

LA POSICIÓN DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CONTROL FINANCIERO

The position of the Independent Authority for Fiscal Responsibility in the spanish constitutional architecture of financial control

ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ

American University of Beirut
ap03@aub.edu.lb

Cómo citar/Citation

Porras Gómez, A.-M. (2017).
La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero.
Revista Española de Derecho Constitucional, 110, 143-163.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.110.05>

Resumen

El propósito de este trabajo es investigar la posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF) en el sistema constitucional de control financiero español y otorgar una especial atención a la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica (LO) 6/2013, de Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIRF). El enfoque analizará posibles elementos de inconstitucionalidad y se centrará, especialmente, en la hipotética contradicción con el art. 153 de la Constitución Española (CE) y la línea jurisprudencial que sobre este se ha construido, en la medida en que pueda entenderse la AIRF como un órgano de control económico-presupuestario que, desde el subsistema de control interno de la Administración General del Estado, proyecta sus competencias sobre las comunidades autónomas (CC.AA.).

Palabras clave

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; legislación; Tribunal de Cuentas.

Abstract

The purpose of this paper is to explore the position of the Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal in the Spanish constitutional system of financial control, giving a special attention to the possible unconstitutionality of the Ley Orgánica 6/2013, de Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. The approach will analyze possible elements of unconstitutionality, focusing especially on a hypothetical contradiction with article 153 of the Spanish Constitution and the jurisprudence built upon it, to the extent that the Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal could be understood as an administrative body for economic and budgetary internal control that exercises its jurisdiction over the Autonomous Communities.

Keywords

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; Law; Tribunal de Cuentas.

SUMARIO

I. EL CONTEXTO DE LA LOAIRF. II. EL CONCEPTO DE INSTITUCIÓN FISCAL INDEPENDIENTE. III. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA AIRF. IV. COMPETENCIAS. V. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LOAIRF: 1. ¿Se limita la LOAIRF a prever una remisión de información por parte de las CC.AA. a la AIRF? 2. ¿Forma parte de la labor de la AIRF exigir una justificación del gasto o rendición de cuentas? VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. EL CONTEXTO DE LA LOAIRF

La AIRF tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las administraciones públicas del principio de estabilidad presupuestaria (art. 2 LOAIRF). La introducción del principio de estabilidad presupuestaria en el ordenamiento jurídico español se remonta al año 2001 con la aprobación de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria, y la LO 5/2001, complementaria a la anterior. Ambas normas se conectaban con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (aprobado por resolución del Consejo Europeo de 1997), por el que se intentaba contener la deuda y el déficit públicos de los Estados integrantes de la Unión Económica y Monetaria dentro de unos límites comunes. El objetivo de la Ley 18/2001 y la LO 5/2001 era señalar una serie de límites de déficit y endeudamiento a todas las administraciones públicas, así como unos mecanismos de control para asegurar su cumplimiento. Estas dos normas, aprobadas sobre las bases competenciales expansivas del Estado de los arts. 149.1.11, 149.1.14 y 149.1.18 CE (respecto al sistema monetario, la Hacienda General y Deuda del Estado, y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) y, especialmente, del art. 149.1.13 CE (relativo a las bases y coordinación de la planificación económica) contenían ciertos elementos centralizadores en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (por el Gobierno —art. 5 LO 5/2001—) y en el control de su cumplimiento (coordinado por el Ministerio de Hacienda, al que habría de suministrársele la información necesaria —art. 6 LO 5/2001—). El fundamento de la competencia estatal para formular e implementar estas medidas de política económica fue avalado por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 198/2011.

La reforma del art. 135 CE en 2011 constitucionalizó el principio de estabilidad presupuestaria. El nuevo marco normativo atribuye un importante ámbito de actuación para regular la estabilidad presupuestaria a través

de LO, difiriendo gran parte de la regulación al desarrollo legislativo ulterior. Esta amplia previsión constitucional de desarrollo legislativo se ha efectuado, en primer lugar, mediante la aprobación de la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF); y, en segundo lugar, mediante la aprobación de la LOAIRF, ley *complementaria* de la LOEPSF (como se indica en su preámbulo).

La LOAIRF incorpora al ordenamiento jurídico español elementos de la política económica que se ha ido trazando desde la Unión Europea para afrontar la crisis fiscal. Entre dichos elementos, destaca el diseño de un sistema de supervisión, por parte de organismos independientes, del cumplimiento de las reglas fiscales de déficit, endeudamiento y evolución del gasto. En este sentido, la LOAIRF desarrolla las obligaciones derivadas de la Directiva 2011/85/UE, así como del memorando de entendimiento del rescate que pidió España para sanear el sector bancario a mediados de 2012. Igualmente, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2012 se determina la necesidad de preservar la «independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia» de los topes y reglas que conforman el pacto presupuestario alcanzado (art. 3.2). En la misma línea se sitúa el Reglamento UE 473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, en cuyo art. 18 se prevé que los «organismos independientes» se constituyan a más tardar el 31 de octubre de 2013.

II. EL CONCEPTO DE INSTITUCIÓN FISCAL INDEPENDIENTE

El término *institución fiscal independiente* (IFI) hace referencia a una institución independiente funcionalmente de las autoridades presupuestarias (entendiendo por tales las encargadas de planificar y ejecutar el presupuesto). La creación de una IFI tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y es una práctica cada vez más generalizada en todo el mundo. La puesta en marcha de estos organismos tuvo una primera etapa en la segunda posguerra mundial, los Países Bajos fue el primer país en crear una IFI en 1947. A partir de 2011, con la crisis financiera, se generalizó la necesidad de garantizar la estabilidad en los presupuestos públicos y, con ello, la creación de organismos independientes que contribuyeran a esa labor.

