

El proyecto de ley de presupuestos fracasa en el Parlamento Andaluz

Víctor J. Vázquez Alonso

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Sevilla

El cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria es probablemente el dato que mejor contrasta la estabilidad de un gobierno y del propio sistema político. La quiebra de este, máxime cuando se trata de un contexto inflexivo, donde la obsolescencia de unas cuentas públicas prorrogadas para responder a las demandas sociales puede ser más manifiesta, es una anormalidad que, por lo menos hasta hace un tiempo, servía para cuestionar de forma grave la propia gobernabilidad, precipitando por lo normal la convocatoria de elecciones anticipadas. Ya hemos podido comprobar en el ámbito nacional como este vínculo entre anualidad presupuestaria y gobernabilidad ha quebrado con la prórroga sucesiva de los presupuestos de 2018, todo ello en un contexto de cambio de gobierno y de crisis económica. A este respecto, roto el vínculo entre la falta de apoyo a los presupuestos y la convocatoria de elecciones, parece afirmarse, en el nuevo sistema de partidos, un nuevo binomio que aúna la quiebra del principio de anualidad presupuestaria con el estímulo al partido de gobierno para agotar su mandato. A esta lógica podría responder la inminente prórroga presupuestaria en Andalucía, después de que, según parece, no vaya a ser posible encontrar apoyo parlamentario suficiente para los presupuestos de 2022, algo inédito desde la formación del actual gobierno. Como es conocido, no es la primera vez que es necesaria una prórroga presupuestaria en Andalucía al no alcanzarse un acuerdo antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. Ya fueron prorrogados, así, los presupuestos del año 1984 y los de 1989 bajo el gobierno de Rodríguez de la Borbolla; por dos veces lo fueron los del año 1995 y 1996, dando lugar a una convocatoria de elecciones anticipadas, y también los de 2018, de forma previa igualmente a la disolución de la Cámara. Hasta el actual proyecto de ley de presupuestos, lo cierto es que el gobierno de coalición andaluz había demostrado su solvencia parlamentaria aprobando hasta tres presupuestos con el apoyo del grupo parlamentario de VOX. Esto es así porque prorrogados los presupuestos de 2018 para 2019, una vez conformado el gobierno de coalición se aprobaron unos nuevos presupuestos hasta final de año, a los que hay que sumar los de 2020 y los de 2021, todos ellos sacados adelante en el Parlamento antes del ejercicio económico correspondiente.

Lo significativo, en este caso, es que se trata de unos presupuestos especialmente sensibles dado que, en principio, los mismos constituyen el instrumento básico de política económica para afrontar en el ámbito autonómico la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia. Se trata además de unas cuentas públicas sometidas de forma singular a las exigencias de planificación que impone el acceso a los fondos europeos, tanto desde el punto de vista de la ejecución del presupuesto, como, lo que es más levante, desde el propio diseño de la inversión, fiscalizada ahora con criterios específicos, dentro del programa Next Generation de ayudas europeas.

La trascendencia histórica de estos presupuestos ha sido así un argumento recurrente por parte del gobierno andaluz durante los meses previos al debate parlamentario, y fue, en buena medida, el hilo conductor de la argumentación ofrecida por el Consejero de Hacienda y Financiación Europea, Bravo Baena, durante el debate parlamentario del proyecto de ley. En cualquier caso, si algo hubiera que resaltar de esa negociación previa del proyecto de ley de presupuestos es el hecho de que por primera vez se ha escenificado, ya sea con un final frustrado, un acuerdo parlamentario entre el populares y socialistas, en el que el apoyo de estos últimos significaba, en la práctica, prescindir de aquel que hasta este momento había estado ofreciendo VOX, no sólo en el momento presupuestario sino durante la legislatura. La comunidad autónoma andaluza, la primera en la que irrumpe el nuevo sistema de partidos, caracterizado por una inédita división en la derecha, ha sido también aquella en la que primero se ha atisbado la posibilidad de un pacto entre las dos principales fuerzas políticas. A este respecto, buena parte de las intervenciones, tanto del Consejero de Hacienda como de la portavoz del grupo parlamentario socialista, durante el debate parlamentario, giraron sobre la intrahistoria de esas dilatadas e infructuosas negociaciones. En este sentido, el señor Bravo Baena resumía de la siguiente forma el iter de la negociación:

