

# UN CONSEJO FISCAL INDEPENDIENTE PARA ESPAÑA

---

José Antonio Martínez Álvarez  
Instituto de Estudios Fiscales

## RESUMEN

Al momento presente y atendiendo a las recomendaciones de la Comisión Europea, en el marco de una mejora de la gobernanza económica, en España se han iniciado los trabajos relativos a la creación de una Oficina de Responsabilidad Fiscal. Ya se han dado los primeros pasos con la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de creación de dicha Oficina. Lo que está claro es que el Consejo Fiscal Español debe ser una apuesta prioritaria que merece la pena tener en cuenta a la hora de plantear una estrategia innovadora y prestigiosa de política económica.

*Palabras clave:* Consejo Fiscal, Política Fiscal, Presupuesto, Gasto Público., Evaluación Políticas Públicas, Control.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿QUÉ SON LOS CONSEJOS FISCALES?. 3. PAUTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CONSEJOS FISCALES. 4. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS FISCALES EN LA UNIÓN EUROPEA. 4.1. Holanda. 4.2. Suecia. 4.3. Dinamarca. 4.4. Reino Unido. 4.5. Alemania. 4.6. Portugal. 4.7. Irlanda. 4.8. Hungría. 4.9. Rumanía. 4.10. Austria. 4.11. Italia. 5. MARCO DE UN CONSEJO FISCAL PARA ESPAÑA. 5.1. Antecedentes. La Oficina del Presupuesto. 5.2. Preámbulo. 6. ESTABLECIMIENTO DE UN CONSEJO FISCAL EN ESPAÑA. 6.1. Estructura del Consejo Fiscal independiente español. 7. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente informe es elaborar un estudio sobre la estructura y funciones de un Consejo Fiscal Independiente para España, según la «Recomendación (1) del Consejo Europeo sobre el programa nacional de reformas de 2012 de España y por la

---

(1) Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Spain's 2012 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2015. COM(2012) 310 final Brussels, 3-5-2012.

que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015» y de acuerdo con el «*Memorando de Entendimiento sobre la Condicionabilidad de la Política del sector financiero de Julio de 2012*» (2) (MoU) de la Comisión Europea.

En concreto, el Consejo Europeo recomienda (apartado 1) que España tome medidas en el periodo 2012-2013, a fin de:

«*Establish an independent fiscal institution to provide analysis, advice and monitor fiscal policy*»

«Establecer una institución fiscal independiente que provea de análisis, asesoramiento y monitoreo de la política fiscal»

Dicha recomendación, y con la misma literalidad de los términos, está incluida y recordada por los requerimientos del citado Memorando (apartado 30) que en el mes de julio de 2012 se formuló al Gobierno de España, coincidente, a su vez, con el contenido del «Segundo paquete de gobierno económico» (3) aprobado por el Consejo de Ministros ECOFIN, entre cuyas propuestas de gobernanza económica se incluye que «Los Estados Miembros tendrán un Consejo Fiscal independiente para el control de la aplicación de las reglas fiscales nacionales».

Por ello, en una primera parte se define qué son los Consejos Fiscales y las pautas para el establecimiento de los mismos para, después, analizar su estructura y funciones en el marco de la Unión Europea. A continuación se analizan algunos de los Consejos Fiscales existentes en Europa y posteriormente se expone la existencia de un antecedente peculiar en nuestro país que merece la pena comentar: en 1996, se creó la Oficina del Presupuesto, por Decreto. En dicho Decreto se establecía que el Presidente del Gobierno sería asistido por el Director de la Oficina del Presupuesto para lograr un importante objetivo para España en ese momento, como era el cumplimiento de los criterios de convergencia del Tratado de la Unión. Y fue «*la conjunción de políticas de consolidación presupuestaria junto con el seguimiento permanente y sin laxitud de las mismas lo que hizo posible la estabilidad y el saneamiento de nuestra economía*» (4). Este análisis comparado, junto con los antecedentes históricos, servirán de referencia en la formulación para la implementación de un Consejo Fiscal en España.

## 2. ¿QUÉ SON LOS CONSEJOS FISCALES?

Los «*Consejos Fiscales*» se han convertido en un elemento importante de los marcos fiscales en varios países europeos y de todo el mundo. Estos órganos se encargan de las tareas técnicas relacionadas con el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto y cálculo de costes, como para la evaluación o seguimiento de la evolución presupuestaria y / o de las reglas fiscales, así como para el análisis a largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas (evaluaciones *ex-ante*, *in itinere*, y *ex-post*).

(2) Memorandum of Understanding 20 July 2012:

<http://www.thespainiseconomy.com/en-GB/FinancialSector/Paginas/home.aspx>

(3) Puede consultar el documento ECOFIN POLECO 02 Segundo Paquete Gobierno Económico.doc en la Web de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea: <http://www.es-ue.org/Default.asp?section=1397&lg=2>

(4) José BAREA en MARTÍNEZ, José A.: *Política Económica en la España democrática*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 17 y siguientes.

La Comisión Europea, dentro de las mejores prácticas relativas a los marcos fiscales en el ámbito de la UE, considera que «estas instituciones han promovido considerablemente la transparencia y la credibilidad y han ayudado a asegurar que las políticas fiscales estén saneadas y sean sostenibles».

Según una Directiva europea (5), las reglas fiscales nacionales deben contemplar objetivos bien definidos, así como mecanismos para el seguimiento (*monitoring*) eficaz y oportuno que debe basarse en un análisis fiable e independiente, llevado a cabo por organismos independientes o dotados de autonomía funcional (*vis-à-vis*) de sus miembros con relación a las autoridades presupuestarias de los Estados miembros. La «autonomía funcional» debe ser compatible con el carácter de «independiente» del organismo. El término *independencia* significa que el organismo en cuestión puede actuar libremente, sin tener ninguna instrucción o ser sometido a ningún tipo de presión, de manera que pueda cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, fundamentalmente la de supervisión en la ejecución de los objetivos de política fiscal y presupuestaria. Hay experiencias de entidades públicas europeas que han venido otorgando garantías sustanciales orgánicas y funcionales en este sentido.

Tanto al Banco Central Europeo como al Sistema Europeo de Bancos Centrales (6) se les han concedido probablemente las disposiciones más elaboradas para garantizar su total independencia de los Estados miembros, con amplias disposiciones en el nivel más alto posible en el orden jurídico de la UE. A nivel nacional, se han venido estableciendo un número creciente de entidades independientes administrativas (Ejemplos: *Quangos* u organismos públicos no departamentales en el Reino Unido, *Autoridades Administrativas Independientes* en Francia o en Italia, y diversas Agencias de otros países) con distintas disposiciones jurídicas para garantizar su autonomía/independencia, aún formando parte del sector gubernamental.

No obstante, aún es escaso (solo en 7 países) el número que de los 17 Estados de la Unión Europea que forman la Eurozona hayan incorporado el término de «Consejo» (Council) a la denominación de alguna de sus instituciones fiscales que pudieran disponer, al menos, de unas competencias similares a las propugnadas por los nuevos marcos fiscales, que se pretenden establecer por las Directivas europeas y por el Consejo Europeo, en cuanto a funciones e independencia para llevarlas a cabo, de acuerdo con la información institucional obtenida de la Comisión Europea.

A pesar de ello, la importancia de las funciones de estas «instituciones fiscales independientes», para los distintos países europeos, queda de manifiesto en el contenido de sus actividades, como se explicita en el Informe (7) realizado sobre las mejores prácticas europeas en esta materia por el Secretariado del Consejo de la Unión Europea (Octubre de 2010), donde se señala que *«otra característica común de los marcos presupuestarios de los Estados miembros es el importante papel que tienen los organismos públicos independientes encargados de algunas tareas técnicas relacionadas con las políticas fiscales. Austria cuenta con dos antiguas entidades independientes: el Instituto Austriaco de Investigación Económica (WIFO) que proporciona previsiones macroeconómicas para la preparación del presupuesto y el Comité de Deuda Pública (GDC), que lleva a cabo un análisis de las finanzas públicas y de las recomendaciones sobre cuestiones de política fiscal. También la*

(5) Como se señala en la Directiva Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. OJ 23 L306, 23.11.2011, p.41.

(6) Véase «El Eurosistema y el Sistema Europeo de Bancos Centrales», en José A. MARTÍNEZ: *Banca y Mercados Financieros*, Valencia, 2012, p 69-93.

(7) National fiscal frameworks: Exchange of best practice, pg. 4:  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st14/st14614.en10.pdf>

*Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB) produce previsiones a corto y a largo plazo, cuyas proyecciones se utilizan para la elaboración de la Ley de Presupuestos anuales. Por último, el Consejo de Política Fiscal, establecido en Suecia en 2007, es el responsable de evaluar el logro de los objetivos de la política fiscal, incluyendo la sostenibilidad a largo plazo, el respeto de las normas fiscales (por ejemplo, los objetivos de equilibrio presupuestario y los techos de gasto) y la orientación de la política fiscal. Además, también analiza y monitorea las propuestas presupuestarias del gobierno y los métodos utilizados en las previsiones oficiales de preparación del presupuesto.»*

En esa misma línea, el «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro», recoge que un Consejo Fiscal Independiente es «*un organismo dotado de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro responsables de la supervisión de la aplicación de las normas presupuestarias nacionales*» (8).

En similares términos definatorios, los Consejos Fiscales, ya sea con una u otra denominación de la institución y con mayor o menor antigüedad de su establecimiento orgánico, realizan hoy en la Unión Europea tareas de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas fiscales y presupuestarias (reglas fiscales y objetivos de estabilidad), proporcionando supuestos macroeconómicos clave, desarrollando, en su caso, indicadores de desempeño regionales comparativos y llevando a cabo revisiones del gasto a nivel nacional de los programas presupuestarios más importantes. Podría afirmarse, pues, que los Consejos Fiscales de la Unión Europea son «*instituciones*» (9) *donde se analizan y evalúan ingresos y gastos, así como el déficit y la deuda de las Administraciones Públicas Europeas.*

Una aproximación, pues, a una definición amplia que sintetice la experiencia europea, y, de acuerdo con la información facilitada por la propia Comisión Europea (10), se podría definir a los Consejos Fiscales Independientes (CFI) como órganos o entes públicos independientes que realizan un amplio abanico de funciones entre las que generalmente se encuentran:

- La elaboración de informes (evaluaciones, monitoreo o supervisión) sobre aspectos relacionados con la política fiscal;
- seguimiento de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias;
- asesoramiento a las instituciones económicas nacionales para el buen cumplimiento de los objetivos marcados sobre cuestiones de política fiscal y presupuestaria.

