

INFORME SOBRE LAS OFICINAS PRESUPUESTARIAS EN EL DERECHO COMPARADO

SALVADOR MONTEJO VELILLA (*)

ANDRÉS JIMÉNEZ DÍAZ (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO (INFORME DE 1996).—III. LAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO (ACTUALIZACIÓN: LA MISSION D' EVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA).

(*) Letrados de las Cortes Generales.

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 24 de marzo de 2009 el Pleno del Congreso de los Diputados acordó tomar en consideración la Proposición de Ley por la que se crea la Oficina de Gestión y control presupuestario presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds. La mencionada iniciativa se halla actualmente en fase de presentación de enmiendas y en relación con la misma se ha solicitado un informe de los Servicios Jurídicos del Letrado de la Comisión que ahora se rinde.

El informe que se presenta toma como base el que ya se elaboró al inicio de la VI Legislatura (ejercicio 1996) por el entonces Interventor del Congreso de los Diputados y Letrado de la Comisión de Presupuestos, don Salvador Montejo Velilla. Sin embargo, dado que han transcurrido más de 10 años desde entonces, y teniendo en cuenta el tenor de la Proposición de Ley aprobada, ha sido preciso realizar las correspondientes adaptaciones del informe, a fin de ajustarlo a la realidad presente.

En este sentido, hay que señalar que el informe de 1996 constaba de dos grandes apartados: en el primero de ellos se examinaba el Derecho Comparado y las experiencias de países próximos a nuestro entorno que habían creado una oficina presupuestaria en el seno de sus respectivos Parlamentos; en el segundo bloque se hacía una propuesta sobre lo que podría ser la estructura organizativa concreta de la oficina a crear en el Congreso de los Diputados, tomando como referencia las experiencias del Derecho Comparado. Por lo que se re-

fiere al presente informe, el mismo recoge el primero de los bloques mencionados, relativo al Derecho Comparado, por entender que se trata de lo que resulta de más utilidad en el momento presente.

En efecto, la Proposición de Ley tomada en consideración diseña ya un modelo de Oficina Presupuestaria con un fuerte contenido político — frente a la Oficina Presupuestaria que proponía el informe de 1996, de contenido esencialmente técnico— y deja para la fase de desarrollo reglamentario el detalle organizativo de la mencionada Oficina. Es por ello que prescindiremos por el momento de los detalles organizativos, lo que nos lleva a centrarnos en el análisis de las experiencias de Derecho Comparado que pueden ayudar a perfilar en sus líneas esenciales la estructura y funciones de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Diputados.

A tal respecto, reproduciremos aquí el contenido del informe de 1996, entrecorrido, añadiendo a continuación las actualizaciones que procedan, con especial atención a la experiencia francesa, en la que existen elementos que pueden ser de gran interés en nuestro caso. Así, el informe de 1996 contenía un epígrafe que, bajo el rótulo *Experiencias relevantes en el Derecho Comparado*, repasaba la estructura y funciones de diversas oficinas presupuestarias, comenzando por la del Congreso de los Estados Unidos, en los términos que siguen.

II. LAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO (INFORME DE 1996)

El informe de 1996 se refería a este asunto del siguiente modo:

«4. Experiencias relevantes en el Derecho Comparado

4.1. La Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos.

La *Congressional Budget Office* del Congreso de los Estados Unidos, o CBO como se conoce habitualmente, fue creada por la *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 (*Public Law*, 93-344) y comenzó su actuación el 24 de febrero de 1975.

En líneas generales, la función de la CBO es proporcionar al Congreso información económica y presupuestaria. De conformidad con la *Budget Act*, la CBO debe, prioritariamente, atender las demandas de las Comisiones de Presupuestos de la Cámara de Representantes y del Senado; en segundo lugar las peticiones de determinadas Comisiones como las de *Appropriations*, *Ways and Means* y *Finance* y, por último, las solicitudes de otras Comisiones del Congreso. Los Representantes y Senadores pueden dirigirse a título individual a la CBO, aunque sus solicitudes son atendidas en la medida en que los recursos de la CBO lo permiten y, sin perjuicio, del carácter prioritario de los requerimientos de las Comisiones.

En cuanto al contenido de sus actuaciones, se pueden resumir en tres grandes áreas: prestar apoyo al Congreso para que formule el plan presupuestario, ayudar al Congreso para que el plan se respete y asesorarle en el examen de cuestiones vinculadas con el presupuesto y con la política económica.

