

## TREINTA AÑOS DE ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL. RETOS A FUTURO

Carmen GUTIÉRREZ DEL CASTILLO  
Asesora Facultativa de las Cortes Generales  
Responsable del Departamento de  
Análisis Económico y Presupuestario  
Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones

### RESUMEN

*Desde estas líneas se ofrece un repaso de la actividad desarrollada durante las tres últimas décadas por la unidad, que en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, tiene asignada la misión de elaborar el análisis independiente en materias económicas y presupuestarias cuyos destinatarios son los miembros de la Cámara y sus órganos. Camino recorrido en paralelo con la vigencia de nuestra Constitución en sus tres cuartas partes, hasta la fecha. Se destaca cómo organismos e instituciones internacionales vinculan la consecución de un funcionamiento eficaz de los parlamentos con el hecho de que éstos dispongan de unidades técnicas especializadas como instrumento de análisis independiente, neutral y no partidista.*

*Los principios constitucionales que inspiran la actuación del Departamento de Análisis Económico y Presupuestario son la eficacia y eficiencia.*

*De la revisión de ciertas experiencias del pasado, con mención singular de algunas de ellas, se esbozará cual pudiera ser el alcance en el futuro del análisis económico y presupuestario en el ámbito parlamentario español, tras examinar algunos ejemplos en parlamentos de nuestro entorno.*

*La búsqueda de sinergias y el aprendizaje mediante la continuidad de la interacción con unidades “hermanas” y el establecimiento de un marco de colaboración con instituciones nacionales de análisis económico y de la política fiscal cierran este trabajo. Actuaciones que contribuirán a la recuperación de la centralidad por la institución parlamentaria.*

*Palabras clave: centralidad del parlamento, unidades especializadas de estudio, análisis económico, presupuestos, previsiones, capacidad técnica, cooperación parlamentaria, largo plazo.*

### ABSTRACT

*These lines provide a review of the activities which have been carried out over the last three decades by the unit within the General Secretariat of the Congress of Deputies, which is committed to preparing independent analyses of economic and budgetary matters whose recipients are members of the Chamber and its bodies. A path this unit has walked alongside the current Spanish Constitution for at least three quarters of its lifetime.*

*It's important to highlight that international organisations and institutions link the achievement of the efficient operation of parliaments to having specialised technical units as an instrument of independent, neutral and non-partisan analysis.*

*The main constitutional principles which drive the activity of the Department of Economic and Budgetary Analysis are: effectiveness and efficiency.*

*After reviewing past experiences, giving particular mention to just some of them, the scope of what could be the future of economic and budgetary analysis in the Spanish parliamentary arena will be outlined, after having examined some examples of parliaments of our neighboring countries.*

*The quest for synergies and learning through the continuity of the interaction between "sister" units and the establishment of a collaboration framework with national economic analysis and fiscal policy institutions, are the final themes of this paper. Actions that will undoubtedly contribute to the regaining of centrality by the parliamentary institution.*

*Keywords: centrality of parliament, in-house research units, economic analysis, budget, forecast, technical capacity, parliamentary cooperation, long term.*

**SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL II. RECAPITULACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DEL DEPARTAMENTO. III. HERRAMIENTAS TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS ECONOMICO Y PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO IV. DESAFÍOS A FUTURO DEL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO. REFLEXIONES FINALES**

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, once legislaturas han transcurrido, once y media si tenemos en cuenta que al escribir estas líneas nos hallamos próximos al ecuador de la decimosegunda. Centenares, sino miles, de iniciativas de carácter económico y/o presupuestario han sido debatidas en el Parlamento español a lo largo de este periodo<sup>1</sup>. Para la oportuna elaboración de estas propuestas, cuando tienen origen parlamentario, o realización del debate y en definitiva su adecuada tramitación, los parlamentarios españoles, de igual modo que los miembros de los parlamentos de los países de nuestro entorno, han precisado y precisan disponer de la información y el análisis técnico independiente pertinente sobre estas materias.

La incorporación del análisis especializado en la actividad parlamentaria, en materias no estrictamente jurídicas, en el seno de las Cortes Generales fue adoptada por decisión de la Mesas conjuntas de las Cámaras en 1983, durante la Segunda Legislatura<sup>2</sup>. Decisión que encuentra su fundamento último, en el ánimo de recuperar para la institución parlamentaria la centralidad perdida en favor del ejecutivo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos referimos especialmente a: los cuarenta proyectos de Presupuestos Generales del Estado; la quincena de Objetivos de Estabilidad Presupuestaria y otros tantos programas, primero, de convergencia, luego de estabilidad y los cinco Planes Presupuestarios; las decenas de planes y programas (infraestructuras, energéticos, cooperación internacional, turismo, etc.) o los veinticinco debates del estado de la nación, por mencionar los más significativos.

<sup>2</sup> Acuerdo por el que se crea el cuerpo de Asesores Facultativos de las Cortes Generales en las especialidades de ingeniería, economía, informática y medios de comunicación. El primer Asesor Facultativo Economista se incorpora, en septiembre de 1987, al Gabinete técnico interdisciplinar bajo dependencia del Secretario General, con adscripción funcional en la Dirección de Estudios y Documentación; en 1989 se crea el Área de Estudios Económicos en el seno de esta Dirección, el segundo Asesor economista se incorporaría en 1999. En 2007 mediante la nueva Plantilla de la Secretaría General se eleva el rango de esta unidad transformándose en el actual Departamento de Análisis Económico y Presupuestario bajo dependencia de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones.

<sup>3</sup> El profesor García Morillo advierte en este sentido que “La complejidad –política, económica y social– de las sociedades actuales obliga a que la adopción de las decisiones políticas y, todavía en mayor grado, su instrumentación se realicen, en la mayoría de las ocasiones, tras complejos estudios en los que han de ponderarse complicados factores técnicos. Además, dichas decisiones han de adoptarse, con frecuencia, con rapidez. Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos

Decenas de artículos de nuestra Constitución podrían ser aquí invocados por cuanto, de alguna manera, inciden en la actividad que despliega cada día el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario. Incidencia que viene determinada bien, por los modos que iluminan su actuación como es el principio de eficacia, consagrado en el art. 103.1 de nuestra Constitución, que debe inspirar la actuación de la Administración pública y, por extensión, la de la parlamentaria; o el de la eficiencia y economía (art. 31.2), traducido en la práctica en el de “hacer más con menos”<sup>4</sup>. O bien, por las materias que son objeto de análisis por dicha unidad: los Presupuestos Generales del Estado (en adelante PGE) e iniciativas con incidencia en los ingresos y gastos públicos, así como los beneficios fiscales (art. 134 y 133); el gasto público (art. 31); el sistema público de pensiones (art. 50) y las políticas sectoriales (artículos varios). Y en definitiva, la estabilidad presupuestaria, principio que rige la actuación de las Administraciones Públicas desde el 27 de septiembre de 2011, fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional correspondiente (art. 135)<sup>5</sup>.

---

miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, (...)”, GARCIA MORILLO J., “El parlamento ante las nuevas realidades”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 4, 1997, pp 148-149.

<sup>4</sup> Como ejemplo del cumplimiento del principio de eficiencia, bajo el que despliega su actividad el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, mencionar que contando con recursos humanos invariados desde 1999, se ha producido un incremento incesante de actividad a los largo de estos años. Baste con traer aquí un dato representativo de la actividad del Departamento desplegada durante la Décima Legislatura en comparación con la novena: “el número total de Boletines elaborados se ha multiplicado por dos y por tres en el caso de las Notas Informativas”, y allí se añadía, a pie de página, a tener en cuenta que “ya en la novena Legislatura se produjo un incremento de la actividad del Departamento cifrada en un 12% adicional respecto a la octava, según recogíamos en el informe resumen de actividad correspondiente”, véase Secretaría General del Congreso: *Memoria X Legislatura Congreso de los Diputados*, pp. 1.718-1.729.

<sup>5</sup> Singularmente, aquí, mencionar la reforma del artículo 135 que elevó a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, la prohibición de incurrir en un déficit estructural dentro de los márgenes establecidos por la UE para sus EEMM, así como la limitación del volumen de la deuda pública. Modificación que pese a la premura con la que fue sustanciada y su coincidencia en el tiempo con el fin del periodo estival, no impidió que el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario elaborara al efecto un Boletín Parlamentario de Economía y Presupuestos (en adelante BPEP) 19/2011, de 2 de septiembre, *Marco normativo de la estabilidad presupuestaria y del déficit estructural*. Publicación que se estructuraba en dos grandes apartados, en el primero, junto a una breve incursión en la doctrina y la literatura económica sobre la estabilidad presupuestaria, se presentaba una síntesis de la normativa reguladora de la estabilidad presupuestaria, tanto a nivel de la UE, como a nivel nacional y autonómico. En el segundo apartado, se ofrecían

Compendiar tres décadas de actividad de análisis económico y presupuestario no es tarea que pueda ser asumida fácilmente en la brevedad de una nota como la presente. Es por ello que daremos noticia principalmente de aquellas actuaciones más notables según bloque de materias, deteniéndonos en algunas experiencias del pasado que nos servirán de coartada para esbozar cuál pudiera ser el alcance de este tipo de análisis en el ámbito parlamentario español en un futuro próximo.

Los procesos de modernización del Congreso y el desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación, como se verá, han sido determinantes a la hora de la elaboración, y sobre todo de la difusión y hacer llegar los trabajos realizados por esta unidad a sus destinatarios últimos, principalmente, los diputados<sup>6</sup>. Lejos queda la utilización del fax o del “motorista” para recibir o trasladar información lo que ocurrió hasta los primeros años noventa; o el acceso a las bases de datos estadísticas mediante modem, a la del Servicio de Estudios del Banco de España (SILBE)<sup>7</sup>, y a la del Ministerio de Economía, Base de Datos de Series de Indicadores de Coyuntura Económica (BDSICE) que inicialmente contaba con 1.300 series, 14.500 en la actualidad, sobre distintos aspectos de la economía española e internacional<sup>8</sup>. O de igual modo a la desarrollada

---

datos sobre el déficit estructural y de deuda pública, la evolución reciente comparada de España, del conjunto del área Euro y de sus principales economías, junto con la previsión de la Comisión Europea hasta 2012.

