

## EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN EL PARLAMENTO

*Por M<sup>a</sup> Dolores Llop Ribalta  
Interventora de las Cortes de Aragón y  
del Justicia de Aragón*

### INDICE

1.- Introducción.....	2
2.- Parlamento y Presupuesto .....	3
3.- Presupuesto y control parlamentario .....	5
4.- El control presupuestario en la tramitación y aprobación del Presupuesto: .....	7
a) La limitación al derecho de enmienda.....	9
b) La estabilidad presupuestaria.....	10
c) La técnica presupuestaria y el procedimiento de tramitación del Presupuesto .....	13
d) Las limitaciones a la transparencia.....	17
5.- El control de la ejecución del Presupuesto .....	19
a) El control parlamentario en la ejecución del Presupuesto. La modificación presupuestaria .....	20
b) El control parlamentario en la liquidación del Presupuesto. El Tribunal de Cuentas .....	23
6.- Las Oficinas de Control Presupuestario. ....	25
7.- Conclusiones.....	31

## 1. INTRODUCCIÓN

En esta ponencia pretendo exponer cual es el marco en el cual se ejercita la función de control presupuestario por el Parlamento en España y qué modificaciones deberían introducirse para adaptarse a los nuevos tiempos que están viviendo las democracias parlamentarias. Para encuadrar la discusión no podemos olvidar la estrecha relación existente entre presupuesto y Parlamento, y entre Control y Parlamento. Parlamento y presupuesto nacen prácticamente juntos y la función de control es para muchos la función parlamentaria por excelencia. La forma en que se desempeñe esa función de control presupuestario permitirá revitalizar al Parlamento y volverlo a colocar en el centro del debate político y recuperar su papel de garante de la calidad democrática. Esto es sumamente importante, si no imprescindible, en un mundo sometido a turbulencias económicas inimaginables tan sólo hace unos años, que afectan directamente a las finanzas públicas y que están teniendo efectos sumamente negativos en la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

El análisis se centrará básicamente en las Cortes Generales pero es extensible en gran parte a los Parlamentos Autonómicos que, con las lógicas limitaciones de su regulación estatutaria y de la dimensión territorial, han copiado prácticamente los procedimientos establecidos en las Cortes para la aprobación y el seguimiento de la ejecución de los presupuestos de sus Comunidades Autónomas.

## 2. PARLAMENTO Y PRESUPUESTO

Parlamento y presupuesto han estado íntimamente ligados desde su origen. El Propio Tribunal Constitucional así lo ha manifestado<sup>1</sup>, situando el origen remoto de las leyes de presupuestos en la autorización que el Monarca debía obtener de las asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos<sup>2</sup>.

Sin embargo, el papel protagonista del Parlamento adquiere todo su peso cuando de controlar los ingresos pasa a controlar también los gastos. Es decir, cuando surge el derecho de los ciudadanos no sólo a consentir los tributos, sino a conocer el destino dado a los mismos<sup>3</sup>.

Más adelante, hacia la segunda mitad del siglo XIX, y como consecuencia del mayor peso que los tributos tienen en la financiación de los gastos públicos, se produce el desdoblamiento o bifurcación del principio de legalidad financiera. La Ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización respecto de los gastos máximos que el ejecutivo puede realizar -principio de legalidad presupuestaria-, pero únicamente realiza una previsión acerca de los ingresos. El establecimiento y regulación de los ingresos públicos se producirá por normas específicas de vigencia indefinida -principio de legalidad tributaria-<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> STC 003/2003, de 16 de enero, por la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento Vasco (prórroga presupuestaria, leyes de contenido presupuestario y seguridad jurídica).

<sup>2</sup> Como ejemplo se pueden citar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin su consentimiento o la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que prohibía, en su artículo 12, la existencia de tributos sin el consentimiento del "Consejo Común".

<sup>3</sup> Estos derechos, que se recogieron en la Bill of Rights de 1689, fueron claramente expresados en el artículo 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En España es la Constitución de Cádiz de 1812 la que establece la facultad de las Cortes de fijar los gastos de la administración pública y establecer anualmente las contribuciones e impuestos. El presupuesto adquiere en el Estado liberal un fuerte significado político caracterizado por un gasto público mínimo y un fuerte control parlamentario. El Parlamento pasa a controlar toda la actividad financiera del Estado. (La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa de 1789, establece en su art. 14: "Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración").

<sup>4</sup> Esta separación clara entre los principios de legalidad tributaria y de legalidad presupuestaria tiene su plasmación en España en la Constitución de 1869. La ley de presupuestos mantiene todo su potencial político como mecanismo de control del ejecutivo. Un control completo y periódico que viene a ser un primer intento de intervención en un ámbito de decisión política

Pero a medida que se va consolidando el Estado Social y sobre todo a partir de la 2ª Guerra Mundial, cuando se produce un crecimiento espectacular del gasto público y el Gobierno deja de verse como un enemigo de la representación popular, se empiezan a establecer limitaciones a las facultades del Parlamento en el procedimiento presupuestario. Se considera que el Gobierno está mejor preparado para asumir todos los cambios que el Estado del Bienestar demanda y que los mecanismos de control financiero del Parlamento no son los adecuados para este tipo de Estado. La hegemonía de los partidos políticos en la vida parlamentaria en este período supone un escaso interés de la mayoría por controlar un presupuesto que es la plasmación económica del programa político del Gobierno sustentado por esa mayoría. Esto ha supuesto una significativa pérdida de la preeminencia parlamentaria en materia presupuestaria en los sistemas parlamentarios. No ha sido lo mismo en los sistemas presidencialistas donde, frente a este aumento del peso del gasto público en el conjunto de la economía, se decidió dotar al Parlamento de los medios necesarios para ejercer un control eficaz de los mismos. Este es el caso de los Estados Unidos que, a partir de 1974, con la aprobación de la *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, el Congreso recuperó el poder que había perdido a partir de 1921<sup>5</sup>.

En la actualidad, la crisis del Estado del Bienestar, la internacionalización de la economía, la repercusión de las decisiones de ámbito supranacional en la política económica de los distintos países, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, hace absolutamente necesaria una reflexión acerca del papel del Parlamento en las decisiones relativas a la política financiera de un país y ello debe pasar por la recuperación del papel primordial del Parlamento en el proceso presupuestario.

---

reservado hasta entonces al monarca. (La Constitución de 1869, promulgada el día 6 de junio, recoge el principio de legalidad tributaria y de legalidad presupuestaria, en los artículos 15 y 100, respectivamente).

5 1921 es el año en que se aprueba la Ley de Presupuesto y Contabilidad que concedió al ejecutivo la prevalencia en el proceso presupuestario.

Sintetizando, podríamos decir con Paloma Biglinio<sup>6</sup> que la historia del presupuesto es la historia del Estado Constitucional porque la Ley de presupuestos resume los principios básicos de esa forma de Estado entendido en un sentido amplio, es decir un modelo en el que el poder del Estado se divide, se limita y se sujeta a derecho. Y en palabras de nuestro Tribunal Constitucional se debe subrayar la existencia de una conexión esencial entre presupuesto y democracia, ya que el presupuesto *"constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos ; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos"*<sup>7</sup>.

### **3. PRESUPUESTO Y CONTROL PARLAMENTARIO**

De acuerdo con la regulación constitucional española<sup>8</sup>, en la Ley de presupuestos confluyen las tres funciones atribuidas a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, a través de ella, se controla la acción del Gobierno.

