia funcional de la AIREF, pasamos a analizar los distintos elementos que podrían sustentar la misma.

3.1. Órgano de creación legal

El primer fundamento de la independencia de una IFI radica en su reconocimiento y en la definición jurídica de sus funciones, asegurando especialmente el acceso a la información financiera necesaria para cumplir con sus responsabilidades. En el caso de la AIREF, la positivación jurídica no se produce en la propia CE. La ausencia de mención a la AIREF en la Constitución puede tener cierto sentido, toda vez que no es un órgano supremo de poder, sometiéndose orgánica (y en parte, también funcionalmente) al Gobierno y a las Cortes. De esta manera, conforme a su configuración, sería un órgano que no forma parte de la «constitución material» en el sentido kelseniano¹². Sin embargo, la AIREF tiene un fuerte engarce constitucional, que viene dado por el desarrollo que hace del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el art. 135 CE, por el papel que desempeña dentro de la LOEPSF, y por el carácter orgánico de su ley de creación (LOAIREF).

Si bien es cierto que es una tendencia del constitucionalismo contemporáneo acoger en las constituciones formales un número creciente de autoridades independientes¹³, en el ámbito de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) solo tienen estatus constitucional las IFIs de Hungría, Lituania y Eslovaquia. Parece que se da por sentado que las IFIs, efectivamente, no forman parte de la constitución material. Y no son parte de esa generación de nuevas instituciones independientes que pasan a constitucionalizarse en las más recientes cartas constitucionales ¿Qué se gana, y qué se pierde, con su no constitucionalización? Se gana en un mejor ajuste entre constitución material (en sentido kelseniano) y constitución formal. Lo cual crea mayor coherencia jurídico-constitucional y más seguridad jurídica, así como una mayor flexibilidad institucional.

¹² Considerando la constitución material como el contenido necesario de una constitución normativa, normas que se refieren a los órganos supremos de poder y a la relación básica con los sujetos del poder. H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, A. Julius Springer Verlag, 1925, pp. 252-253.

¹³ A. M. PORRAS GÓMEZ, «Introducción», en PORRAS GÓMEZ, A. M. (ed.), *El constitucionalismo posautoritario contemporáneo*, CEPC, 2021, p. 27.

Se pierde en la medida en que una protección constitucional de la IFI puede reforzar la independencia de la misma con respecto al poder constituido. Aunque habría que plantearse si constitucionalizar la existencia de instituciones independientes quizá no sea tan importante como consagrar y reforzar constitucionalmente las normas y principios que dichas instituciones pretenden hacer cumplir, y que justifican su existencia. En el caso de la AIREF, si bien la institución no está constitucionalizada, sí lo está la norma de equilibrio fiscal que la misma trata de hacer cumplir (art. 135 CE).

La AIREF se creó a través de una ley orgánica específica: la LOAI-ReF. Su carácter orgánico, que no es del todo claro (pues no está previsto en el art. 81 CE), se funda, conforme a su exposición de motivos, en «el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución Española», y en ser una norma «complementaria» a la LOEPSF. En su disposición final segunda se especifica que el carácter orgánico se extiende solo a sus arts. 5.3, 5.5, 6, 9.2, 9.3 y 10, así como los apartados 2, 4 y 5 de la Disposición Adicional Primera, y la Disposición Adicional Segunda.

En lo relativo al Estatuto Orgánico de la AIREF, se aprueba mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, previa consulta a su presidente. Es decir, es el Consejo de Ministros el encargado de establecer la organización y el funcionamiento interno de la AIREF.

3.2. Relación con el Parlamento

Considerando que la función de la IFI es controlar el ejercicio del poder fiscal, y asumiendo que es el ejecutivo el que se sitúa en posición preminente en lo relativo al mismo, tiene sentido conectar a la IFI con el poder legislativo. En 2023, de las 35 IFIs existentes en países miembros de la OCDE, 10 están directamente inscritas en el poder legislativo, y 13 son elegidas por este último¹⁴. No obstante, esto, de por sí, no convierte en contramayoritaria a la IFI, pues una inserción orgánica y una subordinación directa a la mayoría parlamentaria pueden conllevar la neutralización de su incisividad controladora, toda vez que la mayoría parlamentaria sea la misma que sostenga al gobierno. En todo caso, hay que destacar que encuadrar a la IFI dentro del poder legislativo denota un diseño institucional predominantemente enfocado al control político¹⁵. La IFI también puede insertarse en otro órgano independiente, como una Entidad de Fiscalización Superior (caso de Francia), o el Banco Central

¹⁴ OECD. *Independent Fiscal Institutions Database*, 2019.

¹⁵ A. M. PORRAS GÓMEZ, «The control pyramid: A model of integrated public financial control», *Financial Accountability & Management*, 36(1), 2020, pp. 73-89.