<sup>6</sup> A partir de 2004 los trabajos del Departamento se incorporan en la intranet del Congreso, hasta esa fecha se distribuían entre los destinatarios principales, los miembros de las Comisiones de Presupuestos y de Economía, en formato papel, bien mediante los servicios administrativos de estas comisiones o bien en sobre nominal depositado en los, ya desaparecidos, casilleros de los diputados ubicados en la denominada “M-30” (corredor semicircular que bordea el hemiciclo).

<sup>7</sup> El acceso al Sistema de Información en Línea del banco de España (cifrado en un millón de pesetas al año) se logró sin coste alguno para la Cámara, gracias al acuerdo propiciado por el Área de Estudios Económicos y firmado por la Dirección de Estudios con los responsables de la base de datos, hasta que a finales de los años noventa se ofreció en abierto.

<sup>8</sup> En los prolegómenos de la intranet del Congreso, se puso a disposición de todos los usuarios, a partir de marzo de 1999, en el recurso “Sistemas de consultas de CDROMS-COMUNES” el fichero de las series estadísticas que el Ministerio de Economía y Hacienda, actualizaba con periodicidad quincenal y facilitaba oportunamente al Área de Estudios Económicos.

por la Oficina estadística Europea cuyo acceso se producía bajo suscripción, hasta que comenzó a operar en abierto vía internet.

Organismos internacionales de ámbito parlamentario como la Unión Interparlamentaria (en adelante UIP), 2015, han señalado palmariamente la importancia que tiene para el logro de un eficaz funcionamiento de los parlamentos el contar con servicios de estudios parlamentarios que dispongan de una adecuada dotación de recursos humanos –a este tipo de unidades les atribuye un «incalculable valor como fuente de análisis independiente, neutral y no partidista».<sup>9</sup> Análisis, que considera la UIP, es útil para el pleno ejercicio por los parlamentarios tanto de su función legislativa como la de control del ejecutivo.

En general todos los parlamentos nacionales de nuestro entorno, tanto europeo como del área de la OCDE, cuentan con unidades especializadas de estudio o análisis internas (*In-House Research Units*) al servicio de los miembros del parlamento, que además se han ido desarrollando a lo largo de estas últimas décadas<sup>10</sup>. En un reciente estudio sobre el funcionamiento de Servicio de Estudios del Congreso Norteamericano (CRS, en sus siglas en inglés) se vincula la desconfianza en la institución parlamentaria manifestada por los ciudadanos con las deficiencias que presenta la Administración Parlamentaria en dicho país<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> UIP e IFLA: *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, 2015, p. 4.

<sup>10</sup> La dimensión de estas unidades de estudio en términos de personal especializado es, en la mayoría de los parlamentos de nuestro entorno europeo, limitada, sobre todo si se compara con los medios y recursos con los que cuentan sus gobiernos respectivos. En algunos casos la dotación ha ido mejorando con el tiempo como es el de la Cámara de los Comunes: en la actualidad cuenta con un total de 70 especialistas en diversas materias (legales, ciencias políticas, estadística, economía... etc.) de los cuales en torno a 15 son analistas en economía y estadística, frente a los cuatro que disponía a comienzos de los años noventa en estas especialidades. El Parlamento italiano, tanto la Cámara Baja como la Alta tiene sendas unidades especializadas en análisis presupuestario (*Servizio Bilancio dello Stato*) con una decena de efectivos en cada Cámara expertos en materias presupuestarias; el Servicio de estudios del Riksdag sueco dispone de 11 economistas. Pequeños países como Irlanda o Noruega cuentan con unidades de estudios especializadas en sus parlamentos (con 5 y 3 economistas respectivamente). Caso aparte, es el del *Congressional Research Service* (CRS) de los EEUU que cuenta con más de medio millar de funcionarios (609 en 2015), siendo más de la mitad de aquellos expertos en: economía, estadística, leyes, o ramas científicas –si bien este Servicio tuvo épocas mejores a mediados de los ochenta con un total de hasta 860 efectivos.

<sup>11</sup> Uno de los indicadores de esta deficiencia es la fuerte reducción experimentada en el número de empleados, con los que cuenta en conjunto el Congreso de Estados Unidos (en las dos Cámaras, las agencias comunes (GAO, CBO y CRS) y otros), que en 1987 se

En cuanto a los principios que deben regir la provisión de información o de análisis por la institución parlamentaria a los miembros del parlamento, para un efectivo y eficiente ejercicio de sus funciones, pertenecen al acervo común internacionalmente aceptado. De este modo, señalar que los miembros del Parlamento y sus equipos de apoyo precisan contar con información económica y presupuestaria imparcial, precisa, concisa, actualizada y proporcionada a tiempo<sup>12</sup>.

Lo limitado de los recursos disponibles para atender estas necesidades de información y de análisis especializado, confiere una especial mención a los mecanismos de cooperación interparlamentaria en general y en el campo de las materias económicas y presupuestarias en particular<sup>13</sup>.

Es por ello que el desarrollo de mecanismos de colaboración a lo largo de estas tres últimas décadas entre los servicios de estudios dedicados al análisis económico y presupuestario de ámbito parlamentario europeo y de la OCDE, ha sido vital para facilitar el intercambio de información y experiencias; de igual modo, ha posibilitado el conocer de primera mano los avances del proceso de construcción de la UEM en tiempo real, dada la participación activa de las instituciones europeas en las actividades desplegadas por los grupos de trabajo. Explorar nuevas posibilidades de colaboración con instituciones de ámbito nacional e internacional, e incorporar herramientas más precisas para el análisis económico, como más adelante veremos, deberá estar sin duda en la agenda.

---

situaba en más de 28.000 efectivos y cuyo volumen se ha ido reduciendo, hasta situarse en los 19.625 en 2015. En el caso de la CBO su personal se ha visto incrementado de los 204 efectivos en 1979, hasta los 235 en 2015, bien es cierto que en 2010 alcanzó su nivel máximo con 254. Para más detalle ver la publicación *Vital Statistics on Congress*, Table 5-1 “Congressional Staff 1979-2015”, en: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>, [consulta: 3/05/2018].

<sup>12</sup> La Cámara de los Comunes en su “Parliamentary Research Handbook” (2017) ha explicitado claramente los principios que deben regir la actuación de los funcionarios de sus unidades de estudio, mediante las siete cualidades que deben tener los análisis que los mismos produzcan, estas son: imparcialidad, verosimilitud, accesibilidad, oportunidad, relevancia, claridad y en algunos casos, confidencialidad.

<sup>13</sup> Véase dentro del CERDP su Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios o en la OCDE la red de funcionarios expertos en presupuestos de los parlamentos (PBO), entre otros.

## II. RECAPITULACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DEL DEPARTAMENTO

A lo largo de estas últimas tres décadas el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario ha elaborado decenas de informes, notas o respuestas a preguntas sobre los medios técnicos y humanos con los que otros parlamentos de nuestro entorno disponen para dar apoyatura técnica a sus parlamentarios en materias económicas y presupuestarias<sup>14</sup>.

Como decíamos al inicio de este trabajo una gran mayoría de las iniciativas debatidas en los parlamentos tienen una incidencia económica y/o presupuestaria. Instituciones internacionales como la OCDE, el FMI, Banco Mundial o la UIP abogan por el establecimiento de unidades especializadas que ofrezcan información imparcial, precisa y a tiempo que permita la adopción de decisiones bien informadas.

### *1. Síntesis de actividades<sup>15</sup>*

La actividad desarrollada por este Departamento puede resumirse en el siguiente decálogo:

- Ha colaborado en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado de los últimos treinta años en diversa medida según cada momento<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> En la Tercera Legislatura, en 1988, ya elaboramos un primer estudio comparado sobre los medios humanos y materiales en las doce Asambleas parlamentarias de seis países (Alemania, Francia, Reino Unido, Bélgica, Italia, y España) además del Parlamento Europeo, en colaboración con el Departamento de Documentación. Allí concluíamos que el Parlamento español contaba con medios humanos y materiales que se situaban, en general, por debajo de los niveles del resto de parlamentos considerados.

<sup>15</sup> Para obtener un mayor detalle de la actividad de esta unidad se sugiere la consulta de la publicación del Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, “Memoria de Legislatura”, en la Serie Estudios, Informes y Memorias, desde la IV a VIII (Área de Estudios Económicos) y de la IX a la XI (Departamento de Análisis Económico y Presupuestario). De igual modo, esta información puede ser completada acudiendo al Archivo del Congreso de los Diputados para la consulta de ciertos informes singulares realizados por el Área de Estudios Económicos durante la III Legislatura y que no fueron expresamente mencionados en la correspondiente Memoria. Desde estas líneas agradecer al Departamento de Archivo del Congreso por su eficaz trabajo en la localización de estos informes y en particular a la Archivera Virginia Ramírez.

<sup>16</sup> De este modo, en una fase inicial, de la Tercera a la Quinta legislaturas, contribuyendo en los dosieres elaborados al efecto aportando información económica y presupues-



- Ha realizado un seguimiento periódico continuo de las cuentas públicas de los distintos subsectores de las Administraciones Públicas (Estado, Seguridad Social y Comunidades Autónomas) elaborando boletines o notas informativas en los que se daban cuenta de los hechos más destacados de la ejecución presupuestaria (saldos, inversión, ahorro bruto, etc).
- Ha presentado en formato simplificado que permite la fácil comparación de las previsiones macroeconómicas contenidas en los documentos presupuestarios y de programación (objetivos de estabilidad, programa de estabilidad, plan presupuestario...) con las elaboradas por institutos privados nacionales (FUNCAS, CEPREDE, Servicio de estudios del BBV) o instituciones internacionales (OCDE, FMI y Comisión Europea).
- Ha participado en la elaboración de dossiers y notas documentales legislativas completando, actualizando y en algunos casos verificando la información económica que acompaña a los proyectos de ley; de igual modo, ocasionalmente, cuando los Reales Decretos Ley no venían acom-

---

taria complementaria a la proporcionada por el ejecutivo y atendiendo las consultas de los diputados sobre el contenido de la información que acompaña a los presupuestos.

