

# LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES DE CONTROL PRESUPUESTARIO. PRINCIPIOS, FUNCIONES Y MODELOS

JUAN MANUEL ANDRÉS JOVANI (\*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y PRINCIPIOS.—3. EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA MONETARIA. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS.—4. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES DE CONTROL PRESUPUESTARIO. TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA.—5. REGULACIÓN EN LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA.—6. ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARADO.—7. EL MODELO DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF).—8. BREVE REFERENCIA A LA OFICINA PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES.—9. CONCLUSIONES.—10. BIBLIOGRAFÍA—ANEXO. ORGANISMOS INDEPENDIENTES DE CONTROL PRESUPUESTARIO EN EL MUNDO.

---

(\*) Asesor Economista de las Cortes Generales. Este estudio se ha elaborado a partir de las investigaciones y consultas a otros servicios de estudios parlamentarios llevadas a cabo por el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, integrado en la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, con motivo de sucesivos requerimientos de información al respecto solicitados desde el ámbito parlamentario en el marco del seguimiento de la nueva gobernanza económica de la UE y de sus implicaciones en la función de control económico y presupuestario del gobierno.

## RESUMEN

Los déficits públicos han sido persistentes en las últimas décadas, fruto de la crisis del estado de bienestar, y se han exacerbado a raíz de la reciente crisis económica, especialmente en la zona del euro, elevando la deuda pública hasta niveles difícilmente sostenibles. Una de las consecuencias más importantes ha sido el desarrollo de marcos institucionales orientados a mejorar el control de las finanzas públicas mediante una mayor transparencia de la información presupuestaria. Este refuerzo institucional resulta especialmente relevante en la nueva gobernanza económica Unión Europea, en cuyo ámbito resulta de fundamental importancia la disponibilidad de información puntual y fiable para facilitar la supervisión mutua y la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias. En esta nueva arquitectura institucional, los organismos independientes de control presupuestario están llamados a jugar un papel clave, especialmente en dos ámbitos: la evaluación de las previsiones económicas sobre las que los gobiernos elaboran los presupuestos y el seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas fijadas para todos los niveles de gobierno.

La reciente creación de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* responde a esta filosofía. Este estudio pretende aportar una aproximación al concepto de lo que genéricamente se denominan en su acepción anglosajona *consejos fiscales* independientes, a los principios que los inspiran y a los diversos modelos institucionales, con atención especial al ámbito europeo, y ofrecer así elementos de contraste para un análisis del modelo que se propone

para dicho organismo. El éxito de estas instituciones, relativamente nuevas en la mayoría de los países, habrá de valorarse atendiendo a su grado de independencia real y a la relevancia política y social de sus recomendaciones y opiniones, ya que se conciben como un instrumento de supervisión independiente de la política presupuestaria que facilite e incentive la rendición de cuentas al parlamento y a la ciudadanía, de manera que los premios o sanciones derivados de esta actividad supervisora afecten fundamentalmente a la reputación política del gobierno.

## 1. INTRODUCCIÓN

La creación de organismos independientes de control presupuestario ha sido una tendencia generalizada en las últimas dos décadas, no sólo en los países de la Unión Europea y de la OCDE, sino también en países emergentes y en vías de desarrollo. Las causas de este fenómeno tienen que ver con la persistencia del déficit públicos y de altos niveles de deuda pública, ya durante un largo período anterior a la crisis de la deuda soberana y que, a raíz de ésta, han obligado a reforzar las políticas de estabilización presupuestaria y la credibilidad de los esfuerzos de los gobiernos por controlar las cuentas públicas. Junto a ello, la dimensión alcanzada por la Administración Pública y la creciente complejidad de las finanzas públicas son factores que han dado lugar a crecientes exigencias de transparencia, dadas las posibilidades que ofrecen internet y las nuevas tecnologías. Desde un punto de vista doctrinal, subyace la idea, apoyada en la evidencia empírica, de que un adecuado diseño institucional de la política presupuestaria puede contribuir decisivamente a la estabilidad presupuestaria (FMI, 2014).

Esta proliferación de organismos de control (*watchdogs*) de las finanzas públicas no se entiende si no es en relación con la implantación de reglas presupuestarias numéricas en la mayoría de los países. Éstas consisten fundamentalmente en objetivos plurianuales de déficit público, restricciones al incremento de la deuda pública y límites al crecimiento anual del gasto público. Los organismos independientes de control presupuestario las complementan, y junto a ellas, configuran una arquitectura institucional cuyo objetivo es mantener la estabilidad de las finanzas públicas como componente fundamental,

aunque no único, de la estabilidad macroeconómica en general(1). Estos organismos reflejan, por la vía institucional, el compromiso político de los gobiernos con la estabilidad presupuestaria, con el objetivo de reforzar la credibilidad ante los ciudadanos, los mercados y los organismos internacionales.

Este proceso de refuerzo institucional del compromiso con la estabilidad presupuestaria ha sido especialmente relevante en la Unión Europea desde la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, sobre todo, desde la reforma de éste una vez que sus defectos de diseño se pusieron de manifiesto con toda su crudeza a raíz de la crisis de la deuda soberana, que alcanzó su punto álgido en 2010 y 2011. En efecto, la nueva gobernanza económica de la UE, que se ha ido configurando a lo largo de sucesivos hitos (los cinco Reglamentos y la Directiva del *six pack* de 2011, el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* firmado en 2012 y los dos Reglamentos del *two pack* de 2013) ha venido regulando con determinación creciente la creación de estos organismos en los Estados miembros, como vía de apropiación nacional de la supervisión sobre la política presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad. Sobre la base de los principios propugnados por la OCDE, los organismos de supervisión presupuestaria deben cumplir una función de control tanto preventivo como correctivo a nivel interno de los Estados miembros, evitando en la medida de lo posible la sensación de cesión de soberanía que supone la imposición de medidas correctivas desde las instancias comunitarias.

En este estudio, se pretende ofrecer una aproximación conceptual, teórica y empírica a estos organismos, con especial atención al contexto de la nueva gobernanza económica de la UE, ya que la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a raíz de la crisis de la deuda ha supuesto el principal impulso para la creación de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* en el caso de España.

---

(1) La reciente crisis ha puesto de manifiesto que la estabilidad presupuestaria no depende únicamente del mantenimiento de bajos niveles de déficit público. De ahí que la reforma de la gobernanza económica de la UE haya introducido el *mecanismo de alerta* sobre un cuadro de indicadores de desequilibrios macroeconómicos internos y externos de la economía de los Estados miembros, que en caso de shocks inesperados, pueden tener efectos nocivos sobre el déficit público.

Para ello, la exposición se organiza como sigue. En el segundo apartado, se especifican las características que definen a estos organismos, tratando de explicar lo que son, pero también lo que no son, esto es, diferenciándolos de otros órganos de control de las cuentas públicas. En el tercer apartado, se reflejan el paralelismo con el modelo institucional de la política monetaria, basado en la independencia de los bancos centrales, pero también sus divergencias dadas las especiales características de la política presupuestaria. Posteriormente, se da cuenta de las aproximaciones teóricas a la efectividad de estos organismos como elementos de estabilización de los déficits públicos, y a la evidencia empírica encontrada en la literatura existente.

Pasando de los planteamientos teóricos a su aplicación práctica, en los siguientes apartados se aborda la regulación de estos organismos en la nueva gobernanza económica de la UE y su traslación a los marcos presupuestarios nacionales (apartado 5), se ofrece un recorrido descriptivo por los modelos existentes, al objeto de comprobar cómo se ha realizado dicha implantación en los distintos países y los distintos grados de aproximación a los principios y características postulados por la UE y la OCDE (apartado 6). Este apartado se complementa con las tablas del Anexo que acompaña a este estudio.

Finalmente, una vez recopilados los elementos de análisis y contraste desde distintas perspectivas, se da cuenta de la regulación de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) y se hace una sucinta referencia a la creación, en el ámbito más específicamente parlamentario, de la *Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*. Conviene diferenciar ambas unidades en el caso español, ya que no son pocos los países en que estas oficinas parlamentarias tienen atribuidas las funciones propias de un *fiscal council*.

Se cierra el estudio con un Anexo en el que se relacionan los organismos de control presupuestario existentes en la UE y otros países de la OCDE, divididos según su creación a raíz de la crisis de la deuda soberana o con anterioridad(2).

---

(2) Esta división también se propone en Kopits (2013). No obstante, Kopits presenta un criterio más restrictivo, excluyendo organismos de asesoramiento económico general (Austria o Dinamarca).

## 2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y PRINCIPIOS

Se utiliza en este estudio el término de *organismos independientes de control presupuestario* para denominar lo que en la literatura anglosajona se podría traducir genéricamente como *consejos fiscales* (*fiscal councils*). Conviene, no obstante, matizar algunos extremos.

En primer lugar, utilizamos el término *presupuestario*, ya que el término anglosajón *fiscal* puede inducir a cierta confusión. Aunque en castellano se admite como referencia genérica al fisco o hacienda pública, en el campo específico del presupuesto se podría entender como alusivo únicamente a la vertiente de los ingresos, y en concreto a los ingresos tributarios (como cuando se hace referencia a los *beneficios fiscales*). De este modo, queda más clara la referencia a los ingresos y gastos públicos en su conjunto, y a los resultados presupuestarios agregados como diferencia entre unos y otros.

Una segunda cuestión relativa a su denominación tiene que ver con la alusión a su independencia. Esta cualidad no podría entenderse de otro modo que respecto de quien detenta el poder de decisión sobre la política presupuestaria, generalmente los gobiernos, teniendo en cuenta su hegemonía política sobre los parlamentos(3). En consecuencia, si se admite que la función de control lleva implícita la condición de independencia respecto del órgano o poder controlado, se podría obviar el término *independientes* en la denominación de tales organismos(4). No en vano, todos los existentes proclaman el principio de independencia, aunque pocos la añaden a su denominación. Las garantías para asegurar esta condición varían de unos países a otros (desvinculación orgánica, funcional y presupuestaria del ejecutivo, nombramiento y composición de los órganos directivos, duración de los mandatos, amplitud de funciones, autonomía respecto a los informes, estudios y opiniones que deban emitir, etc.). En todo caso, la mención expresa a la independencia en su denominación podría entenderse como una señal de refuerzo del compromiso del gobierno con la estabilidad presupuestaria.

---

(3) Con algunas salvedades, como Estados Unidos

(4) No son aislados los casos en que las funciones de un *fiscal council* las asumen las oficinas presupuestarias parlamentarias (*budget offices*), especialmente en los países anglosajones.

Resulta difícil proponer una definición que englobe todas las características de los organismos independientes de control presupuestario y sus variantes en virtud de los modelos existentes. Si hay un consenso sobre tales características es el de su diversidad, atendiendo a las particularidades institucionales de cada país, tanto políticas como relativas a los marcos presupuestarios. De ahí que resulte más efectivo acudir a las que se proponen desde los organismos internacionales. En todo caso, los elementos definitorios esenciales son: su carácter de organismo público; su independencia; y las funciones atribuidas, relacionadas con la elaboración o evaluación de las previsiones económicas en las que se basan los presupuestos y con el seguimiento de las reglas presupuestarias numéricas u objetivos de estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas. Estas funciones están íntimamente ligadas a la finalidad última de estos organismos, que no es otra que el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas.

### 2.1. *Comisión Europea*

La Comisión Europea adopta la denominación de *instituciones presupuestarias independientes*(5) y las define como “*organismos públicos no partidistas, independientes del banco central, del gobierno y del parlamento que elaboran previsiones macroeconómicas para los presupuestos, realizan un seguimiento de la ejecución presupuestaria y/o asesoran al gobierno sobre las políticas presupuestarias*” (Comisión Europea, 2012). Esta definición apunta, primero, a la independencia e imparcialidad como principios fundamentales, y en segundo lugar, a las funciones que deben cumplir estos organismos: previsiones macroeconómicas, seguimiento presupuestario y asesoramiento en materias presupuestarias.

La relevancia de las funciones en la caracterización de estas instituciones resulta determinante para la Comisión Europea, y las diferencia de otros órganos de control de la actividad económica y financiera de las administraciones públicas, como los Tribunales de Cuentas, a menos que éstos asuman tales funciones. Éste ha sido el

---

(5) *Independent fiscal institutions* (IFIs).

modelo adoptado en Francia, en el caso del *Alto Consejo de Finanzas Públicas*. Pero, salvo en este caso, el tipo de supervisión que ejercen los organismos presupuestarios independientes, consistente en un seguimiento continuado y global del ciclo presupuestario, difiere del que llevan a cabo los Tribunales de Cuentas y órganos equivalentes de auditoría pública, los cuales llevan a cabo una fiscalización de las cuentas públicas de carácter más selectivo y a posteriori, en general como órganos delegados del Parlamento.

Esta diferenciación de funciones deriva, precisamente, de la asociación entre los organismos independientes de control presupuestario y la implantación de reglas presupuestarias (objetivos de déficit y deuda pública a medio plazo, reglas de gasto relativas al crecimiento potencial de la economía). Cabe tener en cuenta, para apreciar la especialidad de las funciones de estos nuevos organismos, que dichas reglas no consisten sólo en simples objetivos *numéricos*, como podría deducirse de su denominación, sino que encierran elementos analíticos no observables, al incorporar el ciclo económico como elemento de flexibilización de las mismas en línea con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 2005(6). Esta complejidad analítica se incrementa si, como en el caso de España, el gasto público se encuentra altamente descentralizado y la supervisión debe ser ejercida sobre multitud de gobiernos (nacional, regionales, locales) con objetivos de déficit y deuda diferenciados y sistemas de financiación también diferenciados.