(8) Ver art. 2 (definiciones del «Independent Fiscal Council») del Reglamento COM/2011/0821 final - 2011/0386 (COD):

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0821:FIN:EN:HTML>

(9) El trabajo más común de estas instituciones fiscales independientes, como señala K. ECHEBARRÍA, puede dividirse en dos grandes áreas: a) generar insumos para la preparación del presupuesto, como pronósticos y estimaciones macroeconómicas o presupuestarias y b) realizar análisis independientes y recomendaciones normativas sobre temas de política fiscal (análisis de sostenibilidad a largo plazo, análisis de impacto fiscal de propuestas de política, transparencia y calidad de la información fiscal, análisis del cumplimiento de reglas fiscales, evaluaciones de programas y políticas.

«Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión», de K. ECHEBARRÍA (Banco Interamericano de Desarrollo)

[http://www20.gencat.cat/docs/economia/70\\_Economia\\_Catalana/arxius/Koldo\\_Echevarria\\_NE\\_99\\_ESP.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/economia/70_Economia_Catalana/arxius/Koldo_Echevarria_NE_99_ESP.pdf)

(10) La información sobre las *independent fiscal institutions* se encuentra en la Web de la C. Europea:

[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)

Estas instituciones se financian principalmente con fondos públicos y son funcionalmente independientes de tener una relación con las autoridades fiscales, por lo que son ajenos en su funcionamiento al Banco Central, al Gobierno o al Parlamento. En algunos países, los Tribunales de Cuentas se podrían incluir en esta definición si sus actividades fuesen más allá del control contable y realizasen cualquiera de las tareas mencionadas anteriormente. En algunos Estados miembros europeos, los Consejos son un instrumento para *mejorar la toma de decisiones de política fiscal* proporcionando análisis positivo y *lo normativo*, evaluaciones y recomendaciones en el ámbito de la política fiscal. En otros Estados, incluso, estas instituciones fiscales, denominadas de distinta manera, proporcionan previsiones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto, supervisan y evalúan la aplicación de los objetivos presupuestarios, el cumplimiento de los objetivos y reglas presupuestarias (11), la sostenibilidad de las finanzas públicas o la orientación de estabilidad de las políticas fiscales, ayudando con ello al aumento de la conciencia social y política sobre los costes y beneficios de las medidas presupuestarias, tanto entre los responsables políticos como entre los ciudadanos.

### 3. PAUTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CONSEJOS FISCALES

Como ya se ha señalado, el Consejo Europeo y la Comisión Europea han establecido que los Estados miembros dispondrán de una Institución o Consejo Fiscal para vigilar la aplicación de las normas fiscales nacionales. Pues bien, en la Unión Europea existe una amplia gama de acuerdos sobre Consejos Fiscales y es difícil definir las características ideales de lo que tendría que ser un Consejo Fiscal, aunque lo dispuesto sobre su «independencia» constituye un elemento fundamental para el buen funcionamiento y la eficacia de dichas instituciones. La credibilidad, en cualquier caso, es un capital que se construye a lo largo del tiempo a través de las prácticas de neutralidad y objetividad en la producción de sus evaluaciones.

No obstante, hay algunas previsiones (12) comunes para el establecimiento de estas instituciones que deben tenerse en cuenta en su implementación:

---

(11) De acuerdo con 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: «Considerando la eficacia demostrada por los marcos presupuestarios basados en normas de los Estados miembros para mejorar la titularidad nacional de las normas presupuestarias de la Unión de fomento de la disciplina presupuestaria, una de las piedras angulares del marco reforzado de supervisión presupuestaria de la Unión debe ser la existencia de reglas presupuestarias numéricas sólidas que sean específicas para cada Estado miembro y conformes con los objetivos presupuestarios a nivel de la Unión. Las reglas presupuestarias numéricas sólidas deben proporcionar definiciones de objetivos bien precisas y prever mecanismos que permitan un seguimiento efectivo y oportuno. Dichas reglas deben basarse en un análisis fiable realizado por órganos independientes. Además, la experiencia ha demostrado que, para que las reglas presupuestarias numéricas sean eficaces, su incumplimiento debe llevar aparejadas consecuencias, aunque ese coste sea de carácter meramente reputacional.»

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:ES:PDF>).

(12) Ver el apartado 7 del Anexo a la Comunicación de la Comisión Europea, referido a los roles y la independencia de los Consejos (Role and independence of monitoring institutions) dentro de los Principios comunes para los mecanismos nacionales de corrección fiscal (Common principles on national fiscal correction mechanisms. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. Brussels, 20.6.2012. COM(2012) 342 final:

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

- Los Consejos deben hacer públicas sus evaluaciones: dando cuenta de la aparición de circunstancias que justifiquen la activación de los mecanismos de corrección fiscal, si la corrección se está llevando a cabo de conformidad con los planes y normas nacionales, y si existen cláusulas de escape. El Estado miembro en cuestión estará obligado a cumplir, o, alternativamente, a explicar públicamente por qué no están siguiendo las evaluaciones del Consejo Fiscal correspondiente.
- En el diseño de los Consejos se deberá tener en cuenta el marco institucional existente y la estructura administrativa específica de cada país.
- Las disposiciones legales que garanticen un alto grado de autonomía funcional de los Consejos se basarán en:
  - i. *un régimen estatutario legal* (una disposición legislativa que, dependiendo de las funciones que se le asignen al Consejo, podría prever su personalidad jurídica);
  - ii. *protección contra interferencias*, los Consejos no deben recibir instrucciones de otras entidades o Departamentos donde se ubiquen. Ello no debiera impedir que el Gobierno o el Parlamento (u otras entidades públicas afectadas por las acciones o comentarios del Consejo Fiscal) puedan dar su opinión sobre los informes y resultados del Consejo Fiscal y, más en general, a participar en un diálogo constructivo con él. Por tanto, la independencia no debe impedir el intercambio de información relevante entre el Consejo Fiscal y el Ministerio de Economía y/o Hacienda. Asimismo, el Consejo tendrá capacidad de comunicación pública de forma oportuna, por lo que la capacidad del Consejo Fiscal de comunicar, a través de los canales y medios disponibles, no debe ser impedida (debiendo quedar claro que las opiniones del Consejo sólo le comprometen a él y no a la institución o Departamento de acogida);
  - iii. *el procedimiento de nombramientos de los miembros del órgano de dirección del Consejo Fiscal debe estar rodeado de algunas garantías* (13): a) Su mandato debe ser por lo menos igual a o mayor que el mandato de la legislatura del Congreso de los Diputados; b) el mandato podría *no ser renovable*; c) la resolución del mandato de los miembros del Consejo debiera limitarse estrictamente a los casos en que los miembros hayan cometido una falta grave o por otras disposiciones habituales que para dichas instituciones existan en el estado miembro. Idealmente, los mandatos deben ser escalonados para permitir una reorganización gradual de los órganos de dirección del Consejo;
  - iv. *adecuación de los recursos y acceso adecuado a la información* para llevar a cabo el mandato otorgado al Consejo. Los recursos y la financiación deben ser proporcionales a las tareas asignadas. Quizá debiera formularse un «acuerdo» (14) para el Consejo que prevea una financiación y planes de actuación para toda la legislatura o mandato del Consejo, así como previsiones, en su caso, sobre los compromisos gubernamentales para trasladar al Parlamento las propuestas del Consejo Fiscal.

---

(13) Quizá fuese oportuno que las normas que se aprueben en España para el futuro organismo (o Agencia) que desarrolle e implemente la futura Ley de Transparencia (actualmente en fase de tramitación parlamentaria) también sean aplicadas para la regulación del Consejo Fiscal Independiente de España.

(14) El «acuerdo» podría ser, en el caso de España, similar en su filosofía al «Contrato de Gestión» previsto en nuestra Ley de Agencias Estatales Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

Como la propia Comisión Europea reconoce (15), la implementación de estos Consejos Fiscales, allá donde no los haya, es dificultosa en la actualidad por las limitaciones de recursos, lo que se considera un obstáculo para su establecimiento. En algunos casos, una alternativa de implementación podría ser la de facilitar la cooperación entre los recursos disponibles esparcidos por sus diversas y actuales instituciones (16).

#### 4. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS FISCALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Según el alcance de las experiencias más significativas de las Instituciones o Consejos Fiscales que, con distinta denominación (y, por tanto, grado de independencia si aún no están establecidos los Consejos Fiscales propugnados por el Consejo Europeo) existen en la Unión Europea, así como con la literatura especializada disponible (17), se podrían señalar algunos de los parámetros esenciales que o condicionarían su implementación o caracterizarían su tipología estructural.

Para el establecimiento de la configuración de un Consejo Fiscal Independiente y la asignación de sus funciones u objetivos, se deben tener en cuenta y tomar decisiones sobre las siguientes variables:

- La base institucional
- La financiación
- Los «acuerdos» o «contratos de gestión» con un Principal (por objetivos, por reglas, por resultados, etc.)
- Las funciones:
  - i. Proveer de análisis objetivo de las políticas fiscales (análisis del presupuesto, monitoreo de la ejecución presupuestaria, correlación entre presupuestos y resultados presupuestarios con las normas o reglas fiscales)

---

(15) En la pág. 6 del Informe «Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review», al referirse a los «Fiscal Councils», se señala que la introducción o el fortalecimiento de los Consejos Fiscales también ha sido recomendado para varios países, aunque persisten algunas diferencias en la evaluación de su desempeño e idoneidad: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp91\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp91_en.pdf).

(16) Así, en el caso español, varias instituciones económico-presupuestarias ya existentes en el ámbito del MINHAP y del Ministerio de Economía y Competitividad (para reducir costes de gestión e implementación y para acelerar su implantación) que podrían asumir las funciones básicas de los Consejos Fiscales constituyendo una entidad (Consejo) que, teniendo representantes de distintos órganos o entes público y /o privados, asuma una finalidad común y única como es la de la evaluación, control y seguimiento sin laxitud de las políticas presupuestarias españolas, para que de manera transparente puedan dar publicidad de los resultados de las mismas mediante Informes periódicos (dos informes anuales) ante tres instituciones, al menos: *Comisión Europea en Bruselas, Banco Central Europeo en Frankfurt y Congreso de los Diputados español*. Con lo cual la garantía de credibilidad de las cuentas públicas españolas se incrementaría de forma inmediata y, lo que es más importante, a los ojos de todo el mundo: ante toda la eurozona.