(caso de Austria o Eslovaquia). O en el poder ejecutivo, como es el caso de España.

La conexión institucional entre la AIReF y las Cortes Generales es escasa¹⁶. La LOAIReF se limita a: a) contar con las Cortes Generales para la elección de su presidente, b) prever que, en caso de incumplimiento grave o reiterado por una Administración de sus obligaciones de suministro de información, se comunique al Gobierno y a las Cortes Generales, para que se le impongan las medidas de corrección previstas en el art. 20 LOEPSF; c) obligar al presidente a comparecer ante la comisión competente del Congreso de los Diputados y del Senado al menos una vez al año. La AIReF no proporciona un apoyo directo a las Cortes en su función de control presupuestario, y en este sentido, no existe un circuito institucional especial para responder a consultas parlamentarias. No obstante, lo cierto es que, *de facto*, la AIReF ha decidido interactuar con las Cortes, remitiéndoles informes y participando en audiencias parlamentarias¹⁷.

3.3. Presidencia y dirección

Las IFIs pueden configurarse como órgano unipersonal o colegiado. Existe en este sentido una tendencia en virtud de la cual las IFIs que siguen el diseño unipersonal dependen del ejecutivo, mientras que aquellas que se ubican dentro del parlamento tienen, por lo general, un órgano colegiado¹⁸ (lo que tendría sentido, al poder reflejar mejor el pluralismo político). Si la IFI es colegiada, pueden atribuirseles a diversos órganos la elección de distintos miembros, creando una lealtad orgánica múltiple. Por ejemplo, en el caso de la IFI francesa, el presidente de la misma es el presidente de la *Cour des Comptes*, que además nombra a cuatro magistrados extraídos de dicho Tribunal, y el resto son designados por el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Senado, los presidentes de los Comités de Finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado, el presidente del Consejo Económico, Social y Ambiental, y el director general del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos. O puede haber casos de nombramientos de consenso entre distintos órganos. En Portugal, los miembros de la IFI son nombrados por el Gobierno a propuesta *conjunta* del presidente del Tribunal de Cuentas y el Gobernador del Banco Central. En Bélgica, tres de los doce miembros que forman la IFI son elegidos por el Banco Nacional de Bélgica, uno por el Ministro de Hacienda, uno por el Ministro de Presupuestos, y otro conjuntamente por ambos ministros. En el caso de la AIReF, se produce una involucración de distintos órganos para la elección del presidente,

¹⁶ N. ALDEA MARTÍNEZ, *supra* nota 7, p. 155.

¹⁷ *Ibid.*, p. 157.

¹⁸ *Ibid.*, p. 114.

que es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, previa aprobación de las Cortes Generales.

En ciertos casos, como en Irlanda, Portugal o Suecia, se permite que los miembros de la IFI no sean nacionales, ampliando así el abanico de posibles nombramientos, y reforzando la independencia de la institución¹⁹. A dichos efectos, la IFI puede ser nombrada para mandatos largos, intercalados temporalmente con los mandatos parlamentarios o gubernamentales, y que sean no renovables (o, en su caso, permanentes). Así, en el ámbito de la OCDE, la duración de los mandatos está entre los tres años (Dinamarca y Suecia) y los nueve (Rumanía). Otra posibilidad es que la IFI sea un órgano colegiado en el que tanto fuerzas mayoritarias del gobierno como contramayoritarias de la oposición estén representadas, logrando una pluralidad de visiones y opiniones mutuamente contrarrestadas²⁰. Finalmente, el cese de los miembros de la IFI es otro elemento que contribuye a su independencia. En este sentido, el procedimiento puede ser distinto del de nombramiento. Es el caso de España, donde, para cesar al presidente de la AIREF, se requiere un acuerdo del Consejo de Ministros, previa instrucción del expediente por parte del Ministerio de Hacienda, en un procedimiento que no prevé la participación de las Cortes Generales.

La AIREF está dirigida por su presidente, asistido por un comité directivo. El presidente es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, previa comparecencia ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, que puede aprobar la propuesta por mayoría absoluta. Si no se alcanza esta mayoría absoluta, transcurridos quince días, la comisión competente del Senado puede aprobar la propuesta por mayoría simple. La no exigencia de una mayoría cualificada (como la de 3/5 exigida para el Defensor del Pueblo) consagra un proceso de elección no-consensual, que puede configurar al presidente de la AIREF como una emanación de la misma mayoría política que apoya al Gobierno.