Por lo que se refiere al primer sector de actividad, debe tenerse en cuenta que las Comisiones de Presupuestos de la Cámara de Representantes y del Senado preparan un plan presupuestario anual, que se apoya en los criterios y estimaciones de las demás Comisiones. La CBO colabora en este proceso mediante la elaboración de un informe anual, dividido en dos volúmenes. El primer volumen incorpora previsiones económicas y proyecciones presupuestarias para una serie de años, normalmente incluye también un debate sobre la política económica y presupuestaria del momento, así como sobre los efectos del déficit federal en el crecimiento económico o sobre los cambios producidos en el proceso presupuestario. El segundo volumen incluye una serie de opciones sobre ingresos y gastos para reducir el déficit presupuestario.

Las previsiones y proyecciones de la CBO alcanzan 18 ó 24 meses y comprenden las variables económicas más importantes, como PIB, desempleo, inflación y tipos de interés. Para preparar estas previsiones la CBO consulta los modelos econométricos más importantes y los servicios privados de previsión y cuenta, lógicamente, con sus propios equipos.

El propósito de las proyecciones presupuestarias bianuales que elabora la CBO es dar al Congreso una línea de referencia que permita medir los efectos de los cambios propuestos por las leyes tributarias y de gasto. La Comisión de Presupuestos utiliza estas proyecciones para desarrollar sus resoluciones presupuestaria anuales y emitir directivas destinadas a otras Comisiones.

De gran interés tanto para el Congreso como para otros grupos sociales han sido los trabajos sobre opciones presupuestarias. En ellas la CBO examina posibles estrategias para reducir el déficit y ofrece multitud de alternativas sobre ingresos y gastos.

La CBO también analiza cada año el Presupuesto que el Presidente propone y somete al Congreso. La Oficina estudia como afectarán a las proyecciones las propuestas sobre ingresos y gastos.

En relación con la segunda gran área de actividad, la CBO ayuda al Congreso a que se respeten los límites de la resolución presupuestaria anual. Para ello, la CBO evalúa el impacto de los proyectos tramitados en las distintas Comisiones y las iniciativas que pueden tener repercusión presupuestaria. La CBO, en esta misma línea, elabora informes que advierten al Congreso y a la Administración sobre si los límites de gasto establecidos por la *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* de 1985, han sido excedidos y sobre si el efecto de cualquier gasto o legislación ha incrementado el déficit presupuestario.

El trabajo de evaluación de proyectos se realiza, en primer lugar, a través de proyecciones de costes que pretenden descubrir como afectará cada iniciativa legislativa a los ingresos y a los gastos en los próximos cinco años. Las evaluaciones de la CBO se han convertido en un elemento más del proceso legislativo. De modo que, frecuentemente son utilizadas en las distintas fases de la tramitación y llegan a influir sobre la redacción final de las leyes.

Como prueba de la importancia de estas proyecciones de costes baste señalar que en 1995 la CBO realizó 517 estimaciones de este tipo.

En la misma línea de actuación la CBO realiza una serie de tabulaciones —*scorekeeping*— que detallan los efectos de la legislación en trámite y aprobada sobre los límites establecidos en las resoluciones presupuestarias anuales.

La función de *scorekeeping* es la que más esfuerzo consume en detrimento de otras actividades. En un primer momento, fue imposible para la CBO examinar toda la legislación en trámite en el Congreso, pero con el tiempo ha ampliado su capacidad en este sentido. En la actualidad la CBO emite informes a las Comisiones implicadas, en los que se sostienen las citadas tabulaciones con periodicidad semanal y, a veces, diariamente. Del mismo modo, los Presidentes de las Comisiones de Presupuestos son frecuentemente advertidos sobre la situación en ese momento de los niveles presupuestarios.

A pesar de que las expectativas sobre la CBO se orientaban hacia la contabilización y cuantificación del coste de las iniciativas legislativas, lo cierto es que ha elaborado un considerable número de estudios analíticos. Esta labor es la tercera actividad a la que nos referíamos con anterioridad. Los análisis elaborados abarcan una gran variedad de actividades federales, examinan las políticas actuales y valoran como las distintas alternativas afectan a los programas en curso, al presupuesto y a la economía. Es importante destacar que en este tipo de estudios la CBO no formula recomendaciones propias debido al carácter neutral y no partidista de su configuración.