(17) Se han consultado distintas fuentes institucionales, así como publicaciones y documentos de trabajo de Organismos públicos de países europeos. Para contrastar la información con estudios de organismos internacionales, se ha consultado el trabajo de la OCDE «Improving fiscal performance through fiscal councils», de R. HAGERMANN, *Economics Department working papers* No. 829 (ECO/WKP(2010)85, OECD - 10-Dec-2010):

[http://www.oecd.org/economy/economicsurvey\\_sandcountrysurveillance/46673013.pdf](http://www.oecd.org/economy/economicsurvey_sandcountrysurveillance/46673013.pdf).

- ii. proveer de previsiones (proyecciones a medio y largo plazo) de supuestos macroeconómicos y presupuestarios
- iii. informes (evaluaciones y recomendaciones) de normativas sobre políticas fiscales (ingresos y gastos)
- iv. informes y/o recomendaciones (incluso de políticas alternativas) sobre políticas fiscales (ingresos y gastos)
- v. declaraciones normativas sobre aplicación de planes y reglas fiscales
- vi. proveer de alertas sobre desviaciones en el cumplimiento de planes fiscales
- Los temas que abordarían:
  - i. macro-fiscal y presupuestarios
  - ii. sostenibilidad y buen gobierno (finanzas públicas, déficit, deuda)
  - iii. costes (calidad gasto, eficiencia)
  - iv. reglas (normas)
  - v. asesoramiento
- La estructura:
  - i. de dirección
  - ii. de staff
  - iii. plantilla
- El nombramiento de sus miembros (Gobierno, Parlamento, otro sistema)

Muchas de las variables anteriores, singularmente la financiación o recursos para su establecimiento, su estructura y la contractualización de su relación con un Principal, dependerán de la cuantificación y el contenido de tareas a realizar u objetivos a lograr que finalmente se determine para el Consejo Fiscal correspondiente.

A continuación se expone cómo se han definido las tareas a realizar por estos Consejos (o instituciones) Fiscales Independientes en el ámbito de la Unión Europea.

*En relación con las funciones y temas abordados*, las experiencias más significativas de países de la Unión Europea podrían agruparse del siguiente modo, atendiendo al volumen de competencias asumido por la Institución de cada país:

- a. Por proveer/evaluar previsiones (proyecciones a medio y largo plazo) de supuestos macroeconómicos y presupuestarios:
  - 1º Suecia, Dinamarca, Holanda y Reino Unido
  - 2º Alemania, Italia y Hungría
- b. Por proveer análisis objetivos de las políticas fiscales (análisis presupuesto, monitoreo de ejecución presupuestaria, correlación entre presupuestos y resultados presupuestarios con las normas o reglas fiscales):
  - 1º Holanda
  - 2º Suecia y Hungría
  - 3º Portugal
- c. Por proveer informes (evaluaciones y recomendaciones) de normativas sobre políticas fiscales (ingresos y gastos)
  - 1º Hungría
  - 2º Dinamarca
  - 3º Suecia

Dado que, como se señaló al comienzo de este informe, no siempre las instituciones fiscales europeas, de los 17 países de la zona Euro, destinadas a las actividades antes descri-



tas (íntegramente o de forma aproximada) incorporan en su denominación el término de «Consejo Fiscal» (18), no es posible, ni deseable, una valoración comparativa de los parámetros o variables imprescindibles para su establecimiento, como se ha señalado en párrafos anteriores, en el conjunto de las instituciones fiscales de dichos países, pues muchas de dichas instituciones fiscales aún no han sido concebidas ni adaptadas, por tanto, a los principios comunes que para los nuevos Consejos Fiscales establece el Consejo Europeo.

En consecuencia, es más significativo poder valorar y comparar algunos parámetros o variables solo entre algunos países europeos (19) que o sí disponen de Consejos Fiscales (literalmente) o alguna de sus instituciones cumple también el mismo rol asignado a dichos Consejos. Por ello, a continuación se explicitan los aspectos más relevantes de algunos de los parámetros esenciales, anteriormente citados, que caracterizan hoy a los Consejos Fiscales en Europa, referidos solo a algunos de los países antes señalados y otros que, aún por desarrollar más sus funciones y por estar recientemente creados, se incluyen por la singularidad de su crisis económica y el estado de sus actuales finanzas públicas (Portugal e Irlanda). Se incluye igualmente el análisis de Austria por la peculiaridad de su estructura institucional de la gestión de la deuda:

#### 4.1. Holanda (20):

La Institución Fiscal independiente de Holanda se denomina *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (Oficina Holandesa de Análisis de Políticas Económicas) que, aunque conserva las siglas CPB, como acrónimo de «Central Planning Bureau» que fue su nombre cuando se creó en 1945, no se dedica ni está involucrada con la Planificación, sino que se trata de un instituto de investigación independiente que tiene su propio órgano consultivo independiente externo. Su fundador fue el Premio Nobel de Economía Jan Tinbergen.

El CPB está inscrito dentro del Ministerio de Asuntos Económicos, pero es independiente del mismo en lo referente a los contenidos de su trabajo. La Oficina realiza las siguientes tareas:

---

(18) Además de Bélgica, Alemania, Dinamarca, Hungría, Rumanía, Suecia y Eslovenia, que sí cuentan con un «Consejo Fiscal» en la denominación de la institución fiscal a la que se le atribuyen las actividades de análisis y evaluación independiente de la política fiscal, existen también las instituciones de Austria (Austrian Institute of Economic Research and Government Debt Committee), Holanda (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) y Reino Unido (Office for Budget Responsibility) que, aunque no se denominen con la terminología de «Consejo», son instituciones dedicadas, y de manera relevante y significativa, a las actividades y funciones asignadas a los Consejos Fiscales Independientes propugnados por la Comisión Europea.

(19) No se ha creído conveniente describir o valorar las instituciones fiscales independientes, dedicadas a la producción de análisis y evaluación de las políticas fiscales, de otros países ajenos a la Unión Europea. Así, no se incluyen las instituciones fiscales, relevantes en la literatura especializada internacional, de países como Estados Unidos (*Congressional Budget Office* –CBO–), Canadá (*Parliamentary Budget Office*) o el caso más reciente de Australia (*Parliamentary Budget Office*).

A modo orientativo la CBO estadounidense, creada en 1974 por la Ley de Presupuestos del Congreso, elabora periódicamente informes y análisis independientes sobre asuntos económicos y presupuestarios, apoyando la creación de los presupuestos. Con un presupuesto de 46,8 millones de dólares para el año 2012 obtiene su documentación de una amplia variedad de fuentes, como las agencias federales y los gobiernos locales, así como del propio gobierno estatal. *No hace recomendaciones sobre política económica*, ya que principalmente se encarga de la elaboración de informes sobre presupuestos, así como de los costes de las posibles modificaciones legislativas.

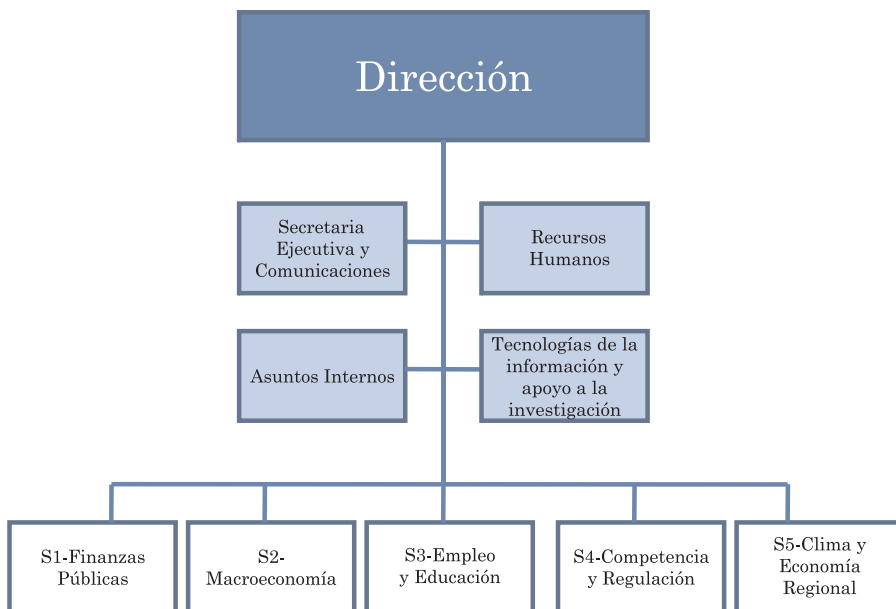
(20) <http://www.cpb.nl/en>

- Analiza los efectos e impactos de las políticas actuales y futuras;
- proporciona previsiones económicas y fiscales, como insumos para el proceso de planificación presupuestaria;
- analiza la política económica del país a corto plazo;
- realizan estudios costes-beneficios asociados a proyectos de infraestructuras;
- realiza investigaciones cuantitativas y cualitativas en distintos ámbitos, como educación, salud, envejecimiento, entre otras variables.

El CPB se financia con fondos públicos procedentes del presupuesto del Ministerio en el que está adscrita, si bien se permite, para garantizar su independencia, que hasta un máximo del 20 por 100 de su financiación provenga de encargos externos (las investigaciones son cofinanciadas en ocasiones por otros Ministerios o la propia Comisión Europea).

Tiene su propio mandato legal y sus órganos de dirección son: un Comité Consultivo y Ejecutivo. El Director es nombrado por el Ministro, previa consulta con otros miembros del gobierno. La estructura organizativa (como puede observarse en el siguiente cuadro) se sustenta en cinco divisiones o sectores responsables de la investigación y el análisis, apoyadas por cuatro direcciones administrativas, todos ellos reportan a la Dirección. Actualmente tiene una plantilla de 146 empleados (21) (cuyos nombres y currículums son publicados en la Web de la Oficina). Junto con el personal del CPB, colaboran investigadores universitarios como asesores en la redacción de documentos o publicaciones.