La mayoría de la doctrina coincide en considerar que la función de control es la que caracteriza especialmente al Parlamento constituyendo el instrumento de limitación del poder inherente a las democracias parlamentarias. La importancia del control parlamentario viene dado porque, como señala M. Aragón *"El control Parlamentario es, entre todas las funciones parlamentarias, el más significativo a este respecto, el más general, el que es capaz de estar presente en todos los procedimientos de la Cámara"* y, además, *"el control resulta*

---

<sup>6</sup> Véase BIGLINIO CAMPOS, P., *"Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas"*, revista de las Cortes Generales, nº 37, 1996, pág. 17.

<sup>7</sup> Véase el Fundamento jurídico tercero de la STC 003/2003, de 16 de enero.

<sup>8</sup> El artículo 66.2 de la Constitución establece que "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución".

*imprescindible para la existencia misma del Parlamento en cuanto que es capaz de actuar como Cámara de crítica y no de resonancia de la política gubernamental. De ahí que la función de control penetre la total actividad de la Cámara”<sup>9</sup>.*

La debilidad o fortaleza del Parlamento irá unida a la debilidad o fortaleza de la función de control y en consecuencia determinará la calidad de la democracia y del pluralismo de un país. La importancia de dicho control residirá en la escenificación del debate en el Parlamento más que en la obtención de un resultado concreto. Estamos refiriéndonos a la importancia del juego de las mayorías y minorías y, para ello, en palabras de M. Aragón, tan importante es el control *del* Parlamento como el control *en* el Parlamento<sup>10</sup>.

El debate presupuestario constituye un claro ejemplo de ese control en el Parlamento. Es el momento en que se somete a crítica pública el programa político del Gobierno. El control continúa existiendo aunque el Gobierno tenga la mayoría política del Parlamento porque, si bien la minoría no pueda modificar las previsiones del ejecutivo, si puede evidenciar frente a la opinión pública sus contradicciones para contribuir a su desgaste. Como dice P. Biglinio la aprobación del presupuesto es un instrumento formidable de control en manos de las Cámaras<sup>11</sup>. El control del presupuesto no sólo es control sobre la actividad económica-financiera del Gobierno, es control sobre la totalidad de su actuación política con incidencia en el control social o en el control político electoral.

La importancia del control presupuestario como garantía de calidad democrática es tal que la OCDE ha señalado la necesidad de ampliar el papel del Parlamento en el proceso presupuestario como uno de los elementos fundamentales para lograr gobiernos responsables. Para ello el Parlamento

---

9 Para comprender el verdadero significado del control parlamentario véase ARAGÓN REYES, M., “El control Parlamentario como control político”, Revista de Derecho Político, UNED, nº 23, 1986, págs. 9-39.

10 Véase ARAGÓN REYES, M., “El control Parlamentario como control político”, op. cit., pág. 26.

11 Véase BIGLINIO CAMPOS, P., “Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas”, op. cit. pág. 20.

debe introducir modificaciones sustanciales en la forma de ejercer el control y además debe disponer de los instrumentos adecuados que le permitan ejercerlo de una forma eficaz.

En estos momentos el control presupuestario evidencia por una parte las dificultades inherentes al ejercicio de esa función y por otra la necesidad de la misma como garantía de calidad democrática, de transparencia, de la rendición de cuentas en un sentido amplio, que constituyen los pilares sobre los que basar la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la democracia parlamentaria.

Estas dificultades y algunas de sus posibles soluciones es lo que vamos a intentar desarrollar a continuación.

El Control Parlamentario del presupuesto se desarrolla en dos fases: control en la discusión y aprobación anual de la Ley de presupuestos y control de su ejecución que puede ser concomitante, mientras se está ejecutando o a posteriori a través del Tribunal de Cuentas.

#### **4. EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

Como dice nuestro Tribunal Constitucional<sup>12</sup> la *“Ley de presupuestos es una Ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria”* a través de la cual se asegura el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública, aprobando o rechazando el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y controlando que la asignación de los recursos públicos se efectúe de una forma equitativa. Estamos pues frente a un procedimiento que comprende, como ya hemos dicho anteriormente, además de la función legislativa de aprobación de la Ley de presupuestos, la de control del Gobierno y hasta la de dirección política.

---

<sup>12</sup> Fundamento Jurídico cuarto de la STC 003/2003, de 16 de enero.

En los sistemas parlamentarios la verdadera importancia de la aprobación de la Ley de presupuestos reside en el control completo y anual que se hace de cómo el Gobierno ha gastado los recursos públicos y qué prioridades tiene, en consonancia con su programa político, para el ejercicio siguiente<sup>13</sup>.

Durante mucho tiempo el debate presupuestario fue en España el gran debate político anual que, sin embargo, había perdido en los últimos años su trascendencia frente a la centralidad que había tomado el debate del Estado de la Nación. Parte importante de la pérdida de esa relevancia reside en palabras de Rodríguez Bereijo<sup>14</sup> en el desequilibrio entre los Poderes del Estado, a favor de un Ejecutivo fuerte y un Parlamento débil, dependiente para su información del Ejecutivo y excesivamente racionalizado. Sin embargo, la crisis económica y su repercusión en las finanzas públicas ha supuesto que el debate presupuestario retome su papel de escenario principal en el debate acerca de las grandes políticas públicas.

El desequilibrio entre el ejecutivo y el legislativo queda claramente patente en todo el procedimiento de tramitación del presupuesto en el Parlamento hasta su aprobación, evidenciando las dificultades con que se encuentra el legislativo para poder ejercer de una forma efectiva y visible el control anual sobre la política económica del Gobierno.

Los principales obstáculos que encuentra el Parlamento para el ejercicio del control en la fase de aprobación y que condicionan el debate presupuestario son:

- a) La limitación al derecho de enmienda.
- b) La estabilidad presupuestaria.
- c) Las limitaciones del procedimiento de tramitación del presupuesto.
- d) Las limitaciones a la transparencia.

---

<sup>13</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., "Las competencias presupuestarias del Parlamento ", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pág. 284.

<sup>14</sup> Véase RODRIGUEZ BEREIJO A., "El Control Parlamentario de la política económica", Hacienda Pública Española, nº 97, 1985, págs. 132 y ss.



### **a) La limitación al derecho de enmienda.**

La limitación al derecho de enmienda del Parlamento deriva de la interpretación que se ha dado del artículo 134 de la Constitución que en sus apartados 5º y 6º establece:

*“5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.*

*6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del gobierno para su tramitación”.*

Inicialmente, en el Anteproyecto de Constitución y durante parte de su tramitación, los dos apartados constituían un único párrafo cuyo sentido residía en limitar la posibilidad de que las Cortes pudiesen tramitar Propositiones de Ley o enmiendas a otras iniciativas, que supusiesen un incremento de los créditos autorizados en la Ley de presupuestos en vigor. Es decir, se reconocía la facultad de veto del Gobierno, que es quien tiene la iniciativa en materia presupuestaria, y que puede entenderse por la necesidad de mantener el equilibrio de las cifras del presupuesto del ejercicio en curso<sup>15</sup>.

Sin embargo, la separación de las dos disposiciones en la aprobación de texto constitucional, ha dado lugar a una interpretación más amplia del derecho de veto del Gobierno, extendiéndolo también a la posibilidad de enmendar un presupuesto que todavía no está aprobado y que se está tramitando para que tenga su efectividad en un ejercicio posterior.