Las IFI operan en el contexto de las normas fiscales existentes y constituyen un circuito de garantía para que dichas normas se cumplan. El motivo principal para su creación consiste en la preocupación de que el Gobierno se incline

a hacer proyecciones demasiado optimistas de las cuentas públicas y de que pueda desviarse del cumplimiento de las normas de déficit, a veces incluso con el beneplácito del Parlamento (especialmente en escenarios de parlamentarismo partitocrático). En definitiva, las IFI constituyen un ejemplo de agencia regulativa independiente que trata de introducir consistencia temporal en las políticas públicas caracterizadas por un fuerte componente tecnocrático (Gilardi, 2002).

III. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA AIRF

La AIRF es la IFI de España, que se configura jurídicamente como un ente de derecho público que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las administraciones públicas (art. 1 LOAIRF). Conforme al art. 7.2 LOAIRF, «a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Autoridad se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas»; esta adscripción «en ningún caso afectará a su autonomía e independencia funcional».

En efecto, la independencia funcional de la AIRF constituye el elemento esencial de su configuración jurídica. El Reglamento UE 473/2013 prevé en su art. 2.1 que la independencia de los organismos independientes de control de la estabilidad presupuestaria ha de venir dada por la autonomía funcional de dichos organismos respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros, debiendo sustentarse tal cualidad en disposiciones normativas que la garanticen con un nivel elevado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, si la AIRF se adscribe al Gobierno, deja de tener independencia orgánica, y esto puede acabar incidiendo en la independencia funcional. Así, puede dudarse sobre cómo un subsecretario —rango que tiene el presidente de la AIRF— de un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda ejercerá con independencia efectiva respecto del ministro (Martínez Lago, 2014: 39), cuando dicho subsecretario es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Hacienda. En este sentido, el Consejo de Estado —haciéndose eco de objeciones realizadas por la Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y varias CC.AA. a la adscripción de la AIRF al Ministerio de Hacienda (Martínez Lago, 2014: 39)— consideró que «podría preverse que dicha Autoridad dependiera directamente de las Cortes Generales» o, en todo caso, «que se adscribiera al Ministerio de la Presidencia, como fórmula más expresiva de su relevancia y del ámbito en que ejerce sus competencias». Eso mismo pretendieron diversas enmiendas parlamentarias (Martínez Lago, 2014). En efecto, hay que considerar que, si se hubiese hecho depender orgánicamente de las Cortes

(representantes del Pueblo español y, por tanto, del sujeto soberano), habría tenido más lógica el diseño institucional de incidencia sobre las CC. AA. (Porras Gómez, 2015: 215). No obstante, como el Consejo de Estado recordó en su Dictamen 606/2013, la adscripción formal a un ministerio «no supone necesariamente una quiebra de la autonomía funcional de la institución».

El Reglamento UE 473/2013 dejaba abierta la posibilidad de asignar a más de un organismo independiente la supervisión de las reglas fiscales, con tal de que hubiese una clara asignación de responsabilidades¹. Por lo tanto, conforme a dicho reglamento cabría haber recurrido a entes ya disponibles en nuestro ordenamiento, confiriendo competencias a varios o a uno solo y cambiando lo que hubiese que cambiar para asegurar de manera clara su autonomía funcional y el eficaz cumplimiento de sus funciones (Piña Garrido, 2012: 27, 48-49; Martínez Lago, 2014: 30). Por dicho motivo, el Consejo de Estado recordaba en su Dictamen 606/2013 la posibilidad de atribuir las funciones de la AIRF a un organismo ya existente, «como podrían ser el Tribunal de Cuentas o el Consejo Económico y Social, previa introducción de las oportunas modificaciones en su régimen jurídico; y que también pueda tomarse en consideración la creación de un órgano de naturaleza y engarce distintos, como pudiera ser una oficina presupuestaria encuadrada en las Cortes Generales».

En lo concerniente a la posición de la AIRF respecto a los órganos de control ya existentes, se ha llegado a afirmar que, con su creación, se trataba de paliar el déficit del control presupuestario que vienen ejerciendo los órganos normalmente encargados del control financiero (la Intervención General de la Administración del Estado, el Tribunal de Cuentas [TCU] y los Órganos de Control Externo autonómicos). De manera quizás exagerada, Martínez Lago (2014: 5-6) ha señalado que «con ello se denota una especie de desconfianza hacia la labor encomendada al aparato institucional clásico de control de las finanzas públicas, aplazando la reforma del mismo con la creación de un nuevo organismo». Sin embargo, en términos de derecho comparado, la solución adoptada por España de crear una nueva autoridad independiente es lo más normal (Gordo *et al.*, 2015: 35); de hecho, en Europa solo hay dos países que hayan encomendado la función de control de la estabilidad presupuestaria a una entidad de fiscalización superior: Francia y Finlandia. Dos casos de entidades de fiscalización superior que cuentan con competencias de control *ex ante*, lo cual no es la situación del TCU en España.

¹ Sin embargo, esta alternativa se contempla como opción no preferente, puesto que habrá de «evitarse una excesiva fragmentación institucional de las tareas de seguimiento» (considerando 17).

A este respecto, hay que tener en cuenta que conferir al TCU un mandato de control *ex ante* que abarque la programación presupuestaria puede ir en contra de la esencia misma de dicho órgano (aunque hay autores que defienden ese diseño, como Fernández Llera [2014: 42]) en la medida en que el control *ex ante* supone, en cierto modo, autorizar los actos que se controlan; y, si se pretende que el TCU autorice o dé su visto bueno a los actos de programación presupuestaria sobre cuya ejecución se volverá a pronunciar más tarde, se corre el riesgo de generar una situación anómala que puede situarse en contra de la esencia misma del control externo y menoscabar en último término la imparcialidad del control *ex post* (Declaración de Lima², art. 2.3). Por otro lado, en la medida en que la labor de la AIRF se conecta con el control de la contabilidad nacional, tiene sentido que se vincule con el Ministerio de Hacienda, pues son los Ministerios de Economía y Hacienda, y no el TCU los encargados de esta.

