

Presupuesto y democracia en España: situación, riesgos y desafíos ante la crisis de la COVID-19

Juan Manuel Andrés Jovani

I. Introducción

Como es bien sabido, el presupuesto público nace estrechamente vinculado al parlamentarismo. El origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. Con el tiempo, se fue consolidando el derecho de los ciudadanos no solo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino al que se afectaban. Así lo establecían la Bill of Rights de 1689 (inicio de la monarquía parlamentaria británica) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (art. 14). En la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 131), era facultad de las Cortes “fijar los gastos de la Administración Pública” y “establecer anualmente las contribuciones e impuestos”, “tomar caudales a préstamo”, “aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias” y “examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos”. Posteriormente, el presupuesto se generalizó en el XIX con la implantación del Estado de derecho y el principio de división de poderes en un gran número de países.

El presupuesto, por tanto, está íntimamente relacionado con los antecedentes de la división de poderes y del control

del Ejecutivo por parte del Parlamento, y con la aparición y desarrollo de la democracia¹. Este vínculo esencial entre presupuesto, Parlamento y democracia constituye el elemento permanente e inmutable en el marco del continuo proceso de cambio al que se ven sometidos los sistemas democráticos desde sus inicios, pero especialmente en un contexto como el actual, en el que estos cambios son vertiginosos y se ven fuertemente influidos por los avances tecnológicos². En la actualidad, los cambios tecnológicos permiten, más que nunca, contar con un gran volumen de estadísticas y datos para elaborar un buen presupuesto y para generar desde el propio Parlamento un adecuado sistema de control del Ejecutivo, como mecanismo democrático esencial. También facilitan el acceso a las cuentas públicas por parte de los ciudadanos y su participación directa en los asuntos públicos, lo que puede contribuir a fortalecer la centralidad política del Parlamento.

A pesar del tiempo transcurrido y del intenso fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente al Parlamento³, junto con nuevas formas de participación política, el presupuesto sigue siendo una institución esencial para garantizar el buen funcionamiento de la democracia, como podremos ver al analizar la evolución del presupuesto y sus problemas en la actualidad⁴. No hay que olvidar que el control presupuestario de la actividad del

1 Ver, por ejemplo, Mora, (1995, p. 208).

2 Un análisis de este cambio y de su influencia en la institución parlamentaria puede verse en Tudela (2008).

3 Muestra del predominio del Ejecutivo es el apartado 6 del artículo 134 de la Constitución de 1978: “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

4 La falta de apoyos para aprobar un nuevo presupuesto, como es conocido, ha dado lugar a la disolución del Parlamento en diversas ocasiones y a la convocatoria de nuevas elecciones.

Gobierno se fundamenta en principios tan importantes como la regularidad de los procedimientos o la previsibilidad y la posibilidad de control político, a través del Parlamento, en cuestiones tan centrales como la planificación y la ejecución de los ingresos (básicamente derivados de la imposición) y de los gastos públicos.

En las circunstancias previas a la irrupción de la pandemia de la COVID-19, y partiendo de esta indisoluble relación entre presupuesto, Parlamento y democracia, este trabajo vendría a poner de manifiesto el peligro de *descapitalización institucional* que para el sistema democrático supone la anómala situación a la que parece que nos hemos acostumbrado en torno a la institución presupuestaria en los últimos ejercicios⁵. En ese sentido, la irrupción de la crisis de la COVID-19 no solo viene a reforzar esta preocupación, sino que añade visos de urgencia a la imprescindible vuelta a la *normalidad* presupuestaria, entendiendo por tal el retorno a los orígenes formales propios de la presupuestación que estableció la Constitución Española de 1978 en su artículo 134: presentación en plazo de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), vigencia de los presupuestos durante el año natural y necesidad de ejecución del gasto de acuerdo con la Ley aprobada, es decir, un conjunto de aspectos formales que, debe recordarse,

son elementos esenciales de control del Ejecutivo por parte del Parlamento. Sin embargo, en momentos de excepcionalidad como los que plantea la COVID-19, el Ejecutivo ve reforzados sus poderes de decisión por motivos de urgencia y de seguridad sanitaria, aumentando el riesgo de huida de los mecanismos de control presupuestario (internos y externos, y por supuesto, parlamentarios).

Los instrumentos de flexibilización presupuestaria adoptados en los Reales Decretos-Ley de medidas para reconducir partidas hacia los gastos sanitarios y sociales extraordinarios y para aliviar la crisis de liquidez de los ciudadanos, autónomos y empresas requieren un adecuado respaldo legislativo y un estrecho seguimiento parlamentario de su ejecución, con la transparencia suficiente para permitir una evaluación precisa de eficacia, eficiencia y efectividad.

En los siguientes apartados se analiza, en primer lugar, la anómala situación de partida, tras un largo camino de *normalidad* presupuestaria iniciado con la Constitución. Posteriormente, nos referimos a la relación entre presupuesto y democracia sobre la base del principio de transparencia, entendido como un concepto multidimensional. La evolución contradictoria entre los aspectos *formales* y *materiales* del presupuesto en nuestro país y el papel que ha jugado la regulación de la estabili-

⁵ Como veremos en el apartado siguiente, la XII Legislatura de nuestra democracia concluyó en 2019 con todos los Proyectos de Presupuestos Generales del Estado, tres consecutivos, presentados al Parlamento en un plazo distinto al establecido en nuestra Constitución, “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” (artículo 134.4 CE), y todos los ejercicios comenzaron con la prórroga de los presupuestos del año anterior. Se trataba de un ciclo anómalo que, lamentablemente, se extendió a la malograda XIII Legislatura. En 2019 no se presentaron al Congreso los PGE 2020 al no haberse formado Gobierno tras las elecciones de mayo, por lo que, por primera vez en nuestro periodo democrático, la prórroga presupuestaria se extendió durante el año completo, y todo apunta a que los PGE 2018 continuarán prorrogados a lo largo de todo el año 2020.

dad presupuestaria en la implantación de los elementos para la transparencia son objeto de análisis en los dos siguientes apartados. A continuación, se ofrece un diagnóstico de la transparencia en España a partir de esta transposición del marco europeo de la estabilidad, para cerrar con un planteamiento de las oportunidades y desafíos que afronta la institución presupuestaria hoy en España como un pilar esencial de la democracia.