Muchos autores han considerado que esta interpretación no es correcta y que no cabe la aplicación del precepto constitucional a la tramitación de la Ley de presupuestos Generales del Estado, y no sólo por la literalidad de la norma, sino porque entraría en contradicción con el derecho de enmienda reconocido por el artículo 134.1 al Parlamento. Otros autores, sin embargo, consideran que

---

<sup>15</sup> Véase MARTÍNEZ LAGO, M. A., “Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre los Presupuestos”, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 15, 2006, pág. 5.

esto no supone ninguna merma de la capacidad general de enmienda, que es habitual en el derecho comparado y que era el sentido de la modificación que dio lugar al texto definitivamente aprobado<sup>16</sup>.

Los reglamentos parlamentarios han ido todavía más allá y así el Reglamento del Congreso (art.133) y el Reglamento del Senado (art. 149) exigen que las enmiendas que supongan aumento de créditos deberán compensarse con una baja de igual cuantía en la misma Sección, y las que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

El Tribunal Constitucional reconoció inicialmente que esa limitación al derecho de enmienda no tenía su origen en el texto Constitucional sino en los Reglamentos de las Cámaras, lo cual no le quitaba legitimidad. Posteriormente, sin embargo, relacionó directamente la limitación al derecho de enmienda con el art. 134 de la Constitución. Este reconocimiento del Tribunal Constitucional de las limitaciones al derecho de enmienda de la Ley de Presupuestos han constituido la base de sus restricciones al ámbito material de la Ley<sup>17</sup>, que tuvieron como consecuencia el surgimiento de las denominadas Leyes de Acompañamiento.

#### **b) La estabilidad presupuestaria.**

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (reformada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y cuyo Texto Refundido se ha aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) ha tenido una clara influencia en el procedimiento Parlamentario establecido para la aprobación de los presupuestos Generales del Estado, sin que esa tramitación se haya alterado para adaptarse al nuevo escenario presupuestario que la Ley de Estabilidad dibuja.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria tiene su origen en el Tratado de la Unión Europea, que incluyó un nuevo artículo condenando el déficit

---

<sup>16</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I. M., “Las competencias presupuestarias del Parlamento”, op. cit., págs. 234 y 235.

<sup>17</sup> Véase MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre los presupuestos”, op. cit., págs. 3-24.

excesivo. Ese compromiso de contención del gasto público se reforzó con el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) adoptado en 1997 por el Consejo Europeo de Amsterdam, que establecía la supervisión fiscal de los países miembros de la Unión para asegurar la continuación de la disciplina fiscal después de la entrada del euro. Estaríamos, pues, frente a una limitación del déficit que tiene su origen en el Tratado de la Unión y no en las Constituciones de los Estados miembros. Las obligaciones de mantener el rigor presupuestario no nacen de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y permanecen al margen de ella. Estamos ante una modalidad nueva del denominado “*constitucionalismo económico*”<sup>18</sup>.

La profundidad de la crisis económica y las incertidumbres de los mercados que están afectando de una forma dramática a la deuda soberana de los países de la Unión Europea lastrando la posibilidad de salida de esa crisis, ha conducido al Gobierno Español ha reforzar el concepto de estabilidad presupuestaria convirtiéndolo en un valor estructural que condicione la actuación del Estado, tanto de la Administración central como de las Comunidades Autónomas, para recuperar la confianza en la estabilidad de la economía española promoviendo una reforma constitucional que ha sido aprobada el día 2 de septiembre de 2011<sup>19</sup>.

La reforma del art. 135 de la Constitución fija como principio de actuación para todas las Administraciones Públicas la estabilidad presupuestaria. Introduce el concepto de déficit estructural, que deberán mantenerse dentro de los márgenes establecidos por la Unión Europea y establece la prioridad en el pago de los intereses y del capital de la deuda pública. Se limita el volumen de deuda pública en relación con el PIB a lo que establezca el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, permitiendo excepciones a estos límites como consecuencia de catástrofes naturales, recesión económica o emergencias.

---

<sup>18</sup> Para entender las repercusiones de la Ley General de Estabilidad en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado véase el trabajo de JIMÉNEZ DÍAZ A., “*La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado*”, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 8, 2003, págs. 193-214.

<sup>19</sup> Esta reforma se había hecho ya en Alemania y próximamente se hará en Italia y Francia.

El desarrollo de todos estos principios se pospone a la aprobación de una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012, que deberá fijar el máximo déficit permitido y definir un concepto tan ambiguo como el de déficit estructural.

Un importante sector de expertos, políticos y opinión pública, opinan que la reforma era innecesaria al existir ya una Ley, la de Estabilidad Presupuestaria, que ya recogía estos principios y que con una adaptación de la misma a las nuevas circunstancias era suficiente.

En cualquier caso, esta reforma influirá en el debate anual del Proyecto de Presupuestos introduciendo un nuevo escenario que lo condiciona como ya estaba ocurriendo con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El art. 8 de la LGEP establece que, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, por acuerdo de Consejo de Ministros, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público. Ese acuerdo lo remitirá a las Cortes Generales que, en forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. Si fuese rechazado, el Gobierno en el plazo máximo de un mes remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento. El artículo 12 añade que *“el acuerdo previsto en el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado”*.

Aparece por tanto un nuevo espacio de debate parlamentario en el que se fijan las cifras globales del gasto no financiero del Estado coincidiendo, en una buena parte, con el contenido del debate de totalidad de los presupuestos y que se celebra tan sólo unos meses después. El primer debate condiciona el segundo por varios motivos. No tiene sentido tener, en tan poco espacio de tiempo, dos grandes debates sobre política económica general con contenidos similares quedando el segundo, de alguna manera, minusvalorado con el peligro de ser reiterativo y por lo tanto vaciándolo de contenido. Por otra parte limita la posibilidad de la oposición a presentar enmiendas de devolución por su

desacuerdo con las cifras totales de gasto. Si previamente se han aprobado ya éstas, queda, en cierta forma, sin contenido la disposición reglamentaria del art. 134 según la cuál las cuantías globales de los presupuestos quedarán fijadas en el debate de totalidad. Aunque no existe una obligación que vincule ambas decisiones sería ilógico un cambio de criterio con tan poco tiempo salvo que se produjese en ese período un cambio de mayorías políticas. Este cambio puede producirse en el Senado sin que haya elecciones generales, como consecuencia de las elecciones autonómicas que pueden modificar los senadores por designación autonómica. La fijación anual del objetivo de estabilidad, aunque el escenario sea plurianual, permite tanto ajustarse a los cambios de coyuntura económica como a los cambios que se hayan producido en el legislativo.

Pero a pesar de todos estos límites, el debate presupuestario puede recuperar su fuerza original precisamente como consecuencia de estos mismos límites. Si el gasto total está previamente limitado más importancia reviste las preferencias acerca de la distribución del mismo. La elección de programas de gasto a los que aplicar esos recursos limitados devolverá al debate presupuestario toda su importancia convirtiéndolo en el gran debate político anual.

Pero para conseguir recuperar un ámbito propio para el debate presupuestario deberían introducirse cambios sustanciales en el proceso de tramitación de los presupuestos en las Cámaras. Una oportunidad que se perdió para hacer los cambios que permitiesen diseñar ese nuevo escenario fue el de aprobación de la Ley General Presupuestaria.

### **c) La técnica presupuestaria y el procedimiento de tramitación del presupuesto.**

La aprobación de la LGEP impuso al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley General Presupuestaria que recogiese los principios rectores de la LGEP: plurianualidad, transparencia y eficiencia. La nueva Ley General Presupuestaria, nuestra ley financiera, fue aprobada el 26 de noviembre de 2003 (su antecedente es el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988,

de 23 de septiembre, el cual, a su vez, tiene su origen en la ley 11/1977, de 4 de enero).

