

ANÁLISIS EMPÍRICO DEL PROCEDIMIENTO
PRESUPUESTARIO EN EL CONGRESO DE LOS
DIPUTADOS PARA LOS EJERCICIOS 1983-1989

CARMEN GUTIÉRREZ DEL CASTILLO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DEBATE DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—a) *Comparecencia de autoridades y funcionarios ante la Comisión de Presupuestos.*—b) *Debate de totalidad.*—c) *Debate en la Comisión de Presupuestos.*—d) *Debate en Pleno del dictamen de la Comisión.*—III. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Disuelta la III Legislatura y cumplidos siete años de vigencia del Reglamento del Congreso, que por lo demás en el último período de sesiones, ha sido objeto de trabajos preparatorios para la reforma de determinados artículos que afectan de manera especial a aquellos que regulan el debate de los presupuestos (1), tal vez resulte de cierto interés aportar algunos datos cuantitativos relativos al desarrollo del debate presupuestario en dicho lapsus de tiempo.

El *período contemplado, 1983-1989*, comprende los cuatro Presupuestos debatidos en la II Legislatura y los tres debatidos en la III, es decir, desde que está vigente el Reglamento del Congreso de 1982, también se hará alguna referencia al debate de los Presupuestos en la I Legislatura.

El punto de vista a seguir fundamentalmente es de carácter *formal*, es decir, se trata de exponer cómo se ha desarrollado el

(1) Así, la Proposición de Ley de Reforma del Reglamento del Congreso, elaborada por la Ponencia de la Comisión de Reglamento y publicada en el BOCG-Congreso el 17 de julio pasado, recoge una propuesta de modificación que afecta a la totalidad de los artículos que rigen el procedimiento legislativo de los Presupuestos.

debate en sus hitos esenciales: comparecencias, debate de totalidad, etc., incidiendo de manera especial en *cuál ha sido la duración* de cada uno de ellos en cada debate anual. Y no tanto desde el punto de vista *material*, es decir, sobre lo que ha versado el debate, si bien en este sentido se hará alguna indicación puntual; asimismo se hará alguna alusión a lo que ocurre en otros Parlamentos.

Si algún rasgo caracteriza la *evolución de la actividad parlamentaria* en el Congreso de los Diputados, en la década de los ochenta, es el *incrementalismo*, tómense como referencia los siguientes indicadores:

– El número de escritos de los que, por término medio y mes, la Mesa de la Cámara tuvo que ocuparse durante cada legislatura, pasó de 645 en la II a más de 1.300 en la III Legislatura.

– El número de iniciativas parlamentarias presentadas en la III Legislatura, se eleva a más de 29.000 (2). Asimismo en este período el incremento de iniciativas parlamentarias presentadas de todo tipo ha sido radical, respecto a las presentadas durante la II Legislatura: las preguntas con respuesta escrita dirigidas al Gobierno se han incrementado en un 100 por 100, el número de solicitudes de comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara y ante las diferentes Comisiones casi se ha triplicado.

Todos estos datos son indicadores del nivel de actividad general que viene desarrollando el Congreso en los últimos años y que tiene un reflejo evidente en el ámbito del debate presupuestario, pues no hay que olvidar que de los nueve meses de sesio-

(2) Lo que traducido en número de páginas editadas en las publicaciones oficiales del Congreso hace que se superen las 27.000 de los Diarios de Sesiones de Pleno y de Comisión, de las cuales más de 4.000 corresponden a los debates de los Presupuestos para 1987, 1988 y 1989. Y además sean más de 43.000 las páginas editadas por el BOCG-Congreso distribuidas en sus cinco series (todos estos datos han sido tomados de la «Síntesis de la Actividad Parlamentaria de la III Legislatura» y de la «Memoria de la II Legislatura»).

nes de la Cámara, tres de ellos tienen como eje fundamental dicho debate (3).

El debate de los Presupuestos en el Parlamento, con frecuencia ha coincidido con convulsiones de carácter económico o social. Así, si en octubre de 1987 fue el «crash de la Bolsa de Nueva York» que hizo tambalearse a todo el sistema financiero internacional y nacional, en octubre-diciembre de 1988 las demandas planteadas por los sindicatos al gobierno y que finalizaron con el ya histórico 14-D, fue la sombra que planeó a lo largo de todo el debate presupuestario.