En cuanto a los medios que cuenta la CBO para el cumplimiento de sus funciones son difícilmente comparables con las dimensiones europeas. Su plantilla inicial en 1976 fue de 193 personas, en la actualidad tras sucesivas ampliaciones ha alcanzado la cifra de 226 empleados, de los que 192 son profesionales y 34 personal de apoyo. Por lo que se refiere a sus dotaciones económicas, cabe subrayar que el Director de la Oficina ha solicitado para el ejercicio de 1997 unas dotaciones cercanas a los 25 millones de dólares (24.775.000 \$, esto es aproximadamente 3.100 millones de pesetas).

La estructura de la CBO es relativamente sencilla (se incorpora un gráfico como ANEXO-1). Cuenta con un Director, un Subdirector, dos Oficinas, una de asistencia jurídica y otra con amplias facultades

de relación externa (Gobierno, prensa, etc) y organización interna y seis divisiones (Análisis Presupuestario, Análisis Macroeconómico, Análisis Fiscal, Recursos naturales y Comercio, Salud y Recursos Humanos, Seguridad Nacional y Estudios Especiales) dirigidos cada una de ellas por un Director Asistente.

El aspecto que debe subrayarse como más importante es que la progresiva intervención en todos los ámbitos legislativos con efectos presupuestarios ha determinado la creación de unidades especializadas en áreas concretas como la defensa o la sanidad.

La CBO ha pretendido ser un órgano de análisis neutral y sin vinculación partidista. No obstante su especial campo de actuación ha determinado que, en ocasiones, sus informes sean discutidos. Así, su primer informe económico fue criticado por favorecer la expansión más que combatir la inflación, y sus economistas calificados de keynesianos. Otras veces ha sido cuestionada por oponerse al Presupuesto de Defensa.

4.2. El Servicio del Presupuesto del Estado Italiano.

El Servicio del Presupuesto del Estado (Servizio Bilancio dello Stato) creado en el Parlamento italiano tiene su origen en una exigencia constitucional. El párrafo 4 del artículo 81 de la Constitución italiana establece que cada Ley que suponga nuevos o mayores gastos debe indicar los medios con los que hacerlos frente (“*Ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*”).

La cuantificación de los efectos financieros de los proyectos de ley no encontró, sin embargo, una sistematización normativa hasta 1988. Fue la Ley núm. 362, de 23 de agosto de 1988, de Nuevas Normas en materia de Presupuesto y de Contabilidad del Estado, reformadora de la Ley núm. 468, de 5 de agosto de 1978, la que, por primera vez, se enfrentó con el problema. En el curso del debate se plantearon tres opciones distintas en relación con la necesidad de cuantificar los efectos de los Proyectos de Ley. En primer lugar, podía atribuirse exclusivamente la misión de evaluación a un órgano parlamentario. Otra hipótesis posible sería encomendar esta tarea a

un órgano distinto del Gobierno y del Parlamento, cuyos miembros se caracterizaran por su competencia técnica (como el Tribunal de Cuentas o la Comisión Técnica para el gasto público). La tercera vía sería atribuir al Gobierno la obligación de cuantificar los Proyectos de Ley, pero con una posterior verificación a cargo del Parlamento.

La Ley 362 optó, en su artículo 7, por la última opción, de modo que los proyectos de ley y las enmiendas de iniciativa legislativa que implicaran nuevos o mayores gastos o disminuciones de ingresos deberían ser acompañadas de un estudio técnico, preparado por la Administración competente y comprobado por el Ministerio del Tesoro, sobre la cuantificación de los gastos que supone cada disposición y su correspondiente cobertura para su posterior verificación por el Parlamento.

La Ley núm. 468 de 1978, establece el contenido necesario del estudio técnico que debe incluir los datos y métodos utilizados para la cuantificación, sus fuentes y cualquier elemento que pueda resultar útil para la verificación técnica por el Parlamento. Además establece normas concretas para los estudios técnicos, en consideración al tipo de carga que genera la iniciativa.

En este sentido, para los gastos corrientes y los menores ingresos el estudio deberá precisar la carga anual que implica la completa ejecución de la norma. Cuando la iniciativa comporte gastos de capital, el estudio técnico especificará la programación anual en relación con los ejercicios comprendidos en el Presupuesto plurianual y su incidencia en los objetivos propuestos.