Según se señala en la exposición de motivos, el cumplimiento de los principios rectores de la LGEP supone reforzar la previsión presupuestaria, garantizar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y asegurar un adecuado uso de los recursos públicos. La ley, en resumen, pretende racionalizar el proceso presupuestario estableciendo un sistema de gestión por objetivos, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios e introduciendo el principio de responsabilidad de los centros gestores en la ejecución de los créditos presupuestarios y sistematizando, al mismo tiempo, las normas de contabilidad y control a nivel de eficacia y eficiencia. Una de las novedades de la ley es la definición de los programas plurianuales, vinculándose la asignación de recursos con el cumplimiento de los objetivos en los ejercicios anteriores.

Todas estas modificaciones deberían haber dotado de nuevos instrumentos de control presupuestario al Parlamento, al mismo tiempo que debería haber traído como consecuencia un nuevo diseño del proceso de tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o, al menos, debería haber propiciado los cambios en los Reglamentos de las Cámaras que permitieran adecuar todo el procedimiento de aprobación de los presupuestos a los nuevos principios y objetivos de la presupuestación definidos en la LGP. Sin embargo no ha sido así: La LGP únicamente dedica dos artículos (37 y 38), de un total de 182, para referirse a la fase de aprobación del presupuesto y tan sólo para reiterar los preceptos constitucionales de remisión del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado antes del 1 de octubre del año anterior, detallando la documentación que obligatoriamente deberá acompañar el Proyecto, y de prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior si los correspondientes al ejercicio en curso no estuviesen aprobados antes del día 1 de enero.

Tampoco los Reglamentos de las Cámaras han sufrido modificación alguna que haya producido un cambio en la forma de debatirse el proyecto de Presupuestos Generales del Estado en sede parlamentaria y que haya puesto

en manos del Parlamento los medios e instrumentos que necesita para que las mejoras introducidas en la presupuestación por la LGP no se queden en meras mejoras técnicas, sino que le permitan ejercer en toda su amplitud la función de control y por tanto evaluar la eficacia y la eficiencia de la propuesta del Gobierno<sup>20</sup>.

Otros países de nuestro entorno sí han realizado transformaciones importantes de alcance institucional, que incluyen no sólo modificaciones en el procedimiento presupuestario sino en la propia relación ejecutivo-legislativo.

Francia es, seguramente, el país de la Unión Europea que ha llevado a cabo una transformación más trascendental de todo el procedimiento presupuestario, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica núm. 2001-692, de 1 de agosto, relativa a Leyes de presupuestos (LOLF). Su origen se encuentra en un grupo de trabajo sobre la eficacia del gasto público y el control parlamentario, que concluyó con la presentación de un informe por su portavoz Didier Migaud en 1999. Es la primera vez que la Ley Financiera no procede del ejecutivo sino que es fruto del consenso parlamentario, aunque contó con la participación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y el apoyo decidido tanto del Primer Ministro (Lionel Jospin) como del Presidente de la República (Jacques Chirac). La reforma, que fue producto de la reacción del Parlamento frente a los excesos del ejecutivo, se realizó desde un doble enfoque: el técnico-administrativo y el político-institucional. Con el primero se pasaba de una administración de medios a una administración de resultados, y con el segundo se reforzaban los poderes del Parlamento en materia presupuestaria y se dotaba de mayor transparencia a la Hacienda Pública.

La ley se empezó a aplicar en 2002, pero el primer presupuesto confeccionado completamente de acuerdo con la LOLF fue el de 2006. Las novedades fundamentales que se introdujeron consistían en dotar de mayor flexibilidad a la gestión pero aumentando la responsabilidad. Ya no hay capítulos presupuestarios, sólo programas. Se cambia el principio de especialidad, se

---

<sup>20</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., *“Las competencias presupuestarias del Parlamento”*, op.cit., pág. 38.

abandona la clasificación económica y surge como nuevo concepto las líneas de crédito, que reducen el número de programas aunque se aumenta el montante de cada uno de ellos. Como contrapartida se obliga a rendir cuentas a priori, fijando los objetivos a alcanzar (PAP), y a posteriori, respondiendo por los objetivos alcanzados (RAP). Se pasa de un control de medios a un control de objetivos y resultados.

Todas estas transformaciones han supuesto una ampliación de los poderes del Parlamento:

- En materia de financiación y tesorería,
- En la mejora de la información. El presupuesto se vuelve más inteligible y fiable.

- Se les reconoce el derecho de acceso a la información y de solicitar la apertura de procedimientos ante el Tribunal de Cuentas.

Reforzando la autorización presupuestaria que recupera su alcance y trascendencia originales, destacando la novedad que supone la facultad reconocida a los parlamentarios de crear un programa o de proponer modificaciones de gastos dentro del tope máximo asignado a una misión, que es el término que se utiliza para la agrupación de varios programas<sup>21</sup>.

Aunque la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley General Presupuestaria no hayan tenido en cuenta que las modificaciones del procedimiento de elaboración de los presupuestos no podían afectar sólo al ejecutivo, sino que debían tener consecuencia en el procedimiento de discusión y aprobación en sede parlamentaria, ambas leyes tienen como principios rectores la transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. El cumplimiento de estos principios no puede garantizarse sin la colaboración necesaria del Parlamento cuando ejerce su función de control presupuestario.

---

<sup>21</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., “*Las competencias presupuestarias del Parlamento*”, op.cit., págs. 46-47.



Debería plantearse una modificación sustancial de la estructura del presupuesto, que permitiese centrar la discusión presupuestaria en los grandes objetivos de política económica y en los medios financieros necesarios para obtenerlos, aliviando el debate de la tramitación de miles de enmiendas ajustadas a una clasificación presupuestaria que convierte la tramitación parlamentaria del presupuesto en algo farragoso y muchas veces ineficaz ya que la mayoría de esas enmiendas no obligan al gobierno para su cumplimiento, dada la naturaleza de la vinculación de los créditos presupuestarios y la capacidad del ejecutivo para modificarlos.

#### **d) Las limitaciones a la transparencia.**

Un proceso presupuestario es transparente cuando permite conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y, para conseguirlo, debe ser capaz de generar toda la información necesaria y contar con los medios técnicos y humanos que permitan hacer inteligible toda esa información.

La gran cantidad de información que contienen las cuentas públicas, como consecuencia del enorme peso del sector público en la economía, ha convertido el estudio del proyecto de presupuestos en un ejercicio para auténticos expertos en la materia, que sean capaces de desentrañar el contenido de las miles de páginas de textos y cuadros numéricos que se remiten al Parlamento.

A la ingente extensión de la documentación presupuestaria se une el limitado tiempo de tramitación presupuestaria que supone que, en dos meses para el Congreso y prácticamente en 20 días para el Senado, transcurra todo el proceso de aprobación del presupuesto. Tal cantidad de información no constituye ninguna garantía de transparencia, pues a las dificultades para seleccionar lo relevante de lo mero accesorio se une, muchas veces, un grado

de desagregación no adecuado añadido al gran volumen de fondos públicos no incluidos en los presupuestos<sup>22</sup>.

Importantes partidas de gasto público quedan fuera del control del Parlamento como consecuencia de la creación de empresas que no se integran en el presupuesto y que se financian con cargo a los activos y pasivos financieros (adquiriendo acciones, concediendo préstamos u otorgando avales), eludiendo el cumplimiento del objetivo de estabilidad, que sólo contabiliza los gastos no financieros del presupuesto.