2. La anómala situación de partida para afrontar una nueva crisis

La inestabilidad política de los últimos años se ha traducido, utilizando la terminología de nuevo cuño derivada de la crisis de la COVID-19, en una *nueva normalidad* presupuestaria que parece desviarse de las previsiones constitucionales, orientadas a garantizar la eficacia de la función presupuestaria del Parlamento. Si bien la Constitución Española (CE) contempla la prórroga presupuestaria en caso de no aprobarse los Presupuestos Generales del Estado (PGE) antes del comienzo del año, es claro que esta prevención deriva de la posibilidad de que el Parlamento rechace el proyecto presentado por el Ejecutivo. Pero la CE no contempla que el Gobierno, salvo que se encuentre en funciones, remita el proyecto al Congreso fuera de plazo (tres meses antes de la expiración de los anteriores) como ha ocurrido en las últimas legislaturas.

En efecto, si ponemos en retrospectiva los últimos ejercicios presupuestarios, casi todo lo acontecido ha resultado inédito en nuestro periodo democrático. Los PGE 2017, los primeros de la XII Legis-

latura, se presentaron en abril del mismo año 2017, después de que el Gobierno del Partido Popular surgido de las elecciones del 26 de junio de 2016 lograra la confianza del Congreso el 26 de octubre, y de que se aprobara en diciembre una nueva senda de corrección del déficit excesivo hasta 2018 acordada con el Consejo Europeo, tras salvar *in extremis* una multa de la UE por el incumplimiento de los objetivos de estabilidad en los años precedentes.

Los presupuestos siguientes, para el año 2018, también se presentaron al Congreso una vez comenzado el año, en el mes de abril, ante la falta de acuerdos políticos para presentarlos en plazo, y trasladando así el debate presupuestario en las Cámaras durante el periodo ordinario previsto en la Constitución (de octubre a diciembre), a ámbitos de negociación extraparlamentarios. Los PGE 2018 fueron finalmente aprobados el 28 de junio de ese año y, tras la moción de censura que prosperó el 1 de junio (la primera que lo hizo en nuestra democracia), pasaron casi inmediatamente a ser gestionados por la oposición, que había presentado enmiendas a la totalidad de estos. El nuevo Gobierno nombrado tras la moción de censura remitió el Proyecto de Ley de PGE 2019 al Congreso de los Diputados en enero de 2019, siendo rechazado, lo que provocó la convocatoria de nuevas elecciones.

Esta inestabilidad política y presupuestaria se ha reflejado también en la fijación de los objetivos de estabilidad, que han acabado siendo desvirtuados en la práctica, y su eficacia como elemento de planificación a medio plazo menoscabada. Los PGE 2019 se presentaron (también por primera vez desde que se fijan los objetivos de estabilidad a tres

años) con un objetivo de déficit distinto al propuesto por el Gobierno surgido de la moción de censura, al haber sido rechazada por el Senado la senda acordada por el Consejo de Ministros en julio de 2018, que suavizaba la entonces vigente. Se mantuvo así la senda aprobada en julio de 2017, bajo el Gobierno del Partido Popular. Dado que en 2019 no se fijaron nuevos objetivos de estabilidad y deuda, y tampoco una nueva regla de gasto, los objetivos fijados en 2017 han regido para todas las Administraciones públicas (AA. PP.) en 2018 y 2019. Unos objetivos inoperantes en la práctica, por cuanto, como estimaba la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en un informe de julio de 2018 encargado por el nuevo Gobierno, eran de “improbable cumplimiento”. El nuevo Gobierno en funciones se encontraba así sin una senda de ajuste factible y sin presupuestos propios que le permitieran siquiera cumplir con la senda por él propuesta y rechazada por el Senado.

Este relato de lo ocurrido en las últimas legislaturas nos advierte, de inicio, del deterioro del *capital institucional* adquirido a lo largo de nuestro periodo democrático en torno al presupuesto, a causa de la inestabilidad política de los últimos años, con cuatro elecciones nacionales, una moción de censura y dos legislaturas (la XI y la XIII) en las que

no se formó Gobierno. Una situación de inestabilidad que se ha extendido además a algunas comunidades autónomas (CC AA). Solo once de ellas se encontraban al inicio de 2019 con sus presupuestos para el ejercicio aprobados.

Dado el indisoluble vínculo entre democracia, Parlamento y presupuesto en el que venimos insistiendo, esta quiebra de la regularidad y previsibilidad de los procedimientos (que fue la tónica habitual durante las tres primeras décadas de nuestro periodo democrático y hoy se antoja como una añorada rutina) no puede por menos que dañar la calidad democrática del presupuesto, por cuanto afecta al núcleo *formal* de la institución presupuestaria, no por casualidad regulado en la misma Constitución, perjudicando el control parlamentario. Y ello se produce, paradójicamente, justo cuando la reforma de la gobernanza económica de la UE aprobada a raíz de la crisis iniciada en 2008 para facilitar la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y su transposición al ámbito interno a través fundamentalmente de la reforma del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), han impulsado indudables avances *materiales* en cuanto al volumen y la calidad de la información económica y financiera del sector público⁶.

6 Conviene advertir que el mencionado refuerzo del marco institucional de la transparencia operado por la reforma de la gobernanza europea no ha tenido como objetivo último mejorar la calidad democrática del presupuesto, sino facilitar, de manera efectiva, la supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros por parte de las instituciones europeas; ello ha implicado la desviación del debate sobre dicha reforma hacia el cuestionamiento de la legitimidad democrática de las sendas de ajuste impuestas desde las instancias europeas. Pero también es indudable que estos requerimientos de transparencia han hecho posible que el Parlamento cuente hoy con más elementos que nunca para reforzar su función de control y, en consecuencia, la calidad democrática de la política presupuestaria.

3. Transparencia y control democrático del presupuesto

Transparencia y calidad institucional conforman un círculo virtuoso de la política presupuestaria. Sin transparencia no se puede hablar de calidad democrática, si entendemos por tal un eficaz control de las cuentas públicas por parte del Parlamento. Y sin una mínima calidad democrática, resulta difícil pensar que las cuentas públicas puedan ser transparentes, comprensibles y fiables para los ciudadanos.

Sin embargo, la transparencia, como se muestra en el Gráfico 1, es un concepto poliédrico no exento de contradicciones. Combina elementos tan

variados como los procedimientos, las estadísticas, las instituciones de control y los mecanismos de coordinación entre Administraciones. Nuestro sistema presupuestario cuenta hoy con todos estos elementos, y se ve favorecido por las facilidades que aportan Internet y las nuevas tecnologías para disponer de estadísticas completas y de una gran cantidad de informes a lo largo de todo el ciclo presupuestario.