La duración del mandato del presidente es de seis años no renovables, y, una vez finalizado, no puede ejercer actividades profesionales relacionadas con las funciones de la AIREF en los dos años siguientes (art. 24 LOAIREF). A pesar de ello, el expresidente José Luis Escrivá dejó su cargo en enero de 2020 para formar parte, sin solución de continuidad, del Gobierno como Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Como muestra efectiva de los efectos del potencial conflicto de intereses, fue él mismo el que preparó el texto del Real

¹⁹ X. DEBRUN T. KINDA, «Strengthening post-crisis fiscal credibility: fiscal councils on the rise—a new dataset», *Fiscal Studies*, 38(4), 2017, p. 688.

²⁰ G. KOPITS, «Some myths about independent fiscal institutions», en BEETSMA, R. Y DEBRUN, X. (eds.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londres, CEPR Press, 2018, p. 149.

Decreto-Ley 20/2020 (sobre el «ingreso mínimo vital»), partiendo de un estudio realizado por la AIREF bajo su presidencia en 2019²¹.

Por cuanto a las causas de cese del presidente, están tasadas en el art. 24.6 LOAIREF. En principio es inamovible, salvo que se produzca: a) finalización del período para el que fue nombrado, b) petición propia, c) estar incurso en alguna causa de incompatibilidad, d) incapacidad sobrevenida para el ejercicio de sus funciones, e) condena por delito doloso, f) incumplimiento grave de sus obligaciones, en cuyo caso su separación será acordada por el Gobierno, previa instrucción del expediente por el Ministro de Hacienda, quien lo pondrá en conocimiento de las Cortes Generales. Esta última causa de cese prevé que el mismo lo acuerde directamente el Gobierno (las Cortes solo deben ser informadas). La amplitud semántica de la formulación «incumplimiento grave de sus funciones» tiene que ser puesta en conexión con la apreciación discrecional de la misma por parte del Gobierno.

La AIREF cuenta con cuatro direcciones: Análisis Económico, Análisis Presupuestario, Jurídico-Institucional y Evaluación del Gasto Público (esta última introducida a través del Real Decreto 793/2021). En lo relativo a los directores de división, son propuestos por el presidente de la AIREF... y nombrados por el Consejo de Ministros. Los mismos no tienen la condición de alto cargo (lo que supondría que sus puestos solo podrían ser ocupados por funcionarios), sino de personal directivo profesional (regulado en el art. 13 del Estatuto Básico del Empleado Público). Esto implica que puedan no ser funcionarios (lo que podría desvestirlos de las garantías de independencia anejas a la función pública).

Cabe destacar también la existencia de un Consejo Asesor (art. 34 LOAIREF), compuesto por expertos de reconocido prestigio. Sus once miembros son nombrados por el presidente de la AIREF por un periodo de tres años.

3.4. Autonomía de gestión

La autonomía de gestión implica, primero, libertad para contratar personal; y segundo, suficiencia presupuestaria. A este respecto, el art. 35.4 del Estatuto Orgánico de la AIREF exige que su presidente presente anualmente al Ministerio de Hacienda su propuesta de oferta de empleo, para que este último la apruebe y la incluya en la Oferta de Empleo Público de la Administración General del Estado. En la misma línea, el art. 44.2 del Estatuto Orgánico de la AIREF establece que las variaciones que supongan un incremento global de los créditos inicialmente aprobados para gastos de personal tendrán que ser aprobadas por el Ministro de Hacienda. Lo cual restringe su margen de actuación, sobre todo teniendo

²¹ N. ALDEA MARTÍNEZ, *supra* nota 7, p. 161.

en cuenta que gastos de personal es precisamente la principal partida presupuestaria.

La autonomía presupuestaria podría venir conectada con una programación presupuestaria a largo plazo, una línea presupuestaria separada, o con un medio de financiación autónomo, como las tasas de supervisión, análisis o asesoramiento (este es, en parte, el caso de la AIREF). Como toda institución independiente, las IFIs son susceptibles a las amenazas que el gobierno pueda realizar sobre su financiación, y en este sentido cabe mencionar los casos de Hungría o Venezuela, donde los gobiernos, ante las críticas de sus IFIs, realizaron drásticos recortes sobre su financiación, evitando de esta forma que pudieran continuar su actividad de forma efectiva²².

La AIREF tiene que elaborar anualmente un anteproyecto de presupuesto y remitirlo al Ministerio de Hacienda para su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado (art. 12 LOAIREF). La ley habla de «integración» por lo que, en principio, el Gobierno debe limitarse a eso, a integrarlo en los Presupuestos Generales del Estado, sin que pueda modificarlo, siempre que se hayan formulado las cuentas de acuerdo con la legislación presupuestaria y las normas y principios de la normativa contable. La AIREF dispone de patrimonio propio, independiente del de la Administración General del Estado, y tienen que contar con recursos económicos y humanos suficientes para el cumplimiento de sus fines (art. 11 LOAIREF). A este respecto, se ha previsto una novedosa vía de financiación, a través de tasas de supervisión y precios públicos por los estudios realizados. Se exige, además, que esta sea la vía «fundamental» de financiación de la AIREF (art. 11.2 LOAIREF).