Desde 1993 y hasta 2004, y como consecuencia de la delimitación que el Tribunal Constitucional hizo en la STC 76/1992, de 14 de mayo, del contenido material de las leyes de presupuestos<sup>23</sup>, la tramitación de estos se simultaneaba con la de la denominada “Ley de Acompañamiento” (leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social), que modificaba cada año un sin número de cuestiones fundamentales de los campos más variados.

La tramitación conjunta de ambas leyes complicaba considerablemente todo el proceso y así, a las dificultades inherentes a la tramitación conjunta de dos leyes con tanta trascendencia, se unía la contradicción de aprobar medidas en la Ley de Acompañamiento con incidencia presupuestaria sin que los presupuestos hubiesen podido incorporarlas. Afortunadamente, desde 2005, estas leyes han desaparecido del ámbito estatal. En el ámbito autonómico simultáneamente a las Leyes de Presupuesto se tramitan las leyes que

---

<sup>22</sup> Para entender las deficiencias de transparencia en el procedimiento presupuestario ver el interesante trabajo de LUCENA BETRIU, M., “*La Transparencia Presupuestaria. Problemas y soluciones*”. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 20/2003.

<sup>23</sup> La STC 76/1992, de 14 de mayo, por la que se declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 130 de la LGT, en la redacción dada al mismo por el art. 110 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988, por tratarse de una norma típica de derecho codificado que regula una materia que no tiene un grado de vinculación suficiente o directa con el ámbito del contenido posible de las Leyes de presupuestos. En esta Sentencia el Tribunal Constitucional realiza una recopilación de toda su doctrina sobre los límites materiales de las Leyes de presupuestos.

denominan “tributarias, de medidas fiscales o financieras”, lo que complica aún más el debate presupuestario”<sup>24</sup>.

Las dificultades de los parlamentarios para conocer con profundidad el contenido de la cada vez más extensa y compleja documentación presupuestaria, unido a la escasez de medios con que cuentan las Cortes Generales para proporcionar el apoyo técnico necesario para facilitar ese conocimiento, que afecta fundamentalmente a la minoría parlamentaria (la mayoría tiene todo el aparato del Gobierno para darle el respaldo técnico que necesite), ha provocado un descenso del interés en el debate anual de los presupuestos en las Cámaras. En palabras de Ramallo nos encontraríamos entre la bulimia presupuestaria y la anorexia parlamentaria<sup>25</sup>.

Como señala Miguel Ángel Martínez Lago<sup>26</sup>, es todavía válido lo que sostenía el profesor Puviani en 1897, al denunciar que, “El presupuesto moderno continúa siendo una región oscura, misteriosa, llena de sorpresas para la gran masa del pueblo, para la prensa, para la mayor parte del Parlamento”.

## **5. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.**

Una vez aprobado el presupuesto, el control parlamentario debe extenderse a la verificación de que las actuaciones del ejecutivo en materia económica se ajustan a las previsiones, cuantías y destinos que el Parlamento ha decidido otorgar (artículos 66.2 y 134.1 de la CE). Este control puede desarrollarse en sede parlamentaria mientras se ejecuta el presupuesto, o bien a través del Tribunal de Cuentas, una vez se ha ejecutado el presupuesto en su totalidad.

---

<sup>24</sup>. Las Comunidades Autónomas que han tramitado leyes de acompañamiento a los presupuestos para 2010 son: Asturias, Cantabria, Madrid, Cataluña, Aragón, La Rioja, Murcia y Navarra.

<sup>25</sup> Véase RAMALLO MASSANET, J., “*El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad*”, Revista jurídica de les Illes Balears, nº 1, año 2003, pág. 13.

<sup>26</sup> Véase MARTINEZ LAGO, M.A., “*El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público*”. Presupuesto y Gasto Público, Madrid, nº 48, 2007, pág. 130.

### **a) El control parlamentario en la ejecución del Presupuesto.**

El control de la ejecución del presupuesto se encuentra con multitud de limitaciones, que en muchos casos coinciden con las ya señaladas para la fase de aprobación y que limitan seriamente la transparencia presupuestaria.

Si cuando hablábamos del control en la fase de elaboración del presupuesto, poníamos en evidencia la falta de medios de las Cortes a la hora de desentrañar la maraña de documentación que acompaña al documento presupuestario, esta carencia se ve incrementada si hablamos del ejercicio del control en la fase de ejecución presupuestaria. La información que el Parlamento recibe acerca de los grados de ejecución del presupuesto en sus diversas clasificaciones y fases contables, las modificaciones presupuestarias, la utilización del fondo de contingencia, etc., es absolutamente inmanejable con los medios de que disponen las Cámaras.

Para ejercer el control no es suficiente con la voluntad de ejercerlo, debe disponerse de información veraz y de los medios suficientes que permitan examinar tanto su legalidad, como su eficacia y su eficiencia. La información de que dispone el Parlamento para ejercer el control proviene en su totalidad del Gobierno, y al no contar con instrumentos propios que permitan contrastarla y elaborar una información propia no existe la posibilidad real de ejercer un control efectivo de la ejecución presupuestaria<sup>27</sup>.

Durante la ejecución del presupuesto el ejecutivo realiza múltiples modificaciones presupuestarias que alteran los créditos aprobados por el Parlamento y reduce la transparencia presupuestaria al permitir, en muchos casos, elevaciones del gasto sin que las Cortes Generales tengan opción de discutirlo previamente. Hasta la aprobación de la LGEP las modificaciones presupuestarias se aprobaban masivamente impidiendo el cumplimiento de los objetivos presupuestarios marcados por las Cortes Generales. Valga como

---

<sup>27</sup> RECODER DE CASO, E., “*El control parlamentario del presupuesto*”. V Jornadas de Letrados celebradas en Pamplona, 1998. pág. 337.

ejemplo que en el año 2001, las modificaciones presupuestarias representaron el 15% del total del presupuesto de gastos<sup>28</sup>.

Las modificaciones presupuestarias son un instrumento de flexibilidad necesario para permitir que el Gobierno pueda hacer frente a situaciones imprevistas que no pueden esperar para resolverse a un ejercicio posterior. El problema no reside en la figura de la modificación sino en su utilización discrecional y abusiva.

La LGEP y la LGP, con el objetivo de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad, han establecido una nueva sección presupuestaria denominada “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria”, dotada con el 2% del gasto fijado anualmente. Este fondo se destina a atender las necesidades no previstas en el presupuesto aprobado siempre que no tengan carácter discrecional. Los créditos extraordinarios, suplementos de créditos, ampliaciones e incorporaciones se financiarán con recurso al citado fondo. Cada trimestre el Gobierno remitirá un informe sobre la aplicación del fondo a las Comisiones de presupuestos del Congreso y del Senado.

Con la creación de este fondo se pretende, por una parte, limitar las modificaciones del presupuesto y, por otro agilizar los trámites para la realización de aquellas modificaciones no discrecionales que el Gobierno tiene que realizar como consecuencia de situaciones inesperadas. De esta forma el Gobierno no tiene que presentar necesariamente un proyecto de ley si quiere aumentar el gasto público o disminuir los ingresos en el mismo ejercicio en que se han aprobado los presupuestos (art. 134.5 CE), siempre que las variaciones se financien con bajas en el fondo de contingencia. Los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios se han transformado en transferencias de créditos entre secciones presupuestarias.