Más aún, algún tipo de iniciativas concretas requieren especiales concreciones en el estudio técnico. Así cuando la ley afecte a pensiones, el estudio del Gobierno debe incluir un cuadro analítico de proyección, al menos decenal, referente a la evolución de las variables relacionadas con los sujetos beneficiarios. Si el proyecto afecta a entes del Sector Público institucional se incorporarán las evaluaciones de dichos entes sobre todas las normas que creen obligaciones con cargo a su Presupuesto. Finalmente si la iniciativa crea deuda pública, deberán indicarse en el estudio datos relativos al número de destinatarios, al coste unitario y a los efectos

directos e indirectos que deriven de la norma hasta sus completa ejecución.

La verificación parlamentaria del estudio de cuantificación realizado por el Gobierno corresponde principalmente a las Comisiones de Presupuestos de la Cámara y del Senado, que en este aspecto se encuentran asistidas por el Servicio del Presupuesto del Estado.

El Servicio del Presupuesto del Estado ha optado por una distinta estructura especializada en la Cámara y en el Senado. En ambos supuestos su misión es verificar la evaluación realizada por el Gobierno, aunque se producen algunos aspectos distintos en su funcionamiento.

En la Cámara, el servicio debe elaborar un documento de verificación en relación con cada texto normativo incluido en el orden del día de la Comisión de Presupuestos y, por tanto, acompañado de un estudio técnico. Esta fórmula impide cualquier tipo de discrecionalidad en la selección de documentos que deben ser objeto de verificación.

En el Senado se ha optado por un procedimiento distinto al ser una Subcomisión, la que, a propuesta del Presidente de la Comisión de Presupuestos, selecciona las iniciativas que deberán ser objeto de verificación técnica.

En el desarrollo de su cometido el Servicio del Presupuesto del Estado elabora tres tipos de documentos:

- Notas de verificación, que son el correlato del estudio técnico elaborado por el Gobierno y comprueban la cuantificación de los Proyectos de Ley.
- Dossiers de verificación, destinados fundamentalmente a la evaluación de los efectos financieros de las iniciativas vinculadas al funcionamiento de las finanzas públicas.
- Documentos e Investigaciones, que se ocupan de aspectos particulares del procedimiento de cuantificación o materias vinculadas con las finanzas públicas no directamente conectadas con las iniciativas parlamentarias.

El Servicio también colabora de manera consultiva en la evaluación de las enmiendas presentadas en la Comisión de Presupuestos, y en el procedimiento de admisibilidad de las mismas, a efectos de constatar si las enmiendas cumplen con las cláusulas compensatorias.

Por lo que se refiere al contenido de la actividad que desarrolla el Servicio pueden identificarse distintas operaciones lógicas que jalonan su intervención. En primer lugar, resulta necesario realizar un análisis normativo que permita la identificación de todas las disposiciones con relevancia financiera. Para ello es necesario una consideración global de la normativa vigente y del impacto que sobre ella puede causar el proyecto de ley. La interpretación debe tener carácter sistemático, dado que el efecto financiero puede derivar no sólo de las disposiciones singulares, sino también de la conexión con las demás normas. El análisis normativo deberá tener en cuenta, asimismo, el tipo de efecto financiero que se deriva del proyecto. Para ello, habrá que analizar la duración de los efectos, la naturaleza económica y funcional, el beneficio atribuido a los destinatarios, etcétera.

El segundo item lógico del procedimiento será la verificación del método de cuantificación utilizado por el Gobierno. Para ello habrá que examinar si se han evaluado todas las variables implicadas en las disposiciones, si las estimaciones se apoyan en hipótesis estadísticamente reforzadas y si se han utilizado parámetros de cálculo adecuados.

El último paso que debe realizar el Servicio del Presupuesto del Estado es la verificación de los datos. Ello exige un control sobre los criterios que se han utilizado para la selección de información. Además, en la medida de lo posible, los datos contenidos en los informes técnicos deben ser contrastados con los referidos en otros informes técnicos o en otro tipo de fuentes, como documentos de la Administración, publicaciones de otras instituciones públicas o trabajos de institutos de investigación.