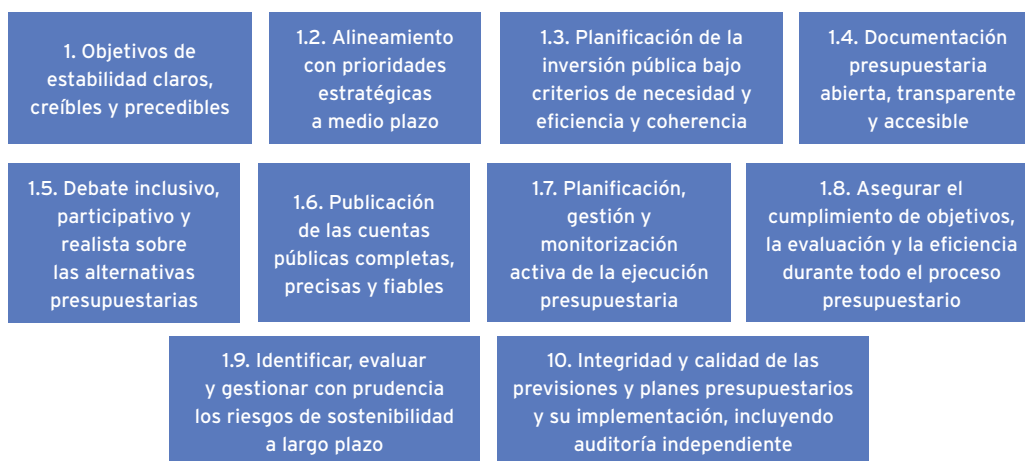
Pero, para hacer de la transparencia un elemento verdaderamente útil y efectivo para el control democrático del presupuesto, se precisa también de un impulso decidido desde las distintas instancias parlamentarias que permita aprovechar con eficacia el creciente vo-

GRÁFICO 1: Dimensiones de la transparencia presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 2: Recomendaciones de la OCDE para los marcos presupuestarios



lumen de información disponible. Juegan en contra de ello algunos aspectos técnicos como la dificultad de manejo e interpretación del gran volumen de datos disponibles en abierto y la creciente complejidad del entramado institucional de la política presupuestaria (reglas fiscales, procedimientos, relaciones financieras entre administraciones, multiplicidad de organismos, etc.), en un contexto de integración económica europea y de globalización que se refleja en la creación de nuevas estructuras de gobernanza y en la multiplicación de procedimientos de supervisión y control supranacional, no siempre bien acogidos desde el punto de vista de su legitimidad democrática.

Sin embargo, las controvertidas cesiones de soberanía en favor de organizaciones internacionales, como la UE o el FMI, se han convertido en vectores decisivos para estimular los avances que se han dado en un gran número

de países en materia de transparencia presupuestaria. A menudo, tales avances no han venido motivados por un impulso político interno, sino por factores externos como la presión de escenarios de crisis agudas, los programas de asistencia financiera o la necesidad de transmitir confianza a los mercados financieros. La necesidad de aplicar reformas presupuestarias en muchos países, y de elaborar modelos de referencia en los países en transición a la democracia, ha llevado a los organismos internacionales, especialmente el FMI y la OCDE, a estructurar una serie de principios y recomendaciones de transparencia presupuestaria de alcance general, que han sido adoptados también por la Unión Europea para establecer sus directrices sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

El Fiscal Transparency Code del FMI⁷ engloba los principios de transparencia presupuestaria en tres ámbitos: 1)

⁷ Publicado en 2007. La última versión corresponde a 2019.

información integral, regular, puntual y fiable; 2) planificación, que incluye escenarios macroeconómicos, previsiones de ingresos y gastos, responsabilidades claramente delimitadas y orientación de las políticas públicas, e 3) identificación de los riesgos, su análisis, monitorización y prevención. Por su parte, la OCDE emitió sus recomendaciones más actualizadas en 2015⁸ (Gráfico 2). La OCDE considera el presupuesto como piedra angular en el que se sustenta la confianza entre el Estado y los ciudadanos. El presupuesto transparente es un pilar del buen gobierno, y a su vez, el buen gobierno se traduce en el respeto a los principios presupuestarios, que se resumen en el siguiente decálogo, en el que se recogen, de forma articulada, los principales criterios e instrumentos para garantizar la adecuación de los procesos presupuestarios a los nuevos escenarios económicos y políticos.

4. Del control formal al control efectivo del presupuesto

Los principios presupuestarios de la OCDE tienen su origen en los trabajos del Working Party of Senior Budget officials (SBO). En un análisis comparado de los sistemas presupuestarios en trece países (Lienert y Jung, 2004) se distinguía entre principios *clásicos* y principios *modernos* del presupuesto. La clave de bóveda se situaba en el principio de competencia, que recoge el criterio

esencial de la división de poderes, sin el cual no hay presupuesto democrático: el Ejecutivo elabora y ejecuta el presupuesto, y el Legislativo lo aprueba y controla su ejecución. En ese contexto, un papel debilitado del Legislativo, como sucede con frecuencia, afecta a la capacidad de control y a la calidad democrática del presupuesto.

Junto a este principio político de base, los principios *clásicos* del presupuesto se asociaban en buena medida a los aspectos formales, recogidos en nuestra regulación constitucional en el artículo 134 CE y en las primeras leyes presupuestarias: anualidad, universalidad de ingresos y gastos, unidad del presupuesto y destino de los créditos presupuestarios exclusivamente a la finalidad para la que fueron aprobados. Por su parte, los principios *modernos*, implantados inicialmente en los países anglosajones en un contexto de expansión del gasto público y de crecientes restricciones fiscales para el desarrollo del Estado del Bienestar, se vinculaban a la modernización administrativa, a la eficiencia y a la eficacia del sector público. Nos referimos a los principios de rendición de cuentas (*accountability*), transparencia, estabilidad presupuestaria y evaluación de resultados (*performance*). Los principios modernos se fueron incorporando a nuestro ordenamiento más paulatinamente, siendo finalmente recogidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, si bien su implantación efectiva ha sido

⁸ Las Recomendaciones de la OCDE de 2015 se presentan como el resultado de las lecciones aprendidas durante más de una década por el Grupo de Trabajo sobre Presupuestos (OECD Working Party of Senior Budget Officials), junto con las contribuciones del Comité de Gobernanza Pública y otras áreas de la OCDE.

desigual, dada la complejidad política y administrativa de nuestras Administraciones Públicas.