La creación de este fondo de contingencia debería haber provocado una reordenación de la tipología de las modificaciones presupuestarias. Sin

---

<sup>28</sup> Véase LUCENA BETRIU, M., “La Transparencia Presupuestaria. Problemas y soluciones.”, op. cit., pág. 16.

embargo no ha sido así; la LGP utiliza la misma denominación: suplementos de crédito, créditos extraordinarios e incorporaciones, que tanto si se financian con cargo al fondo de contingencia como si se financian con otros recursos. En este último caso suponen un incremento de la cifra total de gasto y que obligan a la tramitación de un Proyecto de Ley. Mantener la misma denominación para figuras distintas introduce una confusión innecesaria en una materia ya de por sí compleja.

En cualquier caso, y aunque no se eleve la cifra final del presupuesto, las múltiples transferencias presupuestarias alteran sustancialmente el dibujo presupuestario aprobado por las Cortes sin su conocimiento, disminuyendo la eficacia del control del gasto público ejercido por el Parlamento. Aumentar los márgenes de libertad del gestor puede ser hasta razonable siempre que se pueda ejercer un control posterior completo.

Aquí haré una breve referencia a las modificaciones del presupuesto utilizando la figura del Decreto-Ley.

Evidentemente la Constitución impide la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por un Decreto-Ley, teniendo en cuenta que el art. 134.1 atribuye la competencia exclusiva para la aprobación a las Cortes Generales. Sin embargo, se han dictado numerosos Decretos-Leyes en materia presupuestaria con contenido de índole presupuestario diverso<sup>29</sup>: suplementos de créditos y créditos extraordinarios, aprobación de medidas presupuestarias urgentes, incrementos retribuciones de empleados públicos y de pensiones, resarcimiento de daños, condiciones de las prórrogas presupuestarias, etc.

Para una parte de la doctrina, la utilización del Decreto-Ley recorta, en gran medida, la competencia parlamentaria para la aprobación del presupuesto. Si durante el ejercicio surge la necesidad inexcusable de realizar algún gasto y el fondo de contingencia resulta insuficiente, el procedimiento adecuado es

---

<sup>29</sup> Según el estudio de MARTINEZ LAGO, M.A., "El control Parlamentario sobre el Presupuesto Público.", op. cit., del total de 387 Decretos-Leyes tramitados en el periodo 1978-2007, 116 tenían incidencia presupuestaria, es decir, casi el 43%.

solicitar una nueva autorización legislativa que permita a las Cortes conocer los motivos que determinan esa necesidad y adoptar un acuerdo previa deliberación. Es decir que le permita ejercer el control<sup>30</sup>.

Las Comunidades Autónomas no disponían de la posibilidad de utilizar la figura del Decreto-Ley, pero tras las últimas reformas estatutarias todas la han incorporado a su normativa.

#### **b) El control parlamentario en la liquidación del Presupuesto. El Tribunal de Cuentas.**

La Constitución y las Leyes Orgánicas de Funcionamiento definen al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de las atribuciones fiscalizadoras de los OCEX de las Comunidades Autónomas. Esta función, que ejercerá por delegación de las Cortes Generales de las cuales depende directamente, consiste en comprobar si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía, y su destinatario serán las Cortes (o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas).

El Tribunal de Cuentas puede informar a las Cortes Generales de distintas maneras: remitir memorias o informes de carácter extraordinario a petición del propio Parlamento o a iniciativa del propio Tribunal, o enviando un informe anual sobre la gestión del Sector Público. Pero, fundamentalmente, el Tribunal de Cuentas deberá elevar a las Cámaras, en el plazo de seis meses desde que la hubiese recibido, la declaración definitiva acerca de la Cuenta General del Estado, incluyendo una propuesta sobre ella de la que dará traslado al Gobierno.

En ese momento empieza el control político o parlamentario sobre el Ejecutivo con base en la información técnica y jurídica que ha elaborado el Tribunal de

---

<sup>30</sup> MARTINEZ LAGO, M.A., “*El Decreto-Ley en materia presupuestaria*”, publicado en Quincena Fiscal, Aranzadi, nº 15, 1997, págs. 9-20.

Cuentas. Como señala P. Biglinio<sup>31</sup>, aunque el debate parlamentario se sustente en un informe técnico-jurídico del Tribunal de Cuentas, el control ejercido por las Cámaras no varía de naturaleza. Se trata de una decisión política, basada por tanto en razones de oportunidad.

La actividad del Tribunal de Cuentas, que constituye la base en la que apoyar el control parlamentario sobre la liquidación del presupuesto, presenta varias deficiencias:

1. El retraso con que el Tribunal de Cuentas presenta el informe definitivo sobre la liquidación del presupuesto y sobre la cuenta general. Este retraso no es sólo imputable al Tribunal de Cuentas, sino que muchas veces son las propias instituciones del sector público las que no presentan las cuentas en plazo (en el año 2009 se presentó el informe sobre 2007). Pero, en cualquier caso, el retraso disminuye el interés acerca de las conclusiones del informe. En ocasiones cuando se debate el informe ya no está en el Gobierno el grupo político que ejecutó el presupuesto.

2. El peso que la verificación del principio de legalidad sigue teniendo todavía para el Tribunal de Cuentas. La evaluación de la eficacia y la eficiencia sigue siendo una asignatura pendiente para el Tribunal de Cuentas.

3. La falta de relevancia del procedimiento parlamentario del acto de control que supone la aprobación del informe del Tribunal de Cuentas sobre la cuenta general, que consiste en una comunicación que el Tribunal de Cuentas dirige a las Cortes y que éstas aprueba o rechazan, añadiendo algunas resoluciones, queda prácticamente solo dentro del ámbito de relaciones intraparlamentarias, cuando debería ser un momento álgido en la función de control del Gobierno.

Es importante revitalizar y agilizar esa fase del control presupuestario dándole la transcendencia política que debe tener.

---

<sup>31</sup> BIGLINIO CAMPOS, P., "Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas", op.cit., pág. 30.



## 6. LAS OFICINAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO

En toda la exposición estamos contraponiendo la necesidad de un control presupuestario fuerte por el Parlamento con las dificultades que esta Institución se encuentra para que ese control sea realmente efectivo y no se quede en algo meramente formal. Una de las dificultades que merman de una forma más importante la capacidad de las Cortes para ejercer el control presupuestario es, sin duda, la de escasez de medios puestos a disposición de los parlamentarios para que puedan enfrentarse al Proyecto de Presupuestos que remite el ejecutivo, al cúmulo de documentación relativa a la ejecución y liquidación del mismo y a la evaluación del impacto presupuestario de otras iniciativas parlamentarias. La experiencia comparada nos dice que la única manera de lograr una mayor transparencia del proceso presupuestario, que permita que las Cortes ejerzan el control del gasto del Sector Público, es la existencia de Oficinas Presupuestarias independientes del ejecutivo, que elaboren información propia y asesoren de forma independiente a los parlamentarios y a las Comisiones especializadas en las tres fases del proceso presupuestario: discusión y aprobación, ejecución y liquidación.

Las características que debe reunir una Oficina Presupuestaria para que garantice la elaboración de una información imparcial y fiable que ayude al Parlamento a ejercer el control de las cuestiones presupuestarias de forma eficaz se establecieron claramente en el simposio internacional acerca del cambio de papel de los Parlamentos en el proceso presupuestario celebrado por la OCDE en octubre de 2008 en Turquía<sup>32</sup>.

Este simposio recogía el interés de la OCDE en fortalecer el papel de los legislativos en el procedimiento presupuestario y si bien se reconocía que en los últimos 10 años el papel de los Parlamentos se había reforzado, consideraba que era necesario ayudarles dotándoles de una unidad de investigación independiente que proporcione toda aquella información imparcial

---

<sup>32</sup> BARRY ANDERSON, es el responsable actual de la Dirección de Presupuestos y Gastos Públicos de la OCDE, y fue director interino de CBO de 1999 a 2003. La ponencia su publicó en el Journal on Budgeting de la OCDE en volume 2009/1.

y fiable que permita participar en la formulación del presupuesto de una manera constructiva y poner al legislador en pie de igualdad con el poder ejecutivo.