Otros elementos añaden complejidad a la supervisión de las cuentas públicas: la dificultad de realizar proyecciones demográficas a largo plazo y estimar sus repercusiones sobre la sostenibilidad el gasto público; la estimación de riesgos de los pasivos contingentes; la dispersión de las cuentas públicas extrapresupuestarias; o los riesgos de las operaciones financieras llevadas a cabo por el sector público financiadas directamente con deuda pública (ajustes deuda-déficit). Todos estos elementos forman parte del control presupuestario que se

---

(6) Esto implica que el objetivo de déficit no puede ser el mismo en una fase del ciclo expansiva que recesiva, al operar en sentidos opuestos los estabilizadores automáticos. De ahí que los objetivos de déficit tomen como referencia el déficit estructural, que es una magnitud no observable que debe ser estimada a partir de otras variables estimativas, como el crecimiento potencial de la economía y el output gap o brecha de producción, así como las sensibilidades de los ingresos impositivos a las variaciones de esta última.

atribuye a las IFI por parte de la Comisión, control que abarca desde las fases de planificación plurianual y elaboración de los presupuestos anuales, pasando por el impacto de las reformas sobre el déficit estructural, hasta la ejecución presupuestaria por parte de las distintas administraciones. Abarca igualmente la metodología utilizada por el ejecutivo para realizar las estimaciones, de manera que no incurra en sesgos favorables a una política presupuestaria expansiva, subestimando, por ejemplo, el componente estructural del déficit o sobreestimando la tasa crecimiento potencial de la economía cuando la regla de gasto está asociada a la misma.

En 2006, la Comisión Europea inició una encuesta anual a los Estados miembros sobre las instituciones presupuestarias independientes en la UE. En el cuestionario se reflejan los aspectos que caracterizan a estos organismos, y a su vez, las variantes que los distinguen entre sí(7). Como características comunes, deben tener carácter público, deben diferenciarse (como se ha visto anteriormente) de otros órganos del parlamento, del gobierno y de los bancos centrales y deben abordar las funciones de previsión macroeconómica y análisis independiente de las políticas presupuestarias.

En sentido contrario, un primer factor de diferenciación entre los modelos existentes es la creación de organismos similares con carácter previo a la última crisis de la deuda soberana o su creación reciente a raíz de ésta y de las exigencias de la gobernanza económica de la UE. En el primer caso, su adaptación a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento pasa por incorporar a sus funciones el seguimiento de las reglas presupuestarias numéricas. Otros factores de diferenciación tienen que ver con la amplitud de las funciones; con el alcance y la fuerza vinculante de sus opiniones y recomendaciones; con la composición de sus órganos directivos y de gobierno; con su independencia orgánica o su adscripción formal al ejecutivo o al legislativo; con su estatus político frente a ambos poderes; y con la capacidad de acceso a la información presupuestaria del ejecutivo. Todos estos aspectos se dividen en nueve apartados a efectos del citado cuestionario (ver Tabla 1 adjunta).

---

(7) El cuestionario se remite a los Estados miembros a través del Grupo de Trabajo sobre Calidad de las Finanzas Públicas (*Working Group on the Quality of Public Finances, WGQPF*) que se integra en el Comité de Política Económica.

TABLA 1. CRITERIOS PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS INDEPENDIENTES SEGÚN LOS APARTADOS DE LA ENCUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA 2012

<b>Apartados</b> Aspectos específicos a detallar
<b>1 Evolución en el último año (2012)</b> Cambios, reformas o abolición y razones para cualquiera de las opciones.
<b>2 Descripción general de la institución</b> Nombre oficial y abreviado; proceso de creación (fecha de la norma de creación, fecha de la puesta en marcha); descripción general de la institución.
<b>3 Independencia de la institución</b> Normas que regulan la institución y rango de las mismas; Estatus de la institución; Adscripción a otras instituciones; Facultades de planificación de la actividad anual; Intermediación o autonomía en la publicidad de los trabajos; Acceso a los anteproyectos de presupuestos y a información restringida; Presupuesto del organismo en 2012, fuentes de financiación y normas financieras; Dimensión y composición de los órganos de gobierno; Métodos de selección de los órganos directivos; Renovación de los mandatos; Incompatibilidades; Recursos humanos, puestos y procesos de selección.
<b>4 Actividad</b> Áreas de actuación de acuerdo con el mandato del organismo; Áreas de actividad distintas de la política presupuestaria; Actuación en el campo específico de la política presupuestaria.
<b>5 Control de las reglas presupuestarias numéricas</b> Momento en el que se lleva a cabo; Publicidad de las evaluaciones; Facultad para opinar sobre cláusulas de escape o excepción; Vigilancia del déficit estructural de acuerdo con el Fiscal Compact; Reacciones del gobierno a las evaluaciones del organismo.
<b>6 Producción, aprobación o evaluación de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias</b> Tipo de previsiones producidas, aprobadas o evaluadas; Sectores y subsectores de las Administraciones públicas; papel y relevancia en la elaboración de los presupuestos; Proyecciones a largo plazo; Evaluación ex post de las previsiones
<b>7 Emisión de disposiciones o recomendaciones normativas</b> Actividad de la institución en estos aspectos; Interacción con el gobierno y con el parlamento; Recomendaciones de política presupuestaria a medio plazo.
<b>8 Seguimiento por el gobierno en 2012</b> Tipos de recomendaciones y evaluaciones del organismo; Seguimiento por el gobierno y consecuencias de la no asunción de las mismas.

*Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Europea. DG Economic and Financial Affairs, Fiscal institutions database*

## 2.2. FMI

El Fondo Monetario Internacional difiere aparentemente del criterio de la Comisión Europea en cuanto a la independencia de estas instituciones, ya que admite la adscripción orgánica a otros poderes o instituciones, apuntando a tres grandes modelos institucionales de *fiscal councils*: 1) Instituciones orgánicamente independientes; 2) Consejos formalmente vinculados al ejecutivo o al legislativo; 3) Consejos asociados a otras instituciones independientes (bancos centrales, oficinas de auditoría pública u otras agencias independientes). El primero de los tres es considerado por el FMI como el más aproximado al modelo sugerido por la literatura académica. El segundo modelo admite distintas variantes, desde unidades diferenciadas con estrictas garantías de independencia hasta oficinas presupuestarias parlamentarias o ministeriales directamente vinculadas a alguna alta autoridad. El tercer modelo se beneficia de la independencia de la institución a la que se asocia y de economías de escala, pero requiere una clara diferenciación de mandato y funciones para evitar su confusión competencial con la institución que la acoge.

Sin embargo, la diferencia de criterios no es tal si se tiene en cuenta que la Comisión se refiere fundamentalmente a una independencia funcional, e incide en menor medida en la dependencia orgánica. Como se verá posteriormente, la adscripción orgánica o presupuestaria de estos organismos puede ser del gobierno o del parlamento, sin que sea ello uno de los elementos más determinantes de la independencia, otorgándose mayor relevancia a otros criterios como la duración de los mandatos, el sistema de elección de los miembros de sus órganos directivos, la disponibilidad de medios o la autonomía presupuestaria.

Incide también el FMI, como en el caso de la Comisión Europea, en la diferenciación funcional respecto a otros órganos. El trabajo de estos organismos presupuestarios es distinto de los órganos de auditoría. En primer lugar, es fundamentalmente macroeconómico, frente al análisis legal y microeconómico de la auditoría. En segundo lugar, los consejos están llamados a jugar un papel relevante en la planificación presupuestaria, mientras que las auditorías son evaluaciones *ex post*. De ahí que el FMI señale que, aunque otras instituciones tengan incidencia en el debate presupuestario, los organismos presupuestarios in-

dependientes parten de una posición privilegiada para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la política presupuestaria.

### 2.3. OCDE

Por su parte, la OCDE adoptó en febrero de 2013 el documento *OCDE Principles for Independent Fiscal Institutions (IFI)*(8). En el mismo, se proponen veintitrés principios informadores de las instituciones independientes de supervisión presupuestaria, que se agrupan de una manera más general en nueve:

1. **Iniciativa nacional.** Para garantizar su efectividad, el impulso para la creación del organismo, su diseño y el compromiso con su permanencia e independencia deben partir de un amplio acuerdo político interno y adaptarse al marco económico, legal e institucional del país. Los modelos externos pueden servir de referencia, pero no deben ser artificialmente imitados o impuestos. Las características de cada institución dependerán de las necesidades y del contexto institucional del país.
2. **Independencia e imparcialidad.** Son condiciones necesarias para el éxito de su misión, debiendo llevar a cabo sus funciones bajo criterios de objetividad y excelencia profesional. Es preferible por ello que no emitan recomendaciones de política económica. Los cargos directivos deben seleccionarse según criterios estrictamente profesionales, haciendo explícitos sus méritos. La duración de los cargos debe estar claramente especificada y no vincularse a los ciclos electorales, siendo preferible

---

(8) Este documento fue el resultado de un largo proceso de elaboración y debate. En 2011 tuvo lugar el *III Encuentro Anual de Responsables Parlamentarios de Presupuestos y de Instituciones Presupuestarias Independientes de la OCDE*. En el mismo, se encargó a su secretariado el desarrollo de una serie de principios que deberían informar la organización y funcionamiento de los organismos presupuestarios independientes. *El Grupo de Trabajo de Expertos en Presupuestos (Working Party of Senior Budget Officials, SBO)* de la OCDE también participó en la elaboración de un primer borrador para su examen y enmienda en febrero de 2012. Tras una serie de consultas con miembros de oficinas presupuestarias en los distintos países de la OCDE, se adoptó el documento de referencia en febrero de 2013.

que tengan mayor duración que éstos. Resulta también preferible la dedicación a tiempo completo de la dirección, así como la responsabilidad de ésta para la selección (bajo principios de mérito y capacidad) y cese del personal. La sede debería estar físicamente separada de los poderes ejecutivo y legislativo.

3. **Funciones.** El mandato de la IFI debe estar claramente definido en normas de alto rango, que deberían regular los tipos de informes y análisis que debe elaborar, el ámbito subjetivo que deben abarcar, de quién pueden recibir solicitudes, así como, si es posible, los plazos en los que debe resolver. Junto a ello, debe tener la posibilidad de emitir informes a iniciativa propia, así como organizar sus programas de trabajo en el marco de sus funciones. Éstas, por otro lado, deberían estar vinculadas al ciclo presupuestario, incluyendo al menos previsiones económicas y presupuestarias, proyecciones a medio y largo plazo, análisis de los proyectos de presupuestos, supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias y estudios y análisis sobre determinadas materias.
4. **Recursos.** Deben ser suficientes para el cumplimiento adecuado de las funciones. Deberían incluir las remuneraciones del personal, de la dirección y, en su caso, de los miembros del consejo colegiado. Las asignaciones presupuestarias, al igual que las de otros organismos independientes, deben ser públicas y preferiblemente plurianuales, al objeto de evitar presiones políticas por la vía del recorte presupuestario.
5. **Relación con el parlamento.** Con independencia de que orgánicamente se adscriba al legislativo o al ejecutivo, deben asegurarse mecanismos de rendición de cuentas ante el parlamento, al menos respecto al envío a tiempo de los informes (preferiblemente a la Comisión de Presupuestos), al programa de comparecencias de la dirección y altos responsables, al control del presupuesto de la institución y a la intervención de la Comisión de Presupuestos en el nombramiento y cese de sus órganos directivos.
6. **Acceso a la información.** Dada la asimetría informativa entre el gobierno y la IFI correspondiente, resulta necesario garantizar por ley, y en su caso, mediante protocolos o

memorandos, el pleno y puntual acceso de la institución a toda la información relevante, incluyendo la metodología y las hipótesis de partida de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, todo ello sin coste alguno, con las únicas limitaciones especificadas por la ley.

7. **Transparencia.** Dado que el fomento de la transparencia de las finanzas públicas es una función clave de estos organismos, ellos mismos deben actuar de la manera más transparente posible en el desarrollo de su actividad, como salvaguardia de su credibilidad y su independencia. Los informes, además de remitirse puntualmente al parlamento, deben ser públicos y libremente accesibles, siendo la propia institución, y no otros órganos gubernamentales o parlamentarios, la responsable de su difusión. Las fechas de emisión de los principales informes deben estar claramente establecidas.
8. **Comunicación.** La IFI debería establecer canales efectivos con los medios de comunicación y con la sociedad, dado que resulta preferible que la influencia de la institución se sustancie más por la vía persuasiva que por la vía coercitiva. El objetivo no es tanto imponer la transparencia como que la actividad del organismo fomente la demanda de transparencia de la sociedad hacia los poderes públicos. Por otro lado, el calendario de publicación de sus informes debería establecerse formalmente, a fin de coordinarse con el de otras instituciones y evitar sospechas de oportunismo a favor del gobierno o de la oposición.
9. **Evaluación externa.** El trabajo de las IFIs debería estar sometido a evaluación externa de expertos nacionales o internacionales, mediante distintas fórmulas como la evaluación de los informes y de la calidad del análisis, un panel permanente de consejeros o el contraste con otras instituciones independientes del exterior.

### 3. EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA MONETARIA. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS

Los fundamentos teóricos sobre los que han proliferado los organismos independientes de control presupuestario tienen que ver con

las respuestas políticas a los persistentes déficits y al aumento de la deuda pública en las últimas décadas, sobre cuyas causas deberían incidir estos organismos. Calmfors (2011) apunta a cinco tipos de causas de estos déficits, a partir de la extensa literatura al respecto: 1) Insuficiente comprensión de las restricciones presupuestarias en el largo plazo por parte de políticos y ciudadanía; 2) Comportamiento político en interés propio más que en interés del electorado; 3) Mio-pía en la consideración de los costes del déficit en ejercicios futuros; 4) Inconsistencia temporal de las políticas presupuestarias restrictivas, esto es, entre propósitos iniciales y actuaciones posteriores; 5) Conflictos de asignación de los costes del ajuste presupuestario y presiones de los grupos de interés para eludir tales costes en perjuicio del conjunto de la sociedad.