3.5. Acceso a la información

Con el fin de garantizar que la AIREF tenga acceso a la información económico-financiera de las Administraciones Públicas, se establece en primer lugar la posibilidad de acceder a los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda. Es importante tener en cuenta que una de las funciones fundamentales de la Intervención General de la Administración del Estado, como entidad responsable de la gestión de la contabilidad pública, es precisamente centralizar la información contable de las entidades que forman parte del sector público (art. 125.2 Ley General Presupuestaria). En segundo lugar, se prevé que pueda 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 LOAIREF). La AIREF carece de competencias de investigación para hacer auditorías sobre el terreno, lo cual la diferencia radicalmente con el Tribunal de Cuentas.

²² N. ALDEA MARTÍNEZ, *supra* nota 7, pp. 107-108.

El acceso de la AIREF a la información de las Administraciones públicas está previsto en la ley, pero no existe un memorándum de entendimiento para hacerlo operativo. Así, en la práctica, un órgano puede no remitir la información solicitada, y la única consecuencia que se produciría es que se publicase en la página web de la AIREF una referencia al comportamiento en cuestión (art. 4.3 LOAIREF). Solo cuando el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y suministro de información sea grave o reiterado, se trasladará el mismo al Gobierno y a las Cortes Generales, a efectos de la posible imposición de las medidas de corrección previstas en el art. 20 LOEPSF. Estas medidas las impone *el Gobierno*, y consisten en la autorización estatal de las operaciones de crédito e informe previo favorable del Ministerio de Hacienda para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios. El problema reside en que, en el caso de que fuese el Gobierno central el que no facilitase la información, tendría que ser este el que se impusiera a sí mismo las medidas de corrección previstas.

3.6. Evaluaciones externas

Finalmente, constituyen garantía de independencia las evaluaciones externas periódicas. Las IFIs pueden ser evaluadas por otras IFIs, por organizaciones internacionales como la OCDE o el FMI, o por auditores privados. En el mismo sentido se sitúan los consejos asesores (como el que tiene la AIREF), que pueden controlar y hacer sugerencias sobre los programas de trabajo y cuestiones metodológicas. La OCDE tiene una particular importancia en este ámbito, llevando a cabo evaluaciones individuales periódicas de las IFIs desde 2014, sobre la base de unos estándares establecidos en 2013 (y actualizados en 2017)²³. Por cuanto a la AIREF, su Reglamento de Régimen Interior exige una evaluación externa cada tres años (art. 15), y en este sentido, se ha sometido a evaluaciones externas realizadas por la OCDE, el Tribunal de Cuentas y la Fundación Hay Derecho.

4. ANÁLISIS DOCTRINAL: INDEPENDENCIA FUNCIONAL DE LA AIREF Y COHERENCIA DE SU POSICIÓN DENTRO DE LA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL

4.1. La efectiva independencia funcional de la AIREF respecto al Gobierno

Los fundamentos dogmáticos sobre los que se sustenta la razón de ser de las IFIs configuran a estas como *instituciones independientes*. La AIREF es orgánicamente dependiente del Ministerio de Hacienda, pero

²³ OCDE. *Designing effective independent fiscal institutions*. OECD Publishing, 2017.

pretende ser funcionalmente independiente ¿Es el marco institucional de la AIREF óptimo para salvaguardar su independencia funcional? Controlador y controlado no pueden ser el mismo ente si se quiere que el control sea independiente, y, por lo tanto, todos los elementos que debilitan la independencia funcional de la AIREF respecto al gobierno, la alejan de su posición de control y la aproximan a una función de consultoría. Si la AIREF se subordinase funcionalmente al Gobierno, se configuraría de forma análoga al Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (que es una Subdirección General del Ministerio de Hacienda y Función Pública), que parece que controla la acción del gobierno, desde dentro del propio Gobierno, pero que actúa en la práctica como un consultor, subordinado al mismo.

Los elementos institucionales que desdibujan la independencia funcional de la AIREF son, *primero*, la falta de un presupuesto plurianual, y las interferencias en su gestión de recursos humanos y programación presupuestaria. *Segundo*, la subordinación al Gobierno en lo relativo al efectivo acceso a la información de las Administraciones públicas. *Tercero*, que el presidente de la AIREF es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, con aprobación del Congreso por mayoría absoluta (y si no se alcanza esta mayoría absoluta, por mayoría simple del Senado), y cesado por incumplimiento grave de sus obligaciones directamente por el Gobierno.