El organigrama que define la estructura organizativa interna de la Oficina Holandesa de Análisis de Políticas Económicas es el que se presenta a continuación:



(21) Se trata, por tanto, de un modelo paradigmático en cuanto al desproporcionado número de empleados en comparación con el resto de países analizados.

## 4.2. Suecia (22):

El Consejo Fiscal de Suecia se denomina *Swedish Fiscal Policy Council*. Es una Agencia gubernamental creada en 2007, sin adscripción a ningún departamento ministerial, cuya misión es proporcionar una evaluación independiente del grado de cumplimiento de los objetivos del Gobierno en materia de política fiscal.

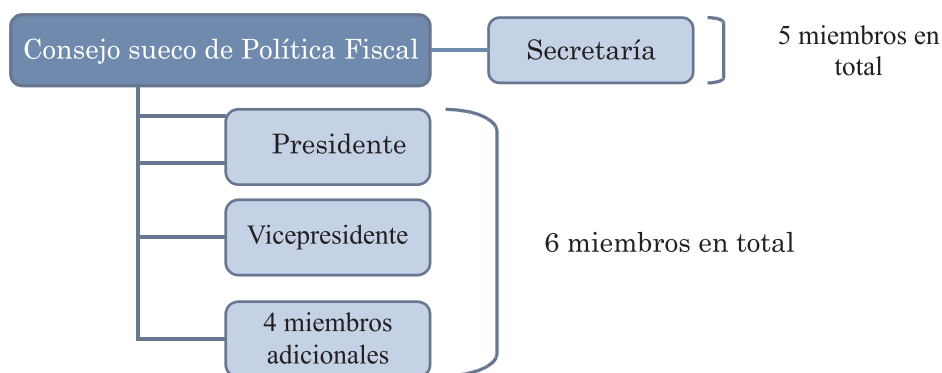
Los objetivos del Consejo Fiscal sueco son:

- Valorar el cumplimiento de los objetivos de política fiscal y económica propuestos por el Gobierno y aprobados por el Parlamento. Incluyen la sostenibilidad a largo plazo, las metas de superávit presupuestario, el límite de gasto del gobierno central y la consistencia de la política fiscal en relación con el ciclo económico;
- evaluar si la política fiscal es compatible con el crecimiento sostenible y un alto nivel de empleo a largo plazo igualmente sostenible;
- examen de la ejecución presupuestaria del Gobierno;
- evaluación de las predicciones y modelos económicos;
- estimular el debate público de la política económica.

El Consejo elabora y publica en su Web un informe anual que debe presentar al Gobierno antes del 15 de mayo de cada año. Dicho informe anual es utilizado por el Parlamento sueco en la evaluación de la política fiscal del Gobierno. El Consejo también organiza conferencias y publica artículos sobre diversos aspectos de la política fiscal.

La financiación proviene de los presupuestos públicos, al ser una agencia estatal.

El Consejo está integrado por 6 miembros (cuyos nombres y currículums se constatan en su Web) y es asistido por una Secretaría con 5 empleados. Entre sus miembros, el Consejo tiene un Presidente y un Vicepresidente que, junto al resto de miembros, son fundamentalmente profesores universitarios y/o altos dirigentes o asesores de organismos públicos.



(22) <http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil.4.6f04e222115f0dd09ea80001437.html>

### 4.3. Dinamarca (23):

La Institución Fiscal independiente de Dinamarca se denomina *Economic Council* o Consejo Económico y es un órgano asesor económico independiente, se creó por ley en 1962. En 2007, dicha ley se modificó y se creó, adicionalmente, el Environmental Economic Council. Ambos Consejos están presididos por cuatro presidentes (Presidencia), conocidos como «los hombres sabios», que generalmente son profesores universitarios.

Su objetivo es supervisar la economía danesa y analizar el desarrollo económico a largo plazo.

Entre las funciones del Consejo Económico, se hallan:

- Preparar informes relativos a la política monetaria y fiscal, el mercado de trabajo, el estado del bienestar, entre otros temas;
- elaborar predicciones para la economía danesa para los próximos 2 ó 3 años;
- realizar el seguimiento del desarrollo de la economía danesa a largo plazo;
- mejorar la coordinación entre los diferentes intereses económicos de la sociedad danesa (24).

Los informes son presentados y discutidos por los miembros en las reuniones de los dos Consejos citados. El Consejo Económico se reúne dos veces al año y la responsabilidad de los informes son competencia exclusiva de la Presidencia. Los informes se hacen públicos después de la reunión del Consejo (en danés y un resumen en inglés).

El Consejo tiene 26 miembros en representación de los sindicatos, los empresarios, el Banco Central y el Gobierno danés, siendo propuestos por dichas organizaciones (25) y, formalmente, designados por el Ministro de Economía. Son también miembros del Consejo expertos académicos del mundo universitario.

La Presidencia es asistida por una Secretaría que le ayuda en la elaboración y preparación de informes, que consta de 24 economistas profesionales, es independiente del Gobierno y se financia con fondos públicos.

Los análisis que realiza la Secretaría se apoyan en bases teóricas y empíricas. Las áreas de investigación son: previsión macroeconómica, política económica, economía internacional, mercado de trabajo, modelos macroeconómicos, economía medioambiental, entre otras.

---

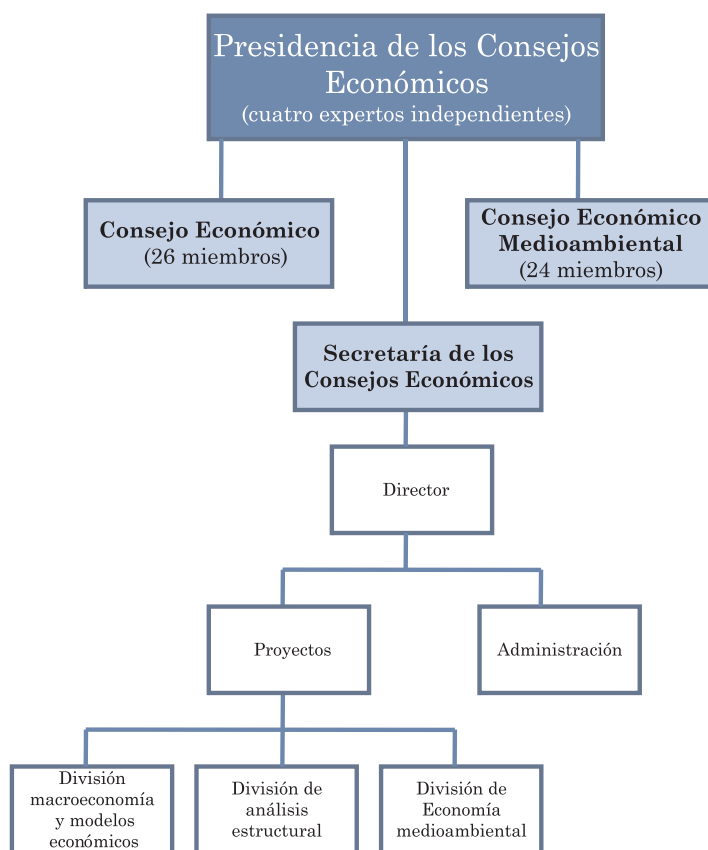
(23) <http://www.dors.dk/sw403.asp>

(24) Por tanto, desempeña un papel importante en el debate público sobre cuestiones de política económica en Dinamarca.

(25) Este modelo es similar al *Consejo Superior de Estadística* español, que adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, es un órgano consultivo de los servicios estadísticos estatales y de participación social de los informantes, productores y usuarios de las estadísticas. En él están representados las organizaciones sindicales y empresariales y otros grupos e instituciones sociales, económicas y académicas, junto a los Departamentos ministeriales y el Instituto Nacional de Estadística. Los miembros del *Consejo Económico de Dinamarca* son actualmente pertenecientes y representan a las siguientes organizaciones: Ministry of Economic and Business Affairs, Ministry of Finance, The National Association of Local Authorities in Denmark, The National Bank of Denmark, The Confederation of Danish Employers, The Danish Construction Association, The Danish Confederation of Trade Unions, The Danish Confederation of Professional Associations, Confederation of Danish Industry, The Danish Federation of Small and Medium-Sized Enterprises, The Danish Agricultural Council, The Danish Chamber of Commerce, The Danish Consumer Council, The Danish Bankers Association, Confederation of Professionals in Denmark, Economic Council of the Labour Movement, Academic experts.

Los análisis se apoyan en un modelo macroeconómico muy completo (contiene más de 600 ecuaciones). También se utilizan modelos de equilibrio general.

La Secretaría tiene contacto con investigadores, organizaciones y Gobiernos, tanto en Dinamarca como en el exterior. Forma parte de la red de Institutos de Coyuntura (AIE-CE) y publica diversas series de Documentos de Trabajo.



#### 4.4. Reino Unido (26):

En el Reino Unido, la institución fiscal se denomina *Office for Budget Responsibility* (OBR). La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria fue creada en 2010 para proporcionar un análisis independiente y riguroso de las finanzas públicas del Reino Unido. La Oficina es un organismo que asume la plena responsabilidad del contenido de sus publicaciones y otros pronunciamientos. Para cumplir con la misión de analizar e informar sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, trabajan en estrecha colaboración con los departamentos gubernamentales que son responsables de muchas de las políticas de

(26) <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/>

ingresos y gastos y de transacciones financieras que afectan a las finanzas públicas. La Oficina entrega sus proyecciones fiscales y económicas al Ministerio de Hacienda para la toma de decisiones sobre los niveles de gasto e impuestos.

Para asegurar la independencia, está garantizada la transparencia en su relación con el Gobierno. Con un Memorando de Entendimiento (27), se estableció en 2011 la relación de trabajo acordado entre la Oficina y otras Agencias y Departamentos ministeriales, estableciéndose en dicho Memorando las disposiciones necesarias para su funcionamiento eficaz, cubriendo las principales responsabilidades de cada institución, la coordinación del proceso de proyecciones y el de intercambio de información.

La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria está dirigida por tres miembros del Comité de Responsabilidad Presupuestaria (BRC). Tienen la responsabilidad ejecutiva de llevar a cabo las funciones básicas de la OBR, incluyendo la de los juicios registrados en sus predicciones.

Por otra parte, se encuentra la Junta de Supervisión del OBR que asegura que se adopten los acuerdos efectivos que garantizan una adecuada gestión del riesgo, la gobernanza y el control interno. Se compone de cinco miembros (tres de ellos son del BRC). Y, por último, cuenta con un grupo de expertos económicos y fiscales (Panel de expertos), que se reúnen regularmente para aconsejar al OBR.