“El PSOE puso como condición para la negociación dos ideas iniciales para seguir avanzando: la primera, que el presidente de la Junta tuviese una reunión con el alcalde de Sevilla; y la segunda, que intentásemos, y creo que lo hemos intentado hacer, rebajar la tensión con el Gobierno de la nación sin perjuicio de que, lógicamente, tenemos que seguir reclamando todas aquellas cuestiones que parecen lógicas. La segunda reunión se celebró el 1 de octubre en el Palacio de San Telmo, ahí el alcalde de Sevilla trasladó un documento poco concreto, más o menos generalista, y el presidente da orden de confeccionar el presupuesto atendiendo a las prioridades de todos los gastos, fue lo que nos traslada. La tercera reunión se celebró el 19 de octubre, ahí la reunión, dos horas largas. Se comparte documentación detallada y explicaciones sobre la envolvente presupuestaria, la evolución del presupuesto por cada política de gasto,

por cada una de las secciones presupuestarias y de los capítulos (...) La cuarta reunión se celebró el 29 de octubre y ahí se entregan esas 128 páginas, que es lo que ustedes nos venían reclamando, en las cuales se visualizan 67 medidas aproximadamente, de las cuales 45 con la documentación que se aporta se ve que ya están incorporadas. Con posterioridad a esta reunión, el 1 de noviembre mantengo una conversación telefónica de una hora con uno de los representantes socialistas, que el alcalde ese día me propuso como persona de interlocución¹”

Es necesario destacar, igualmente, que este debate sobre las causas del desacuerdo estuvo marcado por la filtración en los días previos de una nota de audio de Juan Marín, vicepresidente de la Junta de Andalucía, que fue leída en su literalidad por la portavoz del grupo parlamentario Socialista, Ángeles Ferriz Gómez, durante su intervención parlamentaria, y cuya textualidad creo que vale la pena recoger en esta crónica:

“En un año electoral nos podemos permitir el lujo de presentar un presupuesto con recortes? Yo creo que no. Es estúpido. Esto, evidentemente, sería un lastre para un año electoral en el que nosotros necesitamos vender estirón. Podemos presentar un presupuesto, pero para que no nos lo aprueben. Ningún gobierno aprueba presupuestos en el último año de legislatura, pero no porque no pueda aprobarlos, sino sencillamente porque no le interesa aprobarlos. Nosotros, como gobierno, estamos obligados a traer un presupuesto, pero no estamos obligados a cuándo. ¿Me entienden? Podemos presentar un presupuesto, pero para que no nos lo aprueben. Tenemos ya unas cuentas públicas, ¿para qué hacer otras que van a implicar recortes? Esto es que no nos interesa. Prorrogamos y listo. La campaña electoral empieza en enero, y hay que quitarle al PSOE la posibilidad de ser útil. Hay que tener en cuenta que los tanques salen a la calle en enero y ahí empieza la campaña electoral pura y dura. La legislatura está acabada. Al PSOE solo le queda una jugada, que es demostrar que puede ser útil en esta legislatura, y si le quitamos esa posibilidad, pues al final hacemos pleno. Con esa estrategia tenemos que jugar hasta el final².”

Este testimonio no sólo fue objeto de referencia por parte del grupo popular, sino que también el otro grupo parlamentario interpelado para apoyar los presupuestos, VOX, hará alusión al mismo de cara a justificar su oposición a las cuentas públicas presentadas. Así, su portavoz, Gavira Florentino, insistía:

¹ Diario de Sesiones, Parlamento de Andalucía, XI Legislatura, 24 de noviembre de 2021, p. 70.

² Diario de Sesiones, Parlamento de Andalucía, XI Legislatura, 24 de noviembre de 2021, pp. 81-82.

“... cuál ha sido nuestra sorpresa cuando, a principios de la semana pasada, descubrimos que desde el propio Gobierno —desde dentro del Gobierno, señor Bravo—, se lleva maniobrando en contra de la aprobación de sus propias cuentas públicas. Consideran que es estúpido aprobar los presupuestos el último año de legislatura. Y lo que es peor, todo mientras responsabilizan a Vox del tema de los presupuestos... No sabemos si será estúpido aprobar un Presupuesto, como diría Juan Marín, pero estamos viviendo la gran farsa del Presupuesto 2022. Hemos descubierto que desde dentro del Gobierno llevan meses maniobrando contra su propio presupuesto. Ustedes ya han devorado a Cs y quieren que su entierro los paguemos otros. Por eso es necesario un adelanto electoral y³.”