La institucionalización de la supervisión de la política presupuestaria se sustenta así en unos fundamentos similares a los de la independencia de los bancos centrales, cuya finalidad era detraer la política monetaria de la conveniencia política cortoplacista, evitar incentivos a una expansión monetaria que pudieran desestabilizar la economía a medio y largo plazo y generar confianza y certidumbre sobre la estabilidad de precios. Un elemento clave es la comprensión de los riesgos de desestabilización asociados a una expansión monetaria puntual y sus efectos nocivos en el medio y largo plazo. Bajo este planteamiento, en el marco de la política presupuestaria, los organismos independientes de control presupuestario permiten una adecuada comprensión de los desafíos y riesgos a medio y largo plazo (*understanding the fiscal challenge*), paso previo al desarrollo de programas y políticas de consolidación presupuestaria (FMI 2014). De ahí que la credibilidad de las reglas presupuestarias y su permanencia en el tiempo se apoye necesariamente en la existencia de estos organismos independientes que *garanticen* su cumplimiento, alertando a tiempo de las desviaciones y recomendando la puesta en marcha de mecanismos correctivos, sobre los que también ejercen la supervisión.

La creación de los organismos presupuestarios independientes traería causa así de los fallos de la política presupuestaria, y sus objetivos se orientarían a garantizar la disciplina presupuestaria, actuando sobre los incentivos políticos positivos y negativos (premios y castigos), lo que pasaría por una mayor transparencia y una mayor y mejor información a los ciudadanos que dificultara prácticas de

contabilidad creativa y de opacidad del gasto público presente y futuro. Los análisis independientes permitirían evaluar las políticas presupuestarias e informar sobre sus efectos a largo plazo. La evaluación de las previsiones evitarían un exceso de optimismo en la estimación de los ingresos públicos futuros, y un análisis de los desequilibrios macroeconómicos alertaría sobre los riesgos potenciales futuros en las cuentas públicas. Por otro lado, una institución presupuestaria independiente reforzaría la posición del gobierno frente a los grupos de interés en cuanto a la necesidad de observar las reglas presupuestarias.

La teoría institucional que subyace es que “unas instituciones bien diseñadas incrementan los costes que afrontan los políticos al desviarse de las políticas adecuadas” (Debrun and Kumar 2007). También el FMI (2014) da cuenta empírica de la creciente brecha institucional en los marcos presupuestarios entre los países avanzados y los países en vías de desarrollo. De forma similar al papel que jugaron los bancos centrales en la política monetaria, las instituciones presupuestarias independientes detraerían de manos de la esfera política los incentivos para incurrir en déficits excesivos, para evitar lo ocurrido en los diez primeros años de la Unión Económica y Monetaria, en los que se puso de manifiesto el carácter generalmente procíclico de la política presupuestaria de los Estados miembros. En las fases expansivas del ciclo, los gobiernos no contaron con mecanismos de alerta sobre los desequilibrios potenciales en las cuentas públicas ni con incentivos para abordar las reformas estructurales que permitieran afrontar crisis como la que comenzó en 2008, lo que agravó las consecuencias de ésta sobre las cuentas públicas. Así fue como superávits presupuestarios como los registrados por España o Irlanda en los años inmediatamente anteriores a la crisis (2,4% y 2,9% de los PIB respectivos en 2006), se tornaron en déficits igualmente llamativos en solo tres ejercicios (-11,1% y -13,7% del PIB en 2009 respectivamente).

Sin embargo, se dan importantes diferencias respecto al modelo institucional de la política monetaria. La política presupuestaria no se encomienda a tales organismos, sino sólo su supervisión, ya que implica un mayor elenco de decisiones políticas relacionadas con aspectos estructurales y políticamente relevantes como el diseño de la política tributaria, la asignación del gasto público entre distintos fines

o la redistribución de la renta. En ello influye la ausencia de un consenso en torno al nivel óptimo de déficit público y de la deuda pública, que diferiría en cada país en función de sus puntos de partida, a diferencia de lo que sucede con el objetivo de inflación del 2 % anual. Los umbrales adoptados en el Pacto de Estabilidad (déficit del 3 % del PIB, deuda pública del 60 % del PIB) han estado virtualmente inoperantes ya desde antes de la crisis. Por otro lado, la penalización a los gobiernos incumplidores de las reglas presupuestarias afecta fundamentalmente a la reputación política, por lo que su efectividad dependerá muy directamente de la propia relevancia política y social de que se consiga (o se permita) dotar a estos organismos de control. Es difícil imaginar una equiparación de los mismos con la relevancia institucional de los bancos centrales, más allá de encajar en una arquitectura institucional más amplia que incluye, como se ha explicado, las reglas fiscales, los mecanismos preventivos y correctivos para evitar los desvíos respecto a las mismas y los procedimientos y mecanismos para fomentar la transparencia de la política presupuestaria. Incluso, dentro de este marco institucional presupuestario, el FMI considera la creación de estos organismos independientes como una de las reformas de más fácil implementación en comparación con otras como la implantación de controles más amplios y reforzados de la ejecución presupuestaria, lo que sería un factor explicativo (al menos uno más) de su rápida proliferación en los últimos años. Ello puede conllevar el riesgo de constituir un elemento más aparente que real de compromiso con el control de déficit público.

#### 4. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES DE CONTROL PRESUPUESTARIO. TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA

Los modelos teóricos planteados en la literatura académica sobre las instituciones presupuestarias independientes apuntan a distintas hipótesis sobre los motivos que impulsan su creación y sobre su papel en favor de la disciplina presupuestaria y del cumplimiento de las reglas fiscales (Debrun and Kumar 2007).

En principio, estos organismos se crean para supervisar dicho cumplimiento, favoreciendo así la responsabilidad de los gobiernos más allá de sus intereses electorales. Esto se lograría mediante la implantación de incentivos de comportamiento político favorables a la

disciplina presupuestaria, la cual se identificaría con un reconocimiento de la competencia política del gobierno, que se vería premiada en las elecciones. O bien en sentido contrario, desincentivando las políticas fiscales expansivas mediante una mejor información de los votantes, proveniente de un organismo independiente y no partidista, en relación con el incumplimiento de las reglas presupuestarias, lo que podría suponer un coste político. Desde esta teoría, los organismos de control presupuestario serían *instrumentos de compromiso político* (*commitment devices*) y su creación favorecería la estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, otras teorías apuntan a una relación también positiva entre existencia de instituciones presupuestarias independientes y resultados favorables de la política presupuestaria, aunque en un sentido causal opuesto, es decir, más que influir en la disciplina presupuestaria, estas instituciones se crearían *con posterioridad* al logro de resultados satisfactorios de la política presupuestaria, como *señal* de refuerzo por parte de gobiernos de la imagen de responsabilidad en la política presupuestaria.

Finalmente, un tercer planteamiento teórico apunta en sentido contrario. En casos de países sin un acuerdo político y social de base sobre la conveniencia de una cierta disciplina presupuestaria, los consejos fiscales obedecerían a un modelo de *cortina de humo* de cara a los mercados o en virtud de compromisos políticos supranacionales, (condiciones de memorandos de entendimiento para la recepción de ayudas financieras) pero su creación iría acompañada de efectos contraproducentes y prácticas de contabilidad creativa orientadas a sortear la actuación del organismo (von Hagen and Wolf 2006)(9). Si la creación de estos organismos responde a esta hipótesis, estas instituciones pueden terminar por perder vigencia y credibilidad.

---

(9) Los autores citan a Milesi-Ferretti, G., 2003. *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*, Journal of Public Economics, 88, 377–394, que desarrolla un modelo en el que los gobiernos sortean las reglas presupuestarias mediante técnicas de contabilidad creativa. De nuevo, ello depende de los costes de reputación que el gobierno advierta en estas prácticas. Von Hagen y Wolff aportan evidencia empírica de contabilidad creativa en la UE inducidas por las reglas de déficit y deuda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, fundamentalmente a través de los ajustes deuda-déficit (operaciones financieras que incrementan la deuda pública sin afectar al déficit público).

Estos fundamentos teóricos de las instituciones presupuestarias independientes parten, en todo caso, de la premisa de la asimetría de información entre votantes y políticos. Los gobiernos tienen incertidumbre acerca de las preferencias de los votantes, mientras que las intenciones o agenda oculta de los gobiernos son inobservables para los votantes, a los que les resulta difícil interpretar los datos y resultados de la política presupuestaria y discernir entre éxitos y errores políticos (Debrun, 2011). Una institución independiente mejoraría la transparencia y credibilidad de la política presupuestaria, tanto más cuanto más amplias fueran sus funciones y los medios con que contara y cuanto más garantizada estuviera su independencia. La transparencia elevaría los costes políticos de las desviaciones respecto a los objetivos, así como de unas previsiones macroeconómicas desalineadas del consenso de otros organismos nacionales e internacionales. De igual modo, una mejor información proveniente de una institución independiente ayudaría a entender los efectos de las políticas presupuestarias sobre las proyecciones de deuda pública o los pasivos implícitos a largo plazo. También resulta importante la visibilidad de la institución y su capacidad de generar debate público y favorecer la rendición de cuentas (*accountability*), algo que las reglas fiscales por sí mismas, sin el apoyo de estos organismos, no garantizan. La independencia vendría determinada por el rango normativo de la norma de creación y por un presupuesto plurianual no sujeto a revisiones anuales.

Bajo estos planteamientos, la Comisión Europea ha resaltado la efectividad empírica de estas instituciones como instrumento para la mejora de las políticas presupuestarias gracias al análisis, evaluación y recomendaciones que realizan (Comisión Europea, 2012). De acuerdo con ello, se confirmaría una correlación positiva entre la existencia de instituciones de control independientes y los resultados de la política presupuestaria de los países.

Sin embargo, menos clara parece quedar la dirección de la relación causal, esto es, si las instituciones generan incentivos para la disciplina presupuestaria (corroborando la hipótesis de *instrumentos de compromiso político*) o si son aquellos gobiernos previamente comprometidos con la disciplina presupuestaria y que han implantado políticas estabilizadoras los que promueven la aprobación de reglas presupuestarias y la creación de instituciones independientes

de control (hipótesis del *envío de señales*). Ambas hipótesis parecerían plausibles a la luz de la evidencia empírica y de los análisis econométricos (Debrun and Kumar 2007). En la regulación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los objetivos de déficit y deuda son anteriores en el tiempo a la obligación de contar con organismos presupuestarios independientes. Éstos se imponen en los marcos presupuestarios nacionales con la reforma de la nueva gobernanza económica de la UE, una vez que se comprueba que las reglas presupuestarias, por sí mismas, no garantizan la estabilidad sin mecanismos adicionales de refuerzo, aunque sea no tanto por la vía de la imposición, sino de los desincentivos al incumplimiento por la vía de la sanción política derivada de los posibles informes negativos que emitieran estas instituciones. Ello sugeriría el sentido causal del primer tipo de modelos, los que sugieren que se crean como elementos de compromiso político. En este sentido, la transparencia que aportan estas instituciones a la política presupuestaria y la consiguiente reducción de las asimetrías de información entre políticos y ciudadanos jugaría un papel clave. Los canales a través de los cuales los organismos independientes tienen impacto (real o percibido) en los resultados de la política presupuestaria dependerán de su capacidad de influencia en la misma y de las garantías de independencia respecto de las interferencias políticas (Debrun & Kumar, 2007). En favor de la hipótesis del *envío de señales* jugaría el hecho de que países que sí se acercaban a los objetivos de déficit y deuda también crean estos organismos, como refuerzo o señal de su compromiso político con la estabilidad.

Por otro lado, estos autores no parecen encontrar relación significativa entre el rigor o grado de restricción de políticas expansivas de las reglas presupuestarias y la influencia formal de las instituciones presupuestarias independientes. Es decir, aquellos países con reglas fiscales más estrictas no tienden por ello a contar con organismos independientes más influyentes en la garantía de su cumplimiento. Finalmente, la fuerte correlación entre disciplina fiscal y existencia de instituciones independientes restaría solidez a la hipótesis de la creación de las mismas como cortina de humo.

## 5. REGULACIÓN EN LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

Las referencias a la creación de organismos presupuestarios independientes en los Estados miembros figuran en los tres hitos de la reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea: el *six pack* que entró en vigor en diciembre de 2011(10), el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, en vigor desde el 1 de enero de 2013 y el *two pack* adoptado en marzo de 2013(11), que se ha aplicado por primera vez de cara a los presupuestos de 2014.

### 5.1. *El six pack. Directiva sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros*

El artículo 2 de la *Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, cuyo plazo de transposición al ordenamiento jurídico de los Estados miembros finalizó el 31 de diciembre de 2013, incluye entre los elementos constitutivos de los mismos:

- “b) las normas y procedimientos que regulan la elaboración de previsiones para la planificación presupuestaria;*
- c) las reglas presupuestarias numéricas específicas por país, expresadas como indicadores sintéticos de los resultados presupuestarios, como el déficit presupuestario, las necesidades de financiación o la deuda de las administraciones públicas, o uno de sus componentes esenciales;*
- f) los dispositivos de control y análisis independientes destinados a reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario.”*

Entre estos *elementos del proceso presupuestario*, la Directiva regula específicamente dos: las previsiones macroeconómicas en las que se basa la planificación presupuestaria a medio plazo y las reglas presupuestarias numéricas.

---

(10) Cinco reglamentos de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y una directiva reguladora de los marcos presupuestarios nacionales.

(11) Los dos reglamentos de refuerzo de la coordinación y supervisión presupuestaria en el área del euro.