Por lo que se refiere a la estructura del Servicio (Anexo 2) también podemos observar como se ha producido una especia-

lización de sus miembros en consideración a las materias que constituyen el objeto de las iniciativas cuya cuantificación se verifica. Así nos encontramos con unidades responsables de Sanidad, Deuda Pública, Ingresos, Finanzas Locales, etc. Una de las claves de funcionamiento del Servicio del Presupuesto ha sido asegurar la imparcialidad y neutralidad política en sus actuaciones. Para ello el propio Servicio ha formulado algunas reglas de comportamiento:

— Generalidad de las intervenciones.—La opción de verificar todas las iniciativas, acompañadas de un informe técnico y sometidas a la Comisión de Presupuestos es un criterio que evita cualquier tipo de discrecionalidad política o administrativa en la selección de los trabajos a realizar.

— Transparencia y uniformidad de los criterios de evaluación.— Para que los cánones de evaluación puedan ser conocidos, el Servicio motiva siempre sus documentos y pone de manifiesto la metodología de sus trabajos.

— Responsabilidad exclusiva de los funcionarios parlamentarios en relación con la documentación elaborada.—La deontología profesional de los funcionarios parlamentarios garantiza la imparcialidad de los trabajos, tanto si estos son realizados directamente por los Servicios de la Cámara, como si cuentan, por la complejidad de la materia, con el auxilio de consultores externos. En todo caso, la responsabilidad de coordinación es atribuida a funcionarios parlamentarios y el especial estatuto de estos avala la neutralidad de los resultados.

Como conclusión puede señalarse que la actividad hasta ahora desarrollada por el Servicio del Presupuesto del Estado ha sido particularmente útil desde el momento en que las observaciones del Servicio han sido retomadas en numerosos casos por los Ponentes, citadas en los debates y, no es extraño que, incorporadas a los dictámenes de las Comisiones. En algunos casos, los estudios técnicos del Gobierno han sido perfeccionados a partir de notas procedentes de verificaciones en materias análogas. En otros casos, durante el examen de la iniciativa se ha requerido al Gobierno para que remita aclaraciones que permitan la verificación técnica.

4.3. La Oficina Parlamentaria de Evaluación de las Políticas Públicas.

La Ley núm. 96-517, de 14 de junio de 1996, ha creado en el Parlamento francés una Oficina Parlamentaria de Evaluación de las políticas públicas. Aunque su reciente establecimiento impide emitir juicios sobre su funcionamiento, el análisis de su régimen básico tiene interés en cuanto supone una plasmación más de la preocupación que inspira el establecimiento de Oficinas Presupuestarias.

La primera cuestión que surge al examinar el tenor literal de la Ley núm. 96-517 es que no se detalla cuál será la función de esta Oficina de Evaluación de las Políticas Públicas. En realidad, la poca concreción del texto no es casual, deriva del acuerdo alcanzando ante la Asamblea Nacional y el Senado sobre su redacción. El Senado, y finalmente también la Asamblea Nacional, era partidario de eludir definiciones y optar por una solución pragmática. A su juicio, la denominación de Oficina de Evaluación de las Políticas Públicas es una definición suficiente que no necesita enmarcarse definiendo los organismos sometidos a su ámbito de estudio, o si las evaluaciones son *ex ante* o *ex post* o concretando los medios a poner a disposición de la Oficina.

En todo caso, pese al laconismo de la norma, no cabe duda, a través de los debates parlamentarios, de cuál es la intención del Legislador. Como señalaba el *Rapporteur* de la Asamblea Nacional en su Informe, el interés que anima la creación de la Oficina es completar un dispositivo de evaluación de las políticas públicas que es actualmente incoherente y poco eficaz y, sobre todo, al servicio del ejecutivo.

Lo que si conviene observar es que, al menos en su formulación la Oficina creada por el Parlamento francés tiene de raíz un ámbito de actuación que supera el Presupuesto. Aunque lógicamente la evaluación de políticas públicas se encuentra naturalmente vinculada con el Presupuesto, su ámbito es inicialmente más complejo.

Otro de los puntos conflictivos en la tramitación de la Ley fue si debía crearse una sola Oficina o dos, una en la Asamblea Nacional y otra en el Senado. También aquí la solución ha sido de compromiso, el artículo 6 de la Ley 96-517, ha optado por crear una sola Oficina,

pero con dos delegaciones constituidas una en la Asamblea Nacional y otra en el Senado.

En cuanto a la composición de las delegaciones, sorprende que, pese a que su misión parece fundamentalmente técnica, sus miembros son todos políticos. Cada delegación se integra por el Presidente y el *Rapporteur* General de la Comisión de Finanzas y un miembro de cada una de las Comisiones permanentes como miembros de derecho y además por ocho miembros designados por los grupos políticos de manera que aseguren su representación proporcional, teniendo en cuenta los miembros de derecho.