Los objetivos de las Oficinas de Control son:

- Simplificación de la información presupuestaria.
- Promoción de la transparencia.
- Aumentar la credibilidad del documento presupuestario.
- Mejorar el proceso presupuestario.
- Servir tanto a la mayoría como a la minoría parlamentaria.
- Facilitar la posibilidad de respuestas rápidas.
- Promover la rendición de cuentas.

Y sus funciones básicas consisten en:

- Realizar previsiones económicas con datos objetivos, utilizando estimaciones de referencia. Hacer proyecciones no predicciones.
- Analizar técnicamente las propuestas del Poder ejecutivo.
- Realizar informes que incluyan análisis a medio y a largo plazo.
- Analizar las propuestas políticas y su impacto presupuestario.
- Proponer opciones y alternativas para la reducción del gasto.
- Analizar el impacto económico de la normativa.
- Analizar las modificaciones tributarias.

Para cumplir esos objetivos y realizar todas las funciones esa Oficina Presupuestaria debe tener un carácter eminentemente técnico, no partidista. Debe ser dirigida por un profesional de reconocido prestigio con un mandato largo, no renovable. Su actuación debe ser totalmente transparente y estar a disposición de todo el mundo y las funciones deben estar claramente detalladas y definidas, fijándose las prioridades por el Parlamento. Debe establecerse la obligación del ejecutivo de facilitar toda la información que se le requiera y disponer los medios para que la Oficina Presupuestaria pueda acceder directamente a esa información. Los medios tecnológicos permiten que en la actualidad, sea totalmente factible tener información veraz en el preciso momento en que se necesite.

Al mismo tiempo que se recupera el papel de los Parlamentos en el proceso presupuestario se van creando más oficinas presupuestarias. En un informe de la Comisión Europea de 2006 se señalaba que existían 22 oficinas en 14 de los Estados miembros. En otro estudio de la OCDE de 2007 se concluía que, de 30 países de la OCDE y 8 no pertenecientes a la misma, 16 disponían de oficinas presupuestarias. La más antigua es la Oficina de Control de la Planificación de Holanda (CPB), las más recientes las de Corea, México y Canadá, y la mayor sin ninguna duda la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos De América (CBO)<sup>33</sup>.

Evidentemente las dimensiones de la CBO se corresponden con el tamaño de la economía de USA y por lo tanto no puede trasladarse a otros países cuyas dimensiones económicas no son comparables a las de USA, pero dado el alto grado de eficacia de esta institución si puede servir de referencia en cuanto a estructura y funcionamiento.

En España, desde hace 20 años, ha sido recurrente el debate parlamentario sobre la necesidad de la creación de una Oficina Presupuestaria dependiente del Parlamento.

La Disposición Adicional Vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, dispuso que se crearía, dependiente de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, una

---

<sup>33</sup> La CBO, creada en 1975, como consecuencia de la disputa entre el ejecutivo y el Congreso que finalizó con la promulgación en 1974, de la Ley de Control de Bloque y Presupuestos del Congreso. Con la Ley de Presupuesto del Congreso el poder legislativo recobró el control constitucional de los recursos. La creación de la CBO proporcionaba a las comisiones de presupuestos y al Congreso una información presupuestaria y económica neutral e independiente. El director de la CBO es designado conjuntamente por el Presidente del Congreso y del Senado previa recomendación de las dos comisiones de presupuestos. La duración del cargo es de cuatro años pero puede ser renovado sin límites. Está formado por alrededor de 240 técnicos, principalmente analistas de políticas públicas y el 80% de ellos han realizado postgrados en Economía o en Política Pública. En el resto de las cuestiones tiene el mismo tratamiento que los empleados de la Cámara de Representantes, su estructura se organiza en la Oficina del Director y en las divisiones de Análisis del Presupuesto, Salud y Recursos Humanos, Análisis Macroeconómico, Servicios de Administración e Información, Estudios Financieros y Microeconómicos, Seguridad Nacional y la de Análisis de Impuestos. Cuenta también con un panel de asesores económicos compuestos por exdirectores de la CBO y eminentes economistas, el cargo de asesor se desempeña por dos años.

Oficina Presupuestaria “*destinada a asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara, y a informar a los Grupos Parlamentarios, y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y gasto público*”. La regulación de su organización y funcionamiento se dejaba al Reglamento de la Cámara.

Su puesta en marcha se pospuso hasta la modificación del Reglamento de la Cámara. Dicha modificación no llegó a producirse por falta de acuerdo político y por lo tanto la Oficina Presupuestaria se quedó en mero proyecto.

En 2006 el Grupo Parlamentario Popular presentó una Proposición de ley de creación de la oficina que fue rechazada , la misma proposición fue nuevamente presentada en agosto de 2008, siendo rechazada nuevamente en marzo de 2009.

El Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso presentó también en abril de 2008, una Proposición de Ley de creación de una Oficina Presupuestaria que no siguió su tramitación. Lo mismo hizo Esquerra republicana-IU-Iniciativa per Catalunya els Verds, también en 2008. Esta Proposición sí se tomó en consideración y, tras una tramitación de más de año y medio, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó definitivamente, el 28 de octubre de 2010, la creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, aunque se pospuso su entrada en vigor hasta febrero de 2011. A partir de ese momento, la Mesa del Congreso y del Senado deberían haber aprobado una Resolución para regular la organización y funcionamiento de la oficina lo que no ha ocurrido.

Las Cortes Generales se han disuelto el pasado 27 de septiembre sin que ninguno de los Grupos Parlamentarios hayan exigida la puesta en marcha de la Oficina Presupuestaria antes del final de la Legislatura.

Como se puso de manifiesto en el debate parlamentario de la toma en consideración de las Proposiciones de Ley, el grupo del Gobierno se ha opuesto alternativamente a la creación de esta oficina por temor al daño que

podía hacer al Gobierno. Así el Partido Popular, que tuvo el Gobierno de 1996 a 2004, no tuvo ningún interés en ella y, el Partido Socialista, que incluyó en su programa electoral de 2004 la creación de la oficina Presupuestaria, se ha limitado a apoyar las iniciativas de presentadas por dos grupos minoritarios sin demostrar ningún entusiasmo en la existencia de esa Oficina.

La reticencia de los grupos mayoritarios de las Cámaras a la puesta en marcha de la Oficina de Control Presupuestario por miedo a que el resultado de su trabajo pudiese perjudicar al ejecutivo, pone en evidencia la necesidad de la misma al reconocer claramente que sin apoyo técnico cualificado la función de control presupuestario de las Cámaras se encuentra absolutamente limitado, si no totalmente impedido. Esta postura refleja también el sometimiento del grupo mayoritario del Parlamento al Gobierno al que apoya y una mirada puesta en el corto plazo olvidándose, que quien en un momento gobierna en otro será oposición, y lo que es más importante, dotar al Parlamento de medios es fortalecerlo y fortalecer el Parlamento es fortalecer la democracia.

El texto que finalmente se aprobó fue afortunadamente consensuado y apoyado por todos los grupos políticos y ha mejorado sustancialmente con la tramitación parlamentaria aproximándose bastante al ideal que Barry Anderson definía.