En efecto, en la nueva gobernanza económica de la UE, las previsiones macroeconómicas se consideran un elemento constitutivo del proceso presupuestario, inserto en la fase de planificación presupuestaria que antecede a la elaboración propiamente dicha de los presupuestos por parte de los gobiernos. Así, de acuerdo con la *Directiva (artículo 4.6)*, “*las previsiones (...) estarán sometidas a una evaluación periódica, no sesgada y general que se basará en criterios objetivos, y que incluirá la evaluación ex post*”. Esta evaluación puede ser ejercida por la misma institución responsable de elaborar las previsiones (en el caso de que el gobierno asuma las que realice la institución independiente), o por otra distinta (si es el propio gobierno el que elabora las previsiones y la institución independiente, la que las corrobora). En algunos de los países en los que existían organismos con funciones asimilables a los *fiscal councils* con anterioridad a la reforma del PEC, éstos han venido siendo responsables de la elaboración de las previsiones, y a ellos corresponde igualmente la evaluación periódica de las mismas. Pero en la mayoría de los casos, son los gobiernos los que elaboran el cuadro macroeconómico para los presupuestos, y el papel de las autoridades fiscales independientes deberá ser de evaluación del mismo. En cualquier caso, la transparencia es un principio fundamental de las previsiones. El mismo *artículo 4.6 de la Directiva* establece que “*el resultado de la evaluación se hará público y se tendrá en cuenta oportunamente en las previsiones macroeconómicas y presupuestarias futuras*”. Se incluyen en este principio de transparencia “*las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes que sostengan dichas previsiones*” (*artículo 4.5*).

El control del cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas se somete igualmente a la autoridad independiente (*artículo 6 de la Directiva*). La regulación de las reglas presupuestarias numéricas en los marcos presupuestarios nacionales contendrá precisiones sobre su definición y ámbito de aplicación; el ejercicio de un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros; y las consecuencias en caso de incumplimiento.

## 5.2. *El fiscal compact. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM.*

En los momentos más críticos de la crisis del euro se impulsó (en el ámbito de la moneda única, aunque fue suscrito por todos los países de la UE27(12) salvo Reino Unido y la República Checa) el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (TECG)*, en vigor desde el 1 de enero de 2013, que reforzaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) por la vía de los tratados internacionales y fuera del ámbito de la legislación europea propiamente dicha.

El TECG incluye como parte primera el pacto presupuestario (*fiscal compact*), por el que las partes contratantes(13) se comprometen a incorporar los distintos elementos del PEC al Derecho nacional a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del Tratado. Entre estos elementos figuraban, en particular, y sobre la base de los principios comunes propuestos por la Comisión Europea: “*a) la regulación (naturaleza, alcance y calendario) de un mecanismo corrector de las desviaciones significativas del objetivo a medio plazo(14) o de la senda de ajuste hacia el mismo; y b) la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas del Pacto*”.

En el marco de la aplicación del TECG, la Comisión Europea, sobre la base de su propuesta del two pack de noviembre de 2011, adoptó en junio de 2012 una comunicación sobre los siete *principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria*(15). Entre ellos, figura el relativo a la función e independencia de las instituciones de supervisión (principio 7): “*La credibilidad y transparencia del mecanismo corrector contará con el*

---

(12) En el momento de la firma del Tratado, Croacia todavía no se había incorporado a la UE.

(13) Aunque el Tratado se circunscribe a la Unión Económica y Monetaria, lo suscribieron veinticinco Estados miembros de la UE (todos excepto la República Checa y el Reino Unido), asumiendo las obligaciones del mismo para reforzar la credibilidad de su política presupuestaria.

(14) Concretado en el equilibrio del saldo presupuestario estructural.

(15) COM(2012) 342 final. Bruselas 20.6.2012.

*respaldo de organismos independientes u organismos con autonomía funcional que actuarán como instituciones de supervisión. Esas instituciones llevarían a cabo evaluaciones públicas sobre la existencia de circunstancias que justifiquen la activación del mecanismo corrector, la aplicación de la corrección conforme a las normas y planes nacionales, y la presencia de circunstancias que justifiquen la activación, la prórroga y la retirada de cláusulas de salvaguardia. El Estado miembro afectado deberá dar seguimiento a la evaluación de esos organismos o explicar públicamente por qué no lo hace. La configuración de las instituciones de supervisión deberá tener en cuenta el marco institucional vigente y la estructura administrativa específica de cada país. Los organismos citados contarán con el respaldo de disposiciones legales nacionales que asegurarán un elevado grado de autonomía funcional, a saber: i) un régimen jurídico basado en el Derecho; ii) la libertad frente a toda injerencia, en virtud de la cual los citados organismos no aceptarán instrucciones y podrán comunicar públicamente información oportuna; iii) unos procedimientos de nombramiento sobre la base de la experiencia y la competencia; iv) unos recursos adecuados y un acceso oportuno a la información para dar cumplimiento al mandato obtenido.”*

Si bien este principio giraba en torno a la función correctiva del PEC, el planteamiento se puede extender a todas las funciones de las mismas instituciones supervisoras, también a las preventivas. Así, por un lado, la responsabilidad de la política presupuestaria (cumplimiento de las reglas presupuestarias) recae primordialmente en las autoridades presupuestarias, mientras que *“las instituciones de supervisión nacionales serían un elemento esencial a la hora de impulsar la credibilidad y la transparencia”*(16).

En su comunicación, la Comisión resolvía el equilibrio entre decisión y supervisión en torno a la política presupuestaria mediante el principio de «cumplir o dar explicaciones», en virtud del cual los gobiernos, si bien mantenían el poder de decisión, deberían seguir las indicaciones de las instituciones de supervisión o bien, en caso contrario, explicar por qué no lo hicieren.

---

(16) COM(2012) 342 final. Bruselas 20.6.2012, apartado 3.

Asimismo, la Comisión mantenía un equilibrio entre la imposición de las condiciones imprescindibles para garantizar la autonomía funcional de los organismos de supervisión y la apropiación nacional de los mismos, dando la impresión de que se pretende evitar la sensación de imposición externa en su implantación. Así, *“a fin de garantizar la implicación, la configuración de las instituciones de supervisión debe ser coherente con el marco institucional vigente y con la estructura administrativa específica del país”*, y *“en segundo lugar, se formulan varios criterios para garantizar un elevado grado de autonomía funcional. Deben regularse el régimen jurídico, el mandato y la obligación de rendir cuentas de esos organismos. Asimismo, deben establecerse salvaguardias sólidas en materia de nombramientos, idoneidad de los recursos y acceso a la información en relación con el mandato”*.

Finalmente, la Comisión insistía una vez más en la credibilidad y la transparencia: *“Esas condiciones son necesarias para que las instituciones de supervisión puedan trabajar con eficacia y cumplir su función de guardianes de la transparencia y la credibilidad de los mecanismos”*. Y añadía una última característica: *“En este contexto, es especialmente importante que se permita una comunicación sin obstáculos con el público”*.

### 5.3. *El two pack. Reglamento sobre evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro*

Si el TECG suponía el compromiso de la incorporación del PEC a los ordenamientos internos, el *two pack* debe entenderse como la incorporación de los compromisos del TECG al ordenamiento comunitario, para su obligado cumplimiento por los países del euro(17).

Así, en esta suerte de inflación regulatoria, si las funciones que se asignaban en la *Directiva 2011/85* a los organismos de control presupuestario podían estar atribuidas a entes diferenciados (de previ-

---

(17) European Commission. *Report on public finances in EMU 2013*. European Economy 4/2013.

siones por un lado, de control de los objetivos por otro, incluso de seguimiento de la ejecución presupuestaria en el caso de las oficinas presupuestarias parlamentarias) el *Reglamento 473/2013, de 21 de mayo de 2013*(18), en vigor desde el 30 de mayo de 2013 y de aplicación exclusiva a los Estados miembros del euro, delimitó tales funciones de forma más concreta, en un intento de evitar una excesiva dispersión orgánica. El objetivo es *“incrementar la responsabilidad y rendición de cuentas de la política presupuestaria nacional, otorgando a las instituciones independientes un rol prominente en el proceso e incrementando la información que los gobiernos deberían facilitar tanto a la UE como al público en general”*(19).

El Reglamento otorga especial importancia a la función seguimiento de las reglas presupuestarias: *“unas reglas presupuestarias cuantificadas estrictas para cada país, coherentes con los objetivos presupuestarios a escala de la Unión y objeto de seguimiento por parte de organismos independientes son la piedra angular del marco de supervisión presupuestaria reforzada de la Unión”*(20). Refiriéndose específicamente a los organismos independientes, el mismo considerando señala que *“dada la diversidad de sistemas posibles y existentes, debe poderse disponer, sin que ello sea la opción preferente, de más de un organismo independiente encargado del seguimiento del cumplimiento de las reglas, siempre que haya una clara asignación de responsabilidades y que no se solapen las competencias en aspectos concretos del seguimiento”*, pero advierte por otro lado que debe evitarse una excesiva fragmentación institucional de las tareas de seguimiento. En todo caso, *“la configuración de estos organismos de seguimiento debe tener en cuenta el marco institucional existente y la estructura administrativa del Estado miembro de que se trate. En particular, debería poderse dotar de autonomía funcional a una entidad adecuada de una institución existente, siempre y cuando dicha entidad esté específicamente destinada a realizar funciones de seguimiento, disponga de un régimen jurídico específico y cumpla los principios anteriormente mencionados”*.

---

(18) *Reglamento 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*.

(19) European Commission. *Report on public finances in EMU 2013*. European Economy 4/2013.

(20) Considerando 7 (preámbulo o exposición de motivos) del Reglamento.

En base a todo ello, el artículo 2 del citado Reglamento establece la siguiente definición de organismos independientes:

1. A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:
  - a) *«organismos independientes», organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones normativas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad, en particular:*
    - i) *un régimen jurídico basado en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales de carácter vinculante,*
    - ii) *prohibición de aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias del Estados miembro o de cualquier otro organismo público o privado,*
    - iii) *capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo,*
    - iv) *procedimientos de nombramiento de sus miembros sobre la base de su experiencia y competencia,*
    - v) *recursos suficientes y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido.*

El Artículo 5 regula los organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias del siguiente modo:

1. *Los Estados miembros se dotarán de organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de:*
  - a) *las reglas presupuestarias numéricas que incluyan en su proceso presupuestario su objetivo presupuestario a medio plazo, tal como se definen en el artículo 2 bis del Reglamento (CE) no 1466/97;*
  - b) *las reglas presupuestarias numéricas mencionadas en el artículo 5 de la Directiva 2011/85/UE.*
2. *Estos organismos llevarán a cabo, en su caso, evaluaciones públicas en relación con las reglas presupuestarias nacionales, entre otras:*

- a) *sobre la existencia de circunstancias que impliquen la activación del mecanismo de corrección cuando se observe una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) no 1466/97;*
- b) *sobre la aplicación de la corrección presupuestaria conforme a las reglas y los planes nacionales;*
- c) *la existencia o inexistencia de los acontecimientos contemplados en el décimo párrafo del artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) no 1466/97, que puedan justificar una desviación temporal respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, siempre que con ello no se ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.*

## 6. ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARADO

Dada la relativa novedad de estos organismos a nivel internacional y la diversidad institucional de los sistemas presupuestarios, resulta difícil proponer una clasificación sistemática de los organismos independientes de supervisión presupuestaria. En el análisis internacional comparado, se deben tomar como punto de partida los principios y características analizados hasta aquí y examinar caso a caso el grado de adaptación de cada organismo a los mismos. Ello sin contar con que, para poder valorar la independencia real y de su influencia efectiva en la política presupuestaria, habría que llevar a cabo un análisis empírico con suficiente perspectiva temporal, lo que excluiría a todos los organismos creados a raíz de la crisis, y todavía sin recorrido suficiente para valorar sus actuaciones.

No obstante, sí se puede atender a algunos criterios clasificatorios. El más claro de ellos, en el caso de los países europeos, es el del año de creación. Partiendo del definitivo impulso que la nueva gobernanza económica de la UE da a la creación de estos organismos, se puede diferenciar entre aquéllos ya existentes (o con funciones asimilables) con anterioridad a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y los que han sido creados a raíz de las exigencias del *six pack* y del *fiscal compact*. Los primeros, o bien

han debido adaptarse a la nueva regulación o bien, en algunos casos, se han complementado con otros de nueva creación que asumen funciones no cubiertas por los primeros, en especial en los países con estructuras de gobierno descentralizadas, en relación con la aplicación y supervisión de las reglas presupuestarias numéricas a todos los niveles de gobierno.

Un segundo criterio de diferenciación entre organismos independientes de supervisión presupuestaria es la mayor o menor amplitud funcional. Una concentración de funciones en torno al seguimiento del ciclo presupuestario (realización o validación de las previsiones económicas, seguimiento del cumplimiento de los objetivos, supervisión de la ejecución presupuestaria) es más propia de los organismos creados a raíz de la nueva gobernanza económica de la UE, mientras que los preexistentes tienden a asumir un ámbito funcional más extenso, que abarca más aspectos de la política económica que el estrictamente presupuestario.

La estructura unitaria o federal del Estado también influye en la arquitectura institucional, al incluirse como asunto fundamental de los marcos presupuestarios nacionales las relaciones financieras entre administraciones públicas y la asignación de los objetivos de estabilidad entre los distintos niveles de gobierno, así como el seguimiento de su cumplimiento por parte de todos ellos.

Otros elementos diferenciadores entre los organismos de supervisión presupuestaria son: la posición institucional (adscripción al ejecutivo, al legislativo u organismos diferenciados); la fuerza vinculante de los informes y opiniones (obligación de seguir las recomendaciones o justificación en caso contrario); la composición de los órganos de gobierno (estructura unipersonal o colegiada) duración de los mandatos, procedencia de sus miembros); la duración de los mandatos; y las fuentes de financiación, recursos materiales y personales.

