

EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO EN LAS CORTES GENERALES. UN CONTINUO PROCESO DE ADAPTACIÓN

Juan Manuel ANDRÉS JOVANI
Asesor Facultativo de las Cortes Generales
Departamento de Análisis Económico y Presupuestario
Congreso de los Diputados

RESUMEN

La Constitución Española de 1978 estableció las bases del estado social y de una hacienda pública moderna. Desde entonces, la función económica del parlamento se ha visto sometida a un continuo proceso de transformación, que ha afectado tanto al control de la política económica en general como al ejercicio de sus competencias específicas en el procedimiento presupuestario. Por un lado, el crecimiento del gasto público requirió la modernización del presupuesto para asegurar un adecuado control de las finanzas públicas. Por otro, el doble proceso de descentralización autonómica e integración europea ha obligado a desarrollar mecanismos de coordinación entre todos los niveles de gobierno para garantizar la estabilidad presupuestaria.

En este artículo, se realiza un recorrido por el proceso de adaptación que han llevado a cabo los servicios de estudios y análisis económico y presupuestario en el Congreso para ofrecer, con los medios disponibles, un apoyo técnico a las específicas funciones parlamentarias en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado y una información completa, objetiva y sistemática sobre el ciclo presupuestario y la ejecución presupuestaria en su conjunto. Más recientemente, la política presupuestaria, ordenada en torno al Semestre Europeo, ha ido abarcando ámbitos cada vez más amplios de la política económica, y las instituciones europeas reclaman una mayor implicación de los parlamentos nacionales en la gobernanza económica, apoyados en el principio de transparencia y en unos medios técnicos suficientes.

Palabras clave: parlamento, presupuesto, política presupuestaria, análisis económico y presupuestario

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1978 established the foundations of the social State and the modern public finances. Since then, the economic function of the parliament has been subject to a continuous process of changes that have affected to the economic policy control as well as the specific competences of the parliament within the budgetary process. On the one hand, the growing public expenditures called for a modernization of the budget, in order to ensure an adequate control of the public finances. On the other hand, the twofold process of regional decentralization and European integration set up mechanisms for the coordination between all levels of government, to guarantee budgetary stability.

In this article, we carry out a review of the process to adapt the work of the economic and budgetary research services of the Congress in order to offer technical advice to the specific parliamentary functions in the budget process and complete, objective and systematic information regarding the entire budget cycle and budget execution. More recently, the budgetary policy, scheduled by the European Semester, has covered a wider scope of the economic policy, the European institutions calling for a deeper role of the national parliaments in the economic governance, based on the principle of transparency and sufficient technical staff.

Keywords: parliament, budget, budgetary policy, economic and budgetary analysis.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO PRESUPUESTARIO Y EL PAPEL DEL PARLAMENTO; III. DE LOS ESTUDIOS ECONÓMICOS AL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO; IV. LA INTEGRACIÓN EN EL EURO. DEL TRATADO DE MAASTRICH A LA CRISIS ECONÓMICA; V. LA IRRUPCIÓN DE LA CRISIS EN LOS TRABAJOS DEL DEPARTAMENTO; VI. EL SEMESTRE EUROPEO Y LA NUEVA ARTICULACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO; VII. EL FUTURO A MEDIO Y LARGO PLAZO; BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 estableció los principios rectores de la política social y económica como compromiso de los poderes públicos y sentó las bases de la intervención del Estado en la economía, en línea con el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, subordinando la riqueza al interés general y reconociendo la iniciativa pública en la actividad económica de acuerdo con las necesidades colectivas y el equilibrio regional y sectorial. Entre 1975 y 1985 (año de la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas), la participación del sector público en la economía se incrementó desde el 27% al 42% del PIB, un aumento de quince puntos porcentuales de PIB en diez años¹.

Por el lado de los ingresos públicos, la Constitución estableció como deber de los ciudadanos la contribución al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema fiscal justo e inspirado en el principio de progresividad (artículo 31 CE).

El Título VII reguló también los principios fiscales y presupuestarios básicos, como la legalidad de los tributos y los principios de competencia y anualidad en relación con los Presupuestos Generales del Estado, y desde la reforma del artículo 135, la estabilidad presupuestaria como principio de actuación para todas las Administraciones Públicas y el pago de la deuda como prioridad del gasto. El Tribunal de Cuentas se erigió como máximo órgano fiscalizador de la Cuenta General del Estado, dependiente de las Cortes Generales².

Por otro lado, la descentralización del gasto y las relaciones financieras entre Administraciones Públicas derivadas de la organización territorial

¹ Sáenz Rodríguez, E: “La evolución del sector público español en el periodo 1960-2000”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 26 (julio 2008), pp. 45-61.

² Los artículos 133 a 136 formarían parte de lo que se ha denominado la “Constitución Presupuestaria” (fiscal constitution) definida como el conjunto de reglas fundamentales (rango constitucional y legislación general básica) relativas a los principios y procedimientos presupuestarios y a la gestión y control de finanzas públicas (BLÖCHLIGER, H. and KANTOROWICZ, J., *OECD Fiscal Federalism Studies Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*. Korea Institute of Public Finance, OECD. OECD Publishing, 2015. Estos autores toman el concepto de BRENNAN, G. y BUCHANAN, J: *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980).

del Estado diseñada en el Título VIII han constituido un asunto de especial relevancia en la hacienda pública de la España constitucional.

Finalmente, si bien se ha destacado la falta de alusiones explícitas en la Constitución a la integración en las Comunidades Europeas (a pesar de que España ya había solicitado formalmente la adhesión el 28 de julio de 1977 ~~y de que ya~~), la previsión del artículo 93, que faculta a las Cortes Generales “para ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”, ha permitido la posterior recepción del proceso de construcción europea³. Así, los compromisos derivados de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las reformas de la gobernanza económica de la UE se pueden considerar elementos sobrevenidos de la Constitución Económica, como lo prueba la reforma del artículo 135 de la Constitución en septiembre de 2011.

Este artículo realiza un recorrido por la evolución de los estudios económicos primero, y posteriormente del asesoramiento económico y presupuestario en el Congreso de los Diputados, que describimos como un continuo proceso de adaptación a los cambios que han supuesto la modernización de la política presupuestaria por un lado, y por otro, el proceso de integración en la UE y en la moneda única, con sus requerimientos de coordinación de las políticas económicas y la configuración de los marcos presupuestarios nacionales que, basados en el principio de transparencia, constituyen una oportunidad para el refuerzo del papel del parlamento en la política presupuestaria.

II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO PRESUPUESTARIO Y EL PAPEL DEL PARLAMENTO

1. Los principios presupuestarios constitucionales

El crecimiento del gasto público junto con el control del déficit público que exigía la adhesión a las Comunidades Europeas como garantía de la estabilización macroeconómica, pronto impulsaron la introducción de metodologías presupuestarias modernas, como el presupuesto por programas, y sistemas de control del gasto público para cumplir con los

³ Ver el Informe del Consejo de Estado sobre la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, de febrero de 2006.

principios constitucionales de legalidad y de eficacia en la actuación de las Administraciones públicas (artículo 103 de la CE).

El marco presupuestario del artículo 134 de la Constitución respondía a una concepción clásica del presupuesto, basada en los principios de competencia, anualidad y universalidad⁴. A medida que el marco originario quedaba superado por las exigencias de una administración pública más compleja y moderna, se fueron incorporando nuevos principios mediante sucesivas reformas de la legislación presupuestaria o a través de las leyes anuales de PGE, lo que provocó una dispersión normativa que se vino a resolver con la Ley 47/2003, General Presupuestaria (en adelante LGP)⁵.

La nueva norma tenía por objeto, según su exposición de motivos “lograr una mayor racionalización del proceso presupuestario, continuando el camino iniciado por las leyes de estabilidad presupuestaria” mediante “el traslado a la norma de las más modernas y novedosas teorías y técnicas de presupuestación, control y contabilidad en el ámbito de la gestión pública”. Un factor importante era “el avance tecnológico, que permitía la introducción de mejoras en los procedimientos de información y presupuestación”. Junto a ello, “las nuevas formas de organización institucional (agencias y organismos públicos) consagradas en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997” y “el proceso de descentralización en España” requerían nuevos mecanismos de coordinación. Finalmente, otros motivos para la reforma eran “la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria Europea” y el nuevo marco financiero

⁴ Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.” (art. 134.1 CE). “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado” (art. 134.2 CE).

