

La función presupuestaria en la Asamblea de Madrid

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. LAS COMPARENCIAS DE EJECUCIÓN.—II. LAS COMPARENCIAS DE LIQUIDACIÓN.—III. LAS COMPARENCIAS INFORMATIVAS.—IV. ANÁLISIS DE LAS ENMIENDAS.—4.1. Enmiendas no financiadas.—4.2. Enmiendas clandestinas de disminución.—4.3. Enmiendas atípicas.—4.4. Enmiendas incorrectas.—V. EL INFORME DE LA PONENCIA.—VI. EL DEBATE EN COMISIÓN.

INTRODUCCIÓN

La Asamblea de Madrid, como la inmensa mayoría de los Parlamentos autonómicos españoles, adoptó en los inicios de su andadura unas normas de organización y unas prácticas de funcionamiento «directamente inspiradas» en las del Congreso de los Diputados, eufemismo habitualmente utilizado por los profesionales del sector para evitar la expresión gráfica y más ajustada a la realidad, que señala que los reglamentos autonómicos fueron calcados del de la Cámara Baja de las Cortes Generales. Ello, que en un principio ofrecía ventajas evidentes —al permitir iniciar la actividad de los Parlamentos territoriales con unas normas cuya aplicación había sido realmente contrastada— acabó por convertirse en algunos casos en una rémora pesada que dificultaba la adecuada adaptación de las Cámaras autonómicas a la concreta realidad sociopolítica de la que emanaban y a la que debían servir.

Poco a poco las Cámaras representativas de las Comunidades Autónomas fueron ajustando su funcionamiento al ámbito concreto en que se insertaban (lo que se plasma formalmente en las reformas reglamentarias de finales de los noventa). Sin embargo, no sería arriesgado afirmar que la Asamblea de Madrid, desde sus mismos inicios, asume unas peculiaridades específicas en el ejercicio de una de las funciones parlamentarias típicas —la presupuestaria— que se adelantan en muchos años a la reforma reglamentaria

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

formal de 1997 y que le confieren una personalidad propia en el ámbito parlamentario español además de configurarla como una institución puntera en la evolución del derecho parlamentario general, muy especialmente en los intentos que desde el mismo se realizan para acercarse a las modernas sociedades de masas que pretenden reflejarse en las instituciones sobre las que aquél se proyecta. Analizaremos someramente algunas de esas peculiaridades en este artículo, invitando a quienes puedan sentirse motivados y cuenten con la necesaria preparación —superior en todo caso a la del autor— para que se extraigan las conclusiones procedentes y se formulen las teorías generales oportunas, si a ello ha lugar.

Como es sabido, del viejo aforismo sajón *there are not taxation without representation*, que para algunos autores constituye la razón generatriz de la institución parlamentaria, a la verdadera función que sobre el presupuesto público realizan hoy los parlamentos occidentales, media un abismo. Y no porque en determinados ámbitos como el español la capacidad impositiva quede excluida de las leyes generales de presupuestos —lo que no constituye sino una excusa formal para tratar de mantener la falacia de la vigencia del principio que subordina la legitimidad del impuesto con el consentimiento de los obligados—, sino porque en el campo presupuestario, si cabe aún con más intensidad que en otros, el Parlamento se limita a refrendar instrumentalmente (en las dos acepciones del término) las decisiones previamente adoptadas en el seno del poder ejecutivo.

Pues bien, asumiendo esta realidad, la Asamblea de Madrid abandonó bien pronto veleidades decisorias en la materia, procediendo con una perspectiva pragmática a introducir en su actuación diaria mecanismos y actitudes que reforzaban paulatinamente el único papel en el que podía conseguir algún protagonismo: el del control sobre los procedimientos gubernamentales de elaboración y ejecución del presupuesto para su posterior proyección pública. Y es de justicia reconocer que en este aspecto la Asamblea ha conseguido unos niveles muy aceptables.

Veamos, sin más dilación, en qué se concretan las peculiaridades señaladas en el ejercicio de la función parlamentaria de control presupuestario con ocasión de la tramitación anual de las leyes generales de presupuestos en el seno de la Asamblea de Madrid.

I. LAS COMPARENCIAS DE EJECUCIÓN

La entrada en el registro general de la Cámara del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad produce tres efectos, dos de ellos perfectamente tipificados en el Reglamento de la Asamblea y el tercero, que suele ser además el que se desarrolla en primer lugar, surgido a través de lo que en el sistema de fuentes de derecho parlamentario integramos en la categoría de «costumbre». Este tercer efecto, plenamente consolidado al día de hoy, consiste en que de forma inmediata a la presentación del Proyecto de Ley, por parte de los Grupos Parlamentarios de oposición se formula

solicitud de comparecencia de todos los Consejeros, altos cargos de la estructura orgánica de las Consejerías, gerentes y directores de empresas públicas y responsable de centros presupuestarios independientes, ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, a efectos de informar del estado de ejecución del presupuesto corriente, así como del balance de situación y cumplimiento de objetivos en el caso de las empresas públicas. Esta costumbre ha llegado a alcanzar tal grado de autonomía procedimental y sustantividad propia que, al margen de la concreta formulación que en cada caso realice cada Grupo Parlamentario y con independencia de que en las mismas se incluyan o no a determinados gerentes, altos cargos o directores generales, lo cierto es que comparecen todos los integrantes de la estructura orgánica de cada Consejería así como todos los responsables de las empresas públicas de ella dependientes, procediendo cada uno a explicar el grado de ejecución del programa presupuestario del que son responsables, aunque alguno de ellos no haya sido expresamente incluido en la solicitud de comparecencia formulada por los Grupos Parlamentarios autores de la iniciativa. Las comparecencias se desvinculan así relativamente de la iniciativa que las fundamenta y se objetivizan por razón de su finalidad.