A pesar de esta diversidad de criterios diferenciadores, sí se puede hablar de algunos principios de organización y funcionamiento que, a partir de su regulación a nivel europeo, suponen la implantación de elementos unificadores. El principio común esencial es su carácter de organismos públicos, creados y regulados por ley. Ello implica un papel formal de los mismos en el procedimiento

presupuestario, una vocación de permanencia en el tiempo y, en virtud de la jerarquía de las normas de creación y de regulación de los objetivos presupuestarios a los que dan respaldo institucional, una influencia real en la política presupuestaria (Calmfors 2011). Supone también la financiación con recursos públicos, al menos en una proporción significativa.

6.1. *Organismos previos a la gobernanza económica de la UE o de nueva creación*

a) Entre los organismos europeos independientes existentes con anterioridad a la reforma de la nueva gobernanza económica de la UE, figuran los casos de Holanda (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, 1945); Dinamarca (*Danish Economic Council*, 1962); Alemania (*German Council of Economic Experts*, 1963); Bélgica (*Bureau fédéral du Plan*, 1994); Austria (*Government Debt Committee*, 2002).

En general, estos Consejos se han caracterizado por tener direcciones colegiadas de expertos independientes y por asesorar a los Gobiernos en una diversidad de materias de política económica, entre ellas la política presupuestaria(21). Además, elaboran sus propias previsiones económicas, que sirven de base o son directamente utilizadas por el gobierno. En estos países, la aplicación de las exigencias de la nueva gobernanza económica de la UE se lleva a cabo mediante la adaptación de dichos organismos preexistentes (Holanda, Dinamarca, Austria) o mediante la complementación con otros órganos que, con anterioridad, ya asumían funciones de coordinación entre distintos niveles de gobierno, en aquellos países con estructura federal. Estos últimos son los casos de Alemania (*Consejo de Estabilidad, Der Stabilitätsrat*, 2009) y Bélgica (*Conseil Supérieur des Finances*, 2006). En el primer caso, el Consejo ha sido modificado recientemente, para contar con un nuevo consejo asesor independiente con un mandato de cinco años de duración, conformado por los miembros del *Consejo*

---

(21) De ahí que Kopits los excluya de la categoría de IFIs, desde una concepción restrictiva de las mismas. (ver Nota 2).

de *Expertos económicos* y representantes del Bundesbank y de otros organismos(22).

b) Como casos más significativos de instituciones creadas a partir de las exigencias de la nueva gobernanza, se pueden considerar: Portugal (*Conselho das Finanças Públicas*, 2011); Irlanda (*Irish Fiscal Advisory Council*, 2011); Italia (*Ufficio parlamentare di bilancio*, 2012); Francia (*Haut Conseil Des Finances Publiques*, 2012); y Grecia (*Oficina Presupuestaria del parlamento*)(23).

Estos nuevos organismos se caracterizan por una concentración de las funciones de evaluación de las previsiones macroeconómicas (las cuales, en general, son realizadas por el gobierno) y de seguimiento de la política presupuestaria (reglas numéricas, adecuación de las políticas a las sendas de consolidación, análisis de la sostenibilidad a largo plazo), en línea con la nueva regulación europea del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Se trata de países que, al igual que España, han pasado por especiales dificultades en el devenir de la crisis de la deuda soberana, habiendo sido incluso objeto de intervención en los casos de Portugal, Irlanda y Grecia. En todos los casos, los organismos cuentan con una dirección colegiada, mientras que los servicios técnicos son variables, apoyándose en el personal de las instituciones representadas en dichos órganos de dirección (parlamento en el caso de Italia y Grecia y Tribunal de cuentas en el de Francia). En los casos de Portugal e Irlanda, se trata de consejos diferenciados de otras instituciones del Estado, aunque adscrito orgánicamente al Ministerio de Finanzas en el caso de Irlanda.

---

(22) El 15 de julio de 2013 el parlamento alemán daba luz verde al proyecto de ley que traslada a la legislación interna las exigencias del Fiscal compact. Ello se ha realizado mediante la modificación de las correspondientes leyes. Así entre otras se ha modificado la ley que regula el Consejo de Estabilidad (*Das Stabilitätsratsgesetz*, de 10 de agosto de 2009) asignándole nuevas competencias, en especial relativas a la supervisión del cumplimiento del equilibrio presupuestario estructural, fijado ahora en línea con pacto presupuestario europeo en el 0,5% del PIB.

(23) Otros estados miembros están en proceso de debatir o de adoptar instituciones independientes de este tipo. Tal es el caso de Polonia según afirmaba una participante de la reunión del CERDP-Área de Asuntos Presupuestarios y Económicos, celebrada en el Parlamento de Austria los días 20 y 21 de junio de 2013, reunión que versó sobre los nuevos marcos presupuestarios.

c) Entre ambos grupos, se situarían otras instituciones de reciente creación, aunque algo anterior a la reforma del PEC. En Suecia, el *Fiscal Council* se creó en 2007, si bien parece anticipar algunas de las funciones que se regulan en la *Directiva 2011/85*(24). El Consejo sueco se configura como agencia gubernamental sin adscripción orgánica a ningún departamento ministerial, si bien sus presupuestos dependen del Ministerio de Finanzas.

La *Oficina de Responsabilidad Fiscal (OBR)* del Reino Unido se creó en 2010. Como otros organismos creados en el contexto de la crisis de la deuda soberana, tiene como objetivo generar credibilidad sobre las finanzas públicas ante los mercados. Sus principales cometidos son analizar y evaluar la sostenibilidad de las cuentas públicas del Reino Unido, elaborar las previsiones macroeconómicas sobre las que el ejecutivo confecciona el proyecto de presupuesto y evaluar si se están logrando los objetivos presupuestarios fijados por el gobierno.

En 2009 se creó el *Consejo Fiscal* de Eslovenia, orientado muy especialmente al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, de manera anticipada, al seguimiento de los requisitos que sobre los marcos presupuestarios se aprobarían, con posterioridad, en la Directiva del six pack.

## 6.2. *Posición institucional*

La posición institucional de la autoridad determina la relación orgánica y funcional respecto a otros órganos del Estado, y muy especialmente sus relaciones con los poderes ejecutivo y legislativo.

Si bien la independencia y autonomía son principios proclamados en la práctica totalidad de los textos que regulan los Consejos, siendo como se ha visto características sustanciales de los mismos, los modelos son divergentes en cuanto a su adscripción orgánica, potestades

---

(24) Aunque Suecia no pertenece al área euro y queda fuera del alcance del Reglamento 473/2013, a diferencia del caso del Reino Unido no queda fuera del ámbito de la Directiva relativos a las reglas presupuestarias numéricas y además, es firmante del Tratado del Fiscal Compact.

y obligaciones respecto al ejecutivo y a legislativo. Dicha adscripción puede ser gubernamental, parlamentaria o a otros órganos, como bancos centrales o tribunales de cuentas, o bien pueden crearse como entes diferenciados de cualquier otro órgano o poder estatal.

En general, las instituciones preexistentes a la reforma del PEC asumían funciones de asesoramiento a los gobiernos o de órganos de concurrencia entre los poderes públicos y los grupos de presión o los agentes sociales. En todo caso, funciones como la evaluación de las previsiones, la emisión de recomendaciones o el análisis del cumplimiento de los objetivos presupuestarios suponen en sí mismas una posición diferenciada respecto al gobierno, facilitando la transparencia y la función de control del legislativo. De ahí que resulte frecuente la obligación de los órganos de gobierno de los consejos independientes de comparecer ante las comisiones presupuestarias de los parlamentos, así como la publicidad y la remisión al parlamento de los informes, opiniones y recomendaciones, e incluso, la justificación del gobierno ante el legislativo en caso de no atender éstas últimas.

a) Entre los casos en que los consejos se vinculan orgánicamente al gobierno, se encuentran los de Holanda, Suecia, Reino Unido o Irlanda. En los casos de Holanda e Irlanda, se configura formalmente como una unidad del Ministerio de Economía. En otros, como los de Suecia o Reino Unido (OBR), se constituyen como agencia independiente aunque con obligaciones de rendición de cuentas o diálogo continuado respecto al Ministerio de Finanzas. La OBR cuenta con un *memorando de entendimiento* con el Tesoro y rinde cuentas de su actividad ante el Parlamento. El Consejo irlandés informa al Ministro de Economía, si bien éste debe justificar ante el parlamento la no aceptación de las recomendaciones emitidas por aquél, en su caso.

b) Al parlamento se adscribe, en el caso de la UE, las oficinas presupuestarias italiana y griega, si bien son numerosos los casos en otros países de la OCDE.

c) El Consejo portugués es un órgano consultivo independiente que informa tanto al gobierno como al parlamento.

d) En el caso de Austria, el banco central aporta los medios materiales y personales del Comité de la *Deuda Pública*.

e) En el caso francés, se trata de un órgano colegiado que aúna representantes de las instituciones de auditoría y control de las cuentas públicas, como el Tribunal de Cuentas, y expertos designados por la Asamblea Nacional y el Senado, el Consejo Económico Social y el Instituto Nacional de Estadística.

f) El Consejo danés se rige por cuatro sabios, pero reúne hasta 26 miembros, representantes de sindicatos, patronal, gobierno y banco central.

### 6.3. *Ámbito subjetivo de influencia*

Un aspecto relevante de la posición institucional de estos organismos en aquellos países con mayor descentralización política, como Alemania, Bélgica y Austria, lo constituye su ámbito subjetivo de actuación. En los dos primeros países, se ha dotado a los órganos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (el Consejo de Estabilidad en Alemania y el Alto Consejo de Finanzas Públicas de Bélgica) de potestades relacionadas con la supervisión del cumplimiento las reglas presupuestarias por parte los gobiernos subnacionales y con la puesta en marcha de mecanismos correctores en caso de incumplimiento. En el caso de Austria, está pendiente la reforma de su Comité de Deuda Pública para adaptarlo a la nueva gobernanza, siendo el parlamento el que lleva a cabo las funciones de supervisión sobre los gobiernos regionales.

En Alemania, es el propio Consejo de Expertos Económicos el que participa en un nuevo consejo asesor independiente de apoyo al Consejo de Estabilidad, junto con el Bundesbank y representantes de otras instituciones. La finalidad específica de este nuevo órgano es garantizar el cumplimiento del *fiscal compact*, el cual, recordemos, exige a las partes contratantes establecer en la legislación nacional, en normas de alto rango jerárquico, un límite del saldo estructural no superior al 0,5% del PIB(25), un mecanismo de corrección sobre la

---

(25) Alemania lo había fijado previamente en el 0,35% del PIB a nivel constitucional, habiéndolo modificado recientemente hasta el 0,5% conforme al Tratado de Estabilidad. El TECG exige asimismo

base de principios comunes propuestos por la Comisión Europea (sobre la naturaleza, alcance y calendario de las medidas) e instituciones independientes responsables de vigilar el cumplimiento de las normas.

#### 6.4. *Delimitación funcional*

Un elemento unificador de los consejos independientes es, como se ha visto, el funcional, centrado en la elaboración o evaluación de las previsiones económicas y la supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias u objetivos de estabilidad, tanto *ex ante* (planes o proyectos de presupuestos) como *ex post* (seguimiento de la ejecución presupuestaria). Esta característica es la que los diferencia de otras instituciones públicas, la que permite excluir del análisis a otros tipos de organismos y la que delimita el estudio específico sobre los mismos. En todo caso, el elemento diferenciador en cuanto al diseño funcional de los organismos independientes de control presupuestario en la Unión Europea guarda cierta relación, como se ha visto, con su creación previa o a partir de la nueva gobernanza económica y, en el entorno general de la OCDE, a partir de la proliferación de reglas presupuestarias.

Una concentración de funciones más focalizadas en el ciclo presupuestario o específicamente en la sostenibilidad de las cuentas públicas (caso de la OBR del Reino Unido) sería más propia de los consejos más recientemente creados y de las oficinas presupuestarias de otros países de la OCDE no pertenecientes a la UE. Éstas últimas suelen llevar a cabo, además, un seguimiento más estrecho y detallado de la ejecución presupuestaria, a nivel más microeconómico, así como la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas legislativas.

Por su parte, la delimitación funcional de los consejos con mayor trayectoria histórica abarca, en general, un mayor rango de materias de política económica, y no estrictamente la política presupuestaria. Algunos de ellos realizan sus propias previsiones macroeconómicas (casos de Austria, Dinamarca, Alemania y Holanda), mientras los de nueva creación evalúan o validan con distinto grado de fuerza vinculante las previsiones elaboradas por los respectivos gobiernos.

### 6.5. *Órganos directivos y duración de los mandatos*

La selección de los órganos directivos y la duración de los mandatos destacan como elementos claves de la independencia real, y no sólo aparente, de las instituciones de supervisión presupuestaria, por encima de la adscripción orgánica más o menos diferenciada del poder ejecutivo.

Del examen de los modelos existentes, se puede concluir que una mayoría de consejos independientes cuentan con órganos de gobierno colegiados, mientras que la dirección unipersonal resulta más común en los modelos de oficina presupuestaria parlamentaria. Los órganos colegiados pueden reunir expertos de distintas procedencias, como responsables de finanzas públicas de distintas administraciones, académicos, analistas financieros, altos cargos políticos que ya no estén en ejercicio o representantes de los agentes sociales y grupos de presión. Con dirección colegiada cuentan, entre otros, el Consejo de Dinamarca, regido por cuatro sabios; el Consejo alemán, compuesto por cinco expertos; el caso de Austria, en el que rige un numeroso órgano colegiado formado por representantes del gobierno, de las cámaras de comercio, de los agentes sociales y de cada nivel administrativo; el Consejo de Suecia, con un órgano colegiado de hasta seis expertos independientes. También la *OBR* del Reino Unido cuenta con una *Comisión de Responsabilidad Presupuestaria* formada por tres miembros, ejerciendo uno de ellos la presidencia del organismo. Entre los de más reciente creación, también se cuentan el *Alto Consejo* francés, con una dirección de diez miembros más un presidente a la cabeza; la oficina presupuestaria de Italia, con una Junta de tres miembros, siendo uno de ellos su presidente; el consejo de Portugal, con cinco miembros nacionales más dos miembros no nacionales, además de un *Comité Ejecutivo* y un *Auditor*; e Irlanda, con una dirección de cinco economistas dedicados a tiempo parcial.