El debate parlamentario de los Presupuestos en España tiene lugar en otoño, de igual modo que en otros países de nuestro entorno como son Italia y Francia. En Alemania se inicia a mediados del mes de agosto y en el Reino Unido en primavera, si bien en ese momento sólo se debate cómo se recaudarán los ingresos públicos y no la forma en que éstos serán gastados.

En el debate de los Presupuestos Generales del Estado cabría distinguir dos procesos consecutivos, uno que tiene lugar fuera del Parlamento, y comienza con motivo de la denominada «concertación social», tomando como punto de partida las grandes cifras recogidas en el proyecto de Presupuestos que se va a debatir posteriormente en el Parlamento; este proceso se completa con la presentación, a finales del mes de septiembre, por el Ministerio de Economía y Hacienda a los medios de comunicación de las líneas maestras contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos, coincidiendo con el envío de éstos a las Cortes. El otro proceso se produce dentro del Parlamento y se inicia habitualmente a finales de septiembre o principios de octubre, pues por precepto constitucional el Proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser remitido al Congreso «al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (art. 134.3).

(3) Exponente claro de esto es el hecho, según el cual la Comisión de Presupuestos es la Comisión —excluida la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios— que más horas de reunión cuenta en su haber de todas las Comisiones del Congreso, 355 horas en la III Legislatura.

De todo ello resulta que cuando se inicia la tramitación parlamentaria de los Presupuestos, existe ya todo un estado de opinión creado en torno a ellos, esto como más adelante se verá no ocurre del mismo modo en otros Parlamentos.

II. EL DEBATE DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El procedimiento parlamentario de tramitación de los Presupuestos se inicia tras la recepción de éstos, su envío a la Comisión de Presupuestos por acuerdo de la Mesa de la Cámara, la publicación del Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, e inicio del plazo de presentación de enmiendas.

Así, de acuerdo con el Reglamento vigente y según decisión de la Mesa del Congreso oída la Junta de Portavoces, el calendario del debate de los presupuestos se ha venido produciendo en fases sucesivas de: comparecencias de autoridades y funcionarios ante la Comisión de Presupuestos para informar sobre los mismos, debate de totalidad en el Pleno de la Cámara, informe de la Ponencia, dictamen de la Comisión, debate y votación en el Pleno del dictamen emitido por la Comisión de Presupuestos y, por último, tras su paso por el Senado, y en caso de que en esta Cámara se haya adoptado alguna enmienda, hay una sesión plenaria en el Congreso para votar la Aprobación definitiva (4).

Es la Comisión de Presupuestos, de las once Comisiones permanentes legislativas con que cuenta el Congreso de los Diputados, la encargada de manera «exclusiva» del estudio, enmienda e informe de los Presupuestos. No ocurre así en otros Parlamen-

(4) Este ha sido el orden seguido en el debate de los seis últimos presupuestos. No así en los de 1983, en los que el debate de totalidad abrió el debate presupuestario en el Congreso y además las comparecencias tuvieron lugar una vez que la Ponencia había terminado su «Informe» e inmediatamente antes de que la Comisión pasara a dictaminarlo. Debate que además se celebró fuera del período habitual, por el inicio de una nueva Legislatura.

tos en que intervienen otras Comisiones, éste es el caso de la *Asamblea Nacional Francesa* en que si bien el papel dirigente lo realiza el «rapporteur especial» de la Comisión de Presupuestos, las otras Comisiones permanentes puede emitir un informe «pour avis» sobre los apartados correspondientes a sus respectivas áreas de influencia. También en el *Parlamento Europeo*, con motivo del debate del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, las diferentes Comisiones intervienen en el debate presupuestario, así los ponentes de dichas Comisiones pueden presentar enmiendas y propuestas de modificación al Proyecto de Presupuesto que se esté debatiendo, si bien el dictamen lo emite la Comisión de Presupuestos.

a) *Comparecencia de autoridades y funcionarios ante la Comisión de Presupuestos*

El examen de los Presupuestos se inicia con la comparecencia de autoridades y funcionarios ante la Comisión, a solicitud de los diferentes grupos parlamentarios. Esto es así a partir del debate de los Presupuestos para 1984, pues antes las comparecencias se producían de manera simultánea al examen por la Comisión del Informe de la Ponencia, por lo que uno y otro aspecto aparecía recogido en el mismo Diario de Sesiones. Así, durante algo más de una semana, la Comisión de Presupuestos acoge a decenas de «autoridades y funcionarios», con rango inferior a ministro, de los diferentes Organos Constitucionales, Ministerios, Organismos Autónomos, que son preguntados sobre aspectos concretos de sus departamentos.