El poder de iniciativa en relación con los trabajos de la Oficina corresponde a las Mesas de ambas Cámaras, sea por propia iniciativa o a petición de un Presidente de Grupo, o a una Comisión especial o permanente.

La Oficina tiene amplios poderes para exigir información, salvo que se trate de documentos secretos relativos a la defensa nacional, los asuntos exteriores, o la seguridad interior o exterior del Estado o que afecten a la separación de la autoridad judicial o de los otros poderes. Por otra parte, la Oficina puede solicitar la presencia de personas u organismos elegidos en función de su competencia en la materia estudiada.

El Presupuesto de la Oficina de Evaluación de las Políticas Públicas será sufragado, a partes iguales, por el Senado y la Asamblea Nacional.

Una vez repasadas las líneas básicas del régimen constitutivo de la Oficina de Evaluación de las Políticas Públicas, cabe señalar que son muchas las incertidumbres que se suscitan en relación con el funcionamiento de este organismo en el futuro. La intención del Legislador de flexibilizar su funcionamiento mediante una normativa muy escueta hace imposible predecir su actividad futura.

4.4. Otros modos de actuación.

La creación de Oficinas Presupuestarias no es todavía una práctica generalizada en todos los Parlamentos, aunque, como destacamos

con anterioridad, lo que si es común es la preocupación por las materias cuyo seguimiento realiza la Oficina Presupuestaria. Por eso se han arbitrado mecanismos distintos para los mismos objetivos. En este apartado nos ocuparemos brevemente de los caminos seguidos por el Parlamento británico y por el Parlamento alemán.

En la Cámara de los Comunes ningún órgano especializado asume el conjunto de funciones de las que se suele ocupar una Oficina Presupuestaria. Sin embargo, de uno u otro modo, se satisfacen algunos de los requerimientos que motivan la creación de una Oficina Presupuestaria.

Las enmiendas a los Proyectos de Ley pueden ser evaluadas por los propios enmendantes con el apoyo de sus asesores. En otras ocasiones, es el propio Gobierno el que cuantifica el montante de las enmiendas, sobre todo si han sido presentadas por el Grupo mayoritario. También es posible que los Diputados soliciten este servicio de la unidad especializada de la Biblioteca del Parlamento, o que acudan a instituciones externas. Finalmente las propias Comisiones, como la del Tesoro o la del Servicio Civil podrían asumir estas funciones aunque raramente lo hacen.

Por lo que se refiere al seguimiento de la ejecución del Presupuesto, éste se realiza por dos órganos especializados la *Nacional Audit Office* y la *Public Accounts Committee*.

En Alemania, las Cámaras no cuentan entre sus servicios administrativos con nada parecido a una Oficina Presupuestaria.

Los proyectos de Ley que el Gobierno remite al Bundestag se acompañan siempre de una estimación del coste o de los ingresos que los mismos pueden generar. Los Grupos Parlamentarios, por su parte, hacen sus propias estimaciones respecto de las iniciativas que ellos mismos presentan y que pueden tener una repercusión en los ingresos o gastos públicos. Ningún servicio parlamentario evalúa o corrobora las cuantificaciones realizadas por otros sujetos.

Por lo que se refiere al seguimiento de la ejecución presupuestaria, es asumido por los Grupos políticos con los informes que el Gobierno remite al Parlamento.

4.5. Conclusiones en torno al régimen y funcionamiento de las Oficinas Presupuestarias existentes.

El simple repaso de las páginas anteriores nos permite partir de una constatación inicial. Las Oficinas Presupuestarias en funcionamiento, en particular la estadounidense y la italiana, dado que la francesa no ha comenzado aún sus actividades, son diferentes en cuanto a sus objetivos, dimensiones y métodos de trabajo.

Las diferencias entre una y otra Oficina no son casuales sino que responden a una situación de partida diferente. El régimen constitucional estadounidense es presidencialista, lo que significa una rígida separación de poderes y, por tanto, un mayor protagonismo del Congreso en la elaboración y ejecución del Presupuesto. El parlamentarismo italiano se apoya, por el contrario, en unas relaciones más fluidas entre Gobierno y Parlamento ya que aquél emana de éste. Resulta lógico, por tanto, que si el protagonismo del Congreso de los Estados Unidos en la materia presupuestaria es mayor, su Oficina Presupuestaria sea más importante.