Su Presidente es nombrado por el Ministro de Hacienda previo consentimiento de la Comisión de Hacienda y de la Cámara de los Comunes. El Presidente y el Ministro de Hacienda designan a otros dos miembros tras consultar con los dos órganos anteriores. Al menos otros dos miembros son propuestos por la Oficina y nombrados por el Ministro. Su mandato tiene una duración de cinco años como máximo, pudiendo ser éste renovable solamente dos veces. El staff permanente del OBR lo componen 17 funcionarios.

Los informes de evaluaciones son publicados (28) en su página web.

#### 4.5. Alemania (29):

El Consejo Fiscal en Alemania se denomina *«erman Council of Economic Experts*. El «Consejo alemán de Expertos Económicos» es un órgano de asesoramiento académico en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones de política económica, incluida la evaluación de la política fiscal macroeconómica. Fue creado por ley en 1963, con el objetivo de evaluar el desarrollo económico de Alemania, ayudando a las instituciones públicas relevantes con informes y juicios sobre la evolución económica. Goza de plena independencia en sus actividades de asesoramiento. Los informes (30) del Consejo y las evaluaciones se han convertido en una parte esencial de la elaboración de la política económica alemana y han influido notablemente en las decisiones políticas. La financiación es pública.

---

(27) Memorandum of Understanding between the Office for Budget Responsibility, HM Treasury, the Department for Work & Pensions and HM Revenue & Customs:

[http://86.54.44.148/wordpress/docs/obr\\_memorandum040411.pdf](http://86.54.44.148/wordpress/docs/obr_memorandum040411.pdf)

(28) En la Web aparece publicado el primer informe de sostenibilidad de las finanzas públicas (Fiscal sustainability report) en Julio de 2012

(29) <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/startseite.html?&L=1>

(30) Los informes son publicados en la página Web del Consejo de Expertos.

Las tareas del Consejo con arreglo a su mandato legal son:

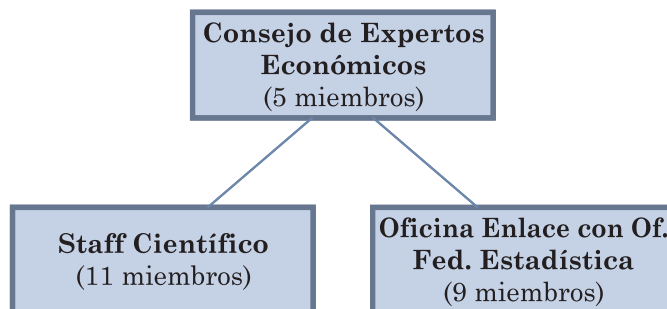
- Análisis de la situación económica actual y perspectivas;
- estudios sobre la trayectoria a seguir para garantizar el crecimiento sostenible, en el ámbito de una economía de mercado;
- diagnóstico de posibles conflictos entre la demanda y la oferta macroeconómica (presente y potencial);
- diagnóstico sobre los riesgos de un desarrollo no deseado y propuesta de medidas económicas y socio-económicas;
- estudios específicos a petición del Gobierno.

El Consejo de expertos económicos está compuesto por cinco miembros, que poseen conocimientos especializados en economía y política económica. No pueden formar parte del Gobierno, ni ostentar cargos públicos, excepción hecha de los profesores universitarios o de institutos económicos y sociales.

Son designados cada cinco años por el Presidente a propuesta del Gobierno Federal, siendo su mandato renovable. Es necesario el voto favorable de al menos tres de los cinco miembros para aprobar las resoluciones del Consejo.

El Consejo es apoyado por un equipo de personal científico dirigido por un Secretario General. Por otra parte, existe una oficina de enlace con la Oficina Federal de Estadística, que se encarga de apoyar al Consejo en temas administrativos y estadísticos.

La estructura del Consejo es la siguiente:



De conformidad con su mandato legal, elabora un informe económico anual que se publica a mediados de noviembre, en el que se analiza la situación actual y se incluyen previsiones económicas. Por otra parte, el Consejo puede realizar investigaciones relativas a estabilidad de precios, tasas de paro o desequilibrios del sector exterior. Desde 2005, el Consejo también produce informes puntuales sobre temas específicos (calidad de vida, sostenibilidad, entre otros) a solicitud del Gobierno Federal.

#### 4.6. Portugal (31):

El Consejo Fiscal Independiente se denomina en Portugal *Conselho das Finanças Públicas* y fue creado en 2011 para la evaluación de la política fiscal. El Consejo de Finan-

(31) <http://www.cfp.pt/>

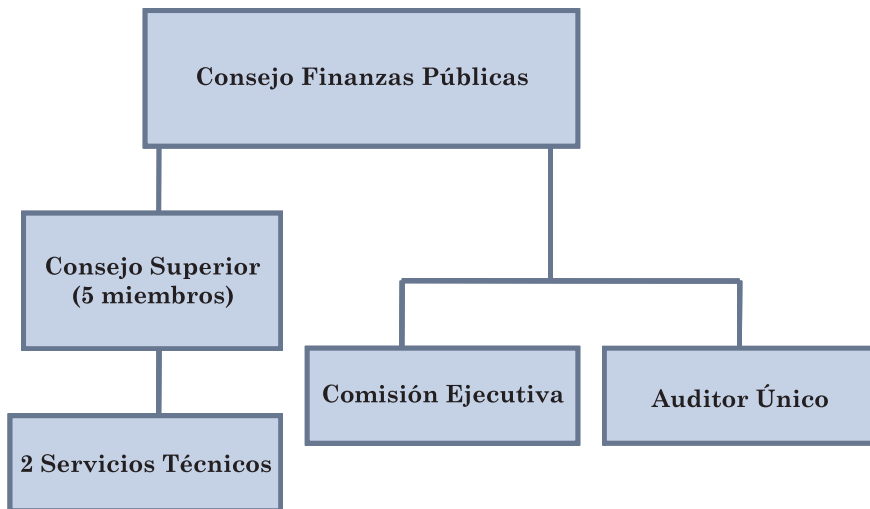
zas Públicas (CFP) es un órgano de naturaleza administrativa independiente, con personalidad jurídica propia, que tiene la misión de evaluar de una forma independiente el grado de cumplimiento y sostenibilidad de la política fiscal implantada en el país, promoviendo la transparencia, contribuyendo a la calidad democrática de las decisiones de política económica y reforzar la credibilidad económica y financiera del Estado.

El Consejo de Finanzas Públicas tiene las siguientes atribuciones:

- Evaluar escenarios macroeconómicos elaborados por el Gobierno, así como la consistencia de los escenarios de proyecciones financieras;
- evaluar el grado de cumplimiento de las políticas fiscales y presupuestarias implantadas por el Gobierno;
- analizar la evolución y la sostenibilidad de la deuda pública;
- estudiar la evolución del sistema de pensiones y salud;
- evaluar la situación financiera de los Gobiernos locales;
- revisar el gasto fiscal;
- supervisar la ejecución del presupuesto.

La independencia financiera del Consejo, así como su capacidad para desempeñar plenamente su misión, están aseguradas financieramente por el Presupuesto del Estado.

La estructura del Consejo es la siguiente:



De acuerdo con sus estatutos, aprobados por el Parlamento (32), su órgano máximo es el Consejo Superior (CS), que está compuesto por cinco miembros designados por el Consejo (33) de Ministros, a propuesta conjunta del Banco de Portugal y el Tribunal de Cuentas; y su mandato es de siete años, no renovables, salvo excepciones.

(32) En Octubre de 2011

(33) A raíz de dicha propuesta, el Consejo de Ministros aprobó el nombramiento de la Presidenta del Consejo, del Vicepresidente y del Vocal Ejecutivo, así como a otros miembros no ejecutivos.



Incorpora también la Comisión Ejecutiva, presidida por el Presidente del CS e integrada por el vocal del CS y por el director de los servicios técnicos (34); y por un Auditor Único elegido por el Ministerio de Hacienda, con un mandato de cinco años, que se encarga de la supervisión de la gestión financiera y patrimonial del Consejo.

El Consejo puede contratar a los trabajadores con una relación jurídica de empleo público, por tiempo indefinido, en las siguientes áreas:

- especialistas en finanzas públicas;
- expertos en modelización económica;
- expertos en análisis económico.

Tiene garantía legal para el acceso a la información necesaria para su análisis, y en el caso de no respetar este extremo, la situación será comunicada al Presidente de la República y al Parlamento.

El Consejo tiene competencia para elaborar el Plan de Estabilidad y Crecimiento y los Presupuestos Plurianuales. Los informes se publican periódicamente en su página web.

#### 4.7. Irlanda (35):

El Consejo Fiscal independiente de Irlanda se denomina «*Irish Fiscal Advisory Council*». El «Consejo Asesor Fiscal Irlandés» fue creado en junio de 2011 por el Ministerio de Hacienda, y se estableció como un organismo de derecho público independiente dentro del Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en 2012, que regula su funcionamiento. Se elaboró en el marco del Programa de Gobierno y el Programa de Apoyo Financiero de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional.

El Consejo actúa con independencia del Gobierno, según recomendaciones recogidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La razón de ser de dicho Consejo fue dar una respuesta a la crisis financiera y fiscal de Irlanda en los últimos años. Fue creado como parte de un programa más amplio de la reforma de la estructura presupuestaria.

El Consejo está financiado por una subvención del Gobierno, siendo la asignación presupuestaria para 2012 de 650.000 € (36). A largo plazo, el Consejo se financiará en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Sus funciones, recogidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal, son las siguientes:

- Evaluar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias oficiales, publicadas por el Ministerio de Hacienda;
- evaluar si la gestión económica y presupuestaria desarrollada es acorde al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea;
- supervisar y evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestaria que recoge la Ley de Responsabilidad Fiscal

El Consejo consta de cinco miembros elegidos por el Ministerio de Hacienda en base a su experiencia en temas de macroeconomía y fiscalidad. Los nombramientos iniciales se

---

(34) En Julio de 2012, se inició el proceso de reclutamiento de dichos técnicos.