El desarrollo de estas comparecencias explicativas de ejecución presupuestaria se ha configurado también, en esta ocasión a través de la práctica parlamentaria, sustanciándose esquemáticamente con una breve introducción de los motivos de la solicitud por parte de los Grupos proponentes, tras la que se abre el turno de intervención de la Consejería respectiva que se articula en dos grandes bloques; en un primer momento se produce la intervención del Consejero en la que da cuenta de las líneas generales del gasto producidas en el ejercicio ofreciendo el porcentaje total del grado de ejecución, procediéndose a continuación a una explicación detallada de cada programa por cada uno de los gestores del mismo en donde, en ocasiones, muy frecuentes, se desciende en el análisis al nivel de partida. Tras un turno de portavoces de Grupos Parlamentarios en el que se inquiera sobre aspectos no aclarados suficientemente y al que se responde directamente por los gestores interpelados, finaliza la comparecencia con una intervención de cierre por parte del Consejero, de carácter nuevamente principal.

El desarrollo de esta primera ronda de comparecencias suele ocupar en torno a una semana y media, en la primera quincena de noviembre, en sesiones de mañana y tarde, y siempre se inicia con la comparecencia de la Consejería de Hacienda en su función de gestora principal del conjunto del presupuesto.

Algunas breves reflexiones cabe hacer sobre este primer turno de comparecencias de ejecución, y se centran fundamentalmente en la utilidad de las mismas. Los problemas son los siguientes:

No constituyen precisamente un entorno comunicativo ideal, en el sentido de Habermas, toda vez que los elementos de comunicación que utilizan ambos interlocutores (Gobierno y oposición) no son los mismos. En efecto, mientras que el Gobierno comparece con unos datos de ejecución presu-

puestaria referidos prácticamente al día anterior de su comparecencia, la oposición está manejando los contenidos en el último estadillo presupuestario mensual que les ha sido remitido desde la Consejería de Hacienda a través de la Oficina de Control Presupuestario y que, en rarísimas ocasiones supera el mes de septiembre, habiéndose quedado estancado con alguna frecuencia en el mes de agosto. En estas condiciones, como se comprenderá, el diálogo es harto complicado. Numerosos han sido los intentos de establecer una fecha homogénea de comparación, y aunque alguna vez se ha determinado una en el ámbito teórico, el desarrollo práctico de las comparecencias siempre la rebasa, lógicamente a instancia del Gobierno, que consigue así una ventaja a la que no está dispuesto a renunciar.

Pero aunque algún día se alcanzase y respetase la determinación de una única fecha de referencia, el resultado del control parlamentario resultaría también frustrante. La explicación es sencilla, si el grado de ejecución de la Consejería de Educación, por ejemplo, es del 40 por 100 a 30 de septiembre, y la oposición le achaca, en consecuencia, al Consejero competente una deficiente gestión en la ejecución del presupuesto, la contestación del Consejero será, y de hecho siempre es, la misma; afirmar que el porcentaje actual se debe a causas puramente coyunturales, por supuesto no imputables a su gestión, y que, en todo caso, a 31 de diciembre, el presupuesto de su Consejería estará ejecutado prácticamente en el límite del 100 por 100; afirmación ésta que en el momento en que se formula es, lógicamente, de imposible verificación.

A pesar de estas deficiencias estructurales en las comparecencias de ejecución que hace que éstas se desarrollen, más o menos, como un diálogo de sordos, de las reiteradas denuncias que de las mismas se hacen y de las constantes invocaciones por parte de la oposición a su inutilidad (a pesar de ser ésta quien las solicita, como suelen recordar los miembros del Gobierno a quienes se dirige el reproche), lo cierto es que sí pudiera encontrarse alguna utilidad, aunque —como casi todo en estas nuestras casas— desde una perspectiva muy peculiar, en la que las relaciones, influencias e interacciones de los Grupos entre sí y de la oposición con el Gobierno, siempre con el omnipresente fondo de los medios de comunicación, se articulan sobre guiños, amagos y sobreentendidos, casi nunca explícitamente formulados.

¿Que beneficios obtienen los Grupos de oposición con estas comparecencias explicativas, más allá del puramente formal que las fundamenta, la obtención de información, que, como vemos, es altamente frustrante?

No me atrevo a dar unas respuestas tajantes al respecto, porque, como todos sabemos, a pesar de que uno convive diariamente con los Diputados, es imposible desde nuestra perspectiva descubrir los entresijos de sus motivaciones. Sin embargo, y con esta salvedad de índole no menor, sí me voy a aventurar en algunas suposiciones, aunque puedan parecer insustanciales:

De entrada, las comparecencias de ejecución sirven para molestar al Gobierno, incomodarle y hacerle trabajar, y eso de por sí sin mayor alcance ya es suficiente en buena lógica parlamentaria. Seguidamente, la sustancia-

ción de las comparecencias abre una tribuna, adecuadamente ampliada por los medios de comunicación, para criticar al Gobierno y poner de relieve su manifiesta incapacidad para gestionar fondos públicos en detrimento de los ciudadanos (entre profesionales como los que probablemente leerán estas páginas no creo necesario aclarar que para el éxito de estas finalidades en nada afecta la veracidad de las mismas, lo que señalo sin ningún ánimo cínico, sino simplemente descriptivo y a efectos de su adecuada comprensión por quien pudiera acercarse a este texto posteriormente en el papel impreso, desde otros ámbitos).