En la Sexta participando en los trabajos preparatorios para la puesta en marcha de la Oficina Presupuestaria, según lo previsto en la DA vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y el mandato del órgano de gobierno de la Cámara; además, durante la tramitación de los PGE para 1998 colaborando en los trabajos de lanzamiento de la Oficina propiciando el inicio de actividades de las unidades Asesoramiento Económico y de Seguimiento Presupuestario mediante la resolución de consultas sobre los presupuestos que supuso en la mayoría de los casos el requerir, en nombre de ella, a las unidades responsables de los Departamentos ministeriales el detalle bien de partidas específicas de la ejecución de los presupuestos en curso o de los sometidos a tramitación en aquellos momentos; de igual modo se intervino en la verificación de los requisitos de las enmiendas a las secciones para su oportuna admisión a trámite.

A partir de los presupuestos tramitados en la Séptima Legislatura, y especialmente desde los PGE 2003, realizando los cálculos en los estados de ingresos y de gastos como consecuencia de la aprobación de enmiendas. Operaciones realizadas, inicialmente, mediante una simple hoja de cálculo que dio paso al desarrollo de una aplicación informática específica denominada: BADESPGE –con una doble utilidad: automatizar la repercusión de enmiendas con incidencia en los ingresos y gastos de los presupuestos y servir de formulario electrónico para la elaboración de enmiendas a las secciones por los Grupos Parlamentarios.

En la Décima Legislatura, desarrollando un papel activo en la puesta en funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, 2013-2014, tanto en la definición de los contenidos y estructura para la creación de su base documental, compuesta de las informaciones que por mandato legal el ejecutivo tiene que enviar a las Cortes; como, en los trabajos preparatorios para la elaboración del convenio de colaboración del Congreso con la Administración General del Estado y de la Seguridad Social firmado en diciembre de 2014, –en aplicación del Art. Cuarto.3 de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre de la OPGC.

pañados de información complementaria, ha elaborado las oportunas Notas Informativas<sup>17</sup>.

- Desde el inicio del Semestre europeo en 2011, ha efectuado un seguimiento periódico de cada una de sus fases tanto europea (informe de crecimiento, orientaciones de política económica, desequilibrios macroeconómicos, recomendaciones específicas por país...) como nacional (fijación de los objetivos de estabilidad, programa de estabilidad, plan presupuestario...).
- Igualmente, esta unidad ha colaborado con diversas comisiones del Congreso de los Diputados en diferentes momentos desde la Tercera Legislatura a la actual. Además de con la Comisión de Presupuestos, la de Economía<sup>18</sup> y Pacto de Toledo<sup>19</sup>, más recientemente con la Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera.
- Ha atendido a más de mil consultas formuladas, principalmente, por Diputados y sus equipos técnicos en materias estadísticas, económicas y presupuestarias.
- De igual modo, a través de su servicio de difusión estadística, iniciado en la Tercera Legislatura, ha proporcionado miles de informaciones estadísticas producidas por el INE, Eurostat, Banco de España...etc., a los suscriptores de este servicio.
- Ha elaborado numerosos informes a solicitud de la Secretaría General y unidades de ella dependientes, sobre las materias más diversas tales

---

<sup>17</sup> Al inicio de la Quinta Legislatura, en diciembre de 1993, se elevó una propuesta desde el Área de Estudios Económicos, en la que se planteaba la posibilidad de elaborar, de manera sistemática, una *Nota sobre las implicaciones económicas de los RDL* para el trámite de convalidación (estimación del impacto en los ingresos, gastos y déficit público; identificación de las partidas presupuestarias afectadas y una semblanza del sector, organismo o situación en el que incidían las medidas contempladas en la propuesta). Con ello se trataba de suplir la falta de información, en general, con la que se sustentaba este tipo de debates. Propuesta que quedó sin respuesta.

<sup>18</sup> Precisamente el apoyo técnico aportado a la Ponencia del IPC creada en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda en la Tercera Legislatura, dio lugar a la puesta en marcha del servicio de difusión de estadísticas del INE en el Congreso, gestionado por el Área de Estudios Económicos, a raíz de la comparecencia de su máximo responsable y de las relaciones institucionales que se establecieron desde ese momento con la oficina estadística española.

<sup>19</sup> En la Séptima Legislatura, a petición del Presidente de la *Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos del Pacto de Toledo*, esta unidad prestó asesoramiento para la valoración de estos resultados aportando datos y estudios de interés para la realización de un seguimiento y evaluación periódica de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema, así como para la elaboración del informe final y cuadros estadísticos anejos.

como: el análisis comparado de los medios materiales y humanos en los parlamentos; mediciones periódicas de la actividad parlamentaria en el Congreso de los Diputados a través de indicadores de duración de las sesiones, número de páginas de las iniciativas y de los diarios de sesiones entre otros; las asignaciones constitucionales a los miembros del parlamento de ámbito nacional y subnacional; cálculos de los costes estimados en aplicación de las pensiones parlamentarias y otras prestaciones; la información económica y presupuestaria en los parlamentos; la transparencia de las cuentas parlamentarias y su análisis comparado; el contraste de las tareas que desempeña el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario con las funciones atribuidas a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales en su ley de creación; seguimiento periódico del poder adquisitivo de los parlamentarios, o el análisis de impacto de las políticas públicas desde una perspectiva parlamentaria... etc.

- Ha asistido en representación del Congreso a las reuniones de grupo de trabajo de carácter parlamentario en materias económicas y presupuestarias y otros grupos.

Recuadro 1.- Actividad del Departamento de Análisis Económico y Presupuestario recogida en la intranet del Congreso de los Diputados.<sup>20</sup>

La información económica y presupuestaria elaborada por el Departamento tiene su principal reflejo en las distintas series temáticas en que se organiza el Boletín Parlamentario de Economía y Presupuestos (en adelante BPEP) y en las Notas Informativas que lo complementan. El objetivo primordial de los BPEP es ofrecer información relevante y actualizada sobre las materias de economía y presupuestos. Así de manera concisa y sistemática se proporcionan los datos más significativos para facilitar el seguimiento del ciclo presupuestario. De este modo la información sobre ejecución del presupuesto de gastos e ingresos del Estado y de la Seguridad Social con carácter mensual completada cuatrimestralmente con datos sobre los ingresos tributarios procedentes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas también son objeto de seguimiento. Una síntesis de las previsiones macroeconómicas realizadas por los organismos internacionales y los institutos españoles de previsión económica se realiza al menos bianualmente. La nueva gobernanza económica y presupuestaria desde su lanzamiento en otoño de 2011, coincidiendo con el inicio de la décima legislatura, también es objeto de análisis y seguimiento sistemático.

<sup>20</sup> Para ver un mayor detalle sobre el contenido de los Boletines y Notas informativas más significativas ver ANDRÉS JOVANI, J. M.: “El Análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales. Un continuo proceso de adaptación”, en este mismo número de la revista.

BOLETINES PARLAMENTARIOS DE ECONOMÍA Y PRESUPUESTOS (BPEP) POR SERIES Y NOTAS INFORMATIVAS DESDE LA X LEGISLATURA A 2017								
BPEP/Hojas Informativas	2011*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
COYUNTURA ECONÓMICA Y PREVISIONES	-	1	3	3	3	3	3	16
<i>Anexos estadísticos</i>			1	1	2	1	3	8
SEMESTRE EUROPEO Y OBJETIVO DE ESTABILIDAD	-	7	6	5	9	15	15	57
<i>Anexos estadísticos</i>			1	2	2	2	4	11
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	1	4	4	4	3	6	5	27
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA ESTADO	1	12	11	11	9	17	21	82
<i>Anexos estadísticos</i>				11	22	26	28	87
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL INVERSIÓN ESTADO	1	1	3	2	2	2	2	13
<i>Anexos estadísticos</i>				1	2	2	2	7
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CCAA	1	5	9	10	8	7	6	46
<i>Anexos estadísticos</i>		6	19	19	14	6	10	74
OTROS	1	2	-	-	-			3
<b>TOTAL BPEP</b>	5	32	36	35	34	50	52	244
<i>Total Anexos estadísticos</i>	0	6	21	34	42	37	47	187
<b>NOTAS INFORMATIVAS</b>	-	5	2	5	2	2	3	19

\* La actividad aquí recogida para 2011 únicamente hace referencia a las dos semanas del mes de diciembre pertenecientes a la Décima Legislatura.

Fuente: Secretaría General del Congreso, Memoria de la X Legislatura, p. 1.720, y Departamento de Análisis Económico y Presupuestario.

## 2. Actividad de carácter internacional desarrollada por el Departamento

Esta unidad ha participado, fundamentalmente, en las actividades de dos grupos de trabajo, uno de ámbito parlamentario, denominado Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP, en el que se integran además del Parlamento Europeo, medio centenar de asambleas parlamentarias de los EEMM de la UE y del Consejo de Europa (desde 1988); y el otro en la órbita de la OCDE, bajo la denominación de red de Funcionarios de Presupuestos de Parlamentos (PBO, en sus siglas en inglés), desde 2010.

De la actividad desarrollada en ambos grupos, como se verá más adelante, esta unidad ha tenido la oportunidad de aprender de las buenas prácticas desplegadas en uno y otro ámbito en materias diversas (procedimientos seguidos para la tramitación de planes y programas europeos, la importancia de ofrecer información alternativa a la oficial en materia de previsiones, los sistemas de trabajo comparado en las unidades de análisis económico parlamentarias, en un caso; o bien, los métodos utilizados para estimar el coste de las iniciativas, la elaboración de marcos presupuestarios y previsiones macroeconómicas creíbles, el valor de la transparencia y la rendición de cuentas, en el otro). De igual modo señalar que mantiene una relación especial con los servicios de la Comisión Europea y con la red del Banco Mundial de Funcionarios Parlamentarios de Presupuestos.