IV. COMPETENCIAS

La AIRF tiene por objeto «garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas» (art. 2 LOAIRF). Para conseguir dicho objetivo, se dota a la AIRF de una serie de facultades, sintetizadas en el art. 4 LOAIRF:

1. Elaborar informes (el apartamiento de cuyas recomendaciones deberá ser motivado), opiniones (el apartamiento de cuyos criterios no requiere motivación) y estudios.

² Las características propias del control externo han quedado codificadas en la Declaración de Lima de 1977 sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, de la INTOSAI, donde se describe qué se entiende por control del gasto público y qué es una entidad de fiscalización superior. La Declaración de Lima es el más importante estándar definido por INTOSAI y proporciona el marco conceptual para el resto de estándares. Presenta un resumen de los principios básicos que se precisan para poder conseguir resultados de auditoría pública independientes y objetivos. INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions) es la organización internacional de entidades de fiscalización superior a la que pertenecen las entidades de fiscalización superior de la casi totalidad de países del mundo.

2. Disponer de la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones
3. Ejercitar advertencias públicas y apreciar los incumplimientos graves y reiterados del deber de colaboración con la AIRF.

Para que la AIRF pueda disponer de la información económico-financiera de las administraciones públicas, se contempla, en primer lugar, que pueda acceder a los datos que tenga el Ministerio de Hacienda (a estos efectos hay que considerar que una de las funciones inherentes a la Intervención General de la Administración del Estado, como centro gestor de la contabilidad pública, es la de centralizar la información contable de las entidades integrantes del sector público —art. 125.2 de la Ley General Presupuestaria—). En segundo lugar, se contempla que la AIRF pueda dirigirse directamente a las otras administraciones y requerir «información adicional [...] cuando la información obtenida a través del Ministerio no resultara suficiente, completa o requiriera de alguna aclaración» (art. 4.2 LOAIRF). El incumplimiento del deber de colaboración en el suministro de información podrá entrañar, si la AIRF considera que se trata de un incumplimiento grave o reiterado, la aplicación por el Gobierno de las «medidas de corrección» señaladas en el art. 20 LOEPSF (autorización estatal de las operaciones de crédito e informe previo favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios).

El capítulo II de la LOAIRF (arts. 14-23) concreta el listado de informes y de asuntos sobre los que la AIRF podrá emitir informes y opiniones:

1. Informe sobre las previsiones macroeconómicas «que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas o en el programa de estabilidad» (art. 14 LOAIRF). La finalidad de estos informes consiste en avalar o no las previsiones macroeconómicas, y que se tengan en cuenta las recomendaciones de la AIRF en la elaboración de las previsiones definitivas a incorporar en los proyectos de presupuestos o en el programa de estabilidad.
2. Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española (art. 15 LOAIRF). Ambos aspectos aparecen indicados en los arts. 12.3 y 21.1.b) LOEPSF, habiendo dado lugar a la aprobación de la Orden ECC/2741/2012, del Ministerio de Economía y Competitividad, de desarrollo metodológico de la LOEPSF sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española. De lo que se

trata es de que, a partir de ahora, las modificaciones de dicha orden serán objeto de informe previo de la AIRF.

3. Informe anual sobre el proyecto de Programa de Estabilidad (art. 16 LOAIRF).
4. Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto. Se trata de una evaluación anual del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las administraciones públicas (arts. 17 LOAIRF y 17.2 LOEPSF).
5. Informe sobre el establecimiento por el Ministerio de Hacienda de los objetivos individuales de déficit y deuda de las CC.AA. Este informe ha de emitirse en los diez días siguientes a que el Gobierno apruebe los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las administraciones públicas, antecedendo a la propuesta de determinación por el Ministerio de Hacienda de tales objetivos a nivel de cada una de las CC.AA. (art. 18 LOAIRF).
6. Informe sobre los planes económico-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las CC.AA. (art. 19 LOAIRF).
7. Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas. Se trata de un informe sobre la adecuación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (y de la información económico-financiera para la programación presupuestaria que deben suministrar las CC.AA. y entidades locales) a los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto. La AIRF puede incluir recomendaciones en caso de apreciar alguna desviación (art. 20 LOAIRF).
8. Informe sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV LOEPSF para supuestos en los que se vea comprometido el principio de estabilidad presupuestaria, así como sobre el seguimiento de las que se hubieran adoptado. Este informe no tiene porqué producirse si así lo considera la autoridad, contemplándose como una posibilidad (art. 21 LOAIRF).
9. Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales — catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria— a las que hace referencia el art. 135.4 CE para superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Este informe tendrá que producirse con carácter previo a la tramitación que habrá de darse en el Congreso de los Diputados para que, por mayoría absoluta, pueda decidir al respecto (art. 22 LOAIRF).
10. Opiniones, que pueden versar sobre el seguimiento de la información relativa a la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de

Hacienda; sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo; así como «sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley» (art. 23 LOAIRF).

Los arts. 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 22 LOAIRF hacen referencia a la programación presupuestaria; los arts. 17 LOAIRF y 17.2 LOEPSF hacen referencia a la ejecución presupuestaria; mientras que el art. 23 LOAIRF puede hacer referencia tanto a la programación como a la ejecución, y el art. 21 engarza con una actividad excepcional de rendición de cuentas. Las competencias de control de la AIRF pueden, por tanto, incidir sobre la autonomía financiera de las administraciones públicas y proyectarse con una intensidad variable en la programación y en la ejecución tanto de los ingresos como de los gastos (fases sobre las que se proyecta el principio de estabilidad presupuestaria —arts. 3 y 11 LOEPSF—). Es la programación presupuestaria de los ingresos y gastos, momento primordial en que se evalúa el cumplimiento con los objetivos de estabilidad, la fase en la que más incide la AIRF.