El número de «comparecientes» ha aumentado año a año, de manera que si en el debate de los Presupuestos de 1983 a 1986, por término medio, fueron unos 75 *los funcionarios y autoridades encuestados* por la Comisión, *en los tres últimos años esta media ha superado los 150*. En la base de datos ARGO se contabilizan un total de más de novecientas solicitudes de comparecencia presentadas por los diputados que han sido celebradas durante este último período y que corresponden a un total de 753 compare-

cientes (5). Como resultado, *el tiempo* dedicado a esta etapa del debate presupuestario se ha duplicado de un período a otro: de una media de *treinta horas* empleadas en las comparecencias se ha pasado a algo *más de setenta horas*.

Los datos que se recogen en el cuadro sobre la duración del debate de los Presupuestos ponen de manifiesto el peso creciente de las «comparecencias» en el conjunto del debate presupuestario. Así pues, si en los presupuestos para 1983, *la duración de las comparecencias representaba el 22 por 100 del tiempo total del debate, en los de 1989, pasó a representar el 42 por 100*.

Todo ello ha motivado que en la ordenación del debate, la Mesa de la Comisión optara en los últimos años por delimitar el tiempo máximo de duración de cada comparecencia.

Cabría cuestionarse la eficacia de la evolución de este hito del debate presupuestario, es decir, si realmente el aumento incesante del número de personas que en definitiva comparecen ante la Comisión para informar, si bien en algunos casos permite el aproximarse más al detalle de una determinada partida presupuestaria con especificación de las cuantías presupuestadas para un determinado servicio, y detalle por capítulos y artículos, no hace que se pierda, en última instancia, la perspectiva del conjunto y sobre todo que el impacto en los medios de comunicación y, por tanto, en los ciudadanos sea menor, debido a que, suele suceder cuando se ofrece mucha información, en ocasiones se genera lo que los especialistas llaman «ruido informativo».

En la Asamblea Nacional Francesa, con motivo del debate de los Presupuestos, también comparecen autoridades y funciona-

(5) Conviene advertir que el sistema de cómputo seguido en la base de datos ARGO es según el autor de la iniciativa, y no según el número efectivo de autoridades y funcionarios que hayan comparecido ante la Comisión de Presupuestos, esto da lugar a que el número de solicitudes de comparecencia sea superior al número de comparecientes, ya que la comparecencia de una autoridad o funcionario, en casos, es solicitada por varios grupos parlamentarios.

rios ante la Comisión, labor indagatoria que se completa con la que realiza el «rapporteur especial» de la Comisión.

b) *Debate de totalidad*

Finalizada la fase de comparecencias tiene lugar en el Pleno el debate de totalidad, es decir, el debate de las enmiendas que suponen el rechazo total a los Presupuestos. El debate se inicia con la *presentación* por el ministro de Economía y Hacienda de los principios fundamentales que inspiran los Presupuestos que se van a debatir, presentación que cabría calificarla de meramente formal o como un hito necesario del procedimiento parlamentario, pues los Presupuestos que se presentan en sus líneas maestras, como antes se indicaba, ya son conocidos tanto fuera como dentro de la Cámara. A diferencia de lo que ocurre en otros Parlamentos, como es el caso de la Cámara de los Comunes británica, en que el ministro de Finanzas guarda celosamente en secreto el Proyecto de Ley de Presupuestos (que sólo afecta a los ingresos públicos) hasta el mismo momento en que lo presenta ante la Cámara, de manera que la oposición deberá improvisar su respuesta ya que hasta ese momento desconoce el proyecto del Gobierno. Todo ello da lugar a que se genere una gran expectación, tanto entre los mismos parlamentarios, como entre los medios de comunicación y los ciudadanos en general (6).