La cuestión que se plantea a día de hoy en nuestro país es que, sin haber desarrollado plenamente los que llamamos principios modernos de control *material* del presupuesto, que encuentran en la fortaleza institucional del Parlamento su pilar fundamental, asistimos, como hemos comprobado, a un riesgo de abandono de los principios *formales*, cuyo cumplimiento es condición necesaria para garantizar la efectividad de aquellos. Dicho riesgo podría acentuarse si la gestión de la crisis de la COVID-19 discurriera por cauces de urgencia y de refuerzo de las prerrogativas del Ejecutivo, sin los adecuados mecanismos de comprobación y compensación (*checks and balances*) por parte del principal poder de control democrático, el Parlamento.

Pero siendo, como decimos, condición necesaria el respeto formal a los principios *clásicos*, no es suficiente para hacer efectivos los principios *modernos*. Estos requieren además otros elementos esenciales antes comentados, como el impulso político o la capacitación técnica del Parlamento. La defensa de tales elementos no responde a una visión idealizada del parlamentarismo que podría parecer poco realista en nuestro tiempo, sino al objetivo de recuperar un cierto equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo que, a nuestro juicio, resulta más necesaria que nunca. Ello pasa por asegurar la solidez de la institución parlamentaria, precisa-

mente en este contexto de *modernidad líquida* a la que alude Bauman (2002), caracterizada por cambios políticos, institucionales y tecnológicos, que desafían su centralidad en el control de las políticas públicas, lo que obliga al *Parlamento del siglo XXI*⁹ a jugar un papel activo e *inteligente* (Goorna, y Mohan, 2016) en su propia adaptación a estas nuevas realidades.

La vertiente *material* del Legislativo, como necesario complemento de la regulación puramente *formal* o procedimental del presupuesto, se encontraba ya recogida en el Reglamento del Congreso (artículo 60.2): “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”. No obstante, esta previsión no ha tenido un desarrollo que pudiera compensar mínimamente la superioridad de medios técnicos de la Administración General del Estado respecto al Parlamento, lo que ha reforzado la hegemonía política del Ejecutivo al monopolizar la información económica y presupuestaria. En un sistema parlamentario de mayorías como el español, el refuerzo de los medios técnicos del Legislativo no ha sido percibido como una prioridad por el grupo parlamentario que en cada momento ha apoyado al Gobierno. Las sucesivas iniciativas de creación de una oficina presupuestaria en el seno de las Cámaras, impulsadas en general por los grupos de oposición, contaron

9 Ver. Unión Interparlamentaria (2006).

siempre con escasas posibilidades de materializarse¹⁰. Incluso cuando dieron finalmente su fruto, con la creación en 2010 de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG)¹¹, su desarrollo real ha sido muy limitado.

5. El vínculo entre estabilidad y control presupuestario

El crecimiento de la Administración y la complejidad que pronto adquirió el sector público en el periodo democrático hicieron necesaria la incorporación de técnicas presupuestarias modernas para el

desarrollo de los principios de actuación de las AA. PP. como los de eficiencia y eficacia, proclamados en la Constitución (artículos 31.2 y 103.1 CE). Estos desarrollos tuvieron lugar a costa de una dispersión normativa y administrativa que jugaba en contra de la transparencia y el control del presupuesto.

Fue la necesidad de trasponer las obligaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la UE al ordenamiento interno lo que vino a poner fin a esta dispersión. Las primeras Leyes de Estabilidad Presupuestaria de 2001¹² y la Ley General Presupuestaria de 2003 derivada de ella¹³, introdujeron los prin-

10 Y aquellas que prosperaron tuvieron un escaso recorrido. 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, encomendando su regulación al Reglamento del Congreso y a las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo. Por su parte, al inicio de la VI Legislatura, la Mesa del Congreso, en su reunión de 28 de junio de 1996, encomendó a los servicios de la Cámara un estudio *para definir el régimen jurídico y delimitar el modo de actuación de la Oficina Presupuestaria*, que se tradujo en la creación de una pequeña unidad de asesoramiento a la tramitación de los PGE para 1998. Esta iniciativa no tuvo continuidad en ejercicios posteriores.

11 Fruto de sucesivas proposiciones de ley de distintos grupos parlamentarios que confluyeron en la aprobación de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre. Tal y como proclama su Preámbulo, la oficina ha sido una “reclamación constante de los distintos Grupos Parlamentarios”, y “obedece a la necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos, instrumento inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia que se pone al alcance de los Diputados y Senadores”. Una de las funciones atribuidas a esta Oficina fue la “recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas” (artículo 3 b).

12 Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

13 Tal y como lo proclama el Preámbulo de la Ley General Presupuestaria, cuando afirma que “definido el marco general de equilibrio presupuestario [por la Ley General de Estabilidad presupuestaria de 2001] (...) era necesario descender a una esfera microeconómica para aplicar los principios rectores de la Ley de Estabilidad a los distintos componentes del presupuesto. En este sentido, la citada norma, en su disposición final primera, impone al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un proyecto de Ley General Presupuestaria”. Y más adelante se constata que “es quizás la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria la que, como ya se señalaba al comienzo de esta exposición de motivos, hace

principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia, orientados a garantizar la estabilidad presupuestaria. Tras una reforma parcial del PEC en 2005, que conllevó la reforma de las leyes internas de estabilidad en 2007, la reforma en profundidad de la gobernanza europea aprobada en 2011 como respuesta de urgencia a la crisis del euro reforzó los procedimientos, mecanismos e instrumentos de transparencia de las cuentas públicas orientados a facilitar la coordinación de las políticas económicas y la supervisión de la estabilidad presupuestaria por las instituciones europeas.

La directiva del *Six pack*¹⁴ definió los marcos presupuestarios como “el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las Administraciones Públicas”, que debían incluir en todo caso: previsiones económicas prudentes y fiables, estadísticas mensuales de ejecución presupuestaria, reglas fiscales numéricas, procedimientos claros y transparentes, instituciones fiscales independientes,

marcos presupuestarios a medio plazo, y mecanismos claros de coordinación entre Administraciones.

La reforma del marco de la transparencia como pilar europeo preventivo¹⁵ tuvo su reflejo a nivel interno en la constitucionalización del principio de estabilidad, operada en el plazo de un mes (tiempo en el que se tramitó la reforma del artículo 135 de la Constitución), y en su desarrollo en la LOEPSF. Esta última traspuso al ámbito nacional los requerimientos de transmisión de información económico-financiera de las AA. PP. descentralizadas (CC. AA. y entidades locales) al Ministerio de Hacienda para la supervisión de la estabilidad a nivel interno. La creación de la Central de Información económico-financiera de las AA. PP. en la web del Ministerio de Hacienda ha permitido acceder a un creciente volumen de estadísticas e informes presupuestarios del sector público en abierto y en formatos manejables, lo que ofrece una posibilidad sin precedentes de mejorar el control democrático de las cuentas públicas¹⁶.