La especial competencia de control de la programación presupuestaria con que cuenta la AIRF genera una problemática propia de fuerte calado constitucional. En efecto, conforme al clásico principio de *no taxation without representation* puede afirmarse que en los fundamentos básicos del derecho Constitucional subyace un rechazo a que autoridades no legitimadas democráticamente decidan sobre asuntos de la programación de los ingresos y gastos públicos. Sin embargo, hay que entender que conforme a su diseño, la finalidad de la AIRF no es ejercer un control de oportunidad sobre decisiones políticas del proyecto de presupuestos, sino una mera verificación de carácter técnico que comprueba la conformidad de dichos presupuestos con normas relativas a la estabilidad presupuestaria que no dependen del margen de discrecionalidad de la AIRF, sino que han emanado del legislador. En el epígrafe que sigue nos enfocaremos con mayor detenimiento sobre la incidencia de la actividad de la AIRF con respecto a las funciones de control no de la programación, sino de la ejecución presupuestaria, analizando la posible inconstitucionalidad de dichas funciones en la medida en que puedan chocar con las competencias de control reconocidas a las CC.AA. y al TCU.

V. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LOAIRF

Resulta interesante considerar la hipotética contradicción entre la LOAIRF y el art. 153 CE, en la medida en que pueda entenderse la AIRF

como un órgano inserto en el subsistema de control interno (Porras Gómez, 2014) que desde la Administración General del Estado pretende proyectar sus competencias sobre las CC. AA. A este respecto, hay que comenzar señalando que la LOAIRF no ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad; y no lo puede ser ya, puesto que, en la actualidad (2016), se han cumplido los plazos de impugnación del art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y aunque la posibilidad teórica de una cuestión de constitucionalidad contra la LOAIRF es bastante remota (dadas las funciones de la AIRF y los destinatarios de sus informes y opiniones), el análisis que, a continuación, se presenta sobre la posible constitucionalidad de las competencias de control de la AIRF presenta un evidente interés en lo que concierne a la delimitación teórica de elementos fundamentales en la arquitectura constitucional de control del gasto público.

Hemos visto cómo los arts. 17 LOAIRF y 17.2 LOEPSF configuran una competencia de control sobre la ejecución del gasto público que podría chocar con una hipotética reserva establecida por el art. 153 d) CE en favor del TCU. A este respecto, hay que comenzar subrayando que el Consejo de Estado, en las dos ocasiones que ha tenido de pronunciarse sobre la AIRF (LO y Reglamento de Desarrollo) no ha entrado a valorar su posible inconstitucionalidad por solapamiento con las funciones del TCU, como sí lo han hecho en la doctrina autores como Orón Moratal (2013). La clave residiría en que, como se señaló en STC 157/2011 (FJ 3) el art. 135 CE ofrece por sí solo un fundamento competencial a la Administración General del Estado en materia de estabilidad presupuestaria. En este sentido, también se afirmó en el FJ 3 de dicha sentencia que la nueva redacción del art. 135 CE encomienda el desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria a una LO; y la remisión a una LO presupone la competencia del Estado en la materia que a través de ella se pretende regular³. La LO es una ley aprobada por el Congreso de los Diputados y, por lo tanto, se proyecta fundamentalmente hacia el Estado central, resultando lógico que su implementación esté concebida para la Administración General del Estado. Por lo tanto, no haría falta preocuparse de los ámbitos competenciales de otros órganos, como el garantizado en el art. 153 CE a favor del TCU. En esta línea se situó igualmente el Consejo de Estado, que señaló en su Dictamen 606/2013 que «La AIRF, en atención a su función de garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, se crea por LO con base en el art. 135.5 de la Constitución. Su engarce en el aludido precepto constitucional

³ «[...] la remisión a una Ley Orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia».

permite que ejerza sus funciones en todo el territorio español y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público».

Igualmente hay que tener en cuenta la previsión de la «responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria» del art. 135.5. c) CE. De tal artículo podría también deducirse, como implícita, la competencia de control, puesto que no puede haber potestad sancionadora si no hay antes una actividad de control. En definitiva, siguiendo estas pautas de interpretación puede zanjarse de manera simple y rápida toda posible consideración de la vulneración del art. 153 CE. No cabría alegar vulneración del art. 153, pues, si tal es el sentido del art. 135 (ofrecer una base para la actividad de control llevada a cabo por la AIRF), hay que entender que, si bien existe una situación de posible contradicción entre preceptos constitucionales (135 y 153 CE), lo que hay que llevar a cabo es simplemente una interpretación ponderada de ambos enunciados, que en este caso excluiría el supuesto de inconstitucionalidad de la LOAIRF.