En el debate a la totalidad del Proyecto de Ley de PGE, se sustancia *uno de los dos grandes debates anuales de la Política Económica del Gobierno*, que tienen lugar en el Congreso de los Diputados. El otro debate se produce en el «Debate del Estado de la Nación», uno y otro debate han adquirido mayor entidad

(6) Según expuso la representante de la Cámara de los Comunes, en el «Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas», del Centro Europeo de Estudios y Documentación Parlamentarios (CERDP), en la Sesión dedicada a los «Debates Presupuestarios en los Parlamentos Extranjeros», dentro del «V Coloquio de Reflexión Económica» organizado por la Delegación del Senado francés para la Planificación, el 18 de mayo de 1989.

desde el momento en que la celebración de ambos se ha distanciado en el tiempo. En los tres últimos años el Debate del Estado de la Nación ha venido celebrándose en los meses de febrero-marzo, mientras que en 1983, primer año en que tuvo lugar este debate, 1984 y 1985 dicho debate se celebró en octubre y, por tanto, coincidió con el debate de los Presupuestos para 1984, 1985 y 1986, respectivamente. Así pues, es a partir del debate de los Presupuestos para 1987 cuando el debate de totalidad va a tener mayor repercusión y relevancia.

Se suelen dedicar de dos a tres días para la realización de este debate; por término medio la duración total en los siete últimos Presupuestos debatidos ha sido de diez horas. Duración que resulta, sin duda, muy superior a la de cualquier otro debate de totalidad de cualquiera de los más de 120 Proyectos de Ley enviados por el Gobierno al Congreso en la III Legislatura.

El Reglamento del Congreso en su artículo 134.1 establece que el debate de totalidad tendrá lugar ante el Pleno y finalizado éste, el proyecto será remitido a la Comisión de Presupuestos, en el que por lo demás deberán quedar fijadas las cuantías globales. Esto no era así en la I Legislatura, en la que estuvo en vigor el Reglamento provisional; en aquellos momentos las enmiendas a la totalidad de los Presupuestos se debatían en Comisión y podían mantenerse para su debate posterior ante el Pleno de la Cámara con motivo del debate y votación del dictamen de la Comisión (7).

(7) Como de hecho así sucedió, en el debate de los Presupuestos de 1980, 1981 y 1982. Así la presentación de los presupuestos por el ministro de Economía y Hacienda tuvo lugar en la sesión plenaria dedicada a debatir el dictamen de la Comisión de Presupuestos sobre el proyecto de ley de PGE, de manera que la «presentación», el debate de las enmiendas a la totalidad y el examen del dictamen de la Comisión de Presupuestos fueron a coincidir en una misma sesión, hecho que se vino produciendo a finales del mes de noviembre de cada año. En cuanto a la duración de la presentación y debate de las enmiendas de totalidad en sesión plenaria, hay que decir que fue de dos, ocho y diez horas, respectivamente.

En el debate de los Presupuestos para 1989 no sólo se ha planteado como tema de discusión, de igual manera a como viene haciéndose a lo largo de la última década, la evolución reciente de la economía española y las *previsiones macroeconómicas del Gobierno a corto plazo*, es decir, del ejercicio económico en el que éstos van a tener vigencia, sino que además se ha contemplado una perspectiva de la *política presupuestaria de carácter cuatrienal 1989-1992*, perspectiva del todo necesaria por cuanto si bien los Presupuestos de cada año son el instrumento fundamental que permite articular los ingresos y gastos públicos, ambos tienen una dimensión temporal que supera el año natural, por tanto, se requiere de una perspectiva más amplia que haga coherente dicha política presupuestaria (8).

Así, el envío al Congreso, junto a la documentación que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, del documento elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda titulado «Análisis Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992», ha supuesto un paso adelante en la clarificación y conocimiento de la política presupuestaria que se va a seguir durante los próximos años; además en el informe económico y financiero de los Presupuestos para 1990 se ha recogido de manera sintética dicho escenario macroeconómico y presupuestario. Aquel documento viene a completar la línea iniciada en 1983 con la programación presupuestaria a medio plazo y la presupuestación por programas inaugurada en los Presupuestos para 1984.