⁵ Así se explicaba en la Exposición de motivos de la LGP, “esta Ley responde a la necesidad de corrección de la dispersión de la legislación presupuestaria que se ha producido tras la promulgación del texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988”. Éste tenía su origen en la *Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria* “que, con modificaciones de mayor o menor trascendencia, han supuesto durante una etapa de más de 25 años el marco de referencia del proceso presupuestario”. Y se afirmaba también: “Por otro lado, en los últimos años ha sido bastante común la utilización de las leyes de presupuestos anuales o las leyes de “acompañamiento” para introducir modificaciones en el ámbito presupuestario y financiero en general, que han modificado las reglas e incluso los principios contenidos en el texto refundido”.

de la Seguridad Social, “que hace conveniente su acomodamiento en la nueva norma financiera.”

Pero el factor definitivo de cambio en la política presupuestaria que impulsó la nueva LGP fue la aprobación en 2001 de la primera Ley de Estabilidad Presupuestaria⁶, consecuencia de la integración en el euro, que requirió la incorporación de sus principios rectores a la legislación presupuestaria. Estos principios, “todos ellos al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria”, eran tres: plurianualidad, transparencia y eficiencia⁷.

2. La armonización de los marcos presupuestarios en la UE

La modernización del marco presupuestario se completó con la Directiva del *six pack* de la nueva gobernanza económica de la UE⁸, que lo definía como “*el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las administraciones públicas*”.

La Directiva enumeraba los elementos que deben conformar el marco legal e institucional de la política presupuestaria de los Estados miembros. En particular: a) los sistemas de contabilidad presupuestaria

⁶ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

⁷ Así se reflejaba en la Exposición de motivos de la LGP: “Pero es quizás la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria la que hace inevitable la elaboración de una nueva disposición legal que venga a regular el régimen económico financiero del sector público estatal. De hecho, donde se introducen las innovaciones más significativas en la regulación aplicable al proceso presupuestario es al tratar la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad”.

“Los escenarios presupuestarios plurianuales serán sometidos por el Ministerio de Hacienda al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año (...) La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones públicas con los programas de estabilidad y crecimiento; la transparencia es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y por último, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos debe ser la referencia en la orientación de las políticas de gasto.” (Exposición de motivos de la Ley 47/2003 General Presupuestaria).

⁸ Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, que formaba parte del Six Pack de la nueva gobernanza económica de la UE para reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tras el impacto de la crisis.

e información estadística; b) las normas y procedimientos que regulan la elaboración de previsiones para la planificación presupuestaria; c) las reglas presupuestarias numéricas específicas por país, expresadas como indicadores sintéticos de los resultados presupuestarios, como el déficit presupuestario, las necesidades de financiación o la deuda de las administraciones públicas; d) las normas procedimentales que sostienen todas las etapas del proceso presupuestario; e) los marcos y objetivos presupuestarios a medio plazo, que amplían el horizonte de la política presupuestaria más allá del calendario presupuestario anual; f) los dispositivos de control y análisis independientes destinados a reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario; g) los mecanismos y las normas que regulan las relaciones presupuestarias entre todos los subsectores de las administraciones públicas.

Estos elementos se alineaban con los principios de los manuales de buenas prácticas presupuestarias del FMI⁹ y de la OCDE¹⁰. La integración de dichos elementos en los ordenamientos jurídicos nacionales se consideraba “*una de las piedras angulares*” del marco reforzado de supervisión presupuestaria, según la Directiva, y planteaba nuevos retos y exigencias para la información económica en el parlamento, a la vez que nuevas oportunidades para el refuerzo de la función de control basada en los sistemas de contabilidad y estadísticas presupuestarias y en instituciones independientes de refuerzo de la transparencia, disposición que dio lugar a la creación de las instituciones fiscales independientes (IFIs) o Consejos Fiscales, en España la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Esta evolución del marco presupuestario fue imponiendo progresivamente nuevas obligaciones a los gobiernos, especialmente en la fase de

⁹ El FMI publicó en 1998 el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* y la primera edición del *Manual de Transparencia Fiscal*, con el fin de ampliar y explicar los principios del Código y de contribuir a orientar la preparación de los *Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas* (módulo de transparencia fiscal), en el marco de un programa voluntario de evaluaciones de la transparencia fiscal de los países, “reflejo de un consenso manifiesto en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno, que a su vez es crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad”. La última versión del Código y del Manual corresponde a 2007, si bien se señalaba en ésta que “los objetivos originales que guiaron la elaboración del programa de transparencia fiscal siguen siendo válidos”.

Ver también KOPITS y CRAIG (1998).

¹⁰ OECD (2002).

elaboración del presupuesto, como el ejercicio de previsiones económicas fiables y contrastables, con transparencia de métodos, modelos y parámetros, o la presentación del Programa de Estabilidad con perspectiva plurianual. Pero también atribuía nuevas competencias formales al parlamento, que si en el marco original entraba en juego en el último trimestre del año, para enmendar y aprobar el presupuesto remitido por el gobierno, a partir de la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria pasaba a aprobar el objetivo de estabilidad plurianual en el primer semestre del año.

3. El papel reforzado de los parlamentos

En el plano internacional, esta evolución se dio en paralelo a la transición de numerosos países a la democracia, con parlamentos que buscaban reforzar su papel de control del ejecutivo, y a la crisis fiscal de los Estados de bienestar en los países desarrollados, que condujo a replanteamientos de los sistemas de gestión de las políticas públicas para mejorar su eficiencia y garantizar la prestación de los servicios públicos, manteniendo a su vez la estabilidad presupuestaria para mantener la confianza de los mercados en las economías nacionales.

Según datos de la OCDE¹¹, en la primera década del siglo el número de parlamentos con unidades de análisis presupuestario, o bien con oficinas presupuestarias independientes adscritas a los mismos, se multiplicó por más de dos, y en muchos casos, las ya existentes incrementaron sus recursos. Entre 2000 y 2007, el número de países con unidades presupuestarias especializadas en el parlamento pasó de siete (Italia, Japón, México, EEUU, Polonia, Suecia y Holanda) a catorce (Chile, Corea, Reino Unido, Canadá, Hungría, Israel, Portugal), y en 2010 al menos tres países (Australia, Irlanda y España) se encontraban en fase de creación de una de ellas¹². Aunque su tamaño, composición y funciones básicas variaban de un país a otro, todas ellas tenían como objetivos ayudar a simplificar la complejidad del presu-

¹¹ OCDE (2011).

¹² La Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se creó por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre. El Departamento de Análisis Económico y Presupuestario participó en los trabajos preparatorios, como la creación de un canal de consulta de la ejecución presupuestaria con el ministerio de Hacienda y la Seguridad Social y la relación de toda la información económica y financiera que por ley debe remitir el gobierno, sus organismos y otras entidades públicas a las Cortes Generales.

puesto, atenuar el monopolio del ejecutivo de la información presupuestaria y mejorar la credibilidad y la rendición de las cuentas.

Esta modernización de la institución presupuestaria ha supuesto la progresiva incorporación de lo que la OCDE ha denominado principios *modernos* del presupuesto¹³, que sin desvirtuar los principios clásicos, sino más bien con el objetivo de reforzarlos, se proyectan hacia un control *ex post* más efectivo, basado en la transparencia, en la evaluación de la eficiencia y la eficacia del gasto público en la implementación de las políticas públicas y en la rendición de cuentas. Estos principios apelaban directamente a un papel más relevante del parlamento en cuanto que se orientan a la mejora de la calidad democrática de la política presupuestaria. Así se desprendía de los manuales de buenas prácticas del FMI y de la OCDE. Y para que el legislativo pudiera aportar una contribución constructiva en el proceso presupuestario, precisaba de información completa y fiable por parte de los gobiernos, además de una capacidad técnica adecuada¹⁴.