Sin embargo, interpretar el art. 135 en el sentido de que prevé la existencia de una AIRF no resulta obvio. El problema jurídico se plantea aquí en la medida en que realmente el enunciado del art. 135 CE es bastante abierto, ya que deja mucho a la posterior LO; de hecho, ningún extremo de la articulación institucional del sistema de control de la estabilidad presupuestaria resulta mencionado. Como tampoco se hace referencia a articulación institucional alguna a los efectos del control y aplicación de los principios contenidos en dicho artículo. De hecho, la AIRF ni siquiera se menciona. La relativa parquedad con que se expresa el art. 135 CE en esta cuestión puede generar un resultado interpretativo ambiguo, de tal forma que podría interpretarse que la no mención a los circuitos de control del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria no permite considerar que el mismo prevé *necesariamente* la existencia de una AIRF. No cabría aquí reivindicar una interpretación sistemática o teleológica para defender el engarce de la LOAIRF con el art. 135 CE porque, sencillamente, no existe una base gramatical sólida que prevea necesariamente la creación de un circuito de control institucionalizado (más allá de la previsión difusa del art. 135.5 CE de desarrollo de los principios a los que se refiere dicho artículo). Y es la interpretación gramatical la que establece el perímetro de posibilidades sobre el que, posteriormente, métodos interpretativos adicionales podrán elaborar la especificación del sentido normativo. Si no se entiende que el art. 135 CE comprende necesariamente la existencia de una AIRF en los términos en que esta ha sido diseñada, entonces la atribución a la AIRF de muchas de las competencias previstas en la LOAIRF podría ser inconstitucional en la medida en que chocasen con las competencias conferidas, de forma mucho más específica, por el art. 153 CE al TCU.

En concreto, aquellas competencias que supusiesen un *control económico y presupuestario* de las CC. AA.

A este respecto, habría que pasar a preguntarse qué significa exactamente la expresión del art. 153 d) CE de control «económico y presupuestario» que habrá de ser llevado a cabo por el TCU. La interpretación gramatical ofrece un espacio de definición amplio, en la medida en que las palabras *económico* y *presupuestario* son conceptos difusos. En efecto, poco se desprende de sus definiciones. *Economía* es un concepto ajeno al derecho que hace referencia a los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas mediante el empleo de bienes escasos⁴. Mientras que *presupuesto*, un concepto cuyos contornos jurídicos están mejor delineados por el derecho financiero, puede ser definido como un «documento jurídico-contable de vigencia anual por el que se autorizan gastos máximos y se prevén ingresos necesarios para su financiación». Dentro de este espacio interpretativo, se hace necesario acudir a criterios hermenéuticos adicionales. En este sentido, desde un punto de vista sistemático se pueden observar dos elementos que pueden resultar decisivos para averiguar el significado. En primer lugar, la ubicación del precepto en el art. 153 y el sentido que cabe atribuir a dicho artículo en su conjunto; y, en segundo lugar, la mención que se hace al TCU y la consideración de este como un auditor público.

En primer lugar, hay que señalar que existe una cierta confusión doctrinal en torno al alcance del art. 153 d) CE. Dicho artículo establece que «el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá [...] por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario». Parece como si operase en favor de un supuesto ámbito exclusivo para el TCU, de tal manera que solo a través de este podrían llevarse a cabo labores de control financiero sobre las CC. AA. Esta posible interpretación constitucional puede tener consecuencias a la hora de articular los controles internos central y autonómico (especialmente en el caso de subvenciones condicionadas [Porrás Gómez, 2015: 258-259]), así como para la operatividad de la AIRF. Sin embargo, la visión que prevalece en la doctrina es la de considerar que el art. 153 CE se limita a compendiar las principales vías por cuyo medio se controla la actividad de las CC. AA. (Medina Guerrero, 2013: 115), y no se refiere a todas las posibles (Bacigalupo Sagesse *et al.*, 2011). De esta forma, las CC. AA. están también sujetas a controles no previstos en dicho artículo (por ejemplo, por el Defensor del Pueblo o por las Cortes Generales —y no solo por el

⁴ De manera más específica, señala Mendizábal Allende en voto particular sobre la STC 98/2001 que la «actividad económica» de las administraciones públicas afecta a la vida patrimonial de estas.

Gobierno— cuando ejercen funciones delegadas por el Estado). Además, todos los controles previstos por el art. 153 CE (el control por el Tribunal Constitucional de la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; el control judicial de la legalidad de su actividad administrativa; el control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado previsto en el art. 150.2 CE; así como el control económico y presupuestario previsto en el art. 136 CE) existirían en virtud de la misma Constitución aunque esta no incluyese un precepto con el contenido del art. 153 CE. De ahí que se pueda alegar que el significado jurídico del art. 153 es, en cierto modo, más declarativo que constitutivo, y que no establece un *numerus clausus*, lo que posibilita la existencia de vías de control adicionales.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la mención que se hace al TCU y la consideración de este como un auditor público. Planteamos aquí la hipótesis de que una correcta interpretación del art. 153 d) CE debería considerar que él mismo —al expresar «económico y presupuestario» junto con «Tribunal de Cuentas»— a lo que se está refiriendo es a la actividad de auditoría pública, que es el ámbito propio del TCU. La *auditoría pública* es la función de control de fiabilidad, de cumplimiento y de gestión desarrollada por los circuitos de control externo. Conviene señalar, a este respecto, que el control externo es una categoría depuradamente elaborada por la comunidad de auditores públicos, agrupada en torno a la INTOSAI. De esta forma, el control externo, llevado a cabo por actores externos e independientes respecto del ente controlado, responde a una lógica determinada; el subsistema de control externo se inserta en el sistema de control del gasto público tratando fundamentalmente de aportar confianza al Parlamento y a la sociedad, verificando que la gestión pública se ha llevado a cabo conforme al derecho. Para ello trata de detectar irregularidades actuando de manera crítica e incisiva. En el control externo prima el objetivo de generar confianza a efectos de atenuar una situación de asimetría de la información entre el legislativo y el ejecutivo (Porras Gómez, 2014: 238), de la misma forma que en el ámbito de la empresa privada el control realizado por un auditor de cuentas busca generar confianza en la dirección y consejo de administración por parte de los accionistas, a efectos de que se rindan cuentas ante estos.

Las consecuencias de aplicar estas dos hipótesis al supuesto de la AIRF serían las siguientes:

1. Considerar el control externo como control que sirve para generar confianza en el Congreso de los Diputados respecto de la actuación de las administraciones, *a efectos de rendir cuentas ante dicho órgano*.