(35) <http://www.fiscalcouncil.ie/>

(36) *Consideramos oportuno resaltar el bajo coste del Consejo Asesor Fiscal irlandés en comparación con otros países analizados.*

han hecho escalonadamente, con mandatos de dos a cuatro años; y pueden ser reelegidos, no obstante, el término medio de mandato se establece en cuatro años. Por otra parte, hay una Secretaría integrada por tres personas (un Economista Jefe, un economista y un administrador). Los cinco miembros del Consejo, incluido su Presidente, son expertos economistas y profesores universitarios.

En cuanto a los servicios de apoyo, alojamiento y dotación de oficinas, contará con los recursos que le proporcionará el Instituto de Investigación Económica y Social (ESRI) (37) y elaborará al menos dos informes (38) al año que se presentarán al Gobierno y estarán a disposición del público en su página web.

#### 4.8. Hungría (39)

En 2009, fue fundado el *Fiscal Council of the Republic of Hungary* a través de la Ley LXXV de 2008, aprobada por el Parlamento y que formaba parte del programa de ajuste iniciado en Hungría para restaurar la credibilidad en su política fiscal.

Se trata de una institución independiente del Gobierno húngaro, ya que los miembros que la integran no pueden tener afiliación política alguna, ni haber ostentado cargos políticos durante los cuatro años anteriores al nombramiento.

Las tareas que le están encomendadas al Consejo son:

- Elaborar previsiones macroeconómicas y proyecciones de variables presupuestarias;
- preparar recomendaciones metodológicas relativas a la planificación fiscal, a su previsión e impactos;
- realizar estimaciones del impacto de las cuentas presupuestarias;
- asesorar al Gobierno y elaborar informes en materia de política fiscal y presupuestaria;
- preparar información solicitada por el Presidente del Gobierno, el Parlamento, el Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado o el Banco Nacional de Hungría;

---

(37) The Economist and Social Research Institute (ESRI) es un instituto de investigación independiente fundado en 1960, cuya misión es la producción de estudios e investigaciones que contribuyan a la comprensión del cambio económico y social, emitiendo informes de las políticas públicas a la sociedad civil de Irlanda.

(38) A pesar de su reciente creación, el Consejo Asesor Fiscal de Irlanda ya ha elaborado varios Informes (<http://www.fiscalcouncil.ie/publications>): el primero fue realizado en Octubre de 2011 (*Fiscal Assessment Report*) y en él se incluyeron evaluaciones de la política fiscal (dado el rápido Ajuste fiscal en el contexto irlandés), macroeconómica (dado el Programa de Estabilidad 2011-2012) y presupuestaria (con proyecciones de escenarios para 2012-2015); el segundo informe (*Fiscal Rules for Ireland*) se publicó en la Web del Consejo en Enero de 2012, y fue elaborado por un Consultor independiente, no debiendo ser interpretado el contenido de dicho informe como la opinión del Consejo; el tercer informe (*Strengthening Ireland's Fiscal Institutions*) lo elaboró el Consejo en Enero de 2012 y en él se realiza un estado del arte de las instituciones y reglas fiscales en Irlanda para la mejora de las políticas fiscales y, singularmente, se diseña el Consejo Fiscal para Irlanda: su justificación, su mandato, los principios rectores (competencias, recursos suficientes, independencia, rendición de cuentas y transparencia), la composición de sus miembros y la financiación o provisiones presupuestarias; el cuarto, quinto y sexto informe (*Fiscal Assessment Report*), este último fechado en abril de 2013, evalúa las previsiones macroeconómicas y presupuestarias en el marco de los Presupuestos Generales del Estado y el cumplimiento de las normas recogidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

(39) <http://umann.pl/www.mkkt.hu/en/>

- informar a la opinión pública y al Gobierno de las propuestas legislativas en materia fiscal, como ejercicio de transparencia.

Para garantizar la transparencia del Consejo, las Instituciones Públicas están obligadas por ley a presentar cualquier información que fuese requerida por el Consejo para llevar a cabo sus funciones.

La oficina del Consejo estaba formada por una plantilla de treinta y cinco miembros, aunque el núcleo del Consejo lo conformaban tres miembros, con un mandato de nueve años, que eran nominados por el Presidente de la República. El Presidente era el encargado de la toma de decisiones y el responsable del Consejo, como Director General de la Oficina del Consejo; sin embargo, los miembros habían optado por el consenso para mejorar su eficacia. Sus informes, fueron tomados en consideración para las reformas realizadas por el gobierno y gozaban de respeto internacional.

Con el cambio de Gobierno en 2011, se recortó el presupuesto destinado al Consejo y éste pasó a estar formado por tres miembros: el Presidente del Consejo, el Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado y el Gobernador del Banco Central de Hungría, que son elegidos por el Presidente de la República. Actualmente, continúan sus funciones pero ejercen un menor control sobre las finanzas públicas y una menor responsabilidad financiera.

#### 4.9. Rumania (40)

En junio de 2010, fue creado el *Consiliul Fiscal*. El Consejo Fiscal es un órgano independiente creado a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objetivo de apoyar al Gobierno en el diseño y la ejecución de la política fiscal, así como de garantizar la sostenibilidad y transparencia de las finanzas públicas y mejorar la planificación fiscal a medio plazo. Para garantizar su independencia, los miembros del Consejo Fiscal no pueden solicitar ni recibir instrucciones de las autoridades públicas ni de cualquier otra institución o autoridad.

Sus funciones son:

- Analizar y evaluar previsiones macroeconómicas así como distintas iniciativas que afecten a los objetivos presupuestarios;
- evaluar y controlar la ejecución presupuestaria;
- estimar el impacto fiscal de las distintas medidas que se adopten e influyan en los objetivos fiscales;
- proporcionar información a comisionados parlamentarios, al Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado, al Gobernador del Banco Nacional de Rumanía y a los Comités del Parlamento;
- asesorar al Gobierno en materia legislativa para garantizar la disciplina fiscal;
- emitir dictámenes sobre política fiscal y presupuestaria presente y futura.

Está formado por cinco miembros, con amplia experiencia en estudios sobre políticas macroeconómicas y presupuestarias y un secretariado técnico de cuatro personas. Su mandato es de nueve años.

El Consejo se designa a través del Parlamento, aunque son propuestos por las Instituciones económicas de mayor relevancia: la Academia Rumana, el Banco Nacional de Rumania, la Academia de Estudios Económicos, el Instituto Rumano Bancario y la Asociación Rumana de Bancos.

---

(40) <http://www.fiscalcouncil.ro/>

A finales de marzo de cada año, el Consejo Fiscal publica su reporte anual, que incluye un análisis de la estrategia fiscal y el presupuesto anual aprobado el año previo.

#### 4.10. Austria

En Austria no existe un Consejo Fiscal como tal, sin embargo la ley de presupuestos se prepara sobre las previsiones del *Austrian Institute of Economic Research* (WIFO), creado en 1927 por el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado socios sociales así como por una comisión de investigación creada a tal fin, entre ellos se encontraban el Premio Nobel Friedrich August von Hayek y Ludwig von Mises. WIFO es una asociación privada sin ánimo de lucro y goza de gran reputación tanto en el ámbito nacional como en el internacional, debido a su alto rendimiento y la elevada calidad de sus investigaciones. Su función es analizar de manera objetiva la evolución económica tanto de Austria como del entorno internacional. El Instituto emplea aproximadamente a unas cien personas, aunque el órgano de gobierno está formado por diecisiete miembros, constituido por un director y tres subdirectores, además de representantes de Instituciones Públicas austriacas.

Su financiación es mixta, tanto pública como privada, incluyendo cuotas de suscripción para el acceso a sus investigaciones y a su base de datos y las aportaciones de los sponsors. Entre sus funciones destaca la de realizar investigaciones en materia de política fiscal y presupuestaria, elaborar proyecciones y previsiones macroeconómicas, formulando recomendaciones dirigidas a la consolidación fiscal e informes sobre la situación presupuestaria que sirven de base para la elaboración de los presupuestos.

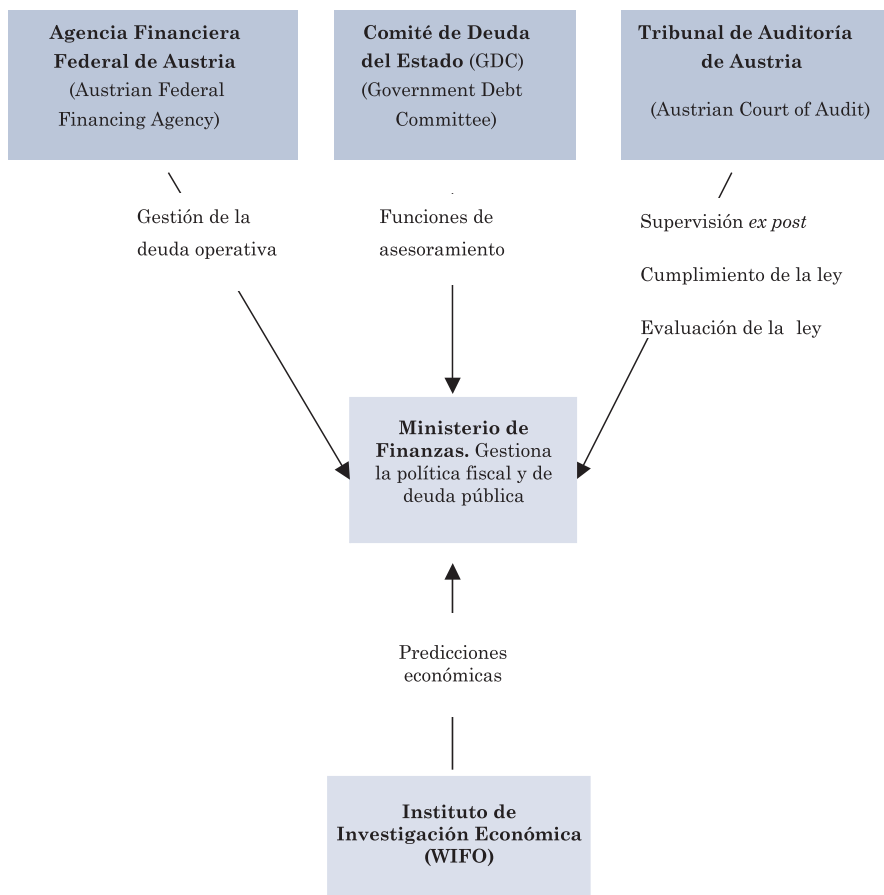
Además existen otras instituciones, como el *Government Debt Committee* que fue fundado en 1970, que también cuenta con una larga trayectoria y cuyo objetivo es contribuir al debate de política pública general, así como impulsar las reformas económicas y fiscales necesarias. El Comité de Deuda del Estado (GDC), evalúa periódicamente la sostenibilidad de la política fiscal del gobierno y específicamente de la deuda pública. Está formado por quince miembros expertos en finanzas públicas designados por el Gobierno Federal. Recibe financiación y dotación de personal del Banco Nacional de Austria.

