

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN: OBJETO, JUSTIFICACIÓN CULTURAL Y ENFOQUE METODOLÓGICO

### **CAPÍTULO PRIMERO EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA EUROPEA HASTA LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS FISCALES**

- I. El Tratado de Maastricht
- II. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento
- III. La reforma del año 2005
- IV. La reforma del año 2011
  1. La vertiente preventiva del PEC
  2. La vertiente correctora del PEC
  3. La Directiva 2011/85/UE
- V. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
- VI. La reforma del año 2013
- VII. La propuesta de directiva de 2017

### **CAPÍTULO SEGUNDO LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

- I. La reforma del artículo 135 de la Constitución
- II. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
  1. La estabilidad presupuestaria
  2. La sostenibilidad financiera
  3. La fijación de los objetivos
  4. Los mecanismos de control
  5. La aplicación del artículo 155 de la Constitución
  6. La declaración de responsabilidad por incumplimiento del derecho comunitario
  7. La reserva de ley orgánica

### **CAPÍTULO TERCERO APROXIMACIÓN COMPARADA Y LITERATURA INTERNACIONAL SOBRE LOS CONSEJOS FISCALES**

- I. La delegación de la política fiscal y de la política monetaria
- II. Las causas que explican el déficit y la deuda pública excesivos
  1. La inestabilidad en el seguimiento de las políticas económicas (time inconsistency)

2. La presión de los grupos de intereses (common pool problem)
  3. La competencia por el electorado
  4. La falta de información tanto de los votantes como de los propios representantes públicos
  5. La traslación del coste de la deuda a las generaciones futuras
- III. Las características de los consejos fiscales
1. Los consejos fiscales no son instituciones encargadas de la auditoría pública
  2. Naturaleza pública y misión amplia, concisa y con base legal
  3. Funciones
  4. Integración en el sistema institucional estatal
  5. Independencia e imparcialidad
  6. Creación por ley
  7. Relación con el parlamento
  8. Objetividad y transparencia en los nombramientos del personal
  9. Acceso a la información
  10. Recursos presupuestarios
  11. Transparencia y presencia en los medios de comunicación y en el debate público
  12. Objeto de evaluaciones externas periódicas
  13. Resultados de la actividad de los consejos fiscales

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

- I. Naturaleza jurídica y posición en la división de poderes
  1. Calificación constitucional
  2. Calificación administrativa
- II. Funciones
  1. Informes
  2. Opiniones
  3. Estudios
- III. Integración en el sistema institucional nacional
- IV. Independencia
  1. Órgano de creación legal
  2. Relación con el Parlamento
  3. Recursos humanos y nombramiento del personal
  4. Régimen presupuestario
  5. Organización y funcionamiento internos
  6. Acceso a la información
  7. Transparencia
  8. Presencia en los medios y en el debate público
  9. Evaluaciones externas

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LA ACTIVIDAD Y LOS RESULTADOS DE LA AIREF**

- I. El contenido de los informes
- II. Los estudios y la nueva función de evaluación
- III. Las opiniones
- IV. Recomendaciones y advertencias
  1. Incumplimiento reiterado y revisión continua de los objetivos
  2. Fijación y seguimiento de una senda fiscal a medio plazo
  3. Incumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria
  4. Falta de transparencia y de acceso a la información
  5. Control de los gastos de personal por el Ministerio de Hacienda
  6. Orientación procíclica de la política fiscal española
  7. Ineficiente reparto de los objetivos por subsectores
  8. Inaplicación de la regla de gasto
  9. El objetivo de la sostenibilidad financiera
  10. El reto de la evolución demográfica
  11. Incumplimiento de las recomendaciones
  12. La incertidumbre originada por la pandemia
  13. Los fondos de la Unión y el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de España