Cuarto, el hecho de que se haya creado una División de Evaluación, subraya la adopción de una función próxima a la consultoría. Lo cual no encaja bien con el carácter supuestamente independiente de la AIREF. Evaluando políticas se compromete la independencia, en la medida en que se pasa a emitir un juicio acerca de escenarios y alternativas políticas sobre la base de criterios que, en último término, habrán de ser necesariamente políticos. La creación de la División de Evaluación en 2021 para que evalúe políticas públicas introduce un solapamiento con el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, así como con el Tribunal de Cuentas. Por otro lado, esta función no casa bien con la posición de la AIREF dentro de la arquitectura constitucional y administrativa española, como IFI que se dedica a analizar la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. Evaluar el gasto relativo a la empresa Correos y Telégrafos, como se hizo en 2019, no necesariamente se imbrica en el objetivo de controlar la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (que es el objeto ontológico de la AIREF). Además, la evaluación supone, en cierto modo, legitimar los actos que se evalúan; y, si se pretende que la AIREF autorice o dé su visto bueno a una programación presupuestaria sobre cuya ejecución se volverá a pronunciar más tarde, se corre el riesgo de generar una situación anómala que puede situarse en contra de la esencia misma del control como actividad imparcial.

Conforme al clásico principio de *no taxation without representation*, puede afirmarse que en los fundamentos básicos del Derecho constitucional subyace un rechazo a que autoridades no legitimadas democráticamente decidan sobre asuntos de la programación de los ingresos y gastos públicos. Mientras que la finalidad de la AIREF no sea ejercer un control de oportunidad sobre decisiones de política fiscal, sino una mera verificación de que los presupuestos se conforman con las normas de estabilidad presupuestaria emanadas del legislador, su coherencia con el diseño constitucional está asegurada. El problema surge cuando la AIREF se erige como «consultor» del gobierno, orgánicamente (y, en parte, también funcionalmente) subordinado al mismo. Esto no concuerda bien con el sentido de una IFI concebida como institución contramayoritaria.

Finalmente, hay que destacar que, en lo relativo a los *estudios* que puede emitir la AIREF, solo se pueden emitir, de conformidad con el art. 5.3 LOAIREF, previa solicitud del Gobierno, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de la Comisión Nacional de la Administración Local, de la Comisión Financiera de la Seguridad Social, así como de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (estas dos últimas solo sobre materias que sean de su competencia). Por lo tanto, la LOAIREF no prevé que el Parlamento pueda solicitar estudios, lo que denota con claridad una desvinculación con el mismo y subraya un carácter institucional como consultor del Gobierno más que como órgano de transparencia y rendición de cuentas.

En lo relativo al funcionamiento efectivo de la AIREF, se pueden observar elementos que apuntan a una escasa relevancia de la misma dentro del equilibrio institucional de fuerzas políticas, y a una débil independencia funcional. A este respecto, podemos observar vulneraciones, amparadas por el Gobierno, del estatuto de independencia que le corresponde a la AIREF. La *primera* de ellas es la forma en que se han añadido dos nuevas funciones a su listado de funciones. Entre las funciones legalmente previstas para la AIREF, se encuentran las *opiniones*, valoraciones técnicas 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 LOAIREF). A pesar de que el art. 23 LOAIREF sólo prevé que se amplíe el listado de materias que enumera a través de ley, se incluyeron dos materias más mediante el Estatuto Orgánico (que es un Real Decreto del Consejo de Ministros), relativas al análisis del índice de revalorización de las pensiones y del factor de sostenibilidad (art. 22.5), y del déficit estructural de las Administraciones de la Seguridad Social (art. 22.6).

En *segundo* lugar, hay que destacar el nombramiento de José Luis Escrivá como Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, contraviniendo el art. 24 LOAIReF. En *tercer* lugar, se puede señalar cómo en la práctica, la AIReF, en sus informes sobre previsiones macroeconómicas (art. 14 LOAIReF y 12 del Estatuto Orgánico) siempre avala las previsiones del Gobierno, limitándose en los años recientes a plantear qué pasaría en otros escenarios macroeconómicos, pero respaldando en último término los del Gobierno²⁴. *Cuarto*, en lo concerniente al informe sobre el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas (arts. 18 LOAIReF y 16 del Estatuto Orgánico), la AIReF ha dejado de emitirlo, debido a la negativa del Ministerio de Hacienda de fijar objetivos individuales para las mismas²⁵. *Finalmente*, cuando la AIReF se retrasa en la emisión de un informe necesario para continuar con el procedimiento presupuestario (el presupuesto tiene que aprobarse antes del 1 de enero) o con el examen de los programas de estabilidad (que deben ser remitidos a la UE antes de que termine el mes de abril), el art. 9.3 del Estatuto Orgánico simplemente establece que dicho informe se adjuntará más tarde, sin que ello afecte a la validez de los procedimientos concluidos. Esto contribuye a restar relevancia al trabajo de la AIReF, sobre todo teniendo en cuenta que su retraso puede deberse a la demora en la entrega de la información necesaria por parte de los propios órganos administrativos afectados²⁶.