Además, no es improbable que en la sustanciación de estas comparecencias, no tanto los Consejeros pero sí algún Director General o responsable de menor rango, especialmente los no experimentados, literalmente «*se columpie*», dejando escapar algún dato o alguna información no prevista o profiriendo alguna expresión no muy afortunada, con lo cual ya se tiene asegurado un titular de prensa, que nunca viene mal. Por último, desde una perspectiva meramente procedimental, es innegable que las cifras de ejecución defectuosa constituyen una fundamentación teórica razonable para las numerosas enmiendas de minoración que formularán los grupos de oposición en relación con el estado de gastos del proyecto de presupuesto del siguiente ejercicio. Probablemente ninguna de éstas sea la razón principal y real del establecimiento y del mantenimiento de las comparecencias de ejecución, pero son las que a mí, desde mi posición se me alcanzan, y así las expongo.

II. LAS COMPARECENCIAS DE LIQUIDACIÓN

Debido quizá a la cada vez mayor distancia entre la justificación teórica de las comparecencias de ejecución y su desarrollo práctico, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2002 se sustituyó el objeto de debate, centrándose ahora éste no en el estado de ejecución del presupuesto del ejercicio corriente sino en el resultado de la liquidación del ejercicio inmediatamente anterior, lo que, en principio ofrecía un base de discusión más cierta, como arriba se apuntaba. Ahora bien, lo que parecía propiciar un elemento de comparación más contrastado, referenciado a un dato ya existente e incluso publicado, no por ello generó una mayor aproximación respecto a la estimación del mismo, pues las discrepancias sobre la liquidación continuaron —y continúan— produciéndose con la misma o incluso superior diferencia que sobre la ejecución, si bien ahora desplazando los argumentos desde el dato empírico a su valoración política.

Si en una determinada Consejería se ha obtenido una liquidación presupuestaria del 96 por 100, ello no librará a su titular de las críticas de la oposición porque, a juicio de ésta, la cifra señalada queda muy por debajo de la media del Gobierno (argumento que se puede utilizar sin el mayor problema en el análisis del resto de Consejerías y con la misma convicción),

o bien porque la ejecución presupuestaria fue objeto de múltiples modificaciones a la baja que facilitaron las altas cotas de liquidación, o por razones de índole similar.

Si de contrario la cifra de liquidación no supera el 50 por 100 en nada impedirá al Consejero respectivo ufanarse del alto grado de eficacia de su Departamento señalando que la suya es una Consejería de dirección inversora que no puede proceder a la ejecución del gasto si otra Consejería o —lo más frecuente— las entidades de la Administración Local (especialmente las gobernadas por la oposición) no ejecutan las partidas que se les libran o no cumplen los requisitos de pago legalmente exigidos; tampoco es infrecuente que el gestor presupuestario de cifra tan mediocre argumente sin rubor (aunque parezca increíble) que en realidad su labor ha sido brillantísima porque aunque la liquidación resulte al 50 por 100, lo cierto es que *en fase A* se «ejecutó» hasta un 98 por 100. Y en todo caso siempre obtendrá el respaldo del portavoz del Grupo mayoritario (el suyo), quien tendrá cuidadosamente anotados y expondrá minuciosamente en la Comisión todos y cada uno de los ejercicios en los que los Gobiernos de la ahora oposición obtuvieron peores liquidaciones, efectuando cuantos cálculos y comparaciones (homogéneas o no) sean convenientes.

Como se ve, lo importante no es la determinación del objeto del debate, sino la forma de aproximarse al mismo.

III. LAS COMPARENCIAS INFORMATIVAS

Los otros dos efectos que produce la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, a los que arriba hacía referencia, se encuentran ya tipificados es sede reglamentaria. Uno de ellos es el típico de generar el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el que se procede a la admisión del proyecto, se ordena su publicación con la apertura de los correspondientes plazos para presentación de enmiendas (de diez días para las de totalidad y de quince para las parciales) y se dispone su ulterior remisión a la Comisión de Presupuestos y Hacienda. Hasta aquí, nada nuevo.

El tercer efecto sí puede incluirse en la categoría de las peculiaridades de nuestro procedimiento, aunque no de forma exclusiva, a él se refiere expresamente el artículo 161 del Reglamento de la Asamblea al disponer que *«presentado el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid comparecerán los Consejeros ante la Comisión competente para informar sobre el contenido de aquél en relación con sus respectivos departamentos y conforme al calendario aprobado por la Mesa, si así lo hubiera acordado aquélla dentro de los siete primeros días y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70.1.c) y 209.1.b) de este Reglamento»*. A efectos puramente informativos conviene precisar que el primero de los preceptos reglamentarios se refiere a la facultad de las Comisiones de la Cámara para requerir la comparecencia ante ellas de los miembros del Gobierno, mientras que en el segundo se describe el procedimiento que ha de observarse en el desarrollo de las comparecencias de los miembros del Gobierno ante una Comisión parlamentaria.

Previsiones similares se contienen en el artículo 146 del Reglamento de las Cortes de Aragón, en el 129.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias y en el 125.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

La iniciativa para la celebración de estas comparecencias informativas, al igual que ocurriera con la de ejecución, la adoptan simultáneamente los Grupos de oposición, y en las mismas se vuelven a incluir a todas las Consejerías, su estructura orgánica, las empresas públicas de ellas dependientes y los centros presupuestarios autónomos, que al día de la fecha se limitan a dos: el Ente Público Radiotelevisión Madrid, que comparece a través de su Director General y el Consejo Económico y Social que lo hace en la persona de su Presidente. A partir del 2002 se incluye también al Presidente de la Cámara de Cuentas. La única diferencia en la tramitación de la solicitud de comparecencias informativas es que al referirse a éstas, la Mesa de la Comisión cuando adopta el acuerdo de requerimiento de comparecencia, lo eleva a la Mesa de la Cámara incluyendo una propuesta de calendario para su sustanciación (que ésta siempre acepta) y que ha sido previamente pactado con los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios en la Comisión. Conviene tal vez aquí hacer una nueva aclaración: en la Asamblea de Madrid los acuerdos para requerir comparecencias que reglamentariamente corresponden a las distintas Comisiones se adoptan, en virtud de una delegación genérica acordada al inicio de cada legislatura, por las Mesas de las distintas comisiones. Y a las reuniones de las Mesas de las Comisiones se convoca también a los portavoces de los Grupos en las mismas, a los que se concede voz aunque no voto, sucediendo en la realidad que las decisiones las adoptan los portavoces y las mismas se plasman formalmente como acuerdos de la Mesa de la Comisión que corresponda.