El Comité publica un informe anual con recomendaciones que se elevan al Gobierno a través del ministro de finanzas, así como estudios más especializados. El Comité ha ejercido un importante rol en promover las necesarias reformas que garanticen el desarrollo económico y la estabilidad presupuestaria.

Las funciones del Comité de Deuda del Estado son:

- Analizar la sostenibilidad de la política fiscal del Gobierno y, en concreto, de la deuda pública;
- analizar los efectos de las operaciones financieras de la economía nacional en relación con el endeudamiento de las instituciones públicas;
- presentar recomendaciones sobre política financiera en los presupuestos públicos;
- elaborar un informe sobre recomendaciones formuladas, resultados de investigaciones y análisis (presentación ante el Consejo Nacional y el Gobierno Federal);
- organizar actos informativos.

## Estructura Institucional de la gestión de la deuda en Austria



### 4.11. Italia (41)

En diciembre de 2012, se aprobó en el Parlamento italiano la Ley 243/2012, en la que se determinan, por una parte, las disposiciones de equilibrio presupuestario de las finanzas públicas italianas, de acuerdo con lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y, por otra parte, se establece la creación de un Consejo Fiscal cuyo objetivo es supervisar las cuentas públicas. Esta institución, que ha recibido el nombre de *Oficina de Presupuesto del Parlamento*, gozará de plena independencia y autonomía respecto del Gobierno en el ejercicio de sus funciones y estará adscrita a la Cámara de los Diputados. Empezará a realizar sus funciones el 1 de enero de 2014, fecha en que la disposición que regula su funcionamiento entrará en vigor.

(41) [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file\\_internets/000/000/011/NB02.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/011/NB02.pdf)

Las funciones que la Ley 243/2012 le atribuye a la Oficina de Presupuesto del Parlamento, son las siguientes:

- Elaboración de las previsiones macroeconómicas;
- realizar análisis del impacto que las medidas adoptadas por el Ejecutivo italiano puede tener sobre las variables macroeconómicas;
- evaluación y sostenibilidad de las finanzas públicas;
- analizar las desviaciones con respecto a los objetivos marcados;
- análisis de otras materias de carácter económico y financiero;
- preparar informes relacionados con las materias a las que se dedica la Oficina, con su posterior publicación en la página Web de la misma.

Para el cumplimiento de sus funciones, todas las Administraciones Públicas deberán proporcionar la información que les sea requerida por la Oficina, así como permitir que la misma pueda acceder a las bases de datos que necesite al respecto.

Los fondos con los que contará la Oficina de Presupuesto del Parlamento para llevar a cabo sus funciones provienen del presupuesto público. En la referida Ley 243/2012, se establecen tres millones de euros para financiar las actividades de la Oficina para el año 2014.

La dirección de la Oficina estará formada por tres miembros nombrados por los Presidentes de las Cámaras, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, de entre una lista de diez personas, de los cuales uno de ellos ejercerá el cargo de Presidente de la Oficina. Sus mandatos tendrán una duración de seis años no renovables, y deberán ser personas de independencia reconocida y amplia experiencia en materia de economía y finanzas públicas. Por otra parte, el número de empleados de la Oficina, no podrán ser superior a treinta durante los tres primeros años de actividad, a partir de los cuales, el límite máximo de trabajadores se podrá ampliar hasta cuarenta.

## **5. MARCO DE UN CONSEJO FISCAL PARA ESPAÑA**

### **5.1. Antecedentes. La Oficina del Presupuesto**

Aunque en nuestro país existen Organismos Públicos Oficiales que evalúan la situación económica de nuestro país de manera periódica y emiten informes independientes que son tomados en consideración tanto en España como internacionalmente, el único antecedente que puede asemejarse a la creación de un Consejo Fiscal, que elabore análisis de la situación fiscal y presupuestaria y que sirva de base para la elaboración de los presupuestos, es la creación de una Oficina del Presupuesto en 1996.

Dicha oficina fue implantada a través del artículo 4 del Real Decreto 838/1996 bajo la dependencia directa del propio Presidente del Gobierno (D. José María Aznar). Según exponía el citado artículo, se otorgaba al titular de la oficina, su Director (cargo que en aquel momento recayó en el Profesor D. José Barea Tejeiro), el rango de Secretario de Estado y se le encomendaba la asistencia directa al Presidente del Gobierno para la formulación de la política presupuestaria, así como el seguimiento cercano de la elaboración de los Presupuestos Generales, dotando de este modo de interés máximo a las decisiones presupuestarias y la reducción del déficit, extremo que, por otra parte, era totalmente necesario para el cumplimiento de los criterios exigidos en el tratado de Maastricht y, por tanto, para la inclusión de España en la moneda única.

La situación económica que por aquel entonces atravesaba el país era sumamente complicada, ya que las previsiones apuntadas por el Banco de España para el cierre de 1995 situaban el déficit conjunto de las Administraciones Públicas en el 5,9 por 100 del PIB y la deuda pública en el 66 por 100, lo que ampliamente excedía los objetivos, del 3 por 100 y 60 por 100 respectivamente, que debían cumplirse en solo dos años.

Además, el Banco de España se había visto obligado a llevar a cabo una política monetaria restrictiva cuyo fin era controlar la inflación y evitar un nuevo deterioro de la peseta, elevando el tipo de interés básico de intervención. Por otra parte, se había generalizado la práctica de traspasar gastos de un ejercicio al siguiente, lo que llevó a que, según una auditoría de las Cuentas Públicas rendidas a Bruselas del ejercicio 1995 y encargada por el Gobierno, existiesen gastos por importe de 721,1 miles de millones de pesetas que no contaban con cobertura presupuestaria, vaciando de contenido y restando valor a un documento de tanta importancia como el Presupuesto. Esto supuso la necesidad de formular nuevas cuentas, que tras una larga negociación, fueron finalmente aceptadas por Bruselas y que elevaron hasta el 6,6 por 100 del PIB el déficit final de las Administraciones Públicas para 1995.

Esta nueva cifra hacía todavía más difícil el proceso de convergencia y obligaba a comenzar un proceso notable de saneamiento de las finanzas del Estado que acabase con dicha situación y cubriese el agujero presupuestario, permitiendo llevar a cabo la consolidación fiscal que metiese a nuestro país en el euro. Para ello, se aprobaron varias reformas estructurales, entre las que destaca el Real Decreto ya comentado, que:

- Creaba la Oficina del Presupuesto y las decisiones presupuestarias en el más alto nivel provenían directamente de la Presidencia del Gobierno;
- establecía la constitución de una Comisión para la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria, acorde con el nuevo criterio de estabilidad económica en el que la política presupuestaria debía desarrollarse;
- preveía la elaboración de un Proyecto de Ley de Disciplina Presupuestaria, que evitase la laxitud que había venido imperando hasta entonces en la gestión presupuestaria;
- se introdujo la corresponsabilidad fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica;
- se inició el desarrollo del Pacto de Toledo;
- y se aprobó un Plan de Privatización de empresas públicas.

El recorte presupuestario fue soportado por los gastos de los servicios económicos y los de la Administración General, ya que se decidió que los gastos sociales no se expusieran a ningún tipo de ajuste y la estrategia presupuestaria se insertó en un marco de recuperación económica con estabilidad.

Todas las medidas llevadas a cabo, además de seguir la senda de reducción del déficit, hicieron creíble la estrategia del Gobierno español ante los mercados internacionales, realizando un fuerte saneamiento de las finanzas públicas y un duro ajuste presupuestario que redujo el déficit en 4 puntos del PIB en tan solo dos años. La reducción del déficit y la deuda pública y la credibilidad de los mercados contribuyeron de manera clara a cumplir con los objetivos de convergencia, posibilitando, en mayo de 1998, el ingreso de España en la Unión Monetaria con todos los honores. No fue nada fácil, pero sin duda la Oficina del Presupuesto, pilotada por el Prof. D. José Barea, contribuyó claramente a lograr el objetivo marcado.

## 5.2. Preámbulo

La estabilidad presupuestaria (42) se ha convertido en pieza clave para el logro de los objetivos fiscales y macroeconómicos de España. Principio fundamental, consagrado en nuestra Constitución, se muestra indispensable, dado el Procedimiento de Déficit Exce-

---

(42) Ver José A. MARTÍNEZ: «La política fiscal y presupuestaria española», en *La España del siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

sivo abierto a nuestro país en 2009 y la necesidad de cumplir con los acuerdos alcanzados con nuestros socios europeos. Teniendo en cuenta los desequilibrios acumulados, fruto de políticas fiscales expansivas en años anteriores, que trataban de parar la caída del PIB y la sangría del mercado laboral, y que han situado el déficit público muy por encima del requerido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ha sido necesario adoptar numerosas y relevantes medidas y reformas estructurales cuyo objetivo es crear una base sólida para un crecimiento sostenible y no inflacionista.

Un entorno de mayor estabilidad macroeconómica proporciona las condiciones necesarias para lograr la confianza de los inversores internacionales y para que las empresas apuesten por la creación de valor y consigan financiación.

En la situación actual, con una importante caída de la actividad económica y una elevada tasa de desempleo, se han reducido significativamente los ingresos fiscales y ha aumentado el gasto público en prestaciones sociales, lo que dificulta el logro de los objetivos de déficit y deuda pública asumidos frente a nuestros socios europeos. En este contexto, la acción del Gobierno y la agenda de medidas presupuestarias y reformas económicas deben continuar perfilándose, siguiendo las recomendaciones de política económica establecidas por la Unión Europea.

Una de las recomendaciones contenidas en el MoU, y que asimismo ha sido propuesta con anterioridad por la Comisión Europea (2011), es la creación de un Consejo Fiscal Independiente. Al respecto, las experiencias tanto dentro como fuera de la Unión Europea han sido variadas, pero, en general, han supuesto un importante acicate para los gobiernos en la búsqueda del rigor presupuestario.