Las principales características de esta Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados son las siguientes:

- El Director de la Oficina Presupuestaria será nombrado por las Mesas de las Cámaras, a propuesta del Presidente del Congreso, oídas las respectivas Juntas de Portavoces, entre personas de reconocido prestigio profesional en disciplinas económicas, financieras o presupuestarias. No se establece limitación a su mandato.

- Las funciones, además del seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estados y de su liquidación, incluye la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas, y el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.

- La Ley dispone que la Oficina Presupuestaria tendrá acceso a todas las bases de información contable y presupuestaria de la Administración General del Estado, incluido el sector público empresarial y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. En particular, se prevé la posibilidad de acordar la creación de un canal de información específico y directo entre la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales y los servicios de información, coordinación y programación presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda.

Hay una cuestión, en la que incidieron todos los grupos parlamentarios, tanto en el debate de toma en consideración como en el de aprobación de la Proposición de Ley, que es la de la moderación en las dimensiones de la Oficina Presupuestaria. Esta prudencia, lógica, en el momento de reducción de gastos públicos que estamos viviendo, tiene el peligro de que, si desde un principio no cuenta la Oficina Presupuestaria con los medios suficientes para prestar las funciones asignadas, puede provocar frustración y decepción en los grupos parlamentarios y diputados pasando a ser una institución más de las muchas que se han creado sin un contenido claro. Es decir, los medios deben ser los necesarios para que los grupos parlamentarios y los diputados perciban una clara mejoría en su función de control del Ejecutivo.

Esto es lo que ha ocurrido con las Oficinas Presupuestarias de los Parlamentos autonómicos, estas Oficinas Presupuestarias, que existen en Madrid, Andalucía, Canarias, Murcia y Cataluña<sup>34</sup>, no han resultado, hasta ahora, una experiencia positiva. En realidad solo tienen el nombre de Oficina Presupuestaria porque casi ninguna cuenta con los medios personales y técnicos adecuados a las funciones que se pretenden de ellas.

En mi opinión, existe una institución en la mayoría de las Comunidades Autónomas que podría asumir este papel y es la de los órganos de control externo que dependen directamente de los Parlamentos y disponen en la

---

<sup>34</sup> Recientemente se ha aprobado una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura para la creación de una Oficina de Control Presupuestario que todavía no se ha puesto en marcha.

mayoría de los casos, de una estructura técnica cualificada que, aunque de un modo menos ambicioso, que una Oficina Presupuestaria en sentido estricto, podría perfectamente desempeñar ese papel de asesoramiento de sus respectivos Parlamentos.

En resumen, la creación de una Oficina Presupuestaria independiente es absolutamente prioritaria si se quiere conocer la situación real de las finanzas públicas. En estos momentos de incertidumbres económicas una oficina de esas características hubiese sido fundamental para que el Parlamento hubiese podido tener evaluaciones objetivas del impacto económico de las medidas presupuestarias acordadas por el Gobierno permitiendo que la toma de decisiones políticas acerca de esas medidas y el control de sus posibles efectos, se hiciese con la información y transparencia que se requiere.

## **7. CONCLUSIONES**

El control presupuestario ejercido por el Parlamento, es decir el control político, del gasto público presenta en España una serie de deficiencias que ha tenido como consecuencia la pérdida de importancia del debate presupuestario anual como de las actuaciones que el Parlamento realiza para controlar la ejecución de ese presupuesto, como dice Allen Schick<sup>35</sup> la historia de los presupuestos y el desarrollo de la democracia occidental están fuertemente relacionados. Sin embargo, los presupuestos han perdido parte de su papel de liderazgo como institución democrática a medida que los gobiernos se fueron expandiendo y los presupuestos se volvieron más opacos e inaccesibles. El papel del legislativo se ha ido reduciendo y hay cada vez más divergencia entre los medios que el Gobierno posee para elaborar y ejecutar el presupuesto y los que posee el Parlamento para controlarlo.

En el momento actual la recuperación del papel de los Parlamentos en el proceso presupuestario es esencial como signo de calidad democrática. Este

---

<sup>35</sup> Véase el interesante trabajo presentado por el profesor de la Universidad de Maryland SCHICK, A., "Redemocratizar los Presupuestos", en la obra de varios autores: Los Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia. Fundación para la Modernización de España, 2003.

papel de los Parlamentos reviste mayor importancia porque esta grave crisis económica que estamos padeciendo tiene como una de sus consecuencias que algunas de las decisiones presupuestarias no son tomadas ni siquiera por los gobiernos nacionales, sino por instituciones supranacionales como la Unión Europea o por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, pero estas decisiones afectarán no sólo a los procedimientos sino a los objetivos de política económica de un país y no pueden quedar fuera del control, la dimensión nacional vuelve a tener un considerable protagonismo, esta es una de las paradojas de la crisis actual, y así lo estamos viendo con la prima de riesgo como un indicador de la reputación económica de un país<sup>36</sup>.

Si no queremos que al final todos estos procesos vayan en detrimento de la calidad democrática y que quién tome las decisiones sobre la política económica no sean elegidos por los ciudadanos, el Parlamento deben retomar el protagonismo en el proceso presupuestario.

Los nuevos tiempos demandan una nueva forma de ejercer la democracia y ésta necesita de un nuevo Parlamento y como dice José Tudela<sup>37</sup> “El nuevo Parlamento pasa, ineludiblemente, por una nueva concepción de control, por un control más visible y eficaz y hablar de ello es hablar de responsabilidad. El Parlamento debe ser el escenario fundamental donde escenificar la exigencia social de responsabilidad política”.

---

<sup>36</sup> Véase SERRANO SANZ, J. M<sup>a</sup>, “De la crisis económica en España y sus remedios”, Prensas Universitarias de Zaragoza. Universidad de Zaragoza. 2011, pág. 105.

<sup>37</sup> Véase el interesante libro de TUDELA ARANDA, J., “El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI”. Congreso de los Diputados, Colección monografías 77, 2008.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M., “El control Parlamentario como control político”, Revista de Derecho Político, UNED, nº 23, 1986.
- BIGLINIO CAMPOS,P., “Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas”, revista de las Cortes Generales, nº 37, 1996.
- GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., “Las competencias presupuestarias del Parlamento “, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- JIMÉNEZ DÍAZ A., “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado”, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 8, 2003.
- LUCENA BETRIU, M., “La Transparencia Presupuestaria. Problemas y soluciones”. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 20/2003.
- MARTINEZ LAGO, M.A., “El Decreto-Ley en materia presupuestaria”, publicado en Quincena Fiscal, Aranzadi, nº 15, 1997.
- MARTINEZ LAGO, M. A., “Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre los Presupuestos”, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 15, 2006.
- MARTINEZ LAGO, M.A., “El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público”. Presupuesto y Gasto público, Madrid, nº 48. 2007.
- RAMALLO MASSANET, J., “El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad”, Revista jurídica de les Illes Balears, nº 1, 2003.
- RECODER DE CASO, E., “El control parlamentario del presupuesto”. V Jornadas de Letrados celebradas en Pamplona, 1998.
- RODRIGUEZ BEREIJO A., “El Control Parlamentario de la política económica”, Hacienda Pública Española, nº 97, 1985.
- SCHICK, A., “Redemocratizar los Presupuestos”, en la obra de varios autores: Los Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia. Fundación para la Modernización de España, 2003.

- SERRANO SANZ, J. M<sup>a</sup>, “De la crisis económica en España y sus remedios”, Prensas Universitarias de Zaragoza. Universidad de Zaragoza. 2011.
- TUDELA ARANDA, J., “*El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*”. Congreso de los Diputados, Colección monografías 77, 2008.