4.2. La AIReF dentro del equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo

A efectos formales, la AIReF es considerada como una «autoridad administrativa independiente», tal y como se señala en el Real Decreto 793/2021 (por el que se modificaba el Estatuto Orgánico de la AIReF). Sin embargo, esto no cuadra bien con la previsión de que la misma esté adscrita al Ministerio de Hacienda. Lo cierto es que, siguiendo esta dependencia orgánica, la AIReF cuenta con una vinculación funcional con el Gobierno que la acerca más a un órgano auxiliar del mismo que del Parlamento. Aunque la función de control sobre la que auxilia es propia del Parlamento conforme al art. 66 CE. La cuestión, desde la perspectiva constitucional, es, ¿por qué encargar al Gobierno controlar su propia acción cuando dicho control está encomendado a las Cortes? Esta aparente paradoja nos lleva a pensar sobre su naturaleza. ¿Ejerce un auténtico control de la acción de gobierno? ¿O es un consultor del Gobierno?

²⁴ N. ALDEA MARTÍNEZ, *supra* nota 7, p. 191.

²⁵ *Ibid.*, p. 194.

²⁶ *Ibid.*, p. 142.

La AIREF se ha creado para controlar el cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria durante todo el ciclo presupuestario. Esto supone hacer tanto un control *ex post* como *ex ante* de los presupuestos. La AIREF informa, entre otros aspectos, sobre la adecuación de los *proyectos* de presupuestos a los objetivos de estabilidad, de deuda, y a la regla de gasto (arts. 17.1 LOEPSF, 17 del estatuto Orgánico y 20 LOAIREF). El control previo a la aprobación de los presupuestos supone adentrarse en una fase que se sitúa dentro del margen de acción política del Gobierno. Lo cual podría plantear un choque con el art. 134 CE, que confiere al Gobierno en exclusiva la preparación de los presupuestos (asignando a las Cortes su examen, enmienda y aprobación). A este respecto, conviene observar que, quizás la inserción orgánica de la AIREF en el Gobierno puede venir justificada precisamente por una interpretación constitucional que respeta la prerrogativa exclusiva del Gobierno en la preparación de los Presupuestos.

En todo caso, si bien el Gobierno sigue siendo el único competente para elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, ya no tiene total libertad para elaborarlo, pues debe hacerlo de conformidad con la normativa y orientaciones emanadas por la UE²⁷. Lo cierto es que el art. 135 CE ha introducido un cambio de calado en el equilibrio de poderes. En su desarrollo institucional, ha matizado la prerrogativa exclusiva del Gobierno de elaborar los Presupuestos sobre una hoja en blanco (como aparentemente se puede deducir del art. 134 CE leído en clave no-sistemática). Ahora hay que atender a los márgenes de déficit estructural establecidos por la UE (art. 135.2 CE); así como los objetivos de déficit y deuda fijados mediante acuerdo del Consejo de Ministros para los siguientes tres ejercicios y aprobados por el Congreso y el Senado (arts. 15.1 y 15.6 LOEPSF). El Gobierno sólo puede elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado cuando las Cámaras hayan aprobado los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y aquél debe acomodarse a éstos, de conformidad con el art. 15.7 LOEPSF. El control *ex ante* del presupuesto que lleva a cabo la AIREF es una muestra más de hasta qué punto esta modificación afecta al diseño constitucional español.

Por otro lado, que la LOEPSF establezca una expansión del control parlamentario a una fase anterior a la elaboración misma del proyecto de presupuestos no es sino expresión de un cambio de paradigma en los circuitos de control de las democracias liberales europeas, en el que se enfatiza su dimensión *ex ante*, a efectos de evitar los problemas antes de que se produzcan. La expansión de las prerrogativas parlamentarias a este encuadramiento de las políticas públicas, ejerciendo una influen-

²⁷ N. ALDEA MARTÍNEZ, *supra* nota 7, p. 132.

cia previa en la esfera de acción de los ejecutivos, es una característica del constitucionalismo europeo contemporáneo²⁸.