En cuanto a la duración de los mandatos, predominan los de periodos similares o inferiores al ciclo electoral (3 a 5 años), en general con carácter renovable por una sola vez. Únicamente en los casos de Holanda y Portugal se contemplan mandatos de 7 años.

## 6.6. *Financiación y medios*

El modelo de financiación predominante es la vía de los presupuestos públicos. Las dotaciones presupuestarias provienen generalmente del ministerio al que se adscriben, casos de Suecia, Reino Unido(26), Irlanda (800.000 euros), o bien del parlamento si se trata de una oficina vinculada al mismo, como en el caso de Italia, en el que se asignarán partidas por ambas cámaras hasta un montante previsto de 6 millones de euros (3 millones cada una) en 2014(27). El Alto Consejo de Francia se financia con cargo a la aplicación presupuestaria asignada a la función “Consejo y control del Estado”. El consejo de Holanda dispone de un sistema de financiación mixta compuesta de los recursos que les provee el Ministerio de Asuntos Económicos (alrededor del 80% de su presupuesto), mientras que el 20% restante puede proceder de asignaciones externas precisamente con el ánimo de asegurar su independencia. En el caso de Austria, es la institución a la que se adscribe, el banco central, la que aporta los medios materiales y personales.

En cuanto a la disponibilidad de medios personales, no parece estar muy directamente relacionada con la amplitud de las funciones atribuidas a cada organismo (Calmfors, 2011), sino que depende más bien del grado de especialización técnica (realización de previsiones frente a la mera supervisión, utilización de modelos cuantitativos, valoración de costes de políticas e iniciativas legislativas, etc.). Los casos de la CBO de Estados Unidos (con un *staff* de 230 personas) y del CPB de Holanda (con 135) son excepcionales en cuanto a los medios personales. En el polo opuesto se encuentran los casos de Suecia (con cuatro técnicos, siendo los propios consejeros quienes se encargan de la elaboración de los informes) o Eslovenia (que no cuenta con personal propio y se opta por externalizar el trabajo a través de expertos no directamente contratados). En la mayoría de los casos, estos consejos cuentan con entre 15 y 40 personas.

---

(26) El presupuesto de la OBR es de unos 1,75 millones de libras para 2011-2015, según afirmó su presidente en la tercera reunión de expertos parlamentarios de presupuestos (PBO) de la OCDE, celebrada en el parlamento de Suecia en abril de 2011.

(27) Si bien el gasto previsto para 2014 es de 1,6 millones de euros.

## 7. EL MODELO DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF).

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal se creó por ley orgánica en noviembre de 2013. Se cumplía así con la recomendación de la Comisión Europea para España, adoptada por el Consejo Europeo a la finalización del Semestre Europeo 2013, de “*establecer una autoridad fiscal independiente antes del final de 2013 que proporcione análisis y asesoramiento y supervise la conformidad de la política presupuestaria con las normas presupuestarias nacional y de la UE*”(28).

A pesar de su puesta en marcha durante la primera mitad de 2014(29), las previsiones macroeconómicas del Programa de Estabilidad 2014 no pudieron contar con la evaluación de la AIReF, por lo que de nuevo, la recomendación de 2014 sobre el Programa de Estabilidad relativa a la corrección del déficit excesivo incluía “*garantizar que la nueva autoridad fiscal independiente pueda comenzar a funcionar plenamente cuanto antes y que se apliquen de forma rigurosa y transparente en todos los niveles de la Administración las medidas preventivas, correctoras y coercitivas previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, incluidas las relativas a la eliminación de las deudas contraídas con entidades comerciales*”(30).

### 7.1. Naturaleza y fines

El modelo regulado en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) es el de un *ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas.*

---

(28) Comisión Europea. Recomendación sobre el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad de España 2013.

(29) El 20 de febrero de 2014 tuvo lugar la comparecencia del candidato propuesto como presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados.

(30) El 9 de julio de 2014, la AIReF presentó las líneas de actuación 2014. El cuadro macroeconómico del proyecto de ley de PGE 2015 sí contó con el informe favorable de la Autoridad.

Se trata, como señala el preámbulo de la ley, de un ente de naturaleza especial y singular, distinto de los mencionados en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), y que es común en su actuación a todas las Administraciones Públicas.

La Ley Orgánica establece en su artículo 2 un vínculo muy directo de los fines de la AIREF con el principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135 de la Constitución. La Autoridad tiene por objeto *garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas* de dicho principio, fijado por la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) en el equilibrio o superávit estructural para el Estado y las Comunidades Autónomas y en el equilibrio presupuestario para las Entidades Locales. La AIREF llevará a cabo estas funciones mediante *“la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas”*.

Más concretamente, en relación con la *vertiente preventiva* del principio de estabilidad presupuestaria, la Ley orgánica atribuye a la Autoridad la emisión de los siguientes informes: el informe y aval de las previsiones económicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas o en el programa de estabilidad<sup>(31)</sup> (art. 14); el informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento (art. 15); el informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad, antes del 15 de abril de cada año (art. 16); informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto en el año en curso y el inmediato anterior, antes del 15 de julio de cada año (art. 17); un informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas (art. 18); un informe, antes del 15 de octubre de cada año, de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (artículo 20).

---

(31) La actualización anual del Programa de Estabilidad del Reino de España se remite a la Comisión Europea a finales del mes de abril para su examen y propuesta de recomendaciones de política económica por parte del Consejo Europeo, y desde 2011 forma parte del desarrollo del Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias.

Por su parte, serán objeto de *opinión*: a) el seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; b) la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y c) cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley.

## 7.2. *Posición institucional.*

A efectos organizativos y presupuestarios, la AIReF se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, adscripción que “*en ningún caso*”, proclama la ley, “*afectará a su autonomía e independencia funcional*”. Al menos una vez al año, su Presidente comparecerá ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados y del Senado. La Autoridad actuará, para el cumplimiento de sus fines, con plena independencia orgánica y funcional.

El Presidente será nombrado por el por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previa aceptación de la propuesta por la Comisión competente del Congreso por mayoría absoluta. En caso de no aceptación por el Congreso, bastaría la aceptación por mayoría simple de la Comisión competente del Senado.

Para la elaboración de sus informes, opiniones y estudios, la *Autoridad* tendrá a su disposición la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones públicas. El acceso a la misma se realizará a través del Ministerio de Hacienda, si bien podrá requerir información adicional a las respectivas Administraciones, que estarán obligadas a facilitar la información requerida, bajo un principio de deber de colaboración.

Los informes y opiniones evacuados por la AIReF no tienen fuerza vinculante, si bien la Administración o entidad destinataria que se aparte de las recomendaciones contenidas en los primeros deberá motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente. Respecto a las opiniones, la Administración o entidad destinataria podrá apartarse de los criterio en ellas contenidos sin necesidad de motivación.

La AIREF tiene competencia sobre todo el territorio español, de forma única y exclusiva y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público, en los términos definidos por la LOEPSF en su artículo 2, anteriormente citado.

### 7.3. Organización y funcionamiento

La AIREF se organiza bajo la figura de un Presidente, apoyado por un Comité directivo integrado por los directores de división. La duración del mandato del Presidente es de seis años no renovables.

La ley orgánica contempla como *vía fundamental de financiación* de la Autoridad (artículo 11) los ingresos derivados de la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal (regulada en la Disposición Adicional 2ª) y los precios públicos por estudios, que deberán satisfacer las Administraciones Públicas sobre las que ejerce sus funciones. Además, también contará con las asignaciones anuales que se establezcan anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, con los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo y con cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

Según la memoria económica que acompañaba al proyecto de ley orgánica, *“el coste asociado del nuevo organismo se podría estimar inicialmente en 3,2 millones de euros. Los principales conceptos de gasto serían: gastos de personal (2,0 millones); alquileres de las dependencias y equipamiento (0,5 millones); y gastos de publicaciones, comunicaciones y relaciones institucionales, incluyendo los servicios web de publicación de informes y otros gastos corrientes de actividades administrativas y de estudios (0,7 millones). Los cálculos anteriores prefiguran una plantilla formada por un total de 24 personas, formada por un presidente, dos directores de división conforme a lo señalado en el párrafo anterior, 10 expertos de área, 5 técnicos de alta cualificación y 6 personas de apoyo administrativo, así como la disposición de una sede en régimen de arrendamiento”*.

## 8. BREVE REFERENCIA A LA OFICINA PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES

Prácticamente en paralelo al proceso de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, ha tenido lugar la regulación y puesta en marcha de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG). En algunos países, estas unidades parlamentarias juegan el papel atribuido a los organismos independientes de supervisión presupuestaria, por lo que, en el caso de España, la existencia de ambos podría inducir a pensar en una superposición de funciones o en una cierta inflación institucionalista. Lo primero no se da, puesto que las funciones atribuidas a la OPCG por su ley de creación no son de supervisión de la política presupuestaria, sino de apoyo al trabajo de las Cámaras. En este sentido, el modelo se asimilaría al de la Oficina Presupuestaria del parlamento austriaco, creada en 2012, cuyas funciones de asesoramiento a la Cámara en el seguimiento del ciclo presupuestario y evaluación del coste de las propuestas legislativas no incluyen las propias de una autoridad supervisora, que quedan reservadas para el Comité de Deuda Pública, integrado orgánicamente en el Banco Central. La excesiva proliferación de organismos podría tener algo de cierto, por cuanto, como se ha comprobado, algunas oficinas presupuestarias parlamentarias asumen la función supervisora propia de una autoridad independiente, siendo los casos continentales europeos más claros los de las Oficinas Presupuestarias del parlamento italiano, creada en 2012(32), y del parlamento griego, que comenzó su actividad en 2013.

En el caso de España, la creación de la OPCG discurre de manera independiente a la de la AIREF, sin que se dé relación alguna entre ambos procesos. No responde a exigencias derivadas de la nueva gobernanza económica de la UE, sino muy específicamente a necesidades percibidas desde el propio ámbito parlamentario para llevar a cabo su función de control al gobierno, siendo el resultado de una proposición de ley con antecedentes que parten desde que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (*Ley 4/1990 de 29 de junio*) creara, en su Disposición Adicional Vigésima, una Oficina

---

(32) Si bien su cuadro directivo ha sido nombrado en 2014

Presupuestaria en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, encomendando su regulación al Reglamento de la Cámara y a las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo.

En efecto, la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales ha sido una reclamación constante de los distintos Grupos Parlamentarios. Así se afirma en el preámbulo de la *Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (en adelante, Ley 37/2010)*. En el mismo, se señala igualmente que *“la creación de dicha Oficina obedece a la necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos, instrumento inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia que se pone al alcance de los Diputados y Senadores.”*

Las funciones que atribuye la Ley 37/2010 a la Oficina Presupuestaria se dirigen específicamente a los trabajos parlamentarios, y están abiertas a las necesidades que surjan en cada momento:

*“a) El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos.*

*b) La recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.*

*c) El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.*

*d) Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos.”*

El principio de transparencia se plasma en la Ley 37/2010 en la obligación del Gobierno de remitir a la Oficina Presupuestaria de las

Cortes Generales, para el cumplimiento de sus funciones, “*información periódica, de acuerdo con las siguientes condiciones:*”

- a) *Un informe mensual sobre la ejecución del Presupuesto General del Estado.*
- b) *Un informe semestral sobre el grado de ejecución de la inversión real del Sector Público Estatal.*
- c) *Un informe anual sobre la liquidación provisional del ejercicio presupuestario anterior. Este informe prestará particular atención al nivel de ejecución de las inversiones que fueron aprobadas en los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año anterior”.*

Para el cumplimiento de los fines de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, se establecerán los mecanismos e instrumentos de colaboración necesarios con la Administración General del Estado, con el objeto de disponer de la información suficiente para abordar las funciones encomendadas. La OPGC dispondrá de acceso a las bases de información contable y presupuestaria de la Administración General del Estado, incluido el sector público empresarial y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, de forma directa o mediante petición a los responsables directos de su tratamiento. En particular, podrá acordarse la creación de un canal de información específico y directo entre la Oficina Presupuestaria y los servicios de información, coordinación y programación presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda. Se aborda incluso la evaluación del principio de transparencia: “*La Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales elaborará anualmente un informe que elevará al Presidente del Congreso de los Diputados en el que se exponga cómo ha evolucionado el acceso a la información referida en el apartado 3 anterior en cuanto afecte a la facilidad, rapidez y desagregación de la misma”.*

La composición y funcionamiento de la OPGC se reguló por *Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011*. Para el cumplimiento de las funciones encomendadas, contará con dos unidades: a) *la unidad de seguimiento presupuestario*, que se encargará del “*seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto General del Estado y del asesoramiento técnico-económico en materia presupuestaria*”, y b) *la unidad de evaluación y*

*asesoramiento económico, para “el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos y de la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas”.*