## 2.1. Actividades desarrolladas por el Departamento en el seno del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP<sup>21</sup>

Del conjunto de actividades desarrolladas por este grupo de trabajo creado en 1988 (en septiembre de 2018 se cumplen los treinta años desde su creación) destacar que los servicios de estudios del Parlamento español fueron invitados a participar desde el inicio. Desde aquí queremos dejar constancia del liderazgo desempeñado por Georges Chevallier (responsable de la Célula Económica del Servicio de Estudios Legislativos del Senado francés, embrión de la actual División de Estudios Prospectivos), en la creación de este grupo de trabajo, así como en el funcionamiento del mismo durante los diez primeros años<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Aclaración: El Centro Europeo de Estudios y Documentación Parlamentaria (CERDP) fue creado en 1977 bajo la autoridad de las Asambleas parlamentarias europeas con el objetivo principal de facilitar el intercambio de informaciones y el contraste de experiencias en el ámbito parlamentario, en 2017 se cumplieron los cuarenta años de actividad. Se estructura en diversas áreas de interés, una de las cuales es la relativa a los Asuntos Económicos y Presupuestarios, – Área que en 2012 viene a renombrar al originario Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas. Para mayor detalle consultar los documentos siguientes: *ECPRD 30 YEARS 1977 – 2007 A summary of major events and achievements of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation*, Brussels, Ed: European Parliament, September 2007 y *40 years ECPRD a real contribution to the effectiveness of democracy in Europe*, Edited by Ulrich Hüschen, ECPRD Co-Secretary, European Parliament, July 2017.

<sup>22</sup> Señalar que la Cámara alta de Francia ha tenido siempre una clara orientación por la visión a largo plazo y los retos que se plantean a la economía francesa, lo que veremos

De este modo, en el primer trabajo en común realizado por el grupo decíamos que: “El Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas, nacido por la necesidad de ampliar a la dimensión europea los instrumentos de análisis económico que disponen los Parlamentos, ha tenido su primera reunión en París, en el Senado, el 16 de septiembre de 1988. Han estado representados los servicios del Parlamento Europeo, del Consejo de Europa, y de siete parlamentos nacionales: Alemania (Bundestag), Bélgica (Senado), Francia (Asamblea Nacional y Senado), España (Congreso de los Diputados y Senado), Italia (Cámara de los Diputados y Senado), Reino Unido (Cámara de los Comunes) y Suiza (Asamblea Federal)”<sup>23</sup>.

Se iniciaba así la creación de una red que irá creciendo a lo largo de estos años, en paralelo con las sucesivas ampliaciones del proyecto europeo hasta la UE-28 y de las nuevas incorporaciones en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, hasta alcanzar el número actual de participantes que multiplica por tres aquel núcleo inicial.

Esta red permitirá de una parte, el recabar información puntual de manera rápida y precisa en materias económicas y presupuestarias, así como de tipo organizativo y de otra, muy particularmente, el obtener para cada país participante de forma sintética información sobre las previsiones macroeconómicas comparadas (las oficiales realizadas por los gobiernos, contrastadas con las de los principales institutos de previsión) junto a las medidas más destacadas adoptadas en materia de ingresos y gastos públicos.

Este grupo nació con la vocación de sensibilizar a los miembros de los parlamentos y a sus servicios administrativos, de la interdependencia de las economías nacionales y de la necesidad que de ello deriva el tener en cuenta el marco europeo en el campo del análisis económico. Una de las orientaciones fundamentales del grupo de trabajo es acrecentar las rela-

---

más adelante en el capítulo III cuando abordemos el asunto del apoyo técnico que la *Delegación para la Prospectiva* recibe de la *División de la Delegación de Estudios Prospectivos*.

<sup>23</sup> En el informe, ahora recuperado del Archivo del Congreso, que el 16 de diciembre de 1988 elevamos con la propuesta de su distribución entre los diputados, grupos parlamentarios y órganos de la Cámara, se acompañaba, de una “Nota sobre la constitución del Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas del CERDP” con detalle de los objetivos perseguidos por el mismo, así como de un documento titulado “Síntesis de las previsiones a corto plazo publicadas en cada país” que constituía el primer ejemplo de este ejercicio común de actuación.

ciones en el ámbito de los estudios económicos y facilitar los instrumentos que pudieran ser útiles a los miembros de los parlamentos para conocer el contexto económico nacional e internacional.

### 2.1.1. Reuniones o seminarios

Los encuentros anuales (Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas) o seminarios (Área de interés de asuntos Económicos y Presupuestarios) celebrados en las Asambleas Parlamentarias de los países participantes se producen bajo un tema elegido en reuniones previas. A lo largo de estos cerca de treinta años de vida de este grupo de trabajo, se han celebrado cerca de medio centenar de encuentros, sobre los que cabe distinguir dos grandes etapas diferenciadas.

Una, referida a una primera fase de establecimiento del mismo que se vio afectado por las sucesivas ampliaciones de la UE (primero países nórdicos, seguidos por la ampliación a los países de la Europa central y oriental, más tarde) y en la que tenían lugar dos reuniones al año, la de primavera, en un parlamento nacional y la de otoño, en la sede de las instituciones europeas (Comisión, Parlamento, Oficina de Estadística o Banco Central). Así tras haber acogido la reunión las Asambleas Parlamentarias de Francia durante tres años consecutivos; en 1991 el Bundestag acoge la reunión en Bonn, justamente antes de trasladar su sede a Berlín; en mayo de 1992, el Parlamento español fue la sede de la reunión de primavera<sup>24</sup>; mientras que el Parlamento italiano y la Cámara de los Comunes harían lo propio en los años subsiguientes.

En una segunda etapa, iniciada a partir de 2007 se produce una serie de cambios, tanto en la denominación, que pasa a la designación actual de *Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios*; como de orientación, los encuentros se celebran únicamente de forma anual y

---

<sup>24</sup> Bajo la organización conjunta de las dos Cámaras esta reunión se celebró en el Senado. El economista Julio Segura, en aquellas fechas Consejero del Banco de España, pronunció el discurso inaugural de la reunión abordando la evolución de la economía española en el contexto de las comunidades europeas. De igual modo se presentaron de una parte, un diagnóstico sobre la situación económica de Europa por el Presidente de la Asociación de Institutos Europeos de Coyuntura Económica, P. Sigogne y de otra, los resultados de la proyección realizada con el modelo MIMOSA de la economía mundial, a cargo de G. Chevallier Coordinador del Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas.

alternativamente en la sede de un parlamento nacional de un EEMM de la UE o de un país miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Además hay una modificación en la estructura bajo la que éstos se desenvuelven, es decir: las reuniones comienzan a organizarse bajo formato de seminarios, en los que la agenda la determina el propio grupo y bajo un tema único en cada caso, asignándose un papel más activo a los propios miembros del grupo en cuanto a que deberán presentar ponencias y limitando la capacidad del parlamento acogedor del seminario en cuestión en cuanto al detalle de los asuntos a tratar en cada caso.

Este cambio ha permitido que los encuentros anuales ganaran, en general, en calidad técnica y en relevancia por cuanto además los temas elegidos son de una gran actualidad e incidencia en la actividad parlamentaria de los EEMM de la UE, –todos ellos tienen que ver con la construcción europea, en especial en el capítulo de la unión económica y monetaria y fiscal, la nueva gobernanza, las reglas fiscales, la crisis financiera o la evaluación del impacto económico y normativo que será el tema principal del seminario de mayo de 2018<sup>25</sup>.

La información recabada en estos encuentros del *Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios* ha sido, en general, utilizada en los trabajos del Departamento en las materias correspondientes y en ciertos casos ha permitido la elaboración de una Nota Informativa específica puesta a disposición de los diputados y en definitiva de todos los usuarios de la intranet del Congreso<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> A modo de ejemplo los celebrados en los últimos seis años: en junio de 2012, en Roma, en el Parlamento italiano se abordó *la crisis económica y financiera en Europa y la participación de los Parlamentos en la elaboración y aplicación de nuevas reglas fiscales destinadas a alcanzar la estabilidad de las finanzas públicas a largo plazo*; los *Nuevos marcos fiscales*, fueron el objeto de la reunión en el Parlamento del Consejo Federal de Austria, en Viena, junio 2013; *la Creciente desigualdad de la renta y la estabilidad democrática*, en la Cámara de los Comunes, en Londres, febrero 2014; en el Parlamento de Polonia, mayo 2015, se abordaron *Asuntos cruciales para los Parlamentos europeos: la política fiscal y el impulso de la rendición de cuentas, la seguridad social y el progreso tecnológico*; *Los parlamentos y la nueva gobernanza económica y presupuestaria*, en el Parlamento de Azerbaiyán, en Bakú, mayo de 2016 y por último, *Los parlamentos que examinan los asuntos relativos a los mercados financieros*, octubre de 2017, en Atenas, en el Parlamento griego.

<sup>26</sup> Este ha sido el caso de la Nota Informativa 2/2018, *Crisis económica y financiera. Respuestas de los parlamentos de la UE*, de 12 de marzo, en cuya introducción decíamos: “La presente Nota informativa ofrece una visión panorámica de cómo la reciente crisis eco-



### 2.1.2. Actividades del Grupo de Trabajo

Así mismo, en su origen, este grupo de trabajo se fijó la realización de dos tipos de actividades determinadas por el plazo temporal en el que iban a ser desarrolladas (a corto y a medio plazo):

A corto plazo el grupo de trabajo se planteó la elaboración por cada miembro del grupo de una síntesis de las previsiones económicas elaboradas por los gobiernos y los principales institutos de coyuntura económica de cada país y la difusión de todo ello en un documento conjunto a distribuir entre los parlamentarios, comisiones u otros interesados de los parlamentos respectivos. La realización de este ejercicio de síntesis de las previsiones macroeconómicas contenidas en el proyecto de presupuesto bajo una metodología común se inició en 1988.

La elaboración de este trabajo conjunto entre los servicios de estudios económicos de diferentes parlamentos, permitió a los parlamentarios de los países participantes disponer mediante un único documento del cuadro comparado de previsiones macroeconómicas de las oficiales y de las que alternativamente realizaban institutos de coyuntura en cada país<sup>27</sup>.

Téngase en cuenta que nos hallábamos en los prolegómenos de Maastricht y que los servicios de la Comisión Europea se encontraban desarrollando un modelo macroeconómico para el conjunto de los EEMM y aunque ya realizaban el ejercicio periódico estacional de previsión macroeconómica (primavera y otoño) sus resultados no eran de tan fácil acceso como lo son en la actualidad<sup>28</sup>.