La intervención de Adelante Andalucía, el tercero de los grupos que registró su enmienda a la totalidad, giro en torno a la falta de contenido social de las cuentas públicas, y al haber estado al margen de cualquier negociación, no incurrió, como en los supuestos vistos, en justificaciones dirigidas a la opinión pública sobre el papel desempeñado en la fase de elaboración del proyecto. A este respecto, la señora Nieta Castro, portavoz del Grupo Adelante Andalucía insistió en diversas realidades sociales no atendidas suficientemente, en su opinión, en las cuentas presentadas:

“... en Andalucía hay más de doce mil niños y niñas que están en aulas con ratios ilegales. Y antes de la pandemia, ustedes compartían un análisis con nuestro grupo, que era que, para mejorar la calidad educativa, era necesario bajar la ratio. Y la biología nos ha bajado la ratio: nacen menos niños y menos niñas, y hay la oportunidad de que su enseñanza sea más personalizada. Pero ustedes, desde que llegaron al Gobierno, han cerrado 1.200 aulas públicas. Por tanto, no han aprovechado la oportunidad para atender mejor a los niños y a las niñas, sino que los han asignado en aulas y han despedido a profesores y profesoras. Y eso tampoco es un criterio dislocado...; no, eso es la realidad de los números y la realidad de los hechos, consejero, sobre los que, efectivamente, tenemos una consideración crítica, porque no entendemos que ustedes defiendan convenientemente el interés general.”

En cualquier caso, y como señalaba en un principio, fue también en el propio debate presupuestario, cuando a través de la portavoz del grupo Popular, la señora Pardo Reinaldos, y frente a las afirmaciones apodícticas de los grupos parlamentarios que habían planteado enmiendas a la totalidad, y que daban por terminada la legislatura, manifestó la voluntad del principal partido de gobierno de continuar la legislatura a pesar de no poder aprobar unas cuentas públicas y, por lo tanto, pro-

³ Diario de Sesiones, Parlamento de Andalucía, XI Legislatura, 24 de noviembre de 2021, p. 130.

rrogando las anteriores. “Lamento decirles – afirmó la portavoz popular- que les quedan muchos, muchos, muchos días de frustración, señora Ferriz, porque el que caigan estas cuentas no va a implicar que caiga este Gobierno. Y este Gobierno, como bien le he dicho, va a seguir luchando por cambiar Andalucía”⁴.

Las cuentas públicas para el año 2022 fueron devueltas, obteniendo las enmiendas a la totalidad 60 votos a favor, 47 votos en contra, ninguna abstención. Cabe destacar que al no presentarse por ninguno de los grupos parlamentarios textos alternativos, estas enmiendas se votaron de forma conjunta. Como empezábamos diciendo, la pregunta que desde el momento en que los presupuestos son devueltos se plantea es la de hasta qué punto será viable la gobernabilidad en Andalucía en el concreto contexto económico por el que atravesamos, con unas cuentas prorrogadas. Resulta indicativo, a este respecto, que el propio día en que se rechazaron los presupuestos fueron convalidados dos decretos leyes: el Decreto-ley 23/2021, de 3 de noviembre, de medidas extraordinarias y urgentes de apoyo económico a los centros de atención residencial, centros de día y centros de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, y el Decreto-ley 10/2021, de 1 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones a personas trabajadoras autónomas y empresas para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado, y el Decreto-ley 20/2021, de 28 de septiembre, por el que se modifica el Decreto-ley 10/2021, de 1 de junio.

Igualmente, y frente a la imagen de la “pinza” entre Socialistas y VOX, recientemente hemos asistido a la convalidación de un Decreto Ley cuya relevancia es más que significativa. Hablamos del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía. El apoyo de VOX a su convalidación bien puede ser visto como una renuncia a precipitar la convocatoria anticipada de elecciones en Andalucía. Nadie parece aún estar suficientemente convencido de que este es un buen plan.

⁴ Diario de Sesiones, Parlamento de Andalucía, XI Legislatura, 24 de noviembre de 2021, p. 156.