De este modo, la Resolución completa y sistematiza algunas de las tareas de asesoramiento y apoyo técnico económico y presupuestario que vienen siendo realizadas por el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, integrado en la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso, como el seguimiento de la ejecución presupuestaria o la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria. A diferencia de la AIREF, cuya función de supervisión constituye un fin en sí mismo, la Oficina se concibe así como un medio para la función de control económico del parlamento. De ahí que su actividad responda a criterios predeterminados en la selección de sus actuaciones y carezca de carácter valorativo de la política presupuestaria, ya que se dispone que recogerá en sus informes todas las opciones que conozca y todos los datos relevantes de que disponga, así como todas las alternativas que estime razonables. Así lo estipula el artículo 6 de la Resolución: *“Las consultas que se formulen a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se limitarán a recabar datos, sin que en ningún caso se puedan solicitar informes o valoraciones sobre los mismos”.*

Ello no obsta para que, por el artículo 7, la Oficina Presupuestaria pueda elaborar notas sobre cualquier información económica o presupuestaria que se remita a la Cámara. *“En particular, podrá realizar informes sobre la evolución de la recaudación tributaria a partir de los datos que proporcione la Agencia Estatal de Administración Tributaria”.* Se presupone la ausencia de valoración, más allá del carácter meramente informativo de tales notas, y a diferencia de los informes, las recomendaciones y las opiniones de la AIREF, se limita la publicidad de las mismas al ámbito parlamentario: *“Las notas (de la OPCG) se remitirán a las Comisiones de Presupuestos, por conducto del Secretario General, sin perjuicio de su publicidad en la intranet de ambas Cámaras”.*

Por último, la ausencia de algún tipo de valoración parece más complicado en relación con la función encomendada en el artículo 8

de “*evaluación de la repercusión en los ingresos y gastos públicos de un Proyecto o Proposición de Ley que se halle en tramitación en la misma*”, y de análisis sobre la memoria económica remitida por el Gobierno en el caso de los Proyectos de Ley (a iniciativa de la Mesa de una Comisión), siquiera sea porque la elección de un enfoque o metodología puede influir en los resultados del análisis, o porque la crítica o aceptación del contenido de las memorias económicas remitidas por el Gobierno o de aspectos concretos de las mismas supone un ejercicio de valoración. En todo caso, el procedimiento de remisión de los informes regulado en el artículo 9 de la Resolución no contempla la publicidad de los mismos, sino el simple traslado al solicitante: “*Los informes de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se trasladarán al peticionario por conducto del Secretario General del Congreso de los Diputados*”.

## 9. CONCLUSIÓN

La creación de organismos independientes de control presupuestario se enmarca en una corriente internacional de desarrollo de mecanismos institucionales orientados a dar credibilidad a las políticas presupuestarias de los países, y está directamente relacionada con la implantación de reglas presupuestarias numéricas y con las garantías de su cumplimiento por parte de los gobiernos. La independencia de los bancos centrales en el caso de la política monetaria ha servido de modelo para el otro pilar de la política de estabilización macroeconómica, la política fiscal, si bien se dan importantes diferencias. Las decisiones de política presupuestaria no se delegan en la institución independiente, sino que sus funciones se limitan a la supervisión y evaluación del cumplimiento de las reglas numéricas, que se deciden en otros ámbitos (a diferencia, por ejemplo, del objetivo de inflación fijado por el banco central). Su influencia se fundamenta no tanto en la posibilidad de imponer sanciones directas en caso de incumplimiento como en las repercusiones políticas que puedan tener sus valoraciones, dada la credibilidad que otorga a estas instituciones su independencia respecto del gobierno. Su objetivo último está fundamentalmente orientado al refuerzo de los principios de rendición de cuentas y transparencia de la política presupuestaria. De ahí que, para que su

papel sea efectivo, resulte importante la relevancia social y política del organismo, definiendo con claridad su inserción en el juego de poderes del Estado. Parece lógico que, más allá de su adscripción orgánica al ejecutivo o al legislativo, sus informes, evaluaciones y recomendaciones deban tener un adecuado eco parlamentario, y a través del mismo, una presencia mediática y social relevante.

ANEXO

TABLA 1. INSTITUCIONES O CONSEJOS INDEPENDIENTES PREVIOS A LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE

<b>Holanda</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis 1945</i> ; Reformado en 1950 Pendiente de reforma (proyecto de ley 2013, aprobado en la Cámara Baja y en tramitación en la Cámara Alta)
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Ministerio de Asuntos Económicos
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada (3 miembros, 1 Director y 2 Subdirectores) <b>Duración mandato: 7 años renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	5 Departamentos de investigación y análisis por áreas Unidades de apoyo >100 empleados <b>Financiación:</b> Presupuestaria en su mayor parte Tasas por informes a otras AAPP, instituciones europeas y organizaciones internacionales
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Previsiones económicas y presupuestarias. Proyecciones de gasto público a medio plazo y análisis de los efectos e impactos de las políticas económicas. Informes a solicitud de gobiernos locales y nacional, instituciones europeas u organismos gubernamentales internacionales. Análisis de políticas económicas.
<a href="http://www.cpb.nl">http://www.cpb.nl</a>	
<b>Dinamarca</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Danish Economic Council 1962</i> Modificación de la Ley del Consejo Económico (1 de enero de 2014)

<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Gobierno
<b>DIRECCIÓN</b>	– Presidencia colegiada (4 sabios) Comité de 26 miembros en representación de sindicatos, empresarios, Banco Central y Gobierno <b>Duración mandato: 3 años renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	4 Departamentos (Macroeconomía, Análisis estructural, Economía medioambiental) 20 economistas aprox.
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Análisis económicos y recomendaciones políticas (monetaria, presupuestaria, laboral, etc.) Previsiones económicas a medio plazo. Evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas danesas Consistencia de la política económica con el logro del objetivo a medio plazo ( equilibrio del saldo estructural) Evaluación de los techos de gasto y consonancia con los objetivos presupuestarios. Evaluación del cumplimiento. A partir de 2014: Adaptación de las funciones al Fiscal Compact.
<a href="http://www.dors.dk">http://www.dors.dk</a>	
<b>Alemania</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>German Council of Economic Experts 1963</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Independiente
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada (5 miembros) <b>Duración mandato: 5 años renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Secretario General Equipo científico (9 economistas) Personal de apoyo y coordinación con la oficina estadística (9 personas)
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Previsiones económicas: panel de expertos (gobierno-banco central-oficina estadístico) , contrastadas con las de la Comisión, el FMI, la OCDE y los principales institutos económicos independientes. Consejo de Expertos: Informe Económico Anual sobre política económica, incluida la evaluación de la política fiscal macro-económica. Análisis de situación y previsiones bajo distintos escenarios; Participación en el nuevo órgano asesor del Consejo de Estabilidad para la aplicación del <i>artículo 3 del TECEG</i> . Debate parlamentario: Posición del Gobierno sobre el Informe Anual.

<b>Alemania (2)</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Consejo Asesor independiente (2013)</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	<i>Consejo de Estabilidad (Der Stabilitätsrat), 2009 para la coordinación y supervisión Gobierno-Länder</i>
<b>DIRECCIÓN</b>	Ministro de Finanzas Publicas y Ministro de Economía, junto con los 16 responsables de finanzas de los Länder
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Grupos de Trabajo
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	<p>Coordinación y supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias y mecanismos de corrección, mediante cuatro indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacidad o necesidad de financiación neta en términos estructurales; la ratio gasto público déficit; el nivel de deuda y; la ratio intereses/impuestos.</li> <li>– Ley de aplicación nacional del Tratado de Estabilidad (Fiscal Compact), de 15 de julio de 2013: mandato de vigilancia de las normas presupuestarias del Fiscal Compact, para lo que contará con un <b>nuevo consejo asesor independiente</b> con representantes del Bundesbank, el Consejo Alemán de Expertos Económicos y otras organizaciones, nombrados por períodos de 5 años.</li> </ul>
<a href="http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de">http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de</a>	
<b>Bélgica</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Federal Planning Bureau (FPB), 1994</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Gobierno
<b>DIRECCIÓN</b>	<p>Consejo colegiado 12 miembros                      Dirección: 2 Comisionados  <b>Duración mandato: 5 años renovables</b></p>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	<p>Investigación:                      Director General                      Divisiones troncales (coyuntura, previsiones y ciclo económico, economía internacional, laboral, presupuestos, protección social y proyecciones a largo plazo)                      Divisiones sectoriales (políticas estructurales, tablas input-output, energía, desarrollo sostenible)                      100 personas aprox.</p>

<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Previsiones económicas a corto plazo y a cinco años Proyecciones demográficas y consecuencias sobre las finanzas públicas a largo plazo Evaluación de políticas económicas Estudios y proyecciones sobre política económica general. Estudios a solicitud del gobierno, los agentes sociales o el parlamento, delimitados por ley. Estudios a iniciativa propia o en proyectos de investigación con terceros.
<b>Bélgica (2)</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>High Council of Finance, 1989, reformado en 2006 – Public Sector Borrowing Requirement Section</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Presidencia Ministro de Hacienda
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada (Presidente y 2 vicepresidentes)
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Dos secciones: – Deuda pública; – Imposición y contribuciones sociales (Grupo de Trabajo de envejecimiento) Total: 30 técnicos aprox.
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Coordinación y supervisión de las necesidades de endeudamiento de las Administraciones Públicas. Evaluación de la ejecución del Programa de Estabilidad.
<a href="http://www.plan.be">http://www.plan.be</a> <a href="http://www.docuфин.fgov.be">http://www.docuфин.fgov.be</a>	
<b>Austria</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Government Debt Committee , 2002</i> Pendiente de reforma para asumir funciones de la nueva gobernanza de la UE
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Banco Central
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada: 14 miembros 6 miembros nombrados por el Gobierno 3 miembros de las Cámaras de Comercio 1 miembro del Consejo Económico y Social (Federal Chamber of Labour) 1 miembro en representación de cada nivel administrativo <b>Duración mandato: 4 años renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Medios materiales y personal aportados por el Banco Central de Austria

<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	<p>Evaluación de la situación y previsiones económicas; Evaluación de las operaciones financieras del sector público y sus efectos sobre el endeudamiento; Análisis de sostenibilidad y calidad de la política presupuestaria; Recomendaciones al Ministro de Hacienda.</p> <p>El seguimiento de las reglas presupuestarias y los mecanismos de corrección se atribuyen al Instituto Nacional de Estadística y al Tribunal de Cuentas ( y a un órgano de conciliación en caso de discrepancias).</p> <p>Además, el <i>Instituto de Estudios Económicos (Austrian Institute of Economic Research)</i> de carácter independiente, elabora proyecciones macroeconómicas y establece las hipótesis para las leyes relativas al presupuesto y analiza la evolución de la economía austriaca e internacional.</p>
<p><a href="http://www.fiskalrat.at">http://www.fiskalrat.at</a></p>	

TABLA 2. INSTITUCIONES O CONSEJOS INDEPENDIENTES INFLUIDOS POR LA NUEVA GOBERNANZA DE LA UE PERO NO DIRECTAMENTE VINCULADOS

<b>Suecia</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Swedish Fiscal Policy Council, 2007</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Agencia gubernamental independiente, rinde cuentas al Ministerio de Finanzas
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada (6 miembros, profesores universitarios y/o altos dirigentes o asesores de organismos públicos + 2 ex políticos) <b>Duración mandato: 3 años renovables por años consecutivos</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Secretaría 4 empleados Partida presupuestaria Ministerio Economía (2010: 700.000 €)
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	<p>Previsiones económicas: Gobierno</p> <p>Funciones del Consejo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluación de las previsiones del gobierno y de los modelos económicos utilizados</li> <li>– Grado de cumplimiento de los objetivos del Gobierno ( superávit presupuestario)</li> <li>– Sostenibilidad a largo plazo</li> <li>– Límite de gasto del gobierno central</li> <li>– Consistencia de la política fiscal en relación con el ciclo económico</li> </ul>
<p><a href="http://www.finanspolitiskaradet.se">http://www.finanspolitiskaradet.se</a></p>	

<b>Reino Unido</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Office for Budget Responsibility (OBR) 2010</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Ministerio del Tesoro
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada: <b>Junta de Supervisión</b> (OBR's Oversight Board): 3 miembros más 2 no ejecutivos; <b>Panel de Expertos</b> (7 miembros) <b>Duración mandato:</b> 5 años, renovable por otros 5 con el consentimiento de la Comisión del Tesoro de la Cámara de los Comunes.
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	17 técnicos Asignación presupuestaria de 1,7 millones de Libras
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Reporta tanto al Parlamento como al Gobierno Sostenibilidad de las finanzas públicas Elaboración de previsiones económicas (al menos dos al año). Evaluación del cumplimiento de los objetivos presupuestarios. Evaluación de la exactitud de las previsiones económicas y presupuestarias al menos una vez en cada ejercicio.
<a href="http://budgetresponsibility.independent.gov.uk">http://budgetresponsibility.independent.gov.uk</a>	

TABLA 3. INSTITUCIONES O CONSEJOS INDEPENDIENTES DE NUEVA CREACIÓN (NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE)

<b>Irlanda</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Irish Fiscal Advisory Council, 2011</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Ministro de Hacienda. Justificación ante el Parlamento en caso de no aceptación de las recomendaciones.
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada (5 economistas contratados a tiempo parcial) <b>Duración mandato: 4 años renovables por una sola vez</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Tres efectivos ( secretaria) Subvención del Gobierno (800.000 € en 2013)
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Previsiones económicas: Gobierno Funciones del Consejo: – evaluación independiente de las previsiones presupuestarias oficiales, así como de los objetivos presupuestarios que se propongan; – informes sobre la actualización del programa de estabilidad y con ocasión del debate del proyecto de Presupuesto.
<a href="http://www.fiscalcouncil.ie">http://www.fiscalcouncil.ie</a>	

<b>Portugal</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Portuguese Public Finance Council , 2012</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Órgano consultivo del gobierno, el parlamento, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada (Consejo Superior 3 miembros + 2 miembros no nacionales), Comité ejecutivo y Auditor <b>Duración mandato: 7 años</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Servicios técnicos (15 técnicos)
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Previsiones económicas: Ministerio de Hacienda Funciones del CFP: evaluación independiente de – las hipótesis macroeconómicas y la consistencia de las proyecciones presupuestarias; -consistencia y el cumplimiento de los objetivos establecidos de sostenibilidad de las finanzas públicas; -dinámica de la deuda pública y su sostenibilidad; - dinámica de los compromisos existentes, con especial énfasis en los sistemas de pensiones y de salud situación financiera de las regiones autónomas y de los gobiernos locales; -situación económica y financiera de las empresas públicas; -gastos fiscales y ejecución presupuestaria.
<a href="http://www.cfp.pt">http://www.cfp.pt</a>	
<b>Francia</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Haut Conseil des finances publiques, 2012</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Tribunal de Cuentas
<b>DIRECCIÓN</b>	<b>Colegiada:</b> Presidente del Tribunal de Cuentas más 10 miembros, 4 del Tribunal de Cuentas, 4 nombrados por el Presidente de la Asamblea Nacional, el del Senado y los Presidentes de las Comisiones de Finanzas Públicas de cada Cámara, 1 experto nombrado por el Presidente del Consejo Económico Social y Medioamb.; y el Director General del Instituto Nacional de Estadística y de los Estudios Económicos. <b>Duración mandato: 5 años no renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	– Partida presupuestaria en el Presupuesto del Estado – No dispone de staff propio: puede solicitar la opinión de organismos o personas ajenas a la Administración, especialmente para evaluar las previsiones de ingresos, del gasto, del saldo estructural y del endeudamiento de las Administración pública y de cada uno de sus subsectores.