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”.

¹⁴ Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

¹⁵ Completada allí donde no llegaba el Derecho de la UE por sendos tratados internacionales, el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) y el del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El primero comprometía a las partes firmantes a regular la obligación de equilibrio presupuestario estructural al más alto rango normativo y a complementar la estabilidad presupuestaria con determinados soportes institucionales como la creación de instituciones fiscales independientes. Por su parte, el Tratado MEDE vinculaba los posibles programas de asistencia financiera a los Estados miembros al cumplimiento por parte de estos del TECG.

¹⁶ Con la constitucionalización del principio de estabilidad y su desarrollo en la LOEPSF, la Central de Información del Ministerio de Hacienda, creada por esta “como instrumento principal de desarrollo del principio de transparencia”, supuso un salto cualitativo, al canalizar la información presupuestaria de todas

Sin embargo, este nuevo marco de la transparencia no ha encontrado en nuestra tradición presupuestaria los cauces para una explotación sistemática de la información económica y financiera de las cuentas públicas orientada a un eficaz control parlamentario, debido probablemente a la complejidad técnica¹⁷, institucional¹⁸ y procedimental¹⁹ que ha introducido la gobernanza europea.

En efecto, el control presupuestario ya no se circunscribe al presupuesto anual del Estado, sino a una gobernanza entendida en un sentido más amplio,

tanto temporal (planificación a medio plazo) como institucional (coordinación entre AA. PP. y supranacional), y la *rigidez formalista* de nuestros procedimientos presupuestarios no ha contemplado, paradójicamente, una revisión de los procedimientos formales de cara a una plena integración del ciclo europeo de coordinación y supervisión en la tramitación parlamentaria²⁰; tampoco la de su réplica a nivel interno, con un refuerzo, por ejemplo, del papel del Senado como cámara de representación territorial en

las Administraciones Públicas en cumplimiento de la disposición de la Directiva de marcos presupuestarios, que conminó a los Estados miembros a publicar estadísticas de ejecución presupuestaria con periodicidad mensual o trimestral y a conectar estas estadísticas con las cuentas del sector público de la contabilidad nacional, bajo una metodología común europea para determinar el déficit público.

17 Al apoyarse en el marco de la estabilidad, basado en indicadores no observables, sino estimativos, como el déficit estructural, la tasa de crecimiento potencial de la economía o los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública, calculados a partir de modelos econométricos bajo metodologías acordadas en el seno de la Comisión Europea, y no siempre compartidas por los propios ministerios de economía de los Estados miembros. El objetivo de déficit es la punta del iceberg de un bloque metodológico más complejo que se sustenta sobre la estimación del ciclo económico, para determinar qué proporción del déficit se debe a factores coyunturales y qué parte es déficit estructural. Este último es el objetivo presupuestario a medio plazo que debe tender al equilibrio, apoyado en la aplicación de diversas reformas estructurales.

18 Ya que integra regulaciones y actuaciones de muy diversas instituciones (europeas, nacionales, autonómicas y locales), reglas fiscales compartidas entre niveles de gobierno y la supervisión por organismos de control (tribunales de cuentas, instituciones fiscales independientes, oficinas presupuestarias, parlamentos, etc.).

19 Como consecuencia de que la coordinación y supervisión entre niveles de gobierno para el control de la estabilidad se fundamenta en una base normativa (*rule of law*) con trámites reglados, asignación de atribuciones competenciales y delimitación de plazos, pilares todos ellos de la transparencia presupuestaria, como determinan la OCDE y el FMI en sus manuales y códigos, según hemos visto anteriormente.

20 A modo de ejemplo, resulta llamativo que el Plan de Convergencia 1997 fuera objeto de debate específico en el Congreso (con el reproche incluido del portavoz del principal grupo de la oposición por haber sido remitido a la Comisión Europea antes de ser debatido en las Cortes), con presentación y posterior debate de propuestas de resolución por parte de los grupos parlamentarios sobre muy diversos aspectos de la política económica. Esta práctica parlamentaria no tuvo continuidad a partir del Programa de Estabilidad de 1998. Ello a pesar de que el *código de conducta* de la Comisión Europea sobre el contenido y estructura de los Programas de Estabilidad establece que estos deberán señalar si han sido debatidos por el Parlamento nacional. Este extremo ha estado no obstante ausente en las sucesivas actualizaciones anuales del Programa remitidas por España a la Comisión Europea.

cuanto al seguimiento presupuestario de las CC. AA.

A consecuencia de las carencias anteriores, tampoco se ha percibido desde el Parlamento la necesidad de dotarse de los medios suficientes para adoptar un nuevo papel activo en la obtención y tratamiento de la información presupuestaria sin depender de los continuos requerimientos de información al Ejecutivo. Y más si cabe cuando una creciente proporción de la información económica y presupuestaria proviene de instancias supranacionales como la UE, la OCDE o el FMI, lo que incrementa la necesidad de medios para identificar la información, procesarla y ofrecerla en formatos simplificados, manejables y comprensibles a los parlamentarios para mejorar la eficacia de su función de control.

6. Los instrumentos para el control presupuestario: algunos elementos para el diagnóstico en España

Pero ¿por qué a día de hoy no se han integrado de una manera más clara los nuevos elementos que aporta el marco de la transparencia vinculada a la estabilidad en los procedimientos formales de control democrático (y en tanto que democrático, parlamentario) del presupuesto en España?

Parece claro que en el contexto actual existen múltiples factores que parecen desafiar la centralidad de la función económico-financiera del Parlamento,

más allá del tradicional predominio del Ejecutivo sobre la institución legislativa: la supervisión europea por un lado, junto con la descentralización de los gastos e ingresos por otro; el desplazamiento del debate político a las redes sociales; o la emergencia de nuevos ámbitos de gobernanza global a los que parecen desplazarse las decisiones económicas. A lo que se suma, como también venimos comentando, el riesgo de una creciente huida del control parlamentario por el Ejecutivo ante la excepcionalidad de la crisis generada por la COVID-19.

Ciertamente, en la actualidad no se puede decir que no contemos con una información completa de las cuentas de las AA. PP. y de la multitud de entes que las componen. La sensación de falta de transparencia en las cuentas del sector público se debe más bien a su complejidad, a lo que contribuye el desarrollo de un amplio sector público administrativo, empresarial y fundacional con presupuestos diferenciados respecto a la Administración de la que dependen, ya sea la central, autonómica o local, y a la dispersión competencial del Estado autonómico, que dificulta la atribución de responsabilidades políticas sobre los ingresos y gastos públicos.