Esa es la razón de ser del TCU. Sin embargo, el control de la AIRF no tiene al Congreso de los Diputados como un interlocutor directo, sino al Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda. Y no tiene como objetivo principal generar confianza, sino garantizar el cumplimiento efectivo por las administraciones públicas del principio de estabilidad presupuestaria (art. 2 LOAIRF). Además, el control que la AIRF hace de la ejecución presupuestaria se centra sobre los estados financieros agregados, sin pasar a analizar sobre el terreno su fiabilidad (control de fiabilidad), la legalidad de las transacciones subyacentes (control de cumplimiento) o la economía, eficacia y eficiencia del gasto público (control de gestión). Por lo tanto, no tiene por qué solaparse (y, como veremos más abajo, difícilmente puede entenderse que se solapa) en este sentido con el TCU.

2. Si lo que ofrece el art. 153 d) es auténticamente un *numerus apertus*, la adición de un nuevo órgano fiscalizador sería perfectamente constitucional.

Sin embargo, hay que dejar claro que estas dos hipótesis interpretativas que aquí se plantean no están claramente acogidas por la jurisprudencia constitucional, más bien al contrario. Así, puede considerarse que el TC ha admitido implícitamente que el art. 153 d) establece un cierto ámbito de exclusividad del TCU (o cuando menos del subsistema de control externo, ya sea en su nivel central o autonómico) que se proyecta hacia el control que desde el Estado central se pueda hacer de la actividad económico-financiera de las CC.AA.: solo desde el TCU se podrá llevar a cabo dicho control. En este sentido, la STC 237/1992 (FJ 9) daba a entender que la pretensión de supervisar y controlar la ejecución autonómica de subvenciones condicionadas por parte del subsistema de control interno del Estado central, por razón del origen estatal de estas, no podía ir más allá de la remisión de información específica. Ir más allá suponía, conforme a dicha jurisprudencia, tanto una interferencia en la autonomía propia de las CC.AA. «como una invasión del ámbito de actuación del TCU»⁵.

⁵ Aunque a este respecto se hacía referencia explícita al art. 136 CE, no al 153 d)... como volvió a señalar el ponente Mendizábal Allende años más tarde en voto particular de la STC 98/2001, diciendo que «la alusión del artículo 153 d) ha de reconducirse plenamente [...] a la cláusula general de competencia configurada en el artículo 136.1 CE». En dicho voto particular, Mendizábal Allende utilizó también, como elemento adicional de interpretación, una alusión de la LOFCA, en cuyo art. 22 se establece que «al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el

Por otro lado, el TC ha hecho una interpretación del TCU no tanto en su dimensión de auditor externo encargado de proporcionar confianza, sino como órgano que sustancia o posibilita una rendición de cuentas. Lo que afirmó el Alto Tribunal en STC 237/1992 (FJ 9) es que «un control administrativo interno que exija la justificación del gasto —rendición de cuentas, en suma— [...] resultaría incompatible con la autonomía de las Comunidades para colocarlas en una posición subordinada a la Administración del Estado (SSTC 4/1981, 6/1982 y 201/1988), invadiendo por otra parte el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas». Esto quiere decir que se identifica la esencia del control ejercido por el TCU *con la exigencia de justificación del gasto o rendición de cuentas*. Lo cual puede que no sea la expresión más correcta, puesto que la justificación del gasto no es lo mismo que la rendición de cuentas. En efecto, conforme al lenguaje utilizado por el propio TCU, la justificación del gasto hace referencia a la verificación de que el mismo cumple con las normas vigentes en la gestión de los fondos públicos. Se trata más de un ejercicio de transparencia (a través del control, que contrasta una situación de hecho con una situación esperada) que de un ejercicio de rendición de cuentas. Entendiendo *rendición de cuentas* como lo entiende la doctrina⁶: como un proceso por el cual un actor da explicaciones ante un foro por su gestión, y hace frente a las consecuencias que dicho foro determine... Esta rendición de cuentas se concretaría, estrictamente, en el ejercicio de jurisdicción contable llevado a cabo por el TCU, así como en la rendición de cuentas más amplia que se pueda desarrollar en sede parlamentaria sobre la base de los informes emitidos por este⁷.

control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», subrayando el magistrado que «el control específico respecto de la gestión económica [de las CC.AA.] corresponde indeclinablemente al Tribunal de Cuentas, sin limitación ni condicionamiento alguno».

⁶ Se entiende por *rendición de cuentas* la obligación de un agente de informar y justificar sus actos (*answerability*), afrontando las consecuencias que de ello se puedan derivar (*enforcement*) (Schedler, 1999: 14). Schedler (2004:13) menciona los tres pilares fundamentales de información, justificación y castigo.

⁷ Así, como señala Mendizábal Allende en voto particular sobre la STC 98/2001, «El Tribunal puede y debe coexistir con los controles internos que establezcan las distintas Administraciones públicas e incluso con el externo que las Comunidades Autónomas, y solo ellas, quieran organizar. Ahora bien, éste habrá de ser solo eso, control, y en definitiva tendrá un alcance informativo, pero nunca naturaleza jurisdiccional ni, en consecuencia, podrá *declarar o exigir* responsabilidades *individualizadas*» (cur-siva nuestra).

Sin embargo, manifestamos aquí nuestra preferencia por las dos hipótesis interpretativas planteadas (el TCU como auditor externo y el art. 153 CE como *numerus apertus*). Pero, independientemente de esta preferencia, hay que enfocarse sobre la realidad y ponderar el posible alcance que la jurisprudencia constitucional tal y como se ha configurado hasta el momento pueda tener sobre la AIRF. Habría que plantearse estas preguntas: 1) ¿se limita la LOAIRF a prever una remisión de información por parte de las CC.AA. a la AIRF?: 2) ¿forma parte de la labor de la AIRF exigir una justificación del gasto? Las respuestas a estas dos cuestiones, a nuestro modo de ver, se situarían en todo caso en un sentido favorable a la constitucionalidad de la LOAIRF.