Así, señalaba Schick en 2002 que el papel del legislativo en el presupuesto se veía afectado por dos tendencias: una creciente disciplina presupuestaria impuesta mediante objetivos de estabilidad y un intento por recuperar un control parlamentario más efectivo sobre los ingresos y gastos públicos¹⁵.

Estos cambios en la concepción del marco presupuestario condicionaron la actividad del servicio de estudios económicos del Congreso. Como veremos a continuación, los asuntos presupuestarios cobraron progresivamente un creciente peso en la carga de trabajo.

III. DE LOS ESTUDIOS ECONÓMICOS AL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

1. Los debates de política económica y del estado de la Nación en las primeras etapas

El Artículo 60 del Reglamento del Congreso establece que el Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de

¹³ LIENERT y JUNG (2005).

¹⁴ ANDERSON (2009).

¹⁵ SCHICK (2002), citado en ANDERSON (2009).

documentación y de asesoramiento, y que se dotará, en especial, a la Comisión de Presupuestos de los medios personales y materiales propios, con objeto de realizar el asesoramiento técnico pertinente en aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

El desarrollo de esta previsión reglamentaria ha sido gradual en el tiempo. En sus primeras etapas, los estudios económicos se concentraban en los asuntos de política económica general, que ocupaban los debates de una economía que salía de una severa crisis a principios de los años ochenta y miraba hacia la integración de la peseta en el Sistema Monetario Europeo. Así se puede comprobar en la publicación *Debates de Política Económica* que editaban las Cortes Generales en las primeras Legislaturas de la democracia. En concreto, en la correspondiente a la III Legislatura (1986-1989)¹⁶, se recogían los más de sesenta debates de política económica, incluidos los tres de política general sobre el estado de la Nación. De todos ellos, aproximadamente dos tercios trataron la política fiscal, y un segundo gran bloque se dedicaron a la política financiera y monetaria. Además, se relacionaban otros más de ochenta debates de políticas sectoriales. Los asuntos más mencionados eran el gasto público, el ahorro, inversión y creación de empleo y balanza comercial y fomento de las exportaciones. En política monetaria y financiera, destacaban temas como la regulación de los planes y fondos de pensiones, la Ley del Mercado de Valores y las fusiones bancarias. En política fiscal, los debates giraban en torno a la configuración de las Haciendas autonómicas y locales y a la legislación tributaria de las personas físicas y de las empresas.

2. El asesoramiento técnico parlamentario en materia de presupuestos

Sin que esta vertiente dejara de tener relevancia, el desarrollo de la política presupuestaria requirió de manera creciente el asesoramiento técnico parlamentario en materia de presupuestos, que comenzó a cobrar peso durante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado,

¹⁶ En edición preparada por Carmen Gutiérrez del Castillo, primera economista del Cuerpo de Asesores Facultativos. Como se recoge en la Nota sobre la III edición, en esta Legislatura, iniciada seis meses después de la adhesión de España a la CEE, se certificó el final de la crisis económica y el comienzo de la modernización e internacionalización de la economía española. No obstante ello, fue una etapa no exenta de conflictos, como quedó reflejado en el debate de PGE para 1989 y en el posterior debate sobre el estado de la Nación.

trabajando sobre los tomos en papel que se remitían por el Gobierno a las Cortes Generales, antes de la era de internet.

Así, en la tramitación de los PGE para 1998, la Comisión de Presupuestos contó por primera vez con una *Oficina Presupuestaria*¹⁷, con la adscripción de la única economista entonces en la plantilla de las Cortes Generales, para la resolución de consultas o el traslado de las mismas a los gestores directos del gasto en la Administración del Estado (en el caso de que no figurara la información en los 54 volúmenes de los PGE y 33 de la Seguridad Social) y para verificar que las enmiendas presentadas cumplieran con los requisitos técnicos necesarios para ser admitidas a trámite¹⁸.

Esta primera tentativa de asesoramiento en la tramitación del presupuesto fue, no obstante, el antecedente de un protocolo de trabajo que se implantó definitivamente a partir de la VII Legislatura, consistente en el mencionado apoyo técnico a las enmiendas y en la realización de los cálculos, por parte de los propios servicios técnicos parlamentarios, para repercutir las enmiendas aprobadas en los estados de gastos e ingresos de los presupuestos, tarea que hasta entonces había sido “externalizada” en la propia Administración General del Estado¹⁹.

¹⁷ La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (Ley 4/1990 de 29 de junio) creó en su Disposición Adicional Vigésima una Oficina Presupuestaria en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, encomendando su regulación al Reglamento de la Cámara y a las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo. El cometido de esta Oficina Presupuestaria sería asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras e informar a los Grupos parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, así como sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tuvieran repercusión sobre el ingreso y el gasto público.

Al inicio de la VI Legislatura, la Mesa del Congreso, en su reunión de 28 de junio de 1996, adoptó la decisión de encomendar a los servicios de la Cámara un estudio *para definir el régimen jurídico y delimitar el modo de actuación de la Oficina Presupuestaria*, con el objetivo de ponerla en marcha en el ejercicio siguiente, de cara a la tramitación de los PGE para 1998, iniciativa que, por una combinación de motivos, no tuvo continuidad.

¹⁸ Requisitos del artículo 133.3 del Reglamento del Congreso: “Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección”.

¹⁹ En la VIII Legislatura, con una mayoría minoritaria, este ejercicio se complicó al multiplicarse las enmiendas aprobadas fruto de las negociaciones políticas para aprobar los PGE. Fue entonces, en 2006, cuando se elevó desde el Área de Estudios Económicos una propuesta de creación de un programa informático para este fin. En la tramitación de

Por otro lado, el análisis presupuestario comenzó a extenderse más allá de ese concreto periodo de tramitación parlamentaria de los PGE, con la elaboración de Notas Informativas de seguimiento mensual de la ejecución presupuestaria del Estado, gracias a la obligación del gobierno de remitir a las Cortes Generales el informe del artículo 135 de la Ley General Presupuestaria.

Aún así, los estudios económicos seguían orientados a la política económica en general, que ocupaba el grueso del trabajo del Área de Estudios Económicos, con una vinculación cada vez más indisociable de la economía española con el marco europeo. Fue este elemento de integración en la UE y el área euro el que condujo a desarrollar actuaciones periódicas y sistemáticas como el seguimiento de los indicadores de convergencia nominal y real con Europa tras la firma del Tratado de Maastrich en 1992, o el análisis comparado de los primeros Programas de Estabilidad y de Convergencia en 1998 de España con los del resto de Estados miembros de la UE. También se acometían tareas específicas de información de base sobre políticas determinadas a solicitud de otros órganos de la Cámara, como la que se llevó a cabo con motivo de la primera revisión en 2001 de los Acuerdos del Pacto de Toledo, o los estudios económicos sectoriales que se incluían en los Dosieres de la Serie Legislativa que elaboraba la Dirección de Estudios y Documentación²⁰ con motivo proyectos de ley en tramitación en la Cámara²¹.

los PGE para 2007, se utilizó por primera vez a modo de experiencia piloto la aplicación BADESPGE. Esta herramienta, revisada y mejorada año a año, ofrece un formulario para la elaboración de las enmiendas a las Secciones de acuerdo con los requisitos técnicos y jurídicos para facilitar su admisión a trámite.

²⁰ En la que se integraba orgánicamente el Área de Estudios Económicos hasta la reforma de las plantillas del Congreso en 2007.

²¹ Entre otros, se elaboró el apartado de Información Estadística y Económica para los Dosieres dedicados a los proyectos de Ley de Aguas (1999), Instituciones de inversión colectiva (1999), Sector Pesquero (2000), Agilización de la Administración de Justicia (2000), Cinematografía y sector audiovisual (2001), Marcas (2001), Plan Hidrológico Nacional (2001), Formación Profesional (2002) Sociedad de la información y comercio electrónico (2002), reforma del Impuesto sobre la Renta y Sociedades (2002), Calidad de la educación (2002), Contrato de concesión de Obras Públicas (2002) y Fundaciones y Mecenazgo (2002).