Formalmente, la multiplicidad de entes y organismos de la administración instrumental se incluye año a año en los presupuestos de las AA. PP. Desde 2003, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) publica el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE)²¹ impulsado por la Ley General Presupuestaria de

²¹ Por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

2003, y completado desde 2007 con el inventario de entes dependientes de las Administraciones autonómicas y locales²². Toda esta información conforma el Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE)²³.

Además, desde los acuerdos de Reordenación del Sector Público Autonómico en 2010 para la reducción del gasto público, se publicaron informes semestrales sobre los procesos de reducción de los entes dependientes de las Administraciones autonómicas²⁴. Pero a pesar del indudable avance de transparencia que ha supuesto la posibilidad de disponer de un mapa del sector público institucional, la notable complejidad administrativa y la dispersión contable a que ha dado lugar dificulta la consolidación de las cuentas, el control de la ejecución de los programas presupuestarios (a menudo compartidos entre servicios de la administración y organismos con cierta autonomía en la gestión) y la evaluación de eficiencia y de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, espe-

cialmente cuando estas son compartidas por el Estado y las CC. AA.

Algo similar ocurre con la información sobre los beneficios fiscales. Año a año, siguiendo el mandato del artículo 134.2 CE, los PGE reflejan el importe previsto de los ingresos que el Estado deja de recaudar por la aplicación de exenciones, reducciones y deducciones fiscales. Sin embargo, no hay estadísticas de la cuantía real de los mismos *a posteriori*, una vez conocidos los ingresos fiscales del ejercicio, ni una evaluación de impacto por figuras impositivas y tipo de beneficio fiscal (ganadores y perdedores, efectos de segunda ronda, etc.). Esto se complica además en el caso de los tributos cedidos a las CC. AA. Para dar cumplimiento al mandato de la Directiva de marcos presupuestarios (Consejo de Europa, 2011)²⁵, la Central de Información del Ministerio de Hacienda dio acceso a la información sobre los beneficios fiscales de cada una de las CC. AA., pero, hasta el reciente trabajo de la AIReF (2020), no se había abordado un

22 Mantenido por la Secretaría de Estado de Financiación Autonómica y Local, que también elabora un informe semestral sobre el Sector Público Autonómico, a raíz de un acuerdo de 10 de abril de 2010 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Tal acuerdo implicaba el suministro de información por parte de estas al Ministerio de Economía y Hacienda, y formaba parte de la amplia batería de medidas adoptadas en ese año en el marco de la recesión iniciada en 2008, tras haber superado el déficit público el 11% del PIB y cernirse la amenaza de una crisis de deuda en uno de los grandes países del euro, como España.

23 Que a 1 de enero de 2019 contabiliza 5638 entidades del sector público institucional: 446 del Estado (270 de ellos incluidos en el sector público estatal a efectos de la Contabilidad Nacional, el resto como sociedades del sector privado, participadas por el Estado), 1.864 del sector público autonómico (1.271 incluidos en el sector público autonómico a efectos de Contabilidad Nacional) y 3.328 del sector público local (2.220 incluidos en el sector público local de la Contabilidad Nacional).

24 Estos informes dejaron de publicarse en 2017, cuando se consideró concluido el plan de reordenación acordado en 2010.

25 Que establece en su artículo 14.2 que “los Estados miembros publicarán información detallada sobre la incidencia de los beneficios fiscales en los ingresos”.

análisis sistemático de los efectos de estas figuras en el conjunto de la hacienda pública española²⁶.

En cuanto al control de la ejecución de los ingresos y gastos públicos a lo largo del ejercicio, la LGP de 2003 reguló la remisión por el Gobierno a las Cortes Generales de las estadísticas mensuales de la Administración del Estado²⁷, obligación que ha quedado en un mero trámite una vez dichos datos han pasado a ofrecerse por la IGAE en abierto, con un alto grado de detalle y en formatos de fácil tratamiento y reutilización²⁸. Las obligaciones periódicas de información del

Gobierno a las Cortes incluyen además toda una diversidad de materias, como el endeudamiento público, operaciones financieras, avales, memorias anuales de la agencia tributaria, además de los deberes de remisión de información de empresas y entes públicos.

Como hemos visto anteriormente, los crecientes requerimientos de información económica y financiera han venido vinculados a la coordinación y supervisión entre los distintos niveles administrativos para la consecución de la estabilidad presupuestaria²⁹, en lo que ha supuesto la réplica a nivel interno de

26 La segunda fase de los *spending reviews* de la AIREF contiene un estudio sobre 13 beneficios fiscales aplicados por el Estado que suponen un total de 31.800 millones de euros anuales (AIREF, *Spending Review, Fase II*). Como señala la AIREF, los Beneficios Fiscales en los PGE 2018 se estimaban en unos 35.000 millones de euros, a los que habría que añadir los de las CC AA, que la AIREF sitúa en unos 6.000 millones de euros. También algunas corporaciones locales contemplan beneficios fiscales para sus tributos.

27 Según el Preámbulo de la LGP “el avance tecnológico ya (permitía) la introducción de estas mejoras en los procedimientos de información y presupuestación”, consagrando el principio de transparencia como “elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”.

28 Esta posibilidad de seguimiento mensual de la ejecución de los ingresos y gastos públicos a través de la Central de Información se extiende también al resto de AA. PP. (Seguridad Social, CC. AA. y EE. LL.), en términos de devengo y caja, de compromisos plurianuales y de inversiones públicas.

29 El artículo 6 de la ley de estabilidad señala que “corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias”. También impone la obligación a las Administraciones Públicas de suministrar “toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo”. Posteriormente, en el artículo 28.1 se desarrolla este extremo: “El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas”. Por su parte, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que reguló las obligaciones de suministro de información por parte de las comunidades autónomas y corporaciones locales al Ministerio de Hacienda apelaba en su exposición de motivos al principio de transparencia como instrumento indispensable para un “seguimiento efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y del resto de obligaciones fiscales europeas, del conjunto de Administraciones”. Las obligaciones con la UE (“y con el resto de instituciones internacionales, que han ido incrementando sus

las obligaciones de transparencia de los Estados miembros para con las instituciones europeas.