Otra cuestión que cabe plantearse es si la influencia de la AIReF sobre el Gobierno en la fase anterior de elaboración de los presupuestos puede poner en duda la independencia y objetividad de su control posterior. Si se respalda el proyecto de presupuestos, difícilmente se pondrán objeciones una vez el presupuesto sea aprobado o ejecutado (a menos que se hayan producido desviaciones respecto al proyecto). Además, en la medida en que su control ayuda a las Cortes, a la vez que auxilia al Gobierno en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, la AIReF se erige como un órgano con una ubicación extraña dentro del sistema de división de poderes, que auxiliaría al mismo tiempo al Legislativo y al Ejecutivo²⁹. La AIReF controla un importante ámbito de la acción del gobierno. Siendo el control de la acción de gobierno una función que se asigna a las Cortes Generales (art. 66.2 CE). Pero la AIReF no se sitúa orgánicamente en la órbita de las Cortes, y, además, su conexión funcional con las mismas resulta bastante débil. Esto supone otro elemento extraño en la arquitectura constitucional. En efecto, la conexión institucional entre la AIReF y las Cortes Generales prevista *de iure* es escasa, pues la LOAIReF se limita a: a) contar con las Cortes Generales (así como con el Gobierno) para la elección de su presidente, b) comunicar a las Cortes Generales el incumplimiento grave o reiterado de los deberes de suministro de información de una administración; c) obligar al presidente de la AIReF a comparecer ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados y del Senado, como mínimo una vez al año. No está previsto, por tanto, que la AIReF proporcione un apoyo directo a las Cortes en su función de control presupuestario.

4.3. La posición de la AIReF en la más amplia arquitectura constitucional española: Tribunal de Cuentas y Comunidades Autónomas

En lo relativo a la relación entre AIReF y Tribunal de Cuentas, ya hemos señalado que sus razones de ser dentro de la arquitectura constitucional son distintas, como IFI una y como auditor público al otra. El Tribunal de Cuentas controla la fiabilidad de las cuentas del Estado, la legalidad y regularidad de las transacciones llevadas a cabo por el sector público, y la buena gestión del presupuesto. La AIReF por su parte lleva a cabo un control de la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. El Tribunal de Cuentas tiene prerrogativas

²⁸ E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of the executives: Tools and procedures in Europe*, Bloomsbury Publishing, 2020, pp.202-215 y 219-224.

²⁹ N. ALDEA MARTÍNEZ, *supra* nota 7, p. 130.

de inspección y auditoría (art. 7 LO 2/1982), mientras que la AIReF no. Claro está, que puede haber un solapamiento entre estas dos actividades, sobre todo en lo que se refiere al control de las cuentas del Estado, de los balances de situación y los pasivos exigibles, que pueden señalar la existencia de una infracción de la estabilidad presupuestaria y un riesgo para la sostenibilidad financiera.

El preámbulo de la LOAIReF establece que la AIReF es común en su actuación a todas las Administraciones públicas, extendiendo su competencia a la administración autonómica y local. La AIReF es un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, integrado en el Gobierno. Esto se conecta con un sistema en el que la activación de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas contra las Administraciones públicas incumplidoras de las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera depende de la decisión del Gobierno central. Lo cual se legitima constitucionalmente en el art. 149.1 CE (apartados 11, 13, 14 y 18), y en el art. 156.1 CE. Respecto al hecho de que un órgano del Gobierno central verifique las cuentas de las Comunidades autónomas, puede haber una contradicción con el art. 153 CE, que encarga el control económico de las mismas al Tribunal de Cuentas (sobre la base de una concepción de la unidad immanente del sistema económico y tributario español, cuya base imponible se identifica con un único mercado y una economía integrada). Sobre todo, teniendo en cuenta que el art. 135 CE no se expresa en términos claros en cuanto a si ofrece por sí mismo una base competencial sólida a la AIReF. Sin embargo, conviene subrayar que la LOAIReF se limita, en principio, a establecer la obligación de las Administraciones públicas de proporcionar información, sin exigir una justificación específica del gasto, y sin reconocer capacidad de inspección a la AIReF. Además, el diseño de una IFI inserta en el Gobierno central sigue el modelo marcado por la mayoría de países europeos en perspectiva comparada, incluso en aquéllos que cuentan con un diseño federal³⁰. De hecho, las medidas de cumplimiento forzoso a que pueda dar lugar el incumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria por parte de las Comunidades autónomas se conectan con la cláusula de compulsión federal del art. 155 CE, conforme al art. 26 LOEPSF. Que la transparencia sea un elemento esencial en la legitimación de los poderes públicos, justifica también que desde el gobierno central se pueda ejercer esta prerrogativa de cumplimiento forzoso sobre las Comunidades autónomas³¹.

³⁰ E. GORDO, P. HERNÁNDEZ DE COS y J. J. PÉREZ, *Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM*. Madrid, Banco de España y Dirección General del Servicio de Estudios, 2015.

³¹ A. M. PORRAS GÓMEZ, «La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero». *Revista española de derecho constitucional*, (110), 2017, p. 164.