Estos estudios podrían considerarse un primer paso del análisis de impacto de las iniciativas legislativas en el ámbito parlamentario, ya que aportaban información estadística y económica acerca de la situación de partida sobre la que debía incidir el proyecto de ley

3. *El Departamento de Análisis Económico y Presupuestario*

La reforma de la plantilla orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, aprobada por la Mesa de la Cámara en su reunión de 19 de junio de 2007, creó el actual Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, integrada en la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, una unidad más diferenciada desde el punto de vista orgánico que su antecesora, el Área de Estudios Económicos, y que integraba en su propia denominación la vertiente presupuestaria²². Se recogía así aquel primer esbozo de oficina presupuestaria de la VI Legislatura para dar continuidad a la colaboración que, de hecho, se siguió prestando desde entonces a la Comisión de Presupuestos en la tramitación de las enmiendas a los PGE y en la realización de los cálculos para repercutirlas en los estados de ingresos y gastos.

El desarrollo de internet y las nuevas tecnologías, por su parte, permitía un seguimiento cada vez más ágil de la ejecución presupuestaria. Los informes mensuales del artículo 135 de la LGP comenzaron a estar disponibles en la web de la IGAE con mayor prontitud y en formatos más manejables informáticamente que el documento escaneado y remitido formalmente al Congreso²³. Lo mismo ocurría con el informe mensual de *Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado*, que resumía las principales operaciones de ingresos y gastos en términos de caja y de la contabilidad nacional (déficit en términos del Protocolo de

en cuestión. En algunos casos, se realizaron aproximaciones sobre los efectos que podrían tener las medidas propuestas en el comportamiento de los colectivos y sectores afectados (incentivos, costes y beneficios).

²² Si bien desaparecieron los Estudios Económicos del Senado, sin que fueran sustituidos por otra unidad similar. En todo caso, el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario del Congreso cubre este vacío cuando así se le solicita. Además, la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, aunque integrada orgánicamente en la Secretaría General del Congreso de los Diputados, presta servicio a ambas Cámaras según prevé su Ley 37/2010 de creación y la Resolución de organización y funcionamiento de las Mesas, de 2011.

²³ Desde octubre de 2003 estuvieron disponibles en la web de la IGAE en formato pdf fácilmente convertible en xls, a diferencia de la versión recibida en la Comisión de Presupuestos del Congreso, en pdf escaneado no convertible. El extracto de dicho informe con los cuadros más relevantes (cuadros de ingresos por capítulos, modificaciones presupuestarias, ejecución del gasto por capítulos y secciones, ejecución del capítulo 6 de inversiones reales y compromisos de gastos plurianuales, con distinción de obligaciones reconocidas (devengo) y ejecución de caja, estuvo disponible desde 2001.

Déficit Excesivo), así como las operaciones de activo y pasivo del Estado con incidencia en la deuda pública. Pronto estuvieron disponibles también los datos de ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social. Por el lado de los ingresos, en 2008 la Agencia Tributaria comenzó a publicar en su página web los *Informes Mensuales de Recaudación Tributaria*, junto con las series de recaudación desde 1995. Y desde 2009, por mandato del artículo 60 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, la IGAE se vio obligada a publicar también dos informes anuales sobre *Distribución territorial de la inversión pública*²⁴.

Se sistematizaron así tres series de boletines de seguimiento de la ejecución presupuestaria: Estado y Seguridad Social, con periodicidad mensual; Recaudación Tributaria, con periodicidad trimestral; y Distribución Territorial de la Inversión Pública, con dos boletines anuales. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Coordinación con las Administraciones Territoriales comenzaría a publicar las estadísticas de ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, que fueron objeto de seguimiento en una cuarta serie de boletines dedicados al seguimiento de las cuentas públicas.

Finalmente, la Directiva de marcos presupuestarios nacionales del Six Pack dio el impulso definitivo a la transparencia presupuestaria basada en los principios de publicidad, oportunidad y periodicidad, al establecer en su artículo 3.2. que “los Estados miembros garantizarán la disponibilidad pública, oportuna y periódica, de datos presupuestarios relativos a todos los subsectores de las administraciones públicas”. En particular, “datos presupuestarios basados en la contabilidad de caja (o la cifra equivalente de la contabilidad pública cuando no se disponga de dichos datos) con periodicidad mensual para los subsectores de la administración central, las comunidades autónomas y las administraciones de seguridad social, antes de finalizado el mes siguiente, y trimestral para el subsector de las corporaciones locales, antes de finalizado el trimestre siguiente”.

²⁴ Referidos al Estado y sus Organismos Autónomos hasta 2014, y ampliándose el ámbito a la totalidad del Sector Público Estatal desde 2015 en virtud de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Este mandato fue introducido de manera permanente por reforma del artículo 135 de la Ley General Presupuestaria por la disposición final 8.6 de la misma ley de PGE 2015.

4. La Central de Información y el seguimiento de la ejecución presupuestaria

La creación de la Central de Información del Ministerio de Hacienda en virtud de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), supuso un salto cualitativo respecto a los mandatos de información del Gobierno a las Cortes Generales establecidos por la Ley General Presupuestaria. Estos nuevos requerimientos de información incorporados a la legislación presupuestaria en los albores de la era de internet y en un contexto de modernización de la gestión presupuestaria, “toda vez que el avance tecnológico ya (permitía) la introducción de estas mejoras en los procedimientos de información y presupuestación”, consagraban ya el principio de transparencia como “elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”²⁵.

Fue así como el análisis presupuestario fue ocupando cada vez más peso en la carga de trabajo del Departamento, más allá del periodo de tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. El desarrollo de internet y de las herramientas informáticas de tratamiento de datos permitía que una gran cantidad de información estuviera accesible prácticamente en tiempo real, favoreciendo desde el parlamento la adopción de estrategias proactivas de búsqueda y obtención de la información sin necesidad de esperar a que ésta fuera remitida por el ejecutivo. Quedaba así el artículo 135 de la LGP en un precepto meramente formal, puesto que desde el parlamento se podía acceder a la ejecución presupuestaria mensual de todas las administraciones públicas de manera inmediata y tratar la información para adaptarla a las necesidades de la actividad parlamentaria.

En este nuevo contexto, la labor de los servicios parlamentarios de análisis presupuestario cambió de naturaleza, al objeto de facilitar el acceso a esa gran cantidad de información, su explotación, reelaboración, simplificación e interpretación de los distintos saldos e indicadores resultantes. Esto suponía un intento de adaptar el principio de transparencia, desde sus distintas dimensiones, a las necesidades del parlamento, no limitándose a la mera disponibilidad de una gran cantidad de datos, sino a ponerlos a

²⁵ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

disposición de los usuarios de manera fácilmente accesible, interpretable, sistemática y estructurada, oportuna y adaptada a los requerimientos de la actividad parlamentaria, aportando un valor añadido a la información.

No sólo eso, sino que el análisis presupuestario se fue integrando progresivamente con el análisis económico, dando lugar una organización del trabajo cada vez más sistemática y estructurada a lo largo del ciclo presupuestario y del Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas a nivel de la UE, que se implantó en 2011.

IV. LA INTEGRACIÓN EN EL EURO. DEL TRATADO DE MAASTRICH A LA CRISIS ECONÓMICA

1. La convergencia real y la perspectiva comparada

En paralelo a la evolución descrita del marco y de la política presupuestaria, la integración en la moneda única constituyó el otro gran vector de desarrollo del análisis económico y presupuestario en el Congreso.

El Tratado de Maastrich de 1992 estableció unos criterios de convergencia nominal (inflación, déficit público y deuda pública, tipos de interés y tipos de cambio) para entrar a formar parte de la moneda única. Esta convergencia nominal debía favorecer una convergencia real que redujera las diferencias de renta entre los países del euro, mediante la aplicación de reformas estructurales en consonancia con las orientaciones generales de política económica propuestas por la Comisión Europea, y que los Estados miembros debían reflejar periódicamente en los Programas de Convergencia²⁶. Estos fueron el antecedente de los Programas de Estabilidad que desde 1998 deben remitir anualmente los países del euro a las instituciones europeas como parte de la coordinación que requiere la integración en la moneda única.