La segunda ronda de comparecencias del procedimiento presupuestario, que ahora corresponde a las sesiones destinadas a informar sobre el contenido del proyecto de ley de presupuestos de forma sectorial por parte del Consejero competente, se inicia también con la Consejería de Hacienda, en donde el Consejero efectúa una primera valoración del proyecto de presupuestos en su conjunto, además del de su propio departamento. Las sesiones vienen a ocupar al igual que las primeras en torno a la semana y media, también en sesiones de mañana y tarde, situándonos cronológicamente en la segunda quincena de noviembre.

El concreto desarrollo de las comparecencias informativas es idéntico al de las antiguas de ejecución y las actuales de liquidación (con lo que la llamada reglamentaria que el artículo 161 hace al 209 queda, como en tantas ocasiones, difuminada con los ecos de la práctica parlamentaria), si bien se ofrece por parte del Presidente de la Comisión una mayor flexibilidad en el denominado «turno de diputados», verdaderamente excepcional en las comparecencias de liquidación, a efectos de que tras las contestaciones de los responsables de los programas presupuestarios, se puedan formular preguntas (que no siempre son escuetas y normalmente van más allá de las meras aclaraciones) para que el Gobierno explique con el detalle que se

le requiera el contenido y el alcance de las partidas y programas que se analizan.

La combinación de la información obtenida en las primeras comparecencias de liquidación, sobre el grado real de ejecución del presupuesto inmediatamente anterior, junto con la aportada en las comparecencias informativas, sobre el contenido del proyecto del próximo presupuesto, ofrece una cantidad de datos, objetivos, compromisos, balances y perspectivas que, debidamente analizados por los ya muy cualificados departamentos técnicos de los Grupos Parlamentarios, sitúan a éstos en condiciones objetivas aceptables para presentar con fundamento el aluvión de enmiendas que, seguidamente, pasamos a analizar.

IV. ANÁLISIS DE LAS ENMIENDAS

Dejando a un lado las enmiendas de totalidad que, como todos sabemos, tienen una dimensión política general más que estrictamente presupuestaria, agruparemos las enmiendas parciales en cuatro grupos, los dos primeros en función de las previsiones reglamentarias y los dos últimos de acuerdo con la práctica observada.

4.1. Enmiendas no financiadas

En el primer grupo se sitúan las enmiendas a que se refiere el artículo 162.2 RAM, de tenor muy similar al de todos los reglamentos parlamentarios, al disponer que: «*Las enmiendas al articulado o al estado de autorización de gastos que supongan aumento de los créditos presupuestarios únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en el propio articulado o en la misma Sección.*» Se establece, pues, en este precepto reglamentario un requisito de admisibilidad respecto de las enmiendas de aumento de créditos al estado de gastos o al articulado: la necesidad de que propongan una baja de igual cuantía bien en el propio articulado o en la misma sección sobre la que inciden. Ningún problema presentan las enmiendas que cumplan adecuadamente el requisito de admisibilidad. Por otra parte, desde un punto de vista material es prácticamente imposible que una enmienda de incremento al estado de gastos en esta Cámara proponga una minoración sin la baja correspondiente en la misma sección; y ello por una razón bastante prosaica pero hartamente contundente: el programa informático no la admitiría (o utilizando la terminología de los iniciados, nada elegante por cierto: *la escupiría*). Mucho costó en la Asamblea diseñar e implantar un sistema informático de formulación de enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que fuera aceptado y utilizado por los Servicios de la Cámara y por los Grupos Parlamentarios, pero una vez conseguido se puede afirmar que el resultado es altamente gratificante, tanto para unos como para otros.

La imposibilidad material de vulnerar el requisito de admisibilidad no nos libra, sin embargo, de algunas dificultades de índole formal. Como es

sabido, la enmiendas no se redactan ni formulan por un solo Diputado, sino que cada sección suele ser trabajada por el Diputado responsable de la misma, que ni sabe ni quiere saber de las enmiendas que los otros Diputados de su Grupo han realizado en secciones distintas; divergencias que en ocasiones se producen incluso entre distintos programas en el seno de la misma Sección. Como en esta Cámara, y en otras muchas, la financiación de una enmienda de incremento no suele realizarse con otra sola enmienda, sino con un conjunto de ellas, no es insólito encontrarnos con el conflicto potencial de que una sola partida haya sido reiteradamente utilizada por distintos Diputados de uno o varios Grupos Parlamentarios para financiar sus respectivas enmiendas de incremento o creación, de tal forma que si todas o varias de las enmiendas de incremento se aprobaran podrían llevar aparejado el hecho de dejar alguna de las partidas «financiadoras» con un crédito inicial negativo. La estricta aplicación del Reglamento determina la admisibilidad de estas enmiendas, la práctica nos dice que en rarísimas ocasiones el conflicto potencial puede materializarse, la prudencia nos ha aconsejado incluir este tipo de enmiendas en la doméstica categoría de las «*fósforescentes*» (así denominadas por el trazo del rotulador que las destaca) que obliga al Letrado de la Comisión a estar atento ante la eventualidad de que su aprobación determinase un crédito inicial inferior a cero en alguna partida y avisar a la Comisión antes de que tal hecho se produzca. ¿Que qué ocurriría si la Comisión, oída la advertencia, decidiese aprobarlas? Como las respuestas meramente formales no son suficientes, prefiero no contestar de momento y ofrecer un posible tema de política ficción para quienes se sientan con ánimo dispuesto.