(8) En relación a las previsiones económicas, hay que decir que durante el debate de los Presupuestos para 1989 se difundió un trabajo relativo a «las previsiones económicas a corto plazo, 1988-1989, para una serie de países europeos», incluido España, en el que se contrastaban las previsiones oficiales de cada Gobierno con las realizadas por prestigiosos institutos de coyuntura económica de cada país. Dicho documento ha sido el resultado de una primera experiencia –que tendrá continuidad en años sucesivos– de colaboración e intercambio realizado por el «Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas» del CERDP, siendo uno de los objetivos fundamentales del Grupo el dotar a los parlamentarios nacionales de los instrumentos técnicos precisos que les permitan el razonar en el ámbito económico a nivel «europeo», superando así los estrictos límites de lo «nacional».

En otros Parlamentos, con motivo de discusiones presupuestarias, los gobiernos respectivos envían documentos de carácter semejante pero con una particularidad, esta es, que además el Parlamento deberá pronunciarse sobre ellos. Así, en Italia el Parlamento tiene que pronunciarse antes del verano, sobre un documento que contiene la *programación económica y presupuestaria plurianual*, en el que quedan fijados los objetivos del Gobierno a medio plazo; en Gran Bretaña también el Gobierno envía en el mes de noviembre a la Cámara de los Comunes, para su aprobación, un *plan de gasto* de carácter *trienal*, denominado «*Autumn Statement*» (9).

c) *Debate en la Comisión de Presupuestos*

Una vez finalizado el debate de totalidad tiene lugar el debate en la Comisión de Presupuestos, que se inicia con los trabajos de la Ponencia, que vienen a durar de dos a tres semanas y que culminan con el Informe de las enmiendas presentadas a los Presupuestos del Estado, organismos autónomos y Presupuestos de la Seguridad Social. El número de enmiendas presentadas a los Presupuestos de los últimos siete años ha superado las 1.000, excepto para los Presupuestos de 1988 que fueron 800, correspondiendo a los de 1985 el mayor número con 1.630 enmiendas presentadas.

Emitido el Informe por la ponencia, la Comisión de Presupuestos pasa a *dictaminar* los Presupuestos durante unos tres días y con una duración media por presupuesto debatido de

(9) También el Presupuesto General de las CC.EE., desde la firma del «Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario», por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión el 29 de junio de 1988, se halla sometido a una disciplina, así los créditos de gasto presupuestados, tanto en el Anteproyecto de Presupuesto que establezca la Comisión, como en el Proyecto de Presupuesto que adopte el Consejo y en el Presupuesto que finalmente apruebe el Parlamento, no pueden superar en ningún caso las cuantías fijadas en las perspectivas financieras (1988-1992) contenidas en dicho Acuerdo.

veintidós horas, excluidos de este cómputo los Presupuestos de 1986 para los que se utilizaron sólo ocho horas en esta fase. La escasa admisión de las enmiendas presentadas por la oposición, así como el hecho de que ésta reservara sus argumentos para el debate en el Pleno, en los últimos Presupuestos debatidos, hizo que el debate en Comisión perdiera interés y que *se dictaminara a un ritmo aproximado de setecientos mil millones de pesetas a la hora.*

d) *Debate en el Pleno del dictamen de la Comisión*

Con el debate en el Pleno del dictamen de la Comisión de Presupuestos sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se culmina la discusión de los Presupuestos en la Cámara Baja. Debate que suele durar una semana. Más concretamente, *en los cuatro primeros Presupuestos considerados la duración media fue de menos de cincuenta horas, mientras que en los tres últimos ésta fue superior a las sesenta horas por término medio* (10).

III. CONCLUSIÓN

Dos son las conclusiones que fundamentalmente se pueden extraer de la evolución del debate de los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1983-1989.