Por tanto, la creación de un Consejo Fiscal Español ayudará a reforzar una imagen seria que ofrezca seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos y permitirá contar con una voz crítica e independiente que vele por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Valga recordar que el proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda pública en los años 1996 y 1997 permitió la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria europea, constituyendo uno de los principales pilares sobre los que se cimentó un largo período de crecimiento de la economía española y, sin duda, uno de los activos de mayor importancia para lograr los objetivos señalados fue la Oficina del Presupuesto.

Aunque las organizaciones que pueden considerarse verdaderamente como Consejos Fiscales son relativamente escasas y bastante cercanas en el tiempo (como se ha visto en párrafos anteriores), y que además su desarrollo depende de la situación concreta de cada país, la experiencia obtenida a través de las distintas oficinas europeas puede servir de base para extraer cuáles han sido las prácticas que han obtenido un mayor éxito y reconocimiento internacional, colaborando al saneamiento de las finanzas públicas y a la formulación de medidas de política fiscal exitosas. Por tanto, tomando como referencia los organismos creados por nuestros socios europeos y las recomendaciones de la propia Comisión Europea, así como aquellos aspectos que a nuestro entender son necesarios para implementar en nuestro país un Consejo Fiscal, a continuación se exponen los rasgos principales que recoge el *Anteproyecto de Ley Orgánica de Creación de la Oficina de Responsabilidad Fiscal*, actualmente en desarrollo.

## **6. ESTABLECIMIENTO DE UN CONSEJO FISCAL EN ESPAÑA**

### **6.1. Estructura del Consejo Fiscal Independiente español**

Teniendo en cuenta los principios comunes, ya citados en este informe, establecidos por el Consejo Europeo para la creación de un Consejo Fiscal, y atendiendo a nuestra legislación en materia de organización y funcionamiento de la Administración Pública, así



como al marco de Función Pública de nuestro país, el Gobierno ha dado visto bueno al «*Proyecto de Ley Orgánica de Creación de la Oficina de Responsabilidad Fiscal*», presentado el 28 de junio de 2013 (43). Esta Ley es complementaria a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La estrategia de Política Económica del Gobierno, según recoge dicho Proyecto: «*se ha elaborado partiendo de un análisis de las dificultades y fortalezas con las que cuenta la economía española y refleja las líneas estratégicas prioritarias de la acción del Gobierno para favorecer la recuperación económica y la creación de empleo*». Estas líneas se centran en la consolidación fiscal, entre otras.

En este marco, el Gobierno refuerza su compromiso con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto así como con lo previsto en la Directiva 2011/85/UE, del Consejo de 8 de noviembre de 2011, en cuanto a la necesidad de contar con instituciones fiscales independientes. Por ello, se creará, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF), «*que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas*»

La AIRF estará adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por tanto, la financiación será pública y su financiación será principalmente la que provenga de las tasas de supervisión que se determinen por Ley (44) y los precios públicos por estudios. Además se contará con las asignaciones que anualmente se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, rentas derivadas de su patrimonio o cualesquiera otros ingresos que se le atribuyan.

La AIRF se creará como un ente de Derecho Público, *con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada* (Ente de naturaleza especial y singular), *que ejercerá sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas*. Tendrá por objetivo garantizar el cumplimiento efectivo del principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas.

Las funciones de la AIRF serán la valoración de las previsiones macroeconómicas, que se incorporen a los proyectos de presupuestos, así como de los escenarios de medio plazo y analizar la implementación y la ejecución de políticas fiscales. Además podrá formular las opiniones que estime oportunas sobre asuntos relativos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las finanzas públicas, entre otros. Podrá realizar estudios encargados por el Gobierno de la Nación, la Comisión Nacional de la Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social.

En el caso de que las actuaciones de los destinatarios de los informes, Administración u otra entidad, no se presenten en línea con las recomendaciones contenidas en los informes de la AIRF, estos destinatarios tendrán que justificarlo.

---

(43) Calificado el 1 de julio de 2013. Se ha encomendado un Dictamen a la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas y abierto un plazo de enmiendas hasta el 12 de julio de 2013, cuya ampliación se extiende hasta el 3 de septiembre de 2013.

(44) En la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LGPE) para 2014 se fijará como un porcentaje de la base imponible, constituida por el importe de los créditos iniciales para operaciones no financieras para cada Administración Pública (Estado, CCAA, CCLL y Seguridad Social). En el caso de las CCLL, estarán exentas aquellas cuya base imponible sea inferior a la que se determine en la LPGE.

En cuanto a su organización, la AIRF estará dirigida por un Presidente, nombrado por el Consejo de Ministros, de entre personas de reconocido prestigio en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público; se valorará su independencia. El Presidente permanecerá en el cargo durante tres años. Tendrá consideración de alto cargo con rango de Subsecretario.

La AIRF se organizará en divisiones por razón de materia, lideradas por un director. Los directores de división serán nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente con amplia experiencia en las materias propias de la división, no tendrán consideración de alto cargo, aunque sí de personal directivo profesional. Además, existirá un Comité directivo integrado por los directores de división y el Presidente y podrá estar apoyado por expertos de reconocido prestigio nacional o internacional.

El personal de la AIRF será con carácter general funcionario de carrera de las Administraciones Públicas o personal laboral procedente de organismos nacionales e internacionales con amplia experiencia en temas de análisis económico, fiscal, presupuestario o financiero. Sus currículums vitae se publicarán en la web de la AIRF.

Tendrá capacidad para emitir informes, que serán preceptivos y no vinculantes, y evaluar la política fiscal, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias oficiales, así como el grado de cumplimiento de los objetivos del Gobierno en relación con los acuerdos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las líneas básicas de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En concreto, elaborará, principalmente, los siguientes informes:

- Valoración de las previsiones macroeconómicas del Gobierno que se incluyan en los proyectos de presupuestos o en el programa de estabilidad
  - Evaluará si existe un sesgo importante en las previsiones en un periodo de cuatro años consecutivos;
  - Informará sobre la metodología para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento;
- informe sobre el Programa de Estabilidad
  - Valoración de los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto;
- análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla del gasto;
- informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas;
- informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

Atendiendo a su independencia funcional, la AIRF (su Presidente y resto del personal) no podrán solicitar y aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

Sin embargo, la independencia de su actividad no impedirá el intercambio de información relevante entre la AIRF y el resto de dependencias de las Administraciones Públicas; en concreto, tendrá a su disposición la información económico-financiera que considere necesaria procedente de las mismas. Para evitar duplicidades, el acceso a la información, que se tratará con la debida confidencialidad, se realizará preferentemente a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por otra parte, los informes del Consejo Fiscal serán públicos y motivados. Podrá publicar sus estudios y análisis a iniciativa propia en la web de la AIRF, así como en los medios que considere oportuno. Igualmente, los estudios que realice por encargo podrán publicarse si sus peticionarios así lo consideren.

## 7. CONCLUSIONES

En 1996 se creó la Oficina de Presupuestos bajo la dependencia directa del propio Presidente del Gobierno (D. José María Aznar) y se otorgó la titularidad de la misma, como Director al Profesor D. José Barea Tejeiro, con rango de Secretario de Estado. Su función principal fue la asistencia directa al Presidente del Gobierno para la formulación de la política presupuestaria, así como el seguimiento cercano de la elaboración de los Presupuestos Generales a fin de reducir los altos niveles de déficit públicos existentes, objetivo necesario para el cumplimiento de los criterios exigidos en el tratado de Maastrich y, por ende, la inclusión de España en la moneda única.

La tarea no fue fácil, pero sin duda la Oficina del Presupuesto contribuyó claramente al objetivo fijado y España entró en 1999 en el euro.

Al momento presente y atendiendo a las recomendaciones de la Comisión Europea, en el marco de una mejora de la gobernanza económica, en España se han iniciado los trabajos relativos a la creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Ya se han dado los primeros pasos con la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de creación de dicha Oficina, que se halla en trámite parlamentario.

Dicho Proyecto refleja que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF) será un ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia que ejerce sus funciones con independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas. Al respecto cabe señalar que su adscripción al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no supone una merma en la independencia de la AIRF, ya que ésta tendrá personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, contando con un patrimonio propio.

La AIRF tendrá carácter Presidencialista, con un mandato de tres años prorrogables a otros tres. Se organizará en divisiones, lideradas por un director y existirá un Comité directivo, integrado por el Presidente y los directores de división. Su personal será preferentemente funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas.

La AIRF será responsable de la valoración de las previsiones macroeconómicas del Gobierno y analizará la implementación y la ejecución de las políticas fiscales, así como su seguimiento. Funciones éstas que son similares a las que tienen otros Consejos Fiscales europeos.

Finalmente, la AIRF publicará sus informes en su web u otros medios de comunicación asimismo en la misma línea que otros Consejos Fiscales europeos.

Lo que está claro es que el Consejo Fiscal Español debe ser una apuesta prioritaria que merece la pena tener en cuenta a la hora de plantear una estrategia innovadora y prestigiosa de política económica.

## BIBLIOGRAFÍA

BAREA TEJEIRO, José (2006): *La Política económica española desde la entrada en la Unión europea. Un análisis crítico*. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BAREA TEJEIRO, José y MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio (2012): «Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 69, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- LÓPEZ CASANOVAS, Guillem y VEGARA, Josep María (2012): «El análisis coste beneficio y la toma de decisiones», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 69, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio (2000): *Economía del Sector Público*, Ariel, Barcelona.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio (2011): *Política Económica Española. La España del siglo XXI (Prólogo de Juan Velarde y José Barea)*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio (Coordinador) (2012): *Tendencias actuales en materia de presupuestación. Presupuesto y Gasto Público*, nº 69, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio (2013): «Propuestas para el Crecimiento Económico y la Viabilidad del Estado del Bienestar», *Papeles de Economía Española*, FUNCAS, nº 135, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio y MIQUEL BURGOS, Ana Belén (2013): «Instrumentos clave en la lucha contra el fraude. La importancia de la educación fiscal» *Crónica Tributaria*, nº 146, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RAWLS, J. (1971): *Una Teoría de la Justicia*, Harvard University Press.
- ZAPICO GOÑI, Eduardo (2012): «El Presupuesto por resultados ante la crisis fiscal: compatibilizando austeridad y crecimiento», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 69, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.