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTARIO**

- I. El brazo correctivo del PEC y el Procedimiento de Déficit Excesivo contra España desde 2009 hasta 2019
- II. El brazo preventivo del PEC. La terminación del Procedimiento de Déficit Excesivo en 2019
- III. La activación en 2020 de las cláusulas de escape comunitaria y nacional
- IV. El propósito de crear un sistema de control presupuestario de consejos fiscales nacionales dirigidos por la Comisión Europea
  1. La Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea
  2. El Consejo Fiscal Europeo
  3. La huida del derecho comunitario como consecuencia de su rigidez en cuestiones centrales

## **CAPÍTULO SÉPTIMO**

### **ALGUNAS APORTACIONES PARA UN NUEVO SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTARIO. EL PAPEL DE LA AIREF Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- I. ¿Ha servido para algo la creación de la AIREF?
  1. ¿Ha mejorado con los años la actuación de los gobiernos?
  2. ¿Se ha mejorado en el cumplimiento de las normas fiscales?
  3. ¿Ha mejorado a lo largo de los años la situación fiscal en España?

- II. La posible participación de la AIReF en el control constitucional de las leyes dictadas en materia de estabilidad presupuestaria
- III. El refuerzo de la función de control presupuestario del Parlamento como solución al incumplimiento del Gobierno de la normativa presupuestaria
- IV. Algunas reflexiones sobre el papel que pueden desempeñar el Consejo Fiscal Europeo y la AIReF en el nuevo contexto económico de España y de la Unión Europea

## **CONCLUSIONES**

Primera. Los sistemas de control presupuestario establecidos en la Unión Europea y en España no funcionan correctamente

Segunda. Se han creado consejos fiscales en la mayoría de los países como remedio a la ineficacia de las reglas fiscales para hacer frente a la irresponsabilidad política en el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. El número de consejos fiscales se ha triplicado en los últimos veinte años

Tercera. La naturaleza jurídica y la posición de la AIReF en la división de poderes no está clara. La AIReF es un órgano auxiliar sin precedente que se encuentra en una posición fronteriza entre el Gobierno y el Parlamento

Cuarta. La AIReF es una institución poco independiente. Su vinculación con el Parlamento y su control sobre sus recursos humanos y presupuestarios deben reforzarse

Quinta. La AIReF desempeña demasiadas funciones y emite demasiados informes

Sexta. La AIReF avala siempre las previsiones macroeconómicas del Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas

Séptima. La AIReF tiene un carácter excesivamente centralizado. Conviene reforzar la participación de las Administraciones territoriales en la función de control presupuestario

Octava. La AIReF se ha esforzado por ser una institución transparente, con presencia en los medios de comunicación y en el debate público, y se ha sometido a evaluaciones externas

Novena. La AIReF reitera constantemente en sus informes las mismas recomendaciones importantes porque el Gobierno no las cumple

Décima. La normativa española sobre estabilidad presupuestaria no se cumple en muchos aspectos. La posición de la AIReF en el control del cumplimiento de la normativa por el Gobierno

Undécima. Los objetivos de déficit y deuda son modificados continuamente porque, desde que son aprobados, son imposibles o muy difíciles de cumplir por las Administraciones Públicas

Duodécima. A pesar de la actividad llevada a cabo por la AIReF durante estos años el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda por las Administraciones Públicas no ha mejorado

Decimotercera. La posición de la AIReF en el control constitucional de las leyes dictadas en materia de estabilidad presupuestaria

Decimocuarta. La situación fiscal española no ha mejorado desde que fue creada la AIReF. España estuvo sometida a un Procedimiento de Déficit Excesivo entre 2009 y 2019 y no hizo apenas esfuerzo por mejorar su situación presupuestaria, por lo que tampoco cabe esperar que vaya a hacerlo en el actual momento de crisis provocada por la pandemia y el conflicto bélico en Ucrania

Decimoquinta. Desde la Unión Europea se pretende crear un sistema de control presupuestario formado por consejos fiscales nacionales dirigidos por la Comisión Europea

Decimosexta. Se está produciendo una huida del derecho comunitario como consecuencia de su rigidez en determinadas cuestiones centrales

Decimoséptima. La AIReF debe seguir respetando las normas y los principios establecidos por las instituciones de la Unión Europea

## **BIBLIOGRAFÍA**