---

nómica y financiera ha sido abordada desde el ámbito parlamentario en los Estados miembros de la UE, tanto con fines de estudio y análisis como de evaluación de las respuestas dadas por los gobiernos y organismos supervisores y reguladores. En los parlamentos de los países más relevantes de la zona euro (Francia, Alemania, Italia, España, Holanda, Bélgica, Austria y Luxemburgo, además del propio Parlamento Europeo), esta tarea se ha llevado a cabo mediante la creación de Comisiones de estudio o investigación.” Nota elaborada a partir de la información recabada en seminario celebrado en Atenas en 2017.

<sup>27</sup> Inicialmente fueron las cinco grandes economías de Europa (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) además de Bélgica y Suiza, el grupo de países que fueron objeto de este análisis comparado de sus previsiones respectivas.

<sup>28</sup> Las previsiones resultantes eran publicadas en “European Economy” desde 1986, si bien esta publicación se comenzó a recibir en el Congreso, seis años más tarde, a partir de 1993, según consta en el registro de publicaciones periódicas de esta Cámara.

De igual modo, indicar que en aquellas fechas, los organismos internacionales (OCDE o FMI) elaboraban y difundían sus previsiones macro detalladas para el grupo de países más desarrollados (EEUU, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia); para España, con suerte, únicamente proporcionaban el dato de previsión sobre el PIB<sup>29</sup>. De este modo la previsión oficial del cuadro macroeconómico contenido en los presupuestos era difícilmente contrastable de manera completa con otras fuentes relevantes de ámbito internacional.

Es por ello que esta experiencia de trabajo asociado generador de indudables sinergias, supuso un hito en la cooperación parlamentaria, y de alguna manera, vino a intentar soslayar la limitada disponibilidad de capacidad técnica, en dicho ámbito, para atender las necesidades de información y análisis imparcial en estas materias. Este ejercicio común y conjunto aunque realizado únicamente en tres o cuatro ocasiones, permitió el aprendizaje de “buenas prácticas” y el que la unidad de estudios económicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados continuara con dicha experiencia de análisis comparado de las previsiones que llega hasta nuestros días.

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que este ejercicio de comparación de las previsiones macroeconómicas en el ámbito parlamentario ha sido pionero y que representó un hito fundamental, por cuanto permitió que los servicios de estudios económicos de los Parlamentos, de alguna manera, se adelantaran a lo que años más tarde, a medida que avanzaba la construcción de la UEM, las instituciones europeas reclamaran ese ejercicio de comparabilidad interno de las previsiones para cada país en cuestión. Comparabilidad que con la entrada en vigor del *Fiscal Compact* se convirtió en exigencia al establecerse que en la elaboración de previsiones éstas deben de producirse de manera autónoma del ejecutivo o ser verificadas por organismos independientes y en todo caso ser realistas y no sesgadas, así como sujetas a comparación<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Cálculos que si estos organismos los hacían para el resto de las variables macroeconómicas españolas, en todo caso no eran de fácil acceso, siendo su difusión restringida.

<sup>30</sup> La DIRECTIVA 2011/85/UE DEL CONSEJO de 8 de noviembre de 2011 *sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, aborda el asunto de la previsiones en su “art. 4 1. Los Estados miembros velarán por que la planificación presupuestaria se base en previsiones macroeconómicas y presupuestarias realistas,

Hay que tener en cuenta, además, que en aquellos momentos, finales de los años ochenta, no estaba disponible internet, es decir la transmisión de la información se realizaba por fax o correo postal, lo que añadía, sin duda, tanto una mayor dificultad a la realización de estos análisis comparados, como, un valor añadido al hecho de poder disponer en un único documento las previsiones comparadas (las oficiales y las de institutos privados de previsión) para una serie de países<sup>31</sup>.

Dicho papel precursor, en el caso de España, se acentúa por cuanto el primer *Panel de Previsiones* elaborado por Fundación de las Cajas de Ahorros (en adelante FUNCAS) se inició en el año 1999. Es decir, once años más tarde que aquel ejercicio inicial comparado de previsiones liderado por el grupo de trabajo parlamentario del que venimos hablando. Previamente a aquella fecha esta entidad elaboraba sus propias previsiones, si bien solo comenzaron a publicarse de una manera regular, periódica y sistemática a partir de 1998, antes de ese año se realizaban algunas previsiones pero de una manera más informal y puntual.

A medio plazo, el grupo de trabajo se proponía realizar proyecciones económicas a través de la utilización de los modelos econométricos operativos en aquellos momentos a nivel europeo. Así se identificó el modelo HERMES, patrocinado por la Comisión Europea<sup>32</sup>. En definitiva se trataba de la realización de convenios con los responsables de dichos modelos, a fin de que los parlamentarios, de los países participantes, tuvieran acceso a la utilización de los mismos. Todo ello significaría el poner a disposición

---

utilizando la información más actualizada. La planificación presupuestaria se basará en el escenario macropresupuestario más probable o en un escenario más prudente. Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se compararán con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, con las de otros órganos independientes (...)"

<sup>31</sup> Básicamente se trataba de contrastar una serie de variables referidas a la demanda agregada (PIB, consumo público y privado, formación bruta de capital, sector exterior...; precios (IPC, deflactor); mercado de trabajo (empleo, paro...) y sector público (capacidad o necesidad de financiación, deuda pública) y presentarlas todas ellas en una única tabla para facilitar su lectura, acompañada de los oportunos comentarios (destacando cual era la previsión más optimista o pesimista, que organismos o instituciones ofrecían resultados coincidentes y cuales eran más dispares).

<sup>32</sup> El denominado Club HERMES, fundado en septiembre de 1989, agrupaba los centros de estudios nacionales que colaboraban en la elaboración de los modelos HERMES europeos, siendo su misión principal la de efectuar anualmente una proyección macrosectorial a medio plazo de las economías europeas.

de unos instrumentos de análisis económico que facilitaran el desarrollo de las tareas parlamentarias con vista a la construcción europea.

En ese sentido destacar, de nuevo, el papel de vanguardia desplegado por este grupo de trabajo en cuanto a señalar que las decisiones nacionales de política económica (monetaria y presupuestaria) trascienden el ámbito del país en cuestión y afectan al resto de los países miembros. Interdependencia que por otra parte será reconocida más adelante y plasmada en el desarrollo de las distintas fases de la construcción de la UEM.

Recuadro 2.– Resultado del ejercicio de simulación macroeconómica del Modelo HERMES.

Bajo el título de *Variantes técnicas y de política económica para los principales países de la CEE* se recogió el resultado del estudio realizado por el denominado Club HERMES a petición de la Asambleas Parlamentarias pertenecientes al Grupo de trabajo Proyecciones Macroeconómicas.<sup>33</sup>

Allí se reconoce que los modelos econométricos sirven tanto para el análisis de la realidad económica y la predicción de sus tendencias futuras, como para la evaluación y formulación de medidas de política económica.

Dicho trabajo se estructuraba en dos apartados generales referidos a todos los países de la Comunidad y uno específico para cada país participante (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España). En el primero compuesto a su vez de dos capítulos: en uno se recogía un análisis sobre el crecimiento económico de la Comunidad y su evolución en los últimos veinte años y en el otro se presentaban los primeros resultados de una simulación que introducía en el cálculo de la repercusión sobre las economías comunitarias, un aumento importante del precio del barril de petróleo.

En el apartado nacional, en el caso de España, se analizaban los efectos de dos hipótesis alternativas formuladas por los representantes del Senado y del Congreso en el Grupo de Trabajo:

- Primera hipótesis: aumento en dos puntos del tipo normal del IVA, hasta el 14%.
- Segunda hipótesis: aumento en dos puntos del tipo normal del IVA, hasta el 14%, combinada con la supresión del tipo incrementado del 33%.

<sup>33</sup> En el encargo participaron el Senado de Francia, Parlamento Europeo, Bundestag de la RF de Alemania, Cámara de los Comunes, Cámara de Diputados y Senado de Italia y Congreso de los Diputados y Senado de España. Participación que para cada parlamento consistió en de una parte, la formulación de las hipótesis de la simulación correspondiente para su país respectivo y de otra, una aportación dineraria para sufragar el coste de la realización del estudio en cuestión, el Parlamento español contribuyó en el 15% del coste total cifrado en 20.000 ECUs.

En síntesis los resultados de la simulación realizada con el Modelo HERMES, para el periodo 1991-1994, bajo la primera hipótesis, como efectos inmediatos se pronosticaba para España un aumento de la inflación y una disminución del crecimiento económico, lo que ocasionaría una pérdida de empleos cifrado en 40.00 al final del periodo y un aumento del desempleo; si bien mejoraría la balanza exterior y se reduciría el déficit público, al final del periodo supondría una disminución del mismo cifrada en un 0,27% del PIB.

Bajo la segunda, los resultados eran análogos si bien más atenuados, el PIB disminuiría en menor medida y la pérdida de empleos se cifraba en torno a los 12.000, de igual manera el déficit exterior y el público se verían reducidos, si bien en menor cuantía que bajo la primera hipótesis (en el 0,09% del PIB, se cifraba la reducción del déficit público).

Fuente: Congreso de los Diputados, Boletín de Información nº 150, 20/03/1991, pp. 221-266<sup>34</sup>

### 2.1.3. Otras buenas prácticas identificadas

Junto al ejercicio periódico de análisis comparado de las previsiones económicas y la importancia de la utilización de modelos macroeconómicos para la realización de simulaciones de política económica, del Grupo de trabajo Proyecciones Macroeconómicas, actual Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios, este Departamento ha aprendido de los errores y aciertos de unidades “hermanas” en otras Cámaras de nuestro entorno europeo.

De este modo, del Servicio de Estudios de la Cámara de los Comunes hemos aprendido la importancia que en las repuestas elaboradas a medida (*tailored responses*) respecto a las consultas planteadas por los miembros del Parlamento, tienen la precisión, comparabilidad, prontitud y confidencialidad. El papel de verificación de la información económica-presupuestaria contenida en los proyectos legislativos enviados el gobierno, en el caso del Parlamento italiano.