El primer Programa de Estabilidad del Reino de España, una vez adoptado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el Tratado de Amsterdam de 1997, se remitió a la Comisión Europea y al Consejo en diciembre de 1998, y fue objeto de comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados con fecha de 15 de enero de 1999, con la comparecencia del

²⁶ En España, elaborados en 1992, 1994 y 1997.

Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda el 2 de febrero y la presentación y debate de propuestas de resolución. Los Programas de Estabilidad introducían además una perspectiva de planificación plurianual de la política presupuestaria, ya que el PEC establecía que debían abarcar los proyectos de presupuestos para el ejercicio corriente, el ejercicio precedente y, al menos, los tres años siguientes.

En dicho contexto, el Área de Estudios Económicos dio comienzo al seguimiento de los programas anuales de estabilidad no sólo del Reino de España, sino en perspectiva comparada con los del resto de estados miembros del euro y con los programas de convergencia del resto de países de la UE, poniendo a disposición de los miembros de las Comisiones parlamentarias correspondientes notas informativas de síntesis y datos comparados con el resto de Estados miembros, especialmente referidos a la coyuntura económica y a las finanzas públicas²⁷.

2. Revisiones del PEC. Nuevos elementos del análisis económico y presupuestario

Los incumplimientos de los límites de déficit público de algunas grandes economías del euro en los primeros años del Pacto de Estabilidad y Crecimiento llevó a una flexibilización de los criterios a partir de 2005, introduciendo la consideración del ciclo económico en el que se encontrarán las economías de los Estados miembros para decidir o no la apertura de un Procedimiento de Déficit Excesivo. La reforma del PEC estableció el objetivo presupuestario a medio plazo en un déficit estructural cercano al equilibrio o en superávit. Este indicador implicaba nuevos elementos de análisis, como la estimación de los componentes cíclico y estructural del déficit público a partir del cálculo del *output gap* o brecha de producción, y la tasa de crecimiento potencial, magnitud no observable que debe ser estimada a partir de métodos econométricos.

²⁷ El desarrollo más avanzado de internet y de los medios informáticos y la incorporación del segundo (y último por el momento) economista al Área de Estudios Económicos (autor de este artículo) hicieron posible la elaboración de la Nota Informativa 5 de 30 de marzo de 1999. *Estabilidad y Convergencia en la Unión Europea. Una aproximación a los programas de estabilidad de los once Estados participantes en la Unión Monetaria y a los programas de convergencia de los cuatro países no participantes.*

Estos elementos fueron traspuestos a la normativa interna a través de la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria²⁸, lo que añadió complejidad técnica a la fijación de los objetivos de estabilidad, con un papel crecientemente importante del análisis de la coyuntura y previsiones económicas y de la estimación del ciclo. La fase de elaboración de los presupuestos incluyó la aprobación por las Cortes Generales de los objetivos de déficit público de las Administraciones públicas y del límite de gasto no financiero del Estado. La propuesta de objetivos de estabilidad remitida a las Cortes por acuerdo del Consejo de Ministros debía ir, además, acompañada de un informe de situación cíclica de la economía española elaborado por el Ministerio de Economía a partir de las estimaciones del Banco de España²⁹.

De este modo, el análisis económico y el análisis presupuestario se vinculaban de una manera cada vez más indisociable.

V. LA IRRUPCIÓN DE LA CRISIS EN LOS TRABAJOS DEL DEPARTAMENTO

1. Primeros instrumentos contra la crisis. El análisis del sector financiero

El inicio de la crisis con la caída de Lehman Brothers en el verano de 2007 obligó a orientar la atención del análisis económico hacia la burbuja del crédito, el sector financiero y los instrumentos que se pusieron en marcha para hacer frente a sus consecuencias. Sin entrar a diseccionar las causas y los efectos de la crisis³⁰, resulta preciso recordar que, inicialmente, se trató

²⁸ El Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RDL 2/2007, de 28 de diciembre Ley de Estabilidad Presupuestaria) antecedente inmediato de la LOEPSF, respondía a estas reformas del PEC e introducía nuevos elementos y principios favorecedores de la estabilidad presupuestaria.

²⁹ Ejemplos iniciales de estos nuevos elementos de análisis fueron en la IX Legislatura la Nota informativa 1 (10 de junio 2008). *Estabilidad presupuestaria y posición cíclica (Umbral de crecimiento, objetivo de estabilidad trienal y límite de gasto no financiero del Estado)* o el Boletín Parlamentario de Economía y Presupuestos (BPEP) 12/2009 (24 de junio). *Estabilidad Presupuestaria, Límite del Gasto no Financiero del Estado y posición Cíclica de la Economía española (2010-2012)*.

Al inicio de la X Legislatura, se elaboró la Nota Informativa 2 (27 de marzo de 2012). *El déficit estructural y el objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo*.

³⁰ Que en la actualidad es objeto de análisis en la Comisión Investigación sobre la crisis financiera en España y el programa asistencia financiera. El Departamento de Análisis Económico y Presupuestario ha participado en la preparación del dossier inicial.

de una crisis financiera asociada al exceso de crédito para la construcción y la vivienda que se transmitió al resto de la economía, obligando a fuertes intervenciones públicas para intentar amortiguar las consecuencias. Ello disparó el gasto público, que junto con la merma de ingresos propia de un brusco descenso de la actividad, elevó el déficit público desde prácticamente el equilibrio presupuestario en 2007 hasta más del 11% del PIB en 2009, iniciándose ese año el Procedimiento de Déficit Excesivo a España por parte de la Comisión Europea³¹.

Inicialmente, en España se adoptaron una serie de medidas en el marco de las líneas de acción coordinada de la UE para afrontar la crisis financiera. Se creó el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), se adoptaron Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera y se elevó la garantía de los depósitos e inversiones hasta 100.000 euros. Todo ello fue recogido en la Nota Informativa 2/2008 (24 de noviembre de 2008). *Fondo de Adquisición de Activos Financieros (Marco de acción coordinada de la UE frente a la crisis financiera)*, actualizada por la NI 1/2009, elaboradas por el Departamento, en las que además se incluía un anexo de datos y gráficos de indicadores del sector financiero español, evolución del crédito por sectores y análisis de la deuda pública.

Estas medidas tuvieron continuidad con la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), al que se dedicaron otras dos Notas Informativas del Departamento en 2010³², que incluían también un seguimiento de la evolución de la estructura operativa, del crédito y de la captación de pasivo de las entidades de crédito en España, con especial atención en este caso a las específicas características de bancos y cajas de ahorros y a su evolución comparada.

³¹ Procedimiento que se ha prolongado hasta la actualidad, con sucesivas ampliaciones del plazo de corrección del déficit excesivo, previéndose que se cierre en 2018, cuando España logre volver a un déficit público inferior al 3% del PIB.

³² El seguimiento se justificaba por cuanto el control parlamentario del FROB se articulaba en el RDL 9/2009 mediante la comparecencia trimestral del Secretario de Estado de Economía ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, con el fin de informar sobre la evolución agregada del crédito, la situación del sector bancario y la evolución de las actividades del FROB. Además, el Presidente de la Comisión Rectora debía comparecer ante la misma Comisión en las condiciones que ésta determinara en el plazo de los 30 días siguientes a la realización de cada operación por parte del Fondo, para informar sobre las mismas.

2. La crisis del euro, la nueva gobernanza y el programa de asistencia financiera a España

Este primer impacto de la crisis hizo aflorar en toda su crudeza los problemas de diseño de la Unión Monetaria³³, dando lugar a la reforma de la gobernanza económica de la UE a través del *Six Pack* (los cinco Reglamentos y la Directiva de marcos presupuestarios de la UE de 2011) y al Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas. Se inicia con ello una serie de Notas Informativas³⁴ dedicadas a esta reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que introdujo procedimientos formales de coordinación y supervisión por las instituciones europeas de la estabilidad presupuestaria, ante la evidencia de que el control mutuo entre Estados no concretado en normas no había resultado suficiente para evitar los déficits excesivos.