Pues bien, si no existen problemas materiales en la aplicación del artículo 162.2 RAM respecto de las enmiendas parciales al estado de gastos, no puede decirse lo mismo respecto de las formuladas al articulado que pueden caer dentro de su tipificación. Aquí no hay programa informático que valga, las palabras son palabras y el sentido de las mismas rara vez es unívoco y nunca puede ser analizado correctamente por una máquina, y casi nunca tampoco por un ser humano cuando nos movemos en ámbitos políticos. Veamos, como es sabido, el articulado de la Ley de Presupuestos Generales es la sede en la que se suele establecer el porcentaje de incremento anual de las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos, además de la obligatoria consignación de las cuantías que resulten en las correspondientes secciones del estado de gastos. Pongamos, por ejemplo, que en el artículo 22 del articulado del proyecto de ley se establece que las retribuciones básicas del personal funcionario de la Comunidad se incrementarán en un 2 por 100; ¿qué ocurre si frente a tal disposición se presenta una enmienda por parte de un Grupo Parlamentario que postula que el incremento sea del 3 por 100, sin más especificaciones?; pues, a mi modo de entender, sea cual sea el alcance que se le quiera dar a las previsiones del articulado, en puridad nos encontramos frente a una enmienda que incrementa créditos sin especificar las partidas con cargo a las que dicho incremento se compensa, es decir, se trata de una enmienda no financiada y,

como tal, en estricta aplicación de las previsiones reglamentarias, debería declararse su inadmisión. ¿Se hace así?, pues no. Y es lógico que no se sigan estrictamente las disposiciones reglamentarias. Como ya se ha dicho y es de sobra conocido, el debate presupuestario en las Cámaras legislativas es hoy, fundamentalmente, eso, es decir, debate; incluso el propio Parlamento se viene decantando, como acertadamente ha apuntando Böckenförde, en un gran foro de proyección hacia el exterior cuya función primordial es la de dar la posibilidad de que la opinión pública conozca la opinión y la posición de cada fuerza política ante los temas que se susciten, a fin de que pueda obtener la información necesaria para confirmar o sustituir a las mayorías parlamentarias en las sucesivas consultas electorales. En tal contexto la aplicación estricta de las previsiones reglamentarias en cuanto a la admisibilidad de enmiendas presupuestarias determinaría no sólo la imposibilidad de que la Cámara incidiese en el contenido del presupuesto —lo que ya se produce—, sino que además ni siquiera se pudiera hablar ni expresar la opinión de cada grupo sobre las líneas maestras de la política gubernamental. En consecuencia, y en aplicación de ese principio no escrito del Derecho parlamentario que postula la aplicación de la regla de participación en la fase de deliberación y la regla de mayoría en la fase de decisión, la Mesa de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, desde tiempos relativamente recientes que se remontan al menos a cinco ejercicios presupuestarios, viene admitiendo a trámite las enmiendas de incremento no financiadas al articulado; y hasta la fecha ello no ha generado el menor motivo de disputa o discusión con el Gobierno de la Comunidad.

4.2. Enmiendas clandestinas de disminución

Pasemos a continuación al segundo grupo de enmiendas, las enjuiciables al amparo de lo previsto en el artículo 162.3 del Reglamento de la Asamblea que literalmente dispone: *Las enmiendas al articulado o al estado de previsión de ingresos que supongan disminución de ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.* Aquí el requisito de admisibilidad es la conformidad del Gobierno, que se entiende otorgada si no se pronuncia expresa y razonadamente dentro de los cinco días siguientes al de envío de las enmiendas afectadas.

Al igual que en el caso anterior ningún problema presentan las enmiendas que en relación con el estado de ingresos supongan una clara y expresa disminución de una concreta partida. En general, como es sabido al estado de ingresos no se suelen presentar enmiendas o se presentan de forma insignificante; a título ilustrativo es suficiente señalar que en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2000, mientras se presentaron en torno a las 1.500 enmiendas al estado de gastos, no se presentó ninguna al estado de ingresos, y en el proyecto correspondiente al ejercicio de 1999, frente a las 1.600 al estado de gastos tan sólo dos se formularon al estado de ingresos; tampoco se formuló nin-

guna enmienda al estado de ingresos en el proyecto de presupuestos para el ejercicio de 2003. Se da además otra circunstancia, las escasísimas enmiendas que se formulan al estado de ingresos no se presentan por los Grupos de oposición sino por el Grupo mayoritario que sustenta al Gobierno, y con una finalidad, como en casi todas las que este Grupo suele presentar, meramente correctora de algunos errores cometidos por el Gobierno en vía administrativa y que luego se corrigen mediante enmiendas en la fase parlamentaria. Con estas salvedades, la aplicación estricta del 162.3 en relación al estado de ingresos no plantea problemas: la enmienda que postule una disminución de una determinada partida se cursa por parte de la Mesa de la Comisión, a través del Presidente de la Asamblea, al Gobierno para requerirle su conformidad, con la advertencia de las consecuencias del silencio; silencio que suele ser la vía escogida por el Gobierno para no oponerse, manteniendo con ello una prudente cortesía en relación con la autonomía parlamentaria, y con el resultado de que la enmienda obtiene luz verde para su tramitación, que es acordada por la Mesa de la Comisión una vez transcurrido el plazo de cinco días sin contestación expresa.