---

<sup>34</sup> Boletín publicado en coincidencia con la celebración del debate sobre el estado de la nación de 1991, si bien previamente, la versión en francés, ya había sido distribuida en diciembre de 1990, entre los miembros de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas y además los resultados principales igualmente ya habían sido presentados, con motivo de la reunión del Grupo de Proyecciones Macroeconómicas en la sede de la Comisión Europea en Bruselas el 28 de septiembre de 1990.

La capacidad legal de examen del proyecto de programa de estabilidad del Parlamento francés ejercido, además, con carácter previo a su remisión a las autoridades europeas, así como la presentación por el Alto Consejo de Finanzas Públicas de su validación o no de las previsiones macroeconómicas en él contenidas<sup>35</sup>.

El análisis distribucional de las propuestas tributarias, realizado por el Departamento de Análisis Económico en el Riksdag sueco y lo relevante de la identificación de colectivos ganadores y perdedores en las iniciativas sobre modificaciones legales en estas materias. O la importancia que se otorga a la perspectiva de género en los presupuestos austriacos.

Por último mencionar el *modus operandi* del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo que de una parte, combina recursos humanos internos de la institución, con externalizaciones para aquellos trabajos que por su amplitud y especialidad no pueden ser acometidos con sus propios medios; de otra, rige su actuación bajo cinco principios garantes de la calidad del servicio proporcionado tanto por las unidades internas del Parlamento Europeo, como por los agentes externos contratados *ad hoc*. Estos son: integridad, independencia, calidad, transparencia y rendición de cuentas<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Para el seguimiento de la tramitación del *Programa de Estabilidad de Francia 2018-2022* en la Asamblea Nacional ver sesión plenaria de 18/4/2018: [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5897295\\_5ad740b118c42.1ere-seance--questions-au-gouvernement--programme-de-stabilite-pour-2018-2022-18-avril-2018](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5897295_5ad740b118c42.1ere-seance--questions-au-gouvernement--programme-de-stabilite-pour-2018-2022-18-avril-2018) y el *Rapport d'Information déposé par la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022*: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0880.asp>, [consulta: 3/05/2018].

<sup>36</sup> El *Servicio de Estudios* creado en 2013, en el seno de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, para proporcionar apoyo técnico a los miembros del parlamento de manera individual en función de las solicitudes de información por ellos requeridas, actuando así de manera reactiva es decir dando respuesta a las consultas que éstos le dirigen (elaborando notas y respuestas por escrito u oralmente); de otra procede de manera proactiva realizando publicaciones de fácil lectura para el conjunto de los parlamentarios. Además proporciona apoyo tanto a los parlamentarios como a su staff, en materias relativas a cinco políticas (economía, políticas estructurales, presupuestaria, ciudadanía y externa). Igualmente, contrata estudios externos, en 2015 se dedicaron 6 millones de euros. Todo ello según extracto de la intervención de Grzebieluch, B. European Parliament, “*Expertise at the Service of Democratic Institutions: the Case of the European Parliament*”, en la reunión del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP, “*LOS PARLAMENTOS Y LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA*”, Celebrado en el Parlamento de la República de Azerbaiyán (MILLIS MEJLIS) los días 19 y 20 de mayo de 2016.

## 2.2. Red de expertos de Funcionarios de Presupuestos Parlamentarios (PBO, en sus siglas en inglés) de la OCDE

En cuanto al segundo grupo de trabajo en cuyas actividades el Departamento participa desde 2010, fue creado en el Parlamento italiano en 2009. Su establecimiento obedece al objetivo de facilitar el intercambio de información y experiencias en el ámbito de la presupuestación y del gasto público, así como de los mecanismos e instituciones de control de carácter parlamentario existentes en cada país participante, con especial referencia a la actuación y funcionamiento de los llamados Consejos Fiscales Independientes (IFIs en sus siglas en inglés) que al abrigo de la nueva gobernanza se han ido estableciendo en los últimos años desde la entrada en vigor del Pacto de Estabilidad.

Este departamento, además de ser parte activa en los trabajos preparatorios para la formulación de los principios comunes que deben regir la actuación de las instituciones fiscales independientes<sup>37</sup> y los de las instituciones presupuestarias, ha podido conocer, de primera mano, los avatares que han rodeado la puesta en funcionamiento de las mayoría de las instituciones fiscales independientes (sus mandatos, medios humanos y materiales, y retos)<sup>38</sup>. De todo ello hemos aprendido la importancia de contar con unas previsiones macroeconómicas creíbles y bien fundamentadas realizadas autónomamente del gobierno (CBO o OBR) o realizadas por el ejecutivo pero sometidas al examen y validación por una institución independiente (la AIREF de España o el Alto Consejo de Finanzas de Francia); los métodos y herramientas para cuantificar el coste de las propuestas emanantes del ejecutivo y del legislativo, etc.

## 2.3. Participación en las reuniones de trabajo de la Comisión Europea en el marco del diálogo con expertos nacionales en materias económicas y presupuestarias en Bruselas

Asistencia al encuentro anual denominado “Foro Económico de Bruselas” (de 2000 a 2007) en el que se debaten los asuntos más relevantes

---

<sup>37</sup> Para más detalle ver, ANDRES JOVANI, J. M.: “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 89, 2013, pp. 239-299.

<sup>38</sup> Como son el: Consejo Fiscal de Irlanda, Consejo de Finanzas Publicas de Portugal, Alto Consejo de Finanzas de Francia, AIREF, entre otras) o creadas previamente como la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR) británica (2010) o el Consejo de Política Fiscal sueco (2007); al igual que la actualización de la información sobre oficinas presupuestarias como la CBO norteamericana; la NABO de Corea; la PBO de Canadá o la de Australia.

de la política económica a nivel europeo y se presentan los resultados de las previsiones de económicas de primavera de la Comisión. La información allí obtenida se ha utilizado principalmente para la elaboración del oportuno boletín sobre previsiones de macroeconómicas comparadas para las principales economías de la UE.

En fechas más recientes, reseñar la participación en las Visitas informativas de *Expertos Españoles en el ámbito de prioridades políticas de la Unión Europea*, (noviembre de 2016); *Expertos Españoles en el ámbito económico y financiero*, (marzo de 2017 y abril de 2018); así como al *Seminario para funcionarios de parlamentos de la Unión Europea sobre la agenda económica de la Comisión Europea*, (diciembre de 2016). La información recabada en todas estas sesiones ha sido oportunamente reflejada en los trabajos que el Departamento lleva a cabo, en especial en la elaboración de boletines sobre las previsiones macroeconómicas, el Semestre europeo o Notas Informativas sobre los escenarios futuros contenidos en la propuesta de la Comisión Europea de marzo de 2017, en la que se plantean cinco posibles escenarios y sus ventajas e inconvenientes, para afrontar los desafíos a los que se enfrenta la UE en la próxima década<sup>39</sup>.

2.4. Otras actividades: participación en la *Global Network of Parliamentary Budget Officers* (GN-PBO) del Banco Mundial, además de los encuentros anuales, una de sus actividades es el *Open Learning Campus* (OLC) del *World Bank Group*, plataforma de formación continua, recursos e intercambio académico y profesional sobre las distintas políticas del Banco Mundial. Entre ellas, ocupa un lugar relevante el desarrollo de la gobernanza a nivel global y, dentro de ésta, los temas de gasto público, presupuestos y Parlamento<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Véase como ejemplo, la Nota Informativa 2/2017/XII (17 de marzo de 2017), *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Factores económicos y sociales*, elaborada por el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados.

<sup>40</sup> En abril de 2017 este Departamento siguió un curso por internet (Webinar) sobre “Presupuestación con enfoque de género y análisis de impacto” en el que se puso de manifiesto las dificultades que entrañan la elaboración de presupuestos bajo esta perspectiva, así como la importancia de hacerlo. Como caso práctico se presentó la experiencia austriaca en la presupuestación con enfoque de género y en la evaluación de impacto desde esta perspectiva.



### III. HERRAMIENTAS TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

#### 1. *Antecedentes*

Hay que tener en cuenta que el Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas, constituido en 1988, encuentra su origen remoto en el subcomité del *Grupo de tratamiento de datos* creado, en 1983, cuando el CERDP encargó a este último que se ocupara del estudio de los modelos económicos. Además, como hemos visto durante los primeros años de actividad el de Proyecciones Macroeconómicas centró su foco de interés en el análisis de las previsiones económicas en el contexto de la integración europea.

En el caso del *Parlamento español*, a comienzos de 1994, hubo un intento de acercar las herramientas de los modelos macroeconómicos para la simulación del impacto de las propuestas emanadas por diputados y grupos parlamentarios u órganos de la Cámara, mediante la firma de convenios de colaboración con las instituciones pertinentes. En concreto se exploró la posibilidad de realizar un convenio con el Centro de Predicción Económica (CEPREDE) de la Universidad Autónoma de Madrid<sup>41</sup>. Dicho centro de prospectiva aportaría periódicamente los resultados de sus predicciones para la economía española a cinco años, así como la realización de las simulaciones oportunas sobre los efectos en la economía española por la adopción de políticas económicas alternativas en el ámbito energético, fiscal o del gasto público.

En aquellas fechas la *Cámara de los Comunes* ya contaba con acceso al Treasury Model<sup>42</sup>. El coste anual por la utilización del mismo se cifraba en 17.000 Libras esterlinas; las simulaciones eran realizadas por los propios servicios de la Cámara (el Departamento de Estadísticas y Política Económica de la Dirección de Estudios) con el apoyo de funcionarios del

---

<sup>41</sup> Institución que ya venía colaborando con el Área de Estudios Económicos desde 1988, proporcionando sus previsiones macroeconómicas para la elaboración, por esta unidad, del correspondiente cuadro comparado de previsiones con motivo de la tramitación de los PGE junto a las proporcionadas por los Servicios de Estudios del, entonces, BBV y por el Instituto de Estudios Económicos, por cierto, dirigido en aquellas fechas por el que ha sido titular, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, hasta mayo de 2018.