En una segunda etapa de la crisis, los problemas de deuda pública de otros países del euro (Grecia, Irlanda y Portugal) contagiaron la desconfianza de los mercados a la deuda española, disparando la prima de riesgo y dando lugar a los decretos de medidas extraordinarias de 2011, a una continua revisión a la baja de las previsiones económicas, al Memorandum de Entendimiento en 2012 y al programa de asistencia a España a lo largo de 2013 y 2014.

Esta segunda crisis llevó a la firma de dos tratados intergubernamentales entre los países del euro, al margen del marco jurídico de la Unión Europea, orientados a reforzar el compromiso de los países en la estabilización presupuestaria y devolver la confianza de los mercados en el euro. Éstos fueron el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilización Económica (MEDE) y el Tratado de Estabilización, Gobernanza y Coordinación (*fiscal compact*)³⁵. Por el primero, las partes firmantes se comprometían a regular la estabilidad presupuestaria al más alto rango de las legislaciones nacionales, lo que en España se tradujo en la reforma del artículo 135 de la Constitución.

³³ Un diagnóstico de los mismos puede consultarse en LARCH, M., NOORD, P. y JONUNG, L.: "The Stability and Growth Pact: Lesson from the Great Recession". *Economic papers*, nº 429, 2010.

³⁴ Con la Nota Informativa 1/2012. *Gobernanza económica de la UE. El Pacto de Estabilidad reforzado*.

³⁵ Nota Informativa 3/2012. *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM*.

La incorporación de ambos tratados al acervo comunitario se llevó a cabo a través de los dos nuevos reglamentos en 2013 (*two pack*), que reforzaban la coordinación y supervisión de la estabilidad presupuestaria de los países del euro con el requisito del dictamen favorable de la Comisión sobre los planes presupuestarios de los Estados miembros del euro³⁶. En ese momento, prácticamente todos los países de la UE se encontraban con Procedimientos de Déficit Excesivo abiertos, y algunos de ellos, como España, en programas de asistencia financiera mediante los nuevos instrumentos financieros y fondos de estabilización europeos, lo que añadía complejidad a los procesos de control por parte de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI³⁷.

Así, por ejemplo, en el caso de España, en el Semestre Europeo de 2013 se superponían tres procedimientos: el ordinario de coordinación de las políticas económicas, el Procedimiento de Déficit Excesivo en que estaba inmersa España desde 2009³⁸ y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos derivado del Informe de Alerta de la Comisión Europea, además del programa de asistencia europeo para la recapitalización y reestructuración de las entidades financieras, que requería el cumplimiento de las condiciones de política económica y presupuestaria pactadas en el Memorandum de Entendimiento (MoU) en 2012.

El seguimiento de todo ello se realizó en los boletines (BPEP) ordinarios del Departamento de Análisis Económico y Presupuestario dedicados a las actualizaciones de los programas de estabilidad y fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, así como en los de previsiones económicas, en un intento de facilitar el seguimiento parlamentario de

³⁶ Nota Informativa 2/2013. *Gobernanza económica y presupuestaria de la UE. La supervisión reforzada de los presupuestos nacionales.*

³⁷ En 2015 también se elaboró, con una perspectiva *ex post*, la Nota informativa 2 (17 de septiembre de 2015) sobre los *mecanismos y fondos europeos de estabilidad financiera. Antecedentes, situación actual e impactos presupuestarios.*

³⁸ Que supuso una nueva ampliación del plazo de corrección del déficit excesivo hasta 2016. El Departamento ha realizado desde 2009 un seguimiento puntual de las vicisitudes por las que ha transcurrido el Proceso de Déficit Excesivo abierto sobre España, que ha sido objeto de sucesivas ampliaciones de plazo, la última en 2016, con el objetivo de corrección fijado para 2018, año en el que se prevé que España abandone definitivamente el PDE, siendo el último país de la UE en hacerlo.

todos estos procesos y sus implicaciones para la política económica y presupuestaria³⁹.

VI. EL SEMESTRE EUROPEO Y LA NUEVA ARTICULACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO

1. El parlamento en la nueva arquitectura de la política presupuestaria

El Semestre Europeo supuso la articulación definitiva del procedimiento de coordinación de las políticas económicas en el ciclo presupuestario, como fase previa a la elaboración del presupuesto por el gobierno. Supuso también la ampliación institucional (abarcando a la totalidad de niveles de gobierno) y temporal (ciclo anual, planificación a medio plazo y sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo) de la política presupuestaria, y una mayor complejidad formal al introducir procedimientos reglados como el de corrección del déficit excesivo o el de corrección de los desequilibrios macroeconómicos⁴⁰.

Desde la fase inicial de propuestas de reforma de la gobernanza económica por parte de la Comisión, y posteriormente en los Reglamentos del Six Pack, se reclamó un papel más relevante de los parlamentos en el control de la actividad económica del gobierno: “El refuerzo de la gobernanza económica debería incluir una implicación más cercana y puntual del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales”⁴¹. “Los parlamentos nacionales deberían involucrarse en el Semestre Europeo y en la elaboración de los Programas de Estabilidad y Convergencia y en los Planes Nacionales de Reformas con el objeto de mejorar la transparencia, apropiación y respon-

³⁹ Así fue recogido en el BPEP 16/2013 (19 de junio). *Semestre Europeo 2013. Recomendaciones específicas de la Comisión para España*.

⁴⁰ Para prevenir aquellos desajustes del ciclo económico que habían enmascarado la debilidad de las finanzas públicas en la expansión previa a la crisis, provocando fuertes necesidades de intervención pública en las fases recesivas o en casos de shocks intensos como el que se produjo a partir de 2008. En el caso español, desequilibrios derivados fundamentalmente del endeudamiento exterior provocado por los elevados déficits en la balanza exterior corriente durante los años previos a la crisis.

⁴¹ Reglamento (CE) no 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

sabilidad de las decisiones adoptadas⁴². Según el *Código de Conducta* de la Comisión Europea para la elaboración de los Programas de Estabilidad, éstos deberán aportar información acerca de si fueron presentados a los respectivos parlamentos nacionales, si éstos tuvieron la oportunidad de debatirlos y aprobarlos o si las recomendaciones del Consejo relativas a las actualizaciones previas fueron objeto de discusión parlamentaria.

2. La sistematización del análisis económico y presupuestario en torno al Semestre Europeo

La gobernanza económica de la UE requirió así nuevas exigencias de información económica y presupuestaria sobre las distintas fases del Semestre Europeo: fijación de las prioridades a través del Estudio Anual de Crecimiento de la Comisión Europea, Informe de Alerta de Desequilibrios Macroeconómicos y examen exhaustivo de los países que presentaban riesgos, Programas de Estabilidad y de Reformas y Recomendaciones Específicas de País por parte de la Comisión y del Consejo.

Todos estos hitos anuales del procedimiento formal del Semestre Europeo han sido objeto de seguimiento continuo y puntual por el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario a través de los Boletines Parlamentarios de Economía y Presupuestos, que desde la X Legislatura pasaron a ordenarse en series específicas por razón de la materia que trataban. En una de ellas se integró la gobernanza europea y la fijación de los objetivos de estabilidad nacionales, reflejando así la confluencia de ambos ámbitos en el ciclo presupuestario. Los boletines sobre el Semestre Europeo incluyeron, además, anexos estadísticos con la actualización de los indicadores Europa 2020 y del cuadro de indicadores de Desequilibrios Macroeconómicos de Eurostat, con datos y gráficos de evolución y posición relativa de España respecto a la UE, el área euro y el resto de Estados miembros. Además, se incluyeron en esta serie los boletines de seguimiento de la ejecución presupuestaria en términos de Contabilidad Nacional, para facilitar un seguimiento continuo a lo largo del ejercicio del déficit o superávit de las Administraciones públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo.

⁴² Reglamento (CE) no 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

3. Las previsiones económicas comparadas y el seguimiento de la coyuntura

El seguimiento continuo de la coyuntura y de las previsiones económicas, uno de los pilares fundamentales de análisis económico parlamentario desde sus inicios, se sistematizó a través de la Serie de Coyuntura Económica y Previsiones, al pasar a ser éste un componente de los marcos presupuestarios nacionales directamente vinculado al ciclo presupuestario anual.