<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Previsiones económicas: Gobierno (contraste con previsiones alternativas). Funciones del Consejo: – Evaluación de las previsiones macroeconómicas del Gobierno y de las estimaciones del PIB potencial; – Evaluación de la coherencia de los textos económicos en relación con las orientaciones plurianuales del saldo estructural; – Identificación ex post de los desfases que se produzcan respecto de de las orientaciones plurianuales y del saldo estructural (mecanismo de corrección).
<a href="http://www.hcfp.fr">http://www.hcfp.fr</a>	
<b>Italia</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Ufficio parlamentare di bilancio (Oficina Presupuestaria del Parlamento), 2014</i> – Ley 243/2012, para la aplicación del principio del equilibrio presupuestario (artículo 81.6 de la Constitución)
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Parlamento
<b>DIRECCIÓN</b>	– Colegiada: <b>Junta</b> de tres miembros elegidos por mayoría cualificada. – <b>Comité Científico</b> : expertos de probada experiencia y conocimiento en economía y finanzas públicas a nivel nacional, europeo o internacional. <b>Duración mandato: 6 años</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	-Director General más 30-40 efectivos Personal del Senado y de la Cámara de Diputados, de la Administración pública y de otras entidades públicas en comisión de servicio. - Dotación por parte de ambas Cámaras de 3 millones de euros a partir del año 2014 (total 6M€) - Medios materiales: facilitados por las Cámaras
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Análisis, auditorías y evaluaciones sobre: a) las previsiones macroeconómicas y las finanzas públicas; b) el impacto macroeconómico de las principales medidas legislativas; c) la evolución de las finanzas públicas, incluyendo los subsectores de las AAPP, y el cumplimiento de las normas presupuestarias; d) la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas; e) la activación y funcionamiento del mecanismo de corrección y de las desviaciones de los objetivos que surjan como consecuencia de acontecimientos excepcionales; f) otros temas relativos a la economía y las finanzas públicas que resulten oportunos.
<a href="http://www.parlamento.it/1095">http://www.parlamento.it/1095</a>	

<b>Grecia</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Parliamentary Budget Office (Oficina Presupuestaria del Parlamento), 2013</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Parlamento
<b>DIRECCIÓN</b>	Director y Comité científico (4 miembros) <b>Duración mandato: 5 años renovables (Director) y 3 años renovables (Comité científico)</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	2 economistas y 5 plazas de personal científico 2 puestos de apoyo administrativo
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Seguimiento de la ejecución presupuestaria Recopilación de la información presupuestaria, análisis y evaluación de los componentes del presupuesto y de las previsiones de ingresos y gastos públicos y análisis de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas Apoyo al trabajo de las Comisiones de Presupuestos y de Asuntos económicos Informes a las citadas Comisiones parlamentarias sobre el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo, sobre las hipótesis del escenario macroeconómico y sobre el cumplimiento de la ley de procedimiento y responsabilidad presupuestaria.
<a href="http://www.pbo.gr">http://www.pbo.gr</a>	

TABLA 4. OFICINAS PRESUPUESTARIAS PARLAMENTARIAS EN OTROS PAÍSES DE LA OCDE.

<b>Estados Unidos</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Congressional Budget Office (CBO), 1974</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Congreso
<b>DIRECCIÓN</b>	Unipersonal (CBO Director) <b>Duración mandato: 4 años renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	8 Divisiones, 230 puestos
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Funciones (entre otras, y a los efectos que aquí interesan): Previsiones económicas y presupuestarias y proyecciones a largo plazo sobre ingresos y gastos públicos, análisis de ejecución presupuestaria, estimaciones de costes
<a href="http://www.cbo.gov">http://www.cbo.gov</a>	

<b>México</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 1999</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Parlamento
<b>DIRECCIÓN</b>	Unipersonal (Director General)
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	5 direcciones: 1. Estudios del Presupuesto y Gasto Público; 2. Estudios Macroeconómicos y Sectoriales; 3. Estudios Hacendarios; 4. Procesamiento de Información Económica; 5. Vinculación y Difusión.
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Entre otras: Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara; Analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del plan nacional de desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas; Analizar las iniciativas de presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara; Elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones sobre el tema de finanzas públicas; Recabar y organizar la información de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados, para hacer accesible la misma a la Cámara y a sus diversas comisiones y grupos parlamentarios
<a href="http://www.cefp.gob.mx">http://www.cefp.gob.mx</a>	
<b>Corea</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>National Assembly Budget Office, NABO, 2003</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Parlamento
<b>DIRECCIÓN</b>	Unipersonal (Director) <b>Duración mandato: no especificada</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	3 Divisiones: Análisis Económico, Análisis Presupuestario, Evaluación de Programas
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Apoyo a la Asamblea Nacional en el control del ejecutivo mediante Infomes y Estudios y resolución de consultas (estimación de costes).
<a href="http://www.cbo.gov">http://www.cbo.gov</a>	

<b>Canadá</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Parliamentary Budget Office (PBO), 2008</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Parlamento
<b>DIRECCIÓN</b>	Unipersonal (Director: Parliamentary Budget Officer) <b>Duración mandato: 5 años renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	2 Divisiones: Análisis de Ingresos y Gastos públicos Análisis Económico y Presupuestario 19 personas (analistas, técnicos, interinos-becarios y personal administración)
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Análisis independiente para el Parlamento sobre las cuentas nacionales, las previsiones económicas del Gobierno, las tendencias de la economía canadiense y, bajo solicitud, estimación de costes de iniciativas legislativas.
<a href="http://www.pbo-dpb.gc.ca">http://www.pbo-dpb.gc.ca</a>	
<b>Australia</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Parliamentary Budget Office, 2012</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Parlamento
<b>DIRECCIÓN</b>	Unipersonal (Director: Parliamentary Budget Officer) <b>Duración mandato: 4 años renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	2 Divisiones: Análisis Presupuestario y Análisis Fiscal
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Análisis independiente y no partidista del ciclo presupuestario, la política presupuestaria y el coste de las iniciativas legislativas.
<a href="http://www.aph.gov.au">http://www.aph.gov.au</a>	

TABLA 5. INSTITUCIONES O CONSEJOS INDEPENDIENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE RECIENTE INCORPORACIÓN A LA UE

<b>Eslovaquia</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Council for Budget Responsibility (2012)</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Independiente
<b>DIRECCIÓN</b>	3 miembros y un Consejo Asesor de cinco renombrados miembros europeos.
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Reporta anualmente al Parlamento acerca del cumplimiento de las reglas presupuestarias y de la transparencia de las finanzas públicas. Realiza un informe anual de sostenibilidad. Informa sobre las iniciativas legislativas
<a href="http://www.rozpocovarada.sk">http://www.rozpocovarada.sk</a>	
<b>Eslovenia</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Fiscal Council (2009)</i> <i>Institute of Macroeconomic Analysis and Development (1991)</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Gobierno
<b>DIRECCIÓN</b>	
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	7 expertos independientes <b>Duración mandato: 5 años no renovables</b>
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	evaluación de las previsiones del gobierno, de la política presupuestaria (objetivos a medio plazo y sostenibilidad) y de las reformas estructurales.
<a href="http://www.fiskalnismet.si">http://www.fiskalnismet.si</a>	

<b>Hungría</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Fiscal Council (2009) Suprimido en 2011*</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Parlamento
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada, 3 miembros (Presidente, el gobernador del banco central y el Presidente de la Oficina de Auditoría)
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	La Oficina de Auditoría y el Banco Central prestan los medios técnicos
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Realizar comentarios sobre el proyecto de presupuestos, sobre la planificación y ejecución presupuestaria y sobre el estado de las finanzas públicas
<a href="http://www.parlament.hu">http://www.parlament.hu</a>	
* <i>La supresión, disfrazada de reforma, se produce por decisión del gobierno elegido en 2010 por mayoría absoluta, por disconformidad con la actividad del organismo, lo que para Kopits supone irónicamente, una prueba de su correcto funcionamiento (Kopits et al., 2013).</i>	

<b>Rumanía</b>	
<b>DENOMINACIÓN Y AÑO DE CREACIÓN</b>	<i>Fiscal Council (2010)</i>
<b>ADSCRIPCIÓN</b>	Independiente**
<b>DIRECCIÓN</b>	Colegiada: 5 miembros elegidos por el Parlamento entre candidatos nombrados por distintas instituciones económicas y financieras (Romanian Academy, the National Bank of Romania, the Academy of Economic Studies, the Romanian Banking Institute and the Romanian Banking Association) <b>Duración mandato: 9 años no renovables</b>
<b>ESTRUCTURA Y MEDIOS</b>	Secretariado con 8 puestos
<b>FUNCIONES E INFORMES</b>	Asesoramiento al Gobierno y al Parlamento. Evaluación de las previsiones macroeconómicas de las leyes de presupuestos, estimación del impacto de las medidas de política económica y su coherencia con los objetivos presupuestarios, emisión de opiniones y recomendaciones de política presupuestaria
<a href="http://www.fiscalcouncil.ro">http://www.fiscalcouncil.ro</a>	
** <i>Kopits la considera entre las que se crean exclusivamente por imperativo de la nueva gobernanza de la UE</i>	

TABLA 6. OTROS CONSEJOS FISCALES DE LA LISTA DEL FMI

Country	Inicio actividad	Fiscal Council	Adscripción orgánica
Japón	1950	Fiscal System Council	Ejecutivo
Georgia	1997	Parliamentary Budget Office	Parlamentaria
Kenia	2009	Parliamentary Budget Office	Parlamentaria
Serbia	2011	Fiscal Council	Diferenciada
Finlandia	2013	National Audit Office of Finland	Tribunal de Cuentas
Sudáfrica	2014	Parliamentary Budget Office <sup>1</sup>	Parlamentaria

<sup>1</sup> Organismos en proceso de creación que se espera que estén plenamente operativos a finales de 2014. Además, Chile creó el Consejo Asesor Presupuestario en abril de 2013.

## BIBLIOGRAFÍA

- CALMFORS, L. (2011). *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*. CESifo Working Papers (3367).
- CALMFORS, L., & Wren-Lewis, S. (2011). *What Should Fiscal Councils Do?* CESifo Working Papers (3382).
- COMISIÓN EUROPEA (2012). *Numerical fiscal rules in the EU Member States*. DG Economic and Financial Affairs ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/index_en.htm))
- COMISIÓN EUROPEA (2012). *Independent Fiscal Institutions*. DG Economic and Financial Affairs ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm))
- COMISIÓN EUROPEA (2012). *Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria*. Bruselas, 20.6.2012 COM(2012) 342 final.

- COMISIÓN EUROPEA. (2013). Report on public finances in EEUU. European Economy 4/2013
- COMISIÓN EUROPEA. *Recomendación de Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016*. COM(2013) 359 final.
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Independent fiscal institutions in the EU Member States. Databases and indicators*. DG Economic and Financial Affairs ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm))
- DEBRUN, X. (2011). *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies*. (I. M. Fund, Ed.) IMF Working Paper.
- DEBRUN, X., & KINDA, T. (2014). *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset*. Working Paper, International Monetary Fund.
- DEBRUN, X., & KUMAR, M. (2007). *Fiscal Rules, Fiscal Councils and All that: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?* Fiscal Policy: Current issues and challenges. Banca d'Italia.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. (April 7, 2014). *Budget Institutions in G-20 countries: an update*. IMF Policy Paper, Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. IMF Policy Papers July 16, 2013 .
- KOPITS *et al* (2013) “*Restoring Public Debt Sustainability The Role Independent Fiscal Institutions*” Oxford University Press.
- OCDE. (2010). Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements. En *OCDE Economic Outlook* (Vol. 2010/2). OCDE.
- OCDE. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Governance Committee. Working Party of Senior Budget Officials. *Draft Principles For Independent Fiscal Institutions*. 33rd OECD Senior Budget Officials Meeting. Reykjavik, Iceland 7-8 June 2012.
- OCDE. *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*. 13 February 2014.
- Proyecto de Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Memoria de Impacto Normativo.
- VON HAGEN, JURGEN & WOLFF, GUNTRAM B., 2006. "What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU," *Journal of Banking & Finance*, Elsevier, vol. 30(12), pages 3259-3279, December.