Los aspectos problemáticos se suscitan, también como en el caso anterior, con las enmiendas al articulado. Como se sabe, ésta es la sede habitual para conferir autorizaciones para contraer deuda hasta un máximo determinado a diversos entes o empresas públicas, por ejemplo, y en nuestro caso, al Ente Público Radiotelevisión Madrid o a la empresa pública Canal de Isabel II, respecto de las que además en cada Ley de Presupuestos se consignan autorizaciones de endeudamiento. ¿Qué ocurre si frente a un precepto del articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos que autoriza al Ente Público Radiotelevisión Madrid a celebrar operaciones de endeudamiento hasta un máximo de diez millones de euros, se presenta una enmienda que postula reducir el límite máximo de autorización a cinco millones? Pues, desde mi óptica particular, en la medida en que la deuda tiene el carácter de ingreso de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria autonómica (art. 47.4 de la Ley Reguladora de Hacienda de la Comunidad de Madrid en relación con su art. 23.9) así como en la estatal [art. 49.a) en relación con el 22.d) de la Ley General Presupuestaria], tal enmienda estaría suponiendo una disminución de ingresos —sin que aquí tenga mucho sentido su carácter potencial o real, pues fuese el que fuese sería el mismo que el de la autorización del articulado—, y, en consecuencia, se debería requerir la conformidad del Gobierno para su tramitación.

¿Cuál es la solución que aquí se adopta? Pues por las mismas razones, motivos y consideraciones antes expuestas, la Mesa de la Comisión opta por abrir las posibilidades del debate presupuestario y admite las enmiendas sin requerir la conformidad del Gobierno, con la advertencia formal hecha por el Letrado de que, en aplicación de las previsiones reglamentarias, el Gobierno podría mostrar su disconformidad con la tramitación de estas enmiendas en cualquier momento del procedimiento legislativo; advertencia rutinaria formulada y escuchada con sumo respeto, es decir, como quien oye llover. En la tramitación del presupuesto del 2003 se oyó respetuo-

samente la advertencia, pero ya ni tan siquiera se consideró oportuno escuchar su contenido. Es necesario precisar para completar adecuadamente el cuadro que en ningún momento el Gobierno de la Comunidad ha mostrado posteriormente su disconformidad respecto de la tramitación de estas enmiendas de disminución de ingresos.

4.3. Enmiendas atípicas

Entramos ya en el tercer grupo de enmiendas, uno de los definidos en razón de la práctica parlamentaria. En él se incluyen las enmiendas que podríamos llamar benévolamente «arreglamentarias». Es un elemento común de todos los reglamentos parlamentarios y de la práctica observada en las Cámaras legislativas distinguir dos grandes categorías de enmiendas que tienen distinto fundamento y finalidad, y por ello, son objeto de distinto tratamiento procedimental; estas dos categorías están constituidas por las enmiendas de totalidad, de un lado, y las parciales, de otro; reducidas las primeras en el procedimiento presupuestario a las de totalidad de devolución. Y además, junto con las tradicionales y típicas enmiendas de totalidad de devolución, en esta Cámara es práctica parlamentaria ya perfectamente consolidada la presentación de enmiendas de totalidad a las secciones del estado de gastos, e incluso dentro de éstas, enmiendas de totalidad a los programas de las distintas secciones, todas ellas en la modalidad de devolución. Tres reflexiones cabe hacer sobre ellas, las que se refieren a su fundamento, finalidad y tratamiento procesal. En cuanto a su fundamento, es nulo desde el punto de vista reglamentario por lo que se ha originado y consolidado a través de la práctica integrándose pacíficamente en esta fuente del Derecho con el alcance y garantía que a la misma corresponde en el ámbito parlamentario. Su finalidad es una nueva variante de las ya analizadas para ampliar y facilitar el alcance y contenido del debate parlamentario; con ellas los Grupos de oposición no buscan incidir en el contenido del presupuesto, sino tener la posibilidad, al defenderlas, de criticar la política presupuestaria de una sección en su conjunto (lo que viene a equivaler casi siempre a una Consejería) manifestando asimismo su peculiar visión de cuál debería ser la orientación adecuada. Esta finalidad queda paladinamente afirmada si tenemos en consideración que en algunas secciones algún Grupo Parlamentario no formula enmiendas parciales, sino que se limita a presentar enmienda de totalidad a la sección y sucesivas enmiendas de totalidad a los programas que en la misma se incluyen; es decir, se renuncia a ofrecer una solución alternativa, lo que se hace pura y simplemente es rechazar de principio y por principio una sección o uno o varios programas. Podría decirse que ésta es una finalidad inútil o en todo caso superflua porque ha de entenderse incluida en el debate plenario de totalidad sobre el conjunto del presupuesto, y ello tal vez habría de aceptarse si posteriormente se presentasen enmiendas de totalidad a todas las secciones y a todos los programas, pero ello no es así, sino que se produce una sutil discriminación respecto

de las secciones y programas que se enmiendan de totalidad y aquellas y aquellos que sólo son objeto de enmiendas parciales o, por último, que reciben ambos tipos de enmiendas, ofreciendo con ello la ocasión de un análisis sumamente interesante para los iniciados (en la medida en que el análisis del estado de gastos de un presupuesto pueda tener de interesante, claro está).

Dentro de esta categoría de enmiendas atípicas se han de incluir, en último lugar, las *enmiendas de adición, modificación o supresión de objetivos o actividades*. Como es sabido, en la clasificación del presupuesto por programas, cada programa se refleja en una ficha en la que además de las consignaciones pertinentes de partidas y créditos, se expresan también los objetivos que con dicho programa se pretenden conseguir y las actividades que en el mismo se piensan realizar. Pues bien, en el seno de la Asamblea de Madrid se formulan y admiten enmiendas que postulan adiciones, modificaciones o supresiones respecto de los objetivos consignados en la ficha de programa del proyecto de ley, así como, en su caso, de las actividades que en ésta se determinan. Si en el caso de las enmiendas de totalidad a las secciones y a los programas se podía hablar de atipicidad, en el caso de las enmiendas de objetivos y actividades cabe hablar pura y simplemente de «alegalidad», toda vez que las mismas inciden sobre documentos que no integran, en puridad, el estado de gastos del presupuesto, que no se ven afectados por las autorizaciones de créditos y que carecen de carácter vinculante y limitativo desde una perspectiva normativa. Pues bien, lo realmente curioso de este tipo de enmiendas es que las mismas no sólo se formulan y se admiten, sino que en numerosas ocasiones se aceptan por la Comisión, incorporándolas al dictamen que luego es aprobado por el Pleno; claro, que tal curiosidad tiene relación directa no sólo con la «alegalidad» de estas enmiendas, sino, fundamentalmente, con su inocuidad, porque aprobarlas o no, a efectos prácticos, todo es lo mismo.