En efecto, la Directiva de marcos presupuestarios señalaba que “unas previsiones macroeconómicas y presupuestarias sesgadas y poco realistas pueden obstaculizar considerablemente la efectividad de la planificación presupuestaria y debilitar el compromiso con la disciplina presupuestaria”. Por el contrario, la transparencia se convertía en “un elemento crucial” para garantizar unas previsiones realistas, debiendo primar la “utilización de la información más actualizada y del escenario macropresupuestario más probable o más prudente”, así como la comparación con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, las de otros órganos independientes. Además, se debía procurar la publicidad de las metodologías, los supuestos y los parámetros en que se apoyaron las previsiones, así como los pertinentes análisis de sensibilidad y supuestos alternativos.

Dado que, en general (a excepción del caso de la CBO de Estados Unidos) los parlamentos nacionales han carecido de los medios para realizar sus propias previsiones económicas, el papel de los servicios de análisis económico ha debido pasar bien por una externalización de esta función en expertos o institutos especializados, o bien por una recopilación sistemática de las previsiones de los organismos internacionales y nacionales e institutos de previsión económica, para contrastarlas con los escenarios macroeconómicos que presenta el gobierno.

Esta última es la vía por la que finalmente se ha optado en los trabajos del Departamento. La Comisión Europea, el FMI y la OCDE publican dos informes de previsiones anuales, en primavera y otoño, que dan lugar a los correspondientes boletines parlamentarios⁴³. En cuanto a las previsiones de instituciones nacionales, se recopilan regularmente las proyecciones de

⁴³ Los boletines toman como referencia los informes de previsiones de la Comisión Europea, por la referencia expresa de la Directiva de marcos presupuestarios a la hora de contrastar los escenarios macroeconómicos del gobierno. Los boletines de previsiones se acompañan además de un anexo estadístico en formato Excel con la previsión para los principales

los informes económicos trimestrales del Banco de España y las previsiones de consenso del panel de Funcas. Todas ellas se han venido agrupando en el cuadro de previsiones comparadas para la economía española.

A este método de seguimiento continuo de las previsiones económicas, se incorporó a partir de 2013 la necesidad del aval del escenario macroeconómico del gobierno por parte de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), de acuerdo con el requerimiento de la Directiva de marcos presupuestarios de especificar “cuál es la institución responsable de presentar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias” y hacer públicas “las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes que sostengan dichas previsiones”.

Por otro lado, los boletines de previsiones económicas se han complementado desde el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario con el seguimiento de la coyuntura económica que facilita el Servicio de Difusión Estadística, puesto en marcha en la IX Legislatura, dirigido a los usuarios que se suscriben al mismo a través de la intranet del Congreso. A través del mismo, se reenvían desde entonces puntualmente las estadísticas económica del INE y Eurostat, en el caso de la oficina estadística europea acompañadas de una breve nota u Hoja Informativa, según su relevancia, con los datos comparados de España con el resto de Estados miembros de la UE. El ámbito de estadísticas se ha ido ampliando progresivamente, incluyendo en la actualidad los datos de otras fuentes como el paro y afiliación a la Seguridad Social, la evolución de la deuda pública publicada por el Banco de España, los datos mensuales de comercio exterior y las comunicaciones de la AIReF, entre otras⁴⁴.

4. La incorporación de los informes de la AIReF al análisis presupuestario

Entre los elementos centrales de los marcos presupuestarios nacionales y núcleo duro de la nueva gobernanza europea, se encuentran “las reglas presupuestarias numéricas específicas por país”, concretadas en los objetivos de estabilidad (déficit público) y de sostenibilidad (deuda pública) y en la

indicadores de España comparados con la UE, el área Euro y sus principales economías (Alemania, Francia, Italia, y Reino Unido), así como las revisiones respecto al informe precedente.

⁴⁴ En 2017 se realizaron 364 envíos de estadísticas, 49 de ellos en forma de *Hoja Informativa*, y el servicio contaba con 70 suscriptores directos, si bien el número de usuarios finales es mayor, ya que algunos son asistentes de grupos parlamentarios que, a su vez, difunden los datos entre otros interesados.

regla de gasto, siendo éstas “una de las piedras angulares del marco reforzado de supervisión presupuestaria de la Unión” junto con “los dispositivos de control y análisis independientes destinados a reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario”. De acuerdo con ello, se han creado en la práctica totalidad de los países de la UE organismos independientes de control presupuestario, genéricamente conocidos como instituciones fiscales independientes (IFIs) o *fiscal councils* en su acepción inglesa⁴⁵.

Este elemento fue reforzado con el *fiscal compact* primero y luego incorporado al acervo de la UE a través del Reglamento 473/2013 del *two pack*, que reguló los “organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias”, asignándoles una segunda función esencial, “la realización o validación de unas previsiones macroeconómicas realistas y no sesgadas”. Estos organismos independientes se definían como “organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones jurídicas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad⁴⁶.

A estos fines responde la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en 2013⁴⁷. La centralidad de la AIREF en el control ex ante de adecuación de los presupuestos de todas las Administraciones públicas (Estado, Seguridad Social, comunidades autónomas y entidades locales) para el cumplimiento de las reglas fiscales, en el control ex post de la ejecución y en el aval de los escenarios macroeconómicos del gobierno, ha hecho que sus informes y recomendaciones se difundan de manera habitual por el Departamento o se incorporen a los boletines. Los manuales de buenas prácticas presupuestarias de la OCDE indican que las IFIs pueden fortalecer la capacidad del parlamento de ejercer su función de supervisión y exigir al gobierno una rendición de cuentas durante todo el proceso presupuestario⁴⁸.

⁴⁵ Para una visión de conjunto de la creación de estos organismos antes y después de la crisis y del impulso de la gobernanza económica de la UE, ver ANDRÉS JOVANI, J. M. “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, núm 89, segundo cuatrimestre 2013. Páginas 239-299.

⁴⁶ Artículo 2 del Reglamento 473/2013.

⁴⁷ Creada por la Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre.

⁴⁸ Así se señala en el *Estudio de Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* llevado a cabo por la OCDE, publicado el 29 de noviembre de 2017 y disponible en las páginas web de la OCDE y de la AIREF. Este Departamento ha dedicado a

5. La supervisión de los planes presupuestarios y el ciclo continuo

El *two pack* de la gobernanza económica de la UEM extendió el Semestre Europeo al control de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros del euro, en la segunda mitad del año, con una supervisión reforzada para los países en situación de especiales dificultades presupuestarias, que debían presentar Planes de Acción Efectiva y Programas de Asociación Económica para corregir los déficits excesivos. Este fue el caso de España durante la vigencia del MoU.

Los proyectos de presupuestos elaborados por los gobiernos debían ser así dictaminados favorablemente por la Comisión Europea, con acuerdo del Consejo, antes de ser aprobados por los parlamentos, y revisados en caso de no cumplir con las recomendaciones derivadas del examen de los Programas de Estabilidad en la primera mitad del año. La emisión de los dictámenes por la Comisión coincide en el tiempo con el Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento (a mediados de noviembre de cada año), que recoge las prioridades de política económica del área euro en su conjunto para el ejercicio siguiente, dando inicio al nuevo Semestre Europeo⁴⁹. De este modo, se instauró lo que se puede considerar como el ciclo presupuestario continuo, vigente en la actualidad.

VII. EL FUTURO A MEDIO Y LARGO PLAZO

El cambio en la perspectiva temporal del presupuesto más allá del ciclo anual no sólo supone la planificación a medio plazo reflejada en los programas de estabilidad, sino también la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, apelando a conceptos de creciente importancia como el *espacio fiscal*, el *ajuste deuda-déficit*, los *pasivos implícitos* de la economía, los *pasivos contingentes* o la deuda de las empresas integradas en el sector de las administraciones públicas de la Contabilidad Nacional⁵⁰.

este estudio la reciente Nota Informativa 1/2018, con especial atención al ámbito parlamentario, aspecto sobre el que fue consultado por los autores del mismo.