En sentido contrario, las mencionadas competencias de supervisión cedidas en pleno uso de su soberanía por los Estados miembros a la UE no impiden que estos puedan articular una integración del Semestre Europeo³⁰ en el ciclo presupuestario interno. Esta integración podría revertir al ámbito de la soberanía nacional el control de las decisiones y recomendaciones adoptadas por las instituciones europeas, no como un mecanismo de confrontación entre las instancias nacionales y comunitarias, sino como un medio de legitimación democrática de la integración europea y de apropiación a nivel interno de las recomendaciones económicas de la UE. Ello aportaría transparencia a la atribución de las responsabilidades políticas sobre las medidas de ajuste fiscal y reformas estructurales que previsiblemente deberán adoptarse para garantizar la sostenibilidad de nuestra deuda pública en los próximos años, en lugar de atribuir *en todo caso* las medidas impopulares a las directrices recibidas de la UE, a las *troikas*, a los hombres de negro o a los mercados.

Solo parcialmente estos procedimientos europeos han pasado en la ac-

tualidad a interactuar con el ciclo presupuestario interno, y no de cualquier manera, sino hasta el punto de trastocar de hecho la dinámica del ciclo anual previsto en la Constitución, al atribuir al Congreso y Senado la competencia de aprobación de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto fijados por el Gobierno para todas las AA. PP., antes de la remisión por este del proyecto de PGE al Congreso. Por ello, un seguimiento más puntual del Semestre Europeo a través de procedimientos parlamentarios formalizados³¹ podría aportar una visión global e interrelacionada de la gobernanza económica, sin perder de vista que las decisiones sobre los ingresos y gastos públicos y las políticas redistributivas siguen siendo responsabilidad de los Gobiernos nacionales.

7. Instituciones fiscales independientes y oficinas presupuestarias

Entre las medidas de refuerzo de los marcos presupuestarios promovidas por la reforma de la gobernanza europea, una de las más relevantes fue la creación de instituciones fiscales indepen-

exigencias de transparencia a todas las Administraciones Públicas”) se asumen como “una prioridad absoluta”. Además, junto a la mejora de la calidad y cantidad de la información presupuestaria, se incluye como objetivo de esta Orden “la potenciación de la publicidad activa de una información más completa, centralizada, homogénea y de fácil acceso que contribuye a la rendición de cuentas y a un mejor control de la gestión pública”.

³⁰ El Semestre Europeo se regula en la reforma de la gobernanza europea como el principal procedimiento de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros por las instituciones europeas.

³¹ Que incluyeran debates en pleno o comparecencias de autoridades europeas (también en el Senado, en relación con las cuestiones territoriales) o el requisito de someter al Parlamento los programas de estabilidad y de reformas antes de su remisión a las instituciones europeas.

dientes (IFI) en aquellos países que aún no contaban con un organismo similar, con el cometido principal de supervisar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, junto con otras funciones relacionadas, como avalar los escenarios macroeconómicos en los que se basan los presupuestos, según los requerimientos de la gobernanza europea, mejorando la fiabilidad de los mismos. En España, ello se tradujo en la creación de la AIREF.

En algunos países, estas funciones se han atribuido a las oficinas presupuestarias parlamentarias, no así en España, habiéndose delimitado las funciones de la OPCG a la recepción de los informes preceptivos que el Gobierno debe remitir por ley a las Cortes Generales, y a crear un canal de transmisión de consultas de ejecución presupuestaria a los Ministerios de Hacienda y Seguridad Social. La desvinculación de la AIREF del Parlamento (como también del Ejecutivo) se entiende en tanto que este organismo no es una institución de control político del presupuesto. Las IFI guardan, en relación con la política

fiscal, ciertas analogías con los bancos centrales en relación con la política monetaria, por lo que su naturaleza es distinta a la de una oficina parlamentaria. La OPCG y la AIREF juegan papeles distintos y la existencia de ambas no genera duplicidades, por lo que las dos resultan necesarias para asegurar el fortalecimiento institucional de la política presupuestaria. No obstante, como es obvio, la OPCG, así como la función presupuestaria del Parlamento en general, pueden beneficiarse en gran medida de la actividad de la AIREF, como lo demuestra la relevancia que han tenido desde su creación sus informes y opiniones, así como las comparecencias de su presidente en la Comisión de Presupuestos al inicio de la tramitación anual de los PGE.

En la misma dirección, pueden ser de gran interés para un replanteamiento del presupuesto como elemento de planificación las dos revisiones del gasto público (*spending reviews*) llevadas a cabo por la AIREF³² cuya finalidad es llevar a cabo “una revisión en profundidad del gasto del conjunto de AA. PP. con el objetivo de identificar posibles inefi-

32 Emprendidas por encargo del Consejo de Ministros (en diciembre de 2017 y marzo de 2018) en respuesta a los compromisos contraídos por España en el Programa de Estabilidad 2017, tras la revisión de la senda de corrección del déficit público acordada por el Consejo Europeo en agosto de 2016. Las revisiones tienen su origen también en un llamamiento del Eurogrupo a los países de la Eurozona para la mejora de la calidad de las finanzas públicas. La primera fase consta de siete proyectos de evaluación de estrategia, procedimientos, eficacia y eficiencia en la concesión de subvenciones por parte de la Administración Central y las comunidades autónomas, referidas a: medicamentos dispensados a través de receta médica, políticas activas de empleo, becas de educación universitaria, I+D+i, fortalecimiento de la competitividad empresarial y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos. Las conclusiones de esta primera fase de las revisiones del gasto se han publicado en el segundo semestre de 2019. La segunda fase evalúa cuatro áreas concretas fijadas por el Gobierno: infraestructuras, gasto hospitalario, incentivos a la contratación y beneficios fiscales. La inclusión de los beneficios fiscales en la revisión del gasto encargada a la AIREF fue inicialmente planteada en una Proposición no de Ley del Grupo Socialista, debatida y aprobada en la Comisión de Hacienda y Función Pública el 14 de febrero de 2018.

ciencias y duplicidades”. Los resultados de estos *spending reviews* no solo pueden aportar una valiosa información de cara a mejorar los aspectos *materiales* del control presupuestario, como la evaluación de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, sino que además, según

los principios comunes del Eurogrupo sobre las revisiones del gasto público en los países de la moneda única, sus conclusiones deben integrarse de manera coherente en el proceso de elaboración presupuestaria y en la reformulación de las políticas públicas³³.