La primera, a la cual ya se hacía referencia al comienzo de este trabajo, es *el incremento incesante de la actividad parlamentaria* que tiene su reflejo evidente en el debate presupuestario. Así, la duración total del debate es cada vez mayor, como bien puede comprobarse en el cuadro y gráfico adjuntos; de igual manera se puede apreciar la *relativa estabilidad* a lo largo del período consi-

(10) Conviene advertir que en el cómputo de la duración de esta fase, según se recoge en el cuadro, se ha incluido la sesión dedicada a la aprobación definitiva.

derado de las cifras que miden la *duración del debate en cada una de sus fases* de: debate de totalidad, debate en Comisión del informe de la ponencia y del debate en Pleno del dictamen de la Comisión de Presupuestos, *frente a la gran variación en sentido ascendente de la duración de la fase de comparecencias* que a lo largo de estos años *se ha más que triplicado* (11). Asimismo es creciente el número de autoridades y funcionarios que comparecen ante la Comisión, y mayor el número de enmiendas presentadas a cada presupuesto.

**DURACION DEL DEBATE DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO 1983-1989
(horas y minutos)**

Años	Comparecencias Autoridades y Funcionarios	Debate Totalidad	Debate Comisión	Debate Pleno	TOTAL HORAS
1983	24.15	9.30	24.15	51.10	109.10
1984	30.05	8.35	17.10	49.30	105.20
1985	30.25	13.45	20.00	48.10	112.20
1986	25.55	8.10	7.55	41.00	83.00
1987	66.55	10.40	21.15	62.45	161.35
1988	79.15	12.10	31.10	67.05	189.40
1989	68.25	13.35	21.50	57.55	161.45

Fuente: Elaboración propia a partir de los Diarios de Sesiones de Pleno y de Comisiones del Congreso de los Diputados.

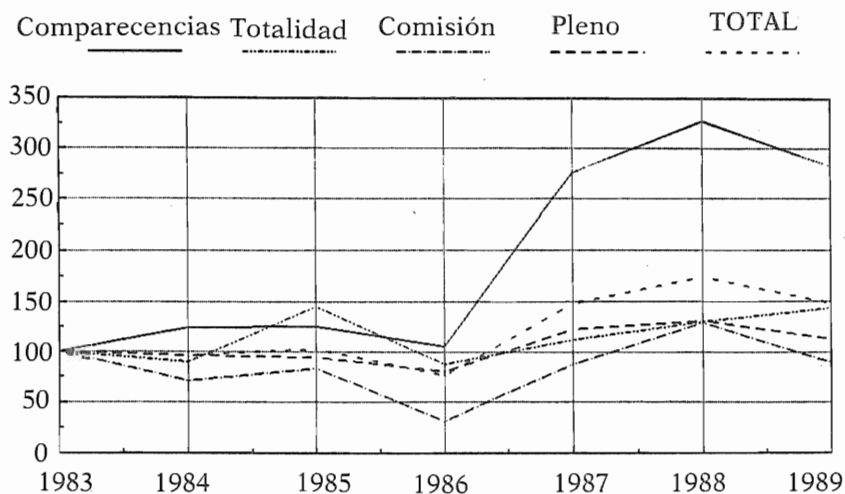
La segunda, que la mayor parte del debate presupuestario se desarrolla en Comisión (12), en detrimento del debate en Pleno.

(11) El gráfico se ha realizado a partir de los datos recogidos en el cuadro, lo que ha supuesto la elaboración de un Índice que, situando el año inicial 1983 en base 100, permite apreciar la evolución de la duración de cada una de las fases del debate presupuestario.

(12) Téngase en cuenta, además, que en el cómputo de horas de la duración del debate presupuestario en la fase de Comisión, no se ha incluido el

Resultando que si en la discusión de los *Presupuestos para 1983 se emplearon sesenta horas en el debate en sesiones plenarias y cuarenta y ocho en Comisión*, para los de 1989 fueron noventa horas las dedicadas por la Comisión de Presupuestos, frente a las setenta y una horas que dedicó el Pleno de la Cámara. En esta evolución hay que ver, sin duda, el peso creciente de la duración de la fase de comparecencias en el conjunto del debate de los Presupuestos.

INDICE DE LA DURACION DEL DEBATE
PRESUPUESTARIO 1983-1989
(Base 1983 = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro adjunto.

tiempo dedicado por la ponencia de dicha Comisión en la elaboración de su informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos, sesiones que por no ser públicas, no queda constancia de ellas en los Diarios de Sesiones, y en el Acta de la Sesión no siempre aparece recogida la hora de comienzo de la sesión, las interrupciones y el final de la misma.