⁴⁹ El ciclo de supervisión ampliada que implantó el *two pack* fue ya recogido en el BPEP 35/2013 (25 de noviembre). *Ciclo de supervisión ampliado y reforzado. Evaluación de la Comisión de los planes presupuestarios 2014*.

⁵⁰ La Directiva de marcos presupuestarios señala en sus considerandos iniciales que “con el fin de promover con eficacia la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, los marcos presupuestarios deben abarcar las finanzas públicas en su

El envejecimiento demográfico y sus efectos sobre las finanzas públicas a largo plazo por la vía de los gastos en pensiones, sanidad y cuidados a la dependencia, era ya objeto de estudio desde antes de la crisis financiera y de la deuda pública. La Comisión Europea publicó desde la creación de la moneda única los *Informes de Envejecimiento Demográfico*⁵¹, *con proyecciones poblacionales a muy largo plazo*⁵², sobre cuyos escenarios estimaba los incrementos de gasto público derivados de los cambios en la pirámide poblacional bajo el supuesto de políticas invariadas.

A partir de la crisis, la sostenibilidad de las finanzas públicas adquiere un significado más amplio. Las políticas de reformas estructurales se orientan a reducir las rigideces de las cuentas públicas anuales derivadas de partidas como el gasto en pensiones, la protección del desempleo o la carga por intereses de la deuda pública. O lo que es lo mismo, a aumentar el *espacio fiscal*, o margen del que dispone un gobierno para el gasto público discrecional o no comprometido⁵³, para reducir la carga fiscal a los ciudadanos y las empresas o bien para reducir los déficits o lograr superávits primarios (sin intereses de la deuda) para ir disminuyendo la

integridad. Por este motivo, ha de prestarse una atención particular a las operaciones de dichas administraciones públicas que no forman parte de los presupuestos ordinarios de los distintos subsectores y que inciden de manera inmediata o a medio plazo en la situación presupuestaria de los Estados miembros. Su incidencia combinada en los saldos presupuestarios y la deuda de las administraciones públicas debe darse a conocer en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales y de los planes presupuestarios a medio plazo.

En el artículo 14.2. establece también que los Estados miembros publicarán información detallada sobre la incidencia de los beneficios fiscales en los ingresos. Cabe destacar en este sentido la Nota Informativa que elaboró este Departamento en 2014 (31 de marzo). *Los beneficios fiscales. Aproximación al concepto y a su incidencia en los presupuestos de las administraciones públicas en España.*

⁵¹ *Ageing Reports*, informes en los que se detallan las hipótesis demográficas, de mercado de trabajo y macroeconómicas, así como las metodologías de cálculo, en las que se basan los posteriores *Informes de Impacto Presupuestario del Envejecimiento Demográfico en los Estados miembros de la UE*. Estas hipótesis y metodologías se acuerdan en el *Grupo de Trabajo de Envejecimiento (Ageing Working Group) del Comité de Política Económica (CPE)*, con son las proyecciones demográficas a largo plazo de Eurostat (*EUROPOP*) como punto de partida.

⁵² Las proyecciones no suponen previsiones, sino una proyección en el tiempo de las tendencias actuales, bajo el supuesto de que no varían las circunstancias. Así, por ejemplo, no recogen previsiones sobre el futuro de los movimientos migratorios, sino que proyecta a futuro la situación en el momento en que se realiza el ejercicio de proyección.

⁵³ Para una aproximación al concepto de espacio fiscal, ver Heller (2005).

ratio de deuda pública respecto al PIB y que ésta converja hacia el umbral del 60% del PIB en un horizonte de largo plazo. Los estudios e indicadores de sostenibilidad de la Comisión han sido analizados por el Departamento en 2014, a través de una Nota Informativa sobre el *Ageing Report* con las proyecciones 2013-2060, y previamente, en 2013, con la Nota Informativa 1 (5 de marzo de 2013) sobre *indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas. Principales resultados para España del informe de sostenibilidad 2012 de la Comisión*. Junto a ello, se ha intensificado en los últimos años la atención sobre la deuda pública y su evolución, tanto en boletines periódicos como a través del Servicio de Difusión Estadística.

En cuanto al segundo gran vector del análisis económico y presupuestario, la gobernanza económica de la UE, el Parlamento Europeo ha concluido en un reciente análisis de su *Think Tank*⁵⁴ que existe una relación positiva entre el grado de implicación de los parlamentos nacionales en la legitimación del Semestre Europeo y el grado de eficacia en el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país.

Desde una perspectiva de futuro inmediato, en un contexto de recuperación económica en el conjunto de la UE, el análisis va a requerir una atención reforzada al Pilar Europeo de Derechos Sociales adoptado en 2017, que se ha integrado en el Semestre Europeo a través de su cuadro de indicadores actualizados año a año. A medio plazo, la agenda económica europea vendrá marcada por las reflexiones que ha abierto la Comisión Europea sobre la *profundización en la Unión Económica y Monetaria*, el *futuro de las finanzas públicas de la UE*, el papel de Europa en la *globalización* y en las nuevas tecnologías disruptivas y la *dimensión social de Europa*. Según la Comisión, “completar la UEM implica también una mayor responsabilidad democrática y una mayor transparencia con respecto a quién, qué y cuándo se decide en todos los niveles de gobernanza. El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales deberán disponer de suficientes prerrogativas de supervisión, con arreglo al principio de responsabilidad al nivel en que se adoptan las decisiones”.

⁵⁴ In Depth Analysis: “*The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*”, de 5 de abril de 2018.

Una agenda europea en la que pesan también los riesgos de proteccionismo comercial y geopolíticos, la descarbonización de la economía y la necesidad de acercar el proyecto europeo a amplios sectores de la ciudadanía que sienten que la integración aleja la toma de decisiones y genera un déficit democrático. Es quizá en este aspecto, como ha señalado la Unión Interparlamentaria (Beetham, 2006), donde los parlamentos del siglo XXI, apoyados en unos medios técnicos suficientes, juegan su papel más importante en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, B.: “The changing role of parliament in the budget process”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2009/1, OECD Publishing, Paris, pp. 37-47.
- ANDRÉS JOVANI, J. M.: “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 89, 2013.
- BEETHAM, D.: *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*. Inter-Parliamentary Union, 2006.
- BLÖCHLIGER, H. y KANTOROWICZ, J.: *OECD Fiscal Federalism Studies Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*. Korea Institute of Public Finance, OECD. OECD Publishing, 2015.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.: *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, 1980.
- COMISIÓN EUROPEA.: *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. COM(2017) 291 de 31 de mayo de 2017.
- CONSEJO DE ESTADO: *Informe sobre modificaciones de la constitución española*. Febrero, 2006.
- CORTES GENERALES: *Debates de Política Económica. III Legislatura 1986-1989*.
- EUROPEAN PARLIAMENT THINK TANK: *In Depth Analysis, The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*. 5 de abril de 2018.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Manual de Transparencia Fiscal*. Edición revisada de abril de 2007.
- HELLER, P. S.: *Understanding Fiscal Space*. IMF Policy Discussion Paper, 2005.
- KOPITS, G. y CRAIG, J.: “Transparency in Government Operations”. *Occasional Paper 158* Fondo Monetario Internacional, Washington, 1998.

- LARCH, M.; NOORD, P. Y JONUNG, L.: “The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession”. *Economic papers*, nº 429, 2010.
- LIENERT, I. y JUNG, M.: “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison (Part III. Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?)”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, Issue 3, 2005.
- OECD: “OCDE Best Practices for Budget Transparency”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3, 2002, pp. 7-14.
- OECD: “Transparency in Governance. Ap 35. Legislative capacity to ensure transparency in the budget process”. En: OECD: *Government at a Glance*. OECD Publishing, París, 2011.
- OCDE: *Estudio de Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*. OECD Publishing, París, 2017.
- SCHICK, A.: “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, Issue 3, 2002.
- SÁENZ RODRÍGUEZ, E: “La evolución del sector público español en el periodo 1960-2000”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 26, 2008.