1. ¿SE LIMITA LA LOAIRF A PREVER UNA REMISIÓN DE INFORMACIÓN POR PARTE DE LAS CC.AA. A LA AIRF?

De acuerdo con STC 201/1988, FJ 4 (así como la ya citada STC 237/1992, FJ 9), el TC solo admitiría entre los subsistemas de control interno el establecimiento de un *deber de información* (que se explica en función de la existencia de los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional —y habría que añadir también el de transparencia del art. 105.b) CE, conectado con el de información veraz del art. 20 CE—), pero no el control entre administraciones. Se consideraba que la realización por la Administración Central de controles financieros en las administraciones autonómicas coloca a las CC.AA. en una situación de subordinación con respecto a la Administración del Estado. El razonamiento subyacente a este posicionamiento consiste en considerar que el control financiero está eminentemente vinculado a órganos de impulso político. Como resultado de este planteamiento, se considera que en último término el control que ejerce una administración superior sobre otra inferior acaba suponiendo una interferencia en la autonomía de la Administración inferior. Y en efecto, la STC 237/1992 daba a entender en su ya mencionado FJ 9 que la pretensión de supervisar y controlar la ejecución autonómica de subvenciones condicionadas por parte del subsistema de control interno del Estado central, por razón del origen estatal de las mismas, no podía ir más allá de la remisión de información específica (ir más allá suponía *una invasión del ámbito de actuación del TCU*). Es decir, que solo a través del TCU podría llevarse a cabo un control que interfiriese con la autonomía financiera. Se indicaba que «el Estado no puede condicionar las subvenciones o predeterminar su finalidad más allá del perímetro de la competencia concreta que sirva de cobertura a esa

intervención suya» (FJ 8). A este respecto, cabe preguntarse si realmente controlar supone condicionar o predeterminar la finalidad del gasto público, en la medida en que el control, entendido como una mera actividad de verificación de una realidad de hecho, no implica por sí mismo una distorsión en el patrón de preferencias del ente controlado.

En todo caso, conviene clarificar que, ya antes de la reforma del art. 135 CE la STC 134/2011 (FJ 8.a), estableció, de manera aparentemente contradictoria con la línea jurisprudencial mencionada, que el principio de autonomía financiera de las CC.AA. «no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos», habiendo rechazado únicamente «las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional». Claro está, para conciliar esta afirmación con la línea jurisprudencial de las SSTC 201/1988 y 237/1992 hay que considerar que dentro de esos controles «rigurosos» contrarios al principio de autonomía financiera entrarían aquellos que sistemáticamente actuasen sobre el terreno sin que sean imprescindibles, es decir, sin que las deficiencias de la cooperación horizontal entre subsistemas de control central y autonómico lo justificasen. La regla, por tanto, es la cooperación y la remisión de información, siendo la imposición de controles por el Estado central la excepción. Es, precisamente, en este sentido excepcional que la STC 215/2014 ha entendido que los controles llevados a cabo por la comisión de expertos bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el art. 25.2 LOEPSF son constitucionales y ha expandido el ámbito de control de los circuitos de control interno del Estado sobre las CC.AA.

Hay que considerar, por tanto, la dimensión de la interferencia de la AIRF en la autonomía financiera de la respectiva comunidad autónoma (protegida por el art. 137 CE), esto es, en la potestad para regirse conforme a prioridades políticas propias. La realidad aquí es que, conforme a los arts. 17 LOAIRF y 17.2 LOEPSF, la AIRF se limita a recabar información; y, como hemos visto, no tiene competencias ejecutivas para acudir sobre el terreno y conseguirla por sí misma, solo la capacidad de proponer medidas correctivas en caso de que la información solicitada no sea remitida por la administración pública correspondiente. La previsión de un suministro de información contable ya se tenía en cuenta, con respecto al Ministerio de Hacienda, en el art. 7 LO 5/2001, arriba mencionado. Y conforme a las SSTC 201/1988 y 237/1992, limitarse a comprobar datos remitidos por el ente controlado no supone una interferencia en la capacidad de autonomía, en el *indirizzo politico* respectivo de las CC.AA.

2. ¿FORMA PARTE DE LA LABOR DE LA AIRF EXIGIR UNA JUSTIFICACIÓN DEL GASTO O RENDICIÓN DE CUENTAS?

Ya hemos mencionado que, conforme a la doctrina del propio TCU, justificar el gasto hace referencia a la verificación de que el mismo cumple con las normas vigentes en la gestión de los fondos públicos. En la medida en que se trate de verificar que el gasto ejecutado por las CC. AA. se ajusta a las reglas de estabilidad presupuestaria (arts. 17, y 17.2 LOEPSF), puede plantearse que sí se está haciendo una labor de justificación del gasto, lo cual resultaría contrario por lo tanto a la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, recordemos que Mendizábal Allende, en voto particular sobre la STC 98/2001, manifestaba que el control financiero efectuado por órganos distintos del TCU «habrá de ser solo eso, control, y en definitiva tendrá un alcance informativo, pero nunca naturaleza jurisdiccional ni, en consecuencia, podrá declarar o exigir responsabilidades individualizadas». Es decir, que se entiende desde dicha doctrina que solo el TCU puede declarar o exigir responsabilidades individualizadas. Pero lo que la LOAIRF y la LOEPSF prevén es un control genérico de cumplimiento de los objetivos de estabilidad programados en su momento. Esto es un control de ejecución, pero se trata de un control agregado, no una fiscalización individualizada de la fiabilidad de los estados financieros o de los concretos actos de ejecución presupuestaria (control de fiabilidad y control de cumplimiento, que es lo que lleva a cabo el auditor público). En efecto, la AIRF opera sobre datos agregados, y no se prevén las auditorías sobre el terreno, puesto que el control se limita a sustentarse sobre una remisión global de información por parte de las CC. AA.