<sup>42</sup> Acceso regulado en la *Industry Act 1975, Section 27*, vigente hasta 2011, ya que tras la creación de la OBR la competencia para elaborar las previsiones macroeconómicas recae en esta institución independiente.

Ministerio de Economía, tanto para la interpretación de resultados, como para la elaboración de la propia simulación. En cuanto al número solicitudes recibidas en dicha unidad de estudios, por término medio, se cifraba en una docena anualmente<sup>43</sup>.

## 2. Ejemplos de Francia y Finlandia<sup>44</sup>

Fundamentalmente, aquí presentaremos los modelos de actuación del Senado francés y el de la Eduskunta de Finlandia por ser los más significativos y con un mayor desarrollo reciente. Solo brevemente, mencionaremos alguna otra experiencia identificada en otros parlamentos, en cuanto a la utilización de herramientas cuantitativas.

2.1. El ejemplo del *Senado francés*, tiene interés ya que por su propia naturaleza se ocupa de manera destacada del trasfondo económico que rodea la toma de decisiones y la tramitación de iniciativas parlamentarias. Como señalábamos en páginas atrás, en referencia a la creación del Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas, esta Cámara desempeñó un papel fundamental, manifestación clara de su vocación por el análisis a largo plazo y los retos a los que se enfrenta la economía francesa.

Esta vocación por el análisis del largo plazo ha pasado por diferentes etapas. En primer lugar, en 1982 se creó la *Delegación para la Planificación* con el cometido principal de informar a la Cámara sobre la elaboración y ejecución de los planes, siendo una de las herramientas utilizadas los modelos macroeconómicos para realizar trabajos de proyección. Así, desde el momento inicial de su creación, a comienzos de los ochenta, con motivo del inicio de la tramitación parlamentaria anual del presupuesto, tiene lugar la presentación de la síntesis de los trabajos de proyección, realizados a petición de los servicios técnicos de la Cámara Alta a organismos externos

---

<sup>43</sup> Según consta en una respuesta enviada por el responsable de dicha unidad, por correo postal, con fecha de 26 de enero de 1994 al Área de Estudios Económicos a preguntas planteadas por esta unidad, con motivo de la elaboración de la propuesta de convenio antes mencionada.

<sup>44</sup> Desde de aquí agradecer especialmente el apoyo recibido por el Departamento de Documentación del Congreso, tanto por la responsable del Servicio de Difusión de la Información, Inmaculada Moreno, como por la Documentalista Gloria de la Chica, en la localización de antecedentes y referencias comparadas, que han resultado de gran utilidad para la realización del presente apartado.

de la misma (tales como el Observatorio Francés de Coyuntura Económica o el Centro de Observación Económico de la Cámara de Comercio de Paris), sobre las perspectivas económicas a medio plazo comparadas, todo ello realizado con el soporte técnico de la *Célula de Prospectiva*.

Más tarde, en 1993, una vez abandonada la planificación como tal compendiada en un único plan (el último fue el *Plan XI*), la Delegación continuó sus trabajos de información, con el apoyo de la *División de Estudios Macroeconómicos* del Senado, para la realización de las proyecciones y simulaciones pertinentes.

La reforma constitucional francesa de 2008, supuso, entre otros extremos, la constitucionalización de la evaluación como nueva función a desempeñar por el Parlamento junto a las dos funciones tradicionales, la legislativa y la de control (art. 24). Reforma constitucional que tuvo su reflejo en la reorganización de la Administración parlamentaria. En concreto para el Senado supuso la creación de una serie de nuevas Delegaciones. Entre ellas, la *Delegación de Prospectiva*, que se creó en abril de 2009, con la misión de reflexionar sobre las transformaciones de la sociedad y de la economía e informar de ello al Senado, compuesta de 36 senadores<sup>45</sup>. Para lo cual se contempla, que de una parte, desarrolle una serie de escenarios de evolución futuros en relación con los temas objeto de estudio, y de otra, que mantenga relaciones con otras instancias de prospectiva francesas y extranjeras.

El apoyo técnico que esta delegación recibe proviene de un comité de expertos y especialmente de una unidad técnica especializada, la *División de la Delegación de Estudios Prospectivos*, que en la actualidad cuenta con cinco efectivos, insertada en la Administración Parlamentaria de la Cámara<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Delegación creada por la *Instrucción general de la Mesa Senado XVII bis. Delegaciones del Senado*.

<sup>46</sup> Para mayor detalle sobre las restantes divisiones que dan apoyo a las delegaciones correspondientes, entre ellas la de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de las Opciones Científicas y Tecnológicas, o la Delegación para los Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, etc., todas ellas bajo dependencia de la Dirección de Iniciativa Parlamentaria y de las Delegaciones, consultar: <http://www.senat.fr/adresses/annuaire-des-services.html>, [consulta: 3/05/2018].

2.2. *La Comisión para el Futuro* del Parlamento de Finlandia. Hasta la creación por el Senado francés de la *Delegación de la Prospectiva*, la Eduskunta era el único parlamento del mundo en haber creado un órgano especializado para estudiar y reflexionar sobre el futuro<sup>47</sup>.

En síntesis, dicha Comisión establecida en 1993, con carácter temporal, y de manera definitiva, en marzo de 2000, tras la reforma constitucional finlandesa, encuentra su idea inicial, en la propuesta formulada por 133 diputados, que dirigen, a las más altas instituciones del gobierno y del parlamento en 1986.

Aunque se trata de una de las dieciséis comisiones permanentes del Parlamento finlandés, compuesta por 17 diputados, no ejerce la función legislativa y tampoco examina el proyecto de ley de Presupuestos. Sus tareas fundamentales son: elaborar las respuestas a los informes que sobre el futuro realiza el gobierno cada cuatro años; contribuir a los trabajos del resto de las comisiones, aportando la visión estratégica a largo plazo; debatir sobre asuntos concernientes a los factores y modelos para el progreso de la sociedad finlandesa; llevar a cabo análisis de prospectiva sobre la ciencia y la tecnología y evaluar el desarrollo tecnológico y sus consecuencias en la sociedad.

En suma, los dos ámbitos fundamentales de actuación de la *Comisión para el Futuro* son, de un lado, la prospectiva y de otro, la evaluación de las opciones científicas y tecnológicas. Entre los temas abordados hasta el momento, encontramos informes diversos sobre la energía, la genética, el estado de bienestar y la tecnología del futuro<sup>48</sup>.

Por último, indicar que el *Servicio de Estudios de la Eduskunta* se está planteando, justamente en estos momentos, ampliar sus análisis económicos mediante la adquisición de un modelo macroeconómico para

---

<sup>47</sup> Así se califica en el estudio sobre el origen, estatus legal, modo de funcionamiento de dicha comisión y las enseñanzas a extraer de esta experiencia, llevado a cabo por la *Delegación de Prospectiva* francesa. SENAT, *Rapport d'information fait au nom de la delgation senatoriale a la prospective sur la commission pour l'avenir de Parlement de Finlandia*, nº 377, 1 de abril de 2009.

<sup>48</sup> <https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>, [consulta: 3/05/2018].

analizar las propuestas sobre reformas económicas. Hasta la fecha, esta unidad manifiesta utilizar un modelo de microsimulación propio (denominado SISU) para la realización de análisis de costes estáticos y efectos distribucionales de las modificaciones tributarias tanto de los impuestos directos como de la seguridad social.

Finalmente, mencionar otra práctica identificada que consiste en la utilización de modelos microeconómicos como el EUROMOD para realizar simulaciones<sup>49</sup>. Parlamentos de ámbito subnacional, como el *escocés*, recurren a su utilización para la realización de simulaciones de política fiscal. Así, el *Centro de Información del Parlamento Escocés* ha publicado recientemente, enero de 2018, nuevas estimaciones de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta en Escocia, utilizando dicho modelo<sup>50</sup>.

#### IV. DESAFÍOS A FUTURO DEL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO. REFLEXIONES FINALES

Las unidades de análisis económico y/o presupuestario de ámbito parlamentario desempeñan un papel clave a la hora de intentar equilibrar el acceso y examen de la información económica y presupuestaria de la institución parlamentaria frente al ejecutivo.

A lo largo de este trabajo se han ido identificando ciertas debilidades y fortalezas en la organización y funcionamiento de estas unidades. Así, en general, éstas se caracterizan por ser pequeñas estructuras orgánicas, que hacen mucho con poco. Efectivamente, cuentan, por lo común, con escasos medios humanos y materiales lo que incide, en ocasiones, en disponer de una capacidad técnica limitada. Su esfera de actuación es muy amplia y diversa y viene determinada por la actividad del parlamento, y los principales desafíos o asuntos del país en cuestión. En algunos casos, se apoyan en redes de expertos: mundo académico o instituciones especializadas, panel de

---

<sup>49</sup> EUROMOD es un modelo de microsimulación impuestos-prestaciones para la Unión Europea (UE) que permite a los investigadores y analistas de políticas calcular, de manera comparable, los efectos de los impuestos y prestaciones sobre la renta de los hogares e incentivos al trabajo para la población de cada país y para la UE en su conjunto. En el caso de España participa el Instituto de Estudios Fiscales [https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year7/Y7\\_CR\\_ES\\_Final\\_V2.pdf](https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year7/Y7_CR_ES_Final_V2.pdf), [consulta: 3/05/2018].

<sup>50</sup> Ver: <https://www.euromod.ac.uk/2018/01/25/scottish-parliament-uses-euromod-predict-potential-tax-revenues>, [consulta: 3/05/2018].

expertos y comités científicos. En otros, utilizan modelos como herramientas de simulación macro y micro desarrollados por el Ministerio de Economía y /o de Hacienda u otros organismos oficiales o del ámbito universitario. Incluso en algún caso ha surgido la propuesta de creación de un modelo macroeconómico propio para la institución parlamentaria.

De igual modo, estas unidades se enfrentan a retos específicos determinados por la propia naturaleza del trabajo parlamentario, como la brevedad de los plazos para la realización de los trabajos, o la disyuntiva “especialista versus generalista” en cuanto a los conocimientos y experiencia que se requieren del personal técnico experto que trabaja en dichas unidades. En un entorno cada vez más complejo, la labor de sistematización, e identificación de los datos y fuentes relevantes y allanamiento es todo un desafío. Simplificar lo complejo, ese es el lema.