Si descendemos a temas más concretos podemos comprobar como el método de actuación de una y otra Oficina es radicalmente distinto. Así como en Italia el Servicio del Presupuesto se limita a comprobar la exactitud del cálculo realizado por el Ejecutivo, en el Congreso de los Estados Unidos la CBO dispone de una riqueza de medios que le permite abordar por sí misma la tarea evaluadora. Es decir, el Servicio del Presupuesto actúa sobre una cuantificación ya elaborada por el Ejecutivo, mientras que la CBO realiza sus propias evaluaciones.

Ahora bien, llegados a este punto podemos afirmar que, pese a las evidentes diferencias, se han producido notorios puntos de conexión en el funcionamiento de ambas instituciones. Repasaremos, a continuación, las coincidencias que hemos observado entre las Oficinas presupuestarias estadounidense e italiana.

— Evaluación de Iniciativas.— Sin duda, la labor más significativa en las dos Oficinas Presupuestarias es la cuantificación, directa e indirecta, de las iniciativas presentadas. En Italia, la idea angular

que motiva la creación de la Oficina Presupuestaria es comprobar las cuantificaciones que realiza el Gobierno. En el Congreso de los Estados Unidos ésta no es la única misión de la CBO pero es la que más importancia ha alcanzado, a través del mecanismo del *Score-keeping*.

— Elaboración de Estudios e Informes.—En ambos órganos se puede apreciar la importancia que ha adquirido la elaboración de estudios e informes, relativos a las medidas que se adoptan de política económica, a las opciones para combatir el déficit, a la evolución de las macromagnitudes, etc. Aunque en esta materia ha avanzado más la CBO, sin embargo no puede olvidarse el camino iniciado por el Servicio del Presupuesto del Estado.

— Ámbitos Parlamentarios.—Tanto la CBO como el Servicio del Presupuesto del Estado trabajan fundamentalmente para las Comisiones Parlamentarias vinculadas con los temas presupuestarios. Es cierto, que en el caso italiano la intervención de la Oficina es más generalizada que en la práctica de la CBO, pero en uno y otro caso los puntos de referencia son las Comisiones respectivas.

También, en ambas unidades los Diputados o Congressistas individualmente pueden solicitar la intervención de la Oficina Presupuestaria, pero en uno y otro caso la posibilidad de dar respuesta a la petición formulada se subordina a los requerimientos de las Comisiones.

— Posibilidad de colaboraciones externas.—Las Oficinas presupuestarias pueden solicitar el apoyo de entidades públicas o privadas externas al Parlamento. El apoyo prestado puede consistir en la transmisión de datos, en el asesoramiento especializado o en la utilización de modelos o programas concretos.

No obstante, en todo caso, la dirección, coordinación y responsabilidad derivada de los trabajos es siempre parlamentaria. De otro modo, podría verse alterada la necesaria neutralidad que debe animar los informes de estos órganos.

— Especializaciones sectoriales.—El hecho de que las Oficinas Presupuestarias hayan extendido su campo de actuación a todo tipo de iniciativas parlamentarias determina que realicen trabajos de

cuantificación o proyecciones económicas en materias muy especializadas. Esta circunstancia ha motivado que en los organigramas de la CBO y del Servicio del Presupuesto del Estado aparezcan unidades especializadas en ámbitos concretos (sanidad, defensa, deuda pública, etc.).

— Criterios deontológicos.—En una y otra experiencia los responsables de las unidades han percibido desde el primer momento la necesidad de extender los criterios de comportamiento neutral e independiente que caracteriza a las Administraciones parlamentarias a los modos de actuación de las Oficinas Presupuestarias. La general aceptación de los informes que presentan estas unidades sólo es posible si no despiertan recelos políticos, si sus métodos de trabajo son transparentes y sus fuentes de información conocidas.

La conclusión es clara, pese a las diferencias que se observan en los distintos modelos de Oficinas Presupuestarias que conocemos, se producen unos puntos de confluencia. La razón es perfectamente comprensible, por muchas diferencias políticas, jurídicas o técnicas que se presenten, al fin y al cabo la actividad es parecida y ella es la que impone los condicionantes más decisivos.»

III. LAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO (ACTUALIZACIÓN): LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA ASSEMBLEE NACIONAL FRANCESA

La actualización de la información que se contenía en el informe de 1996 arroja como dato esencial que las principales novedades se han producido dentro del Parlamento francés, en tanto que las demás experiencias comparadas no han sufrido modificaciones sustantivas y, por tanto, siguen siendo esencialmente válidas las afirmaciones del informe de 1996 en relación con las oficinas presupuestarias que examina, a excepción, como queda dicho, de la francesa.

La Oficina Parlamentaria de Evaluación de Políticas Públicas creada en 1996 en el seno del Parlamento francés ha sido considerada como una solución insuficiente a efectos de evaluar la actividad financiera del Gobierno y controlar el destino y eficiencia del gasto público. Es por ello que en el seno de la Asamblea Nacional se creó

un grupo de trabajo en 1998 que elaboró un informe (*rapport MIGAUD*) que dio lugar a la creación de la denominada *MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (MEC)*, que se halla en funcionamiento desde febrero de 1999.

La filosofía que inspira la creación de una nueva estructura de control presupuestario dentro de la Asamblea está expresada con precisión en el mencionado *rapport MIGAUD*. A tal respecto, el informe señala que la evaluación se diferencia del control por el punto de vista adoptado para apreciar la actuación pública. En tanto que el control afecta al cumplimiento de normas internas del sistema que se analiza (reglas contables, jurídicas o funcionales), la evaluación adopta un punto de vista externo sobre los efectos o el valor de la acción considerada. Así, el concepto de evaluación intenta relanzar y mejorar la valoración de las políticas públicas en un ámbito que puede ser incluso interministerial, de modo que la evaluación tiene por objeto apreciar la eficacia de esa política comparando sus resultados con los objetivos asignados y con los medios de los que se dispone.

La solución francesa, que se ha inspirado abiertamente en la *National Audit Office* británica, toma también del ámbito anglosajón el concepto de *value for money*, que se expresa en la idea de evaluar las políticas públicas a la luz de sus objetivos y de los medios disponibles, analizando en cada caso la eficiencia de los recursos empleados en la gestión de esas políticas.

En lo que se refiere a la estructura y funciones de la MEC, ha de señalarse lo siguiente:

a) Composición.

La MEC tiene una composición paritaria entre mayoría y oposición y se compone de diputados pertenecientes a la Comisión de Finanzas, designados por los Grupos Parlamentarios.

b) Funcionamiento.

La MEC funciona en estrecha colaboración con la llamada *Cour des comptes* (Tribunal de Cuentas), de modo que la elección de los

asuntos examinados por la MEC tiene su origen frecuentemente en los informes que remite a la Asamblea la *Cour des comptes*. Este es un asunto en el que es preciso insistir, puesto que los creadores de la MEC lo han hecho, destacando el interés que tiene la colaboración con un órgano especializado y de larga tradición en lo que se refiere a la evaluación y control de la ejecución presupuestaria.

Es por ello que la elección de los temas a los que la MEC dedica su atención, así como la preparación de las comparecencias que celebra, toman muy en cuenta los informes de la *Cour des comptes* y las conclusiones vertidas en los mismos. Por la misma razón, la MEC no pretende hacer un ejercicio exhaustivo de evaluación de la ejecución presupuestaria, sino que concentra su atención en determinados ámbitos de la acción política, de modo que en sus inicios la MEC evaluó la eficiencia del gasto público en materias como las infraestructuras (autovías y autopistas), la gestión de efectivos y medios de la policía nacional, las ayudas a la creación de empleo o la utilización de los créditos destinados a la formación profesional.

Por lo demás, la MEC utiliza los procedimientos parlamentarios habituales y celebra comparecencias en las que son llamados los responsables que tienen a su cargo el gasto público, al tiempo que puede solicitar la documentación que considere necesaria, salvo la de carácter reservado.

Finalmente, las conclusiones de la MEC y los informes que la misma elabora sobre las diversas políticas públicas en las que centra su atención, son sometidos a la consideración de la Comisión de Finanzas a fin de que ésta se pronuncie sobre la publicación del informe. Asimismo, cuando los trabajos de la MEC dan lugar a observaciones notificadas al Gobierno, éste está obligado a responder por escrito en el plazo de dos meses.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de septiembre de 2009

EL LETRADO DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS

Salvador MONTEJO VELILLA
Andrés JIMÉNEZ DÍAZ