5. CONCLUSIONES

La AIREF es la IFI de España, y en principio se configura como una institución contramayoritaria, a efectos de evitar situaciones de abuso de poder por parte del Gobierno. Un abuso del poder que puede venir por dos lados: de la distorsión de los cálculos macroeconómicos sobre los que el Gobierno calcula las previsiones de ingresos presupuestarios, así como la referencia del presupuesto cíclicamente ajustado; o, directamente, de la inobservancia de las reglas presupuestarias. En un escenario de asimetría de la información, se hace necesario un ente independiente del Gobierno que arroje luz, a efectos de poder controlar efectivamente el cumplimiento por el mismo de las condiciones fijadas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La AIREF sintetiza contradicciones propias del Derecho constitucional contemporáneo. En este sentido, supone una institución independiente que en la práctica colabora en una función gubernamental de elaboración de los presupuestos, que tradicionalmente recaía en exclusiva en el Gobierno, pero que ahora queda encuadrada dentro de unos objetivos de política fiscal. La AIREF controla, pero al controlar, también colabora en la elaboración de políticas públicas. La confusión entre formulación y control de políticas públicas, entre el art. 97 y 66 CE (o entre 134.1 y 66 CE en el caso particular de la AIREF) dibuja un panorama jurídico caracterizado por la ambivalencia. Igualmente, parece que en la práctica la AIREF (al igual que la LOEPSF) sólo funciona para controlar a Comunidades Autónomas y municipios, puesto que los procedimientos de coerción se revelan como impotentes ante el Gobierno central (debido a la escasa independencia funcional de la AIREF y a los problemas de imponer sanciones al Gobierno a través del art. 20 LOEPSF).

Desde la UE se ha exigido que las IFIs sean independientes del órgano que ostenta el poder presupuestario (el Gobierno). En el caso de la AIREF, existe un marco legislativo que pretende fundamentar dicha condición. Sin embargo, este marco legislativo es mejorable. Aspectos como el nombramiento y cese del presidente de la AIREF, la aprobación de su Estatuto Orgánico y de sus presupuestos; las prerrogativas de sanción y los procedimientos de requerimiento de información; así como la función de evaluación de políticas públicas recientemente atribuida, desdibujan la independencia funcional. La imagen que se puede traslucir, desde la perspectiva constitucional, es que la AIREF es un consultor que se reviste con los ropajes de un controlador. Esta imagen entraña una contradicción, y como tal, una situación contraria al espíritu del Derecho público.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AIREF, *Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, 13 de octubre de 2020.
- ALBERTS, S., WARSHAW, C. y WEINGAST, B. R., *Comparative constitutional design*, Democratization and Countermajoritarian Institutions. 2012.
- ALDEA MARTÍNEZ, N., *La posición constitucional de la AIREF en el control de la estabilidad presupuestaria*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2023.
- BAUMANN, H., «The causes, nature, and effect of the current crisis of Lebanese capitalism» *Nationalism and Ethnic Politics*, 25(1), 2019.
- BEETSMA, M. R. M. y DEBRUN, M. X., *Fiscal councils: rationale and effectiveness*. International Monetary Fund. *IMF Working Paper*, núm. 186, 2016.
- BRIFFAULT, R., «Disfavored constitution: State fiscal limits and state constitutional law.», *Rutgers LJ*, 34, 2002.
- CALMFORS, L. y WREN-LEWIS, S., «What should fiscal councils do?», *Institute for International Economic Studies Seminar paper*, núm. 768, Institute for International Economic Studies, 2011.
- DEBRUN, X., *et al.*, *The functions and impact of fiscal councils*, *IMF Policy Paper*, 2013.
- DEBRUN, X. y KINDA, T., «Strengthening post-crisis fiscal credibility: fiscal councils on the rise—a new dataset», *Fiscal Studies*, 38(4), 2017.
- DEBRUN, X., HAUNER, D. y KUMAR, M. S., «Independent fiscal agencies», *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 2009.
- GORDO, E., HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J., *Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM*, Madrid, Banco de España y Dirección General del Servicio de Estudios, 2015.
- GRIGLIO, E., *Parliamentary oversight of the executives: Tools and procedures in Europe*, Bloomsbury Publishing, 2020.
- KELSEN, H., *Allgemeine Staatslehre*, Julius Springer Verlag, 1925.
- KOPITS, G., «Some myths about independent fiscal institutions», en BEETSMA, R y DEBRUN, X. (eds.), *Independent, Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londres, CEPR Press, 2018.
- OECD, *Designing effective independent fiscal institutions*, OECD Publishing, 2017.
- *Independent Fiscal Institutions Database*, 2019.
- OLSON, M., *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México DF, Limusa, 1992, pp. 15-75.
- PORRAS GÓMEZ, A. M., «La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 110.
- «The control pyramid: A model of integrated public financial control», *Financial Accountability & Management*, 36(1), 2020.
- «Introducción», en PORRAS GÓMEZ, A. M. (ed.), *El constitucionalismo posautoritario contemporáneo*, Madrid, CEPC, 2021.
- WOO, J. y KUMAR, M. S., «Public debt and growth», *Economica*, 82(328), 2015.