Como retos a futuro, dado que las unidades de estudio de ámbito parlamentario parecen “predestinadas” a disponer de unos recursos humanos y materiales limitados, se trataría en primer lugar, de profundizar las sinergias que generan los grupos de trabajo internacionales, con los que en nuestro caso hemos establecido una sólida y duradera relación. En este sentido, la experiencia del pasado nos muestra lo provechoso que ha resultado, por ejemplo, la puesta común de las previsiones comparadas para la economía de cada país participante o el ejercicio de simulación económica realizado a través de modelos macroeconómicos europeos<sup>51</sup>.

En segundo lugar, se trataría de dotar al Parlamento español de herramientas (simuladores, modelos microeconómicos...) que permitan a la unidad competente realizar los cálculos pertinentes o bien recurrir a la firma de convenios con las instituciones responsables de dichos instrumentos técnicos<sup>52</sup>. Todo ello, a fin de poder dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas de cálculos precisos, procedentes de diputados y órganos parlamentarios (comisión, subcomisión o ponencia), especialmente, en un momento en el que el desarrollo del *Big Data* abre nuevas posibilidades

---

<sup>51</sup> Ver en páginas anteriores: el subapartado 2.1. *Actividades desarrolladas por el Departamento en el seno del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP* y el capítulo III. *Herramientas técnicas para el análisis económico y presupuestario en el ámbito parlamentario*.

<sup>52</sup> Por ejemplo, con el Instituto de Estudios Fiscales y con la AIReF.

para el análisis de datos. De igual modo, contemplar la utilización de nuevas herramientas para la presentación de los análisis resultantes (como infografías, webs, blogs, redes sociales) con accesibilidad inmediata de los usuarios en cualquier momento y lugar.

Estos desarrollos permitirían también reforzar el análisis de las políticas públicas, toda vez que la simple ejecución presupuestaria enfocada, como mera cuestión contable que mide únicamente en términos de porcentaje la ejecución del gasto sobre lo aprobado en los PGE, está dando paso a una demanda creciente de la evaluación tanto *ex ante* (definición de objetivos a cumplir dentro de una política y asignar unos recursos) como *ex post* (hacer un examen de eficacia y verificar si se han cumplido los objetivos marcados)<sup>53</sup>. En esta línea de trabajo, el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, que tiene entre sus funciones el análisis de la evaluación de las políticas públicas, está llamado a desempeñar un papel fundamental que será preciso ir articulando, dotándolo de las herramientas y medios humanos suficientes.

Así mismo señalar que en la actualidad, la información disponible sobre la realización de los presupuestos permite verificar el control de legalidad, si bien con algunas lagunas, de toda la Administración General del Estado<sup>54</sup>. El Tribunal de Cuentas, en sus informes de fiscalización de la Cuenta General del Estado ha manifestado en diversas ocasiones la necesidad de realizar un control de eficacia. Desaparecida la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas, convertida en un instituto con rango de subdirección general bajo dependencia orgánica del Ministerio de Hacienda (julio de 2017), es la Autoridad Independiente para la Responsabilidad Fiscal (AIReF) la que está comenzando a realizar ciertos análisis *ex ante* (coste

---

<sup>53</sup> Hay una demanda creciente de realización de este tipo de análisis tanto por los mismos diputados que plantean sus solicitudes de información en estos términos como por que es un enfoque predominante en organismos internacionales (OCDE, Comisión Europea, Parlamento Europeo).

<sup>54</sup> Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria de 2012 y la Ley Transparencia de 2013, hay que admitir que se ha realizado un esfuerzo en la mejora de la difusión de los datos de ejecución presupuestaria a través de la central de información del Ministerio de Hacienda. No obstante persisten ciertas lagunas o deficiencias, una de las más destacadas está relacionada con los datos sobre ejecución de los programas presupuestarios, alrededor de un centenar, que son gestionados en su totalidad o en parte por organismos, agencias o la Seguridad Social.

de la implantación de una renta universal) y *ex post* (spending review) por encargo del ejecutivo<sup>55</sup>.

A modo de reflexión final, en el contexto actual español parece haber finalmente emergido el debate de la necesidad de disponer de una Oficina técnica para asesorar al parlamento en el campo científico<sup>56</sup>. Creación que estaría justificada, al menos en parte, para propiciar que las decisiones se tomen basadas únicamente en los hechos, dejando así a un lado *sentimientos y creencias*, según palabras del responsable de la Unidad de Evaluación de las Opciones Científicas y Tecnológicas (STOA) del Parlamento Europeo<sup>57</sup>. Resulta de justicia, traer aquí, que ya en 2015, un grupo de funcionarios de las Cortes, conscientes de la importancia de contar con un asesoramiento técnico especializado y como poseedores de ese conocimiento experto en las ramas de ingeniería, informática, economía y comunicación, proponíamos la creación de un órgano de este carácter, similar al que existe desde hace años, en otros parlamentos de nuestro entorno (Reino Unido, Francia, Finlandia, Parlamento Europeo, etc.) con la finalidad de mejorar la adopción de políticas sustentadas en la perspectiva del largo plazo, aportando mediciones y los pertinentes datos relevantes<sup>58</sup>.

Efectivamente si la institución parlamentaria se dota de todo este conocimiento especializado, ello podría contribuir sin lugar a dudas a que recupere el papel central que ocupó en fechas lejanas, permitiendo superar, citando al profesor García Morillo, "...la incapacidad del Parlamento actual,

---

<sup>55</sup> El Consejo de Ministros de 26 de enero de 2018, aprobó el *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*. Allí se identifica un total de siete proyectos de evaluación que afectan, tanto a Comunidades Autónomas, como a la Administración Central según el caso, en materias como medicamentos, políticas activas de empleo, becas de educación universitaria, etc. Ver documento en: <http://www.airef.es/documents/10181/400912/AIReF+Plan+de+Acci%C3%B3n+Spending+Review+Aprobado+por+ACM+.pdf/5b1cec14-3365-43a6-8b96-648d89e82a90>. [consulta: 03/05/2018].

<sup>56</sup> Véase la reciente iniciativa ciudadana independiente que tiene como objetivo: «que la ciencia y el conocimiento científico sean cada vez más importantes en la formulación de propuestas políticas», (<https://www.cienciaenelparlamento.org/>), [consulta: 3/05/2018].

<sup>57</sup> EL PAÍS, *Leyes con ciencia*, del 4/5/2018, p. 28.

<sup>58</sup> Propuesta incluida en un documento de carácter estratégico elaborado por la Asociación profesional de Asesores Facultativos de las Cortes Generales, *Las propuestas de impulso de la Administración Parlamentaria y el cuerpo de Asesores Facultativos*, abril de 2015.



tal y como está hoy concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja”<sup>59</sup>.

Ya en el siglo XIX el físico y matemático William T. Kelvin señaló la importancia de la medición a través de la muy conocida aserción: “Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AIREF: *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas. (Spending Review)*. (1/08/2017). Disponible en: <http://www.airef.es/documents/10181/400912/AIREF+Plan+de+Acci%C3%B3n+Spending+Review+Aprobado+por+ACM+.pdf/5b1cec14-3365-43a6-8b96-648d89e82a90> [consulta: 03/05/2018].
- ANDRÉS JOVANI, J.M.: “El análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales. Un continuo proceso de adaptación”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 104, 2018.
- ANDRÉS JOVANI, J.M.: “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 89, 2013, pp. 239-299.
- ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA: *Rapport d'information déposé par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022*. Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0880.asp> [consulta: 03/05/2018].
- ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA: *Sesión plenaria de 18/4/2018* [Recurso audiovisual]. Disponible en: [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5897295\\_5ad740b118c42.1ere-seance--questions-au-gouvernement--programme-de-stabilite-pour-2018-2022-18-avril-2018](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5897295_5ad740b118c42.1ere-seance--questions-au-gouvernement--programme-de-stabilite-pour-2018-2022-18-avril-2018) [consulta: 03/05/2018].
- CENTRO EUROPEO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA (CERDP): *ECPRD 30 YEARS 1977-2007. A summary of major events and achievements of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation*. European Parliament, Bruselas, 2007.
- CENTRO EUROPEO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA (CERDP): *40 years ECPRD a real contribution to the effectiveness of democracy*

<sup>59</sup> GARCÍA MORILLO J., “El parlamento ante las nuevas realidades”, *op. cit.*, p. 150.

- in Europe*. Ulrich Hüsch, ECPRD Co-Secretary, European Parliament, 2017.
- CLUB HERMES: “Variantes técnicas y de política económica para los principales países de la CEE”. *Boletín de Información*, nº 150, Congreso de los Diputados, 1991, pp. 221-266.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria X Legislatura (2011-2015)*, Madrid, 2016.
- DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO: *Crisis económica y financiera. Respuestas de los parlamentos de la Unión Europea*. Congreso de los Diputados (Nota Informativa 2/2018, 12 de marzo).
- DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO: *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Factores económicos y sociales*. Congreso de los Diputados (Nota Informativa 2/2017, 17 de marzo).
- DOMINGUEZ, N.: “Leyes con ciencia”, *EL PAIS*, de 4 de mayo de 2018, p.28.
- GARCIA MORILLO, J.: “El parlamento ante las nuevas realidades”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 4, 1997, pp.141-162.
- GRZEBIELUCH, B.: “Expertise at the Service of Democratic Institutions: the Case of the European Parliament”, en la reunión del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP *Los parlamentos y la nueva gobernanza económica y presupuestaria*, celebrado en el Parlamento de la República de Azerbaiyán (MILLIS MEJLIS) los días 19 y 20 de mayo de 2016.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY: *Parliamentary Research Handbook*, Londres, 2017.
- SENAT: *Rapport d'information fait au nom de la delgation senatoriale a la prospective sur la commission pour l'avenir de Parlement de Finlandia*, nº377, 1 de abril de 2009.
- UIP e IFLA: *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, 2015.
- VV. AA.: “Congressional Staff 1979-2015”. En: *Vital Statistics on Congress*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/> [consulta: 03/05/2018].