Respecto de la rendición de cuentas, hemos visto que, conforme al art. 21 LOAIRF, la función de la AIRF engarza con una actividad excepcional de rendición de cuentas (al preverse que habrá de informar sobre la conveniencia de que el Gobierno active las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV de la LOEPSF). Esto sí se situaría aparentemente en contra de la jurisprudencia constitucional, clarificada en este aspecto en el mencionado voto particular de Mendizábal Allende sobre la STC 98/2001, en el que indicaba que la actividad de control financiero llevada a cabo por órganos distintos del TCU nunca podría exigir responsabilidades individualizadas. Ante esta situación, lo que habría que valorar para compatibilizar la LOAIRF con la jurisprudencia constitucional es que los supuestos de incumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria, cuya constatación por parte la AIRF pueden desencadenar las medidas previstas en el capítulo IV LOEPSF, son supuestos extraordinarios que, en último término, se conectan con el art. 155 CE (*ex* art. 26 LOEPSF). El art. 155 CE prevé una situación de rendición de cuentas que

difícilmente podrá hacerse efectiva si no existiese una previa labor de control. La conexión lógica entre transparencia-rendición de cuentas-capacidad de respuesta (Piattoni, 2010) no puede completarse sin esa actividad previa de control.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos descrito la posición de la AIRF en el sistema constitucional de control financiero español otorgando una especial atención a la posible inconstitucionalidad de la LOAIRF por su hipotética contradicción con el art. 153 CE. A este respecto, dos observaciones nos apuntaron la posibilidad de plantear hipótesis que reforzasen la tesis de la constitucionalidad de la LOAIRF. En primer lugar, el hecho de que el diseño que se ha adoptado para situar a la AIRF en el sistema constitucional español haya seguido las pautas marcadas por la mayoría de países europeos en perspectiva comparada, incluso en aquellos países que cuentan con un diseño de descentralización federal (Gordo *et al.*, 2015). Y, en segundo lugar, el hecho de que la transparencia sea un elemento esencial en la legitimación de los poderes públicos y que poner trabas a la transparencia, aunque sea una transparencia creada a partir de un control ejercido por agentes de la Administración Central exógenos a la autoridad controlada, no potencia los valores democráticos sobre los que se sustenta el Estado español.

Orón Moratal (2013) señaló una posible contradicción entre el diseño que se ha previsto en la LOAIRF y el art. 153 CE. No obstante, hemos presentado dos hipótesis interpretativas del art. 153 CE que se situarían en la línea de admitir la constitucionalidad de la LOAIRF. En primer lugar, hemos expuesto una hipótesis interpretativa simple, que parece ser la acogida actualmente por el legislador y por el Consejo de Estado, que consiste en considerar que el art. 135 CE proporciona una base competencial suficiente a la AIRF, de tal forma que no se pasa siquiera a plantearse un posible conflicto de competencias con el TCU. Sin embargo, hemos sugerido que este planteamiento puede mostrar ciertas debilidades, en la medida en que los términos en que se expresa el art. 135 CE no resulten del todo claros en lo relativo a que ofrezca por sí mismo una base competencial sólida a la AIRF o a que dicha base pueda ser ponderada con preferencia a las posibles reservas planteadas por el más específico art. 153 CE. Por lo tanto, hemos considerado necesario indagar en un posible choque entre AIRF y TCU, dejando de lado el art. 135 y centrándonos en el 153 CE. En ese sentido, hemos observado que la LOAIRF se limita, en principio, a prever una remisión de información por parte de las administraciones públicas, que la labor de la AIRF no exige una justificación específica del gasto por parte de los entes

controlados y que la declaración de responsabilidades que se hace sobre la base de su trabajo se produce en un marco de excepcionalidad amparado por el art. 155 CE. Se excluye, por tanto, el supuesto de solapamiento con lo que la doctrina constitucional identifica como la esencia del control llevado a cabo por el TCU. Dichas hipótesis, plausibles en los términos que se han expuesto, apuntan a una ausencia de solapamiento entre las funciones de la AIRF y el TCU, entre los subsistemas de control interno y externo a nivel nacional, lo que evita el posible choque de competencias entre dichos órganos y, por consiguiente, la inconstitucionalidad de la LOAIRF.

Bibliografía

- Bacigalupo Sagesse, M. y Molina, L. (2011). Sinopsis art. 153. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=153&tipo=2>.
- Fernández Llera, R. (2014). Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 62, 35-44.
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 873-893.
- Gordo, E., Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015). *Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM*. Madrid: Banco de España y Dirección General del Servicio de Estudios.
- Martínez Lago, M. Á. (2013). La Autoridad Fiscal Independiente. *III Reunión de Profesores de derecho Financiero y Tributario*, 13 y 14 de diciembre de 2013, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra. Madrid: E-prints Complutense.
- Medina Guerrero, M. (2013). El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 109-147.
- Orón Moratal, G. (2013). El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. *Crónica Presupuestaria*, 2013 (1).
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piña Garrido, L. (2012). ¿Un Consejo Fiscal independiente en España? *Crónica Tributaria*, 6, 25-50.
- Porrás Gómez, A. (2014). La pirámide de control: un modelo de control presupuestario integrado. *Presupuesto y Gasto Público*, 77 (4), 235-251.
- (2015). *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (eds.). *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.