El tratamiento procedimental de las enmiendas atípicas, hasta el presupuesto de 2003 ha sido el siguiente: dado que el debate y votación de las enmiendas parciales en Comisión se articula sobre las enmiendas de incremento o creación (de forma que, aprobada o rechazada una de éstas, se entienden implícitamente aprobadas o rechazadas las de minoración o supresión que las financian y con las que se corresponden), se debaten y votan en primer lugar al iniciar el estudio de cada sección las enmiendas de totalidad, si las hubiere, que se hayan presentado; así como al inicio de cada programa se hace lo propio con las enmiendas de totalidad al programa que se hubieren formulado, y superadas ambas fases se procede al debate y posterior votación, en su caso, de las enmiendas parciales formuladas. Como es obvio, ninguna enmienda de totalidad a una sección o a un programa se aprueba, pero si a alguien se le ocurriera preguntar qué es lo que sucedería si alguna de ellas se llegase a incorporar al Dictamen de la Comisión, excusando una respuesta puramente formal por insuficiente, con toda sinceridad he de confesar que, hoy por hoy, no tengo ni idea sobre el artificio que habría que construir para solventar el conflicto; alguna de las ficciones que sostienen este andamiaje

se caería abajo, o bien lo hacía el principio de la supremacía parlamentaria, o bien el de impulso político del Gobierno. Pero al día de hoy el asunto se mantiene en el ámbito de la política ficción y probablemente ahí se mantendrá por mucho tiempo; aunque no es menos cierto que un fenómeno de efectos prácticos muy similares se produjo con la aprobación peculiar de los presupuestos del Gobierno Vasco para 2002, los estudiosos podrán obtener de lo que allí sucedió las consecuencias oportunas.

4.4. Enmiendas incorrectas

El cuarto Grupo, más que una categoría en sí, constituye una agrupación residual asistemática, en el que se integran todas las correcciones formales y materiales que surgen de la primera criba que el Letrado de la Comisión y los servicios de la Oficina de Control Presupuestario realizan tras la lectura de las enmiendas presentadas. Es, como se ve, un Grupo excesivamente prosaico, surgido no ya sólo de la práctica, sino digamos más bien, de la mala práctica. Pero su incidencia en el buen desarrollo de los posteriores trabajos de la Comisión no es menor y por ello voy a esbozar sucintamente el tratamiento que aquí seguimos por si alguna utilidad pudiese reportar en otras sedes. Los errores que se detectan pueden ser y son de toda índole; desde enmiendas simplemente ilegibles hasta enmiendas materialmente duplicadas, pasando por la existencia de dos o más enmiendas que crean dos o más partidas con el mismo código pero con distinta denominación, o enmiendas que postulan la creación de partidas a las que asignan códigos que ya existían para otras partidas en el proyecto de ley, y así hasta una variedad ciertamente notable. La atribución de un mismo calificativo, el de incorrectas, a estas enmiendas es excesivamente reduccionista, pues, como se ve, algunas de ellas pueden haberse formulado con plena conciencia y su eventual incorrección es difícil de afirmarse desde la perspectiva estrictamente reglamentaria. Las denominamos incorrectas porque, en principio no parecen adecuarse a la corrección técnica y a la praxis ortodoxa en la formación del presupuesto. Por eso las englobamos en el mismo conjunto y les concedemos el mismo tratamiento. El mismo consiste ni más ni menos en que, tras su identificación, el Letrado junto con la Jefa del Servicio de la OCP se recorren personalmente los despachos de los asesores de los Grupos Parlamentarios exponiéndoles las dificultades apreciadas; las más de las veces ello es suficiente para solventar los errores y cuando se constata que no se trata de error alguno, sino de una voluntad firme y decidida de formular la enmienda tal y como se ha hecho, se consigue, en primer lugar que todos sepamos con lo que estamos tratando y, en segundo lugar, ganamos tiempo suficiente para buscar una solución anticipándonos al conflicto que de otra forma podría estallarnos en plena Comisión con menos margen de maniobra.

La verdad es que en la inmensa mayoría de los casos se trata de errores involuntarios, y tras su constatación, por parte de los Grupos afectados se presentan nuevos escritos de subsanación, que la Mesa de la Cámara admite

denominándolos de «corrección de errores», y que una vez remitidos a la Comisión permiten que ésta trabaje sobre la verdadera voluntad de los Diputados y los grupos y no sobre la erróneamente plasmada en las enmiendas iniciales. En todo caso, este trámite de intercambio de datos e impresiones entre los servicios de la Cámara y los de los Grupos Parlamentarios genera un muy satisfactorio clima de mutua confianza que hace que el desarrollo de los ulteriores trabajos de la Comisión se conduzca sin grandes sobresaltos ni para unos ni para otros. No están todavía lejanos los tiempos en esta Cámara en que un Diputado en la última sesión plenaria pedía la palabra para afirmar que una de las enmiendas que él había presentado no había sido objeto de debate y votación, haciendo palidecer súbitamente al Letrado, al Secretario General, al Presidente y a los ujieres más impresionables, hasta que abierto un receso en la sesión, se aclaraba por el asesor del Grupo correspondiente que, en realidad, aunque el señor Diputado había formulado en efecto esa enmienda, ésta nunca había llegado a ser presentada en el Registro de la Cámara. Aunque sólo sea para evitar malos tragos como el descrito, recomiendo muy vivamente la práctica de la subsanación previa y de mutuo acuerdo.