33 Como señalaba el presidente de la AIREF en comparecencia parlamentaria, “una revisión del gasto público no tiene nada que ver con ajustes, con recortes, sino que es un instrumento presupuestario central para autoevaluar lo que se está haciendo por parte de las administraciones y, sobre todo, para ir generando espacios fiscales para mejorar la asignación de los recursos públicos” y evitar así que “cuando tenga que haber reajustes (...) no sean ajustes lineales como hemos visto durante la crisis, sino que se dirijan a aquellas políticas que son menos eficaces y/o se ejecutan con menos eficiencia. En cualquier caso, mejorar la eficiencia del gasto público es un objetivo central” (DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 383, de 28/11/2017. Comparecencia del señor presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF [Escrivá Belmonte] para informar sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las administraciones públicas en 2017).

Conclusiones

1 En este artículo, centramos el análisis en el inevitable vínculo entre la democracia y la función presupuestaria del Parlamento, siendo este la única vía de representación de los ciudadanos *en igualdad de derechos políticos*. Cualquier refuerzo de la calidad democrática de la política presupuestaria pasa por una revisión en profundidad del papel que el Parlamento debe desempeñar en la misma.

2 En nuestro diagnóstico, distinguimos entre los principios del marco constitucional originario, orientados a un control político de tipo *formal*, y los principios de modernización presupuestaria, incorporados más gradualmente con posterioridad, con la finalidad de garantizar un control efectivo de las finanzas públicas y de los resultados de las políticas públicas.

3 Aún sin haberse incorporado plenamente al ámbito del control parlamentario estos principios *modernos* de mejora efectiva de la calidad democrática del presupuesto, asistimos en los últimos años a una *nueva normalidad* derivada de la inestabilidad política, en la que los aspectos formales básicos pierden vigencia, lo que, a nuestro juicio, implica un serio riesgo de *descapitalización institucional* del sistema democrático en uno de sus pilares básicos, los PGE. Esta anómala situación no es un buen punto de partida para afrontar los riesgos añadidos que para la función de control del Parlamento entraña el carácter excepcional de las medidas para afrontar la crisis

de la COVID-19 y sus efectos económicos y sociales.

4 Los indudables avances producidos en la modernización y la transparencia presupuestaria han venido vinculados a la transposición del marco europeo de la estabilidad al ámbito interno y constituyen un valioso activo para la mejora de la calidad democrática de la política presupuestaria española. Es necesario que estos avances vengam acompañados de un impulso activo desde el Parlamento para obtener el rendimiento máximo posible del creciente volumen de información económica y financiera del sector público disponible en abierto y mejorar así la eficacia de la función presupuestaria.

5 Con este objetivo, el Parlamento debería procurar dotarse de los medios personales y materiales suficientes para poder gestionar adecuadamente la complejidad de la información y adaptarla a los requerimientos de la actividad parlamentaria. No es posible fortalecer la misión de control del Parlamento sin contar con el apoyo técnico suficiente, en línea con la tendencia de la mayoría de los países de la OCDE.

6 El marco regulatorio europeo de la estabilidad también ha condicionado las políticas económicas de los Estados miembros a través de nuevos procedimientos de coordinación y supervisión presupuestaria, articulados en torno al Semestre Europeo. Sin embargo, tales procedimientos no han sido

incorporados plenamente a nuestro proceso presupuestario interno. De haberse hecho, esto podría haber contribuido a incrementar su legitimidad democrática ante los ciudadanos y a aportar una visión integradora de la gobernanza europea y nacional, favoreciendo el control parlamentario de las decisiones y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas.

7 De cara al futuro inmediato, la previsible crisis fiscal a consecuencia de la pandemia del coronavirus podría generar una nueva crisis de nuestra deuda pública, por la erosión de la ya de por sí limitada capacidad recaudatoria de nuestro sistema fiscal (en comparación con otras grandes economías europeas) y el previsible incremento de los gastos extraordinarios. El funcionamiento de la democracia implica un componente de solidaridad intergeneracional, que exige mantener la deuda pública en niveles sostenibles a largo plazo, que no comprometan más el ya de por sí limitado margen de maniobra con el que cuentan nuestros PGE para poder llevar a cabo políticas discrecionales de gasto.

8 Reducir la deuda requiere saldos presupuestarios anuales superiores al gasto por el servicio de la deuda y políticas estructurales orientadas al crecimiento económico y de los ingresos públicos a medio plazo, difíciles de llevar a la práctica por su impopularidad. No obstante, la experiencia reciente demuestra que las reformas más relevantes han tenido lugar en momentos límite de crisis, cuando *no ha quedado más remedio que* adoptarlas ante el riesgo de que no hacerlo fuera peor. En este sentido, los *spending reviews* iniciados por la

AIReF pueden ser un elemento esencial para mejorar la calidad del gasto público y, a partir de sus resultados, determinar los ingresos necesarios para atender adecuadamente los servicios y prestaciones sociales.

9 Finalmente, la relevancia del presupuesto como pilar esencial del Estado social y democrático de Derecho, lejos de quedar solapada por el impacto de la crisis de la COVID-19, cobra si cabe más importancia que nunca. Solo con un refuerzo de la función presupuestaria del Parlamento, apoyada en los medios materiales y personales suficientes, será posible garantizar la legitimidad democrática de las medidas excepcionales contra la crisis que han debido adoptarse a lo largo de los últimos meses, y de las que se adopten de cara al ajuste presupuestario y a la recuperación posterior (especialmente si estas son financiadas con fondos de la UE bajo algún tipo de condicionalidad), asegurando un control efectivo de su ejecución y de sus resultados en términos de crecimiento económico, de transición verde y digital y de inclusión social, sobre la base de la experiencia, demasiado reciente como para olvidarla, de la última crisis.

Bibliografía

- AIReF (2018). *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2018 de las AAPP*. 23 de julio de 2018.
- AIReF (2020). *Spending Review*. Disponible en: <https://www.airef.es/es/spending-review/>
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo de la Unión Europea (2011). *Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2011/306/L00041-00047.pdf>
- Consejo de la Unión Europea (2020). *El Semestre Europeo*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>
- Goorna, P. y Mohan, V. (2016). "Toward a theory of Smart Institutions". *Journal of Economic Structures*. 2016;5:15.
- IMF (2019). *Fiscal Transparency Code*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>
- Lienert, I. y Jung, M (2004). "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison". *OECD Journal on Budgeting*. Special Issue 4(3).
- Mora Sancho, F. (1995): "El presupuesto como instrumento de elección social". En: M. J. Lagares Calvo (coord.). *Manual de Hacienda Pública*. Madrid: IEF, pp. 203-265.
- OECD (2015): "Recommendation of the Council on budgetary Governance". Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>
- Tudela Aranda, J. *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Serie Monografías, n.º 77. Congreso de los Diputados.
- Unión Interparlamentaria (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Disponible en: <http://www.secretariagrulacuip.org/web/>