V. EL INFORME DE LA PONENCIA

Otra de las peculiaridades propias de la Asamblea es el específico trámite de Ponencia en el procedimiento presupuestario. No existe en el ámbito de esta Cámara Ponencia de vida más efímera, creo recordar que la que informó el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2000 vivió algo menos de dos minutos, el tiempo que se extiende desde el momento de su designación por una Comisión convocada al efecto con ese único punto en el orden del día hasta el instante en que el último miembro de la Ponencia estampa su firma en un documento, previamente redactado que se ofrece a todos al levantarse la Comisión y que contiene el texto que inalterablemente, año tras año constituye el Informe de la Ponencia sobre las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales: *«La Ponencia acuerda remitir a debate de la Comisión todas las enmiendas presentadas y admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión, que son informadas desfavorablemente.»*

Hemos de recordar que, efectivamente, la Mesa de la Comisión uno o dos días antes ha admitido a trámite todas las enmiendas presentadas, o casi todas en aplicación de los criterios antes expuestos, así como los escritos de corrección de errores recibidos de los grupos parlamentarios; en consecuencia, a la Ponencia poco le resta que hacer, puesto que por su propia naturaleza ninguno de sus miembros va a gastar un segundo en defender ante ella, foro cerrado, una enmienda cuya única posibilidad de éxito se agota en su propia defensa mediante la formulación de los argumentos que la fundamentan; éxito, claro está, directamente relacionado con su proyección exterior, para lo que precisa de su difusión a través de los medios de

comunicación que asisten a la Comisión, pero no a la Ponencia. En consecuencia, todas y cada una de las enmiendas se defienden y debaten en Comisión, ninguna en la Ponencia, que se limita a cumplir estrictamente con la exigencia de su existencia reglamentaria, sin pretender extender la ficción más allá de lo estrictamente necesario. Alguien podrá decir: pero entonces no cumple con su papel reglamentariamente establecido de informar las enmiendas en el sentido de cuáles pueden ser aprobadas o rechazadas; y yo digo: hacer eso en el procedimiento presupuestario y a estas alturas, sería precisamente extender la ficción más allá de lo necesario.

Formalizado el informe de la Ponencia, comienza la tercera y última ronda de sesiones de la Comisión, que tomará también en torno a semana y media entre la segunda y la tercera de diciembre, igualmente en sesiones de mañana y tarde, en las que en una primera fase se defienden y debaten las enmiendas sección por sección, comenzando por el estado de gastos, luego por el estado de ingresos —que se debate en su conjunto ante la escasez o inexistencia de enmiendas, y finalizando con el articulado, procediéndose en una segunda fase y por el mismo orden, en las dos últimas sesiones a la votación de los estados presupuestarios, del articulado y, por último, del Dictamen de la Comisión para su elevación al Pleno de la Cámara.

VI. EL DEBATE EN COMISIÓN

Al margen de los concretos resultados que ofrezcan las próximas elecciones autonómicas para la Comunidad de Madrid, lo cierto es que la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2003 ha supuesto el cierre de una etapa política; tal vez por ello en su tramitación se ha producido una nueva peculiaridad que más allá de su alcance procesal supone, a juicio de quien esto escribe y con toda la humildad que sea necesaria desde esta posición, un apreciable signo de madurez de esta Cámara autonómica en su vigésimo cumpleaños.

La novedad puede parecer irrelevante, la escena en que surge es la siguiente: minutos antes del inicio de la primera sesión de Comisión de la ronda de debate y defensa de enmiendas, los tres portavoces de los Grupos se acercan a la Mesa y manifiestan al Presidente que han acordado que en el debate se consuma un solo turno de defensa a favor y otro en contra para todas las enmiendas de cada sección, sin diferenciar entre las de totalidad y las parciales. El Presidente mira de reojo al Letrado y ante el habitual encogimiento de hombros de éste, indica a los portavoces que no hay ningún inconveniente reglamentario. El resultado es espectacular y los tiempos de debate se reducen a menos de la mitad.

¿Obedece ello a la cacareada desidia y abandono de la clase política? Me parece que no. Lo que acaba de asumir la Comisión de Presupuestos, a través de sus portavoces, es la realidad de la evolución sociopolítica occidental en la función presupuestaria de las Cámaras legislativas, que en las

cuatro fases tradicionales de elaboración, enmienda, aprobación y control, han de centrar sus esfuerzos reales en la última de ellas, pues su participación en la segunda y tercera no rebasa el ámbito de la formalidad. ¿Para que debatir una por una las más de mil quinientas enmiendas presentadas cuando, en el mejor de los casos, no serán aprobadas más de tres o cuatro? (una sólo lo fue al estado de gastos en el proyecto de ley para 2003). ¿Para qué derrochar tiempo y energía en la defensa de unas enmiendas confeccionadas con el corsé reglamentario que obliga a realizar minoraciones donde no se quiere como requisito de admisibilidad? ¿Por qué seguir insistiendo en una fase que apenas introduce diferencias entre el debate plenario de aprobación del presupuesto y el inicial debate de totalidad?

Desde la tramitación del presupuesto para 1997 en el que el debate, con turnos de réplica y dúplica, analizaba enmienda por enmienda y partida por partida, hasta llegar a sustanciar de corrido toda una sección entera en el proyecto para 2003, media un abismo. Pero esa distancia creo que ofrece el testimonio de una superación constante con el objetivo de adecuar la función parlamentaria a sus ámbitos más eficaces. Y creo que ese objetivo ha sido alcanzado, en gran medida, por la Asamblea de Madrid que, en el ejercicio de su función presupuestaria, se presenta hoy como un parlamento maduro y avanzado.